

# A integração do Brasil ao mundo no século XXI:

velhos e novos desafios

## Coordenação e Edição

Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga

[ *i* + *d* ]<sup>20</sup>  
CINDES 20 ANOS  
Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento

**Coordenação e Edição:** Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga

**Organização:** CINDES — Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento

**Publicação:** Março de 2026 | [www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

A integração do Brasil ao mundo no século XXI :  
velhos e novos desafios / coordenação Sandra  
Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga. --  
Rio de Janeiro : Gôndola, 2026.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-989121-3-0

1. Economia - Brasil 2. Geopolítica  
3. Integração econômica internacional 4. Política  
internacional - Século 21 5. Relações internacionais  
I. Rios, Sandra Polónia. II. Veiga, Pedro da Motta.

26-363340.0

CDD-338.9

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Geopolítica : Economia 338.9

Suelen Silva Araújo Oliveira - Bibliotecária - CRB-8/11482

# SUMÁRIO

SUMÁRIO	3
SOBRE O CINDES	5
APRESENTAÇÃO	6
<i>Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga</i>	
INTRODUÇÃO	10
<i>Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga</i>	
SEÇÃO I	15
AS MUDANÇAS NO CONTEXTO GLOBAL	15
A política climática internacional (1992-2026): do globalismo cooperativo à fragmentação geopolítica numa Terra acima de 1,5°C	16
<i>Eduardo Viola</i>	
Novas regras do jogo comercial: sustentabilidade, tecnologias e alinhamentos geopolíticos	23
<i>Michelle Márcia Viana Martins e Rodrigo Fagundes Cezar</i>	
SEÇÃO II	29
COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NOVO CONTEXTO GLOBAL	29
Comercio internacional y sostenibilidad: transformaciones, tensiones y oportunidades para América Latina	30
<i>Alan Fairlie y Ariana Figueroa</i>	
Comércio e mudanças climáticas: uma agenda para a relação entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe	46
<i>Mauricio Mesquita Moreira</i>	
Normas Voluntárias de Sustentabilidade e comércio agrícola: evidências globais e lições para o Brasil	53
<i>Marcelo Dolabella e Mario Saeteros</i>	
Mudanças climáticas por outros meios: a segunda onda de transição energética no Brasil em um contexto geoeconômico	61
<i>Catherine Rebouças Mota</i>	
SEÇÃO III	70
A EVOLUÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL	70
A valorização do café e seu amargo legado	71
<i>Edmar Bacha</i>	
Cadeias globais de valor e inserção internacional do Brasil	75
<i>José Guilherme Reis</i>	
A inserção internacional da indústria brasileira nos últimos 20 anos	81
<i>Renato da Fonseca</i>	

A evolução das relações comerciais Brasil-China e Brasil-Estados Unidos nos últimos 20 anos.	87
<i>Lia Baker Valls Pereira</i>	
Investimento direto de empresas brasileiras no exterior: um movimento que acabou?	96
<i>Roberto Iglesias</i>	
SEÇÃO IV	103
A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O MERCOSUL	103
Una Zona de Libre Comercio en América Latina: la oportunidad es ahora	104
<i>Marcel Vaillant y Sebastián Villano</i>	
La larga marcha de la integración regional: ¿Es tiempo de cambiar el chip?	111
<i>Gustavo Svarzman y Ricardo Rozemberg</i>	
Mercosur: nuevos y viejos desafíos	121
<i>Ricardo Carciofi</i>	
Mercosur: recuerdos del futuro	129
<i>Fernando Masi</i>	
SEÇÃO V	133
AS POLÍTICAS COMERCIAL E INDUSTRIAL BRASILEIRAS	133
Integração Comercial e Produtividade	134
<i>Fernando Veloso</i>	
Impactos potenciais da liberalização do comércio na economia brasileira	138
<i>José Guilherme Reis</i>	
O Agro se fez presente	143
<i>Pedro de Camargo Neto</i>	
A proteção nominal no Brasil é determinada pela tarifa legal ou pela tarifa efetivamente paga?	146
<i>Honorio Kume</i>	
Vinte anos de proteção antidumping: convergências com a política comercial brasileira	153
<i>Leane Cornet Naidin</i>	
A evolução do sistema brasileiro de defesa comercial nas últimas duas décadas	162
<i>Lucas Spadano</i>	
Processo Produtivo Básico (PPB): incentivo à indústria ou fonte de distorções para competitividade, concorrência e inovação?	172
<i>José Augusto C. Fernandes</i>	
SOBRE OS AUTORES	177

## SOBRE O CINDES

A percepção de que havia uma lacuna no debate público no Brasil sobre as relações entre o desenvolvimento econômico e integração econômica internacional foi a motivação que nos levou a fundar o Centro de Estudos em Integração e Desenvolvimento (CINDES), em março de 2006. O CINDES completa agora 20 anos atuando como um *think tank* independente, com sede no Rio de Janeiro.

Desde sua criação, o CINDES tem se consolidado como um centro de estudos orientado para políticas públicas, focado na avaliação da política econômica externa brasileira, suas posições e interesses em diferentes fóruns de negociação, a evolução do cenário global, a integração regional, a agenda de comércio e desenvolvimento sustentável, e seus impactos na economia e nas políticas do país.

Nossas iniciativas são pautadas pela crença de que o engajamento internacional do Brasil deve ser guiado pelos seguintes valores fundamentais:

- Promoção de um ambiente econômico e político internacional aberto, compatível com o desenvolvimento sustentável.
- Apoio ao crescente envolvimento do Brasil em questões de governança global e iniciativas de cooperação internacional para a produção de bens públicos globais e a consolidação de uma ordem mundial multipolar.
- Apoio ao exercício de uma liderança responsável do Brasil na América Latina por meio da promoção de uma agenda econômica ampliada (comércio, investimentos, infraestrutura e mudanças climáticas); e
- Defesa dos direitos humanos e dos valores da democracia liberal.

Ao longo de seus 20 anos de existência, o CINDES se posicionou como um *think tank* orientado para políticas públicas, com uma agenda temática focada principalmente em:

- Características, tendências e economia política do comércio exterior e das políticas industriais e de investimento estrangeiro direto.
- A evolução da governança econômica multilateral, suas instituições e mecanismos (como a OMC, COPs e o G20) e os acordos comerciais preferenciais de comércio (Mercosul e sua agenda interna e externa).
- A agenda internacional de comércio e mudanças climáticas e suas implicações para as políticas públicas brasileiras e a competitividade das exportações do país.

Desenvolvemos nossos projetos em cooperação com uma rede de especialistas no Brasil e no exterior, que participam de diferentes atividades do nosso programa de trabalho (preparação de artigos, participação em seminários etc).

# APRESENTAÇÃO

*Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga*

No ano em que o CINDES foi criado, o Brasil atravessava um período em que emergia como uma economia de renda média em rápida ascensão, impulsionada pela alta dos preços das commodities, em um contexto internacional de crescimento sustentado da renda e do comércio. Aquele ano marcou o auge da expansão da economia mundial, antes da Grande Depressão de 2007-2008. O Brasil de então buscava ampliar seu espaço de influência nos fóruns de governança global.

## ***A globalização e a ordem global sob ataque***

Ao longo dos primeiros 15 anos desse século, a globalização econômica evoluiu intensamente, beneficiando-se da difusão do modelo das cadeias internacionais de valor e do crescimento do mercado global de bens e serviços. O ingresso da China na OMC e a abertura dos mercados asiáticos e dos países da Europa Oriental na virada do século favoreceram esse ambiente positivo. Nesse cenário, a confiança nas negociações e nas regras como mecanismos de coordenação de interesses e visões permitiu inclusive que novos temas, como a mudança climática - e, mais amplamente, o desenvolvimento sustentável - ganhassem tração na agenda global.

Apesar do cenário positivo em termos de crescimento econômico e de comércio mundial, naquele período já se observava uma tendência de questionamento da globalização. Essa tendência, que já se manifestava politicamente em episódios específicos desde o final dos anos 90, se fortalece e acelera-se a partir de meados da segunda década do século, quando as reações à globalização econômica convergem com o acirramento da competição geopolítica entre os EUA e a China.

Até essa convergência, a crise da globalização e a competição geopolítica eram, no entanto, processos distintos. Ademais, a crise da globalização, antes da emergência da competição geopolítica, era essencialmente um fenômeno político originado nos países desenvolvidos, preocupados com a competição proveniente dos países em desenvolvimento.

Mas já aí a pergunta - título do livro de Dani Rodrik, de 1997 - *Has globalization gone too far?* - ecoava nas intensas manifestações que marcaram a Conferência Ministerial de Seattle, em 1999, e, no mesmo ano, no fracasso das negociações para o estabelecimento de um acordo multilateral de investimentos na OCDE. Naquele período, os esforços para limitar a contínua ampliação da agenda comercial para temas não diretamente comerciais enfrentavam resistência em governos e na sociedade civil dos países desenvolvidos. A dinâmica de negociação de acordos comerciais preferenciais também já não reproduzia o que se observou nos anos 90 do século XX e a Rodada Doha da OMC, lançada em 2001, completava cinco anos às voltas com fortes dificuldades para avançar.

Ainda assim, talvez por força da inércia das tendências econômicas que se expandiram nos 90, especialmente a expansão das cadeias internacionais de valor, a visão otimista acerca da globalização dominava amplamente a discussão sobre o comércio internacional e as políticas comerciais nacionais. Esta visão permaneceu dominante apesar da crise financeira de 2008. Afinal, a reação do G20 à crise evitou respostas protecionistas por parte das principais economias desenvolvidas e em desenvolvimento.

A dinâmica de expansão das cadeias internacionais de valor perde força a partir de 2012. Num primeiro momento, desastres naturais na Ásia (tsunami no Japão, enchentes na Malásia) provocaram sérios danos às cadeias de valor de diferentes setores e levaram aos primeiros questionamentos do

modelo das cadeias em nome da resiliência. Também é provável que, em alguns setores, a exploração do potencial de fragmentação internacional da produção tenha atingido seu limite.

Do lado da governança da globalização, a conclusão de acordos preferenciais de comércio mais profundos tornou-se ainda mais rara, ao passo que as negociações multilaterais consolidavam uma situação de impasse a partir do fracasso dos esforços para chegar a um acordo em 2008.

Foi preciso esperar o início do primeiro governo Trump para que a competição geopolítica começasse a influenciar os destinos da globalização. Já no governo anterior, sob Obama, os EUA sinalizaram o aumento da prioridade da rivalidade com a China ao defenderem que a política externa do país operasse como um "pivô para a Ásia".

Com Trump 1, a política dos EUA escala através da imposição de tarifas proibitivas no comércio bilateral EUA-China e de diversas medidas visando a limitar investimentos chineses nos EUA e a desacoplar (*decouple*) as conexões entre empresas chinesas e norte-americanas em setores considerados estratégicos. Mais além das relações bilaterais entre EUA e China e de sua competição geopolítica, a pandemia de 2020 reforça as preocupações com a resiliência e consolida o questionamento, entre governos e empresas, do próprio modelo de negócios representado pelas cadeias internacionais de valor.

A convergência dessas preocupações e tensões leva à formulação de hipóteses acerca da evolução futura das cadeias de valor - *reshoring? nearshoring?* - e, de forma mais consistente, eleva ao primeiro plano das políticas nacionais a agenda de segurança em suas diversas dimensões: econômica, alimentar, energética.

Temas globais cujo tratamento requer visões convergentes e disposição para cooperar começam a perder peso diante das agendas nacionais ditadas por preocupações de segurança. É o caso da agenda climática, que, nos termos de Eduardo Viola, "não desaparece, mas é reconfigurada: torna-se uma dimensão da competição, não um campo de cooperação".

Sob Biden, a prioridade à competição com a China se fortalece e se desdobra em políticas industriais voltadas às tecnologias do futuro e à agenda das indústrias verdes. Esboça-se, também, sob o impacto da agressão russa à Ucrânia, a perspectiva de um modelo de organização global opondo nações democráticas a autocracias.

No entanto, Trump 2 e sua política externa desmontam esse embrião de princípio de ordenamento das relações internacionais, ao "distribuir" tarifas a todos (ou quase todos) seus parceiros bilaterais, aproximar os EUA da Rússia, atacar os aliados europeus e promover algo como uma Doutrina Monroe 2.0 na América Latina. A competição geopolítica com a China permanece como prioridade, mas os gestos do governo dos EUA são, nesse aspecto, "moderados" pelo poder de retaliação da China em temas críticos.

Se até o início de Trump 2 a governança global parecia se reorganizar em torno da competição entre EUA e China e, potencialmente, da oposição entre democracias e autocracias, um ano depois, o novo governo dos EUA embaralhou de tal modo as cartas que é difícil perceber para que modelo se estaria avançando.

Muitos analistas anteveem um modelo baseado no poder de coerção econômico e militar das grandes potências - que nesse caso incluiria a Rússia - levando à divisão do mundo (ou de boa parte dele) em três esferas de influência.

Até o início de 2026, a contribuição de Trump 2 ao já complexo cenário vigente no momento de sua posse, em 2025, é um crescimento significativo do grau de incerteza, afetando as relações

internacionais - econômicas e políticas - e acelerando o distanciamento dos EUA em relação ao sistema de regras e alianças internacionais estabelecido depois da Segunda Grande Guerra.

Esse impacto vem se somar às implicações da competição geopolítica e das incertezas que se explicitaram na época da pandemia, conformando um ambiente internacional propenso ao que se tem chamado de *weaponization* dos instrumentos de política externa pelos maiores países.

### ***E o Brasil nisso tudo?***

Desde 2005, o Brasil manteve intactos os princípios e os instrumentos de sua política econômica externa, pautados pelo nacional-desenvolvimentismo. O Brasil passou ao largo do ciclo de expansão das cadeias internacionais de valor, em parte por conta de sua crescente especialização em *commodities* agrícolas e minerais, em parte em função dos elevados níveis de proteção concedidos ao seu setor industrial.

O breve intervalo do governo Bolsonaro, embora tenha viabilizado a conclusão das longas negociações do Mercosul com a União Europeia, não foi capaz de esboçar uma doutrina alternativa de política econômica externa, perdendo-se em elucubrações de difícil leitura e em alinhamentos ideológicos.

Isso dito, já antes de Trump 2 estava claro que o mundo que Lula 3 enfrentaria não seria - nem de longe - o de vinte anos atrás: a eficiência econômica cedeu lugar à geopolítica, as cadeias internacionais de valor se adaptam a essa nova realidade e o mundo é crescentemente moldado pelas relações de poder em lugar de sistemas baseados em regras. Ademais, a crise do multilateralismo e o esgotamento do "ciclo de integração" na América do Sul esvaziaram as duas instâncias privilegiadas pela diplomacia econômica brasileira em sua busca de protagonismo, ao tempo em que a participação do Brasil nos BRICS se tornaria mais sensível politicamente, em função do acirramento da competição estratégica entre EUA e China.

Se a política econômica externa do nacional-desenvolvimentismo já perdera muito de sua funcionalidade com o esgotamento do modelo de substituição de importações e com a longa crise da indústria brasileira, agora seria a vez de o quadro internacional questionar suas condições de funcionamento e sua eficácia.

### ***A necessidade de atualização da agenda***

Frequentemente, os debates sobre o Brasil no novo contexto global clamam por uma "atualização" da política comercial brasileira para enfrentar esse mundo, dominado por prioridades de geopolítica e geoeconomia. Mas para um país que não adaptou suas políticas comerciais ao mundo da globalização e da consolidação das cadeias globais de valor, que mudanças de política seriam adequadas a esse novo ambiente?

Para celebrar os 20 anos de existência do CINDES e promover o debate sobre os velhos e novos desafios do Brasil e sua integração internacional, convidamos nossos conselheiros, pesquisadores associados e especialistas que contribuíram para nossos projetos ao longo desse período a escrever pequenos artigos sobre temas de sua livre escolha, mas vinculados à agenda de trabalho do CINDES. Com muita satisfação, recebemos 22 contribuições que refletem a extensão da agenda temática abrangida pela instituição e a pluralidade de visões que acolhemos.

**Roberto Iglesias**, que conosco fundou o CINDES, esteve dedicado a outros temas relevantes, como o controle do consumo de tabaco e de outros produtos prejudiciais à saúde, atuando em organizações

internacionais ao longo de boa parte dos últimos anos. Ainda assim, contribuiu para este e-book com um artigo sobre investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior.

No elenco de autores, uma ausência se faz notar: **José Tavares de Araujo Jr.**, que com grande entusiasmo se juntou a nós na empreitada de fundar o CINDES, faleceu em 2023. No nosso site, [www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org), é possível encontrar uma amostra de seus inúmeros artigos e trabalhos em defesa da concorrência e do desenvolvimento econômico do Brasil.

# INTRODUÇÃO

*Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga*

Este e-book é composto por **cinco seções**, que perpassam os diferentes temas que povoaram a agenda de trabalho do CINDES nos últimos 20 anos.

A primeira seção reúne dois artigos que analisam as **mudanças no contexto global** e as perspectivas para os regimes climático e de comércio em um cenário de grandes transformações geopolíticas. **Eduardo Viola** analisa como o regime climático forjado na era da pós-Guerra Fria vem sendo corroído pelas transformações observadas na ordem global. De um contexto marcado pela interdependência econômica e pelo globalismo, passamos a uma era dominada por preocupações com segurança e nacionalismo. Essas transformações alteram os pesos da balança do regime climático, da ênfase na mitigação para maior ênfase na adaptação às mudanças climáticas.

As mudanças de contexto também afetam as relações entre sustentabilidade, desenvolvimento tecnológico e geopolítica, tornando o ambiente do comércio internacional no qual o Brasil opera cada vez mais complexo. **Rodrigo Cezar e Michelle Martins** discutem como as novas exigências europeias de certificação e rastreabilidade ambiental afetam as exportações brasileiras de produtos agropecuários, uma vez que dependem de tecnologias que não estão disponíveis no Brasil e que são alvo de considerações geopolíticas por parte dos países que as detêm.

**As relações entre comércio e desenvolvimento sustentável** estiveram presentes na agenda de trabalho do CINDES desde a sua fundação e são o tema da segunda seção. A atenção dedicada a este tema variou ao longo desses vinte anos, mas tem ocupado um espaço cada vez mais central na discussão sobre comércio no mundo e no Brasil.

Nessa seção, **Alan Fairlie e Ariana Figueroa** descrevem a evolução dos vínculos entre o desenvolvimento sustentável e o comércio internacional, mostrando como as medidas relacionadas à agenda ambiental e climática foram se tornando cada vez mais exigentes, condicionando os fluxos comerciais. Este período assistiu à transição de um contexto marcado pela prevalência de políticas de liberalização comercial, em que os objetivos ambientais se submetiam ao regime de comércio internacional, para outro em que a sustentabilidade desempenha papel relevante em um sistema cada vez mais regulado. Os autores discutem como essa evolução impacta os países latino-americanos, identificando as ameaças e oportunidades para a região decorrentes da mudança de contexto.

**Mauricio Moreira** discute como, em um contexto em que as maiores economias do mundo vêm adotando medidas de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com implicações importantes para o comércio, os governos da América Latina e do Caribe (ALC) devem reagir para equilibrar seus objetivos comerciais e ambientais. O autor insere essa discussão no âmbito das relações entre o Mercosul e a União Europeia e propõe uma agenda de iniciativas para que a ALC enfrente tais desafios.

**Marcelo Dolabella e Mario Saeteros** tratam especificamente da proliferação de Normas Voluntárias de Sustentabilidade (NVS) nas últimas décadas e de como estas têm afetado o comércio de produtos agrícolas no mundo e no Brasil. Diante das evidências de que a introdução de NVS está predominantemente associada a efeitos positivos no comércio agrícola dos países em desenvolvimento, os autores apresentam recomendações de políticas que podem contribuir para ampliar os ganhos comerciais dessas medidas, enquanto promovem o desenvolvimento sustentável.

**Catherine Rebouças Mota** centra sua análise na competição pela captura dos benefícios da descarbonização da economia em um contexto global em que o multilateralismo e a cooperação perdem espaço. Esta competição estimula a adoção de políticas industriais verdes nas principais economias do mundo com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de tecnologias e indústrias verdes. No Brasil, a autora discute como a combinação de políticas para apoiar a eletrificação, o hidrogênio verde e os biocombustíveis pode revelar intenções geoeconômicas, mobilizadas como instrumentos de redução de vulnerabilidades econômicas, energéticas e tecnológicas diante das dinâmicas externas.

A terceira seção é dedicada ao **processo de inserção internacional da economia brasileira**. **Edmar Bacha** revisita a história da política de valorização do café no Brasil e argumenta que a estratégia de explorar o poder de monopólio no comércio internacional está fadada ao insucesso, uma vez que este poder tende a se diluir ao longo do tempo, restando apenas as distorções na economia doméstica causadas pelo seu exercício. Um dos preços que o Brasil paga até hoje é a introversão de sua indústria, que permaneceu pouco competitiva como resultado das políticas de substituição de importações adotadas na esteira dos esforços para manter a política de valorização do café.

**José Guilherme Reis** parte da constatação de que o Brasil não tem sido um participante notável no comércio das cadeias globais de valor (GVCs), apesar de contar com um amplo e sofisticado setor industrial, para discutir os determinantes da baixa inserção do país nessas cadeias. O autor conclui que os níveis muito elevados de proteção e os demais custos de produção e de comércio (distância dos centros globais de manufatura, custos de logística e infraestrutura etc.) enfrentados pelas empresas industriais no Brasil atuam como limitações severas para que elas se envolvam no comércio de cadeias globais de valor, apesar de o país sediar uma gama sofisticada de empresas industriais, incluindo as multinacionais mais importantes do mundo.

Analisando especificamente a inserção internacional da indústria brasileira, **Renato da Fonseca** mostra que, desde a criação do CINDES, as importações de produtos industriais, inclusive de insumos, cresceram quase ininterruptamente. Mas isso não se traduziu em aumento da extroversão do setor industrial brasileiro, que continuou focado no mercado interno. O aumento da penetração de importações no setor industrial parece ter ocorrido mais pela trajetória da taxa de câmbio ou pelas necessidades tecnológicas das empresas do que por um movimento de liberalização comercial. Como resultado, o aumento das importações não promove a competitividade e, conseqüentemente, o crescimento das exportações brasileiras.

**Lia Valls Pereira** discute os dilemas que as mudanças no contexto internacional, em particular as tensões entre os Estados Unidos e a China e a crise do multilateralismo, impõem às relações do Brasil com seus principais parceiros comerciais. A autora chama a atenção para o fato de que, nesse novo ambiente, o espaço do Brasil para a manutenção da estratégia de "neutralidade pragmática" diminui, aumentando a importância do desenvolvimento de novos mecanismos de cooperação

**Roberto Iglesias** revisita os trabalhos desenvolvidos por pesquisadores associados ao CINDES, voltados à discussão dos determinantes dos movimentos de investimentos diretos no exterior das empresas brasileiras no início do século XXI. Após apresentarem forte expansão na primeira década do século, os fluxos de IDE de empresas brasileiras foram fortemente afetados na década seguinte, inclusive pelos impactos da Operação Lava Jato. Iglesias mostra que estes fluxos voltaram a crescer no período recente, com um número maior de empresas participando desse movimento. A recuperação dos fluxos de IDE parece atender às necessidades de crescimento das empresas brasileiras. O autor argumenta que as políticas públicas voltadas ao estímulo a esses movimentos devem estar mais focadas na remoção de obstáculos regulatórios e de distorções no tratamento

tributário das operações no exterior do que na concessão de estímulos financeiros e creditícios que impliquem subsídios.

Nos primeiros anos de existência do CINDES, a **integração regional** e, em particular, o **Mercosul** ocuparam lugar central na agenda de trabalho da instituição. A quarta seção deste ebook é dedicada a este tema.

Apesar dos dilemas que já se tornavam evidentes no processo de implementação dos compromissos negociados no seu tratado fundacional, naquele período, o bloco renegociava os acordos bilaterais já existentes entre seus membros e os sócios da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), em busca de ampliar a rede de acordos regionais de livre-comércio.

A suspensão das negociações da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas) e a paralisação das negociações para um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia deslocaram as atenções para os esforços de integração sul-americana, ou mesmo latino-americana. Neste período, houve intensa cooperação entre o CINDES e outros centros de pesquisa e *think tanks* da região para o debate sobre modelos de integração regional e o futuro do Mercosul. Esta cooperação se reflete no engajamento e nas contribuições de especialistas argentinos, paraguaios e uruguaios para este e-book.

O segundo mandato de Trump, com início em 2025, agudiza a onda de unilateralismo que já vinha se manifestando na última década, corroendo a ordem multilateral baseada em regras e no princípio da nação mais favorecida (NMF) - seu principal pilar. **Marcel Vaillant e Sebastián Villano** chamam a atenção para o fato de que a ideia de uma ordem de cooperação comercial internacional sem os Estados Unidos vem ganhando força não apenas nos meios acadêmicos, mas também entre os governos, resultando em algumas iniciativas concretas. A partir da revisão do acervo de acordos sub-regionais sob o guarda-chuva da Aladi, os autores propõem voltar ao início e promover uma área de livre comércio na região, resgatando e reforçando a cláusula de NMF. Este seria um primeiro passo rumo a uma integração regional mais profunda, que poderia representar uma resposta oportuna aos desafios decorrentes da mudança do contexto internacional.

A emergência da China como parceiro comercial crescentemente relevante para as duas maiores economias do Mercosul, em um momento em que o bloco completava 10 anos e o comércio intrabloco já enfrentava perda de dinamismo, produziu mudanças importantes na composição geográfica e setorial do comércio exterior do bloco. As transformações micro e macroeconômicas produzidas pelo "fenômeno China" atuaram como uma força centrífuga, contribuindo para alterar os equilíbrios políticos, econômicos e regionais, com impactos nas prioridades de políticas públicas, como apontam **Gustavo Svarzman e Ricardo Rozemberg** em seu artigo. A partir da constatação de que a baixa interdependência econômica e social entre os países do bloco põe limites ao *afecto societatis* entre as partes para avançar em uma agenda de integração exigente do ponto de vista das políticas públicas, os autores propõem uma agenda temática para o bloco, baseada em interesses reais, que permita ampliar o espaço econômico dos países-membros, sem que a baixa interdependência atual seja um empecilho ao seu avanço.

A preferência de Donald Trump pelo bilateralismo como âmbito de negociação comercial impõe novos desafios ao Mercosul. O tratamento radicalmente distinto recebido do governo dos Estados Unidos pelos dois sócios maiores do bloco durante a imposição do tarifaço e o posterior anúncio de um acordo bilateral daquele país com a Argentina acrescentam novas tensões à já tensionada agenda interna do bloco. **Ricardo Carciofi** discute em que medida o bloco está preparado para enfrentar essas tensões e sugere que, apesar das divergências de orientação estratégica e política

que têm dominado as relações entre a Argentina e o Brasil, há condições de ampliar o espaço econômico do Mercosul nessa conjuntura internacional conturbada.

**Fernando Masi** retoma a história do Mercosul, seus dilemas e desafios, com um olhar desde o Paraguai, país que, sem saída para o mar, apostou na integração comercial com os vizinhos como o caminho para promover seu desenvolvimento econômico e aumentar sua inserção internacional. Ao contrário do que ocorreu com os demais sócios do bloco, o Paraguai viu aumentar, ao longo das últimas décadas, a participação do Mercosul como destino de suas exportações. Tendência semelhante se observa na atração de investimentos diretos para o país, sendo os sócios paraguaios do Mercosul a principal fonte de novos fluxos de investimento nos últimos anos.

Nos vinte anos de existência do CINDES, o ambiente em que se desenvolveram as **políticas industriais e comerciais no Brasil** esteve dominado pela preferência pelo "autonomismo" e pelo nacional desenvolvimentismo. Essas preferências são reveladas na preservação de barreiras às importações elevadas para quaisquer padrões internacionais e na adoção de instrumentos de política industrial apoiados em requisitos de conteúdo local e na discriminação contra produtos importados no acesso a incentivos fiscais e creditícios. Ao longo desse período, o CINDES procurou chamar a atenção para os efeitos deletérios que essas escolhas de política têm sobre a produtividade e, portanto, sobre as possibilidades de crescimento econômico e de bem-estar social no país. A quinta e última seção deste ebook reúne artigos que analisam essas políticas e seus efeitos sobre a economia brasileira.

**Fernando Veloso** faz uma resenha da bibliografia dedicada à análise dos impactos econômicos negativos de políticas protecionistas adotadas no Brasil nas últimas décadas e conclui que há muitas evidências de que uma abertura comercial poderia gerar ganhos de produtividade e aumentar a renda real no país. Evidências nesse sentido são apresentadas no artigo de **José Guilherme Reis**, que recupera algumas simulações dos impactos de diferentes estratégias de liberalização do comércio sobre o PIB, as exportações e as importações, e o nível de pobreza na economia brasileira, tomando por base as realizadas no âmbito de um estudo do Banco Mundial de fins da década passada.

A transformação do agronegócio no Brasil e o papel da política comercial em sua extroversão a partir do final da década de 1990 são ressaltados no artigo de **Pedro Camargo Neto**. O autor discute como o desmonte do arsenal de barreiras às importações e de regulações que limitavam a competição no setor durante o governo Collor contribuiu para o deslanchar da competitividade e das exportações brasileiras do agro nas décadas seguintes.

Em diversos estudos ao longo dos últimos vinte anos, o CINDES chamou a atenção para o singularismo na política comercial brasileira. O Brasil mantém um elevado grau de proteção à indústria doméstica. Essa proteção é conferida tanto por tarifas de importação, cuja média das alíquotas aplicadas a produtos industriais está entre as mais elevadas do mundo, quanto por medidas não-tarifárias que discriminam produtos importados.

Como afirma **Honório Kume** em seu artigo, desde 1995, o Brasil não registrou avanços significativos no processo de liberalização das importações. No entanto, ainda há aqueles que contestam a ideia de que as tarifas brasileiras sejam excessivamente altas, sustentando-se no conceito de tarifa efetivamente paga. Como o governo oferece reduções ou isenções tarifárias por meio de diversos instrumentos de política comercial, o imposto efetivamente pago é inferior ao refletido na proteção nominal. Honório Kume discute qual medida reflete melhor a proteção nominal no Brasil: a tarifa estabelecida em lei (nominal) ou a efetivamente recolhida, e conclui que o conceito relevante para a análise dos impactos econômicos da proteção tarifária é o da tarifa nominal.

**Leane Naidin e Lucas Spadano** analisam, em seus artigos, o uso de instrumentos de defesa comercial, em particular, as medidas antidumping. **Leane Naidin** apresenta uma análise estilizada da evolução da prática brasileira na política antidumping ao longo dos últimos 20 anos e a compara com indicadores de outros países relevantes no comércio mundial. A autora sugere que há uma convergência entre o recurso à proteção antidumping e a orientação geral da política comercial do país. **Lucas Spadano** examina a evolução institucional, normativa e procedimental do sistema brasileiro de defesa comercial nas últimas duas décadas. O autor conclui chamando a atenção para o fato de que o período recente, a partir de 2022, tem sido marcado por uma nova intensificação da demanda e por desafios renovados quanto ao equilíbrio institucional do sistema.

Por fim, **José Augusto Fernandes** revisita alguns estudos de José Tavares de Araujo Jr. e discute os efeitos deletérios que o Processo Produtivo Básico (PPB) - um instrumento central da política industrial brasileira - tem sobre a competitividade, concorrência e inovação da indústria brasileira. O autor chama a atenção para o fato de que os requisitos do PPB podem ser particularmente restritivos para a indústria de tecnologia da informação e comunicação (TICs), um setor importante para a difusão tecnológica no setor produtivo, o que dificulta a consolidação de uma indústria efetivamente competitiva no Brasil.

# SEÇÃO I

## AS MUDANÇAS NO CONTEXTO GLOBAL

---

# A política climática internacional (1992-2026): do globalismo cooperativo à fragmentação geopolítica numa Terra acima de 1,5°C

*Eduardo Viola*

## 1. Introdução

A política climática internacional não é um subsistema técnico que progride linearmente conforme se acumulam evidências científicas e inovações tecnológicas. Ela é um produto histórico do sistema internacional: depende da distribuição de poder, do grau de confiança entre as grandes potências, do peso relativo de economia e geopolítica, da densidade institucional e do ambiente normativo que define o que é "legítimo" em termos de cooperação. O regime climático — entendido aqui como o conjunto de princípios, instituições, conferências, mecanismos de financiamento e compromissos de mitigação e adaptação no âmbito da UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima) — nasceu e cresceu numa conjuntura rara: a era da pós-Guerra Fria (1990-2021), na qual a interdependência econômica global expandiu-se com intensidade inédita e a geopolítica clássica (conflitos de grandes potências, corridas armamentistas e disputas territoriais de alta intensidade) permaneceu relativamente contida.

O argumento central é simples e duro: o regime climático se tornou possível porque o sistema internacional permitiu. E, à medida que o sistema internacional se transforma — com revalorização da soberania dura, securitização da energia, retorno da guerra na Europa, polarização EUA-China, crise das organizações internacionais, avanço de forças iliberais e autoritárias e aceleração tecnológica associada à inteligência artificial (IA) —, as condições estruturais que sustentavam a mitigação climática global se corroem. Essa mudança não anula os efeitos do regime climático: mesmo insuficiente, ele alterou trajetórias tecnológicas, empresariais e normativas; em termos de aquecimento projetado, avaliações científicas e institucionais convergem para a ideia de que, com as políticas atuais e compromissos existentes, o mundo tende para um aumento de temperatura de algo como 2,4-2,8°C até 2100 (dependendo do cenário e do grau de implementação), não os >4°C que seriam plausíveis sob um mundo sem qualquer coordenação e sem difusão de tecnologias de baixo carbono. O IPCC (2023), por exemplo, aponta que caminhos "modelados" consistentes com NDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas) pré-COP26 sem aumento de ambição levam a uma mediana de ~2,8°C até 2100.

Entretanto, a conjuntura de 2023-2026 mostra que a crise climática entrou em uma fase qualitativamente nova. A OMM (2025) confirmou 2024 como o primeiro ano-calendário acima de 1,5°C, e instituições europeias indicam que a média de 2023-2025 superou 1,5°C. Isso cria uma tensão política aguda: quanto mais o impacto é visível, maior a urgência moral; mas quanto mais a ordem internacional se fragmenta, menor a capacidade de ação coletiva. A balança entre mitigação e adaptação começa a pender para a adaptação, e a balança entre globalismo e nacionalismo pende para o nacionalismo. Este texto desenvolve esse diagnóstico em três blocos: (I) a construção do regime sob a pós-Guerra Fria; (II) a ruptura estrutural 2020-2026; (III) o choque energético-tecnológico da IA e o deslocamento para adaptação, com assimetrias distributivas extremas.

## 2. O pós-Guerra Fria (1992-2021): interdependência, liderança assimétrica e efeitos reais do regime climático

A Conferência do Rio de 1992 ocorreu num mundo unipolar: os Estados Unidos tinham hegemonia material e simbólica, e havia uma expectativa generalizada (ainda que em grande parte ilusória) de que a ordem liberal baseada em regras se expandiria, incorporando progressivamente regiões e regimes ao mercado global e a instituições multilaterais. Essa fase combinou globalização comercial e financeira, expansão de cadeias globais de valor, redução expressiva da pobreza extrema e um otimismo institucional que hoje parece distante. Foi uma era em que, em muitos temas, a economia dominou a geopolítica — não porque interesses estratégicos tivessem desaparecido, mas porque estavam "subordinados" ao ganho econômico conjunto.

O regime climático se beneficiou desse ambiente. Em 1992, a UNFCCC estabeleceu princípios — responsabilidades comuns, porém diferenciadas, equidade, precaução — e abriu a via para arquiteturas de compromisso ao longo de décadas. O Protocolo de Quioto, apesar de falhas (exclusões e deserções), introduziu mecanismos de mercado e consolidou a ideia de metas mensuráveis. O Acordo de Paris, em 2015, representou um compromisso institucional apropriado frente à inviabilidade de um Protocolo com metas negociadas entre os países ao estilo Quioto: menos "imposição" e mais "universalização", via NDCs e ciclos de revisão. Essa arquitetura evitou o impasse absoluto entre Norte e Sul e reconheceu, implicitamente, a multipolaridade emergente.

O ponto crucial, porém, é que o regime climático produziu efeitos reais, embora insuficientes. Ele contribuiu para: (a) consolidar um consenso científico e normativo que redefiniu custos reputacionais de negar o aquecimento; (b) criar sinais regulatórios e expectativas de mercado; (c) acelerar a difusão de tecnologias renováveis; (d) induzir estratégias corporativas de descarbonização em setores relevantes (especialmente no Ocidente). A literatura e as avaliações institucionais variam sobre a magnitude desses efeitos, mas dificilmente negam a direção. A própria avaliação do IPCC sobre a lacuna entre políticas atuais, NDCs e metas mostra que o regime não "resolveu", porém mudou o espaço do possível.

A liderança, entretanto, foi assimétrica. A União Europeia se tornou a potência mais consistentemente comprometida com mitigação: desenvolveu políticas internas relativamente estáveis, aumentou a participação de renováveis, implementou instrumentos de precificação e integrou clima à política industrial. Esse "europeísmo climático" também foi estratégico: posicionou a UE como empreendedor normativo e como agente de competitividade futura. Ao lado disso, a UE investiu em diplomacia climática e em mecanismos de financiamento, ainda que a escala tenha ficado aquém do necessário para reduzir assimetrias globais.

Os Estados Unidos exibiram um padrão errático: administrações democratas avançavam parcialmente; administrações republicanas bloqueavam, revertiam ou desfinanciavam. Essa oscilação não é um detalhe: ela reduziu a credibilidade externa e produziu "curtos-circuitos" no regime, uma vez que os EUA são ator fundamental. A aprovação do *Inflation Reduction Act* (IRA) em 2022 foi uma inflexão importante: o governo dos EUA o descreve como o maior investimento climático-energético da história do país, e agências federais o caracterizam como a legislação climática mais significativa, centrada em incentivos e política industrial verde. Mesmo assim, a estabilidade temporal dessa agenda sempre esteve dependente do ciclo político doméstico.

A China, por sua vez, foi o grande dilema do regime. Seu crescimento acelerado — especialmente entre 2000 e 2020 — elevou as emissões globais de forma massiva. Ao mesmo tempo, desde 2013-14, Pequim investiu pesadamente em renováveis, redes e manufatura limpa, criando economias de escala que reduziram custos globais. O regime climático, paradoxalmente, conviveu com uma

dinâmica estrutural de "dupla verdade": (1) o aquecimento se acelerou porque China, Índia e outros emergentes cresceram com base fóssil; (2) a transição tecnológica ganhou tração justamente porque o tamanho desses mercados e suas cadeias produtivas reduziram custos de tecnologias limpas. A política climática global, nessa leitura, foi sempre uma negociação entre realidades materiais (energia e desenvolvimento) e narrativas normativas (responsabilidade histórica, justiça, equidade).

Por fim, a era pós-Guerra Fria também teve um efeito psicológico-institucional: gerou a crença de que bens públicos globais poderiam ser produzidos via conferências, compromissos e mecanismos financeiros. Essa crença sustentou o ritual das COPs e a legitimidade do multilateralismo ambiental. O problema é que esse "imaginário cooperativo" dependia de um mínimo de confiança e previsibilidade — e isso começou a se dissolver rapidamente em 2020.

### **3. A ruptura estrutural (2020-2026): pandemia, guerra, rearmamento, erosão institucional e recuo climático**

A pandemia de COVID-19 abriu uma fase de disrupção de cadeias globais de suprimento e acelerou uma mudança na gramática da economia política internacional: "eficiência" foi substituída por "resiliência"; "just-in-time" por "just-in-case". Isso significou reindustrialização seletiva, controle de insumos críticos e políticas industriais defensivas. O clima, nesse processo, tornou-se um objetivo concorrente: importante, porém subordinado a emprego, segurança e competitividade.

A invasão russa da Ucrânia em 2022 marcou um ponto de não retorno para a revalorização da geopolítica. A guerra não apenas reintroduziu conflito de alta intensidade no continente europeu; ela também transformou energia em arma e tornou a segurança energética um tema central de soberania. Estados europeus, mesmo com compromissos climáticos, recorreram a gás natural liquefeito, carvão e importações alternativas para evitar colapsos de abastecimento. Ao mesmo tempo, gastos militares cresceram, deslocando recursos e atenção. Em linguagem sistêmica: a prioridade passou de "mitigação cooperativa" para "sobrevivência estratégica".

Essa mudança tem efeitos diretos sobre o regime climático. Mitigação exige horizonte longo, confiança, previsibilidade e coordenação. Geopolítica exige horizonte curto, capacidade de coerção, redundância e controle doméstico. Quando a segunda lógica domina, instituições multilaterais tendem a perder centralidade. Em 2026, isso é visível em múltiplos sinais: fragmentação de regras comerciais, sanções, controles de exportação tecnológica, disputa por minerais críticos e tecnologias estratégicas. O clima não desaparece, mas é reconfigurado: torna-se uma dimensão da competição, não um campo de cooperação.

A crise democrática em várias sociedades reforça esse quadro. A ascensão de forças de extrema direita e a normalização de discursos antiambientais e anticientíficos reduzem o espaço político doméstico para políticas climáticas custosas. Além disso, a própria ideia de "globalismo" — base cultural do regime — passa a ser tratada como ameaça por movimentos nacionalistas. O multilateralismo ambiental, nesse cenário, torna-se alvo fácil: elites nacionalistas o descrevem como imposição externa, burocracia inútil ou conspiração.

Nos Estados Unidos, esse movimento ganhou força extrema com a vitória republicana de 2024 e a posse de Donald Trump em 20 de janeiro de 2025 (com JD Vance como vice-presidente), segundo registros públicos amplamente reportados. Em 2025, há registros oficiais de uma diretriz do governo Trump para a retirada dos EUA de dezenas de organizações internacionais consideradas contrárias aos interesses nacionais, o que sinaliza desmonte do internacionalismo institucional. Fontes externas (incluindo organizações de ciência e *advocacy*) também indicam intenção ou movimentos de retirada

de compromissos climáticos e de espaços científicos multilaterais. A consequência estratégica é clara: sem o ator norte-americano como participante minimamente confiável, a capacidade de liderança coletiva se reduz; e, sem liderança, o regime tende à inércia.

Ao mesmo tempo, a multipolaridade de 2026 é mais "dura" do que a multipolaridade imaginada nos anos 1990. Há polos com nacionalismos assertivos e regimes iliberais. A União Europeia permanece como polo relativamente mais comprometido com governança global e mitigação, mas sua capacidade de moldar o sistema é limitada por: (a) fragmentações internas; (b) dependências estratégicas; (c) pressões de segurança. A Rússia, em guerra e sob sanções, aprofunda uma lógica de sobrevivência geopolítica na qual o clima é irrelevante e o regime climático é contrário ao interesse nacional. A Índia combina crescimento e nacionalismo; sustenta prioridades energéticas e industriais domésticas. A China equilibra ambição tecnológica com segurança energética e estabilidade política, produzindo uma política climática ambivalente.

Nesse ponto, a balança climática muda de modo estrutural: a mitigação deixa de ser um projeto compartilhado e passa a ser, no máximo, um somatório imperfeito de políticas nacionais, cada vez mais condicionadas por estratégias de poder. Se nos anos Paris-Glasgow a ideia de "transição energética" ganhou densidade cultural global, no período 2022-2026, ela é disputada por conceitos concorrentes: segurança energética, soberania industrial, autonomia tecnológica, resiliência estratégica.

Esse recuo não significa que o regime climático "morreu"; ele significa que o regime perde capacidade de produzir aceleração adicional na mitigação. Em termos práticos, isso implica maior probabilidade de *overshoot* prolongado e maior necessidade de adaptação. E aqui entra a parte mais perturbadora do quadro: o planeta não espera a política. Em 2024, a temperatura média global atingiu cerca de 1,55°C acima do período 1850-1900 segundo a OMM (2025), e observatórios europeus confirmaram 2024 como o ano mais quente, o primeiro acima de 1,5°C em média anual. Em 2025, instituições europeias reportaram que 2023-2025, em média, superou 1,5°C e que 2025 foi um dos anos mais quentes já registrados. Ainda falta mais um par de anos acima de 1,5 graus para poder definir que mudamos de patamar de aquecimento global. Entramos numa era em que o debate político global ocorre já dentro de uma realidade física de aquecimento que, durante três anos consecutivos, ultrapassa o símbolo central do Acordo de Paris.

#### **4. IA, energia e a virada para adaptação: "transição por adição", realismo climático e desigualdade radical**

A transformação sistêmica 2020-2026 coincide com um choque tecnológico: o crescimento explosivo de sistemas de IA e a expansão acelerada de centros de dados. Isso introduz uma nova restrição material para a política climática: demanda por energia elétrica crescente, concentrada e urgente. A Agência Internacional de Energia [IEA] (2024) estima que centros de dados consumiram cerca de 415 TWh em 2024 (aprox. 1,5% da oferta de eletricidade global), com crescimento anual muito acima do crescimento do consumo total, e projeta que o consumo pode dobrar até ~945 TWh em 2030, com taxas de crescimento em torno de 15% ao ano no período 2024-2030 em seu cenário-base. Autoridades europeias ecoam esse diagnóstico e associam explicitamente o impulso principal à computação acelerada usada para IA.

Essa dinâmica tem três efeitos estruturais sobre o clima:

- Pressão por oferta firme: para sustentar data centers, países recorrem a fontes despacháveis e confiáveis no curto prazo. Isso pode significar gás natural, carvão, em alguns casos, e revalorização

nuclear onde é politicamente viável. Mesmo com crescimento de renováveis, a necessidade de confiabilidade pode reforçar os combustíveis fósseis — ao menos durante a fase de expansão da infraestrutura elétrica e armazenamento. Contudo, é um equívoco ver a IA apenas como um dreno energético. Essas mesmas tecnologias são ferramentas cruciais para a mitigação: desde a otimização de redes inteligentes e previsão de eventos climáticos até a descoberta de novos materiais para captura de carbono e baterias de alta densidade. A IA pode ser o catalisador que permitirá ao mundo gerir a complexidade de uma rede elétrica 100% renovável.

- Competição geopolítica por energia e chips: IA não é apenas tecnologia comercial; tornou-se variável estratégica. Isso intensifica a rivalidade EUA-China, com controles de exportação, política industrial e corrida por liderança tecnológica. O clima, nesse cenário, vira "subproduto" da competição: cada bloco quer eletricidade barata, cadeias seguras e liderança industrial, mesmo que isso implique aumento de emissões no curto prazo.
- Mudança no conceito de transição: em vez da transição por substituição (renováveis substituem fósseis), avança a transição por adição (renováveis crescem, mas fósseis também, mesmo que em ritmo bastante menor). A consequência é que metas de mitigação ficam ainda mais difíceis sem políticas drásticas e coordenação, e aumenta a plausibilidade política do "realismo climático": a crença de que é possível adaptar-se a um aquecimento significativo sem custos intoleráveis. Essa crença pode ser explícita ou subterrânea, e cresce em governos e corporações quando a mitigação global parece improvável.

Nesse ponto, a política climática tende a deslocar-se para adaptação por razões estruturais. Mitigação é um bem público global sujeito a *free-riding*: se um país reduz emissões, mas os demais não, ele paga custos e recebe apenas parte dos benefícios. Adaptação, ao contrário, é "apropriável" nacionalmente: investimentos em infraestrutura resiliente, seguro, gestão hídrica, saúde pública e proteção costeira geram benefícios domésticos e podem ser planejados sem coordenação global profunda. Em um mundo de baixa confiança, governos racionalmente priorizam o que controlam.

O problema, porém, é que a adaptação é um espelho cruel das desigualdades globais. Países ricos — com Estado eficaz, capital e tecnologia — podem reduzir danos relativos, ainda que com perdas grandes. Países de renda média alta (como Brasil) têm capacidade parcial, mas enfrentam perdas mais amplas por desigualdade interna, vulnerabilidades territoriais e limitações institucionais. Já países pobres de renda baixa e muitos países de renda média baixa enfrentam uma armadilha: alta vulnerabilidade, baixa capacidade estatal e financiamento externo cada vez mais escasso. E aqui o regime climático revela uma ironia histórica: os países mais responsáveis pelas emissões acumuladas têm maior capacidade de proteção; os menos responsáveis têm menos capacidade e sofrem mais.

Essa assimetria alimenta instabilidade política, migrações e conflitos, que por sua vez reforçam nacionalismo e securitização — fechando um ciclo perverso. A "balança" climática, portanto, não é apenas ambiental: ela é geopolítica e civilizacional. Quando o aquecimento agrava eventos extremos, crises alimentares e insegurança hídrica, o efeito político frequente é mais nacionalismo, mais militarização de fronteiras e menos cooperação — exatamente o oposto do que a mitigação requer.

Nesse cenário, a promessa do Acordo de Paris se transforma numa gestão de danos: contenção parcial do aquecimento, aceleração tecnológica desigual, adaptação como prioridade real e crescente normalização de *overshoot*. As COPS 29 e 30 (Baku, 2024 e Belém, 2025) mostraram que o sistema de reunião anual das COPs está exaurido, no sentido de que já deu tudo o que podia dar e qualquer avanço será marginal, em função das dramáticas transformações do sistema internacional. Contudo, o sistema continuará funcionando como arena de reunião e diálogo de múltiplos atores estatais e não estatais. O IPCC AR6 já indica que, com NDCs pré-COP26 e sem aumento de ambição, a mediana de aquecimento modelado chega a ~2,8°C, e iniciativas independentes como o *Climate*

*Action Tracker* colocam políticas atuais em torno de  $\sim 2,6^{\circ}\text{C}$  (com variações conforme a metodologia). Ou seja: mesmo "com regime", o mundo caminha para níveis elevados de risco sistêmico.

## 5. Perspectivas

A dinâmica perversa atual pode mudar? Sim, pode e provavelmente mudará, apenas não sabemos quando e a que preço. Estamos numa era da história de crescente irracionalidade, similar ao período entre 1914 e 1945, com a diferença de que uma terceira guerra mundial é improvável pela existência das armas nucleares, como afirmava Raymond Aron durante a Guerra Fria: a paz é impossível e a guerra é improvável. O *driver* principal da atual era de irracionalidade é o crescimento dos nacionalismos ofensivos como naquele período, mas a isto se adiciona como fundamental o sentimento de incerteza e insegurança gerado pela atual aceleração exponencial do desenvolvimento tecnológico, em particular da inteligência artificial, já que pela primeira vez na história os humanos estamos criando uma nova espécie, que eventualmente poderá nos ajudar muito, mas não necessariamente, e que pode também produzir uma bifurcação da humanidade criando uma subespécie de super-humanos.

## Referências

- Aron, R. (1980). Paz e guerra entre as nações (Prefácio do autor de 1979). Editora Universidade de Brasília.
- Climate Action Tracker. (2024). Global warming projections. <https://climateactiontracker.org>
- European Commission. (2019). The European Green Deal. European Commission.
- Falkner, R. (2016). Global climate governance. *Global Policy*, 7(S1), 15-24.
- Gallagher, K. P., & Zhang, F. (2020). China's global climate leadership. *Energy Policy*, 144, 111614.
- Harari, Y. N. (2024). *Nexus: Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial*. Companhia das Letras.
- International Energy Agency. (2024). Electricity 2024: Analysis and forecast to 2026 (Data centres and AI). IEA.
- International Energy Agency. (2025). World Energy Outlook 2025. IEA.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2018). Global warming of 1.5°C. IPCC.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). AR6 synthesis report: Climate change 2023. IPCC.
- Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7-23.
- Kurzweil, R. (2024). A singularidade está mais próxima: A fusão do ser humano com o poder da inteligência artificial. Goia.
- Nordhaus, W. D. (2019). Climate change: The ultimate challenge for economics. *American Economic Review*, 109(6), 1991-2014.
- Schellnhuber, H. J., et al. (2014). Climate change as a risk multiplier. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(47), 16856-16861.

Suleyman, M., & Bhaskar, M. (2024). *A próxima onda: Inteligência artificial, poder e o maior dilema do século 21*. Record.

Tooze, A. (2021). *Shutdown: How COVID shook the world's economy*. Allen Lane.

United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. UNFCCC.

United Nations Framework Convention on Climate Change. (1997). *Kyoto Protocol*. UNFCCC.

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015). *Paris Agreement*. UNFCCC.

U.S. Congress. (2022). *Inflation Reduction Act of 2022*. Public Law 117-169.

World Meteorological Organization. (2025). *State of the global climate 2024*. WMO.

Zürn, M. (2018). *A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation*. Oxford University Press.

---

# Novas regras do jogo comercial: sustentabilidade, tecnologias e alinhamentos geopolíticos

*Michelle Márcia Viana Martins e Rodrigo Fagundes Cezar*

## 1. Introdução

Um boi nasce em uma fazenda no interior do Mato Grosso, passa dois anos em pastagens em Rondônia até ser abatido em um frigorífico local, três meses depois, chega ao supermercado em Amsterdã e completa o trajeto repetido milhões de vezes ao ano por outros animais. Essa dinâmica, que sustentou bilhões de dólares em exportações brasileiras e alimentou milhões de pessoas pelo mundo, ganha uma etapa adicional que tem transformado a natureza do comércio internacional: os fornecedores devem provar que nenhuma árvore foi derrubada para que este boi existisse.

Tecnologias de coordenadas geográficas e registros em sistemas de monitoramento ambiental devem demonstrar que a área de pastagem onde o animal esteve durante sua vida é livre de desmatamento recente. Essa é uma exigência europeia que, a partir de dezembro de 2025, determinará que toda carne e outras seis *commodities* importadas pela UE demonstrem estar livres de desmatamento após 31 de dezembro de 2020. Essa regra obriga o Brasil, maior exportador mundial de carne bovina e culturas agrícolas, a implementar sistemas de rastreabilidade que vão além das práticas atuais. A mesma lógica se aplica à soja que alimenta porcos na China, ao café consumido em Paris e à madeira transformada em móveis em Berlim.

## 2. O jogo do comércio em transformação: implicações para o Brasil

Esta não é apenas mais uma exigência comercial no sentido tradicional do termo, mas a materialização de uma transformação na arquitetura do comércio global, onde a sustentabilidade deixa de ser um compromisso voluntário para se tornar vinculante e, mais recentemente, um instrumento geopolítico. O Brasil está no centro dessa mudança que redefinirá as relações comerciais nas próximas décadas. A questão que se coloca é: como atender a esses requisitos ambientais, promover exportações e manter autonomia estratégica?

As pesquisas desenvolvidas ao longo de décadas pela Embrapa e universidades ocorreram para adaptar culturas ao Cerrado, criar sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta e aumentar a produtividade. Mas, para tornar esse agro mais sustentável nos moldes que a Europa exige, o país precisa de tecnologias que vão além da agricultura tradicional: sensores remotos de alta resolução, sistemas de processamento de grandes volumes de dados geoespaciais, plataformas de *blockchain* para rastreabilidade de cadeias de suprimento, brincos eletrônicos para identificação individual de animais, satélites de imagem com resolução espacial inferior a meio metro, *softwares* de inteligência artificial para processar imagens e detectar mudanças em cobertura vegetal, infraestrutura para armazenar e processar informação, centrais de monitoramento que conectam dados de diferentes fontes em tempo real.

Esses bens de capital, equipamentos e tecnologias que permitirão ao Brasil demonstrar conformidade com o regulamento europeu antidesmatamento (EUDR) não são produzidos no país ou, quando são, dependem de componentes importados. Os fornecedores globais dessas tecnologias concentram-se em três regiões: Estados Unidos, que dominam *softwares*, processamento de dados e inteligência artificial por meio de empresas como Google, Microsoft e *startups* do Vale do Silício; China, que produz sensores, equipamentos eletrônicos e infraestrutura de telecomunicações a custos competitivos; e a própria União

Europeia, que desenvolve satélites de observação terrestre a partir do programa Copernicus, fornecendo plataformas de certificação e verificação.

O Brasil busca cumprir exigências europeias de sustentabilidade e participar do comércio global de produtos verdes, mas não desenvolve a capacidade industrial necessária para produzir essas tecnologias domesticamente, de maneira autônoma. O Brasil persegue uma política climática que considera ambiciosa, mas tem dificuldades de priorizar a industrialização do setor de tecnologias limpas. Essa é uma contradição que vai além da dependência externa, revelando a dificuldade do país em construir a infraestrutura tecnológica e industrial que suas próprias metas climáticas exigem. Em um mundo onde tecnologias pudessem circular livremente, essa contradição seria menos grave. O Brasil poderia apenas importar as soluções que não produz, como fez historicamente com bens de capital e equipamentos industriais. Mas essa opção pode tornar-se menos acessível.

O problema se agrava porque o contexto internacional mudou. Desde os anos 2000, o comércio global passou por alterações estruturais: a China entrou na OMC em 2001 como a oficina do mundo; o iPhone, uma marca americana criada em 2007, tornou-se o símbolo de como as cadeias produtivas atravessam oceanos e ainda reduzem os custos do produto final; o Brasil beneficiou-se da onda das *commodities*, expandindo a fronteira agrícola. Entretanto, a crise de 2008 interrompeu esse movimento e marcou o fim da hiperglobalização, dando início a uma fase marcada por tensões, fragmentação e geopolítica nas relações comerciais.

O comércio deixou de ser apenas uma questão de custos e eficiência para se tornar também uma questão de alinhamento político. Países começaram a reorganizar suas cadeias considerando não apenas quem produz mais barato ou melhor, mas quem é aliado ou rival no xadrez geopolítico. Essa mudança foi medida por Gopinath et al. (2024), ao desenvolverem uma métrica de distância geopolítica entre países usando padrões de votação na Assembleia Geral das Nações Unidas: quanto mais similares os votos, mais próximos geopoliticamente dois países estão. Aplicando essa métrica aos fluxos comerciais globais, o estudo do FMI encontrou que a distância geopolítica média entre parceiros comerciais caiu cerca de 7% desde 2008. Em outras palavras, países passaram a comercializar mais com aqueles que compartilham suas visões de mundo e menos com aqueles que divergem politicamente.

A invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022 tornou essa tendência visível. A Europa redesenhou sua matriz energética em meses, cortando a dependência do gás russo e buscando fornecedores alternativos alinhados geopoliticamente. Mas o processo começou antes. Desde meados dos anos 2000, os Estados Unidos passaram a ver a China como rival geopolítico, manifestando-se por meio de políticas de contenção tecnológica que restringiram o acesso chinês a semicondutores avançados, equipamentos de fabricação e *softwares* considerados sensíveis. Ainda que esse prognóstico não seja evidência de uma "desglobalização", indica que a geopolítica se tornou um fator interveniente nas estratégias empresariais. As empresas estadunidenses, por exemplo, buscam alinhar-se ao discurso geopolítico dos EUA para mostrar "capitalismo patriótico" e ganhar, assim, incentivos de seus governos (Cezar, 2025).

O McKinsey Global Institute (2025) identificou um padrão nos fluxos comerciais: economias grandes e alinhadas a um dos polos geopolíticos reduziram a distância geopolítica de seus parceiros, concentrando trocas com países que compartilham suas preferências. Já países como Brasil, Índia e os membros da ASEAN mantiveram ou ampliaram a diversificação, navegando entre blocos sem pertencer a nenhum.

A fragmentação geoeconômica emergente cria, então, um paradoxo para o Brasil: a Europa exige que o país adote tecnologias avançadas para comprovar sustentabilidade, mas essas mesmas tecnologias não são produzidas domesticamente e estão cada vez mais difíceis de acessar, já que os países que as fabricam passaram a utilizá-las como instrumentos de poder geopolítico.

Como a economia brasileira precisa importar tecnologias de todas essas fontes para construir sistemas de rastreabilidade e monitoramento que atendam aos requisitos europeus de sustentabilidade, a fragmentação geopolítica representa um custo adicional e um risco de desabastecimento de componentes, caso as tensões se aprofundem. Não se trata apenas de pagar mais caro por equipamentos, mas de lidar com incertezas quanto às exigências de fornecedores estrangeiros ou a eventuais políticas públicas de países terceiros que possam instrumentalizar a dependência estratégica brasileira.

Essa dinâmica expõe relações assimétricas de poder entre Estados, em que grandes potências utilizam o controle sobre tecnologias como instrumento de influência, enquanto países em desenvolvimento permanecem presos a dependências que limitam sua autonomia. O que está em jogo vai além da eficiência econômica ou das vantagens de especialização: envolve questões de soberania tecnológica e de capacidade de ação independente no sistema internacional.

Embora o Brasil demonstre condições de desenvolver parte dessas tecnologias internamente — pois possui competência reconhecida em agricultura de precisão, sensoriamento remoto aplicado ao monitoramento ambiental e processamento de dados geoespaciais —, são necessários investimentos sustentados em pesquisa e desenvolvimento industrial, algo que o país historicamente faz de forma intermitente e insuficiente.

O país tem capacidade científica, mas enfrenta dificuldades para transformar esse conhecimento em capacidade industrial ou em ecossistemas de inovação consistentes. Além disso, o financiamento do desenvolvimento tecnológico de longo prazo é limitado pela escassez de recursos. O bolso dos países ricos é mais fundo. Não por acaso, dados do *Global Trade Alert* mostram que os investimentos via incentivos são muito maiores no Norte Global que no Sul Global. Apenas China, União Europeia e Estados Unidos respondem por cerca de 75% das medidas documentadas (World Bank, 2023).

O Brasil depende também de acesso a bens de capital e componentes que não são produzidos no país: semicondutores avançados, sensores de alta precisão, equipamentos de telecomunicações, *softwares* proprietários. É nesse ponto que o sistema multilateral de comércio deveria cumprir seu papel, garantindo que países possam acessar as tecnologias necessárias para suas transições econômicas sem se tornarem reféns de disputas geopolíticas entre grandes potências.

O sistema multilateral, contudo, opera hoje sob uma lógica diferente da prevista em sua criação. Não se trata de um sistema que se fragmentou de forma caótica, mas de um padrão onde grandes economias agem unilateralmente, de forma que seus interesses convergem e se reforçam mutuamente (Hopewell, 2020). Nesse contexto, o papel do multilateralismo passa a ser concertar o unilateralismo (Susskind e Vines, 2024): países tomam medidas individuais com base em objetivos ou princípios comuns, mantendo um certo nível de coordenação informal. No entanto, há também uma lógica de poder por trás de ações aparentemente descoordenadas, onde potências agem fora das regras multilaterais, mas de maneira alinhada. Isso cria uma forma de governança baseada no que Naím (2009) caracteriza como "minilateralismo": acordos entre pequenos grupos de grandes potências que operam de forma paralela ao sistema multilateral formal, criando regras informais que coexistem com e muitas vezes se sobrepõem às instituições multilaterais.

O órgão de apelação da OMC, responsável por arbitrar disputas comerciais entre membros, está paralisado desde 2019 porque Estados Unidos bloqueiam nomeação de novos árbitros, insatisfeitos com decisões que consideraram contrárias a seus interesses. Negociações para atualizar regras sobre subsídios, propriedade intelectual, comércio digital e outros temas relevantes estão travadas há anos. A Rodada Doha, lançada em 2001 com ambição de ser a rodada do desenvolvimento, foi abandonada sem produzir resultados substantivos.

O que resta é a proliferação de acordos bilaterais e regionais que criam teias complexas de regras sobrepostas e frequentemente conflitantes. Nesse contexto, países recorrem a tarifas, barreiras não tarifárias, restrições à exportação de tecnologias, controles sobre investimentos, requisitos de localização de dados e uma série de outros instrumentos para perseguir objetivos que vão além do comércio: segurança nacional, autonomia tecnológica, proteção de campeões nacionais e preservação de empregos em setores politicamente sensíveis.

O discurso oficial para o unilateralismo costuma invocar preocupações com segurança, direitos humanos, proteção ambiental ou padrões trabalhistas. Surge, então, uma questão fundamental: não é claro o que é legítimo e o que serve primariamente a interesses econômicos. As demandas da União Europeia em sustentabilidade, por exemplo, podem ser, ao mesmo tempo, legítimas e protecionistas; essas categorias não são mutuamente excludentes. A UE transpõe suas regras ambientais domésticas para o comércio internacional, mas isso reflete genuinamente seus valores ambientais ou serve, sobretudo, a seus interesses econômicos? Provavelmente ambos, e separar essas motivações é muito difícil.

No âmbito do unilateralismo climático, mais do que simplesmente voltar à discussão sobre protecionismo disfarçado - que é, por definição, difícil se ser observado - é importante discutir os efeitos observáveis das políticas europeias sobre outros países. A União Europeia exige sustentabilidade dos exportadores enquanto subsidia pesadamente sua própria indústria verde. O *Green Deal Industrial Plan*, lançado em 2023, mobiliza bilhões de euros para apoiar empresas europeias no desenvolvimento e produção de tecnologias limpas. Os Estados Unidos seguiram caminho semelhante com o *Inflation Reduction Act*, que destinou US\$ 369 bilhões à transição energética, beneficiando empresas americanas. A China, por sua vez, investe trilhões de yuans em suas indústrias de painéis solares, baterias e veículos elétricos. Como essas ações impactam o Brasil? Elas ajudam a mitigar injustiças climáticas, ainda que sirvam também para outras funções?

O problema central é: ações voltadas para a sustentabilidade, mas também para outros objetivos, promovem de fato a sustentabilidade, vista não só como proteção ambiental, mas também como justiça climática? Países em desenvolvimento são compelidos a cumprir exigências ambientais rigorosas sem acesso aos mesmos subsídios que países ricos, prazos de desenvolvimento ou proteção de mercado que as economias avançadas tiveram e ainda mantêm. Exigências ambientais que podem ser legítimas são aplicadas de forma desigual, pois quem impõe as regras também subsidia seus campeões nacionais e não considera de maneira ativa os efeitos distributivos em outros países, incentivando uma dinâmica comercial desigual.

Para o Brasil, esse sistema cria um dilema múltiplo: como atender aos requisitos ambientais europeus se o acesso às tecnologias necessárias para isso está sendo restringido por disputas geopolíticas nas quais o país não quer tomar partido? Como competir no mercado global de produtos sustentáveis se os concorrentes recebem subsídios de seus governos enquanto o Brasil não investe adequadamente em sua própria indústria verde? Como construir autonomia tecnológica se o país não prioriza o desenvolvimento industrial nas áreas necessárias para cumprir suas próprias metas climáticas? Como lançar uma estratégia efetiva que pressione os países estrangeiros a avaliar sustentabilidade para além apenas da lógica ambiental - mas também em termos de justiça social e econômica em países afetados?

A sustentabilidade ambiental, que deveria ser uma área de cooperação global, com todos os países compartilhando o interesse comum em preservar um clima estável e ecossistemas funcionais, está se transformando em mais um tabuleiro de poder, no qual grandes potências definem unilateralmente padrões que servem a seus interesses e depois os impõem a terceiros por meio de condicionalidades de acesso a mercado.

Esse padrão revela como o mundo está conectado de formas nem sempre óbvias: decisões de política comercial tomadas em Washington sobre exportações de semicondutores afetam a capacidade do Brasil de rastrear gado na Amazônia; tensões entre China e Taiwan sobre o *status* político da ilha afetam a disponibilidade global de *chips* usados em brincos eletrônicos que identificam bovinos individualmente; regulações europeias sobre privacidade de dados determinam onde e como empresas brasileiras podem armazenar informações sobre suas cadeias de suprimento. Cada uma dessas conexões representa um ponto de vulnerabilidade para países que dependem de tecnologias importadas para atender a exigências ambientais.

### 3. Conclusão

O boi que nasceu no Mato Grosso ainda chegará ao supermercado em Amsterdã, mas agora carrega consigo um dossiê volumoso: coordenadas das propriedades por onde passou, registros de todas as transferências, imagens de satélite das pastagens, consultas ao Cadastro Ambiental Rural, verificação de ausência em listas de trabalho escravo, confirmação de que não transitou por territórios indígenas. Esse dossiê não é mera burocracia, mas a materialização de uma ordem comercial em que sustentabilidade e geopolítica se entrelaçam de formas complexas. É uma ordem na qual a Europa utiliza seu poder regulatório para impor seus valores ambientais como condição de acesso ao mercado, e onde também se decide quem fornece as tecnologias necessárias para essa adaptação, quem define os padrões técnicos desses sistemas e quem controla os dados gerados por eles. Cada uma dessas decisões traz implicações diretas para a soberania e a autonomia nacional.

É difícil navegar por esse ambiente complexo. Alguns pesquisadores sugerem que geopolítica, combate às mudanças climáticas e ganho de eficiência formam um trilema, pois não é possível avançar plenamente nos três ao mesmo tempo. No caso do Brasil, é essencial reforçar que mesmo ações unilaterais devem ser ancoradas em normas definidas multilateralmente. Nesse processo, é necessário reforçar também a ênfase sobre justiça climática para além apenas do foco em suas dimensões de maneira separada. Rejeitar o unilateralismo em um contexto global fragmentado tende a ser inviável, mas pressionar para que ele siga certas regras pode ser politicamente mais viável, favorecendo a formação de coalizões amplas.

### Referências

- Bondi, A. Baccini, L. (2025). Economic Efficiency, Security, and Sustainability: Individual-level Preferences in a New Era of Trade Relations. Paper presented at the Workshop "Geopoliticization and the Changing International Political Economy of Global Value Chains", Trento.
- Cezar, R. (2025). Who Wants Geopolitics? Explaining Varying Business Support for Supply Chain Resilience. Working paper. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=5502798](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5502798)
- Gopinath, G., Gourinchas, P.O., Presbitero, A.F., & Topalova, P. (2024). Changing Global Linkages: A New Cold War? IMF Working Paper WP/24/76. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2024/English/wpiea2024076-print-pdf.ashx>
- Hopewell, K. (2020). Clash of Powers: US-China Rivalry and the New Geopolitics of Global Trade Governance. *Cambridge Review of International Affairs*, 33(2), 194-212. <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1699955>
- McKinsey Global Institute. (2025). Geopolitics and the geometry of global trade: 2025 update. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/geopolitics-and-the-geometry-of-global-trade-2025-update>

Naím, M. (2009). Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action. *Foreign Policy*, July/August. . <https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>

Suskind, D. e Vines, D. (2024). Global economic order and global economic governance. *Oxford Review of Economic Policy*, 40(2). ). <https://doi.org/10.1093/oxrep/gra021>

World Bank (2023). *Unfair Advantage: Distortive Subsidies and Their Effects on Global Trade*. Trade, Investment and Competitiveness Insight.

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/0534eca53121c137d3766a02320d0310-0430012022/related/Unfair-Advantage-Distortive-Subsidies-and-Their-Effects-on-Global-Trade-2023.pdf>

**SEÇÃO II**

**COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL NO NOVO CONTEXTO  
GLOBAL**

---

# Comercio internacional y sostenibilidad: transformaciones, tensiones y oportunidades para América Latina

*Alan Fairlie y Ariana Figueroa*

## 1. Introducción

Durante las últimas dos décadas, la relación entre comercio internacional y desarrollo sostenible ha experimentado una transformación sustantiva. A comienzos del siglo XXI, el comercio era concebido principalmente como un instrumento para promover el crecimiento económico, la integración internacional y la reducción de la pobreza, mientras que las consideraciones ambientales ocupaban un lugar secundario, generalmente circunscrito al ámbito de la cooperación internacional o a compromisos no vinculantes. Sin embargo, este enfoque ha evolucionado de manera significativa a medida que la sostenibilidad se ha consolidado como un principio estructurante de la gobernanza económica global.

La progresiva reducción de los aranceles, impulsada por procesos de liberalización multilateral y la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales, ha desplazado el eje de la regulación comercial hacia instrumentos de carácter no arancelario. En este contexto, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias y regulaciones ambientales han adquirido un rol central en la configuración del acceso efectivo a los mercados. Estas medidas persiguen objetivos legítimos de política pública, como la protección del medio ambiente, la salud humana y la preservación de la biodiversidad. No obstante, su creciente complejidad y alcance extraterritorial han introducido nuevas tensiones en el sistema comercial, particularmente para los países en desarrollo.

El giro regulatorio observado en los últimos años, ejemplificado por iniciativas como el Pacto Verde Europeo y la intensificación de estándares ambientales en el comercio agroalimentario, refleja un cambio cualitativo en la lógica del comercio internacional. La sostenibilidad ha dejado de ser un objetivo complementario para convertirse en un criterio determinante del comercio, redefiniendo las condiciones bajo las cuales los bienes pueden circular a nivel global. Este proceso ha reforzado la interdependencia entre políticas comerciales, ambientales y de desarrollo, pero también ha evidenciado profundas asimetrías en capacidades productivas, institucionales y tecnológicas entre países.

Desde la perspectiva de las economías en desarrollo, y en particular de Latinoamérica, este nuevo escenario plantea desafíos sustantivos. El cumplimiento de estándares ambientales cada vez más exigentes implica costos de adaptación que no se distribuyen de manera homogénea entre los actores económicos, afectando de forma desproporcionada a pequeños y medianos productores. Asimismo, la aplicación diferenciada de medidas no arancelarias puede inducir la reorientación de flujos comerciales hacia mercados con menores exigencias regulatorias, generando riesgos de fragmentación del comercio y efectos indirectos contrarios a los objetivos ambientales perseguidos.

En este contexto, el presente ensayo examina la evolución del vínculo entre el comercio internacional y la sostenibilidad ambiental en los últimos veinte años, con énfasis en el papel creciente de las regulaciones ambientales y las medidas no arancelarias. A partir de una revisión analítica de la literatura especializada, se identifican las principales transformaciones del sistema comercial, los dilemas que emergen de la integración de objetivos ambientales en la política comercial y los desafíos actuales para lograr un comercio sostenible que sea, al mismo tiempo, ambientalmente eficaz y compatible con las necesidades de desarrollo.

## 2. Evolución del vínculo comercio-desarrollo sostenible

Entre 2000 y 2020, la relación entre comercio internacional y desarrollo sostenible experimentó una transformación gradual pero estructural, asociada a cambios en los instrumentos de política comercial y en la forma en que los objetivos ambientales se incorporaron al sistema comercial. Este período refleja el tránsito desde una lógica centrada en la liberalización del comercio hacia un régimen crecientemente regulado, en el que la sostenibilidad pasa de ocupar un rol complementario a convertirse en un criterio relevante para el acceso efectivo a los mercados.

Desde una perspectiva sudamericana, la incorporación de consideraciones ambientales en el sistema comercial internacional ha estado marcada, desde sus orígenes, por una fuerte asimetría entre países desarrollados y en desarrollo. Como señala Motta Veiga (2003), durante la década de 1990 el debate sobre comercio y medio ambiente se configuró bajo una marcada polarización Norte-Sur, en la que las economías del Sur expresaron una preocupación persistente frente al riesgo de que las normas ambientales fueran utilizadas como instrumentos de restricción comercial encubierta. En este contexto, los países sudamericanos defendieron una aproximación basada en la cooperación, el respeto a las prioridades nacionales de desarrollo y la separación institucional entre liberalización comercial y regulación ambiental, rechazando la introducción de estándares ambientales vinculantes en el marco multilateral. Esta posición sentó las bases de una agenda "defensiva" del Sur en materia de comercio y medio ambiente, orientada a preservar el acceso a mercados y evitar nuevas formas de condicionalidad, y explica las reservas iniciales frente al progresivo "enverdecimiento" de la política comercial de las economías avanzadas.

### 2.1. Liberalización y sostenibilidad "blanda"

En los primeros años del siglo XXI, la política comercial internacional estuvo orientada principalmente a la liberalización arancelaria y a la ampliación del acceso a los mercados, principalmente para los países en desarrollo. La Ronda de Doha de la OMC (2001) consolidó esta orientación al priorizar la reducción de barreras en los sectores agrícola e industrial, mientras que las cuestiones ambientales quedaron circunscritas a un plano secundario, abordadas principalmente en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMB) (Comisión Europea, s.f.).

En este contexto, la sostenibilidad ambiental fue incorporada de manera "blanda", como un objetivo paralelo que no introducía condicionalidades sobre los flujos comerciales. El CCMB, conforme al mandato establecido en los párrafos 31 a 33 de la Declaración de Doha, se concentró en examinar la compatibilidad entre las normas de la OMC y los acuerdos multilaterales ambientales, como la CITES. Este proceso dio lugar a orientaciones y guías de carácter no vinculante del CCMB — por ejemplo, sobre etiquetado ecológico no discriminatorio (2003) y procedimientos de intercambio de información con secretarías ambientales (2005)— que privilegiaron la continuidad de los intercambios comerciales por sobre la imposición de restricciones ambientales (Tarasofsky & Palmer, 2006; Murase, 2008).

De forma similar, las iniciativas conjuntas entre la OMC y el PNUMA promovieron evaluaciones ambientales nacionales de carácter voluntario con miras a la Cumbre de Johannesburgo de 2002, las cuales se limitaron a esquemas de cooperación técnica sin efectos directos sobre las condiciones de acceso a los mercados (Death, 2010; Hens y Nath, 2003).

A nivel bilateral y regional, los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre la UE y el bloque ACP — enmarcados inicialmente en el Acuerdo de Cotonú (2000) y actualmente en el Acuerdo de Samoa (2023)— han operado bajo una lógica de sostenibilidad de compromiso institucional, pero de baja exigencia técnica. Aunque estos acuerdos son jurídicamente vinculantes, sus disposiciones ambientales se

han centrado tradicionalmente en la asistencia técnica para la biodiversidad y el desarrollo sostenible, sin establecer condicionalidades ecológicas directas para el acceso a mercados. Si bien existen mecanismos de monitoreo (como los Grupos Consultivos Internos en los AAE con el CARIFORUM o la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)) y cláusulas de 'no ejecución' para salvaguardar elementos esenciales (derechos humanos y gobernanza), estas no se extienden a requisitos ambientales punitivos para los exportadores, manteniendo la sostenibilidad en el ámbito de la cooperación y el diálogo político.

## **2.2. Proliferación de normas, estándares y acuerdos "profundos"**

A partir de la década de 2010, los límites estructurales de la liberalización arancelaria desplazaron el eje de la regulación comercial hacia las medidas no arancelarias, en particular las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), que comenzaron a desempeñar un papel central en la determinación del acceso efectivo a los mercados. En el sector agroalimentario, este cambio se reflejó en un incremento significativo de las notificaciones SPS ante la OMC, que crecieron aproximadamente un 300% entre 2000 y 2018. Este aumento estuvo asociado a la incorporación de estándares de trazabilidad ambiental y a la aplicación de restricciones a las importaciones por riesgos ecológicos, como el rechazo de organismos genéticamente modificados (OGM) en la Unión Europea (OMC, 2018). Los datos de la base de datos Global Trade Alert indican un aumento del número de restricciones comerciales impuestas por los países desde la era posterior a la crisis financiera mundial, con una notable aceleración en los últimos años. El Informe Anual del FMI sobre Acuerdos Cambiarios y Restricciones Cambiarias señala un aumento de las restricciones motivadas por consideraciones de seguridad nacional, especialmente en 2020, en medio de las tensiones geopolíticas y la pandemia (Aiyar et al., 2023).

De manera paralela, los acuerdos comerciales de carácter "profundo" incorporaron capítulos ambientales más detallados y, en algunos casos, mecanismos formales de cumplimiento (Rocha & Ruta, 2022). El Acuerdo Transpacífico (TPP, 2016), precursor del CPTPP, incluyó compromisos específicos en materia de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU), conservación de la biodiversidad y cambio climático, respaldados por mecanismos de solución de controversias entre Estados (Capítulo 20) (TPP, 2016). Por su parte, el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA, 2017) estableció sistemas conjuntos de monitoreo de regulaciones ambientales y prohibió explícitamente el debilitamiento de estándares ambientales para atraer inversión (Capítulo 24) (Unión Europea & Canadá, 2017). El Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, 2020) profundizó esta tendencia con disposiciones sobre pesca IUU y aplicación efectiva de leyes ambientales, mediante paneles de ejecución independientes, aunque sin énfasis específico en deforestación o gestión del agua dulce más allá de Acuerdos Ambientales Multilaterales (MEAs) generales (Capítulo 24) (Estados Unidos, México y Canadá, 2020).

Asimismo, se consolidó la expansión de estándares privados, como GlobalG.A.P. (desde 2007) y Rainforest Alliance (a lo largo de la década de 2010), adoptados por grandes cadenas de distribución internacionales para certificar prácticas ambientales en las cadenas de valor. Estos estándares privados fueron complementados por regulaciones públicas más exigentes, como el Reglamento (UE) 2018/848 sobre producción ecológica, que elevó los requisitos de trazabilidad, manejo de insumos y rotación de cultivos.

## **2.3. De la cooperación a la condicionalidad**

Hacia finales de la década de 2010 y, con mayor claridad a partir de 2020, la sostenibilidad ambiental dejó de ocupar un lugar meramente declarativo o instrumental dentro del régimen del comercio internacional para adquirir un carácter crecientemente condicional, con efectos directos sobre los criterios de acceso a

los mercados. Este viraje se apoyó en marcos multilaterales ampliamente legitimados, en particular el Acuerdo de París (2015) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que introdujeron objetivos ambientales cuantificables y verificables con implicancias explícitas para los patrones de producción, comercio y consumo. Las metas asociadas a los ODS 12, 13, 14 y 15 —relativas a la reducción de la huella ecológica a lo largo de las cadenas globales de valor (ODS 12.2), la mitigación de emisiones en sectores intensivos en comercio (ODS 13) y la conservación de ecosistemas marinos y terrestres (ODS 14 y 15)— contribuyeron a dotar de legitimidad normativa a la progresiva integración de exigencias ambientales en el ámbito comercial. En este contexto, compromisos inicialmente concebidos como orientaciones de política pública comenzaron a ser invocados como parámetros de cumplimiento en acuerdos comerciales y marcos regulatorios, desplazando gradualmente la lógica de la cooperación voluntaria hacia esquemas de obligaciones más exigentes para los actores económicos.

La Unión Europea constituye un caso paradigmático de esta transición gradual. Desde la firma del acuerdo con Corea del Sur, el bloque europeo consolidó un modelo de integración comercial que incorpora capítulos específicos de comercio y desarrollo sostenible, en los cuales se establecen compromisos vinculantes en materia ambiental y laboral, el respeto a los acuerdos multilaterales ambientales —con especial énfasis en el Acuerdo de París— y el reconocimiento explícito del derecho regulatorio de las partes. En su configuración inicial, este modelo se caracterizó por mecanismos de implementación relativamente flexibles, en la medida en que, salvo excepciones puntuales, no contemplaba sanciones comerciales directas en caso de incumplimiento. Sin embargo, los acuerdos negociados más recientemente evidencian una evolución incremental de este enfoque, expresada tanto en una ampliación temática —que incorpora biodiversidad, pesca, igualdad de género y cadenas de valor verdes— como en un fortalecimiento progresivo de los mecanismos de *enforcement*, ya sea mediante anexos interpretativos, compromisos formales de revisión futura o, de manera excepcional, la sujeción de los capítulos de sostenibilidad al mecanismo general de solución de controversias, como ocurre en el acuerdo con Nueva Zelanda. En los acuerdos con el Mercosur y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), este modelo se adapta a las asimetrías estructurales y a las preferencias de política de los socios, manteniendo un énfasis cooperativo, pero incorporando innovaciones relevantes, como la referencia al Acuerdo de París como elemento esencial del acuerdo y la articulación explícita entre sostenibilidad, acceso a mercados y transición energética (Motta & Rios, 2025).

Aunque estos instrumentos no introdujeron inicialmente restricciones directas al acceso a los mercados ni obligaciones ambientales plenamente exigibles a través de sanciones comerciales, sí cumplieron un rol fundamental en la consolidación de un marco normativo, institucional y discursivo que integró la sostenibilidad como objetivo explícito y transversal de la política comercial europea. Esta trayectoria acumulativa pone de manifiesto que el énfasis ambiental en la política comercial europea no emerge de forma abrupta, sino como resultado de un proceso gradual de densificación normativa, en el cual los acuerdos de asociación y cooperación sentaron las bases para la adopción posterior de instrumentos de condicionalidad ambiental más robustos, particularmente en el marco del Pacto Verde Europeo.

Este cambio de enfoque se materializa con mayor nitidez en la adopción de normativas unilaterales de la Unión Europea con efectos extraterritoriales, que consolidan el tránsito desde la cooperación hacia una regulación imperativa del comercio. Un ejemplo emblemático es el Reglamento Europeo sobre Deforestación (EUDR), que prohíbe la comercialización en el mercado europeo de productos como soja, café, aceite de palma y carne bovina asociados a tierras deforestadas después de diciembre de 2020. Este instrumento redefine los estándares de acceso al mercado al imponer exigencias estrictas de trazabilidad, geolocalización y debida diligencia, trasladando la carga de la prueba y los costos de cumplimiento a los exportadores. De este modo, el EUDR introduce una forma directa de condicionalidad ambiental que incide de manera significativa sobre las cadenas de suministro de los países en desarrollo, incluidos los

países andinos, especialmente aquellos con estructuras productivas intensivas en recursos naturales (CINDES, 2025).

De manera complementaria, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), establecido mediante el Reglamento (UE) 2023/956, constituye otro pilar central de esta nueva arquitectura de condicionalidad. Implementado en una fase transitoria entre octubre de 2023 y diciembre de 2025, y en régimen definitivo a partir de enero de 2026, el CBAM tiene como objetivo mitigar el riesgo de fuga de carbono, identificado por la OCDE y la Comisión Europea como un fenómeno capaz de neutralizar una proporción significativa de las reducciones de emisiones de CO<sub>2</sub> de la Unión Europea en ausencia de medidas correctivas. El mecanismo exige a los importadores autorizados reportar las emisiones incorporadas en productos intensivos en carbono —como cemento, hierro y acero, aluminio, fertilizantes, electricidad e hidrógeno— y adquirir certificados equivalentes al precio de los derechos de emisión del sistema ETS, con posibilidad de deducir los precios de carbono efectivamente pagados en origen si estos son verificables. De este modo, el CBAM internaliza los costos climáticos en el comercio internacional sin recurrir a aranceles tradicionales, alineándose formalmente con las reglas de la OMC y con los objetivos del Acuerdo de París (OCDE, 2025; Comisión Europea, 2025).

Esta lógica de condicionalidad ambiental se ha extendido, asimismo, a la arquitectura de los tratados comerciales contemporáneos. El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, anunciado en 2019, vio ralentizado su proceso de ratificación debido a las exigencias europeas de incorporar instrumentos adicionales que garantizaran compromisos más estrictos en materia de lucha contra la deforestación y cumplimiento del Acuerdo de París. De forma similar, el acuerdo entre el Reino Unido y Australia, firmado en 2021, introdujo la adhesión a los objetivos climáticos de París como una disposición fundamental para la preservación de las preferencias comerciales. Estas dinámicas generan tensiones asimétricas para las economías en desarrollo, que enfrentan costos de adaptación elevados; estimaciones del Banco Mundial sugieren que el cumplimiento de nuevos estándares de sostenibilidad y de medidas no arancelarias asociadas puede representar entre el 1 % y el 2 % del valor de las exportaciones en sectores sensibles, profundizando las brechas de competitividad en el comercio internacional (Banco Mundial, 2020).

En el marco específico de los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y la región andina, Bonilla y Sanahuja (2022) subrayan su carácter transicional hacia esquemas de comercio más sostenibles. Estos acuerdos incorporan capítulos dedicados al desarrollo sostenible que promueven la convergencia regulatoria en ámbitos ambientales, digitales y sociales. Si bien carecen de mecanismos sancionadores estrictos, establecen precedentes normativos relevantes que anticipan la posterior introducción de formas de condicionalidad vinculante asociadas al Pacto Verde Europeo. En este sentido, los instrumentos birregionales han contribuido a institucionalizar el diálogo político en torno al cambio climático y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible — en particular los ODS 13, 14 y 15 —, facilitando una incorporación gradual de la sostenibilidad como eje estructurante de una autonomía estratégica compartida y preparando el terreno para la aplicación de regulaciones imperativas con efectos extraterritoriales sobre las cadenas de suministro andinas.

De manera complementaria, el Acuerdo Multipartes entre la Unión Europea y Perú, Colombia y Ecuador, pese a su impacto económico positivo —reflejado en un incremento de entre 15 % y 20 % de las exportaciones no tradicionales desde 2013—, presenta limitaciones persistentes en la implementación efectiva de su agenda de desarrollo sostenible. Sus disposiciones ambientales promueven la adopción de estándares multilaterales, como el Acuerdo de París y los ODS 12 a 15, fundamentalmente a través de mecanismos de cooperación técnica y diálogo institucional, sin introducir exigibilidades comerciales directas. No obstante, el acuerdo constituye una plataforma relevante para avanzar hacia una autonomía estratégica birregional en un contexto de creciente competencia geopolítica, con un potencial

considerable para apoyar procesos de transición ecológica si se moderniza mediante una mayor convergencia regulatoria frente a instrumentos como el EUDR y el CBAM (Fairlie, 2022).

En síntesis, el período comprendido entre 2000 y 2020 estuvo marcado por una reconfiguración progresiva de la gobernanza del comercio internacional hacia una mayor densidad normativa en materia ambiental, en la cual la sostenibilidad dejó de ser un componente accesorio para convertirse en un elemento central de las reglas que estructuran el acceso a los mercados y la inserción internacional de las economías.

### 3. El giro verde del comercio contemporáneo

El progresivo "enverdecimiento" del comercio internacional responde a una convergencia de factores ambientales, económicos, tecnológicos y sociales que han redefinido tanto las motivaciones de los actores públicos como las estrategias del sector privado. Este giro no puede entenderse únicamente como una respuesta normativa a la crisis ambiental global, sino como el resultado de cambios estructurales en la organización de la producción, el comercio y el consumo a escala internacional.

En primer lugar, la presión ambiental ha sido un detonante central. El aumento sostenido de las emisiones de gases de efecto invernadero, la degradación de ecosistemas y el agotamiento de recursos naturales han puesto en evidencia las externalidades negativas asociadas a los patrones tradicionales de comercio y producción. En este contexto, el comercio comenzó a ser concebido no solo como un canal de intercambio económico, sino también como un instrumento para inducir transiciones hacia tecnologías más limpias y fuentes de energía renovable. La expansión de esquemas como el comercio de certificados verdes y de créditos de carbono refleja esta lógica, al incentivar la reducción de emisiones y la adopción de energías renovables mediante mecanismos de mercado (Wang et al., 2019).

En segundo lugar, el giro hacia un comercio más sostenible ha sido impulsado por consideraciones económicas vinculadas a la eficiencia y la competitividad. La adopción de prácticas de logística verde y de gestión sostenible de cadenas de suministro ha demostrado generar ahorros de costos a mediano y largo plazo, principalmente a través de una mayor eficiencia energética, reducción de desperdicios y optimización del uso de insumos (Chhabra & Singh, 2016). Estas prácticas no solo reducen el impacto ambiental del comercio, sino que también mejoran la productividad y la resiliencia de las empresas frente a shocks regulatorios y de precios energéticos. En este sentido, la sostenibilidad ha dejado de percibirse exclusivamente como un costo para convertirse en una fuente potencial de ventaja competitiva (Seidu et al., 2025).

Un tercer factor clave ha sido la transformación de la demanda y del comportamiento de los consumidores. La creciente conciencia ambiental ha incrementado la preferencia por bienes y servicios producidos bajo estándares sostenibles, particularmente en mercados desarrollados. Esta tendencia ha incentivado a las empresas a incorporar prácticas verdes como parte de sus estrategias de posicionamiento y reputación, fortaleciendo la confianza del consumidor y la lealtad hacia marcas asociadas con valores ambientales y sociales (Kavas, 2020). El comercio electrónico ha amplificado este fenómeno, al aumentar la transparencia y la trazabilidad de los productos, al tiempo que expone con mayor claridad los impactos ambientales de las cadenas logísticas (Alawsi et al., 2025).

Asimismo, el avance tecnológico ha facilitado la integración de la sostenibilidad en el comercio. La adopción de tecnologías digitales, como *blockchain*, inteligencia artificial y sistemas de trazabilidad avanzada, ha permitido mejorar el monitoreo ambiental, reducir pérdidas y promover prácticas de abastecimiento responsable a lo largo de las cadenas globales de valor (Hassan, 2026; Islam et al., 2023). Estas innovaciones han reducido barreras operativas para la implementación de estándares ambientales y

han reforzado la viabilidad del comercio sostenible, especialmente en sectores intensivos en información, como el comercio digital y el transfronterizo (Yan, 2025).

Finalmente, el giro verde del comercio ha sido reforzado por un entorno político y regulatorio cada vez más favorable. Gobiernos e instituciones internacionales han promovido activamente la incorporación de criterios de sostenibilidad en las políticas comerciales, en línea con objetivos más amplios de desarrollo sostenible. Este respaldo normativo ha contribuido a legitimar el uso del comercio como herramienta para alcanzar metas ambientales y sociales, incentivando la adopción de prácticas verdes tanto a nivel empresarial como sectorial (Tchanturia & Dalakishvili, 2023).

En conjunto, el comercio se ha vuelto más sostenible no solo por imperativos ambientales, sino porque la sostenibilidad ha pasado a integrarse de manera funcional en la lógica económica del comercio internacional. Este proceso ha sido impulsado por la interacción entre regulación, innovación tecnológica, cambios en la demanda y estrategias empresariales, configurando un nuevo paradigma en el que la competitividad y la sostenibilidad aparecen crecientemente interrelacionadas.

#### **4. Tensiones y dilemas del comercio sostenible**

La creciente incorporación de objetivos ambientales en la política comercial ha redefinido el funcionamiento del sistema comercial internacional, pero también ha dado lugar a tensiones estructurales que aún no han sido plenamente resueltas. Lejos de constituir un proceso lineal, el avance del comercio sostenible plantea dilemas que reflejan conflictos entre objetivos legítimos, así como limitaciones institucionales del régimen comercial vigente. Estos dilemas no se derivan únicamente de la ambición ambiental, sino de la forma en que la sostenibilidad se operacionaliza dentro del comercio internacional.

##### **4.1. Sostenibilidad ambiental versus desarrollo económico**

Uno de los dilemas centrales del comercio sostenible radica en la tensión entre la protección ambiental y los objetivos de desarrollo económico. La incorporación de estándares ambientales más exigentes busca corregir externalidades negativas asociadas al comercio y a los patrones de producción intensivos en recursos naturales (Lan et.al., 2025). Sin embargo, cuando estos estándares se aplican de manera diferenciada o sin considerar las heterogeneidades estructurales entre economías, surge el riesgo de que el comercio verde funcione como una nueva forma de proteccionismo regulatorio (Howes et.al., 2017).

Este dilema se manifiesta en la dificultad de distinguir entre regulaciones ambientales legítimas y medidas que, en la práctica, restringen el acceso a los mercados mediante requisitos técnicos complejos y costosos. La sostenibilidad, en este sentido, puede convertirse en una barrera de entrada si los costos de cumplimiento recaen de manera desproporcionada sobre determinados actores productivos o sectores (Falck-Zepeda et.al., 2021; Kaplinsky & Morris, 2018). La pregunta central no es si los estándares ambientales son necesarios, sino quién asume los costos de la transición hacia sistemas productivos más sostenibles y cómo se distribuyen estos costos a lo largo de las cadenas globales de valor.

Además, este dilema revela una asimetría persistente: mientras algunos países cuentan con mayores capacidades financieras, tecnológicas e institucionales para internalizar los costos ambientales, otros enfrentan restricciones significativas que limitan su capacidad de adaptación. La ausencia de mecanismos efectivos de compensación o apoyo refuerza la percepción de que la sostenibilidad puede operar como un filtro excluyente más que como un instrumento de transformación productiva compartida (Melis et.al., 2024; Adenand et.al., 2024).

#### **4.2. Riesgo de fragmentación y "environmental leakage"**

Un segundo dilema relevante se relaciona con el riesgo de fragmentación del comercio internacional y el fenómeno conocido como *environmental leakage*. La adopción de estándares ambientales estrictos en determinados mercados puede inducir la reorientación de los flujos comerciales hacia países con regulaciones menos exigentes, sin reducir necesariamente el impacto ambiental global. En estos casos, el comercio sostenible logra modificar patrones de intercambio, pero no corrige las externalidades que pretende abordar (Bistline y Rose, 2018; Michalek y Schwarze, et.al. 2015).

Esta paradoja regulatoria pone en evidencia los límites de los enfoques unilaterales o regionales. Las normas verdes, cuando no están coordinadas a nivel multilateral, pueden desplazar la producción hacia jurisdicciones con menores estándares ambientales, generando una redistribución geográfica de los impactos en lugar de su mitigación. El resultado es un sistema comercial más fragmentado, en el que coexisten mercados con altos requisitos regulatorios y otros con regulaciones más laxas, profundizando la heterogeneidad normativa.

Asimismo, la proliferación de estándares distintos —públicos y privados— incrementa los costos de transacción y reduce la previsibilidad del comercio. La coexistencia de múltiples marcos regulatorios puede debilitar la eficiencia del sistema comercial y generar incentivos contradictorios para los productores, que deben adaptarse a exigencias diversas según el mercado de destino.

#### **4.3. Multilateralismo en tensión**

Un tercer dilema se vincula con las limitaciones del multilateralismo para gestionar la integración entre comercio y sostenibilidad. La Organización Mundial del Comercio enfrenta dificultades estructurales para actualizar sus reglas en un contexto marcado por la creciente centralidad de los objetivos ambientales y la falta de consenso entre sus miembros (Jones, 2011). La parálisis de las negociaciones multilaterales ha reducido la capacidad del sistema para ofrecer soluciones comunes y coherentes a los desafíos del comercio sostenible.

En respuesta a estas limitaciones, los países han recurrido crecientemente a enfoques unilaterales o a acuerdos regionales y bilaterales para incorporar estándares ambientales (Kawabata & Takarada, 2023) Si bien estos instrumentos permiten avanzar de manera más rápida, también contribuyen a la fragmentación del régimen comercial y a la proliferación de reglas no armonizadas. La ausencia de un marco multilateral sólido dificulta la construcción de principios compartidos y mecanismos de reconocimiento mutuo que reduzcan las fricciones comerciales.

### **5. Desafíos y Oportunidades para Latinoamérica**

#### **5.1. Desafíos**

El giro hacia un comercio internacional más sostenible plantea desafíos particularmente complejos para los países en desarrollo de América Latina, debido a sus estructuras productivas, restricciones institucionales y condiciones socioeconómicas. La literatura coincide en que los costos de adaptación y los riesgos distributivos son elevados si el proceso no se acompaña de políticas adecuadas y cooperación internacional efectiva.

Un primer desafío se relaciona con las vulnerabilidades económicas y sociales estructurales. Las economías latinoamericanas presentan una alta exposición a los impactos de la transición hacia una

economía baja en carbono, combinada con capacidades productivas y tecnológicas limitadas y redes de protección social insuficientes. Esta configuración incrementa el riesgo de efectos macroeconómicos adversos, como pérdidas de empleo en sectores intensivos en recursos naturales y presiones sobre el ingreso y el bienestar de los hogares más vulnerables (Magacho et al., 2026; Dziura, 2016). Además, la transición verde requiere importantes inversiones en capital y tecnología, lo que incrementa la dependencia de importaciones de maquinaria y equipos, limitando la generación de encadenamientos productivos locales y profundizando desequilibrios socioeconómicos preexistentes (Tausch & Magacho, 2025).

Un segundo conjunto de desafíos se vincula con las restricciones fiscales e institucionales que enfrenta la región. Los márgenes fiscales reducidos limitan la capacidad de los Estados para financiar inversiones verdes a gran escala, en particular en infraestructura energética, transporte sostenible e innovación tecnológica. En este contexto, se ha señalado la necesidad de adaptar los marcos fiscales tradicionales mediante instrumentos como las reglas fiscales verdes, que permitan ampliar el espacio fiscal para inversiones sostenibles sin comprometer la estabilidad macroeconómica (Valencia et al., 2025). Sin embargo, la efectividad de las políticas regulatorias en sectores clave, como las energías renovables, continúa siendo limitada debido a debilidades institucionales y a la ausencia de marcos normativos coherentes y predecibles (Dziura, 2016; Chavarry Galvez & Revinova, 2025).

En tercer lugar, la región enfrenta barreras tecnológicas y de innovación significativas. Los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo, junto con déficits en infraestructura y capacidades técnicas, dificultan la adopción y difusión de tecnologías verdes. Esta brecha tecnológica limita la posibilidad de cumplir con estándares ambientales cada vez más exigentes en el comercio internacional y reduce la competitividad de los productores latinoamericanos en mercados con regulaciones ambientales estrictas (Magacho et al., 2026; Lazaro & Serrani, 2023).

Las desigualdades socioeconómicas constituyen un cuarto desafío central. La transición energética y productiva debe abordar la persistente desigualdad en el acceso a servicios energéticos sostenibles y evitar la reproducción de "zonas de sacrificio" asociadas a la explotación de recursos naturales. La dependencia de ingresos provenientes de actividades extractivas intensivas en carbono genera tensiones territoriales y sociales que, si no son gestionadas adecuadamente, pueden erosionar la legitimidad de las políticas de sostenibilidad (Lazaro & Serrani, 2023; Chavarry Galvez & Revinova, 2025).

Finalmente, el "enverdecimiento" de la economía introduce desafíos adicionales en el ámbito comercial y geopolítico. La implementación de mecanismos como los ajustes de carbono en frontera y otras barreras no arancelarias ambientales impone costos de adaptación significativos para los países latinoamericanos, que deben cumplir con estándares definidos externamente y con escaso margen de incidencia en su diseño. Desde la perspectiva del Sur Global, estas medidas pueden reforzar asimetrías en el sistema comercial y limitar el espacio de política para el desarrollo (Maiméle, 2025). A ello se suman la creciente competencia geopolítica y la necesidad de alinearse con múltiples regímenes normativos de comercio verde, lo que incrementa la complejidad y los costos de inserción internacional.

## 5.2 Oportunidades

El "enverdecimiento" del comercio internacional no solo plantea desafíos para América Latina, sino que también abre un conjunto relevante de oportunidades vinculadas a la dotación de recursos naturales, el potencial energético, la modernización tecnológica y la inserción estratégica en cadenas globales de valor sostenibles. En un contexto de creciente demanda por bienes y servicios compatibles con la transición verde, la región cuenta con ventajas comparativas que, de ser adecuadamente aprovechadas, pueden traducirse en nuevas dinámicas de desarrollo productivo y exportador.

Una de las principales oportunidades se encuentra en el sector de las energías renovables y la transición energética. América Latina dispone de condiciones excepcionales para la generación de energía limpia, lo que le permite diversificar su canasta exportadora hacia bienes e insumos vinculados a la energía verde. Países como Argentina y Brasil presentan potencial para el desarrollo de manufacturas asociadas a energías renovables, mientras que Chile destaca por su rol estratégico en la provisión de insumos vinculados al litio. De forma complementaria, Paraguay ha desarrollado capacidades en biocombustibles y Uruguay avanza en la producción de hidrógeno verde, configurando un mapa regional de especialización energética compatible con las demandas del comercio sostenible (Pérez-Hernández et al., 2025; Sidorenko, 2024). Asimismo, las inversiones en energía eólica y solar, apoyadas por políticas públicas orientadas a la promoción de fuentes renovables, han fortalecido la seguridad energética regional y reducido la dependencia de importaciones de combustibles fósiles (Lembo & Eleoterio, 2017; Martínez-Zarzoso & Grunewald, 2017).

Un segundo ámbito de oportunidades se vincula con la modernización tecnológica y la digitalización de sectores productivos clave. La adopción de tecnologías digitales ha comenzado a transformar actividades tradicionales como la agricultura y la minería, dando lugar a prácticas como la agricultura de precisión y la minería verde, que permiten mejorar la eficiencia productiva y reducir las emisiones de carbono. Este proceso resulta particularmente relevante en economías con fuerte base en recursos naturales, donde la incorporación de tecnologías avanzadas puede elevar el valor agregado de las exportaciones y facilitar el cumplimiento de estándares ambientales internacionales (Yakovlev, 2022). En este marco, la producción de hidrógeno verde y la explotación de minerales estratégicos, como el litio, han despertado un creciente interés por parte de corporaciones transnacionales, dada su centralidad en la transición energética y en la revolución tecnológica global (Sidorenko, 2024).

La agricultura y la bioeconomía constituyen un tercer eje de oportunidades. La adopción de sistemas de agricultura de precisión y prácticas sostenibles está modificando los patrones de producción agrícola en la región, aumentando la eficiencia en el uso de insumos y reduciendo impactos ambientales. Brasil, en particular, se consolida como un proveedor clave de alimentos a nivel mundial, con potencial para fortalecer su posicionamiento en mercados que valoran la sostenibilidad de los procesos productivos (Pérez-Hernández et al., 2025). De manera complementaria, el desarrollo de la bioeconomía, impulsado por inversiones en biotecnología y energías renovables, amplía las posibilidades de articulación entre comercio, innovación y sostenibilidad, como lo evidencia la intensificación de la cooperación económica entre Brasil y China en sectores verdes estratégicos (Frogeri et al., 2024). Avanzar en este sentido es de gran importancia, en tanto el "enverdecimiento" del comercio y la inversión en América Latina exige superar el actual modelo extractivista, centrado en ganancias a corto plazo, para adoptar un paradigma donde el financiamiento sea parte integral de un desarrollo productivo sostenible. Cabe señalar que, impulsar la bioeconomía requiere alinear las políticas macroeconómicas y fiscales, eliminando subsidios a combustibles fósiles e integrando regulaciones que penalicen los riesgos climáticos, con el fin de consolidar una inserción global que sea socialmente inclusiva y ambientalmente responsable (Stanley y Fundación Carolina, 2021).

Un cuarto eje relevante se relaciona con el diseño e implementación de políticas de crecimiento verde. Países como Brasil, Chile y México han avanzado en la formulación de estrategias orientadas a integrar objetivos económicos, ambientales y sociales, mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la mitigación de la deforestación y la promoción de sectores con alto potencial de crecimiento sostenible. Estas políticas contribuyen a mejorar la inserción internacional de dichas economías en un escenario de comercio crecientemente regulado por criterios ambientales (Martínez-Zarzoso & Grunewald, 2016; 2017). No obstante, la materialización efectiva de estas oportunidades depende de la capacidad de superar restricciones persistentes vinculadas al financiamiento, la efectividad regulatoria y la coordinación entre actores públicos y privados (Dziura, 2016).

En este contexto, la integración regional e interregional emerge como un canal clave para potenciar las oportunidades del comercio sostenible. La transición verde ha reconfigurado progresivamente el contenido y la lógica de los procesos de integración, desplazándolos desde esquemas centrados en la liberalización arancelaria hacia arreglos más complejos, caracterizados por la convergencia regulatoria y la incorporación explícita de objetivos ambientales. En el plano interregional, acuerdos como el previamente analizado entre la Unión Europea y los países andinos ilustran esta evolución al incorporar disposiciones ambientales que, aun sin mecanismos sancionatorios estrictos, alinean el comercio con compromisos multilaterales de sostenibilidad y establecen espacios institucionales de cooperación y diálogo (Fairlie et al., 2021). De manera similar, los tratados de libre comercio con Estados Unidos han ampliado gradualmente sus referencias a estándares ambientales, reflejando una transición desde enfoques estrictamente comerciales hacia marcos más integrados.

En paralelo, a nivel regional y subregional, se observan avances hacia modalidades de integración más profundas. Iniciativas como la Carta Ambiental Andina promueven la armonización de estándares ambientales y la gestión conjunta de recursos transfronterizos —bosques amazónicos, agua andina y biodiversidad—, fortaleciendo las condiciones para una inserción sostenible en los mercados internacionales (Comunidad Andina, 2020). Asimismo, la Alianza del Pacífico ha incorporado criterios ambientales en instrumentos operativos como reglas de origen con enfoque verde y el fomento de cadenas de valor asociadas a la bioeconomía, consolidando una trayectoria en la que la sostenibilidad se integra de forma estructural en la lógica del proceso integrador (PNUMA, 2019; IILA, 2024).

El Mercosur también ha buscado posicionarse dentro de esta dinámica, aunque con avances desiguales. En el marco de las negociaciones externas —particularmente con la Unión Europea— el bloque incorporó compromisos vinculados a los ODS, al Acuerdo de París y a la lucha contra la deforestación, promoviendo el diálogo sobre comercio y sostenibilidad, inicialmente sin mecanismos sancionadores directos. Estas iniciativas responden, en parte, a presiones regulatorias externas, como el Reglamento Europeo sobre Deforestación, y han dado lugar a propuestas de cláusulas de reciprocidad regulatoria. De forma complementaria, desde 2022 el Mercosur ha impulsado una Estrategia Verde orientada a la bioeconomía, las energías renovables y la agricultura sostenible, aunque su implementación ha sido mayoritariamente voluntaria y con resultados aún limitados (BBVA Research, 2025).

La III Cumbre UE-CELAC (Bruselas, 2023) reforzó esta trayectoria al situar el "enverdecimiento" del comercio en el centro de la asociación birregional, mediante compromisos explícitos en la denominada "triple transición" —verde, digital y social— y el anuncio del programa Global Gateway, con inversiones orientadas a hidrógeno verde, litio sostenible y eficiencia energética. Si bien persisten tensiones asociadas a medidas unilaterales europeas y a la ratificación del acuerdo UE-Mercosur, estos procesos evidencian un esfuerzo por utilizar la integración birregional como plataforma para fortalecer la autonomía estratégica compartida y ampliar las oportunidades de inserción de América Latina en el comercio sostenible (López-Jacoiste, 2023).

Prosiguiendo con la agenda birregional definida en la IV Cumbre UE-CELAC, el comercio sostenible se reafirma como un componente central de la relación birregional, estrechamente vinculado a la necesidad de avanzar hacia una transformación productiva de carácter estructural. Los debates enfatizaron que los resultados del comercio en clave "verde" dependen del fortalecimiento de sectores estratégicos —en particular las energías renovables y la economía azul— y de su inserción en cadenas de valor compatibles con los objetivos climáticos. En este sentido, se destacó la importancia de reorientar la relación comercial hacia la atracción de inversiones sostenibles y el aprovechamiento de instrumentos como la iniciativa Global Gateway, concebida como plataforma para canalizar financiamiento hacia infraestructura verde y capacidades productivas regionales. De manera complementaria, la Cumbre subrayó la necesidad de adaptar las relaciones económicas birregionales frente a la creciente vulnerabilidad climática de América

Latina y el Caribe, promoviendo un patrón de crecimiento que combine inclusión social, resiliencia y coherencia con los compromisos de desarrollo sostenible asumidos por ambas regiones (Fundación EU-LAC, 2025).

En conjunto, estas dinámicas muestran que la transición verde no opera al margen de los procesos de integración, sino que los reconfigura de manera profunda. La integración regional e interregional se consolida así como un instrumento central para canalizar las oportunidades del comercio sostenible, facilitar la adaptación a estándares ambientales crecientes y reforzar una inserción internacional más coherente con las estrategias de desarrollo sostenible de América Latina.

## 6. Conclusiones

El análisis desarrollado evidencia que, entre 2000 y 2020, el comercio internacional transitó desde un enfoque predominantemente liberalizador hacia un régimen en el que la sostenibilidad ambiental se ha convertido en un criterio estructural de acceso a los mercados. Este proceso no ha sido lineal ni exento de tensiones: la incorporación progresiva de estándares ambientales, medidas no arancelarias y mecanismos de condicionalidad ha redefinido las reglas del comercio global, desplazando la sostenibilidad desde un plano voluntario hacia uno crecientemente vinculante.

Para América Latina, este giro verde plantea un escenario ambivalente. Por un lado, expone vulnerabilidades asociadas a las asimetrías productivas, tecnológicas e institucionales, así como a los elevados costos de adaptación que imponen los nuevos marcos regulatorios. Por otro, abre oportunidades relevantes vinculadas a la dotación de recursos naturales, el potencial en energías renovables, la bioeconomía y la modernización tecnológica de sectores estratégicos. La capacidad de la región para convertir estas oportunidades en ventajas sostenibles dependerá, en gran medida, de la coherencia de las políticas públicas, del fortalecimiento de capacidades productivas y de la articulación entre actores públicos y privados.

En este contexto, la integración regional emerge como un elemento clave para reducir costos de adaptación, armonizar estándares y generar economías de escala que faciliten una inserción más competitiva en el comercio verde. Más que una restricción externa, el "enverdecimiento" del comercio puede constituir una palanca para la transformación productiva y el desarrollo sostenible de la región, siempre que se acompañe de mecanismos de cooperación, financiamiento y gobernanza que mitiguen las asimetrías existentes y promuevan una transición justa.

## Referencias

- Adenan, N. Z. C., Said, R., & Joseph, C. (2024). The role of corporate governance mechanisms in influencing sustainable supply chain management disclosure. *International Journal of Business Performance and Supply Chain Modelling*, 14(1), 1-22. <https://doi.org/10.1504/IJBPSM.2024.135890>
- Aiyar, S., Ilyina, A., & others. (2023). Goeconomic fragmentation and the future of multilateralism (IMF Staff Discussion Note SDN/2023/001). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/15/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-528013>
- Alawsi, H., Al-Ayash, A. A., Ibrahim, F. M., & Mohammed, M. N. (2025). Sustainability in e-commerce: Green practices and their influence on digital trade. *Studies in Systems, Decision and Control*.

- BBVA Research. (2025, 22 de septiembre). El acuerdo Mercosur–Unión Europea: una oportunidad histórica. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. <https://www.bbva.com/publicaciones/latam-el-acuerdo-mercosur-union-europea-una-oportunidad-historica/>
- Bistline, J. E., & Rose, S. K. (2020). Social cost of carbon pricing of power sector CO<sub>2</sub>: Accounting for leakage and other social implications from subnational policies. *Environmental Research Letters*, 15(1), 014008. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab5258>
- Bonilla, A., & Sanahuja, J. A. (Eds.). (2022). Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación. Fundación EU-LAC y Fundación Carolina. <https://eulacfoundation.org/es/union-europea-america-latina-y-el-caribe-cartografia-los-acuerdos-asociacion>
- Chavarry Galvez, D. P., & Revinova, S. Y. (2025). Energy transition as a path to sustainable development in Latin American countries. *Unconventional Resources*.
- Chhabra, D., & Singh, R. K. (2016). Justification of green logistic practices in Indian enterprises using analytic hierarchy process. *International Journal of Logistics Systems and Management*, 23(2), 147–166.
- CINDES. (2025). Newsletter informativo N° 23 [Archivo PDF]. <https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2025/12/Newsletter-CDS-23.pdf>
- Comisión Europea. (2025). Carbon Border Adjustment Mechanism. Recuperado de [https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en)
- Comisión Europea. (s.f.). Doha Development Agenda. EU trade relationships by country and region. Recuperado el 02 de enero de 2026, de [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-and-wto/doha-development-agenda\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-and-wto/doha-development-agenda_en)
- Comunidad Andina. (2020, 1 de diciembre). Carta Ambiental Andina. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/carta-ambiental-andina/>
- Death, C. (2010). *Governing sustainable development: Partnerships, protests and power at the World Summit*. Routledge.
- Dziura, B. (2016). Green future of Latin America: Challenges and opportunities. *International Journal of Environmental and Science Education*, 11(15), 8291–8303.
- Dziura, B. (2016). Green future of Latin America: Challenges and opportunities. *International Journal of Environmental and Science Education*, 11(15), 8291–8303.
- European Union & Canada. (2017). Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22017A0114\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22017A0114(01))
- Fairlie, A. (2022). Nuevos retos para el acuerdo comercial multipartes de la Unión Europea con Perú, Colombia y Ecuador. En A. Bonilla & J. A. Sanahuja (Eds.), *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación* (pp. 185-224). Fundación EU-LAC y Fundación Carolina.
- Fairlie, A., Portocarrero, J., & Paredes, T. (2021). Impacto de las cláusulas ambientales de los acuerdos comerciales regionales sobre los niveles de contaminación. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, (8), 13–35. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202102.001>
- Falck-Zepeda, J., Yorobe, J., Husin, B. A., Dankyi, A., Gonsalves, C., & Sutrisno. (2012). Estimates and implications of the costs of compliance with biosafety regulations in developing countries. *GM Crops & Food*, 3(1), 52-59. <https://doi.org/10.4161/gmcr.19060>

- Frogeri, R. F., Júnior, P. D. S. P., Leandro, F. J., & Silva, S. W. (2024). Sino-Brazilian mutual interests: A comprehensive overview. *Janus.net*.
- Fundación EU-LAC. (15 de diciembre de 2025). II Jornadas EU-LAC – UNED Pontevedra analizan resultados de la Cumbre CELAC-UE 2025 y nuevos horizontes de la relación birregional. <https://eulacfoundation.org/es/actualidad/ii-jornadas-eu-lac-uned-pontevedra-analizan-resultados-cumbre-celac-ue-2025-y-nuevos>
- Hens, L., & Nath, B. (2003). The Johannesburg Conference. *Environment, Development and Sustainability*, 5(1–2), 7–18. <https://doi.org/10.1023/A:1025319308369>
- Howes, M., Wortley, L., Potts, R., Dedekorkut-Howes, A., Serrao-Neumann, S., Davidson, J., Smith, T. F., & Nunn, P. (2017). Environmental sustainability: A case of policy implementation failure? *Sustainability*, 9(2), 165. <https://doi.org/10.3390/su9020165>
- IILA. (2024). IILA y EUROsociAL+ apoyan la transición verde en los países de la Alianza del Pacífico. <https://iila.org/es/iila-eurosoci-al-apoyan-la-transicion-verde-en-los-paises-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Islam, M. S., Prama, A. M., Wohn, C., & Hoque, E. (2023). SEER: Sustainable e-commerce with environmental-impact rating. *Cleaner Environmental Systems*, 8, 100098.
- Jones, K. (2011). *The Doha Blues: Institutional Crisis and Reform in the WTO*. Oxford University Press.
- Kaplinsky, R., & Morris, M. (2018). Standards, regulation and sustainable development in a global value chain driven world. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, 9(3), 224–246. <https://doi.org/10.1504/IJTLID.2018.094541>
- Kawabata, Y., & Takarada, Y. (2023). Greening trade agreements through harmonization of environmental regulations. *Environmental and Resource Economics*, 84(4), 1051–1082. <https://doi.org/10.1007/s10644-022-09475-4>
- Lan, B., Li, N., & Liu, T. (2022). How do economic growth and unemployment affect green development in Latin America nations? *International Review of Economics and Finance*, 82, 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2022.06.001>
- Lazaro, L. L. B., & Serrani, E. (2023). Energy transition in Latin America: Historic perspective and challenges in achieving Sustainable Development Goals. *Sustainable Development Goals Series*.
- Lembo, C. M., & Eleoterio, B. E. (2017). Latin American experiments in promoting green electricity. In *International Trade in Sustainable Electricity: Regulatory Challenges in International Economic Law*.
- López-Jacoiste, E. (2023). La III Cumbre UE-CELAC y sus implicaciones prácticas para una transformación digital, verde y social. *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, 17(2), 109–132. <https://doi.org/10.20318/reib.2023.8295>
- Magacho, G., Brancher, M., & Tausch, L. (2026). Low carbon transition's macroeconomic impacts in Latin America. *Ecological Economics*, 198, 107458.
- Maimiele, S. (2025). Unpacking and responding to Border Carbon Adjustments (BCAs): A Global South perspective. In *Environmental Tax Reforms for a Just Energy Transition: Perspectives from the Global North and South*.
- Martinez-Zarzoso, I., & Grunewald, N. (2016). Green growth in Mexico, Brazil, and Chile: Policy strategies and future prospects. In *Handbook of Research on Green Economic Development Initiatives and Strategies*.
- Martinez-Zarzoso, I., & Grunewald, N. (2017). Green growth in Mexico, Brazil, and Chile: Policy strategies and future prospects. In *Sustainable Development: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*.

- Melis, A., Aresu, S., Rombi, L., & Khalfaoui, M. (2024). Sustainable corporate governance. En *Research Handbook on Sustainability Reporting* Edward Elgar Publishing.
- Michalek, G., & Schwarze, R. (2015). Carbon leakage: pollution, trade or politics? *Environment, Development and Sustainability*, 17(6), 1471-1492. <https://doi.org/10.1007/s10668-014-9611-1>
- Motta Veiga, P. da. (2003). Trade and environment negotiations: A Southern view. In *A South American agenda for trade and environment: Regional consultation* (Santa Cruz, Chile)
- Motta, R., & Ríos, S. (2020). Comércio e desenvolvimento sustentável nos acordos da União Europeia: continuidades e descontinuidades (Breves No. 139). Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).
- Murase, S. (2008). Trade and the environment: With particular reference to climate change issues. En *Agreeing and implementing the Doha Round of the WTO*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). The potential effects of the EU CBAM along the supply chain. Recuperado de [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/carbon-border-adjustments\\_b9049067/e8c3d060-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/carbon-border-adjustments_b9049067/e8c3d060-en.pdf)
- Pérez-Hernández, C. C., Montiel-Hernández, M. G., & Salazar-Hernández, B. C. (2025). Unlocking green export opportunities: Empirical insights from Southern Cone economies. *Sustainability*, 17(4), 2156.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA. (2019). La Alianza del Pacífico y ONU Medio Ambiente identifican áreas de cooperación para fortalecer la gestión ambiental [Comunicado de prensa]. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/la-alianza-del-pacifico-y-onu-medio-ambiente-identifican>
- Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un mecanismo de ajuste en frontera por carbono. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 130, p. 52-124. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj>
- Rocha, N., & Ruta, M. (2022). Acuerdos comerciales profundos: Una vía a la integración de América Latina y el Caribe en las cadenas de valor mundiales (Panorama general). Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1824-0>
- Seidu, A., Salifu, S., & Fuseini, M. A.-B. (2025). Green distribution for green supply chain management. *Green Supply Chain Management*.
- Sidorenko, T. V. (2024). European Green Deal: The Latin American vector. *Iberoamerica*.
- Stanley, L. E y Fundación Carolina. (2021). Financiamiento verde en América Latina y el Caribe: debates, debilidades, desafíos y amenazas (Documentos de Trabajo n.º 57/2021, 2.ª época). Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT57>
- Tarasofsky, R., & Palmer, A. (2006). The WTO in crisis: Lessons learned from the Doha negotiations on the environment. *International Affairs*, 82(5), 899–915.
- Tausch, L., & Magacho, G. (2025). Challenges in the transition to a low-carbon economy for developing countries: Estimating capital-use matrices and imported needs. *Economic Systems Research*, 37(2), 245–263.
- Tchanturia, N., & Dalakishvili, R. (2023). Why do we need sustainable digital marketing? In *Handbook of Research on Achieving Sustainable Development Goals With Sustainable Marketing*.

TPP. (2016). Trans-Pacific Partnership Agreement, Capítulo 20: Environment. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/text-texte/20.aspx?lang=eng>

United States, Mexico, & Canada. (2020). United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), Capítulo 24: Environment. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>

Valencia, M. F. V., Castaneda, D. A. G., & Mantilla, M. F. M. (2025). Breaking fiscal barriers: Green fiscal rules to expand space for green investments in Latin American countries—The case of Colombia. *Journal of Globalization and Development*, 16(1).

Wang, H., Wang, L., Shi, S., & Gao, C. (2019). Research on US green certificate trading mechanism experience and domestic implementation prospects. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 237, 052033.

Yakovlev, P. (2022). Latin American economy at the start of digital modernization. *World Economy and International Relations*.

---

# Comércio e mudanças climáticas: uma agenda para a relação entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe

*Mauricio Mesquita Moreira*

## 1. Introdução

As bases para uma integração comercial mais profunda entre a América Latina e o Caribe (ALC) e a União Europeia (UE) no período pós-guerra sempre foram muito sólidas e claras. O tamanho de suas economias, as vantagens comparativas complementares e as afinidades culturais e políticas, associadas à redução progressiva de barreiras ao comércio e ao investimento, contribuíram para um auge de comércio e investimentos.

Entre os vários choques que abalaram a economia mundial na última década, pelo menos dois prometem testar esses fundamentos: o protecionismo populista e geopolítico e a crise climática. O primeiro levou o sistema multilateral de comércio à beira do colapso, enquanto o segundo ameaça a própria existência do planeta.

Apesar de desafiadores, ambos os choques podem gerar novas oportunidades de cooperação, comércio e investimento, desde que os governos evitem políticas públicas equivocadas e busquem a melhor forma de conciliar objetivos que, à primeira vista, podem parecer irreconciliáveis.

O interesse de ambas as economias em proteger o sistema multilateral de comércio parece óbvio. O comércio internacional é um motor essencial para o crescimento e o bem-estar, tanto na ALC quanto na UE, respondendo por 49% e 92% de seus respectivos produtos internos brutos (PIB).<sup>1</sup> Um comércio livre e baseado em regras é particularmente importante para a ALC, pois a protege do abuso de poder econômico por parceiros maiores.

As consequências do aquecimento global são bem conhecidas, mas é crucial notar que, para a ALC, elas são particularmente devastadoras. A localização de grande parte da região em áreas tropicais de baixa latitude aumenta sua exposição a temperaturas mais elevadas e a eventos climáticos extremos. Isso aumenta a probabilidade de que os danos aos serviços essenciais e à produtividade estejam, em média, entre os mais graves do mundo (Conte, Desmet, Nagy, & Rossi-Hansberg, 2021).

## 2. A Complexidade do Nexa Comércio-Clima

Perseguir esses dois objetivos simultaneamente pode criar disjuntivas difíceis entre as políticas comercial e ambiental. Embora o impacto do comércio nas emissões de gases de efeito estufa (GEE) seja teoricamente ambíguo, as evidências mostram que, em regiões como a ALC, os efeitos de escala (impacto positivo do comércio sobre o PIB) e composição (re-especialização em atividades intensivas em GEE) têm superado os eventuais benefícios tecnológicos do comércio (como a difusão de tecnologias limpas), levando a um aumento nas emissões (Li, 2021).

Ainda assim, a contribuição do comércio internacional não excede um terço das emissões globais. Isso sugere que as políticas comerciais restritivas de motivação ambiental tendem a ter impacto limitado na redução das emissões, apesar dos custos potencialmente elevados para o crescimento e o bem-estar (Caliendo, Dolabella, Moreira, & Murillo, 2024).

---

<sup>1</sup> Dados do WDI para 2024. Inclui bens e serviços.

Somando-se a essa complexidade na relação entre comércio e clima está o fato de que uma solução global, cooperativa e ótima —taxando as emissões em sua fonte primária, os combustíveis fósseis— é cada vez mais inviável diante de retrocessos populistas e tensões geopolíticas.

Esse quadro desanimador levou os governos das maiores economias do mundo a adotar medidas unilaterais de mitigação, com menor alcance ambiental, mas com importantes implicações comerciais. Precisamente devido à sua natureza unilateral, estas medidas podem gerar distorções da concorrência, desviando o comércio e o investimento para países com regulamentações ambientais mais permissivas. Esse fenômeno é conhecido como a "fuga de carbono".

Nesse cenário, a política comercial emergiu como o principal instrumento para corrigir estas distorções. Entre 2009 e 2022, países de todo o mundo informaram à OMC que haviam adotado 18.000 medidas climáticas relacionadas ao comércio (World Trade Organization [OMC], 2023). Estas incluem algumas que são potencialmente coerentes com o aparato jurídico da OMC (como tarifas de carbono na fronteira e capítulos ambientais em acordos comerciais preferenciais de comércio (ACPs)) e outras que são menos coerentes e com maior potencial de destruição do comércio, como as medidas de política industrial (PI) "verde" (como subsídios e restrições quantitativas).<sup>2</sup>

### 3. Propostas para Discussão (I): Tarifas e Regulação Climática

Nesse cenário, como os governos da ALC devem reagir para equilibrar seus objetivos comerciais e ambientais? E, acima de tudo, como é que uma maior integração e cooperação com a UE podem ajudar a alcançar estes objetivos?

A maioria dos governos da região concentrou suas preocupações e críticas no uso de medidas como o Mecanismo de Ajuste Fronteiriço de Carbono (CBAM) e o Regulamento de Produtos Livres de Desmatamento (EU-DR) (European Commission, 2023, s.d.-a). Embora muitas dessas preocupações e críticas sejam legítimas devido ao seu impacto potencial nas exportações, é fundamental considerar: (i) os ambiciosos compromissos climáticos da ALC, (ii) os custos de medidas alternativas e (iii) as vantagens comparativas da região.

Em relação ao primeiro ponto, compromissos como neutralidade de carbono (2050) e desmatamento zero (2030), especialmente em um cenário sem impostos relevantes sobre o carbono, significam que a região não tem como prescindir do uso da política comercial como arma de mitigação, apesar de suas limitações (International Energy Agency [IEA], 2023; Blackman et al., 2025).

Quanto ao segundo ponto, as medidas centradas no teor de carbono são menos prejudiciais para o comércio do que os "clubes de carbono" coercitivos. Estes últimos punem os não participantes com tarifas arbitrárias, não relacionadas às emissões reais dos produtos.

Por fim, dada a matriz energética da região, que geralmente é limpa (as fontes renováveis respondem por cerca de 61% da geração de energia elétrica), o CBAM, por exemplo, poderia favorecer as exportações da ALC para a UE no longo prazo (IEA, 2023).

Em vez de se oporem a estas iniciativas, os governos devem concentrar-se na negociação de metodologias contábeis comuns, baseadas em normas internacionais, para medir as emissões incorporadas e o impacto na cobertura florestal. Reduzir essas diferenças regulatórias maximiza os benefícios ambientais do comércio e minimiza os custos de conformidade.

---

<sup>2</sup> Exemplos concretos incluem o *Made in China 2025*, o *Inflation Reduction Act* de 2022 nos Estados Unidos e o plano industrial *Green Deal* da UE, todos focados em produtos manufaturados que são essenciais para a transição energética.

A falta de convergência regulatória, por exemplo, pode comprometer a consolidação e expansão das exportações latino-americanas de biocombustíveis para a UE. O etanol, em particular, é um componente essencial para a transição e a segurança energética da Europa. Em 2024, a ALC forneceu cerca de 27% das importações de etanol da UE. Como mostrou uma recente decisão da OMC sobre as Diretivas da UE relativas às energias renováveis (DER I e II), a falta de diálogo, de informação e, em última análise, de convergência pode impor barreiras desnecessárias ao comércio (World Trade Organization [WTO], 2005).

Os governos têm várias opções complementares para lidar com a heterogeneidade regulatória. Em um cenário ideal, a OMC seria o fórum ideal para mediar essas disputas, uma vez que se trata de externalidades globais. No entanto, dadas as tensões geopolíticas, uma das opções mais promissoras são os ACPs, quer através dos capítulos de Barreiras Técnicas ao Comércio (BTCs), quer através dos capítulos sobre sustentabilidade.

Na área de BTCs, o principal desafio é mudar o foco da regulação de produtos para processos, como aqueles que caracterizam o CBAM e o EU-DR. Por outro lado, nos capítulos sobre sustentabilidade, é essencial que os sócios se comprometam com a cooperação e a convergência regulatória. A maioria desses acordos, como os da OMC, limita-se apenas a reconhecer o direito dos membros de aplicar unilateralmente suas regulações ambientais.

O objetivo final, seja por meio de BTCs ou capítulos de sustentabilidade, não deve ser a total convergência regulatória. Isso não é realista para o comércio Norte-Sul por conta das grandes disparidades institucionais existentes. Em vez disso, os Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM) oferecem um caminho mais realista e flexível. Esses acordos vão desde concordar com a "equivalência de normas" até permitir que os organismos de certificação do país exportador realizem as avaliações de conformidade necessárias para o país importador.

A extensa rede de acordos entre a UE e a ALC representa uma excelente plataforma para abordar a heterogeneidade regulatória e os ARM. A longo prazo, isso poderia oferecer uma abordagem comum para todos eles. Embora os acordos mais recentes, como as versões modernizadas com o Chile e o México e o acordo com o MERCOSUL, já contenham capítulos de sustentabilidade, estes, como outros exemplos dentro e fora da região, limitam-se a reconhecer o direito unilateral de aplicar normas e regulamentos ambientais.

A ALC já tem um histórico de padrões ambientais nos setores público e privado, especialmente na indústria de alimentos. Isso dá credibilidade e pode orientar os esforços de convergência regulatória. Por exemplo, a bem-sucedida moratória da soja no Brasil, uma parceria público-privada, reduziu significativamente o impacto do cultivo de soja na cobertura florestal (Raussch & Gibbs, 2021). Por sua vez, o Uruguai possui um dos sistemas de rastreabilidade de carne mais avançados e completos do mundo, o que lhe permitiu posicionar-se como um exportador confiável em mercados altamente exigentes como a UE e os Estados Unidos (Instituto Nacional de Carnes, s.d.).

Apesar dos avanços, seria importante que os governos da ALC e da UE colaborassem para apoiar financeira e tecnicamente o fortalecimento dos processos de certificação e a adoção de padrões nacionais ou regionais. Este é um passo fundamental para tornar os ARMs viáveis. As instituições financeiras regionais, como a CAF e o BID, podem dar uma contribuição importante para esse processo.

A promoção conjunta de acordos plurilaterais de normas ambientais seria outra opção importante para reduzir a heterogeneidade regulatória entre as duas economias. Esses acordos seriam específicos para questões ou setores, como biocombustíveis ou minerais críticos. Estariam abertos a todos os países, mas com benefícios restritos aos membros. Eles serviriam como uma estrutura para os países concordarem com metas e métricas para avaliar a equivalência de seus regimes regulatórios nacionais (Hoekman & Sabel). A vantagem, em comparação com os ACPs, seria, em primeiro lugar, uma maior cobertura de

países, ajudando assim a mitigar a fragmentação regulatória, e, em segundo lugar, uma melhor proteção contra medidas unilaterais.

#### 4. Propostas para Discussão (II): Políticas Industriais "Verdes"

Embora as medidas centradas no teor de carbono - se adotadas num quadro de convergência regulatória - sirvam os interesses da região e ofereçam oportunidades para aprofundar as relações com a UE, as medidas de política industrial (PI) são uma questão mais complexa.

Para começar, é necessário deixar alguns pontos claros. Em primeiro lugar, os subsídios à produção combinados com regras de conteúdo local são medidas comerciais discriminatórias que contradizem diretamente o princípio da vantagem comparativa. Essas políticas não apenas atrasam e aumentam os custos de mitigação globalmente, mas também ameaçam a estabilidade do sistema multilateral de comércio. Sua única justificativa possível é a de uma crescente rivalidade geopolítica, na qual grandes economias competem para capturar o crescimento da transição energética às custas das demais.

Em segundo lugar, essas medidas de PI podem prejudicar as perspectivas de exportação e crescimento da região. A ALC tem uma dotação considerável de recursos para a transição energética, incluindo energia eólica, solar e hidrelétrica, bem como minerais críticos. Isso oferece amplas oportunidades para o crescimento das exportações em setores que vão desde energia até mineração e manufatura intensiva em energia.

Em terceiro lugar, embora os governos da região possam, em princípio, adotar suas próprias medidas de PI para se protegerem da concorrência desleal, as limitações são óbvias. A experiência histórica da região com tais políticas não é encorajadora. As diferenças de tamanho das economias e as severas restrições fiscais tornam extremamente difícil, se não impossível, competir com os vastos recursos financeiros dos seus maiores sócios comerciais. Finalmente, a região não deveria estar interessada em tornar seu próprio esforço de adaptação e mitigação mais caro com políticas que distorcem o comércio.

Este cenário apresenta desafios significativos para a relação UE-ALC. Embora se deva reconhecer que, entre as potências econômicas, a UE tem sido a mais cautelosa na aplicação destas medidas, os seus programas de apoio interno, como o plano industrial do *Green Deal* ou o mais recente *Clean Industry Deal*, são motivos de preocupação (European Commission, s.d.-b, s.d.-c). Essas medidas podem impor limites à integração das cadeias de valor de transição e de segurança energética, com prejuízo, sobretudo, às ambições da ALC de agregar valor aos seus minerais críticos.

É importante notar que essas cadeias já desempenham um papel importante na relação birregional. De uma lista de 173 minerais e materiais críticos definida pela *International Trade Administration* dos EUA, a ALC exporta 139 para a UE. Em alguns desses produtos, a ALC já é um fornecedor importante ou dominante, por exemplo, em estanho (79% das importações de 2024), carbonato de lítio (72%), níquel (49%), ferronióbio (48%) e ferroníquel (42%).<sup>3</sup>

Também está claro que essa relação ainda está muito aquém de seu potencial. Isso ocorre essencialmente porque a participação da região nas reservas globais de minerais críticos é muito maior do que sua participação na produção global, com exceção do cobre e do nióbio (conforme mostrado na Tabela 1). Isso sugere que há um potencial significativo para expandir a produção e as exportações para a UE.

---

<sup>3</sup> Dados do WITS (World Integrated Trade Solution).

**Tabela 1: Participação da ALC nas reservas mundiais e na produção de minerais críticos selecionados. 2024**

	País	Parcela das reservas mundiais	Participação na produção mundial
Cobalto	Cuba	5%	1.2%
Cobre	Chile	19%	23.0%
	México	5%	3.0%
	Peru	10%	11.3%
Grafite	Brasil	26%	4.3%
	México	1%	0.1%
Lítio	Argentina	13%	7.5%
	Brasil	1%	4.2%
	Chile	31%	20.4%
Magnésio	Brasil	15.9%	3.0%
	México	0.3%	1.1%
Níquel	Brasil	12.3%	2.1%
Nióbio	Brasil	94.1%	90.9%
Terras raras	Brasil	6.3%	0.01%

Fonte: USGS (United States Geological Survey)

Além disso, essa lacuna tende a ser ainda maior nas etapas de processamento da cadeia de valor mineral. No caso do cobre refinado, por exemplo, a participação do Chile na produção mundial cai de 23% para 7%. Este é um ponto-chave para o aprofundamento da relação birregional. A política climática e ambiental da UE não deve apenas evitar a criação de obstáculos à agregação de valor na cadeia de minerais críticos da ALC, mas também apoiá-la tecnológica e financeiramente, em benefício próprio e da região.

A boa notícia é que as iniciativas de cooperação bilateral existentes, sejam elas gerais ou específicas para setores da transição energética, já apontam nessa direção, com uma agenda de apoio financeiro, investimento e transferência de tecnologia. Estes incluem a Agenda de Investimento UE-ALC Global Gateway, parcerias estratégicas sobre minerais críticos e capítulos de sustentabilidade em ACPs birregionais.

Através da Global Gateway, a UE compromete-se a investir 45 bilhões de euros até 2027 em projetos que incluam a transição energética. O plano conta com a participação de bancos regionais como a CAF, o BID e o Banco Europeu de Investimento (European Commission, s.d.-d).

Até o momento, acordos estratégicos sobre minerais críticos foram assinados com o Chile e a Argentina como parte de um projeto mais ambicioso para criar um clube de minerais críticos entre a UE e a ALC. O objetivo é intensificar a cooperação em cadeias de valor que apoiem a energia limpa e a transição digital, como cobre, lítio e terras raras (European Commission, 2023, s.d.-e).

No que diz respeito aos capítulos sustentáveis nos ACPs, os recentemente negociados com Chile, México e Mercosul incluem capítulos referentes a minerais críticos. Embora esses capítulos imponham restrições às medidas que proíbem ou tributam as exportações de minerais por parceiros latino-americanos - o que é positivo -, é gritante a falta de medidas compensatórias para o apoio interno concedido pela UE aos elos mais sofisticados da cadeia de valor desses minerais (European Parliament, s.d.; European Commission s.d.-f, s.d.-g).

## 5. Conclusão

Em dias de tempestade perfeita, em que o agravamento da crise climática se combina com políticas comerciais protecionistas, não é difícil ser pessimista quanto ao aprofundamento da integração ALC-UE. A própria complexa relação entre clima e comércio internacional incentiva este tipo de sentimento. No entanto, um exame mais detalhado sobre o que está em jogo para estas duas economias, tanto nas dimensões climática quanto comercial ou mesmo geopolítica, não deixa dúvida de que tal pessimismo seria infundado. Se os obstáculos se tornaram mais desafiadores, as oportunidades ganharam uma dimensão existencial para as duas economias. É hora de aproveitar e aprimorar o arcabouço institucional existente para colher estes frutos. Não há espaço para hesitações.

## Referências

- Blackman, A., Cavallo, E. A., Hoffmann, B., & Vogt-Schilb, A. (2024). Peril and Promise: Tackling Climate Change in Latin America and the Caribbean: Executive Summary. <https://doi.org/10.18235/0013239>
- Blyde, J., Dolabella, M., & Moreira, M. M. (2025). Navegando pelas políticas climáticas e comerciais. In A. Blackman, E. A. Cavallo, A. Vogt-Schilb, & B. Hoffmann (Eds.), *Perigo e promessa: Enfrentando as mudanças climáticas na América Latina e no Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. <https://doi.org/10.18235/0013427>
- Caliendo, L., Dolabella, M., Moreira, M., & Murillo, M. (2024, maio). Voluntary emission restraints in developing economies: The role of trade policy (Working Paper No. 32459). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w32459>
- Conte, B., Desmet, K., Nagy, D. K., & Rossi-Hansberg, E. (2021). Local sectoral specialization in a warming world. *Journal of Economic Geography*, 21(4), 493–530. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbab008>
- European Commission. (2023, 20 de julho). Green Deal Industrial Plan: European Commission proposes Net-Zero Industry Act and Critical Raw Materials Act (Press release IP/23/3897). European Commission. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_23\\_3897/IP\\_23\\_3897\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_3897/IP_23_3897_EN.pdf)
- European Commission. (2023, 17 de outubro). Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Access2Markets. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/news/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam>
- European Commission. (s.d.-a). Regulation on deforestation-free products. European Commission. [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)
- European Commission. (s.d.-b). Green Deal Industrial Plan. European Commission. [https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/green-deal-industrial-plan\\_en](https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/green-deal-industrial-plan_en)

- European Commission. (s.d.-c). Regulation on deforestation-free products. European Commission. [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)
- European Commission. (s.d.-d). EU–LAC Global Gateway Investment Agenda. European Commission. [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda_en)
- European Commission. (s.d.-e). Memorandum of Understanding between the European Union and Argentina on a strategic partnership on sustainable raw materials value chains. European Commission. [https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/memorandum-understanding-eu-argentina-sustainable-raw-materials\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/memorandum-understanding-eu-argentina-sustainable-raw-materials_en)
- European Commission. (s.d.-f). EU–Chile Interim Trade Agreement (ITA) explained. European Commission. Retrieved February 8, 2026, from [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/chile/eu-chile-agreement/eu-chile-interim-trade-agreement-ita-explained\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/chile/eu-chile-agreement/eu-chile-interim-trade-agreement-ita-explained_en)
- European Commission. (s.d.-g). EU–Mercosur Partnership Agreement: Enhancing trade and investment in critical raw materials (Factsheet). European Commission. Retrieved February 8, 2026, from [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/factsheet-eu-mercosur-partnership-agreement-enhancing-trade-and-investment-critical-raw-materials\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/factsheet-eu-mercosur-partnership-agreement-enhancing-trade-and-investment-critical-raw-materials_en)
- European Parliament. (s.d.). Modernisation of the EU–Mexico Global Agreement. European Parliament. Retrieved February 8, 2026, from <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-global-europe-leveraging-our-power-and-partnerships/file-modernisation-eu-mexico-global-agreement>
- Hoekman, B., & Sabel, C. (2025, fevereiro). Managing the trade-climate policy interface through open plurilateral agreements: Learning from the EU deforestation regulation experience. Background paper prepared for the IDB report on Trade and Climate Change.
- International Energy Agency. (2023). Latin America energy outlook 2023. IEA. <https://www.iea.org/reports/latin-america-energy-outlook-2023>
- Instituto Nacional de Carnes. (s.d.-a). Cartilla PCC – Producción de Carne Certificada. INAC. <https://www.inac.uy/innovaportal/file/19535/1/cartilla-pcc-3.pdf>
- Li, K. (2021, setembro). Footprint of export-related GHG emissions from Latin America and the Caribbean (IDB Working Paper No. IDB-WP-01265). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003646>
- Rausch, L. L., & Gibbs, H. K. (2021). The low opportunity costs of the Amazon soy moratorium. *Frontiers in Forests and Global Change*, 4, Article 621685. <https://doi.org/10.3389/ffgc.2021.621685>
- World Trade Organization. (2005). World Trade Report 2005: Exploring the links between trade, standards and the WTO. WTO. [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr05\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr05_e.htm)
- World Trade Organization. (2023). World Trade Report 2022: Climate change and international trade. WTO. <https://doi.org/10.30875/9789287053961>

---

# Normas Voluntárias de Sustentabilidade e comércio agrícola: evidências globais e lições para o Brasil

*Marcelo Dolabella e Mario Saeteros*

## 1. Introdução

Nas últimas décadas, a sustentabilidade tornou-se um elemento central nas cadeias de produção globais. Questões relacionadas a impactos ambientais, condições sociais e uso responsável de recursos naturais passaram a influenciar de forma crescente as decisões de empresas, formuladores de políticas e consumidores, especialmente em economias de alta renda. Como resultado, práticas produtivas que antes eram consideradas externas ao processo econômico passaram a integrar critérios centrais de avaliação de desempenho e legitimidade das atividades produtivas.

Nesse contexto, as Normas Voluntárias de Sustentabilidade (NVS) começam a ganhar relevância. Essas normas consistem em uma série de critérios que estabelecem requisitos específicos de sustentabilidade econômica, social e ambiental aplicáveis a produtos e processos produtivos (UNCTAD, 2023). Os critérios definidos por esses padrões são determinados por atores do setor privado — incluindo empresas, associações do setor, bem como organizações não governamentais (ONGs) (Fiorini et al., 2020). Essas normas diferem das regulamentações técnicas obrigatórias estabelecidas por órgãos públicos — também conhecidas como medidas não tarifárias (MNTs) — pois sua conformidade não é obrigatória.

A prevalência das NVS tem crescido de forma expressiva ao longo das últimas décadas. Segundo o *Ecolabel Index*, o número de esquemas de NVS aumentou em mais de 150% nos últimos 20 anos, ultrapassando 450 iniciativas operacionais em 2025. Um setor principalmente afetado é o agrícola. Isso ocorre porque a agricultura é um setor intensivo em recursos naturais e, frequentemente, associado a externalidades ambientais e sociais — como desmatamento, uso de água, emissões de gases de efeito estufa, condições laborais e impactos sobre comunidades locais. Além disso, a produção agrícola está fortemente ligada a cadeias globais de valor, em que padrões de qualidade e sustentabilidade são cada vez mais utilizados como critérios de acesso a mercados e diferenciação de produto.

Dada a forte inserção do setor agrícola na economia global e a rápida expansão das NVS, este artigo busca analisar como a adoção desses padrões afeta o comércio internacional. Essa dimensão é particularmente relevante porque uma parcela significativa da produção agrícola é destinada aos mercados externos e porque as NVS operam como mecanismos de governança transnacional, estabelecendo requisitos que ultrapassam as fronteiras nacionais. Assim, esses padrões têm o potencial de reconfigurar a organização da produção, a participação dos agentes nas cadeias produtivas e a forma como os países se inserem nos mercados globais.

Esse tema é especialmente importante para países em desenvolvimento, como o Brasil, cuja estrutura produtiva agrícola desempenha papel central no desenvolvimento econômico, na geração de empregos e na ocupação do território. Além disso, o setor externo representa uma parte relevante da demanda por esses bens. Nesse contexto, entender como as NVS vêm evoluindo e como influenciam o acesso a mercados é essencial para avaliar as oportunidades e os desafios de sustentabilidade e competitividade que se colocam para o país.

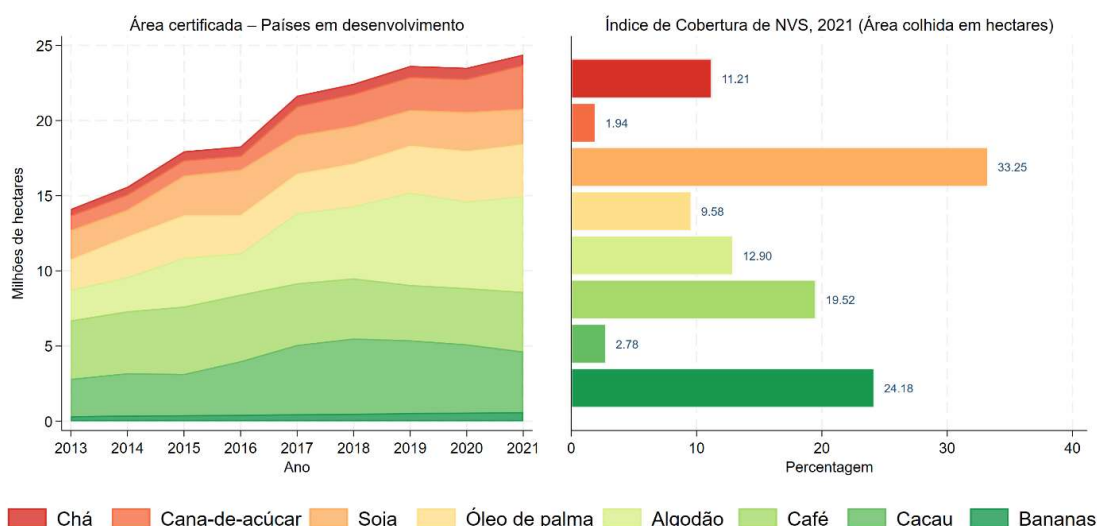
Este artigo tem dois objetivos principais. Primeiro, apresenta evidências descritivas sobre o avanço dos NVS no mundo e no Brasil, com foco em oito *commodities* agrícolas e em doze dos principais esquemas de certificação internacionalmente reconhecidos. Em seguida, o artigo sintetiza os resultados de um estudo

recente (Dolabella & Saeteros, 2024) que analisa como esses padrões afetam o comércio internacional, em particular as exportações agrícolas de países em desenvolvimento

## 2. Adoção de Normas Voluntárias de Sustentabilidade no Brasil e no Mundo

Nesta seção, apresentamos uma visão abrangente dos dados de adoção de NVS por país para oito produtos: banana, cacau, café, algodão, óleo de palma, soja, cana-de-açúcar e chá<sup>4</sup>. Um primeiro fato estilizado é que, para esse grupo de produtos, a produção certificada está concentrada em países em desenvolvimento, que representaram quase a totalidade das terras certificadas por NVS em 2021 (97%), totalizando 25,7 milhões de hectares certificados. Algodão, café e cacau são as *commodities* mais certificadas, representando aproximadamente 60% da área global certificada. As certificações podem ser divididas entre aquelas específicas para um produto, como a *Better Cotton Initiative* (algodão), a *Bonsucro* (cana-de-açúcar) e a *RTRS* (soja), que certificam apenas uma *commodity*, e aquelas que certificam uma ampla gama de produtos, como a *Fairtrade International*, a *Certificação Orgânica* e a *Rainforest Alliance*.

**Figura 1: Evolução do número de esquemas de NVS no mundo e participação das principais commodities agrícolas.**



A análise da evolução das áreas certificadas ao longo do tempo revela uma tendência de crescimento (Figura 1, painel A). De 2013 a 2021, a área total certificada aumentou 106%, passando de 7,3 para 15,1 milhões de hectares colhidos. Outro indicador informativo é o índice de cobertura de NVS (Figura 1, painel B)<sup>5</sup>. Em 2021, a soja e a banana foram as culturas com a menor cobertura de sistemas de certificação voluntária, com pelo menos 1,94% e 2,78% da produção certificada, respectivamente. Cana-de-açúcar (9,58%), óleo de palma (11,21%), café (12,90%) e cacau (19,52%) apresentam índices de cobertura de NVS

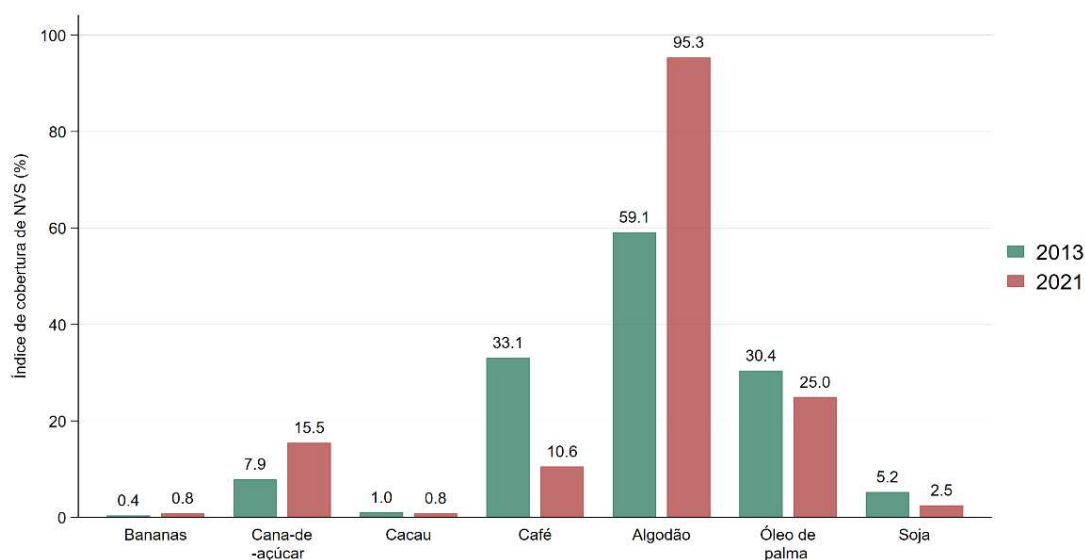
<sup>4</sup> Os dados foram fornecidos pelo Instituto de Pesquisa da Agricultura Orgânica (FiBL) e pelo Centro de Comércio Internacional (ITC) e combinam informações dos 12 maiores esquemas de certificação: 4C, Better Cotton Initiative (BCI), Bonsucro, Cotton made in África (CmiA), Fairtrade International, GLOBALG.A.P., IFOAM Organics International, ProTerra Foundation, Rainforest Alliance, Round Table Responsible Soy (RTRS), Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) e UTZ.

<sup>5</sup> Embora informativos, os dados sobre a área total certificada estão sujeitos à dupla contagem. Alguns produtores podem certificar sua produção com dois ou mais selos. Diante desse problema, consideramos um nível mínimo de área de produção certificada (ou seja, a cobertura do sistema de certificação voluntária mais difundido) em nível de país-produto.

moderados. O chá e o algodão foram as *commodities* mais certificadas, com pelo menos 33,25% e 24,18%, respectivamente, de sua área total colhida certificada.

No Brasil, a adoção das NVS varia substancialmente entre produtos e segue trajetórias diferenciadas ao longo do período analisado (Figura 2). Entre as *commodities* consideradas, o Brasil figura como principal exportador global de soja, café e cana-de-açúcar, além de ser o terceiro maior exportador mundial de algodão em 2021, o que torna particularmente relevante examinar como produção, comércio e certificação evoluíram em cada uma dessas cadeias entre 2013 e 2021.

**Figura 2. Brasil: Índice de Cobertura de NVS por produto (2013 e 2021)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ITC/FiBL e da FAO.

No caso da soja, observa-se uma forte expansão produtiva e comercial no período, com crescimento de 65% na produção e 72% nas exportações. Em contraste, a área certificada sob NVS recuou cerca de 30%, indicando que a expansão do setor ocorreu majoritariamente fora dos esquemas voluntários. Pode ser que esse padrão possa ser parcialmente explicado pela presença de mecanismos alternativos de governança privada, como a Moratória da Soja, que, embora não seja uma NVS, impõe restrições relevantes ao desmatamento e funciona como um requisito de acesso a mercados para grandes compradores.<sup>6</sup> Ao reduzir riscos socioambientais percebidos sem exigir certificação formal, esse tipo de arranjo pode ter diminuído os incentivos à adoção de NVS na cadeia da soja, especialmente em um mercado caracterizado por estrutura *upstream* e forte sensibilidade a preços.

Para o café, a produção manteve-se relativamente estável, enquanto as exportações cresceram aproximadamente 23%. Ainda assim, a área certificada caiu cerca de 72%. Essa redução está associada à retração de esquemas como o 4C e à possível substituição de certificações de terceira parte por programas corporativos próprios de sustentabilidade, além de um contexto de excesso de oferta global que reduziu os incentivos à certificação (Bermudez et al., 2022).

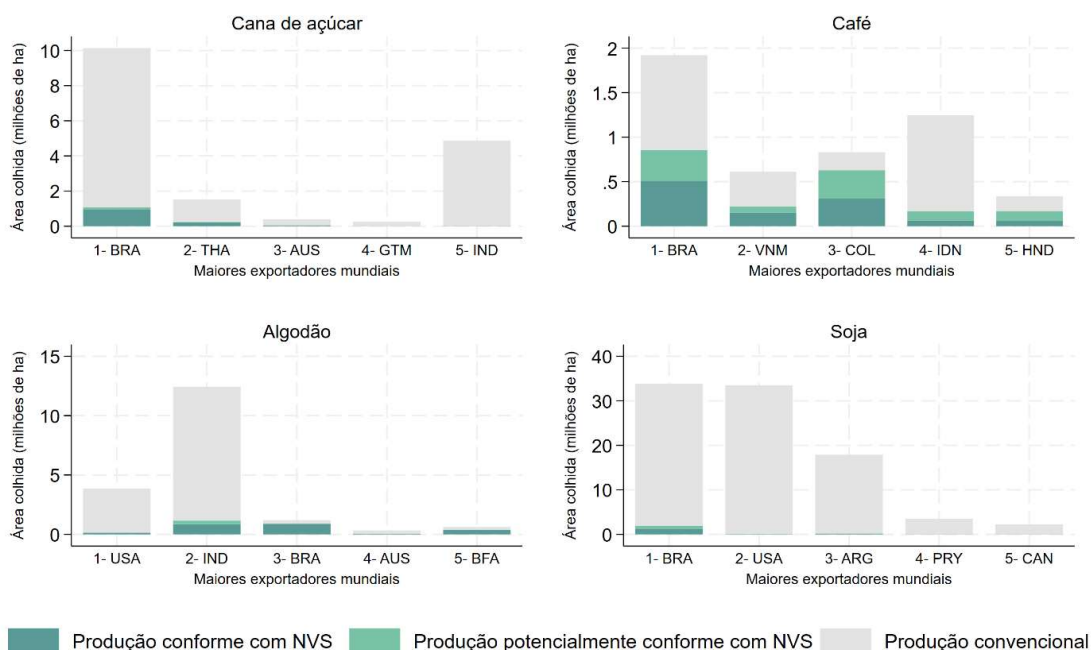
A cana-de-açúcar apresenta uma trajetória distinta no Brasil: embora a produção e as exportações permaneçam ligeiramente abaixo dos níveis de 2013, a cobertura por NVS quase dobrou, passando de

<sup>6</sup> A Moratória da Soja não é uma NVS pois não constitui um esquema formal de certificação voluntária, com padrão próprio, auditoria e selo de conformidade. Em vez disso, estabelece um compromisso de compra pelo qual grandes compradores se comprometem a não adquirir soja produzida em áreas desmatadas.

cerca de 8% para 15,5% no período analisado. Esse avanço está fortemente associado à expansão de esquemas como o Bonsucro, uma das principais certificadoras internacionais da cadeia de cana-de-açúcar e etanol. Cezar et al. (2024) mostram que a certificação Bonsucro esteve associada a ganhos nas exportações brasileiras de açúcar e etanol para a União Europeia, sobretudo em municípios de maior produção. Em contraste, os menores produtores tendem a apresentar redução nas exportações após a adoção da certificação, sugerindo que custos fixos e economias de escala condicionam a capacidade de se beneficiar desses padrões.

Um caso de destaque é o do algodão, que representa uma experiência bem-sucedida de coordenação institucional. Em meados da década de 2010, a ABRAPA estabeleceu uma parceria estratégica com a *Better Cotton Initiative* (BCI) ao alinhar o programa Algodão Brasileiro Responsável (ABR) ao padrão internacional da BCI. Como resultado, produtores certificados pelo ABR passaram a comercializar automaticamente sua produção como *Better Cotton*. Essa cooperação permitiu que a produção certificada aumentasse de cerca de 60% em 2013 para quase 95% em 2021, ao mesmo tempo em que a produção total cresceu 64% e as exportações mais de 200%, consolidando o algodão como o principal exemplo de integração entre certificação, escala produtiva e desempenho comercial no Brasil.

**Figura 3. Área colhida e conformidade com NVS, por produto, principais exportadores mundiais, 2021**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ITC/FiBL e da FAO. Nota: Devido a uma potencial dupla contagem da área certificada, consideramos o área do maior certificador como "produção conforme com NVS". A soma de toda área certificada dos demais esquemas de NVS é considerada em "produção potencialmente conforme com NVS".

A Figura 3 evidencia diferenças na adoção de NVS entre esses produtos, segundo os principais exportadores mundiais, em 2021. A produção convencional ainda predomina, mas o grau de conformidade com NVS varia substancialmente entre os principais competidores globais. A cadeia de algodão no Brasil e na Índia revela maior produção, conforme ou potencialmente conforme com NVS, entre os grandes exportadores. No café, embora o Brasil lidere em área colhida, uma parcela relevante da produção certificada concentra-se também em países como Colômbia e Indonésia. Na cadeia da cana-de-açúcar, a certificação permanece limitada em termos absolutos, apesar da importância do Brasil como

principal exportador global e maior produtor sob as NVS. Já na soja, mesmo entre os maiores produtores e exportadores, a área colhida em conformidade com NVS é pequena, refletindo o caráter mais *upstream* da cadeia e a menor difusão desses padrões nesse mercado. Em conjunto, a figura ilustra a posição do Brasil em relação aos seus principais competidores no mercado global em termos de produção e adoção de melhores práticas.

### Como as NVS impactam o comércio agrícola?

Diante desse cenário, surge a questão central: como os Padrões Voluntários de Sustentabilidade afetam o comércio internacional? Eles atuam como facilitadores ou como barreiras ao comércio? A literatura aponta diversos mecanismos pelos quais as NVS podem gerar efeitos positivos ou negativos sobre os fluxos comerciais.

Por um lado, se a certificação contribui para: (i) a redução de assimetrias de informação e custos de transação; (ii) a ampliação do acesso a mercados e da demanda por meio da diferenciação de produtos e do sinal de qualidade; (iii) a obtenção de um preço *premium*; ou (iv) ganhos de produtividade, espera-se um efeito positivo sobre o comércio. Por outro lado, se (i) os custos de certificação, conformidade e monitoramento forem elevados; (ii) houver barreiras técnicas à implementação; (iii) os produtores não se apropriarem de uma parcela significativa do preço *premium*; ou (iv) produtores não certificados forem excluídos dos mercados, os efeitos sobre o comércio podem ser negativos (UNCTAD, 2023). Dessa forma, o impacto líquido da adoção das NVS sobre o comércio, entre países e produtos, permanece essencialmente uma questão empírica.

À luz dessa ambiguidade teórica, esta seção resume os principais resultados obtidos por Dolabella e Saeteros (2024). A análise combina diferentes estratégias econométricas e explora múltiplas dimensões de heterogeneidade — entre produtos, regiões, níveis de renda, mercados domésticos e graus de saturação global da certificação. Os resultados apresentados a seguir indicam, de maneira geral, que a expansão da certificação está associada a aumentos nas exportações agrícolas, embora esses efeitos variem substancialmente ao longo dessas dimensões e não sejam lineares.

**- NVS e comércio: efeitos positivos, mas com retornos decrescentes.** Os resultados centrais mostram que um aumento na participação da área certificada sob NVS está associado ao crescimento das exportações agrícolas. Em média, um acréscimo de um ponto percentual na cobertura de certificação gera um aumento de 1,88% nas exportações dessa *commodity*<sup>7</sup>.

Um resultado central do estudo é a identificação de uma relação não linear entre certificação e exportações. Embora a ampliação da cobertura de NVS esteja associada a maiores vendas externas, os ganhos marginais diminuem à medida que a certificação se expande. Em outras palavras, países com baixos níveis iniciais de certificação tendem a experimentar aumentos mais expressivos nas exportações quando expandem sua cobertura, enquanto países com elevada certificação já enfrentam retornos marginais menores.

Esse padrão sugere a existência de efeitos de saturação e reforça a ideia de que essas normas funcionam, em parte, como um mecanismo de diferenciação: uma vez que a certificação se torna comum, sua capacidade de gerar vantagens competitivas diminui.

---

<sup>7</sup> A magnitude estimada varia conforme o método econométrico utilizado, mas os resultados convergem para um efeito positivo e estatisticamente robusto.

- **Heterogeneidade por produto.** Uma parte significativa da heterogeneidade dos efeitos está associada ao tipo de *commodity*. Para algumas *commodities*, a adoção de NVS está fortemente associada a aumentos nas exportações, enquanto para outras os efeitos são mais modestos, imprecisos ou estatisticamente nulos.

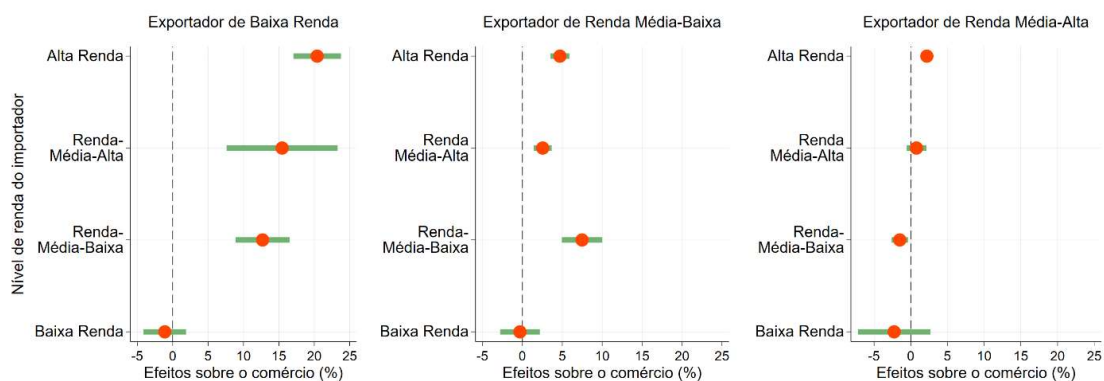
Produtos como banana, óleo de palma, chá e algodão apresentam efeitos positivos e robustos. Em contrapartida, para *commodities* como cacau e café, os resultados são menos claros, sugerindo que fatores específicos de mercado, estrutura da cadeia produtiva ou características da demanda podem condicionar os efeitos da certificação.

- **Nível de renda e assimetrias institucionais.** Os resultados mostram que os efeitos das NVS sobre o comércio variam sistematicamente conforme o nível de renda dos países exportadores e importadores. Em particular, os ganhos associados à certificação são maiores para exportadores de menor renda e para importadores de alta renda.

Isso sugere que as NVS desempenham um papel importante na redução de assimetrias institucionais entre países. Para exportadores de baixa renda, a certificação funciona como um sinal de qualidade e conformidade que substitui, em parte, a ausência de instituições fortes ou regulamentações domésticas rigorosas. À medida que a renda do exportador aumenta, e suas instituições se fortalecem, o valor adicional da certificação tende a diminuir.

A Figura 4 evidencia a heterogeneidade dos efeitos da adoção de NVS sobre o comércio agrícola, dependendo da combinação entre os níveis de renda do país exportador e do importador. Exportadores de baixa renda apresentam ganhos expressivos quando destinam suas vendas a países de alta renda: nesse caso, a certificação está associada a um aumento de cerca de 20% nas exportações, refletindo o maior valor atribuído, do lado da demanda, aos atributos de sustentabilidade (painel esquerdo). À medida que o nível de renda do importador diminui, esses efeitos se reduzem e podem se tornar nulos ou negativos. Para exportadores de renda média-baixa (painel central), os efeitos positivos persistem sobretudo quando o destino é um mercado de alta renda, embora com magnitudes menores, enquanto para exportadores de renda média-alta os impactos são mais modestos e menos heterogêneos (painel direito).

**Figura 4: Efeitos da adoção de NVS no comércio, por nível de renda do país exportador e importador**



Fonte: Dolabella & Saeteros (2024)

Em conjunto, os resultados indicam que quanto maior a diferença de renda entre exportador e importador, maiores tendem a ser os ganhos associados às NVS, reforçando a interpretação de que esses padrões funcionam como uma ponte institucional entre economias em diferentes estágios de desenvolvimento, ao alinhar expectativas de sustentabilidade entre produtores e consumidores.

- **Exportações versus vendas ao mercado doméstico.** Outra evidência empírica observada é que, embora a certificação aumente as vendas externas, ela está associada a uma realocação das vendas do mercado doméstico para o mercado externo, especialmente em países mais pobres.

Esse padrão é consistente com a ideia de que produtores certificados direcionam sua produção para mercados externos que oferecem prêmios em termos de preços mais elevados, reduzindo a oferta doméstica. O efeito é mais intenso em economias com menor renda per capita, onde a demanda interna por produtos certificados é limitada.

Em países em desenvolvimento relativamente mais ricos, essa substituição é menos pronunciada, e em alguns casos a certificação permite expandir simultaneamente as vendas internas e externas. Isso sugere que a capacidade de absorção do mercado doméstico é um fator-chave para determinar os efeitos distributivos da certificação.

- **Proliferação de padrões e saturação de mercado.** Outro resultado relevante diz respeito à proliferação de esquemas de certificação. Embora a certificação em si esteja associada a maiores exportações, o aumento no número de padrões disponíveis reduz os ganhos marginais da adoção de NVS. Quanto maior o número de selos competindo entre si, menor tende a ser o efeito positivo da certificação sobre o comércio. Esse resultado pode ser explicado por custos adicionais de conformidade, duplicação de requisitos e maior complexidade para produtores e consumidores.

De forma complementar, os resultados mostram que os efeitos da certificação dependem fortemente do grau de saturação global. Em mercados onde a participação de produtos certificados ainda é baixa, a adoção de NVS gera ganhos expressivos. À medida que a certificação se torna dominante globalmente, esses ganhos diminuem e podem até se tornar negativos, refletindo a persistência de uma demanda por produtos não certificados e a sensibilidade ao preço dos consumidores.

- **Proximidade ao consumidor final.** Por fim, o estudo mostra que os efeitos das NVS são maiores para produtos mais próximos do consumidor final, como bananas, café, cacau e chá. *Commodities* que chegam ao consumidor com menor grau de processamento tendem a se beneficiar mais da certificação do que aquelas que passam por várias etapas intermediárias antes do consumo.

Esse resultado é consistente com a ideia de que atributos de sustentabilidade são mais valorizados quando são diretamente observáveis ou comunicáveis ao consumidor final, reforçando o papel das NVS como instrumentos de sinalização e diferenciação de produto.

### 3. Conclusões e Implicações de Política

As evidências apresentadas indicam que a adoção de Normas Voluntárias de Sustentabilidade está, em média, associada a efeitos positivos no comércio agrícola dos países em desenvolvimento, embora esses impactos sejam marcados por heterogeneidade relevante entre produtos, países e mercados de destino. Os resultados sugerem que as NVS funcionam como importantes mecanismos de sinalização de qualidade

e sustentabilidade, especialmente em mercados importadores de alta renda, contribuindo para reduzir lacunas institucionais entre países produtores e consumidores. No entanto, esses efeitos positivos não são lineares e tendem a se reduzir à medida que a cobertura da certificação aumenta.

Do ponto de vista de política pública, os resultados indicam que governos podem desempenhar um papel ativo na ampliação dos benefícios associados às NVS. Uma estratégia promissora consiste em integrar requisitos de sustentabilidade — alinhados a esquemas privados reconhecidos — aos marcos regulatórios nacionais, em cooperação com entidades certificadoras, e não em competição com elas. Esse alinhamento pode contribuir para preparar produtores de países em desenvolvimento para atender a regulações ambientais cada vez mais rigorosas nos mercados desenvolvidos, como o Regulamento Europeu para Produtos Livres de Desmatamento ou a Diretiva de Energias Renováveis (RED II), reduzindo custos de adaptação futuros e incertezas regulatórias.

Ao mesmo tempo, a proliferação de múltiplos padrões e esquemas de certificação tende a reduzir os ganhos comerciais associados às NVS, ao elevar custos de conformidade e fragmentar os sinais enviados ao mercado. Nesse contexto, acordos de equivalência e reconhecimento mútuo entre padrões, bem como iniciativas de coordenação por meio de meta-reguladores, podem desempenhar um papel fundamental na racionalização do sistema. Experiências como a convergência entre o programa Algodão Brasileiro Responsável (ABR) e a *Better Cotton Initiative* ilustram como esse tipo de coordenação pode reduzir custos para produtores e ampliar o acesso a mercados, embora tais iniciativas ainda sejam relativamente raras.

Por fim, políticas comerciais e acordos internacionais podem complementar esses esforços ao criar incentivos adicionais à adoção de NVS, seja por meio de preferências tarifárias, da incorporação de critérios de sustentabilidade em regimes como o Sistema Geral de Preferências, ou do reconhecimento das NVS como equivalentes a determinadas exigências regulatórias obrigatórias. Em conjunto, esses instrumentos podem contribuir para potencializar os ganhos comerciais associados às NVS, ao mesmo tempo em que promovem objetivos ambientais e sociais, especialmente em países como o Brasil, onde o setor agrícola desempenha papel central na economia e na inserção internacional.

## Referências

- Bermudez, S., Voora, V., & Larrea, C. (2022). Coffee prices and sustainability. Sustainable Commodities Marketplace Series. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/system/files/2022-09/2022-global-market-report-coffee.pdf>
- Cezar, Rodrigo and Camargo, Juliana and Mello, Eduardo (2024). The trade effects of voluntary standards: Assessing Brazil's exports to the EU along the sugar supply chain. Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4751805>
- Dolabella, M., & Saeteros, M. (2024). Friends or Foes? The Impact of Voluntary Sustainability Standards on Agricultural Exports of Developing Countries. IDB-WP-01597. Inter-American Development Bank <https://doi.org/10.18235/0013030>
- Fiorini, M., Gnutzmann, H., Gnutzmann-Mkrtchyan, A., & Hoekman, B. (2020). Voluntary Standards, Trade, and Sustainable Development. In C. Beverelli, J. Kurtz, & D. Raess (Eds.), *International Trade, Investment, and the Sustainable Development Goals: World Trade Forum* (pp. 177–200). Chapter, Cambridge: Cambridge University Press.
- UNCTAD (2023). Voluntary Sustainability Standards in International Trade. UNCTAD Report DITC/TAB/2022/8. Geneva. [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d8_en.pdf)

---

# Mudanças climáticas por outros meios: a segunda onda de transição energética no Brasil em um contexto geoeconômico

Catherine Rebouças Mota

## 1. Introdução

A ordem ou virada geoeconômica acrescenta a competição pelos benefícios da descarbonização da economia global ao multilateralismo e à cooperação, necessários à atuação conjunta para o combate dos efeitos negativos das mudanças climáticas. Assim, verifica-se a aceleração dos investimentos em tecnologias limpas em virtude da competitividade (Meckling, 2025, p. 869), ao mesmo tempo em que se aprofunda a fragmentação de políticas e a multipolarização, em um contexto já marcado pela divergência entre políticas de descarbonização nacionais e pela ausência de mecanismos coercitivos robustos no âmbito do Acordo de Paris (Gourinchas, Schwerhoff, & Spilimbergo, 2024, p. 2; Weber et al., 2025, p. 5).

Neste cenário, sob justificativa climática e estratégica, em 2023, China, Estados Unidos e União Europeia representaram 60% de todas as medidas de políticas industriais verdes implementadas; 65% dessas medidas têm por objetivo tecnologias de baixo carbono, especialmente veículos elétricos e baterias, e outros 35% são direcionadas aos minerais críticos (Meckling, 2025, p. 870). O Brasil, embora não figure entre os principais polos da dinâmica geoeconômica global, ocupa posição estratégica na agenda climática<sup>1</sup>, apresentando na sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), medidas para a segunda onda de transição energética no país.

A combinação entre eletrificação, hidrogênio verde e biocombustíveis na NDC brasileira, como expressões dessa segunda onda, pode revelar intenções geoeconômicas, mobilizadas como instrumentos de redução de vulnerabilidades econômicas, energéticas e tecnológicas para o país frente às dinâmicas externas. Este artigo analisa a relação entre geoeconomia e mudanças climáticas e explora as medidas de transição energética da NDC brasileira como expressão de "mudanças climáticas por outros meios"<sup>2</sup>. Do ponto de vista metodológico, o artigo adota uma abordagem qualitativa e exploratória, baseada na análise da literatura especializada sobre geoeconomia e governança climática, bem como na análise de documentos oficiais e instrumentos legais relevantes.

## 2. Mudanças climáticas e transição energética: entre cooperação e competição em chave geoeconômica

A primazia dos ganhos econômicos e da interdependência econômica entre os países vem sendo gradativamente substituída pela garantia de segurança e pela gestão de parcerias e relações em uma nova ordem geoeconômica (Roberts, Choer Moraes, & Ferguson, 2019, p. 3-4) ou virada geoeconômica (Babić, de Graaff, Linsi, & Weinhardt, 2024, p. 4). Trata-se de um processo em andamento, no qual há

---

<sup>1</sup> No plano internacional, pode-se ressaltar que o país foi sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio92) e da Rio+20, assumindo compromissos de divulgar as Comunicações Nacionais, os Relatórios de Atualização Bienal e os Relatórios Bianuais de Transparência; no plano nacional, ressalta-se a aplicação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, os Planos de Ação relacionados e demais instrumentos de políticas (BRASIL, 2024, p. 27-28). O Brasil foi sede ainda da Conferência das Partes 30 (COP-30), em Belém, no âmbito da Conferência Quadro de Mudanças Climáticas, em 2025 (BRASIL, 2025).

<sup>2</sup> O título do artigo faz uma alusão à obra *War by Other Means* (Blackwill & Harris, 2016), não para mobilizar uma linguagem de conflito ou de influência estratégica de um Estado em atores externos, mas para destacar a crescente centralidade de instrumentos geoeconômicos, industriais, regulatórios e tecnológicos, por exemplo, na governança climática contemporânea.

uma transição para uma maior autossuficiência e resiliência estratégica para limitar vulnerabilidades, embora isso possa significar menores ganhos econômicos (Roberts et al., 2019, p. 5).

Esse novo cenário coincide com a necessidade de evitar catástrofes climáticas, especialmente diante de crises energéticas (Babić et al., 2024, p. 6). As disrupções provocadas pela pandemia de COVID-19, por exemplo, evidenciaram a vulnerabilidade da sociedade a eventos naturais, apesar dos alertas das comunidades científicas, e a importância da cooperação para o desenvolvimento de tecnologias de enfrentamento<sup>3</sup> (Gourinchas et al., 2024, p. 17; Jerzyniak & Herranz-Surrallés, 2024, p. 1028). Somada à pandemia, a invasão da Rússia na Ucrânia acentuou os debates sobre como a dependência da União Europeia do gás russo torna vulnerável a segurança energética europeia, bem como sobre os limites da utilização desse combustível como medida de transição energética diante dos compromissos climáticos (IEA, 2022, p. 12; Jerzyniak & Herranz-Surrallés, 2024, p. 1028). O fornecimento de gás russo à União Europeia é ilustrativo, ainda, da possibilidade de utilização de políticas energéticas como instrumentos geoeconômicos<sup>4</sup>, na medida em que o controle e a influência sobre fluxos de *commodities* e energia podem ser mobilizados como formas de coerção estratégica (Blackwill & Harris, 2016, p. 86-87).

A partir dessa articulação entre energia, vulnerabilidade e possibilidade de coerção, as políticas de industrialização passam a ser operacionalizadas no interior da relação entre mudanças climáticas e geoeconomia, de modo a englobar novas fontes de energia limpa, bem como a garantia de resiliência e segurança das cadeias de valor de tecnologias verdes<sup>5</sup> como elementos centrais no enfrentamento tanto das crises energética quanto climática (International Energy Agency [IEA], 2022, p. 4; Meckling, 2025, p. 869). Isto abrange o acesso e o processamento de minerais críticos necessários aos veículos elétricos quanto ao desenvolvimento e formação de mercados de hidrogênio de baixo carbono (IEA, 2022, p. 5-6).

A cooperação multilateral, estimulada pelo marco institucional da UNFCCC, passa, então, a ser atravessada por estratégias estatais voltadas à gestão de vulnerabilidades, associadas à garantia de minerais críticos<sup>6</sup> e de insumos para o desenvolvimento de tecnologias verdes. Nesse contexto, a

<sup>3</sup> No caso da pandemia, as vacinas; no âmbito climático, as tecnologias verdes ou de baixo carbono).

<sup>4</sup> Não existe uma definição universalmente aceita de geoeconomia (Blackwill & Harris, 2016, p. 19). A depender do campo acadêmico ou do autor, o conceito de geoeconomia pode variar de forma significativa e, em alguns casos, as interpretações podem inclusive ser mutuamente excludentes. A geoeconomia pode ser compreendida como um campo de estudo que examina as interações entre geopolítica e economia, analisando como rivalidades políticas internacionais, o que inclui conflitos e guerras, influenciam políticas e resultados econômicos, bem como de que maneira fatores econômicos, por sua vez, moldam estratégias geopolíticas (Mohr & Trebesch, 2024, p. 3-4). Assim, segundo Mohr e Trebesch (2024, p. 4), trata-se de uma abordagem ampla que abrange áreas como comércio internacional, diplomacia, financiamento militar, produção de armamentos e os impactos econômicos de guerras externas. Essa perspectiva distingue a geoeconomia tanto das noções tradicionais de *economic statecraft* quanto de definições mais restritas centradas exclusivamente em instrumentos econômicos, como sanções. Em contraste, para Blackwill e Harris (2016, pp. 20-21), a geoeconomia refere-se ao uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais e alcançar resultados geopolíticos favoráveis. Esse conceito abrange simultaneamente uma lente analítica e uma forma de atuação estatal, concentrando-se não apenas em como os países mobilizam seu poder econômico para projetar influência, mas também em como as ações econômicas de outros Estados podem afetar os objetivos geopolíticos nacionais. Já Herranz-Surrallés (2024, p. 1885) considera a geoeconomia como um campo de estudo inserido em um conceito mais amplo, o de geopolitização.

<sup>5</sup> Além das tecnologias verdes citadas, abrange-se ainda outras, por exemplo, painéis solares e energia eólica (IEA, 2022, p. 5-6). Por sua vez, a competição internacional de energia tem mudado de um controle físico sobre recursos e sobre rotas de transporte para tecnologias limpas, propriedade intelectual e acesso a matérias-primas. (Jerzyniak & Herranz-Surrallés, 2024, p. 1030)

<sup>6</sup> A concentração, especialmente, desses minerais em poucos países tende a expor os Estados à possibilidade de interrupções nas cadeias de suprimento, tensões geopolíticas e volatilidade de mercado, comprometendo, em última instância, a resiliência e a eficácia de estratégias climáticas centradas na descarbonização tecnológica (Weber et al., 2025, p. 13). Assim, as principais potências geoeconômicas passaram a introduzir regulações e medidas de política pública voltadas à garantia de acesso a minerais críticos. Um exemplo é o Critical Raw Materials Act da União Europeia. Além disso, a UE adotou políticas de “de-risking”, para diversificar fornecedores e promoveu a cooperação internacional nas cadeias de valor (Jerzyniak, 2024, p. 4-5). No entanto, é importante reconhecer que a criticidade de minerais como o lítio não constitui uma condição fixa, mas um resultado

cooperação assume um caráter seletivo no âmbito das políticas industriais<sup>7</sup>, frequentemente bilaterais ou plurilaterais, concentrando-se no codesenvolvimento tecnológico, na reconfiguração de cadeias globais de suprimentos, na agregação de demanda e no estabelecimento de padrões técnicos, desempenhando papel relevante na viabilização material da transição energética (Meckling, 2025, p. 872-873).

Contudo, essa cooperação funcional ocorre de maneira assimétrica e fragmentada, podendo dificultar a difusão de tecnologias de baixo carbono, sobretudo para países menos desenvolvidos, para os quais o acesso a essas tecnologias é crucial para o cumprimento de metas climáticas (Gourinchas et al., 2024, p. 19). Ao mesmo tempo, a intensificação da competição geoeconômica no âmbito das políticas industriais verdes pode embarçar o financiamento climático, em especial por meio do investimento privado, ao ampliar divergências regulatórias, fragmentar mercados e gerar um ambiente de incerteza para investidores (Weber et al., 2025, p. 17). Inclusive estratégias de desacoplamento da China, líder no processamento de minerais críticos e no desenvolvimento de tecnologias verdes, podem conduzir ao enfraquecimento da capacidade dos países de cumprir as próprias metas climáticas (Babić et al., 2024, p.7)

Assim, a cooperação associada às políticas industriais verdes tende a operar menos como mecanismo universal de convergência e mais como instrumento condicionado por interesses estratégicos nacionais, com efeitos distributivos desiguais no processo de transição energética global. Em contraste com essa dinâmica, a Declaração de Belém<sup>8</sup>, adotada no âmbito da Conferência das Partes (COP 30) realizada no Brasil, em 2025, por exemplo, enfatiza a importância da colaboração entre os países do Norte e do Sul Global, bem como da estruturação clara de políticas industriais verdes que sejam alinhadas a objetivos climáticos e benefícios compartilhados, à criação de demanda por produtos industriais verdes, ao compartilhamento de resultados técnicos decorrentes de evidências e à promoção e facilitação do codesenvolvimento tecnológico de modo a difundir o desenvolvimento de soluções globais para que a indústria se torne verde (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 2025, p.12).

É nesse contexto de cooperação seletiva, competição geoeconômica e busca por resiliência que se insere o caso brasileiro, cujas estratégias híbridas de descarbonização no âmbito da transição energética podem ser compreendidas tanto como resposta às assimetrias do sistema quanto como oportunidades de posicionamento estratégico.

### **3. Estratégias brasileiras de descarbonização: entre eletrificação, hidrogênio verde e biocombustíveis**

A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC)<sup>9</sup> brasileira, atualizada em 2024, define metas de redução de emissões entre 59% e 67% para 2035 em comparação com 2005. Nela, há a promoção dos

---

emergente moldado por múltiplas variáveis interativas, incluindo inovação tecnológica, política industrial, dinâmicas geopolíticas e decisões relacionadas a modelos de mobilidade e estratégias de reciclagem. Isso evidencia que os volumes de extração são influenciados por escolhas políticas e econômicas, e não determinados exclusivamente por fatores geológicos (Riofrancos, 2023, p. 24)

<sup>7</sup> A proliferação global de políticas industriais verdes orientadas tanto pela oferta quanto pela demanda pode acelerar a transição energética, ao impulsionar investimentos na fabricação e na difusão de tecnologias de baixo carbono. Assim como, durante a Guerra Fria, a competição geopolítica estimulou investimentos em pesquisa e desenvolvimento em setores estratégicos, a rivalidade contemporânea — em especial envolvendo a China, por exemplo, têm impulsionado investimentos em um amplo conjunto de tecnologias de energia limpa. (Meckling, 2025, p. 872)

<sup>8</sup> A Declaração de Belém foi apoiada pelos seguintes países: Austrália, Brasil, Alemanha, Indonésia, República da Coreia, Namíbia, África do Sul, Suécia, Turquia, Tuvalu, Emirados Árabes Unidos e Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, em 14 de novembro de 2025.

<sup>9</sup> A implementação do Acordo de Paris, de acordo com o seu artigo 4, é realizada por meio das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC). O Acordo afirma no art. 4.3 que: “Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined

biocombustíveis sustentáveis, da eletrificação, o que inclui diferentes fontes de energia renováveis, e do hidrogênio como estratégias para alcançar objetivos de mitigação em diferentes setores.

**Quadro 1: Promoção de vetores de energia no Brasil como estratégias de descarbonização**

Vetor de energia	Setores relacionados	Principais regulamentações e instrumentos associados para operacionalização dos vetores de energia	Objetivos e metas estratégicas
Biocombustíveis e soluções de bioenergia	Agropecuário, Energia (Combustíveis), Transportes, Indústria e Cidades.	- Lei do Combustível do Futuro (Lei nº 14.993/2024) - Programa Nacional de Bio combustíveis - RenovaBio (Lei nº 13.576/2017) - Nova Indústria Brasil (NIB) - Missão 5 - Plano ABC+ - Reforma Tributária (tributação inferior aos fósseis) - ProBioQAV (Aviação) e - PNDV (Diesel Verde) - Programa Mover (Lei nº 14.902/2024 - Plano Nacional de Transição Energética - Programa de Energia da Amazônia (Decreto nº 11.648, de 16 de agosto de 2023)	Elevar em 50% a participação na matriz de transportes. Expandir os Combustíveis Sustentáveis de Aviação (Sustainable Aviation Fuel - SAF) e biometano nas cidades. Gerar emissões negativas via captura e armazenamento de carbono (BECCS)
Hidrogênio de baixa emissão ou hidrogênio verde	Energia, Indústria, Transportes	- Marco Legal do Hidrogênio de Baixo Carbono (Lei nº 14.948/2024) - Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio (PHBC) - Lei nº 14.990/2024 (fundo para transição via hidrogênio). - Programa Nacional de Hidrogênio (PNH2). - Reforma Tributária (diferencial competitivo)	Descarbonizar setores de difícil redução de emissões (hard-to-abate). Criar um mercado nacional e hubs de exportação tecnológica. Inserção como alternativa viável no setor de transportes até 2035
Eletrificação (soluções de eletrificação a partir da adoção de fontes de energia limpa e renovável, bem como veículos elétricos por exemplo)	Energia (Matriz Elétrica), Transportes, Cidades (Mobilidade e Edificações), Indústria e Mineração	- Programa Mover (Lei nº 14.902/2024) - Política Nacional de Transição Energética (Resolução CNPE nº 5/2024) - Planos decenais de energia (PDEs) - Plano Nacional de Energia (PNE) 2050 - Programa Luz para Todos - Leilões de Reserva de Capacidade (armazenamento e baterias) - Leilões de Transmissão de Energia	Internalizar baterias estacionárias e tecnologias de armazenamento para gerir fontes intermitentes (eólica/solar) Garantir a resiliência do Sistema Interligado Nacional (SIN). Fomento a minerais estratégicos

contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.” (United Nations, 2015, p. 4)

			para baterias. Expansão da rede de carregamento veicular Garantia de segurança e acessibilidade energética para todos; Aumentar a geração de energia elétrica pelo aumento de tecnologias e fontes limpas
--	--	--	---

Fonte: (BRASIL, 2024; Brazilian Government, 2024) Elaboração da autora, 2025.

Assim, no Brasil, dispõe-se a implementação de tecnologias de baixo carbono como um dos pilares da estratégia (Brazilian Government, 2024, p. 14), o que é operacionalizado por diferentes políticas e programas que estão sendo empregados no país. Mediante essa atuação, o Brasil busca viabilizar uma segunda onda de transição energética que possibilite descarbonizar setores de difícil corte de emissões de gases de efeito estufa GEE (Brazilian Government, 2024, p. 45). Além disso, a estratégia de mitigação brasileira<sup>10</sup> está prevista para ser detalhada por meio de sete planos setoriais que definirão ações<sup>11</sup>, metas, custos de implementação, meios de financiamento e mecanismos de monitoramento e avaliação (Brazilian Government, 2024, p. 15).

Essas estratégias brasileiras de descarbonização buscam converter a disponibilidade de recursos naturais em vantagens competitivas no cenário internacional, posicionando o país não apenas como um cumpridor de metas, mas como um provedor global de bens e soluções climáticas (Brazilian Government, 2024, p.14). No vetor de eletrificação, essa visão se manifesta tanto pela diversificação de fontes de energia limpa e renovável<sup>12</sup> na matriz elétrica quanto pela promoção de soluções de eletrificação no setor de

<sup>10</sup> O Primeiro Relatório Bial de Transparência do Brasil, apresentado no âmbito da United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), apresenta informações sobre diferentes planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, organizados por áreas de política pública. Entre eles, destacam-se os planos voltados ao uso da terra e combate ao desmatamento, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e no Cerrado (PPCerrado); o plano direcionado à agricultura de baixa emissão de carbono (Plano ABC); o plano específico para a redução de emissões na siderurgia; e o Plano Decenal de Energia, voltado ao planejamento do setor energético. O relatório também contempla planos setoriais voltados à indústria de transformação, à mineração por meio do Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono (PMBC) e ao transporte e mobilidade urbana, abrangendo medidas de mitigação e adaptação associadas à infraestrutura, à eficiência energética e à redução de emissões no setor de transportes (BRASIL, 2024, p. 28).

<sup>11</sup> A NDC também menciona a importância de melhorar a infraestrutura e promover práticas de direção eficiente para obter uma redução no consumo de combustíveis. A abordagem brasileira abrange múltiplos setores de transporte, incluindo transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial, cada um com instrumentos específicos e regulamentações ajustadas às suas particularidades. No contexto das cidades e da mobilidade urbana, o Brasil buscará desenvolver um planejamento urbano sustentável, com foco na mobilidade ativa, no transporte público e na redução da dependência de veículos individuais. Isso inclui o incentivo à eletrificação das frotas urbanas e a promoção de soluções baseadas na natureza, como parte do Plano de Cidades Verdes e Resilientes (Brazilian Government, 2024, p. 16).

<sup>12</sup> O desenvolvimento da energia eólica offshore no Brasil apresenta elevado potencial energético e forte interesse internacional, mas ainda depende da consolidação de um marco regulatório específico para sua efetiva implementação. Embora haja numerosos pedidos de licenciamento apresentados, nenhum projeto foi aprovado até o momento, refletindo um ambiente regulatório em construção. Ainda assim, o potencial brasileiro tem mobilizado parcerias internacionais estratégicas, com destaque para a cooperação com países como Noruega, Reino Unido, Dinamarca e Holanda. Empresas estrangeiras já atuam de forma ativa no país, integradas a acordos bilaterais e programas de financiamento voltados à transição energética e à descarbonização de operações offshore. Esse engajamento internacional reforça o papel da energia eólica offshore como vetor emergente da estratégia brasileira de descarbonização, condicionado, contudo, ao amadurecimento do arcabouço regulatório nacional (Trade, 2024).

transportes. Mediante o Programa Mover<sup>13</sup>, por exemplo, objetiva-se o adensamento tecnológico e a integração do parque industrial brasileiro às cadeias globais de valor. Ao internalizar tecnologias de ponta, como sistemas de armazenamento e baterias, o Brasil busca reduzir a dependência tecnológica externa e assegurar a competitividade da sua indústria automotiva em um cenário em que a venda de veículos elétricos atingiu uma participação de mercado superior a 20% no mundo, em 2024 (IEA, 2025).

No vetor do hidrogênio de baixa emissão de carbono, essa visão se expande para a conquista de uma posição estratégica no mercado global de energia. Através da instituição do novo Marco Legal e do Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixo Carbono (PHBC) busca-se operacionalizar soluções para setores de difícil descarbonização (*hard-to-abate*). Essa frente atrai investimentos brasileiros e estrangeiros de longo prazo<sup>14</sup> e pode projetar o Brasil como um parceiro essencial para a segurança energética de outras nações em transição.

Por fim, argumenta-se que a promoção dos biocombustíveis constitui uma estratégia geoeconômica importante para a transição energética brasileira. Enquanto vetores como a eletrificação e o hidrogênio de baixo carbono ainda se encontram em processos de desenvolvimento tecnológico, regulatório e de escala, os biocombustíveis se apoiam em uma base produtiva, institucional e normativa já consolidada no país<sup>15</sup>. Ao ancorar parte relevante de sua descarbonização em uma trajetória na qual detém experiência acumulada e vantagens produtivas, o Brasil pode reduzir vulnerabilidades externas, fortalecer sua

---

<sup>13</sup> O MOVER faz menção especificamente à promoção de biocombustíveis sem mencionar expressamente a adoção de veículos elétricos. Por isso, a adequação do MOVER à promoção de veículos elétricos é interpretativa ao invés de expressa no texto do Programa. Pode-se relacionar os veículos elétricos ao MOVER da seguinte forma: a) Requisitos obrigatórios para a comercialização e importação de veículos (Art. 1º, Inciso I): A definição de requisitos obrigatórios para veículos novos implica o estabelecimento de normas específicas para eficiência energética, emissões de CO<sub>2</sub> e outras tecnologias limpas, o que pode incluir veículos elétricos. Isso reforça o alinhamento com a descarbonização e a transição para veículos de emissões zero; b) Promoção de veículos elétricos de forma indireta mediante a previsão do uso de combustíveis de baixo carbono e formas alternativas de propulsão (Art. 1º, §2º, Inciso V): A ênfase no uso de formas alternativas de propulsão inclui diretamente os veículos elétricos, que utilizam eletricidade como fonte de energia limpa. Isso está em linha com a valorização da matriz energética brasileira, especialmente se combinada com a geração de energia renovável; c) Incentivos à pesquisa e desenvolvimento (Art. 1º, Inciso II) - Investimentos em tecnologias de baterias e infraestrutura: Ao incentivar P&D para mobilidade e logística, o programa apoia diretamente o desenvolvimento de tecnologias para veículos elétricos, como baterias de maior eficiência, carregamento rápido e outras inovações necessárias para expandir o uso desses veículos no Brasil; d) Fomento à economia circular e às tecnologias de baterias e de carregamento: Investimentos por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT) podem ser direcionados ao desenvolvimento de processos produtivos sustentáveis e reciclagem de baterias de veículos elétricos, promovendo a economia circular no setor automotivo. Além disso, a promoção de sistemas produtivos eficientes com vistas à neutralidade de emissões de carbono (Art. 1º, §2º, Inciso IX).; e) Expansão da participação da indústria automotiva nas cadeias globais de valor (Art. 1º, §2º, Inciso VIII): Ao incentivar a produção a expansão da participação da indústria automotiva instalada no País nas cadeias globais de valor, pode-se interpretar como uma forma de promoção de veículos elétricos dada à demanda crescente no mundo (BRASIL, 2023).

<sup>14</sup> O desenvolvimento do hidrogênio no Brasil avança de forma acelerada, apoiado por uma combinação de projetos domésticos e parcerias internacionais estratégicas, especialmente no Nordeste. Desde a inauguração da primeira unidade de produção de hidrogênio molecular no Ceará em 2023, com apoio governamental e investimento privado, o país consolidou um pipeline robusto de iniciativas que podem ultrapassar US\$ 30 bilhões em investimentos. Mapeamentos recentes identificam dezenas de projetos em diferentes estágios, com destaque para plantas-piloto e comerciais já em operação na Bahia, Pernambuco e Ceará, aproveitando a elevada participação de fontes renováveis na matriz elétrica regional. Paralelamente, empresas brasileiras e estatais expandem a produção de hidrogênio verde e seus derivados, como a amônia verde, enquanto grupos internacionais intensificam investimentos de grande escala voltados à exportação, sobretudo por meio de complexos portuários industriais. A presença de capital estrangeiro, como no caso de projetos financiados pela Alemanha e de grandes investidores globais, reforça a inserção do Brasil nas cadeias transnacionais emergentes do hidrogênio. Adicionalmente, a exploração de rotas tecnológicas alternativas, como a produção de hidrogênio a partir do etanol, evidencia a articulação entre vantagens estruturais domésticas e estratégias globais de descarbonização, posicionando o país como plataforma relevante tanto para consumo interno quanto para mercados internacionais (Trade, 2024).

<sup>15</sup> Há soluções de etanol de segunda geração, diesel biocombustível, biocombustível de aviação - biojet, biobunker para navegação que podem ser aplicadas em diferentes modais de transporte (BRASIL, 2021, p. 41).

autonomia estratégica no setor de transportes e mitigar a exposição à volatilidade dos mercados internacionais de combustíveis fósseis, sem comprometer a segurança alimentar, desde que sustentada por políticas públicas de caráter estrutural e de longo prazo.

Tomados em conjunto, a NDC brasileira e o Primeiro Relatório Bienal de Transparência, apresentados no âmbito da UNFCCC, permitem considerar que a política climática nacional pode operar como um instrumento de posicionamento geoeconômico. Tal potencial decorre da operacionalização de estratégias de inserção competitiva associadas a iniciativas tecnológicas em desenvolvimento, como as diferentes fontes para garantir a eletrificação de diferentes setores e o hidrogênio de baixo carbono. Ao mesmo tempo, esse movimento não se constrói à margem da cooperação internacional, mas é acompanhado pelo reforço explícito do multilateralismo, conforme expresso no compromisso brasileiro com a governança climática global, com a coordenação internacional no âmbito do Acordo de Paris e com a atuação em fóruns como as COPs e o G20. Nesse enquadramento, a transição energética brasileira projeta-se para além do cumprimento formal de compromissos multilaterais, articulando competição e cooperação como dimensões complementares de uma estratégia climática em um contexto internacional marcado pela interpenetração entre mudanças climáticas, segurança energética e competição tecnológica.

#### 4. Conclusões

As medidas voltadas ao enfrentamento dos efeitos negativos das mudanças climáticas passam a ser implementadas em um contexto marcado por tensões persistentes entre a cooperação multilateral e estratégias estatais orientadas à redução de vulnerabilidades externas e à competição por cadeias de valor estratégicas. Nesse cenário, a cooperação no âmbito das políticas industriais verdes não é suprimida, mas reconfigurada: ela assume um caráter condicionado, seletivo e ambivalente, na medida em que pode viabilizar a transição energética por meio da redução de custos e da difusão tecnológica, ao mesmo tempo em que permanece sujeita a ser limitada ou tensionada por dinâmicas competitivas excessivamente protecionistas.

Nesse cenário, o Brasil articula sua agenda climática a objetivos de competitividade econômica, autonomia estratégica e reposicionamento internacional, buscando converter a disponibilidade de recursos naturais em vantagens competitivas no contexto da transição energética. As estratégias brasileiras de descarbonização não se limitam ao cumprimento de metas climáticas, mas visam posicionar o país como provedor de bens e soluções climáticas no cenário internacional. A política climática brasileira pode, assim, ser compreendida como uma expressão de "mudanças climáticas por outros meios", na medida em que mobiliza instrumentos econômicos, industriais e regulatórios tanto para promover a descarbonização quanto para gerar valor e inserção estratégica em cadeias globais associadas às soluções climáticas. A efetiva realização e a eficácia dessas estratégias, contudo, permanecem questões abertas a serem examinadas por estudos futuros.

#### Referências

- Babić, M., de Graaff, N., Linsi, L., & Weinhardt, C. (2024). The geoeconomic turn in international trade, investment, and technology. *Politics and Governance*, 12(0).
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.
- Brasil. (2023, dezembro 30). Medida Provisória nº 1.205 de 30 de dezembro de 2023: Institui o Programa Mobilidade Verde e Inovação - Programa MOVER.

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/12/2023&jornal=616&pagina=1&totalArquivos=4>

Brasil. (2025, dezembro 20). COP30 Brasil Amazônia. <https://cop30.br/en>

Brasil, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. (2024). Primeiro relatório bienal de transparência do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs/Primeiro\\_Relatorio\\_Bienal\\_Transparencia\\_Brasil\\_BTR\\_2024\\_PORT.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs/Primeiro_Relatorio_Bienal_Transparencia_Brasil_BTR_2024_PORT.pdf)

Brasil, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. (2021). Relatório de avaliação de necessidades tecnológicas para implementação de planos de ação climática no Brasil: Mitigação. [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/tna\\_brazil/tna\\_brazil.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/tna_brazil/tna_brazil.html)

Brazilian Government. (2024). Brazil's NDC: National determination to contribute and transform. [https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil\\_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20%28NDC%29\\_November2024.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20%28NDC%29_November2024.pdf)

Gourinchas, P., Schwerhoff, G., & Spilimbergo, A. (2024, março11). Energy transition: The race between technology and political backlash. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/publications/working-papers/2024/energy-transition-race-between-technology-and-political-backlash>

Herranz-Surrallés, A. (2024, 19 de outubro). The EU energy transition in a geopoliticizing world. *Geopolitics*, 29(5), 1882–1912.

International Energy Agency. (2022). Securing clean energy technology supply chains. <https://www.iea.org/reports/securing-clean-energy-technology-supply-chains>

International Energy Agency. (2025). Global EV outlook 2025 – Analysis. <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2025>

Jerzyniak, T. (2024, 5 de setembro). The EU de-risking of energy dependencies: Towards a new clean energy geopolitical order? *Politics and Governance*, 12(0).

Jerzyniak, T., & Herranz-Surrallés, A. (2024). EU geoeconomic power in the clean energy transition. *[Journal name missing]*, 62(4), 1028–1045.

Meckling, J. (2025, setembro). The geoeconomic turn in decarbonization. *Nature*, 645(8082), 869–876.

Mohr, C., & Trebesch, C. (2024, dezembro). Geoeconomics. Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=5073285>

Riofrancos, T. (2023, 1 de fevereiro). The security–sustainability nexus: Lithium onshoring in the Global North. *Global Environmental Politics*, 23(1), 20–41.

Roberts, A., Choer Moraes, H., & Ferguson, V. (2019, 20 de dezembro). Toward a geoeconomic order in international trade and investment. *Journal of International Economic Law*, 22(4), 655–676.

Trade, New Zealand Ministry of Foreign Affairs and. (2024, janeiro). Brazil green hydrogen and offshore wind: A green Saudi Arabia? <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/mfat-market-reports/brazil-green-hydrogen-and-offshore-wind-a-green-saudi-arabia-january-2024>

United Nations. (2015). Paris Agreement. [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf)

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2025). Belém Declaration on Green Industrialization. <https://cop30.br/en/news-about-cop30/cop30-documents>

Weber, P., Afota, A., Attinasi, M., Boeckelmann, L., Brueggemann, A., de Gaye, A., Dieppe, A., Faubert, V., Grieco, F., Le Roux, J., Meunier, B., Munteanu, B., Nobletz, C., Norring, A., Reininger, T., Skackauskaite, I., Suárez-Varela, M., Svartzman, R., Valadier, C., Vlajie, D., Wilbert, L., & Zaghin, A. (2025, janeiro). The intersection between climate transition policies and geoeconomic fragmentation. Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=5088766>

**SEÇÃO III**

**A EVOLUÇÃO DA INSERÇÃO  
INTERNACIONAL DO BRASIL**

---

## A valorização do café e seu amargo legado

*Edmar Bacha*

Em entrevista recente, comparei as tarifas de Trump com a política de valorização do café do Brasil (Bacha, 2025). Argumentei que ambas poderiam ser vistas como tentativas de exploração do poder de monopólio para melhorar as relações de troca do país. Acrescentei que tais políticas poderiam funcionar no curto prazo — seja aumentando os preços das exportações, no caso do Brasil, seja reduzindo os preços das importações, no caso dos EUA — mas que, no longo prazo, acabavam voltando-se contra o próprio país, pois o poder de monopólio se diluía ao longo do tempo, restando apenas as distorções provocadas por seu exercício.

Esta reflexão sobre os limites do poder de monopólio nas relações comerciais tem especial relevância para o Brasil. Afinal, fomos pioneiros de uma das mais longevas tentativas de exploração desse poder na história econômica mundial. Parece, assim, propício, ao comemorarmos vinte anos do Cindes, todos eles dedicados à melhoria das práticas comerciais do país, recordar o que foi — e que consequências teve — a política brasileira de valorização do café.

No início do século XX, Brasil era café e café era Brasil - e foi aí que teve início a política de valorização do produto, com o Acordo de Taubaté de 1906. Quase no final daquele século, a Federação Brasileira dos Exportadores de Café declararia que o Brasil não mais dependia do café e que o mundo não mais dependia do café brasileiro - e foi aí, em 1990, que se fechou o Instituto Brasileiro do Café (IBC).

No entremeio, decorreram quase cem anos da história econômica do país, marcados pela ascensão, auge e declínio da política de valorização do café — o mais importante marco de política econômica continuada de nossa história. Foi também responsável pela introdução do verbo *valorize* e do substantivo *valorization* na língua inglesa. Diz o dicionário Merriam-Webster's (1998, p. 1305), em tradução livre:

"*valorize* vt ... [Pg. valorizar...] (ca. 1906): aumentar ou tentar aumentar o preço, valor ou status de, por uma ação organizada e geralmente governamental <usando subsídios para valorizar o café> — *valorization*, s."

A palavra "subsídio" deve ser entendida em sentido amplo, pois a valorização do café consistiu, tradicionalmente, na compra e estocagem pelo governo dos chamados excedentes de produção, a preços predeterminados, usando para isso uma combinação de impostos, empréstimos externos e financiamentos oficiais.

Em 1992, escrevi uma monografia sobre o papel histórico do café na economia brasileira (Bacha, 1992 [2012]). A monografia trata da expansão da produção desde o século XIX, mas enfatiza a política de valorização iniciada em 1906. Ela detalha a evolução dessa política ao longo do século XX, até sua extinção em 1990, no governo Collor.

A monografia propõe inicialmente uma reavaliação do comportamento dos preços do café no século XIX. Mostra que houve um desequilíbrio fundamental entre o rápido crescimento da demanda mundial e o lento crescimento da oferta, o que fez com que o preço real do café apresentasse uma tendência de aumento secular, de meados da década de 1840 até o final da década de 1880.

Delfim Netto (1959 [1979, p. 28]) sustenta que foi o salto dos preços nominais provocado pela bolha do Encilhamento (1889-1891) que gerou a superprodução da década de 1890. Em contraste, meu texto argumenta que a causa do excesso de produção foi a tendência de aumento secular dos preços reais do café — em libras esterlinas de poder de compra constante — ao longo da segunda metade do século XIX.

Essa tendência, não captada pelos dados nominais de Delfim Netto - que não levam em conta a deflação de preços na Inglaterra -, foi parcialmente mascarada por acentuadas variações cíclicas, que o autor enfatizou. A extraordinária melhoria das relações de troca brasileiras de 1840 até 1890 é documentada em artigo recente de Bacha, Tombolo e Versiani (2025).

A superprodução fez os preços do café baixarem muito a partir de 1896. A valorização do café foi a resposta a essa baixa, em um contexto em que o Brasil respondia por 70% das exportações mundiais.

Introduzida em 1906, a valorização manteve-se como característica da política brasileira do café até 1990. Ao Acordo de Taubaté sucederam-se a segunda e a terceira valorizações, respectivamente em 1917 e 1921. Em 1924, a valorização se tornou "permanente" com a criação do Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café.

Essa política, entretanto, não resistiu à debacle de preços causada pela crise mundial de 1929. Foi então substituída pela queima de 80 milhões de sacas de café, conduzida pelo Departamento Nacional do Café, criado por Getúlio Vargas em 1933.

Durante a 2ª Guerra, os preços do café foram congelados em níveis atrativos pelos EUA. Depois, elevaram-se mais ainda com o boom mundial associado à Guerra da Coreia.

Quando os preços começaram a cair, Getúlio Vargas, novamente no poder, retomou a valorização em 1952 com a criação do IBC, que passou a regular tanto o mercado interno quanto o externo — neste último caso, por meio de sucessivos Acordos Internacionais.

Criticada, em 1965, por Delfim Netto, em razão das perdas de mercado para os concorrentes, a valorização ainda deu um último suspiro no governo Geisel. Acabou, finalmente, no governo Collor, com a extinção do IBC e a suspensão das cláusulas econômicas do Acordo Internacional do Café.

Graças à política de valorização, o café conseguiu escapar da tese de Prebisch (1950) sobre a tendência secular de queda dos preços relativos dos produtos primários. Enquanto os preços reais de quase todas as outras commodities tenderam a cair, isso não ocorreu com o café. De fato, a relação entre os preços do café e um índice geral de commodities triplicou ao longo do século XX.

Apesar disso, a avaliação da política é bastante negativa. Por causa da valorização, o café se manteve como produto de exportação dominante por mais um século, ao mesmo tempo em que o Brasil perdia participação no mercado mundial. De 70% no início do século XX, a participação caiu para 20% ao final da política. Esse foi um dos legados centrais.

No entretanto, outros produtos nacionais além do café tiveram enorme dificuldade de competir nos mercados estrangeiros. Esses produtos se tornaram "gravosos", na linguagem da época — ou seja, sua exportação implicava ônus ou prejuízo. Pois o preço em dólares do café era muito atrativo e a taxa de câmbio se mantinha sobrevalorizada.

Em consequência, a participação das exportações totais no PIB reduziu-se dramaticamente: de cerca de 20% em 1906, quando a valorização foi introduzida, para apenas 6,5% em 1964, quando o café perdeu sua posição dominante nas exportações brasileiras. Paradoxalmente, uma política que supostamente se destinava a maximizar a receita de curto prazo das exportações resultou, no médio prazo, numa crônica escassez de divisas.

Essa escassez teve como contrapartida a chamada política do similar nacional: produtos com similar produzido no Brasil não eram importados. Por outro lado, esses similares não conseguiam ser exportados devido a seus altos preços e baixa qualidade. Gerou-se, assim, uma indústria voltada quase exclusivamente para o mercado interno.

As divisas geradas pelo café eram reservadas para a importação de insumos e bens de capital dessa indústria. Durante longo período, isso se fez por controles quantitativos e licenciamento das importações. Mais tarde, por câmbios múltiplos que favoreciam as importações "essenciais". E, enfim, por tarifas elevadas, das quais se isentam bens de capital, informática e telecomunicações sem similar nacional.

Em nível ideológico, havia uma hostilidade permanente entre a elite rural, que reclamava contra uma indústria "artificial" - porque não derivava de matérias primas locais -, e a elite urbana, que clamava que a proteção era necessária para industrializar o país. Mas as elites se aliavam na defesa da taxa de câmbio apreciada, pois ela valorizava o café e reduzia os custos dos insumos importados pela indústria. Essa postura foi apoiada por sucessivos governos, que tradicionalmente usaram o câmbio como âncora para os preços internos.

Essa convergência de interesses reflete uma mudança na compreensão histórica do período. Como observa Marcelo de Paiva Abreu (2018, p. 332):

"Essa peculiar política de proteção se encaixa bem no que é agora a visão dominante sobre as origens da industrialização brasileira. As interpretações que enfatizavam o conflito... têm sido substituídas por outras que enfatizam os vínculos estreitos entre os interesses cafeeiros e os interesses industriais. A indústria foi, principalmente, consequência da diversificação de portfólio pelos cafeicultores".

Desenvolveu-se, então, uma aliança implícita entre os interesses dos cafeicultores e os dos industriais. Essa aliança derrotou a tentativa do ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, em 1954, de acabar com a política de valorização e com o sistema de taxas múltiplas de câmbio, introduzindo um câmbio flutuante unificado.

Foi a derrota de uma visão de crescimento apoiada na diversificação das exportações e o triunfo da visão oposta — explicitada no mandato de Juscelino Kubitschek —, de aprofundar a substituição de importações e manter a supremacia do café nas exportações brasileiras.

Essa supremacia deixou de existir a partir de meados da década de 1960, quando, às custas de fortes subsídios, as exportações industriais ganharam fôlego. Esses subsídios, entretanto, se tornaram ilegais com a assinatura pelo Brasil do Código de Subsídios do GATT em 1979.

Mais tarde, a ascensão da China no comércio mundial reduziu os preços dos produtos manufaturados e elevou os das commodities, gerando a chamada reprimarização das exportações brasileiras.

Hoje, outras commodities assumiram o protagonismo na pauta de exportações, e o Brasil já não depende do café. Mas o setor industrial, em processo de encolhimento, continua voltado para dentro, incapaz de competir nos mercados externos.

Além da introversão da indústria, a política de valorização também esteve associada a uma extraordinária concentração do poder econômico no Estado de São Paulo. Tanto o café valorizado quanto a indústria protegida tiveram nesse Estado o seu habitat natural.

Amargo, de fato, foi o legado da política de valorização do café. Assim como deve ocorrer com as tarifas de Trump, políticas que exploram supostos poderes de monopólio podem parecer eficazes no curto prazo, mas revelam-se custosas e insustentáveis no longo prazo.

### Referências

Abreu, M. P. (2018). Obsessão autárquica: Visão a longo prazo do Brasil na economia mundial. In J. C. de Carvalho et al. (Orgs.), *De Belíndia ao Real* (pp. 327–341). Civilização Brasileira.

- Bacha, E. L. (1992). Política brasileira de café: Uma avaliação centenária. In E. Bacha & R. Greenhill (Eds.), 150 anos de café (pp. 13–133). Salamandra Consultoria Editorial/Marcellino Martins & E. Johnston. (Versão revisada publicada em 2012, em Belíndia 2.0, pp. 305–408, Civilização Brasileira.)
- Bacha, E. L. (2025, 18 de agosto). A era da incerteza e o trumpeconomics de inspiração dilmista (C. Romero, Interviewer). Vero Notícias. <https://veronoticias.com/entrevistas/a-era-da-incerteza-e-o-trumpeconomics-de-inspiracao-dilmista/>
- Delfim Netto, A. (1959). O problema do café no Brasil (Boletim No. 5). Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo. (Reimpresso em 1979 pela Fundação Getulio Vargas.)
- Prebisch, R. (1950). The economic development of Latin America and its principal problems. United Nations.
- Merriam-Webster. (1998). Merriam-Webster's collegiate dictionary (10th ed.). Merriam-Webster.

---

# Cadeias globais de valor e inserção internacional do Brasil

José Guilherme Reis<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O comércio internacional no século XXI caracteriza-se pelo surgimento das Cadeias Globais de Valor (CGVs), complexos arranjos produtivos em que o processo produtivo é fragmentado entre diferentes países. O rápido crescimento das CGVs após 1990 foi impulsionado por avanços tecnológicos que resultaram em redução expressiva dos custos de transporte, informação e comunicação, bem como pela redução das barreiras comerciais. Essas mudanças, em conjunto, incentivaram as empresas industriais a buscar ganhos de eficiência, construindo fábricas que extrapolam as fronteiras nacionais. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2019 do Banco Mundial, cerca de metade do comércio mundial no final da década passada era realizado por meio das CGVs. Graças a isso, muitas economias em desenvolvimento aumentaram sua participação no comércio e na produção globais - a participação dos países do G7 na indústria manufatureira mundial caiu de dois terços em 1990 para menos da metade em 2010, com ganhos correspondentes de participação para alguns países - sobretudo a China e, em menor grau, países da Europa do Leste (Baldwin & Freeman, 2021).

Com uma estrutura de produção e exportação em que as commodities têm crescente destaque, geograficamente distante dos principais centros industriais e com uma longa história de políticas protecionistas e de altos custos de comércio, o Brasil não tem sido um participante notável no comércio das CGVs, como documentado em vários estudos.<sup>2</sup> Isso, apesar de contar com um amplo e sofisticado setor industrial construído na segunda metade do século XX, que não foi capaz de se integrar - ou o fez de forma muito limitada - ao comércio internacional do século XXI.

Usando diferentes bases de dados e definições, esse artigo explora a participação do Brasil nesse tipo de comércio, discute tendências recentes e as razões que podem explicar a baixa participação do Brasil nas CGVs.

## 2. Participação do Brasil nas Cadeias Globais de Valor

As cadeias globais de valor se expandiram rapidamente entre o início dos anos 1990 e 2010, fortalecendo a conexão entre comércio e desenvolvimento. Duas características distinguem as CGVs do comércio tradicional: os países importam para exportar, e não apenas para consumo doméstico; e as transações envolvem relacionamentos de longo prazo entre empresas, em vez de transações anônimas no mercado à vista. A produção fragmentada torna possível que empresas em países em desenvolvimento entrem em mercados estrangeiros a custos menores. Elas podem se beneficiar da especialização em tarefas específicas e obter acesso a mercados maiores para sua produção. Além disso, fluxos de conhecimento e tecnologia dentro da empresa tornam-se fluxos entre países.

Historicamente, o Brasil e a América do Sul participam das cadeias de valor principalmente em uma posição *upstream* como fornecedores de matérias-primas que serão processadas em outras economias. Desde o início do século, a principal conexão comercial da região tem ocorrido por meio da exportação de commodities agrícolas e minerais, inicialmente para países desenvolvidos e, mais recentemente, para a China e outros países da Ásia.

---

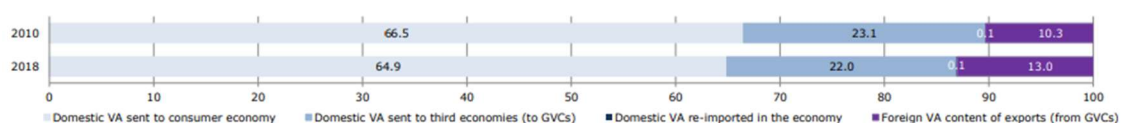
<sup>1</sup> Esse artigo é um resumo atualizado da primeira parte do artigo co-autorado com Sandra Rios, Pedro Mota Veiga e José Augusto Fernandes e publicado em 2024 pelo Georgetown America Institute.

<sup>2</sup> Ver, entre outros, Calegari et al. (2018), Sturgeon (2016) e Hollweg e Rocha (2019).

Não é, portanto, surpreendente que, como apontado por muitos autores (Callegari et al. (2018), Hollweg e Rocha (2019), entre outros), a participação do Brasil nas CGVs seja caracterizada por intensa participação como fornecedor de produtos primários e baixa utilização de insumos importados nas exportações. De fato, o engajamento relativamente baixo do Brasil em relação às CGVs se reflete ao se observar indicadores do que o Brasil compra (*backward*) e vende (*forward*). O primeiro indicador captura o conteúdo de valor agregado estrangeiro incorporado nas exportações brutas do Brasil, enquanto o segundo mede o valor agregado doméstico incorporado nas exportações brutas de um país terceiro.

Uma atualização recente do banco de dados TIVA da OMC indica que pouco mudou nos últimos anos. A Figura 1 abaixo mostra um leve aumento no conteúdo de valor agregado estrangeiro das exportações brasileiras.

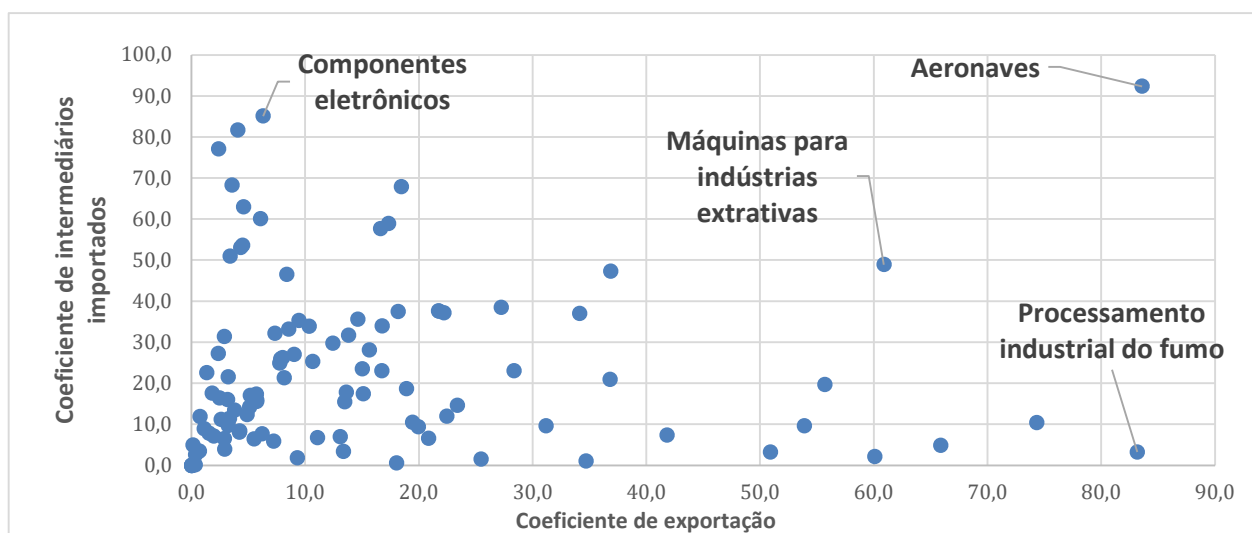
**Figura 1 - Valor Agregado (VA) nas exportações brutas do Brasil, 2010 e 2018 (%)**



Fonte: OMC

Guimarães (2022) forneceu uma análise mais desagregada da participação das empresas industriais brasileiras nas CGVs, utilizando informações até então não exploradas na base de dados oferecida pela pesquisa industrial anual coletada pelo Instituto Nacional de Estatística (IBGE).<sup>3</sup> Com base nos dados, Guimarães identifica que apenas dois setores industriais (de um total de 24) apresentam simultaneamente altos coeficientes de insumos importados, bem como coeficientes de exportação relevantes, ou seja, apresentam inserções significativas, a montante e a jusante, nas cadeias globais de valor - os setores de outros equipamentos de transporte e de máquinas e equipamentos (Figura 2). Fica claro que o único subsetor industrial em que o Brasil integra as cadeias globais de valor é o de aeronáutica, no qual um acordo global garante a isenção de tarifas sobre peças e componentes.

**Figura 2 - Coeficientes de Exportação e Importação por setores industriais no Brasil – 2019**



Fonte: Guimarães (2022)

<sup>3</sup> A pesquisa industrial anual do IBGE solicita que as empresas forneçam uma estimativa da proporção das vendas totais que são exportadas e das aquisições totais de insumos que são importadas. Como isso é solicitado como uma estimativa e não como dados concretos, não é regularmente publicado pelo IBGE.

Embora o cenário geral brasileiro tenha se mantido com poucas mudanças nos últimos anos no setor industrial, que liderou a transformação para CGVs no mundo, há indicações de mudanças na margem nos demais setores. O comércio de peças e componentes é uma forma de avaliar o quanto um país participa das CGVs, e os números recentes sugerem um aumento expressivo das importações desses produtos para os setores agropecuário e extrativo, os dois setores mais dinâmicos da economia brasileira nos anos recentes (Associação de Comércio Exterior do Brasil, 2025). Na verdade, cada vez mais o uso intensivo de tecnologia na agricultura e na exploração de recursos naturais aproxima esses setores de processos produtivos usualmente identificados com a manufatura, com intensificação da coordenação entre vendedores e compradores, bem como de relações contratuais. Como apontado no relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID] (2019): "Genética avançada, agricultura de precisão e o uso de sensores e big data sugerem que, na fronteira, a agricultura se tornou uma indústria tecnológica."

### 3. Determinantes de integração às cadeias de valor

Quais fatores determinam a participação dos países em CGVs? Os principais fatores podem ser agrupados em duas categorias: fatores não relacionados a políticas e fatores relacionados a políticas. Entre os primeiros, incluem-se o tamanho do mercado interno (quanto maior, menor o envolvimento retrospectivo de um país) e a localização. A análise empírica sugere que a localização é um dos principais determinantes não relacionados a políticas da participação em CGVs: evidências indicam que, como a atividade de GVC é organizada em torno de grandes polos de manufatura, quanto maior a distância dos principais polos de manufatura na Europa, América do Norte e Ásia, menor é o envolvimento como comprador de insumos.

Os principais fatores ligados à ação de políticas públicas são a abertura ao comércio e ao investimento estrangeiro, as políticas relacionadas ao comércio, como a facilitação do comércio, a proteção à propriedade intelectual, o desempenho logístico, a infraestrutura e a qualidade das instituições.

Diversos artigos recentes tentaram abordar essa questão e identificar, quantitativamente, os principais fatores que impulsionam a participação dos países no comércio das CGVs, identificando, em sua maioria, variáveis fortemente correlacionadas com essa participação.

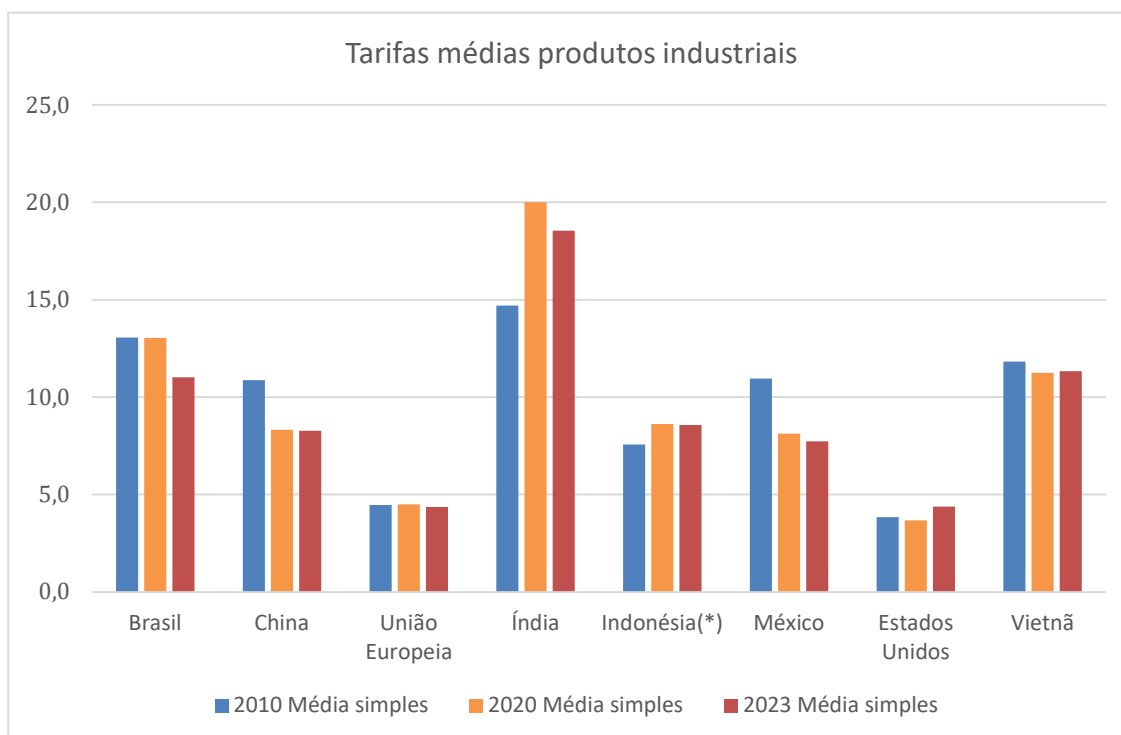
Urata e Youngmin (2020) utilizam dados de pesquisas empresariais do Banco Mundial, abrangendo 111 países e 38.966 empresas entre 2009 e 2018. Eles identificam como principais fatores específicos de políticas dos países a abertura ao comércio e aos fluxos de investimento direto estrangeiro, a disponibilidade de mão de obra qualificada, infraestrutura bem desenvolvida, logística eficiente e boa governança. Esses são fatores que facilitam a participação das empresas nas CGVs e aumentam o nível dessa participação.

Os resultados de uma análise econométrica conduzida por Fernandes et al. (2020), com regressões IV (variáveis instrumentais) entre países, mostram que os principais determinantes da participação em CGVs a montante são, em ordem de importância, dotação de fatores, localização geográfica, estabilidade política, tarifas, fluxos de IED e capacidade industrial doméstica. Usando uma abordagem de IV, este estudo também identifica o peso relativo de cada fator explicativo. No geral, a dotação de fatores pode explicar 43% das participações em CGVs a montante na regressão IV transversal, sendo o determinante mais importante, seguido por distância (21%), estabilidade política (18%), tarifas e IED (13%) e capacidade industrial doméstica (4%).

A inspeção da lista acima aponta vários fatores que contribuem para a baixa participação do Brasil nas CGVs, começando pela localização e pela distância dos hubs de manufatura. Do lado das variáveis mais afetadas por políticas públicas, uma das principais razões para a baixa participação do Brasil em CGVs é a

limitada abertura ao comércio. Isso reflete o uso de uma ampla gama de políticas comerciais protecionistas, que incluem altas barreiras tarifárias sobre as importações. A tarifa média MFN do Brasil para produtos manufaturados é de 13,8% - uma das mais altas em comparação com outras economias emergentes e avançadas (Figura 3). O Brasil é um caso atípico no que se refere ao nível de proteção tarifária concedida aos produtos industriais.<sup>4</sup> Nenhum critério econômico ou social justifica esse nível de proteção tarifária para bens industriais.

**Figura 3 - Tarifa média MFN aplicada a produtos não agrícolas 2014 -2020**



Fonte: Rios, Motta Veiga e Naidin (2025, baseado em WTO - <https://timeseries.wto.org/>)

#### 4. Conclusões

Os níveis muito elevados de proteção e os demais custos de produção e de comércio (distância dos centros globais de manufatura, custos de logística e de infraestrutura etc.) enfrentados pelas empresas industriais no Brasil atuam como limitações severas para que elas se envolvam no comércio de cadeias globais de valor, apesar de o país sediar uma gama sofisticada de empresas industriais, incluindo as multinacionais mais importantes do mundo.

Embora a lista de componentes dos altos custos de produção no Brasil - o chamado "Custo Brasil" - seja longa, é essencial reconhecer que mudanças significativas ocorreram nos últimos anos. A aprovação pelo Congresso de uma ampla reforma dos impostos sobre o consumo é um passo importante para reduzir esses custos.

A agenda de liberalização comercial é a principal peça que falta após a aprovação da reforma tributária. Houve mudanças muito limitadas na política comercial no Brasil, que ainda é caracterizada por altos níveis

<sup>4</sup> Em 2020, apenas nove países tinham tarifas médias de importação para produtos não agrícolas mais altas do que as do Brasil: Argélia, Argentina, Butão, Camarões, Comores, Gabão, Irã, Venezuela e Zimbábue (a Índia se juntou a esse grupo em anos recentes).

de proteção, tornando o Brasil um caso atípico em comparação com a maioria dos países em desenvolvimento. O argumento invocado por tais políticas é a proteção da indústria nacional. Mas ao ignorar a profunda transformação na organização internacional da produção e a rede de acordos preferenciais construída nas últimas décadas, as políticas adotadas não produziram os efeitos desejados, mostrando-se inócuas em seus esforços para reverter a desindustrialização da economia brasileira.

O comércio via CGVs deixou de crescer de forma acentuada na década de 2010, tendência que deve ser reforçada pela recente "armamentização" da política comercial pelos EUA. Isso não significa que a agenda de CGVs tenha se tornado irrelevante. Os fatores que permitiram sua expansão - drástica redução dos custos de transporte e comunicação - continuam existindo, permitindo às empresas explorar ganhos de eficiência, estabelecendo plantas ou comprando insumos em diferentes países. Na verdade, a maior parte das CGVs continua intocada, apesar dos significativos aumentos de tarifas e das ameaças de guerra comercial do último ano. Parafraseando artigo recente de Baldwin (2025), a verdade inconveniente para a geopolítica é que não se pode desfazer uma omelete.

### Referências

- Associação de Comércio Exterior do Brasil. (2025, junho). Importações brasileiras crescem 9,2% até maio de 2025 e somam US\$ 112,5 bilhões. AEB. <https://www.aeb.org.br/analises-de-comercio-exterior/2025/06/importacoes-brasileiras-crescem-92-ate-maio-de-2025-e-somam-us-1125-bilhoes/>
- Baldwin, R., & Freeman, R. (2021, outubro). Risks and global supply chains: What we know and what we need to know (NBER Working Paper n. 29444). National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R. (2025, 18 de dezembro). Does geopolitics have an omelette problem? Substack.
- Banco Mundial. (2019). World development report 2020: Trading for development in the age of global value chains. World Bank.
- Calegari, J., Melo, T., & Carvalho, C. (2018). The peculiar insertion of Brazil into global value chains. *Review of Development Economics*, 22(1).
- Fernandes, A. M., Kee, H. L., & Winkler, D. (2020, março). Determinants of global value chain participation: Cross-country evidence (World Bank Policy Research Working Paper n. 9197). World Bank.
- Guimarães, E. A. (2022). Importância dos fluxos de comércio exterior para as empresas industriais brasileiras (Texto para Discussão). IPEA.
- Hollweg, C., & Rocha, N. (2018). GVC participation and deep integration in Brazil (World Bank Policy Research Working Paper n. 8646). World Bank.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2019, dezembro). Trading promises for results: What global integration can do for Latin America and the Caribbean. BID.
- Reis, J. G., Rios, S., Veiga, P. M., & Fernandes, J. (2024, janeiro). Reorganization of global value chains: Are there opportunities for Brazil? Georgetown Americas Institute.
- Rios, S., Veiga, P. M., & Naidin, L. (2025). A política comercial: Elementos para uma reforma. In D. Gleizer (Coord.), *Integração comercial internacional do Brasil*. Centro de Debates de Políticas Públicas.
- Sturgeon, T. J. (2016, junho). Brazil in global value chains (MIT-IPC Working Paper n. 16-001). MIT Industrial Performance Center.

Urata, S., & Baek, Y. (2020, abril). The determinants of participation in global value chains: A cross-country, firm-level analysis (ADB Working Paper n. 1116). Asian Development Bank.

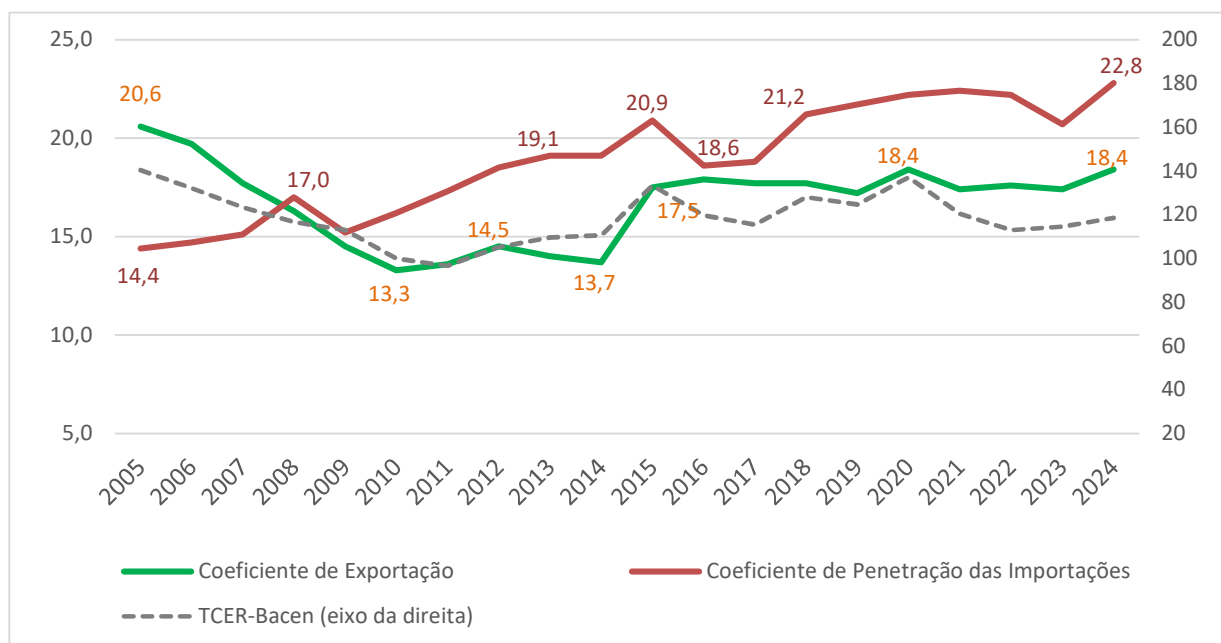
## A inserção internacional da indústria brasileira nos últimos 20 anos

Renato da Fonseca

Desde a fundação do Cindes, a indústria brasileira tornou-se mais integrada ao resto do mundo. Durante os últimos 20 anos, os produtos importados, inclusive os insumos, aumentaram sua presença no mercado brasileiro, quase ininterruptamente.

No entanto, em termos de mercado para a produção doméstica, o mercado externo perdeu importância. A indústria brasileira manteve-se focada no mercado doméstico, com o Coeficiente de Exportação (CEX) diminuindo entre 2005 e 2024.

**Gráfico 1: Coeficientes de Abertura Comercial - Indústria de Transformação<sup>1</sup> e Taxa de Câmbio Efetiva Real<sup>2</sup> em % - 2005 - 2024**



Fontes: Coeficientes: Confederação Nacional da Indústria & Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior [CNI/Funcex]. Taxa de câmbio efetiva real: Bacen.

O Coeficiente de Penetração das Importações (CPI), que mede a participação dos importados no consumo aparente, acumulou um crescimento de 58% entre 2005 e 2024, em valores correntes. Conforme apresentado no gráfico acima, o coeficiente, em valores correntes da indústria de transformação, passou de 14,4% para 22,8%, estabelecendo um novo recorde na série iniciada em 1996 (Gráfico 1).

O aumento da participação dos importados ocorreu de forma generalizada nos mercados da indústria de transformação brasileira. As exceções foram os setores Impressão e reprodução de mídia gravada; Produtos de madeira; e Celulose e papel (Tabela 1).

<sup>1</sup> Em valores correntes.

<sup>2</sup> A linha tracejada apresenta a média anual da taxa de câmbio efetiva real (IPA-DI), real por cesta de moedas, elaborada pelo Banco Central do Brasil (Bacen).

As maiores taxas de crescimento do CPI, em termos proporcionais, ocorreram nos setores tradicionais, ou seja, de bens de consumo não duráveis e semiduráveis, que, ainda assim, mantiveram-se como os setores com menor penetração das importações. Todos com coeficientes abaixo da média da indústria de transformação, sendo que cinco dos oito setores dessa categoria apresentaram coeficientes abaixo de 7% em 2024.

Em 2005, praticamente não havia participação de importados nos mercados de produtos tradicionais. Os setores Têxteis e Couros (artefatos e calçados) tinham os maiores CPIs, 8,3% e 6,0%, respectivamente. Ou seja, os importados atendiam a menos de 10% do consumo aparente desses produtos.

**Tabela 1: Coeficientes de Penetração de Importações da Indústria de Transformação - Por setores de atividade**

Coeficiente de penetração de importações					
Categoria	Setores (Capítulos da CNAE)	2005	2014	2024*	Varição 2005-2023
<b>Indústria de transformação</b>		<b>14,4</b>	<b>19,1</b>	<b>22,8</b>	<b>58%</b>
<b>Tradicionais (bens de consumo não duráveis e semiduráveis)</b>	10 - Produtos alimentícios	2,7	3,6	4,6	70%
	11 - Bebidas	3,1	4,0	6,1	96%
	12 - Produtos do fumo	0,7	0,8	4,7	545%
	13 - Têxteis	8,3	17,3	20,6	149%
	14 - Vestuário e acessórios	3,4	12,5	12,8	277%
	15 - Couros (artefatos e calçados)	6,0	9,6	12,1	100%
	18 - Impressão e reprodução de mídia gravada	0,1	0,1	0,1	-11%
	31 - Móveis	2,5	4,6	6,1	144%
<b>Farmacêuticos</b>	21 - Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	23,1	34,7	46,6	101%
<b>Produtos intermediários</b>	16 - Madeira, produtos de	2,7	2,2	2,2	-18%
	17 - Celulose e papel	6,3	7,8	5,1	-19%
	19 - Derivados de petróleo e biocombustíveis	9,1	22,5	19,6	116%
	20 - Químicos	22,3	29,5	34,3	54%
	22 - Borracha e plásticos	10,1	13,8	16,6	64%
	23 - Minerais não metálicos, produtos de	5,0	6,1	6,7	35%
	24 - Metalurgia	9,8	15,3	19,6	100%
25 - Produtos de metal, exc. máquinas e equip.	8,3	13,2	17,4	111%	
<b>Bens de consumo duráveis e bens de capital</b>	26 - Equip. de informática, eletrônicos e ópticos	42,9	42,9	50,5	18%
	27 - Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	22,1	28,2	30,9	40%
	28 - Máquinas e equipamentos	35,6	34,4	37,8	6%
	29 - Veículos automotores	11,4	19,4	22,9	101%
	30 - Outros equipamentos de transporte	35,0	35,5	62,5	79%

Nota: CNAE - Classificação Nacional de Atividade Econômica. Fonte: CNI/Funcex.

Nos 20 anos seguintes, o cenário mudou e os importados aumentaram sua fatia no mercado de bens de consumo não duráveis e semiduráveis. O CPI mais do que dobrou na maioria dos setores dessa categoria. Em 2024, Têxteis; Vestuário e acessórios; e Couros (artefatos e calçados), ainda que com coeficientes abaixo da média da indústria de transformação, já enfrentavam competição relevante dos importados, como indicam os coeficientes de 20,6%; 12,8% e 12,1%; respectivamente.

O setor de Produtos farmoquímicos e farmacêuticos também produz bens de consumo não duráveis, mas as características específicas do setor o tornam um dos mais dependentes de importados. O setor é intensivo em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e a indústria brasileira produz sobretudo medicamentos genéricos utilizando insumos importados. Os medicamentos novos (com patentes) são importados pelas empresas multinacionais que praticamente não produzem medicamentos no Brasil. Tal padrão se acentuou nos últimos 20 anos. O CPI, que já era elevado em 2005 (23,1%), mais que dobrou, alcançando 46,6% em 2024, o terceiro maior entre os setores de atividade da indústria de transformação, uma posição acima do que a que ocupava em 2005.

Os setores produtores de bens intermediários também apresentam, à exceção de Químicos, CPI abaixo da média da indústria de transformação. Em 2005, apenas os setores Químicos; e Borracha e plásticos apresentavam parcela do consumo aparente atendida por importados maior que 10,0%. Em 2024, cinco setores se encontravam nessa situação. O setor Químicos continua com a maior penetração de importados (34,3%, em 2024) e é o único com coeficiente acima da média. Em seguida, têm-se Derivados de petróleo e biocombustíveis (19,6%); Metalurgia (19,6%); Produtos de metal (17,4%); e Borracha e plástico (16,6%). Por sua vez, Produtos de madeira; Celulose e papel; e Minerais não metálicos, que continuam praticamente sem competição com importados, todos com coeficientes abaixo de 7,0%.

Os setores produtores de bens de capital e bens de consumo duráveis já eram, em 2005, os setores com maior penetração de importados. À exceção de Veículos automotores (com coeficiente de 11,4%), todos os demais apresentavam coeficientes acima da média da indústria de transformação.

Outros equipamentos de transporte; e Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos passaram a ter mais da metade do consumo aparente atendido por importados (coeficientes de 50,5% e 62,5%, respectivamente). No caso do setor Outros equipamentos de transporte, a indústria aeronáutica, responsável pelo elevado CPI do setor, já apresenta índices próximos de 100%, desde 2005.

Entre os subsetores de Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos, o principal responsável pelo alto valor do coeficiente é o de componentes eletrônicos, cujo CPI passou de 78,2% para 79,9% no período. No entanto, merece destaque o crescimento do coeficiente de Equipamentos de comunicação, que passou de 12,2% para 27,8%, um aumento de 128%.

Eletrodomésticos, um subsetor de Equipamentos Elétricos, também registrou um crescimento notável em termos proporcionais (325%), com o indicador passando de 4,4% para 18,7%.

Diferente dos demais setores da indústria de transformação, Máquinas e equipamentos manteve seu CPI relativamente estável. Entre 2005 e 2024, o coeficiente variou entre 31,7% e 41,5% e acumulou crescimento de apenas 6%, passando de 35,6% para 37,8%. Como consequência, o setor caiu da segunda para a quarta posição no ranking dos setores com maior CPI.

Cabe ressaltar que o crescimento do CPI incorpora tanto o aumento das importações de bens finais quanto o de insumos industriais. Grande parte da produção industrial é utilizada pela própria indústria, ou seja, é utilizada como insumo por outras indústrias. A participação dos insumos industriais importados entre os utilizados pela indústria acompanhou o crescimento do CPI, como indica o Coeficiente de Insumos Industriais Importados, também elaborado pela CNI/Funcex (2025)<sup>3</sup>.

Com relação às exportações, o desempenho é negativo, em termos de inserção internacional. O Coeficiente de Exportações (CEx), que mede a parcela da produção exportada, registrou o maior valor da série (iniciada em 1996) em 2004. Em 2005, o CEx apresentou uma pequena redução, passando de 21,0% para 20,6%. Foi o início de um período de queda, que durou até 2010, quando o coeficiente atingiu seu percentual mais baixo: 13,3%. Desde então, após quatro anos de relativa estabilidade, o CEx da indústria

<sup>3</sup> Veja também Cunha e Fonseca (2017).

de transformação saltou para 17,5% em 2015 e manteve-se oscilando até situar-se em 18,4%, em 2024, o mesmo percentual de 2020 (Gráfico 1).

Desse modo, entre 2005 e 2024, o indicador recuou de 20,6% para 18,4%, ilustrando uma leve perda da importância da demanda externa para a indústria de transformação brasileira.

Entre os setores tradicionais, os produtores de bens de consumo não duráveis ou semiduráveis apresentam três CEx acima da média da indústria de transformação (18,4%). Conforme apresentado na Tabela 2, o setor Produtos do fumo é o único que destina mais da metade da produção ao setor externo, com indicador de 63,8%. Produtos alimentícios; e Couros (artefatos e calçados) destinam, respectivamente, 27,9% e 21,3% para o setor externo. No outro extremo, têm-se os setores Impressão e reprodução de mídia gravada; Bebidas; e Vestuário e acessórios, com coeficientes inferiores a 2%; e Têxteis, com 4,5%. Ou seja, são setores que praticamente atendem apenas ao mercado doméstico. Chamam a atenção as quedas, acima de 60%, dos coeficientes dos setores Vestuário e acessórios; e Têxteis, revelando perda significativa da importância do mercado externo para esses setores durante os últimos 20 anos (Tabela 2).

**Tabela 2: Coeficientes de Exportação da Indústria de Transformação - Por setores de atividade**

Coeficiente de exportação					
Categoria	Setores (Capítulos da CNAE)	2005	2014	2024*	Varição 2005-2023
<b>Indústria de transformação</b>		<b>20,6</b>	<b>13,7</b>	<b>18,4</b>	<b>-11%</b>
<b>Tradicionais (bens de consumo não duráveis e semiduráveis)</b>	10 - Produtos alimentícios	26,1	20,3	27,9	7%
	11 - Bebidas	0,7	0,6	1,2	83%
	12 - Produtos do fumo	48,6	44,3	63,8	31%
	13 - Têxteis	12,5	5,0	4,5	-64%
	14 - Vestuário e acessórios	5,2	0,8	1,3	-75%
	15 - Couros (artefatos e calçados)	41,2	26,5	21,3	-48%
	18 - Impressão e reprodução de mídia gravada	0,1	0,1	0,1	-2%
	31 - Móveis	19,1	4,9	8,3	-57%
<b>Farmacêuticos</b>	21 - Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	6,2	9,7	7,6	23%
<b>Produtos intermediários</b>	16 - Madeira, produtos de	49,4	23,7	34,1	-31%
	17 - Celulose e papel	21,2	25,1	37,9	79%
	19 - Derivados de petróleo e biocombustíveis	9,0	6,7	15,2	69%
	20 - Químicos	12,3	10,4	9,7	-21%
	22 - Borracha e plásticos	9,1	6,4	7,1	-22%
	23 - Minerais não metálicos, produtos de	14,0	6,2	6,9	-51%
	24 - Metalurgia	32,3	26,2	31,7	-2%
	25 - Produtos de metal, exc. máquinas e equip.	8,3	6,0	7,0	-15%
<b>Bens de consumo duráveis e bens de capital</b>	26 - Equip. de informática, eletrônicos e ópticos	21,2	4,4	5,6	-74%
	27 - Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	18,5	11,4	12,1	-34%
	28 - Máquinas e equipamentos	32,8	16,0	19,4	-41%
	29 - Veículos automotores	24,1	11,5	13,8	-43%
	30 - Outros equipamentos de transporte	49,5	31,3	40,3	-19%

Nota: CNAE = Classificação Nacional de Atividade Econômica. Fonte: CNI/Funcex.

Entre os produtos intermediários, três setores apresentam CEx acima da média da indústria de transformação, os mesmos que apresentavam em 2005: Celulose e papel; Produtos de madeira; e Metalurgia. São setores que destinam mais de 30% da produção ao mercado externo, ou seja, setores internacionalmente competitivos.

No caso dos setores produtores de bens de capital e bens de consumo duráveis, os últimos 20 anos testemunharam perda de competitividade, ainda que parcela significativa da produção continue a se destinar ao mercado externo, à exceção de Produtos de informática, eletrônicos e ópticos.

Em 2005, quatro dos cinco setores dessa categoria apresentavam CEx acima da média (20,6). Em 2024, apenas dois têm coeficientes acima da média de 18,4%: Máquinas e equipamentos, cujo coeficiente de exportação caiu de 32,8% para 19,4%, e Outros equipamentos de transporte, cujo coeficiente passou de 49,5% para 40,3%.

O setor de Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos registrou a segunda maior redução proporcional do CEx entre 2005 e 2024: 74%.<sup>4</sup> Em termos absolutos, o coeficiente caiu de 21,2% para 5,6%. Ou seja, o setor que tinha no mercado externo um destino significativo para sua produção, praticamente limitou suas vendas ao mercado doméstico.

A evolução da taxa de câmbio aparenta ter desempenhado um papel importante no comportamento da indústria e do mercado doméstico de seus produtos em relação ao setor externo. A taxa de câmbio parece ter sido mais relevante para a evolução do CEx. Entre 2005 e 2024, as médias anuais da taxa de câmbio efetiva real, calculada pelo Banco Central do Brasil [Bacen], registram uma apreciação de 16%.

Como ilustrado no Gráfico 1, a queda do CEx até o início da década de 2010 acompanha o período de apreciação do real (de 2003 a 2011). A partir de 2012, o real inicia um período de depreciação que persiste até 2020 (à exceção de 2016 e 2017). O CEx aparenta responder a tal movimento a partir de 2014, quando muda de patamar e se mantém relativamente estável, oscilando entre 17,2% e 18,4%, percentual de 2024.

No caso das importações, o efeito da taxa de câmbio é menos claro e chega a ser contraditório. O crescimento do CPI após 2005 foi precedido pela apreciação do real, como esperado. No entanto, apesar da depreciação do real, após 2011 e até 2020, o coeficiente manteve-se em crescimento até 2022, à exceção dos anos de 2014 e 2016. Ou seja, a participação dos importados no consumo aparente continuou a aumentar apesar de uma evolução desfavorável da taxa de câmbio.

Tal movimento poderia ser explicado por uma redução das tarifas de importação e/ou das barreiras não tarifárias ou medidas de facilitação das importações. No entanto, tais políticas só ocorreram no governo Bolsonaro, ou seja, a partir de 2021 (Rios, Veiga & Naidin, 2025).

Em 2021 e 2022, o real voltou a se apreciar, ou seja, o cenário tornou-se mais favorável aos importados. Tais movimentos podem ser a causa do recorde em 2024, apesar da depreciação do real em 2023 e 2024. Após cair em 2022 e 2023, o CPI saltou para 22,8%.

Também é de igual importância entender a razão de o aumento das importações não ter contribuído para o aumento da competitividade da indústria, como defendido por ampla literatura (Veloso, 2025; Cunha & Fonseca, 2017). Pelo menos isso é o que sugere a redução do CEx. Parte da explicação certamente está no fato de que o aumento das importações foi estimulado, pelo menos no início, por uma apreciação do real, e não por uma abertura comercial. Tal movimento do câmbio reduz os preços das importações, mas também reduz a rentabilidade das exportações, desincentivando-as.

---

<sup>4</sup> O CEx do setor Têxteis caiu 75%.

Ambas as questões apresentadas acima são importantes e merecem uma análise mais elaborada, o que, no entanto, está além do escopo deste texto. Nosso intuito é apenas mostrar como a inserção internacional da indústria brasileira evoluiu nos últimos 20 anos. Claramente ocorreu uma mudança significativa.

Ainda que a indústria destine uma parcela menor da produção ao setor externo, ela passou a utilizar mais insumos importados, bem como viu aumentar a competição pelo mercado doméstico com os produtos importados. Ou seja, a indústria tornou-se mais exposta à competição internacional e se beneficiou do uso de insumos importados, no geral, mais modernos em termos tecnológicos. No entanto, tal mudança parece ter ocorrido mais pela trajetória da taxa de câmbio ou por necessidade tecnológica do que por um afrouxamento da política comercial, o que dificulta o aumento da competitividade e, conseqüentemente, o crescimento das exportações brasileiras.

### Referências

- Confederação Nacional da Indústria, & Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. (2025). Coeficientes de abertura comercial. CNI. <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/coeficientes-de-abertura-comercial/>
- Cunha, S., & Fonseca, R. (2017). Mudança da orientação externa da indústria brasileira no período recente. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, (131).
- Rios, S. P., Veiga, P. M., & Naidin, L. C. (2025). A resiliência da política comercial brasileira: Elementos para uma reforma. In D. L. Gleizer (Coord.), *Integração comercial internacional do Brasil*. Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP).
- Veloso, F. (2025). Abertura comercial e crescimento da produtividade. In D. L. Gleizer (Coord.), *Integração comercial internacional do Brasil*. Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP).

---

# A evolução das relações comerciais Brasil-China e Brasil-Estados Unidos nos últimos 20 anos.

*Lia Baker Valls Pereira*

## 1. O comércio bilateral do Brasil com os Estados Unidos e a China: evoluções comparadas

O acirramento das tensões entre os Estados Unidos e a China e o consenso de que o sistema multilateral de comércio concebido no pós-guerra, sob a liderança dos Estados Unidos, está em crise instigam uma reflexão sobre o impacto dessas mudanças nas relações do Brasil com seus principais parceiros. A principal contribuição desse artigo talvez seja confrontar o cenário das relações entre o Brasil e seus principais parceiros no início dos anos 2000 com o desafio do momento atual.

O período entre 2006 e 2025 assistiu a mudanças na geografia e na composição da pauta de comércio exterior brasileira.<sup>1</sup> Em 2006, a China respondia por 6,1% das exportações e 8,6% das importações brasileiras. Em 2025, esses percentuais foram de 28,7% nas exportações e de 25,3% nas importações. Para os Estados Unidos, o percentual exportado seguiu uma trajetória declinante e passou de 17,8% para 10,8% entre 2006 e 2025. Nas importações, o percentual variou ao longo do período, sendo de 15,7% em 2006 e 16,1% em 2025.<sup>2</sup> A China se tornou o principal mercado de destino das exportações do Brasil a partir de 2009 e o principal mercado de origem das importações desde 2012.

Há uma forte assimetria em termos da importância desses dois países no comércio exterior brasileiro e do Brasil no comércio dos Estados Unidos e da China. Em 2023, a participação do Brasil nas exportações chinesas era de 1,7% e nas importações, de 4,8%; nos Estados Unidos, era de 1,3% nas importações e de 2,2% nas exportações (World Bank, 2025). A diferença em relação aos mesmos percentuais desses países na pauta brasileira evidencia o relativamente pequeno poder de barganha do Brasil em disputas comerciais.

A ascensão da China, como principal parceiro comercial do Brasil, levou a mudanças na composição da cesta de exportações brasileira. Em 2006, as commodities representavam 46% da cesta e, em 2025, 66%. A participação da agropecuária era de 7,4% e da indústria extrativa de 12,6%, em 2006, e passou para 20,9% e 23,1%, respectivamente, em 2025. A participação da indústria de transformação passou de 80% para 55,9%, entre 2006 e 2025. Nas importações, a indústria de transformação responde por mais de 80% das compras brasileiras nos períodos analisados.

A evolução da estrutura da pauta de exportações ilustra a contribuição da China para o aumento da participação da agropecuária e da extrativa. Em 2025, os dois setores responderam, respectivamente, por 35,7% e 41,4% das exportações brasileiras para esse país. Para o mercado dos Estados Unidos, as vendas externas do Brasil concentram-se na indústria de transformação: 80,2% em 2025, enquanto os percentuais da agropecuária foram de 6,2% e da extrativa, de 13,5%. Segundo Arabé Neto e Panzini (2024), os Estados Unidos seriam um fator que atenuaria a "primarização da pauta de exportações do Brasil".

No caso das importações, tanto a pauta com os Estados Unidos quanto a com a China concentra-se na indústria de transformação. Em 2025, 91% e 99% do total importado dos Estados Unidos e da China eram produtos da indústria de transformação. Só que o valor total importado da China foi 1,6 vezes maior do que o dos Estados Unidos.

---

<sup>1</sup> As fontes dos indicadores de comércio são da Secretaria de Comércio Exterior e da base de dados ICOMEX (2025).

<sup>2</sup> O maior valor na série foi em 2019 de 18,7% e o menor de 14,7% em 2008 e 2010.

Outro ponto a destacar entre os dois principais parceiros comerciais do Brasil refere-se à contribuição para a balança comercial. A balança bilateral de comércio com os Estados Unidos, na série histórica iniciada em 2006, é deficitária desde 2009, enquanto é superavitária com a China nesse mesmo período, exceto em 2007 e 2008. Em 2025, o superávit com a China, de US\$ 29,1 bilhões, correspondia a 42,6% do saldo positivo da balança comercial do Brasil.

O efeito positivo da China para o superávit da balança comercial do Brasil é contrastado com os riscos associados à grande concentração da pauta de exportações para esse país em commodities. Três produtos - minério de ferro, soja em grão e óleo bruto de petróleo - explicam mais da metade das exportações brasileiras para a China desde o início dos anos 2000. Em 2025, os três produtos responderam por 74% das vendas brasileiras para o mercado chinês. No caso dos Estados Unidos, os 3 principais produtos explicaram 29,5% das exportações.<sup>3</sup>

Se a China sobressai no comércio de mercadorias, os Estados Unidos superam a China no campo dos investimentos diretos e no comércio de serviços. Segundo o Banco Central (2025), a posição do investimento direto dos Estados Unidos foi de US\$ 244,7 bilhões e a da China, de US\$ 61 bilhões, em 2024. Nos serviços, o Brasil importou US\$ 25,6 bilhões e exportou US\$ 14,3 bilhões no comércio com os Estados Unidos. Com a China, as exportações somaram US\$ 300 milhões e as importações, US\$ 549 milhões. Os dados mostram a maior dependência do Brasil dos serviços dos Estados Unidos, sendo que grande parte se refere a pagamentos associados a serviços de tecnologia, informática e telecomunicações.

No campo do comércio de mercadorias, a China tornou-se o principal parceiro, mas essa evolução trouxe questões como a dependência das commodities e a concorrência com a indústria doméstica de manufaturas via importações. Os Estados Unidos contribuem para uma maior diversificação da pauta brasileira de exportações, mas a balança comercial bilateral é deficitária, enquanto com a China é superavitária. No campo dos investimentos e serviços, os Estados Unidos sobressaem como principal parceiro.

O Brasil não possui acordos preferenciais de comércio e investimentos com a China nem com os Estados Unidos. A estrutura do comércio entre os países tende a ser determinada pelas vantagens comparativas dinâmicas, que refletem as produtividades dos setores e a composição da demanda externa de cada país.

## **2. A agenda de governança do comércio com os Estados Unidos e a China.**

Esta seção apresenta uma síntese das principais questões presentes na agenda do Brasil com seus parceiros, os Estados Unidos e a China. Inicia-se pelo tema da governança multilateral e, depois, ressaltam-se as questões no campo das relações bilaterais de comércio. O objetivo é descrever as principais medidas e iniciativas adotadas pelos governos ao longo dos anos 2010/2024. O argumento é que, confirmando os dados de comércio, essas medidas não foram determinantes para explicar os fluxos de comércio bilaterais. Em seguida, ressaltam-se os principais pontos da agenda bilateral relacionados ao comércio e aos investimentos.

### **2.1 Ordem multilateral**

A crise do sistema multilateral de comércio no século XXI, ilustrada pela paralisação das negociações da agenda da Rodada Doha de 2001, contempla diversos aspectos (Pereira, 2021). O primeiro conjunto se

---

<sup>3</sup> Os três produtos foram: petróleo; semimanufaturas de aço; e aviões. Ver Pereira (2025) para a análise dos indicadores de concentração da pauta de exportações.

refere a temas da estrutura da Organização Mundial do Comércio (OMC) como o formato das negociações, que exigem consenso num quadro de aumento no número de membros, e as dificuldades de negociar temas regulatórios que refletem visões distintas de políticas públicas e de prioridades das agendas de políticas nacionais. O segundo contempla questões associadas às transformações na composição da estrutura dos principais países no comércio mundial e aos efeitos das novas tecnologias na construção de normas acordadas multilateralmente.

Segundo Ruggie (1993), o multilateralismo refere-se à coordenação das relações entre três ou mais Estados baseada em princípios acordados para uma conduta adequada em diversas ações.<sup>4</sup> A partir dessa proposição, quais são os principais pontos nas relações entre o Brasil e seus dois principais parceiros no sistema multilateral de comércio? O foco está nas posições a partir dos anos 2000.

Nos Estados Unidos, a crítica ao sistema multilateral era centrada no Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC), que estaria extrapolando as regras da OMC e criando jurisprudência própria desde o final dos anos 1990.<sup>5</sup> A partir dos anos 2010, o país passa a questionar a fragilidade da OMC para disciplinar seus membros, em especial a China. Trump 1.0 questiona a OMC enquanto o governo Biden expressa seu apoio ao multilateralismo, mas não muda a posição em relação ao MSC. Trump 2.0 denuncia a "irrelevância" da OMC. Para Trump, a reciprocidade difusa — todos podem ter ganhos com o sistema multilateral — não interessa, e sim os ganhos para os Estados Unidos.

Momentos de convergência entre os Estados Unidos e o Brasil ocorreram em 2008, quando quase se fechou um novo acordo agrícola. As dificuldades de avançar nas negociações levaram a propostas, como a opção por acordos setoriais e plurilaterais, que eram aceitas pelos Estados Unidos, mas que o Brasil entendia como o abandono da cláusula de nação mais favorecida e, por conseguinte, do multilateralismo. Uma divergência que tendeu a diminuir com a participação dos negociadores brasileiros nos plurilaterais sobre facilitação de investimentos, por exemplo (Pereira, 2021).

Para a China, que entrou na OMC em 2001, o discurso é de apoio ao sistema multilateral e a defesa de uma reforma que assegure os interesses dos países em desenvolvimento. A principal questão se refere a uma maior flexibilidade de regras para acomodar diferentes entendimentos quanto ao papel das políticas comerciais e industriais para o desenvolvimento.

No mundo atual, o campo do comércio expandiu-se e passou a incorporar temas como serviços, comércio digital e questões ambientais, entre outros. São negociações que exigem consensos e/ou convergência de regras a serem aplicadas. Na corrida tecnológica, quem conseguir impor regras e padrões conquista mercados. Esse desafio dificulta a conciliação dos interesses chineses e dos Estados Unidos. E os Estados Unidos deixaram de ser o *hegemon* no comércio mundial.

O marco da aproximação do Brasil com a China na OMC se deu em 2003 com a criação do G20 para contrapor-se à proposta dos Estados Unidos e da União Europeia na área agrícola. Teve sucesso ao romper com o mecanismo de consenso liderado pelo QUAD (Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão) e inviabilizar avanços de negociações sem a participação de outros membros, a depender do tema. No entanto, como ficou evidenciado em 2008, Brasil e China nem sempre estão alinhados na área agrícola. O mesmo pode ser dito em relação a temas de abertura comercial e de regulação de serviços.

---

<sup>4</sup> O primeiro seria o da não discriminação, o segundo, o da indivisibilidade, onde as regras devem ser aplicadas a todos os membros de forma semelhante, criando um sistema onde benefícios e responsabilidades são compartilhados sem levar em conta interesses específicos, e, o terceiro, da reciprocidade difusa, que supõe que todos os membros do acordo multilateral são tratados de forma semelhante ao longo do tempo e em diferentes áreas de interação

<sup>5</sup> A partir de 2016/17, os Estados Unidos se negaram a indicar novos juízes para o Órgão de Apelação, a instância que permite aos países questionarem os resultados dos painéis de Solução de Controvérsias

Independente de possíveis posições divergentes em temas específicos, Brasil e China expressam apoio ao multilateralismo e a reforma da OMC. Participam juntos do "*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement*" — Acordo de Arbitragem Interina de Apelação Multipartidária, que ocupa temporariamente a função do Órgão de Apelação do MSC, que está paralisado.<sup>6</sup>

A política do governo Trump 2.0 levou a que os governos tanto da China como o do Brasil enfatizem em seus discursos a defesa do multilateralismo e a reforma da OMC.

## 2.2. Brasil-Estados Unidos<sup>7</sup>

O Brasil, como membro do Mercosul, participou das negociações para a criação de uma "Área de Livre Comércio das Américas", proposta em 1994 pelo governo dos Estados Unidos. Foge ao escopo dessas notas analisar as razões do fracasso da proposta. Interessa ressaltar que, com o fim da ALCA, os Estados Unidos ampliaram sua rede de acordos de livre-comércio na América Latina.<sup>8</sup> Negociações com os Estados Unidos não estiveram presentes na agenda do Mercosul.

O lançamento da Rodada de Doha como o principal caminho para as negociações comerciais, a ênfase no tema da integração sul-americana e na cooperação Sul-Sul não incentivavam a busca por acordos com os Estados Unidos pelo Mercosul.

Guardadas as diferenças de prioridades entre Estados Unidos e Brasil, em 2011, foi assinado o Acordo Brasil-Estados Unidos de Cooperação Econômica e Comercial (ATEC), durante o primeiro governo de Obama (2008/2012). Havia expectativas de avanços em temas bilaterais que interessavam ao Brasil, mas a visita da Presidenta Dilma a Washington agendada para 2013 foi adiada e a reunião, ocorrida em 2015, não avançou nos resultados esperados em áreas como infraestrutura, comércio, inovação, entre outras.<sup>9</sup> Em 2016, foi realizada a III Reunião da ATEC, mas, novamente, não houve avanços registrados.

O governo Trump 1.0 (2017/2020) inaugurou o viés protecionista e o afastamento dos Estados Unidos de seus compromissos multilaterais. Brasil foi alvo de cotas para produtos siderúrgicos e de alumínio, mas a maior parte das medidas teve como alvo a China através da Seção 301, que questionava o cumprimento dos direitos de propriedade intelectual pelo país.

Parte do governo Trump coincidiu com o período do governo Bolsonaro (2019/2022) que muda a orientação da política externa e abraça uma postura de alinhamento automático aos Estados Unidos, um discurso anti-China e crítico de medidas e acordos para mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Como analisado em Pereira (2025), no campo comercial não foram registrados ganhos ou concessões especiais pelos Estados Unidos com a opção pelo alinhamento automático. O principal acordo na área de comércio foi um adendo ao ATEC sobre transparência, facilitação de comércio e boas práticas regulatórias.

O alinhamento do governo Bolsonaro ao discurso anti-China de Trump mostrava uma contradição explícita com os interesses brasileiros, visto a relevância do país para as exportações brasileiras. Uma certa ironia, entretanto, é que as sanções comerciais dos EUA contra a China acabaram beneficiando o Brasil, como foi o caso da soja em 2019. Observa-se que no acordo entre Estados Unidos e China, que entrou em vigor em 2020, foi incluída uma cláusula para garantir o aumento das compras de soja dos

<sup>6</sup> 30 países participam desse mecanismo, como a União Europeia, Canadá e da América Latina, México, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai.

<sup>7</sup> Reproduz parte do texto de Pereira (2025).

<sup>8</sup> Assinaram acordo com os Estados Unidos: Chile (em 2004), Peru (em 2009), Colômbia (em 2012), Panamá (em 2012) e países da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana), em 2004.

<sup>9</sup> A visita coincidiria com o segundo mandato de Obama (2013/2016), mas questões associadas a escutas pelo governo dos Estados Unidos de autoridades estrangeiras, entre elas a presidente Dilma, atrasaram o encontro.

Estados Unidos pela China.<sup>10</sup> Isso não prejudicou o Brasil, mas mostrou que os EUA não protegem os interesses setoriais do Brasil se puderem obter seus próprios ganhos com a China.

Com o governo Biden (2021/2024), muda a orientação na política de confronto com a China. No lugar de medidas protecionistas e sanções comerciais, são criados instrumentos para financiar as novas tecnologias e garantir a competitividade das indústrias nos Estados Unidos. Sai o "*American First*" e entra o "*Made in America*".

Em 2022, o Presidente Biden lança, durante a Cúpula das Américas, a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (*Americas Partnership for Economic Prosperity - APEP*), que seria uma iniciativa para se contrapor à presença chinesa na região.<sup>11</sup> No entanto, como ressalta Magnota (2024), a iniciativa seria tímida para atender aos interesses dos países das Américas e segue iniciativas similares, como o *New Partnership for the Americas*, do governo Obama, e *Growth in the Americas* de Trump, que não prosperaram.

Iniciado no governo Obama e impulsionado pelo governo Trump via comércio e com Biden via "guerra tecnológica", o comércio internacional e o direcionamento dos investimentos passaram a ter como pano de fundo a relação China e Estados Unidos, cujos efeitos passaram a ter impactos nas relações bilaterais dos Estados Unidos.<sup>12</sup> Em adição, o governo Biden enfatizou o discurso sobre a divisão do mundo entre democracias e autocracias. As cadeias de produção deveriam priorizar aliados (*friendshoring*) e proximidade geográfica (*nearshoring*).

No xadrez geopolítico, acordos comerciais e de investimentos passam a incluir, no seu cálculo, as vantagens e desvantagens políticas das parcerias. A Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos (Amcham, 2024) produziu vários estudos mostrando possibilidades de parcerias nas áreas de minerais críticos, hidrogênio, chips, combustível para aviação, entre outras. Todas as propostas pressupõem parcerias, diálogos, identificação de fundos de financiamento e estratégias comuns de planejamento. Um arcabouço institucional que teria que ser criado entre Estados Unidos e Brasil.

### 2.3. Brasil-China<sup>13</sup>

Existem vários canais institucionais para o diálogo entre a China e o Brasil; o principal é a COSBAN (Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação) criada em 2004.

A estrutura da COSBAN é ampla, com subcomissões que tratam de questões econômicas, políticas, energia e mineração, ciência e tecnologia, indústria e infraestrutura, agricultura, temas sanitários e fitossanitários, finanças, cultura e turismo, espacial e meio ambiente. É, portanto, um amplo guarda-chuva institucional que propicia trocas de informações e auxilia a que os governos alinhem as suas prioridades, identifiquem obstáculos e procurem, através de seus ministérios, propiciar mecanismos de cooperação.<sup>14</sup> Em adição, são adotadas diretrizes para as relações entre os países.

Em 2017, a China ampliou a sua Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI, *Belt and Road Initiative*) e passou a incluir a América Latina. A proposta era detalhada e incluía financiamento e parcerias para a construção de infraestrutura física, energética, de telecomunicações e digital. Vinte e dois países da região já

<sup>10</sup> As exportações brasileiras de soja aumentaram em 69% entre 2000 e 2022 e o Brasil passou a ser o principal fornecedor de soja para os Estados Unidos. Registra-se a importância do *lobby* da agropecuária no Brasil, que conseguiu que o governo criasse uma *desk* especial para tratar de assuntos da China no Ministério da Agricultura.

<sup>11</sup> O Brasil, do governo Bolsonaro, não aderiu.

<sup>12</sup> Um exemplo na área de investimentos foi a pressão dos Estados Unidos para que o Brasil não aceitasse a ampliação da sua infraestrutura digital como Huawei (Pereira, 2024)

<sup>13</sup> Reproduz parte do texto de Pereira (2024)

<sup>14</sup> Nas reuniões da COSBAN, como em 2022, são definidos planos para as relações entre os países como o "Plano Estratégico 2022-2031"

assinaram o acordo que prevê fundos específicos para sua implementação. O Brasil não assinou por entender que não se tratava de uma iniciativa elaborada conjuntamente.

Em dezembro de 2024, Brasil e China assinaram 37 acordos; onze são memorandos de entendimento em áreas como novas tecnologias, saúde e inovação em diversos campos. Entre os temas acordados, está o estabelecimento, pelos dois países, de mecanismos de cooperação que associem os interesses chineses da BRI aos interesses do Brasil expressos no Programa de Aceleração de Investimentos para a integração sul-americana.

O Brasil participa, junto com os Estados Unidos e a China, de acordos multilaterais, como a OMC, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. É membro do G20, criado em 1999 como órgão de cooperação na área de finanças, que depois estendeu sua agenda. No entanto, o Brasil tem uma relação especial com a China em termos de coalizões no âmbito dos BRICS.<sup>15</sup>

Há uma notável diferença na governança das relações entre Brasil e China e Brasil e Estados Unidos. A China privilegia o planejamento e estratégias de médio e longo prazo. Como ressalta Rosito (2020), isso exige do Brasil um aprendizado para formular estratégias e construir uma cooperação com resultados entre os dois países. Com os Estados Unidos, não há uma estratégia pré-definida como a da China, mas os canais para a solução de tensões na área comercial funcionam por meio de mecanismos multilaterais ou acordos bilaterais.

No atual cenário de incertezas no comércio mundial, o tema da governança bilateral e/ou regional ganha relevância.

### 3. O governo Trump 2.0 (2025-)<sup>16</sup>

A crise na OMC antecede Trump, como já mencionado. No entanto, as ações do governo Trump, em 2025, no âmbito do comércio exterior, evidenciaram o total descompromisso com as regras multilaterais. Além disso, a imprevisibilidade da política de Trump gerou incertezas nas decisões de comércio e investimento.

Foge ao escopo deste artigo, descrever todas as medidas adotadas pelo governo Trump na área de comércio. O ponto a destacar foi a adoção do uso de tarifas de importações para corrigir os déficits comerciais com os parceiros inaugurado no "*Liberation Day*" de 2 de abril de 2025. A imposição unilateral de tarifas obrigaria os parceiros a negociarem com os Estados Unidos.

Até o final de 2025, acordos bilaterais haviam sido assinados com a Malásia, Camboja, El Salvador, Guatemala, Argentina, Bangladesh, Taiwan, Coreia do Sul, Filipinas, Vietnã, Japão, Reino Unido e União Europeia. Nesses se incluíam obrigações na área de minerais críticos e de compras de bens dos Estados Unidos, bem como compromissos de investimentos nos Estados Unidos, entre outros. Nem todos os acordos foram incorporados formalmente pela legislação vigente em cada país, como é o caso da União Europeia.

Trump usou a Lei de Poderes Econômicos de Emergência Internacional de 1977 (*International Emergency Economic Powers Act*, IEEPA) para justificar o tarifaço de 2 de abril. No dia 20 de fevereiro de 2026, a Suprema Corte dos Estados Unidos julgou que o uso do IEEPA era ilegal para fins de imposição de tarifas. Logo em seguida, Trump anunciou que iria impor uma tarifa de 10% ou 15% sobre todos os produtos de

<sup>15</sup> Observa-se que até o momento o BRICS não formalizou compromissos e obrigações na área de comércio, investimentos ou monetária entre seus membros. Para a agenda do Presidente Lula que apoia a reforma do sistema multilateral de uma forma que seja inclusiva dos interesses do Sul Global, os BRICS seriam uma plataforma. No entanto com a ampliação do bloco, em 2024, a postura expansionista bélica da Rússia e a inclusão de países que nem sempre aderiram às regras do multilateralismo, é difícil a formulação de propostas que não sejam de conteúdos genéricos

<sup>16</sup> Parte do texto foi extraída de Pereira (2025).

todos os parceiros. Justificou a medida com a Seção 122 de 1974 da legislação de comércio exterior dos Estados Unidos que prevê o uso de medidas de proteção em caso de déficits na balança de pagamentos que possam ameaçar a estabilidade da economia. A vigência é de 150 dias e, depois, depende da aprovação do Congresso para sua renovação. As incertezas e a imprevisibilidade continuam a guiar a política do governo Trump 2.0.

No caso brasileiro, o anúncio das tarifas recíprocas para "corrigir os déficits" com os Estados Unidos foi de 10%, a menor taxa, pois o Brasil é deficitário com os Estados Unidos. Posteriormente, em agosto, uma tarifa de 40% foi acrescentada, justificada principalmente por razões associadas ao julgamento do ex-presidente Bolsonaro e às regulações de pagamentos eletrônicos e de plataformas digitais. Em novembro de 2025, o governo Trump eliminou as tarifas incidentes sobre produtos agropecuários originários de todos os parceiros, e foi concedida a retirada das tarifas de 40% sobre 269 produtos brasileiros, sendo 88% de origem agropecuária. Apesar do tarifaço de Trump em vigor a partir de agosto, o volume exportado na comparação entre agosto e dezembro de 2024 e 2025, cresceu 8,3%, impulsionada pelo aumento de 28,9% das exportações para a China e que compensaram a queda de 21,3% das vendas para os Estados Unidos, em especial no que diz respeito à venda de commodities.<sup>17</sup>

Um dos temas recorrentes no debate sobre diretrizes da política externa brasileira no campo de comércio é a "neutralidade pragmática".

Qual o significado da "neutralidade"? Nesse mundo em transformação, não se trata de se esquivar de negociações e compromissos. O Brasil tem um memorando de entendimento com a China sobre a exploração de terras raras e minerais críticos. Os Estados Unidos lançaram a proposta de uma coalizão internacional voltada ao fornecimento, à mineração e ao refino de minerais críticos.

O Brasil precisa de investimentos estrangeiros para explorar seus recursos e adicionar valor (refino) em território doméstico. A "neutralidade" consiste em propor uma parceria em diferentes setores, considerando os interesses dos principais investidores.

Outra questão ressaltada é a importância dos acordos de comércio e investimentos. O fechamento das negociações do acordo Mercosul-União Europeia foi celebrado como um sinal de reconhecimento dos benefícios de um comércio mais livre, apesar de exceções, e de apoio à construção de normas e regras nas relações comerciais entre os países. A União Europeia fechou também um acordo com a Índia com grau de abrangência relativamente similar ao do Mercosul.<sup>18</sup>

Na agenda de acordos do Brasil, prosseguem as negociações com o Canadá, Coreia do Sul, Emirados Árabes, Indonésia e Vietnã. Além disso, vale ressaltar acordos de cooperação e parcerias, como os firmados entre o Brasil e a Índia, em fevereiro de 2026. Grande parte é composta por memorandos de entendimento, como a cooperação em terras raras e minerais críticos e iniciativas na área de Inteligência Artificial.

A procura por acordos para acessar novos mercados tem sido uma tendência para atenuar os efeitos do protecionismo de Trump. O Reino Unido conclui um acordo com a China para facilitar, em especial, a oferta de seus serviços em território chinês (UK Government, 2026).

A proliferação de acordos e preferências em comércio, investimentos e serviços e o estabelecimento de normas e regras acordadas bilateralmente ou regionalmente tornam a administração do comércio mundial menos transparente e elevam o custo de transação. Nesse contexto, surgem propostas para a

<sup>17</sup> Em adição, no caso de manufaturas os dados sugerem que as empresas multinacionais de capital estadunidense sediadas no Brasil conseguiram manter as suas vendas para o mercado dos Estados Unidos (ICOMEX, 2025).

<sup>18</sup> A União Europeia eliminará tarifas em mais de 90% das linhas tarifárias e a Índia, 86%. No acordo com o Mercosul serão zeradas sobre 91% dos bens europeus em até 15 anos (exceções até 30 anos para certos automóveis das novas tecnologias e União Europeia: eliminará tarifas sobre 95% dos bens do Mercosul em até 12 anos.

formação de coalizões, seja no âmbito do Sul Global, seja em arranjos entre países de média potência (Weisel, 2026). Nesse último caso, um exemplo seria uma aliança entre os países do CPTPP, União Europeia e outros países que queiram se unir.<sup>19</sup> A ideia é propor arranjos que não incluam os Estados Unidos ou a China e assegurem um quadro favorável ao comércio e arranjos sobre os novos temas, como economia digital, entre outros.

O Sul Global é abrangente e envolve países com diferentes perspectivas. É preciso delimitar o que é uma aliança do "Sul Global" e qual o escopo da sua atuação. A fragilidade da integração da América do Sul ou da América Latina dificulta a formulação de propostas em uma estrutura de "Sul Global".

O futuro é incerto e não há consenso sobre como será a nova ordem internacional. É difícil supor que a interdependência econômica entre os países, em termos de comércio, suprimentos, tecnologia e finanças, será totalmente eliminada, exceto num quadro de ruptura total. Garantir "segurança" não se resume ao tema de defesa. No mundo atual, segurança abrange saúde (caso de epidemias), alimentação, mitigação de efeitos climáticos, entre outros. A escolha do protecionismo de Trump eleva a insegurança mundial.

#### 4. Considerações finais

As relações entre o Brasil e a China, e o Brasil e os Estados Unidos, passam a ter que considerar as tensões entre a China e os Estados Unidos e a crise do sistema multilateral. Ao mesmo tempo, o Brasil quer manter a sua "neutralidade pragmática". Num contexto de acirramento de tensões entre a China e os Estados Unidos, a margem de liberdade para a "neutralidade" pode diminuir. Sob esse prisma, alinhar novas alianças e mecanismos de cooperação é bem-vindo. Ao mesmo tempo, as políticas comerciais e econômicas do Brasil devem estar alinhadas com o cenário de cooperação e de ganhos a partir das relações de intercâmbio com os parceiros.

Num quadro que muda constantemente, com o ataque ao Irã, não queremos especular sobre possíveis cenários e negociações entre os Estados Unidos e o Brasil sobre propostas para identificar grupos de narcotraficantes como terroristas na América Latina, o que permite a presença dos Estados Unidos em territórios da região.

Nesse cenário incerto, a mensagem é que "garantir segurança" não consiste em fechar-se, e sim em promover acordos e parcerias.

#### Referências

- Amcham, & Apex. (2024). Mapa bilateral de comércio e dos investimentos Brasil-Estados Unidos. <https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/solucoes/inteligencia/estudos-e-publicacoes/mapa-de-investimentos-estrangeiros-diretos-brasileiros/mapa-bilateral-de-comercio-e-investimentos-brasil-estados-unid.html>
- Arabé Neto, A., & Panzini, F. S. (2024). 200 anos de parceria Brasil-Estados Unidos: Um breve olhar sobre os resultados econômicos e próximos passos. In F. Magnota & F. Pertinã (Orgs.), *Uma parceria bicentenária: Passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos* (pp. 489–522). FUNAG.
- Banco Central (2025). Investimentos Diretos no País. Em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>
- ICOMEX. (2025). Edição dezembro 2025. <https://portalibre.fgv.br/icomex>

<sup>19</sup> CTPPT (*The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*) que engloba Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, Reino Unido e Vietnã.

- Magnota, F., & Pertiná, F. (Orgs.). (2024). Uma parceria bicentenária: Passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos. FUNAG.
- Pereira, L. V. (2024). A “ampla agenda de comércio” Brasil-China: Mapeamento das principais questões. In A. C. Castro & M. Loureiro (Orgs.), *Brasil e China 50 anos: Trajetória e perspectivas* (pp. 31–60). FUNAG.
- Pereira, L. V. (2025). As relações comerciais Brasil-Estados Unidos no século XXI. In L. V. Pereira & M. Hirst (Orgs.), *As relações Brasil-Estados Unidos no século XXI* (pp. 51–88). FUNAG.
- Pereira, L. V. (2021). Desafios para a construção de um sistema multilateral de comércio no século XXI. In J. D. Leite & L. G. Muniz (Coords.), *Política internacional: Reorientações do multilateralismo* (pp. 38–54). Cebri & Fundação Konrad Adenauer.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. Oxford University Press.
- Ruggie, J. (Org.). (1993). *Multilateralism matters*. Columbia University Press.
- Rosito, T. (2020). Bases para uma estratégia de longo prazo do Brasil para a China. Conselho Empresarial Brasil-China.
- UK Government. (2026, 29 de janeiro). Prime Minister unlocks new opportunities for British businesses in China. <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-unlocks-new-opportunities-for-british-businesses-in-china>
- Weisel, B. (2026). How middle powers are responding to Trump’s tariff shifts. <https://carnegieendowment.org/emissary/2026/02/trump-tariffs-supreme-court-eu-cptpp-middle-powers-response>
- World Bank. (2025). World Integrated Trade Solution (WITS). <https://wits.worldbank.org/>
- World Trade Organization. (2025). World trade profiles. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tariffs\\_e/tariff\\_data\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariff_data_e.htm)

---

# Investimento direto de empresas brasileiras no exterior: um movimento que acabou?

*Roberto Iglesias*

## 1. Introdução

O debate público sobre o investimento direto de empresas brasileiras no exterior parece extinto na atualidade. A produção acadêmica, as notícias jornalísticas e os pronunciamentos oficiais sobre as multinacionais verde-amarelas têm diminuído muito em relação ao que se publicava ou existia nos primeiros quinze anos do século. Mas será que o movimento do investimento das empresas brasileiras no exterior realmente acabou?

Não há como responder definitivamente a essa pergunta em poucas páginas. É claro que muitas das coisas que justificavam aquele interesse do público no início deste século mudaram, como, por exemplo, a atividade investidora atual de algumas multinacionais brasileiras tradicionais naquela época; o ritmo da atividade econômica da América do Sul ou da África — duas das principais regiões receptoras de investimento direto brasileiro no início do século —; ou o temor pela fragilidade das contas externas do Brasil.

O investimento de empresas brasileiras no exterior foi tema de interesse dos membros do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). Eles analisaram, em inúmeras publicações daquela época, as razões, características e desafios enfrentados pelo investimento no exterior de empresas brasileiras, especialmente, porém não exclusivamente, do setor manufatureiro. Portanto, resulta mais do que apropriado tratar, nesta ocasião, de responder à pergunta do título, utilizando parcialmente o enfoque propiciado pelos membros do CINDES.

O artigo está organizado de forma a apresentar, após esta introdução, a primeira seção, na qual, sinteticamente, é descrito o que o CINDES fez e seu entendimento sobre o porquê da atividade investidora no exterior. Os autores associados ao CINDES consideravam que o investimento no exterior no começo do século tinha determinantes e força suficientes para ser realizado independentemente da existência de políticas públicas de apoio, mas sem deixar de reconhecer, ao mesmo tempo, a necessidade desses mecanismos públicos de apoio, financeiros e não financeiros, ou de investigar as falhas regulatórias existentes que poderiam inibir o investimento no exterior. A segunda seção descreve alguns elementos do investimento no exterior no período recente, para mostrar que o movimento deste tipo de investimento goza de boa saúde e que, de alguma maneira, pode ser a continuação das tendências econômicas de internacionalização de empresas dos primeiros anos do século. Por último, seguem-se comentários finais sobre o que deveria ser feito.

## 2. A contribuição do CINDES ao entendimento do investimento brasileiro no exterior

O objetivo desta seção não é fazer uma revisão sistemática de todo o conteúdo da produção dos autores vinculados ao CINDES sobre o investimento brasileiro no exterior, mas tratar de duas questões. A primeira é mencionar as principais características da análise do investimento direto no exterior (IDE) brasileiro no início do século XXI, segundo a visão do CINDES, bem como algumas das atividades associadas a essa análise. A segunda é apresentar as explicações do porquê desse IDE segundo os autores que gravitaram em torno da instituição.

## 2.1 A natureza do trabalho dos pesquisadores associados ao CINDES<sup>1</sup>

O trabalho sobre investimento no exterior dos autores associados ao CINDES quase sempre combinou dados estatísticos agregados<sup>2</sup> sobre os fluxos e estoques de investimento no exterior, rankings de internacionalização elaborados por diversas instituições de pesquisa, bem como a análise das respostas a pesquisas *ad hoc* realizadas entre firmas brasileiras com IDE, principalmente manufatureiras, o que permitia uma aproximação qualitativa para compreender melhor o fenômeno<sup>3</sup>.

Três fatos estilizados que podem ser relevantes foram encontrados: o primeiro, a existência de firmas com investimento relativamente novo, além das empresas brasileiras tradicionais com investimento no exterior<sup>4</sup>; o segundo, que a internacionalização de empresas era um fenômeno "[bastante volátil] no país, [sujeito a oscilações conjunturais] e evoluindo em um ambiente de políticas que não pode ser classificado como lhe sendo favorável." (Rios & Motta Veiga, 2013); o terceiro, os autores coincidiam que o Brasil era e continua a ser um investidor pequeno (com um *ratio* de investimento no exterior/PIB pequeno) dentre os países em desenvolvimento.

Ainda que empresas como Petrobras, Vale e as construtoras continuassem determinando fortemente os volumes e os direcionamentos dos fluxos no começo do século, esses autores constatavam, por meio de pesquisas e dados do Banco Central do Brasil (BACEN), a participação mais decisiva e diversificada de empresas que tinham começado, em muitos casos, a fazer investimentos já na década de 90 nos países vizinhos e nos EUA.

A volatilidade característica do IDE do Brasil foi constatada pelo comportamento mais regular da mesma variável em outras economias importantes de países em desenvolvimento. O Brasil teve fluxos positivos de IDE entre 2002 e 2008, mas com valores absolutos anuais muito irregulares, e logo destacou-se pela volatilidade e baixo dinamismo de seus investimentos no exterior, principalmente a partir de 2010. Desde 2011, o Brasil registrou fluxos negativos de emissão de investimentos diretos no exterior (Rios & Motta Veiga, 2016).

Rios e Motta Veiga (2016) caracterizam o movimento de internacionalização produtiva das empresas brasileiras como um fenômeno ainda muito pequeno, tanto no número de empresas envolvidas quanto no tamanho da economia brasileira. E apontam que, no Brasil, a dimensão do fenômeno era muito menos expressiva, em termos absolutos e relativos, do que a observada em outros países em desenvolvimento relevantes. O Brasil perdeu participação no estoque de investimento no exterior dos países em desenvolvimento, na primeira década do século e se mostrou menos dinâmico na sua relação de investimento no exterior/PIB que outros países em desenvolvimento, incluindo alguns vizinhos da América do Sul, ficando abaixo da média mundial nos primeiros anos do século.

---

<sup>1</sup> Parte dos textos aqui analisados foi financiada, diretamente ou com a intermediação da Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX), pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), com o propósito de entender melhor as características, as motivações e os desafios/problemas do processo de investimento no exterior, e dessa maneira contribuir para uma agenda das empresas brasileiras transnacionais para atuação junto às autoridades. A CNI buscou impulsionar esse debate, com elementos técnicos como a publicação de seus relatórios anuais sobre a situação dos investimentos brasileiros no exterior e dos investimentos externos no Brasil (relatórios que foram produzidos maioritariamente pelos autores vinculados ao CINDES), por meio de iniciativas como a Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI) - que explorou as relações entre internacionalização e inovação - e o estabelecimento do Fórum das Empresas Transnacionais Brasileiras (FET), no âmbito do qual foram criados grupos de trabalho para discutir temas específicos da agenda regulatória de internacionalização das empresas brasileiras.

<sup>2</sup> World Investment Report BACEN, CEPAL, FMI e da FDC.

<sup>3</sup> Essa foi principalmente a natureza do trabalho de Rios & Motta Veiga (2013, 2015), mas também de Iglesias (2007), Iglesias & Costa (2011) e Motta Veiga & Rios (2014).

<sup>4</sup> Rios & Motta Veiga (2013) assinalam que as empresas da indústria de transformação com IDE passam de 219, em 2007, para 352, em 2012.

O outro ponto do debate público da época que mereceu a análise desses autores estava relacionado ao grau de diversificação setorial. A análise dos *rankings* das transnacionais brasileiras, elaborados anualmente pela Fundação Dom Cabral - que reuniam as empresas mais internacionalizadas do Brasil, não necessariamente aquelas com maior volume de investimentos no exterior - mostrava que, embora as maiores empresas transnacionais possam ser efetivamente de setores intensivos em recursos naturais (mineração, petróleo, carnes), havia uma diversidade que sugeria a complexidade do fenômeno (Rios & Motta Veiga, 2016). Em meados da década passada, era possível observar que as empresas dos setores industriais mais intensivos em tecnologia - material de transporte e máquinas e equipamentos - eram as mais internacionalizadas.

O CINDES deu especial atenção ao investimento de empresas manufatureiras na África e na América do Sul<sup>5</sup>, duas regiões de atividade investidora brasileira na época e de grande crescimento econômico, explicado pelo boom de commodities do início do século. No caso da África, havia interesse em explorar os resultados e os limites do esforço governamental para estimular a integração Sul-Sul e em analisar os possíveis impactos dos grandes investimentos da Petrobras e da Vale. Os estudos do CINDES mostraram as dificuldades enfrentadas pelas empresas manufatureiras brasileiras em países africanos em que tentaram desenvolver negócios.

As análises da América do Sul mostraram resultados, em geral, melhores, devido à maior inserção prévia das empresas manufatureiras brasileiras, ao maior grau de desenvolvimento de algumas economias da região, como a Argentina e o Chile, à maior estabilidade macroeconômica de algumas delas, como o Chile e a Colômbia, e à maior proximidade cultural. Sem dúvida, o processo de expansão de grandes investimentos da Petrobras e das obras de infraestrutura ajudou a vincular as firmas brasileiras a autoridades nos países receptores, mas o investimento manufatureiro encontrava oportunidades na região que pareciam inexistentes na África.

Finalmente, deve-se mencionar, como parte do trabalho desenvolvido no tema, a elaboração do Index Invest Brasil<sup>6</sup>, que compilava e publicava regularmente anúncios de investimentos brasileiros nas principais economias da América do Sul e no México, e que serviu para organizar as informações necessárias sobre o investimento no destino, muitas vezes não disponíveis nos dados agregados do Banco Central - que capturavam o primeiro destino, e não o destino final do fluxo de saída. O Index Invest também permitia capturar os detalhes e as características desses investimentos, disponíveis nas estatísticas agregadas, e elaborar um mapa imperfeito das atividades de investimento das empresas brasileiras.

## 2.2 Razões do investimento brasileiro no exterior

Para os autores associados ao CINDES, o fenômeno investidor estava sustentado por mudanças significativas do ambiente de negócios e pelo crescimento das exportações no faturamento total. Iglesias (2007) conclui das entrevistas com empresas investidoras que "a estabilidade monetária, a abertura da economia e as negociações comerciais regionais foram três das principais mudanças do ambiente de negócios, e que todas elas facilitaram ou estimularam o processo de internacionalização" (Iglesias, 2007).

Este autor também identificou, na sua pesquisa ad hoc, "que no fenômeno investidor havia empresas que faziam produtos diferenciados, não necessariamente intensivos em recursos naturais (fora do padrão tradicional do investidor brasileiro), e que foram lançadas ao mercado internacional não por causa de

<sup>5</sup> Ver por exemplo Iglesias (2007), Rios & Iglesias (2008) e Rios & Motta Veiga (2015) para América do Sul e Iglesias & Costa (2011) e Motta Veiga & Rios (2014), para África.

<sup>6</sup> A iniciativa contou com o apoio da Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação. Para informações detalhadas do Index Invest. Brasil, veja-se Iglesias e Costa (2011a)

políticas públicas seletivas, mas pela força da concorrência no mercado doméstico e pela necessidade de posicionar-se estrategicamente em mercados de exportação" (Iglesias, 2007). O crescimento do coeficiente de exportação/vendas totais de muitas empresas, tanto do setor manufatureiro quanto do setor de serviços, justificou a realização de investimentos no exterior, principalmente aqueles destinados a apoiar a comercialização das vendas externas - escritórios de representação, centros de distribuição e de assistência técnica. Os crescentes coeficientes de exportações/vendas justificaram também estratégias muito específicas de logística e apoio à comercialização externa, envolvendo investimento no exterior. Como assinalado pelo enfoque de Upsala, investimento externo é uma etapa da internacionalização que se segue à exportação, seja pelo próprio negócio exportador, seja pela aparição de novas oportunidades de negócios nos mercados de destino.

Em suma, o crescimento do comprometimento internacional das firmas manufatureiras domésticas, a transformação do contexto concorrencial doméstico e a melhora das economias vizinhas com proximidade cultural geraram uma onda de investimento nos mercados de destino dos produtos manufaturados exportados (EUA e América do Sul, e, em menor medida, Europa) por parte das empresas brasileiras exportadoras.

Evidentemente, naquele momento, as empresas médias brasileiras enfrentavam diversas falhas regulatórias no mercado doméstico e severas restrições ao financiamento de longo prazo quando comparadas às empresas grandes ou às eleitas como "campeãs nacionais", mas ainda assim, o acesso a mercados externos e o desenvolvimento de capacidades empresariais permitiram realizar o IDE, embora com maiores custos. Como foi ressaltado por Rios e Motta Veiga (2016) "o investimento no exterior nem sempre é uma escolha e [...] nas circunstâncias da concorrência em alguns mercados e produtos ele se transforma em uma necessidade para muitas firmas domésticas. Consequentemente, a não realização desses investimentos pode acarretar perda de dinamismo dessas empresas sob pressão da concorrência internacional, ocasionando impactos negativos sobre o emprego e a competitividade da economia.

### 3. Alguns elementos da situação recente do IDE brasileiro

Resulta difícil sumarizar a situação recente do IDE brasileiro pela carência de notícias, de publicações que apresentem ou resumam pesquisas e estudos de caso, ou de documentos que reconstruam os passos dados por algumas firmas em seus processos de investimento no exterior. O artigo de Barato et al. (2025) é uma exceção no mundo acadêmico, mas está mais focado nas vantagens e riscos das distintas formas de entrada, usando informações de quatro firmas brasileiras, extraídas de documentos das próprias empresas e de fontes secundárias de domínio público, e não se propôs, de maneira nenhuma, a mapear o movimento recente. À falta de uma boa pesquisa, como as feitas pelo CINDES no passado, a alternativa usada foi, como nos outros trabalhos do CINDES, a de recorrer aos dados de fluxo do World Investment Report da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), para posicionar relativamente a atividade investidora brasileira, ou os dados do Banco Central a respeito de estoques de investimentos no exterior, para assinalar algumas mudanças. Isto será o material desta seção.

Os dados da Tabela 1 mostram a evolução dos fluxos anuais médios do IDE brasileiro, em períodos selecionados, e são comparados com os fluxos anuais médios do IDE do conjunto de países em desenvolvimento e do Chile, um tradicional investidor sul-americano. As médias anuais do IDE brasileiro no período pós-pandemia — 2022-2024 — foram superiores às médias anuais dos anos dourados do IDE brasileiro, 2006-08, e mostram uma clara recuperação em relação aos "anos do pesadelo" para o IDE brasileiro, 2010-18, quando foi afetado pela Operação Lava Jato, pela recessão econômica e pelos problemas de financiamento associados à própria Lava Jato. Porém, como também mostra a Tabela 1, o IDE brasileiro permanece com uma participação pequena no conjunto dos países em desenvolvimento e

começa a se distanciar de uma posição relativa semelhante à do Chile. Em síntese, o período 2022-24 mostra avanços do IDE brasileiro; no entanto, outras pesquisas são necessárias para avaliar se este movimento será permanente e fornecer mais detalhes sobre suas características.

**Tabela 1: Fluxos de IDE brasileiro, período recente e períodos selecionados. Comparação com países em desenvolvimento e Chile**

Fluxos de saída de ID-Média anuais em períodos selecionados (Milhões de US\$)						
Países	2000-05	2006-08	2010-17	2018-21	2022-24	(22-24)/(18-21) (%)
Brasil	2 513,2	18 575,4	2 806,7	2 432,8	23 757,9	877%
Chile	1 988,1	5 404,9	11 943,9	9 092,5	7 790,7	-14%
Conjunto em Desenvolvimento (PED)	70 191,0	234 074,4	383 028,9	413 485,2	518 948,6	26%
Participação do Brasil e Chile no Fluxos dos PED (%)						
BRASIL/PED (%)	3,58%	7,94%	0,73%	0,59%	4,58%	
CHILE/PED (%)	2,83%	2,31%	3,12%	2,20%	1,50%	

Fonte :World investment Report Database, 2025

A tabela 2 mostra que, apesar da recuperação recente, o IDE brasileiro continua pequeno em relação ao PIB, ainda que tenha se recuperado em relação aos anos turbulentos de 2010-2021. O fluxo de exportações, como se sabe, é um estímulo importante para a internacionalização de empresas e a recuperação do IDE brasileiro foi acompanhada pelo crescimento da relação exportação/PIB. A Tabela 2 sugere que esta relação pode contribuir para explicar o melhor desempenho relativo do IDE chileno.

**Tabela 2. Relação IDE/PIB e X/PIB, períodos selecionados**

Relação IDE/PIB					
Países	2000-05	2006-08	2010-17	2018-21	2022-24
Brasil	0,39%	1,33%	0,13%	0,14%	1,13%
Chile	2,30%	3,20%	4,7%	3,18%	2,42%
Relação X/PIB					
Brasil	14,05%	13,7%	11,8%	16,0%	18,5%
Chile	35,6%	43,3%	32,4%	29,9%	29,9%

Fonte: WIR database and World Bank Global Indicators

Parecem existir outras mudanças favoráveis nos anos recentes quando comparados aos anos dourados do IDE brasileiro. Ainda que não existam dados públicos da posição de 2006-08, é possível aproximar-se da situação daquela época com os dados da posição de 2007-09. A tabela 3 apresenta a comparação dos dados desses anos com os do período 2022-24. Em resumo, os ativos provenientes do IDE acumulado cresceram 3 vezes entre os dois períodos, a proporção de participação no capital hoje é maior do que nos anos dourados e o número de investidores praticamente triplicou.

**Tabela 3. Algumas Características da Posição do IDE, segundo os dados do BACEN**

	Médias anuais	
	2007-09	2022-24
Posição de Investimento Brasileiro Direto Milhões de US\$	155608	490988
Participação no capital no total do IDE	78%	89,30%
Operações intercompanhias (créditos intercompanhias)	22%	10,70%
Número de investidores em participação no capital	9695	26082

#### 4. Comentários Finais

O IDE brasileiro, a despeito do silêncio a que parece estar condenado, dá indícios de voltar aos níveis relativos dos melhores anos do começo do século. Os dados de estoque mostram maior número de investidores do que no passado, com uma maior proporção do IDE como participação no capital e não só empréstimos entre empresas. Como no início do século, o IDE parece obedecer às necessidades de evolução das empresas, razões que foram detalhadamente discutidas pelo CINDES, e parece existir apesar da falta de políticas públicas adequadas.

O trabalho de investigação das características e dos empecilhos regulatórios deve ser continuado, dada a magnitude do fenômeno. O IDE brasileiro segue existindo e necessitando do apoio de boas políticas públicas para se desenvolver.

Ainda que não se tenha falado neste artigo, é claro que, para a retomada do apoio público, é preciso uma boa avaliação do que foi feito e dos erros cometidos no passado, a fim de encontrar mecanismos superadores no desenho de possíveis novas políticas públicas. Essas políticas devem estar mais voltadas à remoção de obstáculos tributários e de natureza regulatória do que à concessão de incentivos financeiros e creditícios, que caracterizaram as políticas do passado.

Portanto, é ampla a tarefa que nos espera para sair do mutismo a respeito do IDE brasileiro.

#### Referências

- Barato, H., Olímpio, V. A., & de Oliveira, J. P. L. (2025). Estratégias de internacionalização de empresas brasileiras na economia global pós-pandemia: Uma análise contemporânea baseada em evidências públicas (2023–2025). *International Contemporary Management Review*, 6(3), 1–24.
- Iglesias, R. (2007). Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: Investimentos diretos no exterior. Confederação Nacional da Indústria (CNI).
- Iglesias, R., & Costa, K. (2011). O investimento direto brasileiro na África (Textos CINDES, No. 27). Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES).
- Iglesias, R., & Costa, K. (2011a). Mapa do investimento brasileiro na América do Sul e no México: Análise das informações do IndexInvest Brasil. *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, 109, 4–21.
- Motta Veiga, P. da, & Rios, S. P. (2014). Os investimentos brasileiros na África: Características, tendências e agenda de política (Textos CINDES, No. 39). CINDES.
- Rios, S. P., & Iglesias, R. M. (2008). Investimentos brasileiros na América do Sul: Perspectivas dos países andinos: Síntese dos estudos nacionais (Textos CINDES, No. 3). CINDES.

Rios, S. P., & Motta Veiga, P. da. (2013). Relatório dos investimentos brasileiros no exterior 2013: Recomendações de políticas públicas para o Brasil. Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Rios, S. P., & Motta Veiga, P. da. (2015). Interesses da indústria na América do Sul: Investimentos. Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Rios, S. P., & Motta Veiga, P. da. (2016). Os investimentos brasileiros no exterior 2015: A governança internacional dos investimentos — Acordos e regras aplicáveis aos investimentos. Confederação Nacional da Indústria (CNI).

## SEÇÃO IV

# A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O MERCOSUL

---

# Una Zona de Libre Comercio en América Latina: la oportunidad es ahora

*Marcel Vaillant y Sebastián Villano*

## 1. Racional de la cooperación comercial principio de reciprocidad y la regla de la NMF

Hay un racional estrictamente económico para buscar alcanzar la cooperación comercial al fijar la política comercial. Hay incentivos claros cuando los países definen su política comercial sin reglas pactadas, y esta se combina con poder de mercado a nivel internacional. Cada país puede ganar protegiéndose cuando el otro no lo hace. Se mueven los precios en beneficio del que se protege y este país gana a costa de lo que el otro pierde. Este problema se puede especificar como un juego de interacción estratégica. Cada país puede elegir entre protección y libre comercio: el equilibrio del juego de mejor respuesta (ningún jugador tiene incentivos a desviarse de él) es que ambos se protegerán alcanzando una mala asignación en términos del bienestar de cada uno. La cooperación permite acercarse al óptimo eficiente (Paretiano) e incluso alcanzarlo en el libre comercio. Sin embargo, el equilibrio no cooperativo se da en la protección. Es el conocido dilema del prisionero de la política comercial. Todo lo que conocemos en materia de acuerdos y reglas está basado en poder establecer restricciones para acercarse a la mejor asignación en el libre comercio (Bagwell & Staiger, 1999)<sup>1</sup>. Otra línea de razonamiento complementaria a la anterior tiene que ver con que la mayor interdependencia económica incrementa el costo de la conflictividad internacional y, en un extremo, los costos de la guerra. De este efecto se deriva que la interdependencia económica tiende a generar relaciones pacíficas entre los países.

Se establecieron mecanismos para realizar la liberalización comercial y reducir la discriminación. Este proceso se condujo a través de la reciprocidad y la regla de la nación más favorecida (NMF). Previo a la Segunda Guerra Mundial, el mundo estaba fragmentado por relaciones bilaterales entre países en donde el trato era discriminatorio por el origen geográfico de los bienes. Es decir que los países no solo discriminaban en contra de la producción extranjera en general, sino que incluso los bienes originados en distintos países eran tratados de forma diferente. En ese mundo de la primera mitad del siglo XX, los acuerdos comerciales tenían en su artículo primero una regla de NMF. Dada la fragmentación, los países se daban de forma recíproca el mejor trato. Este era un mecanismo que, aunque parcial, resultaba liberalizador desde el punto de vista del comercio. El GATT lo hizo más profundo al aplicarlo a nivel multilateral a un número mayor de países. El principio general del acuerdo es aplicar la regla NMF con una cobertura que alcanzó en una primera etapa solo a los bienes manufactureros. Sobre esta base, se planteó un programa de liberalización comercial a través de rondas periódicas de negociación basadas en concesiones recíprocas de liberalización (principio de la primera diferencia). El mismo fue muy efectivo, sobre todo para liberalizar esta clase de bienes entre los países más industrializados. Cada nueva ronda consolidaba a nivel multilateral aranceles más bajos y ampliaba la cobertura de sectores y disciplinas.

Se dejó la opción abierta a poder excepcionar la aplicación de la regla NMF dentro del GATT. Se admite que dos o más países del club multilateral podrán suscribir un acuerdo de libre comercio para eliminar la discriminación entre ellos en [lo esencial de los intercambios comerciales]. Lo racional es aceptar la discriminación con el resto de los socios fuera del acuerdo, pero en virtud del objetivo mayor de promover el libre comercio en un subconjunto de sus miembros. Ya sea que el acuerdo tuviera el formato de una zona de libre comercio o un territorio aduanero único (unión aduanera). Además, para que la excepción a la NMF sea admitida, es necesario que no se establezcan nuevas discriminaciones con los países no miembros del nuevo acuerdo (no erigir más obstáculos al comercio).

---

<sup>1</sup> Una versión actualizada de este enfoque y con un análisis de Economía aplicada está en Bagwell, Staiger & Yurukoglu (2020).

Estas dos modalidades de la liberalización comercial son formas recíprocas que implican intercambio de acceso al mercado de uno por acceso al mercado del otro. Así se estructuró la arquitectura del comercio internacional en la segunda mitad del siglo XX y primera década del siglo XXI. Tanto a nivel multilateral bajo el principio de NMF como así también mediante acuerdos comerciales preferenciales (ACP) consistentes con el marco de reglas multilaterales. La evolución se caracterizó por la ampliación de los sectores disciplinados, sumando la agricultura y los servicios, alcanzando esta cobertura de sectores en la Ronda Uruguay del GATT, así como la institucionalización del proceso con la creación de la Organización Mundial del Comercio en el año 1994. Asimismo, se llevó adelante una extensión en la suscripción de ACP, proceso que se intensificó desde finales de la última década del siglo XX. Los ACP permitieron ir más profundo en la liberalización, tanto por la intensidad de las barreras que alcanzaban a reducir como también por ir integrando un conjunto de nuevas reglas a las disciplinas recíprocas: inversión; propiedad intelectual; compras gubernamentales; política de competencia. El objetivo es el de siempre: reducir la discriminación y ampliar las posibilidades del comercio. Por todo esto, la NMF y los ACP consistentes con el artículo XXIV del GATT constituyen un "combo" único, y eso es justamente lo que hoy está bajo fuego.

## **2. Erosión y muerte de la regla de la NMF**

Existe una tensión entre una nueva época caracterizada por la erosión de las reglas preexistentes y la continuidad de la evolución parsimoniosa de las mismas. El primer hito en el año 2017 fue el cambio de la orientación en la política comercial de Estados Unidos. Este hecho dio inicio a esta nueva época de tensión en las relaciones económicas y comerciales entre los países. Primero es el retiro de Estados Unidos del original acuerdo transpacífico (TPP), después de años de construcción para perfeccionar el marco de reglas internacionales vigentes. Segundo fue el inicio de una política comercial de unilateralismo agresivo con China con un trasfondo de disputas tecnológicas en sectores estratégicos. Estos cambios se mantuvieron a pesar de la última rotación del gobierno de Estados Unidos del Partido Republicano al Demócrata. Se moderaron las formas, pero la orientación se mantuvo. La pandemia en el año 2020 fue un nuevo shock que puso en tensión al planeta y la continuidad de las cadenas de suministro. A partir del año 2022, a estas originales tensiones comerciales se les sumaron conflictos geopolíticos y problemas de bloqueos, comercio con países aliados y restricciones al abastecimiento de insumos estratégicos. Se gestó una nueva ola de acuerdos sectoriales en estos insumos fuera del marco establecido de reglas de la OMC, y Estados Unidos fue el protagonista central de este desvío. Se extendió la ola mundial de conflictos comerciales y geopolíticos y, con ello, la erosión de la cooperación comercial. Según Estevadeordal et al (2024), esto se expresa en el aumento de la frecuencia de las políticas comerciales restrictivas, incluidas las medidas comerciales tradicionales, como los aranceles y los contingentes, así como las normas sobre el contenido nacional, las subvenciones, las restricciones a la contratación y otras políticas internas que distorsionan el comercio multiplicándose por más de cinco entre 2017 y 2022 (Global Trade Alert, 2023; Estevadeordal, Kahn, & Werner, 2024).

Todo se intensificó con la llegada de Trump al poder en el año 2025 y las medidas de política comercial adoptadas por su gobierno. La ola de unilateralismo agresivo de la actual administración estadounidense ha llevado a nuevos acuerdos de comercio administrado, como los que tiene con la UE y Japón, que refuerzan la noción de contagio. En un intento de controlar los daños, estos países han acordado firmar acuerdos ilegales que socavan el marco multilateral de la cooperación comercial.

Este giro hacia un unilateralismo agresivo, anticipado en Trump 1.0, ha fracturado aún más un sistema ya debilitado, colocando a EE.UU. fuera del marco normativo del comercio global: violó los aranceles consolidados en Ginebra; violó la regla de la NMF; incumplió con todos los acuerdos de libre comercio. De

esta forma, el gobierno de Estados Unidos de forma unilateral estableció para sí y sus socios comerciales la muerte de los principios fundamentales del sistema de cooperación comercial multilateral<sup>2</sup>.

### **3. La regla de la NMF ha muerto. Viva la regla de NMF**

El sistema multilateral presenta problemas y requiere cambios. Solo por listar algunos asuntos se pueden mencionar: reforma del sistema de controversias; actualización de la clasificación de países y del trato especial y diferenciado; fragmentación en los acuerdos preferenciales, cobertura de nuevas disciplinas y provisiones.

La parsimonia en la evolución del orden anterior sería continuar la senda de liberalización comercial de las últimas décadas como motor del crecimiento económico junto con el cambio técnico, perfeccionando los instrumentos y recorriendo el largo camino de la disminución de la discriminación. La continuidad natural es ir de la eliminación de aranceles a las barreras no arancelarias, para profundizar las medidas de facilitación del comercio y culminar en procesos de convergencia regulatoria. En las últimas tres décadas se verificó un enorme crecimiento de los acuerdos comerciales preferenciales (más de tres centenas en la actualidad). El modelo típico fueron las zonas de libre comercio (ZLC) más los acuerdos de integración económica (AIE) tal cual como se denomina en la OMC. Estos contienen elementos de liberalización adicionales: cobertura del sector servicios y muchísimas provisiones en diferentes tópicos. Estos acuerdos demandan a las economías no industrializadas realizar reformas domésticas en muchas dimensiones. Se amplió la lógica de la reciprocidad del acceso al mercado de uno por acceso al mercado del otro, a las reformas económicas de los no industrializados por las fábricas de los industrializados. La ampliación de las provisiones de los acuerdos se orientó a disciplinar el binomio del comercio junto a la inversión. Dado este panorama, se plantea el desafío de la armonización en espacios económicos mayores. Están en desarrollo iniciativas en esta dirección que tienen como centro de gravitación el Este y Sud Este de Asia (CPTPP, RCEP por poner dos ejemplos).

La idea de un orden de cooperación comercial sin Estados Unidos está ganando terreno en los círculos académicos y de gobierno y en iniciativas políticas concretas. Por ejemplo, Anne Krueger ha hecho este argumento (Krueger, 2025) — El ex primer ministro de Singapur, Lee Hsien Loong, también ha apoyado esta perspectiva (Lee, 2025). Este concepto incluso tiene un acrónimo: MUTO (Minus United States Trade Organization). La propuesta sugiere que los países con puntos de vista compartidos sobre el orden multilateral deberían unir fuerzas. Este concepto ya está tomando forma a través de nuevas coaliciones. Por ejemplo, Nueva Zelanda, Singapur, los Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Suiza lanzaron recientemente la Asociación para el Futuro de la Inversión y el Comercio (FIT-P), que ya ha atraído el interés de posibles miembros, incluyendo Costa Rica, Malasia, Marruecos, Noruega, Panamá, Ruanda y Uruguay<sup>3</sup>.

Uno de los mecanismos a explorar es el uso de la regla de NMF, pero de forma incondicional. Una NMF radical sería posible de aplicar en espacios económicos mayores como un instrumento para fortalecer la cooperación comercial a través de una armonización de acuerdos de libre comercio preexistentes.

### **4. Caso de los países de LATAM y la ALADI como instrumento.**

Un caso de interés es el que se plantea entre los países de América Latina. En particular, los que son miembros de la ALADI que además de 10 países de Sudamérica incluye a Panamá, México y Cuba. Desde

---

<sup>2</sup> Una actualizada descripción de la orientación de las medidas de la administración Trump y su nuevo esquema de reglas está en la presentación de Bagwell (2025).

<sup>3</sup> Ver resultados de última reunión de los ministros de comercio el pasado 18 de Noviembre en Singapur. <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/ftas/rest-of-world-prepares-for-future-of-trade>.

la propia creación de la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALALC) la discusión sobre la aplicación del principio de NMF para la región estuvo en el corazón de esta iniciativa. Tanto en lo que se refiere a la relación entre los países miembros como en lo que tiene que ver con el vínculo con terceros mercados fuera del acuerdo latinoamericano. Se asumía que el proceso de liberalización del comercio y de integración económica se debería hacer sobre el principio de no discriminación.

La evolución de las dos décadas del acuerdo no planteó problemas en relación al NMF con terceros, dado que no hubo iniciativas con esa orientación. No eran las épocas del regionalismo a nivel mundial. Sin embargo, la no discriminación al interior del acuerdo entró en conflicto con el principio de reciprocidad. Países terceros se beneficiaban de liberalizaciones entre dos o más, sin hacer concesiones. Este asunto fue un tema central que hubo que gestionar siempre con conflictividad empleando el criterio de la flexibilidad, pero construyéndose en un obstáculo para el avance del proceso y para que la integración mostrara resultados (Magariños, Vieira, & Ons, 1973). En ese contexto es que surge el Tratado de Montevideo de 1980 que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La ALADI fue notificada al GATT en el marco de la cláusula de habilitación dentro del marco multilateral. Este mecanismo que habilitaba a los países en desarrollo la excepción al NMF de forma más flexible fue uno de los resultados de la Ronda Tokio y tiene sus antecedentes en los desarrollos de la UNCTAD durante la década de los setenta del siglo pasado.

Este nuevo acuerdo permitía y promovía la creación de un espacio de integración entre dos o más países del acuerdo tanto sobre bases preferenciales parciales como verdaderos acuerdos de libre comercio. De hecho, en sus 35 años de vigencia en la ALADI se suscribieron varias decenas de Acuerdos de Complementación Económica con estructura de libre comercio (ver Cuadro 1 celdas en verde). Muchos de ellos se notificaron de forma independiente en la OMC (verde oscuro). Esto es así debido a que todos cumplían con los requisitos del artículo XXIV del GATT. Muchos de los otros si bien también cumplían, por práctica diplomática de algunos países en particular Brasil, se notificaban solo dentro del acuerdo de la ALADI que servía como paraguas general a la legitimidad de los acuerdos a su interior.

**Cuadro 1 Acuerdos de libre comercio en bienes entre los países de la ALADI al año 2025 (\*)**

	AR	BR	PY	UY	BO	VE	CL	PE	EC	CO	MX	CU	PA
AR		ACE 18	ACE 18	ACE 18	ACE 36	ACE 68	ACE 35	ACE 58	ACE 59	ACE 72	ACE 6	ACE 62	PAR
BR	ACE 18		ACE 18	ACE 18	ACE 36	ACE 69	ACE 35	ACE 58	ACE 59	ACE 72	ACE 53	ACE 62	PAR
PY	ACE 18	ACE 18		ACE 18	ACE 36	ACE 59	ACE 35	ACE 58	ACE 59	ACE 72		ACE 62	PAR
UY	ACE 18	ACE 18	ACE 18		ACE 36	ACE 63	ACE 73	ACE 58	ACE 59	ACE 72	ACE 60	ACE 62	PAR
BO	ACE 36	ACE 36	ACE 36	ACE 36		A de C	ACE 22	CAN	CAN	CAN	ACE 66	ACE 47	PAR
VE	ACE 68	ACE 69	ACE 69	ACE 63	A de C		ACE 23	AC		APC 28		ACE 40	
CL	ACE 35	ACE 35	ACE 35	ACE 73	ACE 22	ACE 23		ACE 38	ACE 75	ACE 24	ACE 41	ACE 42	TLC
PE	ACE 58	ACE 58	ACE 58	ACE 58	CAN	AC	ACE 38		CAN	CAN	ACE 67	ACE 50	TLC
EC	ACE 59	ACE 59	ACE 59	ACE 59	CAN		ACE 75	CAN		CAN		ACE 46	PAR
CO	ACE 72	ACE 72	ACE 72	ACE 72	CAN	APC 28	ACE 24	CAN	CAN		ACE 33	ACE 49	A25 29
MX	ACE 6	ACE 53	ACE 53	ACE 60	ACE 66		ACE 41	ACE 67		ACE 33		ACE 51	TLC
CU	ACE 62	ACE 62	ACE 62	ACE 62	ACE 47	ACE 40	ACE 42	ACE 50	ACE 46	ACE 49	ACE 51		PAR
PA	PAR	PAR	PAR	PAR	PAR		TLC	TLC	PAR	A25 29	TLC	PAR	

(\*) ACE- acuerdos de complementación económica, en verde aquellos que tiene la cobertura de una zona de libre comercio; CAN- Comunidad Andina de Naciones, verde oscuro notificado a la OMC por artículo XXIV; TLC- tratados de libre comercio notificados solo a la OMC por artículo XXIV; PAR- preferencia arancelaria regional (Acuerdo Regional dentro del Tratado de Montevideo de 1980 (TM80); A de

C: Acuerdo de Comercio entre los Pueblos y Complementariedad Económica Productiva, entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia. AC: Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial entre la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. A25 29: Acuerdo de Alcance Parcial N° 29 bajo el artículo 25 del TM80. APC 28: Acuerdo de Alcance Parcial Comercial N° 28.

Fuente: elaboración propia con datos de la ALADI y la OMC.

El Cuadro 2 sintetiza la red de aranceles aplicados al comercio intrarregional entre los trece países de la ALADI, ordenados en forma geográfica en filas y columnas. El análisis se construye a partir de una base de datos a nivel de ítem arancelario (8 o 10 dígitos según informe el país), lo que implica trabajar con unas 42.549 líneas de producto. Cada celda recoge el arancel efectivo promedio que enfrenta un producto originario de un socio al ingresar en el mercado del otro, calculado como promedio simple sobre este universo de partidas. La matriz excluye el sector automotor, cuyo comercio, en muchos casos, se rige por regímenes especiales de complementación, cuotas y listas positivas que no son comparables con la estructura general de protección.

La codificación distingue tres tipos de vínculos y una categoría residual: el gris oscuro identifica zonas de libre comercio recíprocas en bienes; el gris claro señala acuerdos parciales, con desgravación significativa pero incompleta o no plenamente recíproca; y las celdas en blanco reflejan vínculos sin acuerdo de libre comercio bilateral o con preferencias muy selectivas y de baja profundidad, en los que una parte relevante del intercambio se rige, en la práctica, por el arancel NMF.

**Cuadro 2 - Arancel aplicado entre países de ALADI. Promedio Simple con datos a 2021 (%)**

Exportador / Importador	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Bolivia	Venezuela	Chile	Peru	Ecuador	Colombia	Mexico	Cuba	Panama	Promedio exportador
Argentina		0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,5	0,2	5,4	6,2	4,8	1,5
Brasil	0,0		0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,4	0,5	6,3	6,0	4,8	1,5
Paraguay	0,0	0,1		0,0	0,0	0,1	0,0	1,0	1,0	0,2	4,7	6,0	4,4	1,4
Uruguay	0,0	0,0	0,0		0,0	0,1	0,0	0,9	2,1	0,1	0,9	6,2	4,7	1,3
Bolivia	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	4,4	0,4
Venezuela	0,8	0,5	0,1	0,1	0,0		0,2	sd	sd	2,8	6,8	0,0	5,1	1,4
Chile	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	0,3		0,0	0,9	0,0	0,1	6,9	0,0	1,6
Peru	0,0	0,0	2,3	2,2	0,0	sd	0,0		0,0	0,0	0,6	9,5	0,0	1,2
Ecuador	0,4	0,2	1,0	1,7	0,0	sd	0,2	0,0		0,0	6,4	8,6	4,5	1,9
Colombia	0,5	0,9	0,2	0,2	0,0	4,6	0,0	0,0	0,0		0,6	7,7	5,0	1,6
Mexico	8,5	12,0	9,3	0,7	0,4	13,1	0,0	0,1	10,6	0,8		7,3	0,0	5,2
Cuba	9,7	9,9	7,6	7,9	0,0	0,0	4,8	2,3	9,9	5,3	5,5		4,5	5,6
Panama	10,2	9,6	9,2	9,2	11,2	13,1	0,0	0,0	10,4	5,6	0,0	8,4		7,2
Promedio por importador	2,5	2,8	2,5	1,8	1,8	3,3	0,4	0,4	3,6	1,3	3,2	3,5	6,1	2,4
Arancel NMF	12,7	12,9	9,8	10,2	11,8	13,1	6,0	2,4	10,7	6,1	6,8	5,1	10,0	9,0
Grado de preferencia	80%	78%	75%	82%	85%	75%	93%	82%	67%	80%	54%	31%	39%	73%
Numero ZLC	9	9	9	10	10	7	10	10	8	9	6	2	0	

Fuente: elaboración propia en base a información de ALADI, 2025 (ALADI/SEC/Estudio 254).

Aun con estas salvedades, el cuadro confirma un elevado grado de liberalización intrarregional. El arancel aplicado promedio en la ALADI se sitúa en torno a 2,5 %, frente a un NMF medio cercano a 9 %, lo que supone que alrededor de 72-73 % de la protección arancelaria multilateral ha sido desmantelada en el ámbito regional. La mayor parte de esta liberalización se concentra en el núcleo sudamericano (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia), donde predominan celdas con

arancel cero o muy bajo y los promedios por país rara vez superan el 2-3 %. En contraste, Panamá y Cuba exhiben promedios intrarregionales más elevados y porcentajes de liberalización menores, coherentes con una estructura de vínculos aún dominada por acuerdos parciales (gris claro) y, en varios casos, por relaciones que siguen operando en buena medida bajo el NMF (celdas en blanco). México se encuentra en una situación intermedia con la mitad de las ZLC de las 12 posibles.

Conviene, sin embargo, matizar la interpretación del nivel de protección a la luz del criterio de agregación. Los aranceles que muestra el cuadro son promedios simples por partida, y sobre esa base se obtiene el porcentaje de liberalización respecto al NMF. Cuando los gravámenes se ponderan por los flujos de comercio, el grado efectivo de desgravación resulta todavía mayor: aproximadamente 85 % del valor del comercio intrarregional se realiza sin pago de derechos aduaneros, ya sea porque enfrenta un arancel NMF igual a cero o porque se beneficia de las preferencias vigentes en los acuerdos de la ALADI (Secretaría General de ALADI, 2025) Ello indica que el comercio tiende a concentrarse precisamente en los productos y vínculos en los que el acceso es libre o altamente preferencial, reforzando la idea de que, en términos efectivos, el espacio intrarregional funciona en gran medida como una zona de libre comercio, pero aún no completa.

Dada esta realidad de acuerdos y en la necesidad de dar una respuesta oportuna de la región que le permita fortalecer su posición relativa en términos internacionales, es posible aplicar un método simple que no requeriría negociación comercial intensa sino una clara convicción política en el rumbo inspirada en la larga trayectoria de la integración económica en la región. No implica grandes ajustes ni nuevas liberalizaciones solo establecer dos reglas generales

Lo primero sería volver al inicio y construir una zona de libre comercio en América Latina. Ahora con el acervo de varias décadas de procesos de liberalización comercial que en el marco de la ALADI se han llevado adelante. Se trata de aplicar un criterio de NMF incondicional respecto de los aranceles a las importaciones en las relaciones intrarregionales que ya han alcanzado un nivel de liberalización máximo (arancel cero)<sup>4</sup>. Con este criterio se podría construir una ZLC que además estaría en condiciones de ser notificada a la OMC como un nuevo acuerdo plurilateral.

El acuerdo estaría abierto a todos los países de América Latina que tengan un cierto número de zonas de libre comercio con los países de la ALADI. Se requiere un cierto umbral de ZLC previas para poder ingresar a este acuerdo plurilateral, umbral a definir en el proceso de construcción del acuerdo. La transparencia en la información de la política comercial es un requisito previo de ingreso. La nomenclatura de los acuerdos debería estar en la NALADISA o, en su defecto, ser presentada de esa forma.

En una primera etapa, el régimen de origen se mantendría de acuerdo con lo previsto en cada una de las relaciones bilaterales involucradas. Para acercarse al objetivo de una mayor integración de cadenas en la región se podría adoptar una regla de acumulación diagonal flexible<sup>5</sup>. Un país exportador le vende un bien final al país de destino. Para beneficiarse de la preferencia, requiere que los insumos que utiliza de otros países de la región sean considerados originarios en el país del destino final de la cadena. Idealmente, se debería converger a un sistema de origen único que habilitara una acumulación de origen más profunda. Sin embargo, el sentido de la propuesta es la oportunidad de poder realizar el cambio de forma oportuna con estas dos reglas simples.

Luego que el acuerdo empiece a funcionar sobre estas bases, es necesario continuar el camino de las reglas comunes. El mismo también debería estar conducido por la regla de la NMF, dado que a partir de

---

<sup>4</sup> Contar con una nomenclatura común la NALADISA es un instrumento esencial para poder aplicar este criterio con facilidad.

<sup>5</sup> Esta propuesta para el caso de las relaciones entre América latina y la Unión Europea está en el trabajo de Estevadeordal, Cornejo y Talvi (2025).

ahí sería más sencillo conducir el proceso de armonización. En particular, una oportunidad se abre en la medida que todos los países tienen acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. Este criterio se podría aplicar al caso de las reglas de origen: si un bien de los países involucrados es considerado originario en la Unión Europea, lo mismo debería ocurrir para los países latinoamericanos que participen del acuerdo. En principio este proceso debería iniciarse con una total transparencia tanto sobre el uso de los acuerdos como sobre los regímenes de origen vigentes entre los países

Este acuerdo tendría como base los países de la ALADI que se interesen en ser miembros, pero estaría abierto a todos los países de América Latina. Hay una densa red de acuerdos de libre comercio entre los países del Pacífico de Sudamérica con los países de Centroamérica y de estos últimos con México, que también debería ser incorporada.

Dado que existe ese compromiso, construir sobre la base de ese acuerdo para su profundización y ampliación de provisiones a otros campos de la integración será el resultado natural de la evolución de este acuerdo. Pero se requiere una respuesta oportuna y clara de la región frente a los cambios mencionados en el contexto internacional que le abren una ventana de oportunidad a la creación de acuerdos comerciales plurilaterales mayores, como se observa en el Este y Sudeste Asiático.

### Referencias

- Bagwell, K. (2025). The world trading system: Where we are, where we came from, and what's ahead: From power to rules and back again? Ponencia presentada en el Simposio de IP&E, Middlebury College, noviembre.
- Bagwell, K., & Staiger, R. W. (1999). An economic theory of GATT. *The American Economic Review*, 89(1), 215–248. <https://doi.org/10.1257/aer.89.1.215>
- Bagwell, K., Staiger, R. W., & Yurukoglu, A. (2020). Multilateral trade bargaining: A first look at the GATT bargaining records. *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(3), 72–105. <https://doi.org/10.1257/app.20180197>
- Estevadeordal, A., Cornejo, A., & Talvi, E. (2025). Hacia un espacio económico integrado en América Latina (Policy Papers). Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/hacia-un-espacio-economico-integrado-ue-america-latina/>
- Estevadeordal, A., Kahn, T., & Werner, A. (2024). Latin America in the new geometry of global supply chain [Background paper]. Georgetown Americas Institute, Georgetown University.
- Krueger, A. O. (2025, April). Trump's tariff chaos could reverse 80 years of economic progress. Project Syndicate. <https://www1.project-syndicate.org/commentary/international-community-must-unite-against-american-protectionism-by-anne-o-krueger-2025-04>
- Lee, H. L. (2025, July). 'World minus America': Why Singapore's leader thinks this is the future of global trade [Speech video]. 69th Economic Society of Singapore Dinner. <https://www.youtube.com/watch?v=8LlfvFgFQ4c>
- Magariños, G., Vieira, M., & Ons, C. (1973). La cláusula de la Nación más Favorecida y el principio de reciprocidad en el sistema de la ALAC. ALADI, INTAL.
- Secretaría General de ALADI. (2025, abril). Aprovechamiento de las preferencias arancelarias en los acuerdos de la ALADI (Sec/Estudio 254). Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

---

# La larga marcha de la integración regional: ¿Es tiempo de cambiar el chip?

Gustavo Svarzman y Ricardo Rozemberg

## 1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas, el Mercosur ha sido una de las pocas políticas que —con matices— se ha mantenido relativamente al margen de los cambios económicos y políticos, tanto internos como externos. Diferentes trabajos y sondeos de opinión<sup>1</sup> han mostrado que el nombre o la "marca" Mercosur sigue conservando un importante grado de consenso (o imagen positiva) en los diferentes estamentos de la sociedad argentina (y del resto de los Estados Parte).

De todos modos, así como en el pasado los motores centrales de la integración en el Cono Sur habían sido —sucesivamente— la consolidación de la democracia (segunda mitad de los 80s), la estabilización macroeconómica y la apertura comercial (principios/mediados de los años 90s) o el *revival* del discurso productivista y el cuestionamiento a las reformas pro mercado (2005-10), lo cierto es que la irrupción de China como socio comercial crecientemente relevante de la mayor parte de los países del Mercosur desde fines de la primera década del nuevo siglo fue alterando de manera significativa el alcance, la agenda y hasta el contenido estratégico del proceso integrador.

Más allá del impacto sobre el esquema regional, el fenómeno China ha tenido (y tiene) importantes implicancias hacia el interior de las economías socias, modificando no solo el peso relativo de varios de los sectores productivos tradicionales, sino también alterando los equilibrios políticos, económicos y regionales, con efectos directos en el proceso de definición de prioridades de la política pública (y particularmente, comercial) de los países.

Sumado a ello, los cambios tecno/productivos globales de las últimas décadas (profundización de la revolución TIC, auge de la economía digital, dilución de la frontera entre bienes y servicios, creciente importancia de ciertos recursos naturales críticos, etc.) exigen repensar algunos de los temas relevantes, herramientas, formatos y actores (empresariales y sociales) que podrían contribuir a diseñar e impulsar una nueva fase de la integración regional, partiendo de la base que las alianzas políticas y sociales requeridas para garantizar la sustentabilidad del proceso no pueden ser necesariamente las mismas que impulsaron el proceso de integración a fines de los 80s y principios de los 90s y los 2000.

## 2. El Mercosur en la era de la irrupción de China en el context internacional

Como se mencionó en los párrafos precedentes, un tema que comenzó a adquirir particular relevancia a partir de mediados de la primera década de los 2000 fue la irrupción de China como fuerte demandante de recursos naturales y *commodities* energéticas en los mercados internacionales y en la región en particular. En pocos años, el país asiático se convertiría en un jugador importante en los mercados mundiales de productos en los que, históricamente, los principales importadores habían sido las potencias occidentales (particularmente de Europa). Así, la emergencia de China como nuevo demandante de *commodities* no solo mejoraba las posibilidades de exportación de los países del Cono Sur, sino que también contribuía a tonificar los precios internacionales, generándose así un *shock* comercial positivo que no solo ponía en cuestión más de 60 años de debates sobre intercambio desigual y tendencias decrecientes de los términos del intercambio, sino que también abría nuevos (y viejos) debates en los principales países de la región sobre el reparto interno de las rentas de los recursos

---

<sup>1</sup> Véase entre otras, Latinobarómetro (2022, 2023 y 2024) o Ipsos (2015 y 2019)

naturales, los efectos potencialmente negativos de la apreciación de las monedas (*dutch disease*), los eventuales problemas derivados de la primarización de las ventas externas, etc.

En paralelo al favorable impacto del "fenómeno China" en términos de la balanza de pagos de la región, la otra cara de la moneda era la nueva agenda de los sectores industriales tradicionales, para los cuales el país asiático aparecía no solo como un proveedor alternativo de insumos y partes (y paulatinamente, de tecnología) sino también como un competidor relevante en algunos segmentos de bienes finales de media y/o alta transabilidad y estandarización.

Así, los avances de las empresas de China sobre ciertos nichos del mercado regional, hasta ese momento (principios de los 2000) abastecidos por proveedores del Mercosur, comenzaron a erosionar algunos de los principales activos del proceso integrador, como, por ejemplo, el comercio intraindustrial en sectores de insumos básicos difundidos, químicos, autopartes, plásticos, muebles, entre otros.

Al mismo tiempo, el paulatino debilitamiento del ciclo de gobiernos progresistas en la región hacia 2012/5, consecuencia en parte de la declinación de los precios internacionales de los exportables a partir de mediados de 2011/2, sumado a las dificultades derivadas del contexto político (en Brasil) y económico (en Argentina), constituyeron un escenario poco propicio para el avance y la consolidación del proceso de integración. Este marco no sufrió mayores cambios luego de la estabilización del régimen político en Brasil y la asunción de un nuevo gobierno, de signo político y orientación económica diferente en Argentina hacia fines de 2015.

En este contexto, las ventas de Argentina a Brasil evidenciaron una dinámica fuertemente negativa, pasando de los U\$S 17.000 millones anuales del bienio 2011/2 a apenas U\$S 11.000 millones durante 2018/9. Una contracción aún más pronunciada se observa para el caso de las manufacturas de origen industrial, cuyos envíos a Brasil se redujeron más de un 40% en términos nominales. A este respecto, hay al menos dos factores que explican este fenómeno (adicionales al ya mencionado efecto China).

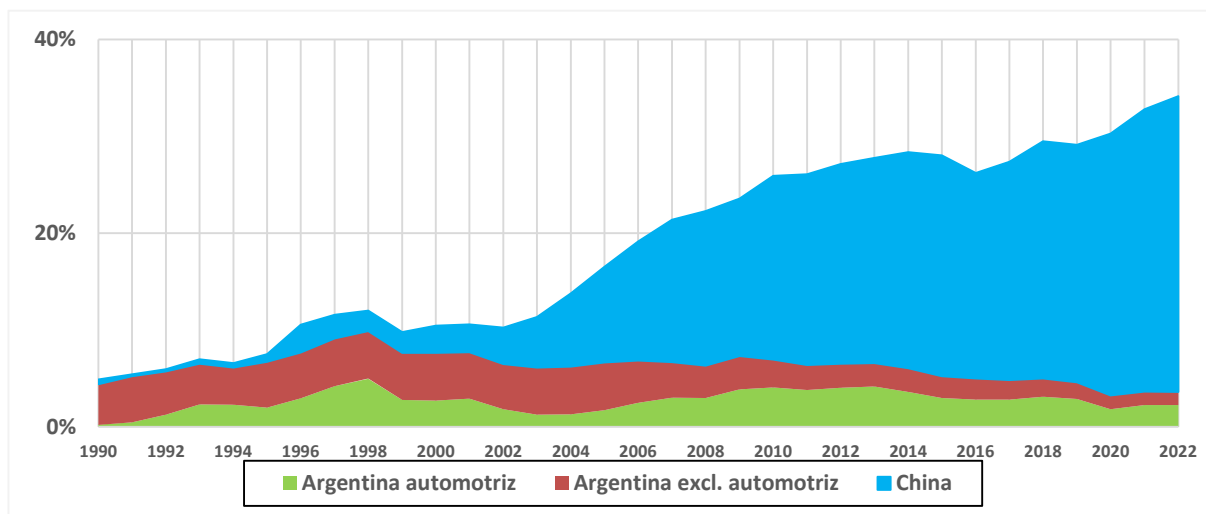
Por una parte, el paulatino deterioro del "clima de negocios" para la exportación en Argentina: declinación del tipo de cambio real efectivo, presiones inflacionarias e inestabilidad de los precios relativos, imposición de restricciones para acceder a divisas y a insumos importados, etc.

Por otra, la creciente incertidumbre sobre las posibilidades reales de acceso al mercado brasileño para las empresas del resto de la región, en un contexto de incumplimiento de ciertos compromisos de parte de todos los socios y del deterioro de la incipiente institucionalidad y el *afecto societatis* generado a lo largo de las dos décadas previas<sup>2</sup>.

En definitiva, esta conjunción de factores (donde China juega sin dudas un rol preponderante) contribuyó no solo al virtual estancamiento de los intercambios intraregionales, sino también al paulatino deterioro de su componente industrial y de pequeñas y medianas empresas, uno de los resultados más plausibles de las primeras décadas del proceso. Así, y tal como se describe en el siguiente gráfico, el *market share* de Argentina en el mercado brasileño cae de manera continua luego del techo de 1997/8, tanto a nivel del comercio total como de las manufacturas. Y a ese respecto, es interesante observar que mientras que la pérdida de mercado es similar entre las importaciones totales de Brasil y las de manufacturas (más del 60%), es aún mayor en el segmento no perteneciente al complejo automotriz (70%).

---

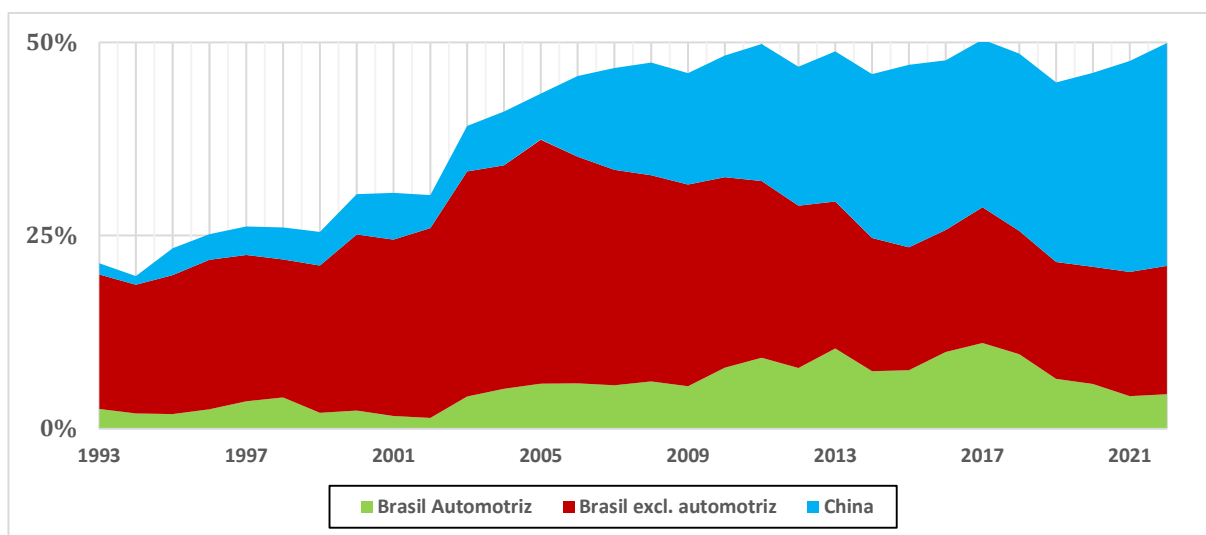
<sup>2</sup> Un interrogante que surge a este respecto es si esa menor institucionalidad y *afecto societatis* son responsables de la baja interdependencia; o, si por el contrario, la baja interdependencia trae como consecuencia un menor compromiso por parte de los socios para con el proceso integrador.

**Figura 1: Participación en Impo Manufacturas de Brasil en % sobre el total**

Elaboración propia sobre datos de MCEI, MRECIC y WITS Banco Mundial

De esta manera, a lo largo del período considerado (durante el cual las importaciones brasileñas de manufacturas se incrementaron nominalmente de manera importante, y en el que el déficit comercial del sector en Brasil tendió a ampliarse en términos absolutos y relativos<sup>3</sup>), la participación de los productos argentinos en el mercado brasileño se redujo de manera considerable, mientras otros socios comerciales (fundamentalmente China) ampliaron su participación en el mismo.

Del lado de las importaciones argentinas, el fenómeno es bastante similar, si bien en un nivel un poco más atenuado. Mientras que los exportadores brasileños pierden participación en el mercado argentino (tanto en manufacturas vinculadas al sector automotriz como en el resto), los de China ampliaron su importancia relativa de manera muy significativa:

**Figura 2: Participación en Impo Manufacturas de Argentina en % sobre el total**

Elaboración propia sobre datos de MCEI, MRECIC y WITS Banco Mundial

<sup>3</sup> Mientras que entre 1997 y 2023 las importaciones brasileñas totales crecieron nominalmente un 365%, el déficit del sector manufacturero se incrementó en un 566% (pasando de un déficit anual de U\$S 18.000 millones a uno de U\$S 120.000 millones)

En síntesis, si el balance de la integración iniciada a fines de los 80s y profundizada en los 90s había generado en el "haber" un fuerte incremento en la interdependencia entre los dos grandes socios en una cantidad relevante de sectores industriales y un número no menor de empresas (particularmente pymes) con operaciones regulares de exportación en el mercado regional, tales avances se vieron seriamente afectados a lo largo de los últimos 15 años, tanto por las vicisitudes de la economía y la política regional como -particularmente- por la creciente presión exportadora de las empresas chinas en sus respectivos mercados.

### **3. ¿Es posible generar una nueva matriz de intereses comunes a nivel de Mercosur? Identificando nuevos temas (posibles) para una agenda estratégica**

Si el fortalecimiento de las democracias y la zona de paz en la región había sido uno de los motores centrales de la integración de los 80, la apertura y el aprovechamiento de la escala y la especialización el de los 90, y cierto afán de desarrollo de encadenamientos productivos el de los 2000, el Mercosur de los últimos diez o quince años fue perdiendo buena parte de su contenido estratégico de la mano de los cambios domésticos, internacionales y regionales.

Entre ellos, los cambios tecnológicos globales, el "fenómeno China" (y en particular, el impacto negativo que el mismo ha generado sobre buena parte del comercio intraindustrial de la región), los cambios estructurales hacia adentro de las economías de los países - con una economía brasileña mucho más orientada a la agroindustria y los recursos naturales y una balanza manufacturera global crecientemente negativa, y una Argentina con menos subsectores con capacidad exportadora que en el pasado y un tejido pyme con menos interés y/o disposición/capacidad para explorar posibilidades de expansión comercial en la región.

En ese contexto, en el que los equilibrios y balances de intereses entre los países socios se han modificado de manera significativa, la sustentabilidad y el progreso de la integración regional requieren identificar una nueva matriz de intereses comunes, que pueda contribuir a darle un renovado sentido estratégico al proceso.

Gran cantidad de estudios han discutido y analizado, desde diferentes enfoques y perspectivas, a lo largo de los últimos veinte años, cuáles podrían ser los componentes de una agenda de corto y mediano plazo para revitalizar o "relanzar" el Mercosur. Dentro de este tipo de planteos ha sido común encontrar temas recurrentes que van desde las modificaciones al arancel externo común, el diseño de un régimen para el sector automotriz o el azúcar, la eliminación del doble cobro del AEC o el reconocimiento mutuo de normas técnicas y sanitarias, hasta cuestiones vinculadas a las compras gubernamentales, la eliminación de restricciones no arancelarias, el código aduanero, la acumulación de origen o el transporte terrestre y marítimo, entre muchas otras.

En ese contexto, los escasos resultados alcanzados hasta el momento en estos ejercicios renovadores exigen reconocer que las "crónicas" dificultades para el avance de esas agendas tienen causas más profundas (que la alegada falta de decisión política), y que no existen motivos para suponer que el escenario negociador de los próximos años vaya a ser muy diferente repitiendo las mismas iniciativas.

Una agenda regional del siglo XXI requiere entender que la relativa baja interdependencia entre las economías socias pone límites al *afecto societatis* entre las partes. No es lo mismo aceptar coordinar regímenes regionales de calidad, normas técnicas o de propiedad intelectual (por mencionar solo algunos ejemplos) en un marco de fuerte interacción comercial, productiva y de inversiones, que en un contexto de mucha menor relevancia integradora. Los desacuerdos políticos observados en los últimos años han

respondido en buena medida a esta baja densidad de las interdependencias (y no sólo a desidia o desinterés político de las partes).

Reconocer estos límites (y la dificultad de modificar esta tendencia en el corto plazo) conlleva a pensar en diseñar una agenda en dos dimensiones: una que apunte a "crear o ampliar" el mercado regional (sea en bienes, servicios, movimiento de factores, inversiones, etc.); y otra, orientada a plantear temas en los cuales la baja interdependencia no sea un obstáculo relevante para alcanzar posiciones de cierto consenso (por ej. la agenda energética, la digital o la relación con ciertos países o regiones de extrazona). A continuación, se plantea un listado (inevitablemente parcial e incompleto) con algunos de estos posibles temas, ligados a ambas dimensiones de la agenda estratégica.

### 3.1 Aspectos orientados a crear o ampliar el mercado regional

- **Comercio intrazona de servicios empresariales**<sup>4</sup>. Así como la puesta en marcha de la Unión Aduanera favoreció un proceso de creación de comercio de bienes, el intercambio intraindustrial y la conformación de algunas cadenas regionales de valor, muchos menos avances se han observado en el amplio y dinámico mundo de los servicios transables, segmento en el cual la interdependencia comercial entre los dos grandes socios (y la región en general) se mantiene en niveles muy inferiores al de los bienes. En ese contexto, dada la relevancia del sector en las economías de la región, así como el dinamismo esperado del comercio global de servicios para la próxima década, sería deseable establecer una agenda de trabajo conjunta para los principales subsectores, orientada a favorecer la cooperación y complementación entre las empresas que operan en la región a efectos de favorecer los intercambios y la complementación intrazona como de incrementar su inserción en terceros mercados.

- **Compras Públicas**: si el intercambio entre privados fue objeto de una rápida liberalización del comercio intrazona (acompañada de una apertura general hacia el mundo), las compras de los Estados permanecieron en cierta medida al margen de dicho proceso. Los esfuerzos realizados por los países del Mercosur a este respecto, para abrir sus mercados de compras y adquisiciones a la competencia de proveedores de otros países de la región, no han sido materializados en acuerdos que en la práctica produjeran mejoras de acceso concretas. Este mercado regional de compras públicas (de bienes y servicios), valuado en torno a los US\$ 170.000 millones (Hagemejer et al., 2021), puede ser objeto de una mayor apertura regional a partir de la implementación de los acuerdos ya previstos con relación a ello. En especial, considerando que el Acuerdo con la Unión Europea prevé un esquema de mejora de acceso a estos mercados en el futuro próximo.

- **Turismo**: este sector refleja un fuerte dinamismo a nivel global y regional. En el Mercosur casi la mitad del turismo proviene de los propios países socios. Para Uruguay y Paraguay, sus vecinos de mayor tamaño explican más de tres cuartas partes de sus arribos de turistas extranjeros. En el caso de los dos socios mayores, la relevancia del mercado regional también es significativa (47,5% para Argentina y 44,7% para Brasil). Fortalecer este entramado sectorial, potenciando el arribo de turistas de la propia región y del resto del mundo, aparece como una temática relevante dentro del esquema de intereses comunes de los países del Mercosur. Para ello es deseable avanzar en cuestiones tan amplias y diversas como el marketing internacional y de promoción conjunta en el exterior (ej. marcas o sellos regionales, participación en ferias, acciones focalizadas en mercados específicos, etc.) hasta cuestiones de tipo

<sup>4</sup> Se incluyen en esta categoría al software y TI, los servicios empresariales, audiovisuales, educativos, de salud y financieros.

administrativo regional, como el trato nacional tarifario para ciudadanos del Mercosur, la posibilidad de pagar peajes de rutas en las respectivas monedas nacionales, coordinación de las políticas de feriados, excepción de impuestos específicos, entre otras.

- **Integración de los mercados de capitales:** la creación de un mercado integrado del Mercosur puede contribuir a la mayor movilidad del capital y a ampliar (en términos de liquidez, profundidad y eficiencia) los alcances de un sistema financiero y de valores para el desarrollo crediticio de empresas y ciudadanos en general. A este respecto, el proceso integrador ha hecho poco hasta el momento. La experiencia del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) emprendido por los países de la Alianza del Pacífico hacia 2010 puede ser un buen antecedente, empezando por el intercambio de información entre las agencias regulatorias de los países, la cooperación y coordinación de esfuerzos entre ellas, para luego pasar a iniciativas concretas de integración, que incluyen la armonización regulatoria, el desarrollo de plataformas comunes para atraer más capital y diversificar activos. Promover la integración de estos mercados puede ser otra fuente de mayor interdependencia entre los países de la región.

- **Infraestructura.** Los proyectos de mejora de la conectividad física y digital se caracterizan por tener un común denominador: reducen los costos de transacción tanto de los proyectos de asociación productiva y/o de comercio exterior como de los flujos de turismo y/o movimiento de personas. Este atributo de la infraestructura transfronteriza tiene implicancias decisivas sobre la integración entre países, fundamentalmente debido a que: (i) aproxima espacios económicos distintos al reducir barreras físicas, digitales o regulatorias; (ii) amplía la dimensión y escala de los mercados; (iii) modifica la localización de las actividades económicas en el espacio regional; (iv) incentiva la creación de eslabonamientos productivos intrarregionales; y (v) hace viable nuevas oportunidades de inversión en diferentes áreas, entre otros factores. El Mercosur enfrenta los límites de la infraestructura con importantes restricciones fiscales, dificultades para priorizar proyectos transfronterizos, debilidades de los esquemas de financiamiento y de los procesos de evaluación costo/beneficio de los proyectos. Por tanto, mejorar la conectividad física y digital es fundamental para ampliar el escopo de negocios a escala regional, pero requiere atravesar las limitaciones expuestas evitando embarcarse en proyectos ambiciosos, focalizando las inversiones en áreas prioritarias y sujetas a estrictas evaluaciones de impacto y control de gestión.

### 3.2 Otros aspectos estratégicos

- **Economía y negocios digitales.** A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de las actividades que involucran desarrollos y/o tecnologías de frontera a escala global, en los últimos veinte años, empresas originarias de Argentina y Brasil han comenzado a ocupar lugares de alta relevancia en el mundo de la economía digital (en particular, en el comercio electrónico y las *fintech*), habiendo logrado posicionarse dentro del selecto y complejo grupo de los unicornios globales. En ese contexto y más allá de la "integración *de facto*" que ya han realizado esas empresas en buena parte de la región (probablemente el caso más visible haya sido la expansión de Mercado Libre hacia Brasil, Colombia y México), es muy posible que una mayor cooperación entre los países de la región pueda allanar el camino para que otro segmento de empresas vinculadas a los negocios digitales estén en mejores condiciones de identificar oportunidades de negocios, *joint ventures* y/o senderos de expansión comercial.

- **Cooperación en energías tradicionales y transición energética:** A lo largo de los últimos cinco años se han dado importantes pasos (varios de ellos en proceso) en materia de integración energética entre los

dos grandes socios del Mercosur, tanto en lo que hace a la interconexión gasífera como a la provisión recíproca de energía eléctrica en momentos de alta demanda de alguno de los países. En este contexto, el importante desarrollo que han tenido las energías fósiles en ambos países a lo largo de la última década ha abierto buenas posibilidades de intercambio, coordinación y cooperación, tanto en lo que hace al gas y al GNL, como al petróleo. De esta manera, buscar puntos de convergencia y complementación para el mediano plazo tanto en energías de origen fósil como en renovables puede contribuir tanto a asegurar el abastecimiento energético de ambos países ante situaciones de crisis como a facilitar el desarrollo de nuevos proyectos productivos (plantas de GNL, hidroelectricidad, nuclear, etc.), de infraestructura (ej. interconexión de gasoductos) y hasta del propio desarrollo de las respectivas cadenas de valor, tanto en el *upstream* (ej. producción de materiales e insumos para los parques eólicos y/o solares) o el *downstream* (desarrollo de actividades electro intensivas, desde el aluminio y la petroquímica hasta *data centers* y proyectos vinculados a criptomonedas o inteligencia artificial)

- **Los desafíos de la electromovilidad:** Si el complejo automotor fue sin duda uno de los grandes protagonistas (y ganadores) de los primeros veinticinco años del Mercosur (incluyendo un *boom* de inversiones hacia mediados de los años 90s), el dinamismo del sector en su conjunto comenzó a dar algunas muestras de agotamiento hacia fines de la segunda década del siglo actual, de la mano de la poca dinámica *performance* económica de los dos principales socios de la región y de la reestructuración de las estrategias productivas regionales/globales de algunas de las grandes terminales con operaciones en la región. Así, teniendo en cuenta tanto la relevancia económica, comercial, laboral y regional del sector<sup>5</sup> como su peso político (dado su carácter de "columna vertebral" del sector metalmeccánico), su larga historia en la región y la complejidad y diversidad de los actores involucrados, sería deseable generar algún tipo de espacio de coordinación y/o cooperación formal entre los dos grandes socios, que promuevan los respectivos procesos nacionales de reestructuración de los actores del complejo automotriz a las nuevas -y aún inciertas- condiciones de operación, intercambio y competencia en toda la región.

- **Ciencia y Tecnología y desarrollo del talento y los RRHH.** Ambos países disponen de importantes redes de CyT que, si bien son relativamente sofisticadas a escala de países en desarrollo, se encuentran muy lejos de los estándares de los países con mejores prácticas en la materia. En este contexto, y dado que los avances alcanzados en materia de cooperación universitaria y de institutos de CyT no han sido muy significativos, resultaría de utilidad avanzar hacia el diseño de programas regionales para que puedan fomentar la especialización del capital humano en sectores de actividad y/o profesiones de interés de las partes, especialmente en actividades estratégicas de parte del sector privado interesado en involucrarse de manera activa en este tipo de proyectos.

- **Como posicionarse en el mundo de las políticas industriales:** A lo largo del último quinquenio la mayor parte de los países desarrollados (y parte de los países en desarrollo) han puesto en marcha diferentes tipos de programas y/o regímenes tendientes a favorecer el desarrollo y/o *reshoring* (o "vuelta a casa") de algunos segmentos y/o eslabones de su industria manufacturera, los que en buena parte de los casos venían enfrentando serias dificultades en su funcionamiento desde principios/mediados de los años 90s. En este contexto, el diálogo y la colaboración entre los países sobre sus respectivas estrategias en la

<sup>5</sup> Brasil es actualmente el 2.5% del mercado mundial de vehículos, al tiempo que Argentina representa el 0.7%. Si bien un mercado regional de 3/3.5 millones de vehículos año no mueve la aguja a nivel global, no deja de ser un jugador relevante en una industria que históricamente ha estado fuertemente regionalizada.

materia podría ser de gran utilidad, no solo para intercambiar información sobre inquietudes y acciones públicas y privadas en cuestiones específicas, sino también para poder identificar complementariedades y campos de acción en los que existan intereses comunes concretos, o bien en los que algunos agentes económicos de los países puedan apropiarse de ciertas externalidades vinculadas a las actividades actuales o futuras de empresas y/o entes públicos, educativos o de fomento de sus vecinos.

- **La agenda internacional con las economías maduras:** la relación con EE. UU. y Europa está adquiriendo nuevas dimensiones en un mundo donde la geopolítica está ampliando su red de influencia. A este respecto, mientras que la relación con Europa se encuentra signada, a nivel del Mercosur, por el reciente acuerdo de asociación (con importantes desafíos de ratificación y, fundamentalmente, de implementación), la vinculación con EE. UU. se desarrolla a nivel bilateral, con alcances diferentes e impactos según los distintos Estados Parte. En tal sentido, construir un diálogo y una agenda de trabajo conjunto del Mercosur con EE. UU. puede ser un desafío relevante de enfrentar de cara al futuro.

- **La vinculación comercial y financiera de la región con China:** Desde los primeros años del siglo en curso, tanto Argentina con Brasil han incrementado fuertemente su vinculación comercial y económica con China, país que en poco más de veinte años ha pasado de ser un socio comercial poco menos que marginal<sup>6</sup> de la región a ser en la actualidad no solo en uno de sus principales socios comerciales<sup>7</sup>, sino también en una fuente crecientemente relevante de inversión extranjera directa, de provisión de tecnología y de financiamiento de proyectos de infraestructura. En este contexto, dada la envergadura y la esperable continuidad del mencionado fenómeno para la próxima década, y más allá de que las relaciones bilaterales de ambos países con China tienen su propia dinámica y sus especificidades nacionales, sería deseable establecer algún tipo de coordinación estratégica entre las mismas, con un piso en el intercambio de información acerca de proyectos en marcha, apuntando a generar espacios que puedan contribuir a mejorar los márgenes de negociación de los países con el gigante asiático en algunos de los principales temas de interés.

#### 4. Reflexiones finales

Tal como lo muestra la experiencia de los diferentes procesos de integración del mundo en los últimos 40 años, la permanencia de estos y -especialmente- las posibilidades de avanzar en la agenda de profundización dependen en buena medida que los países socios perciban que invertir energías, capacidades y capital político en cooperar sea una buena idea desde el punto de vista político, económico, reputacional y/o estratégico, al menos en términos inter temporales.

En ese contexto, tomando en consideración las inevitables urgencias de la política (por ej., los ciclos electorales o bien los vaivenes de la economía, el comercio y las percepciones sociales) y teniendo presente que las experiencias derivadas de otros procesos de integración solo pueden servir como referencias indicativas, el "arte" de la gestión de los procesos integradores depende en gran medida de la capacidades de sus impulsores para identificar en cada momento las matrices de intereses comunes, tanto las positivas (beneficios esperados por ser parte activa del proceso) como las negativas, en el marco de un tratamiento realista de las divergencias y *trade offs* de las negociaciones bilaterales o regionales.

En este sentido, a cuatro décadas de los inicios del acercamiento político y económico entre Argentina y Brasil, resulta razonable argumentar que las motivaciones de los sucesivos gobiernos para invertir parte

<sup>6</sup> En el año 2000 China era el destino del 2.9% de las exportaciones argentinas y 1.9% de las de Brasil

<sup>7</sup> En el año 2024 China representó el 7.6% de las ventas externas argentinas y el 28% de las de Brasil

de sus -siempre limitadas- energías, capacidades técnicas y capital político en dicho proceso han ido variando secuencialmente a lo largo de los años, tanto en términos absolutos o de intensidad, como en términos cualitativos (relevancia de las temáticas involucradas, disposición de las partes a asumir compromisos específicos que impliquen algún tipo de costos presentes, etc.)

Una nueva agenda regional del siglo XXI requiere reconocer que la relativa baja interdependencia entre las economías socias (producto de las cuestiones antes comentadas) pone límites al *afecto societatis* entre las partes. No es lo mismo aceptar coordinar regímenes regionales de calidad, normas técnicas o de propiedad intelectual (por mencionar solo algunos ejemplos) en un marco de fuerte interacción comercial, productiva y de inversiones, que en un contexto de mucha menor relevancia integradora. Los desacuerdos políticos observados en los últimos años han respondido en buena medida a esta baja densidad de las interdependencias (y no sólo a la desidia o al desinterés político de las partes).

Reconocer estos límites (y la dificultad de modificar esta tendencia en el corto plazo) conlleva a pensar en diseñar una agenda en dos dimensiones: una que apunte a "crear o ampliar" el mercado regional (sea en bienes, servicios, movimiento de factores, inversiones, etc.); y otra, orientada a plantear temas en los cuales los intereses sean comunes y la baja interdependencia no sea un obstáculo relevante para alcanzar posiciones de cierto consenso (por ej. la agenda energética, la digital o la relación con ciertos países o regiones de extra zona).

### Referencias

- Baldwin, R. (2023). Where in the world are manufacturing jobs going? LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/where-world-manufacturing-jobs-going-richard-baldwin-x1zbe/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). Informe MERCOSUR N.º 26. <https://publications.iadb.org/es/informe-mercosur-no-27-mercosur-negociaciones-estrategicas-y-escenarios-emergentes>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2025). Informe MERCOSUR N.º 27: MERCOSUR, negociaciones estratégicas y escenarios emergentes. <https://publications.iadb.org/es/informe-mercosur-no-27-mercosur-negociaciones-estrategicas-y-escenarios-emergentes>
- Bouzas, R. (2005). El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. Revista de la CEPAL, (85), abril. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/21034/lcg2266eBouzas.pdf>
- Carciofi, R. (2021). 30 años del Mercosur: Desafíos de una agenda a medida de los tiempos que corren. CIPPEC, Programa de Desarrollo Económico.
- Chudnovsky, D. (Coord.). (2001). El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Red Mercosur.
- Gobierno de Argentina. (2021). Mercosur, una política de Estado. Presidencia de la Nación y Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI.
- Gobierno de Paraguay. (2006). Las asimetrías en el MERCOSUR desde la perspectiva de Paraguay. Anexo a DEC. CMC N° 06/07, octubre.
- Gobierno de Uruguay. (2006). Carta del Presidente Tabaré Vázquez a Luis Inácio Lula da Silva, Presidente Pro Tempore del Mercosur. [http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2006/09/2006091103.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/09/2006091103.htm)
- Hagemeyer, J., Maurer, A., Rudloff, B., Stoll, P., Woolcock, S., Costa Vieira, B., Mensah, E., & Sidło, K. (2021). Trade aspects of the EU – MERCOSUR Association Agreement. [https://www.researchgate.net/publication/356904405\\_Trade\\_aspects\\_of\\_the\\_EU-Mercosur\\_Association\\_Agreement](https://www.researchgate.net/publication/356904405_Trade_aspects_of_the_EU-Mercosur_Association_Agreement)

Salazar, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. Revista de la CEPAL, (141).

---

# Mercosur: nuevos y viejos desafíos

*Ricardo Carciofi*

## 1. Introducción

La política de aranceles recíprocos introducida por Estados Unidos a partir de la segunda presidencia de Donald Trump puso en tela de juicio y de manera abierta la gobernanza del comercio internacional. Aunque el orden multilateral construido desde la posguerra distaba de ser perfecto, proporcionó durante décadas un marco relativamente estable y predecible. Esa arquitectura ha sido desplazada y, en 2025, se transita una fase de redefinición profunda, caracterizada por una fragmentación creciente, tensiones geopolíticas y un renovado uso estratégico del comercio exterior como instrumento de política internacional. Aunque hay nuevos rasgos que están cobrando intensidad - retorno de las políticas industriales, reorganización de las cadenas de producción e inversiones que toman en consideración aspectos geopolíticos - persiste la incertidumbre y no está claro el curso que seguirá el proceso (Georgieva, 2025; Baldwin, 2025).

En este nuevo escenario, el Mercosur enfrenta una coyuntura particularmente compleja. Las dos principales economías del bloque —Brasil y Argentina— han recibido tratamientos opuestos por parte de Washington (Carciofi, 2025). En el mes de Julio, las importaciones estadounidenses provenientes de Brasil fueron objeto de un incremento de aranceles, que inicialmente los llevó al 50 % (The White House, 2025a), aunque después fueron parcialmente amortiguados con excepciones a la lista inicial (The White House, 2025b). Por su parte, Argentina avanzó hacia un entendimiento bilateral que supone una expansión del acceso recíproco a mercados, tanto en bienes como en servicios, al que se suman otras disciplinas —propiedad intelectual, estándares laborales, subsidios gubernamentales, etc.— (The White House, 2025c). Cabe señalar que estas decisiones se adoptaron de forma bilateral, por fuera del marco normativo del Mercosur, según los cánones definidos en el Tratado de Asunción (1991) que dio origen al mismo.<sup>1</sup> Esta modalidad contrasta con el molde aplicado en las tratativas entre Estados Unidos y la Unión Europea, donde esta última ha negociado como bloque a través de su órgano ejecutivo, la Comisión Europea.

Estas medidas estadounidenses apoyadas en instrumentos de emergencia y de sucesivos entendimientos bilaterales con países y regiones no solo reconfiguran el comercio, sino que también sugieren una lectura geopolítica.<sup>2</sup> Este planteo se ha hecho aún más nítido con la reciente publicación de la estrategia de seguridad nacional -ESN- (The White House, 2025d). Los incentivos, premios y penalidades comerciales aparecen ligados a los alineamientos internacionales de cada país. Tales son los casos de Argentina y Brasil. El diferente posicionamiento en que han quedado colocados uno y otro país representa un nuevo desafío para el Mercosur, que se suma a los viejos desafíos estructurales del bloque y que llevan décadas sin resolverse: la unión aduanera incompleta, un arancel externo común con numerosas excepciones, las dificultades y ausencias de coordinación interna, los desequilibrios macroeconómicos recurrentes y las dificultades para concretar acuerdos comerciales de gran escala con terceros. El propósito central de esta nota es indagar si Mercosur posee capacidad para navegar simultáneamente las tensiones externas inéditas y los problemas internos pre-existentes. El foco de atención del análisis que sigue está puesto en

---

<sup>1</sup> El Tratado de Asunción establece la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros como principio rector del Bloque.

<sup>2</sup> A diferencia de los aranceles aplicados en la primera presidencia de Trump (que se basaron mayormente en la Sección 232 para seguridad nacional o la Sección 301 para prácticas desleales), en 2025 se ha apoyado mayormente en el uso de las facultades conferidas por la ley de medidas económicas de emergencia internacional (IEEPA, por sus siglas en inglés). La legalidad de la medida se encuentra a consideración de la Corte Suprema.

los aspectos económicos y comerciales. Esto no implica soslayar las dificultades propias de las divergencias políticas y estratégicas que actualmente separan a los dos gobiernos de las economías mayores del bloque. Es primordialmente una razón de método, no obstante que, si la interpretación del escenario económico que se analiza aquí es apropiada, éste podría constituir un vehículo con capacidad de influir favorablemente sobre las otras dimensiones. El texto aborda primero el relacionamiento y la agenda externa de Mercosur para pasar luego a la agenda interna y las consecuencias que se desprenderían de los cambios que se señalan en ambos casos.

## 2. La agenda externa del MERCOSUR

Los patrones de inserción internacional de los países del bloque muestran una heterogeneidad considerable. China, Estados Unidos y la Unión Europea figuran entre los principales destinos y orígenes del comercio, pero la participación del Mercosul en el total exportado de los Estados miembros continúa siendo modesta, tal como se analiza en la sección siguiente. Ello obedece tanto a la especialización productiva —en la que China ocupa un rol determinante para Brasil y, crecientemente, para Uruguay y Paraguay— como a desequilibrios macroeconómicos que limitaron la capacidad exportadora de Argentina y el escaso aprovechamiento de la preferencia arancelaria intrazona. A pesar de estos factores, cabe destacar que Argentina, Paraguay y Uruguay tienen al Mercosur (Brasil) como principal socio comercial. Este rasgo es un elemento más de las fuertes asimetrías que caracterizan al bloque.<sup>3</sup>

### Exportaciones de los países del Mercosur – principales destinos (en % del total exportado)

Países	MERCOSUR	China	EEUU	UE
Argentina	17,6	7,5	8,1	10,4
Chile	6,5	28,0	12,1	14,3
Paraguay	58,2	33,6	7,9	4,0
Uruguay	24,3	24,0	9,0	14,0

Fuentes: Brasil — UN Comtrade / WTO Tariff & Trade Data. Argentina — UN Comtrade / WTO Tariff & Trade Data. Paraguay — WITS (World Bank) / UN Comtrade. Uruguay — Uruguay XXI / Trade.gov.

Desde el punto de vista normativo y a pesar del planteo diferenciado y bilateralista que siguió a EE. UU. apuntado arriba, el marco de acuerdo arancelario de Argentina podría compatibilizarse con las normas del bloque mediante el uso de las listas de excepción (Decisión CMC 58/10, 2010) y sus sucesivas modificaciones. Argentina solicitó a finales de 2024 la ampliación de esas listas para incorporar 50 posiciones arancelarias, lo que ofrece cierto margen para adaptar compromisos externos sin alterar el funcionamiento interno del Mercosur. En principio, los entendimientos bilaterales no deberían constituir un obstáculo para la operatividad del bloque. De manera análoga al caso argentino, se podrían acomodar los intereses de Brasil una vez que resuelva su entredicho comercial con EE. UU., sin necesidad de interferir con el bloque regional. No se detecta aquí una disfuncionalidad de mayor orden. La prueba final de compatibilidad podrá establecerse una vez que se conozca el texto completo de los acuerdos que respectivamente se alcancen.

El cierre de las negociaciones con socios extra-regionales —como el EFTA y Singapur— también se convierte en un incentivo para mantener cohesionada la estrategia externa del bloque. Lo mismo ocurre con la etapa final del acuerdo con la Unión Europea, cuya aprobación parlamentaria en Bruselas será

<sup>3</sup> Las asimetrías económicas dentro del MERCOSUR incluyen diferencias en la extensión geográfica, población y tamaño de las distintas economías.

previsiblemente ardua y donde una posición unificada del Mercosur facilitaría sortear las resistencias históricas del proteccionismo europeo.

Estos acuerdos recientes y la eventual concreción del tratado con la Unión Europea, hoy a consideración del Tribunal de Justicia de la UE por decisión del Parlamento Europeo, tienen potencialmente el atractivo de un triple aporte.<sup>4</sup> Por un lado, las ventajas intrínsecas en materia de comercio, inversiones y tecnología al que va aparejado un conjunto de reglas que contribuyen a dar mayor certidumbre al horizonte económico (Carciofi et al. 2020.) En segundo lugar, la implementación práctica del acuerdo exigirá al Mercosur adecuar sus normas e incluso sus modalidades de funcionamiento (Zelicovich, 2025). Es previsible entonces que ocurra un *aggiornamento* institucional e instrumental que es una tarea pendiente de larga data. Un avance en esta dirección trasciende el plano organizacional y de procedimientos. En caso de concretarse, estos avances contribuirían a resolver varias de las deficiencias que exhibe hoy la unión aduanera Mercosureña, permitiendo una mayor densidad del entramado productivo del bloque. Finalmente, un acuerdo con Europa le permitirá a los países del bloque equilibrar la creciente gravitación de China sin introducir tensiones adicionales en esa relación. Para Brasil, ello significa reducir su dependencia exportadora y la posibilidad de enmarcar todo el vínculo con nuevos parámetros; para Argentina, ofrece la posibilidad de diversificar fuentes de importación sin perder de vista la preferencial alineación con Estados Unidos que impulsa el actual gobierno (Piñeiro, 2025); para Uruguay y Paraguay, significaría la ampliación de la base de oportunidades comerciales. El caso de Uruguay es destacable: gobiernos de distinto signo político han reclamado sistemáticamente una mayor flexibilidad normativa para emprender negociaciones comerciales con terceros. En esa línea, el pasado noviembre, Uruguay fue aceptado por los miembros del acuerdo transpacífico (CPTPP) para el inicio de tratativas. A su vez, desde la perspectiva estadounidense y aún bajo el "corolario Trump de la Doctrina Monroe" según el concepto de la ESN, un Mercosur más diversificado es un objetivo que coincide con sus propósitos y que resulta funcional a todos los miembros.

En síntesis, la agenda externa del bloque muestra un conjunto de intereses convergentes: ampliar mercados, incorporar nuevos socios, balancear la relación con China, cerrar acuerdos pendientes y compatibilizar la diversidad de estrategias nacionales a través de la puesta en práctica de estos acuerdos. Aunque Brasil ha seguido históricamente una orientación más proteccionista (Gleizer, 2025; Rios et al., 2025), también reconoce el incentivo de diversificar destinos y modernizar su estructura productiva, lo que requeriría flexibilizar gradualmente las barreras que protegen a su industria manufacturera. La ampliación y el rebalanceo del Mercosur y la necesidad de Brasil de adecuar su posición frente a las nuevas definiciones estadounidenses respecto del Hemisferio Occidental, constituyen atractivos que permitirían contrapesar los intereses proteccionistas que han dominado la estrategia comercial brasileña en las últimas décadas.

### 3. La agenda interna

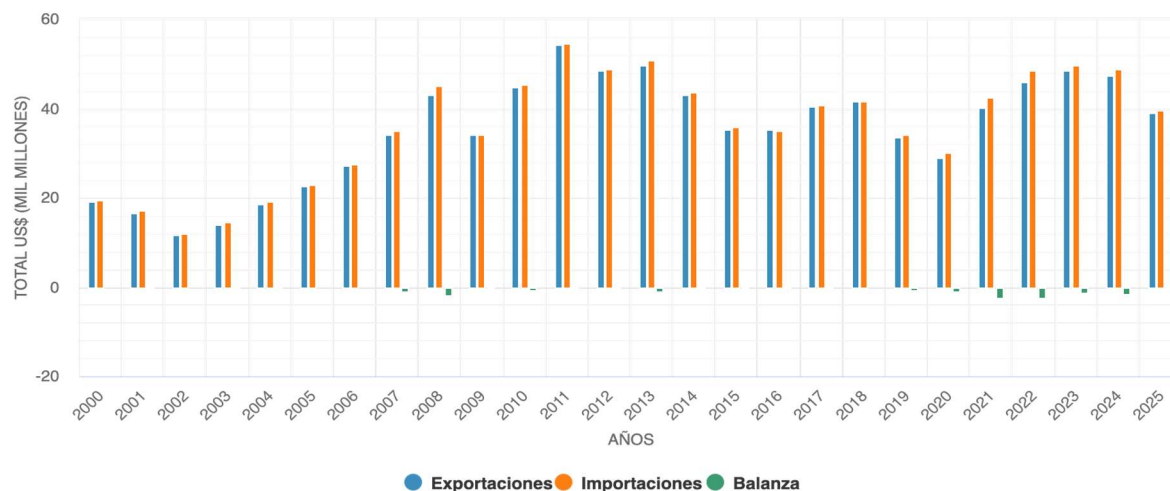
La creación del Mercosur significó una decisión estratégica de mayor orden, no solo en el plano económico y comercial, sino también por su contribución al establecimiento de un nuevo marco para la vinculación de los cuatro países y por su proyección regional. La agenda inicial inspirada en el modelo europeo de integración era amplia y ambiciosa. Si bien se pudieron materializar logros iniciales, la trayectoria posterior fue deslucida. A lo largo de las últimas dos décadas el comercio intrabloque ha perdido participación como resultado del fuerte impulso de la demanda extrarregional. El dato más

---

<sup>4</sup> El envío del acuerdo solicitando dictamen al Tribunal supone una demora considerable del procedimiento de aprobación. Desde el punto de vista del trámite político, la acción revela que las minorías de bloqueo han tenido éxito en esta instancia al demorar la votación parlamentaria.

destacable es el estancamiento y leve caída del valor absoluto del comercio interno del bloque, tal como ponen de manifiesto los siguientes datos.

**Figura 1: Mercosur: Comércio Intrabloque**



Nota: Los datos del año 2025 corresponden al período enero-setiembre.

Fuente: MERCOSUR

Este es un fenómeno que reconoce varios factores concurrentes. Por un lado, se destacan las inestabilidades macroeconómicas recurrentes de Argentina que se remontan atrás en el tiempo (2011), y que en ocasiones han sido muy severas, tal como lo ocurrido en el período 2019-2023. Estos episodios estuvieron acompañados de crisis externas que han llevado a limitar los flujos de compras externas. Detrás de ese objetivo se movilizaron herramientas de diverso tipo y calibre: controles cambiarios, impositivos, administración del comercio a través de licencias no automáticas y procedimientos de control, racionamiento estricto de divisas. A ello se sumó la persistencia del sesgo proteccionista en Brasil, que también dificultó el desarrollo de cadenas de valor regionales. Finalmente, la tracción de la demanda extraregional orientó las inversiones y la estructura productiva hacia exportaciones dirigidas a terceros mercados. La suma de estos factores configuró un bloque caracterizado por un patrón de comercio inter-industrial con el resto del mundo: exportaciones de productos primarios e importación de manufacturas - bienes de capital, productos semi-terminados e insumos. A su vez, el intercambio intrabloque tiene como principal actor al complejo automotriz que se regula por un acuerdo específico y que contribuye a la cuota de comercio intra-industrial.<sup>5</sup>

El retroceso del comercio intrazona fue acompañado por la contracción de las inversiones cruzadas. Empresas brasileñas que habían expandido operaciones en Argentina durante la etapa de crecimiento de inicios de siglo redujeron o abandonaron sus proyectos, afectadas por el deterioro del clima de negocios y la volatilidad macroeconómica.

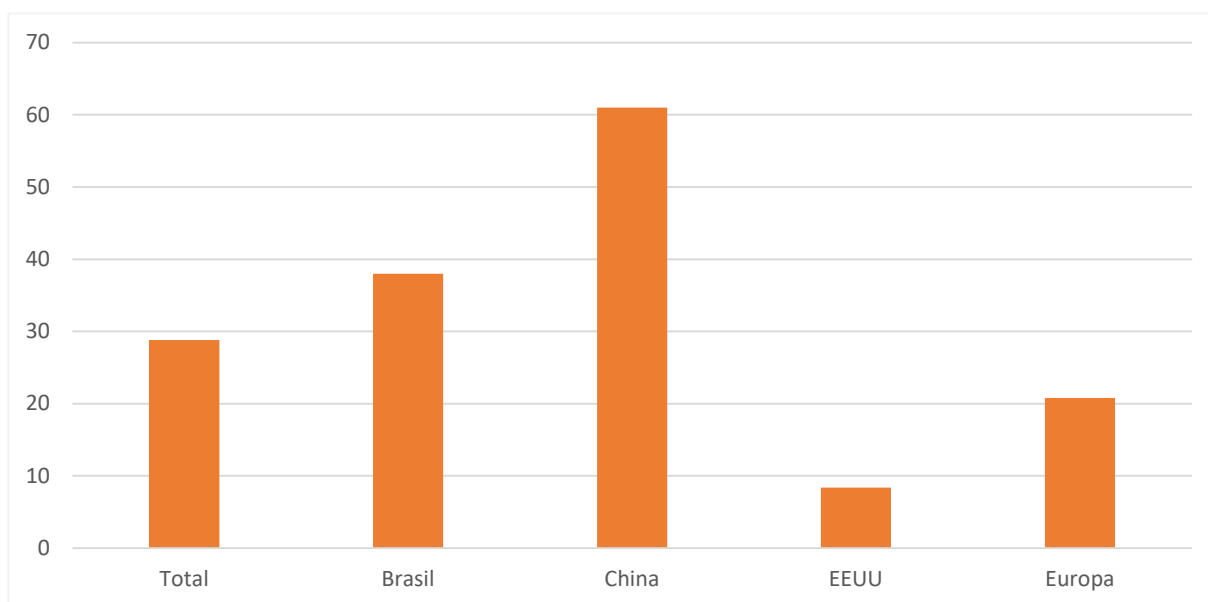
Aunque sin alterar los rasgos característicos de estos años, conviene señalar un par de excepciones. Tal es el caso de la firma del acuerdo técnico con la Unión Europea (2019) acontecida en los gobiernos de M. Macri, J. Bolsonaro, M. Abdó y T. Vázquez. Dos años más tarde, en noviembre de 2021, el ministro Guedes (Brasil) decidió una reducción unilateral y transitoria de aranceles del 10% aplicable hasta diciembre de 2022, que luego prorrogó y profundizó en 2023 (Motta Veiga y Ríos, 2023). El Mercosur habría de hacer

<sup>5</sup> Con excepción de la industria automotriz, la dinámica del comercio intra-bloque ha generado una escasa integración productiva.

suyo en julio de 2022 el recorte inicial liderado por Brasil, aunque Argentina participó solo parcialmente de esta medida (BID, 2025). Ambos episodios muestran que resulta clave la coincidencia de visiones respecto de una mayor inserción internacional y, a la vez, el peso que ejerce Brasil no solo por su tamaño relativo, sino porque ha sido el país que ha desplegado de manera consistente una política que ha marcado, en gran medida, los ritmos de Mercosur.

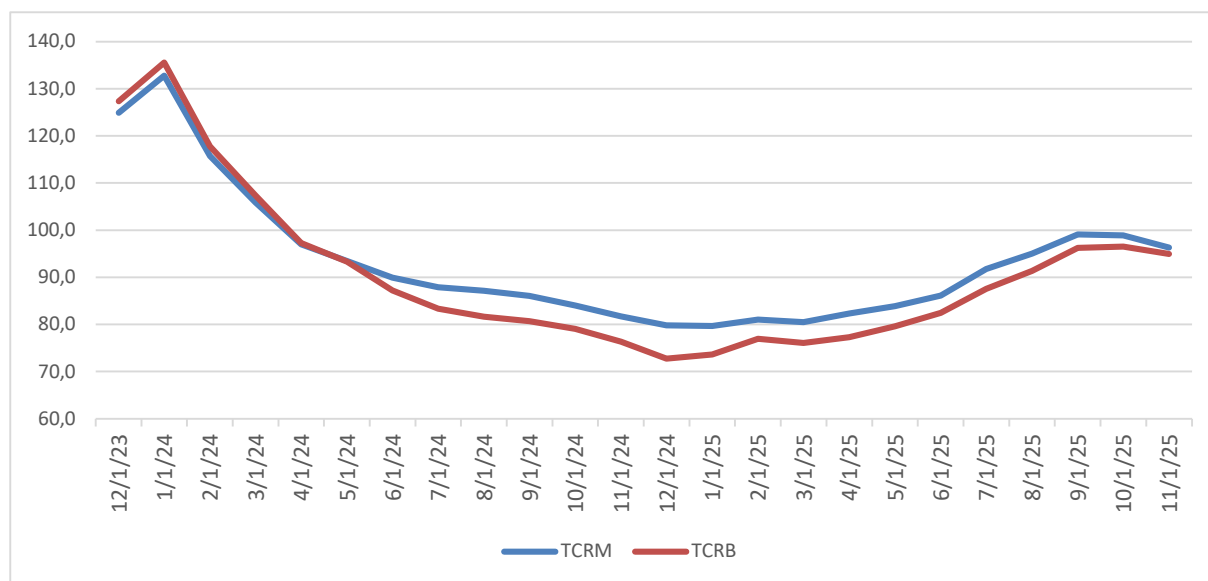
El cambio de paradigma en la política económica argentina desde diciembre de 2023 aporta un elemento potencialmente transformador para el bloque. La fuerte recuperación del nivel de importaciones — favorecida por la creciente normalización macroeconómica y la eliminación parcial de restricciones cambiarias— reabrió un mercado significativo para Brasil, aunque China ha ganado el liderazgo a pesar de que no participa de las preferencias del socio del Mercosur.

**Figura 2: Argentina: Importaciones según origen Ene-Oct 25; Ene-Oct 24 - var %**



Fuente: INDEC

La estabilización económica y la apertura motivaron el surgimiento de nuevas áreas de interés bilateral entre Argentina y Brasil (Actis, 2025): acuerdos energéticos para el suministro de gas a través de redes, reactivación de proyectos para la explotación de potasio, posibilidades de exportación de servicios bajo distintas modalidades, comercio digital, turismo, desarrollo de infraestructura de transporte y logística de carga. Un desempeño macroeconómico más equilibrado de parte de Argentina también estabilizaría el comportamiento de los tipos de cambio, un requisito clave para el funcionamiento de los flujos de comercio.

**Figura 3: Argentina. Tipo de cambio real: Multilateral y Brasil Índice 17-12-15=100**

Fuente: BCRA (mayor índice=mayor TCR)

El sector automotriz representa un caso paradigmático. Brasil impulsa su reconversión hacia la electromovilidad (Plan Mover), respaldado también por nuevas inversiones de origen chino (ITEA 2024). Argentina, por su parte, enfrenta el desafío de redefinir el perfil de su industria automotriz en un entorno donde las normas intra-Mercosur podrían converger gradualmente hacia un esquema más abierto. Ello implica decisiones de política industrial, inversiones en innovación y, eventualmente, una mayor especialización productiva dentro del bloque. La reconversión del complejo automotriz argentino se vería facilitada si se mantuviese el acceso preferencial del bloque. Las exportaciones del sector automotor con destino a Brasil sumaron más de US\$ 6 mil millones en 2024 y representaron casi el 50% de las ventas externas totales hacia ese mercado. El complejo posee en la actualidad más de 70 mil puestos de trabajo.

En síntesis, también desde el ángulo de la agenda interna, aparecen incentivos económicos que señalan la conveniencia de trabajar en el ámbito Mercosur para mejorar el funcionamiento del comercio y las inversiones intrazona. El desafío es traducir ese potencial en políticas de facilitación comercial, armonización regulatoria y construcción de infraestructura física y digital. Es una agenda concreta dirigida a apuntalar un proceso en curso: facilitación del comercio (pasos fronterizos), infraestructura y logística, cambios regulatorios que faciliten el comercio de servicios, gradual ampliación de la cobertura del AEC, cadenas regionales, entre otros

#### 4. La superación del *statu quo*

Los argumentos que se han señalado hasta aquí permiten identificar razones de orden económico que contribuirían a dinamizar Mercosur. Si los fenómenos que se han señalado siguen su curso, probablemente daría inicio una configuración del bloque con una trayectoria distinta a la ya conocida. Estos cambios que están en marcha tienen una nota común: el proceso parece estar impulsado por transformaciones de la estructura económica y de comercio tanto externas como al interior de los países y suponen un nuevo marco de acción para empresas y sectores productores de bienes y servicios transables.

Tres advertencias resultan pertinentes. Primero, estos procesos son graduales y no se desenvuelven de manera instantánea. Lo que interesa aquí es la tendencia y la habilidad de la política pública, a nivel del bloque, en este caso dada la naturaleza intergubernamental del mismo, para acompañar y estar a tono con la misma. En segundo lugar, los argumentos que se han destacado van dirigidos a subrayar que hay margen para un mayor dinamismo del espacio económico del Mercosur. Sin embargo, esto no significa un traslado sencillo hacia un modo de integración más profunda. (Zelicovich y Park 2025). Semejante proceso parece quedar hoy fuera del horizonte visible. Tampoco es claro que tenga posibilidades de concretarse ni que sea necesario trabajar en esa dirección. En la medida que se consoliden los cambios que se han reseñado arriba habrá oportunidades más adelante para el replanteo sustantivo e institucional de Mercosur.

Tercero, la agenda económica puede progresar aun en presencia de las divergencias estratégicas que hoy separan a Argentina y Brasil, siempre que los beneficios económicos sean percibidos como significativos para todos y cada uno de los miembros del bloque. Tampoco estas diferencias son inmutables porque dependen de los ciclos políticos y de gestión de gobierno.<sup>6</sup> A medida que la densidad de los vínculos económicos aumente, es posible que aparezcan derrames positivos sobre otras áreas de diálogo y cooperación - aquí hay un abanico muy amplio, desde la seguridad y el combate a la economía ilegal hasta la colaboración científica y tecnológica, cuya importancia hace al interés nacional de largo plazo de los estados, y cuyo término supera largamente a la gestión de gobiernos que hoy no tienen estos temas como objetivos explícitos de su gestión.

## 5. A modo de conclusión

Pese a la acumulación de desafíos nuevos y otros que tienen larga historia, existen fundamentos económicos y estratégicos que sugieren condiciones por las cuales se podría ampliar el espacio económico del Mercosur. Como se señaló, si esta transformación lograra materializarse, permitiría al bloque superar el actual *statu quo* aunque ello no signifique avanzar hacia un modelo de mayor integración. La reconfiguración geopolítica global refuerza la necesidad de diversificar acuerdos y mercados. A su vez, en caso que la progresiva normalización macroeconómica argentina consolide sus resultados y el gradual aperturismo brasileño en ciernes se concrete en los hechos, emerge una coincidencia de intereses que había estado ausente durante buena parte de las dos décadas anteriores. Aunque persisten diferencias políticas importantes y en la actualidad no hay margen de acción para la diplomacia presidencial, ello no impide construir una agenda pragmática, con visión de mayor plazo, orientada por resultados y centrada en la modernización del comercio y la inversión intra-regional.

## Referencias

- Actis, E. (2025). El vínculo bilateral Argentina-Brasil. Serie: La inserción de Argentina en el Mundo. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
- Baldwin, R. (2025). The Great Trade Hack. How Trump Trade War Fails and the World Moves On. Rapid Response Economics Series. CEPR.
- BID, (2025). Informe MERCOSUR No. 27.
- Carciofi, R. (2025). Brasil frente a la presión comercial de Estados Unidos: Desafíos para Argentina y el MERCOSUR. <https://ricardocarciofi.com.ar/brasil-frente-a-la-presion-comercial-de-estados-unidos-desafios-para-argentina-y-el-Mercosur/>

<sup>6</sup> En octubre de 2026 habrá elecciones presidenciales en Brasil.

- Carciofi, R. et al, (2020). Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Desafíos y oportunidades para Argentina. CIPPEC.
- Decisión CMC 58/10, (2010). Listas nacionales de excepción al arancel externo común. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181578/norma.htm>
- Georgieva, K. (2025). Opportunity in a Time of Change. <https://www.imf.org/en/news/articles/2025/10/08/sp100825-annual-meetings-2025-curtain-raiser>
- Gleizer, D. (2025), coordinador. Integración Comercial de Brasil. Centro de Debate de Políticas Públicas. San Pablo.
- ITEA, (2024). Informe Trimestral de Exportaciones Argentinas. Julio 2024. Desarrollo e Internacionalización Sostenible. IIEP. Universidad de Buenos Aires.
- Motta Veiga, P. y Ríos, S. (2023). O mundo de 2023 nao é o de 2003: Lula 3 e suas novas condicionantes. Breves CINDES 129.
- Piñeiro, M. (2025). El contexto geopolítico global y regional. Repensando la inserción comercial internacional de Argentina. Serie: La inserción de Argentina en el mundo. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
- Ríos, S. et al (2025). La política comercial: elementos para una reforma, en Gleizer, D (2025), op. Cit.
- The White House, (2025a). Addressing the Threats to the US by the Government of Brazil. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/addressing-threats-to-the-us/>
- The White House, (2025b). Further Modifying the Reciprocal Tariffs. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/further-modifying-the-reciprocal-tariff-rates/>
- The White House, (2025c). Declaración Conjunta sobre el Marco para un Acuerdo entre Estados Unidos y Argentina. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/11/joint-statement-on-framework-for-a-united-states-argentina-agreement-on-reciprocal-trade-and-investment/>
- Zelicovich, J. (2025). El MERCOSUR frente al acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Fundación Friederich Ebert. Montevideo, Uruguay.
- Zelicovich, J. y Park, L. (2025). MERCOSUR: Juntos estamos mejor. FUNDAR.

---

# Mercosur: recuerdos del futuro

*Fernando Masi*

## 1. Introducción

El proceso de integración regional más ambicioso en América Latina se debate hoy entre un cese de su profundización como integración y una agenda externa que es vista como una herramienta para su supervivencia y eventual progreso. El desafío es determinar cuál es el Mercosur que mejor calza o se adapta en tiempos difíciles para el comercio mundial.

## 2. Un nacimiento "glorioso"

El Mercosur nace en una época signada por el fin de la Guerra Fría y las posibilidades del surgimiento de un poder mundial unilateral que impondría su voluntad en términos políticos, militares y económicos. El proceso de globalización que acompañó el inicio de ese período promovió, sin embargo, mayor multilateralismo y permitió una profundización del comercio mundial ya sea a nivel multilateral (Ronda Uruguay de la OMC) o a niveles regionales y bilaterales.

Esta etapa permitió en América Latina, además del Mercosur, acuerdos regionales más profundos como el TLCAN o NAFTA o el acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Al mismo tiempo, tanto México como los países centroamericanos llegaban a acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (UE) y los países del Pacífico de América del Sur firmaban acuerdos de libre comercio en forma bilateral tanto con Estados Unidos como con la UE. A su vez, el Mercosur se veía obligado a firmar acuerdos de libre comercio con los demás países de América del Sur, miembros de la ALADI.

La profundización del comercio mundial se completaba con los acuerdos comerciales bilaterales entre las grandes economías del Norte y los países asiáticos, tanto del Medio Oriente como del Lejano Oriente. Pero fueron los propios países asiáticos aquellos que decidieron profundizar este comercio dentro de su propio continente y con el resto del mundo a través de la creación de ASEAN y del Acuerdo Transpacífico. China, como poder emergente, decidía entrar en acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos, principalmente del Pacífico, mientras que el Mercosur ensayaba sus primeros acuerdos de preferencia comercial fuera de su zona (Sudáfrica, Israel, Egipto, India).

La última década del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI ofrecían un momento excepcional para un proyecto como el Mercosur donde dos economías grandes y dos pequeñas se ponían de acuerdo para mejorar su competitividad como región, aumentar su oferta exportable, acercar a los países con un comercio intrarregional más robusto y convertirse en una plataforma de proyección hacia el Resto del Mundo.

## 3. Un camino a medias

El ambicioso objetivo de llegar a un mercado común puso a prueba la voluntad política de los cuatro miembros fundadores del Mercosur que rápidamente acordaron un arancel externo común (AEC), primera condición para ingresar a la etapa de la unión aduanera (1994). Los regímenes excepcionales al AEC y al libre comercio intrarregional se suponían de corta duración y se comenzaba a trabajar en las diferentes líneas de armonización comercial entre los países. El comercio entre los países miembros que

solo alcanzaba el 11% del total para 1990 se incrementaba a un 25% para fines de esa década, principalmente de productos industriales.

Durante la primera década de este siglo se fueron creando las instituciones que darían vida al proceso de integración regional y que no se limitaban solo a los temas comerciales, sino también de apoyo productivo, de infraestructura, sociales y culturales. En términos de la profundización del proceso de integración, en 2008-2009 se echaban las bases para la eliminación del doble cobro arancelario y, por lo tanto, para la creación del territorio aduanero común.

Sin embargo, a partir de los 15 años de existencia la agenda interna del Mercosur inicia un largo período de estancamiento al no producirse avances en la eliminación de barreras al comercio interno, al entrar la Argentina en un largo proceso de dificultades macroeconómicas que no permitieron poner en curso al territorio aduanero común, pero sí aumentar los niveles de proteccionismo y, finalmente, al producirse una pérdida del liderazgo del proceso de integración por Brasil.

Al mismo tiempo, se asistía a una reducción drástica del comercio interregional, volviendo a niveles similares al del momento fundacional del Mercosur. Ello era debido en parte al *boom* de los *commodities* (2003-2013) que algunos analistas denominaron la etapa de reprimarización de las economías grandes del Mercosur; y en parte a la falta de avances en la formación de cadenas industriales entre los países miembros, principalmente entre las grandes economías.

No hubo avances sustantivos en la agenda interna en los últimos 15 años y el Mercosur quedó estancado en lo que comúnmente se denominaba una unión aduanera imperfecta, pero que realmente ha funcionado como un acuerdo de libre comercio con pendientes importantes de armonizaciones comerciales e institucionales. A su vez, el peso relativo del Mercosur en el comercio no había aumentado y se iniciaba una etapa más dinámica de la agenda externa con intenciones de alcanzar acuerdos de libre comercio más sustantivos con países desarrollados.

#### 4. Paraguay en el Mercosur

Sin salida al mar y con una economía históricamente abierta, Paraguay había sido el país integracionista por excelencia cuando fue invitado a ser miembro del Mercosur. Sin embargo, su baja capacidad productiva y su carácter casi exclusivo de intermediario comercial no ayudaban mucho a que la integración también sea un canal de colocación de productos nacionales en el Mercosur. Con el tiempo y a pesar de las numerosas trabas no arancelarias, el Paraguay pudo aumentar su exportación al Mercosur, hasta hacer del mismo su principal mercado de destino.

Contrariamente a la experiencia de sus grandes vecinos, el avance industrial del Paraguay surge a la par del boom de los *commodities*. La agroindustrialización ha sido el principal conducto de un aumento significativo del sector industrial en el PIB paraguayo y de sus exportaciones. Pero, a su vez, el desarrollo de industrias no agroalimentarias ha sido alentado por la presencia de Paraguay en el Mercosur a partir de dos modalidades. La primera por la exportación de rubros a la Argentina y Brasil que luego se convirtieron en plataformas de ensayos para dirigir estas exportaciones a otros mercados. La segunda, mediante el uso de la maquila para la creación de cadenas productivas con el Mercosur, especialmente con Brasil.

Hasta el 2015, la Unión Europea era el principal mercado de exportación del Paraguay, seguido del Mercosur. Pero en los últimos diez años, cerca del 55% de los bienes exportables (tradicionales y no tradicionales) se dirigen al Mercosur. Así, contrariamente a una tendencia de reducción significativa del comercio intrarregional, el Paraguay aumentó su participación en dicho comercio. Asimismo, el Mercosur

actuó como una palanca de atracción de inversión extranjera al Paraguay y para fines del 2024, el principal *stock* de la inversión directa provenía del Mercosur y países asociados de la región.

La política comercial del Paraguay con relación al Mercosur se definía en tres posiciones principales: un avance más rápido para eliminar todas las trabas al comercio interno; una reducción importante del promedio del AEC y; negociación en bloque con países y bloques regionales del mundo. A estas posiciones comerciales se agregaba la demanda de compensación por asimetrías, siendo el Paraguay el país de menor desarrollo relativo en el Mercosur.

## 5. Tiempos Recios

La dinámica de la agenda externa del Mercosur encontraba en el Acuerdo UE-Mercosur un despegue propicio para colocar al Mercosur en un lugar más importante en el comercio mundial. Este acuerdo ayudaría, a su vez, u obligaría al Mercosur a acelerar las armonizaciones de varios aspectos de su agenda interna y hasta promover cadenas productivas de sectores industriales. Los aplazamientos constantes de la firma de este acuerdo, altamente favorables a los europeos, han demostrado tanto el carácter proteccionista de la UE como su disminuida presencia en el comercio mundial.

De hecho, tanto la UE como los Estados Unidos hoy solo participan con cerca de un tercio del comercio mundial. La dinámica de este comercio se encuentra en el continente asiático, donde China es la gran protagonista, lo que ha provocado que se asista hoy a lo que algunos analistas entienden como una segunda versión de la Guerra Fría. Si bien esta guerra comenzó siendo comercial, actualmente ya tiene ribetes geopolíticos y ha generado estrategias de seguridad particulares tanto en Estados Unidos como en China.

A su vez la política comercial inaugurada por la actual administración estadounidense se ha caracterizado por castigos tarifarios, negociaciones bilaterales sin respeto a las reglas de acuerdos comerciales y arreglos irregulares para la concreción de inversión extranjera en los Estados Unidos o acceso privilegiado por parte de este país a materias primas estratégicas. Más allá de una nueva Guerra Fría, todas estas medidas nos remontan a la política externa de los Estados Unidos de principios del siglo XX.

En un contexto de un alto proteccionismo del mundo occidental y de un fuerte ataque del gobierno estadounidense al multilateralismo, no solo en materia comercial, la agenda externa del Mercosur se complica y la búsqueda de un mayor intercambio comercial empuja al Mercosur hacia el continente asiático, donde varios acuerdos se encuentran a punto de concretarse y otros en procesos de negociación. De hecho, el principal flujo del comercio del Mercosur (*expo/impo*) tiene lugar hoy con Asia, mayoritariamente con China. El continente asiático se convierte así no solo en el "bastión" del libre comercio, sino también en la principal plataforma de integración comercial, duramente golpeada por el proteccionismo occidental.

La pregunta, entonces, es qué tipo de Mercosur será el más adecuado para adaptarse a los nuevos tiempos y para crecer comercial y económicamente. Para responder a la misma, resulta conveniente que ya exista una decisión sobre qué tipo de integración finalmente se aspira luego de 35 años del Tratado de Asunción. ¿Sigue siendo el mercado común la meta aspirada por los países miembros? ¿Es posible llegar a una unión aduanera completa? ¿Se seguirá manteniendo una zona de libre comercio regional sin superar las trabas para arancelarias y sin avances en las diversas armonizaciones de los temas comerciales y de los nuevos temas (servicios, compras gubernamentales, inversión, medioambiente, etc.)?

No sería adecuado seguir postergando esta decisión mientras se continúan negociando acuerdos comerciales con terceros, en la creencia que estos nuevos acuerdos irán, de alguna manera, modelando o facilitando la agenda interna del Mercosur. Vinculado al estancamiento de esta agenda, ha surgido el

tema de la flexibilización, es decir, que no necesariamente todos los acuerdos con terceros se negocien en bloque. Uruguay ya ha dado un primer paso en este sentido, al negociar y ser admitido dentro del acuerdo plurilateral Transpacífico (CPTPP), una iniciativa de integración comercial entre países de Asia, América Latina y Oceanía.

Es posible que el peor escenario para el Mercosur, en los momentos actuales, sea el de una zona de libre comercio laxa, sin mucho esfuerzo de integración productiva y, por lo tanto, con un estancamiento del comercio interregional, acompañado de una multiplicación de acuerdos bilaterales de cada uno de los países miembros con terceros países o bloques. Ello terminaría debilitando a los activos acumulados por el Mercosur y que le sirven de fortaleza a este proceso de integración regional para encarar los nuevos desafíos de los que algunos denominan etapa de "antiglobalización".

Para construir un Nuevo Mercosur e insertarlo en el bloque de países que todavía apuestan al incremento del comercio como una de las bases del desarrollo económico, los países miembros podrán estudiar varias opciones y utilizar herramientas menos rígidas en sus acuerdos con terceros. Los miembros deberán igualmente fijarse metas más creíbles en su crecimiento como bloque, interna y externamente. Una nueva Carta del Mercosur deberá ser la meta para que el bloque no quede en los recuerdos de procesos fallidos de integración en América Latina y aspire a un futuro posible y realista.

### Referencias

- Castillo, M., Ferreira, K & Braga, J. (2023). "Reflexões acerca dos impactos do acordo Mercosul - União Europeia". UFRJ. Instituto de Economía. Rio de Janeiro, Brasil. 6 pp
- Chu, L. (2025). "¿Qué implica el Acuerdo Transpacífico y qué impactos tendría la adhesión de Uruguay?". <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/11/que-implica-el-acuerdo-transpacifico-y-que-impactos-tendria-la-adhesion-de-uruguay/>
- Da Motta V., P. & Rios, S.(2017). "El Nuevo Escenario Global". En: BID-INTAL: Los Futuros del Mercosur. Nota Técnica No. IDB-TN-1263. Bs. Aires, Argentina, 40-51.
- Masi, F. (2022). "Paraguay y los Treinta Años del Mercosur". En: Caetano, G. y Hernández, D. (coords.). Treinta Años del Mercosur. Trayectorias, Flexibilización e Interregionalismo .Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay, 65-71.
- Peixoto, J. (2022). "Reflexiones sobre la Flexibilización del Mercosur". En: Caetano, G. y Hernández, D. (coords.). Treinta Años del Mercosur. Trayectorias, Flexibilización e Interregionalismo .Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay. 131-137.
- Tussie, D. (2022). "Las trayectorias del Mercosur: su inserción en un mundo que no para de cambiar". En: Caetano, G. y Hernández, D. (coords.). Treinta Años del Mercosur. Trayectorias, Flexibilización e Interregionalismo. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay, 45-55
- Zelicovich, J, Park, L. (2025) Mercosur. Juntos Estamos Mejor. FUNDAR. Agosto 2025. Bs. Air

**SEÇÃO V**

**AS POLÍTICAS COMERCIAL E INDUSTRIAL  
BRASILEIRAS**

---

# Integração Comercial e Produtividade

*Fernando Veloso*

## 1. Introdução

A produtividade estagnada da economia brasileira decorre, em grande medida, de um ambiente de negócios que desencoraja a competição e induz a má alocação de recursos. Embora várias reformas tenham sido implementadas nas últimas décadas, ainda existem diversas barreiras ao comércio no Brasil, o que limita a exposição das empresas brasileiras à competição internacional e a absorção de novas tecnologias.

O modelo de substituição de importações foi uma estratégia de industrialização adotada por muitos países em desenvolvimento no século passado. O objetivo era redirecionar a demanda por bens importados para a produção industrial doméstica por meio de barreiras tarifárias e não tarifárias, além de políticas industriais de conteúdo local.

O resultado das experiências na América Latina foi bastante negativo. Mesmo quando a industrialização ocorreu, de modo geral, foi de forma muito ineficiente, com setores industriais incapazes de competir no mercado internacional. As consequências macroeconômicas também foram desfavoráveis, com forte endividamento externo e aceleração da taxa de inflação, culminando na década perdida de 1980.

As poucas experiências bem-sucedidas, concentradas no Leste Asiático, se diferenciaram pelo fato de que nos países asiáticos a proteção foi limitada a alguns setores, temporária e condicionada a medidas de performance, especialmente exportações. Já na América Latina, a proteção foi concedida de forma generalizada, sem prazo para terminar e nenhuma contrapartida de desempenho.

O Brasil foi um caso típico da estratégia de substituição de importações, que continua presente em sua essência. Desde a liberalização comercial da década de 1990 tem havido pouco progresso na redução de barreiras comerciais. Ao contrário, diversas distorções foram criadas nas últimas duas décadas, em particular, barreiras não tarifárias por meio de exigências de conteúdo local.

Para que o Brasil possa superar o quadro de estagnação da produtividade das últimas décadas, é necessário aumentar a integração comercial da economia brasileira. Este artigo analisa os impactos econômicos negativos de políticas protecionistas adotadas no Brasil nas últimas décadas e os efeitos positivos que uma abertura comercial poderia gerar em termos de ganhos de produtividade e aumento da renda real.<sup>1</sup>

## 2. Efeitos econômicos do protecionismo e da abertura

Vários estudos documentaram os impactos econômicos de políticas protecionistas adotadas no Brasil nas últimas décadas, como a reserva de mercado da informática na década de 1980, a substituição de tecnologia importada por inovações nacionais no início dos anos 2000 e políticas de conteúdo local na década de 2010, dentre outras.

Por exemplo, Luzio e Greenstein (1995) avaliaram o desempenho da indústria brasileira de microcomputadores durante a vigência da reserva de mercado. Os autores mostram que a defasagem entre o padrão de desempenho e preço dos computadores no Brasil em relação aos Estados Unidos foi de

---

<sup>1</sup> Este artigo baseia-se na revisão de literatura sobre abertura comercial e crescimento da produtividade apresentada em Veloso (2025).

três a cinco anos, com computadores brasileiros consideravelmente mais caros e de qualidade inferior aos americanos. Em função disso, estimam que os consumidores brasileiros tiveram uma perda de bem-estar equivalente a 33% das despesas médias anuais com computadores domésticos entre 1984 e 1988.

De Souza (2024) avalia os efeitos do Programa de Inovação para Competitividade, que em 2001 tributou em 10% o pagamento de royalties de tecnologias estrangeiras. Os recursos foram utilizados para subsidiar projetos de inovação em atividades específicas, como biotecnologia, aviação, saúde e agricultura. Segundo o estudo, o programa não teve efeito positivo em medidas de qualidade da inovação e não contribuiu para a criação de novos produtos ou adoção de maquinário mais eficiente. Por outro lado, houve queda do emprego e redução da qualificação média dos trabalhadores nas empresas que se beneficiaram do subsídio.

Outra política de conteúdo local foi o Inovar-Auto, a política nacional para o setor automotivo vigente entre 2013 e 2017. Duarte (2022) mostra que o Inovar-Auto foi desenhado de forma a praticamente inviabilizar a importação de automóveis no país, criando uma forte estrutura de proteção à indústria local. Ornelas e Puccio (2020) mostram que o programa reduziu a taxa de crescimento anual das importações do setor em 21 pontos percentuais. Por outro lado, os autores não encontram nenhum efeito sobre as exportações do setor, o que sugere que o setor automotivo não se tornou mais competitivo internacionalmente.

O Brasil também tem utilizado intensamente o mecanismo de antidumping. Kannebley Júnior (2022) mostra que os setores beneficiados pela proteção concedida por medidas antidumping tiveram sua produtividade reduzida em relação aos setores não protegidos, bem como aumentaram sua margem de lucro após a implementação dessas medidas. Isso representou um aumento de custo para os demais setores da indústria, que compram insumos daqueles que têm seu mercado protegido.

Se, de um lado, existem evidências dos efeitos negativos do protecionismo, vários estudos revelam impactos positivos significativos de uma maior abertura comercial sobre a produtividade e variáveis associadas com ganhos de eficiência, como crescimento do PIB e aumento do investimento e das exportações.

Em particular, a importância da liberalização comercial brasileira na década de 1990 para o aumento da produtividade da indústria de transformação é muito bem documentada. Ferreira e Rossi (2003) utilizam dados de diversas atividades do setor manufatureiro e mostram que a redução tarifária resultou em um aumento de 6 pontos percentuais na taxa de crescimento da produtividade total dos fatores e teve um impacto semelhante na produtividade do trabalho.

Lisboa et al. (2010) mostram que um canal importante dos ganhos de produtividade da abertura comercial foi a importação de insumos intermediários e bens de capital mais baratos e de maior qualidade. Também existem evidências de que a liberalização comercial elevou a competição externa e incentivou as firmas do setor manufatureiro brasileiro a aumentarem sua eficiência (Hay, 2001; Muendler, 2004).

Uma dificuldade de se estimar os ganhos da abertura no Brasil é que episódios de liberalização comercial e de redução de barreiras não tarifárias são raros no país. No entanto, é possível simular os efeitos de uma redução das barreiras ao comércio utilizando modelos de equilíbrio geral.

Uma maior abertura pode aumentar a produtividade média da economia ao estimular a realocação de fatores de produção de firmas menos produtivas para empresas mais produtivas. Dix-Carneiro et al. (2024) mostram que esse efeito é particularmente significativo em países com distorções elevadas do ambiente de negócios e um grande setor informal, como o Brasil.

Com base em simulações de um modelo de equilíbrio geral incorporando várias características da economia brasileira, os autores concluem que uma redução de 33% nos custos comerciais resultaria em um ganho de renda real de 26%. Uma diminuição dos custos comerciais geraria uma redução da informalidade na indústria manufatureira e nos serviços e uma realocação de recursos para empresas formais, que são muito mais produtivas, levando a um aumento significativo da produtividade total dos fatores e da renda real.

Vários estudos também mostram a importância de novos acordos comerciais para o crescimento do PIB, investimento, importações e exportações no Brasil, especialmente o Acordo Mercosul-União Europeia. Além disso, são muito relevantes para uma maior integração nas cadeias globais de valor.

Simulações apresentadas em Ornelas et al. (2020) mostram que o Acordo Mercosul-União Europeia traria um incremento do PIB do Brasil da ordem de 0,42% no longo prazo. O impacto permanente nos investimentos é da ordem de 1,54%. As exportações aumentariam até se estabilizarem em um nível 3,51% mais alto em 2035. Por sua vez, o crescimento das importações é mais acentuado nos anos em que há redução tarifária, mas vai diminuindo ao longo do tempo, até se estabilizar ao redor de 3,89% no longo prazo.

Os resultados dessas simulações subestimam os ganhos do Acordo Mercosul-União Europeia, já que alguns canais importantes de aumento de produtividade via liberalização comercial não são considerados. Por exemplo, o modelo não incorpora a heterogeneidade de produtividade das firmas, o que leva à desconsideração dos impactos positivos da realocação de fatores de empresas menos produtivas para as mais produtivas advindos de processos de abertura, como os apontados em Dix-Carneiro et al. (2024).

Outro efeito importante do acordo comercial que não é incorporado no modelo é o aumento da inovação. Um dos *insights* centrais da pesquisa recente sobre inovação e crescimento é que o ritmo da inovação é determinado pela expectativa de lucros futuros. Como o comércio internacional é um determinante fundamental da lucratividade das empresas, tanto pelo tamanho do mercado quanto pela competição no mercado de produtos, é natural esperar que ele desempenhe um papel importante na inovação.<sup>2</sup>

Finalmente, vários estudos mostram que a abertura comercial pode ter um importante efeito positivo sobre a renda real associado à queda dos preços ao consumidor. Esse ganho de renda real é particularmente favorável aos mais pobres, cuja cesta de consumo tem uma proporção significativa de bens comercializáveis.

De Carvalho Filho e Chamon (2012) fornecem evidências de que as estatísticas oficiais do Brasil subestimaram o crescimento da renda real após as reformas da década de 1990, em particular a abertura comercial. A razão é que os dados oficiais de inflação não captaram de forma adequada a redução de preços de bens e serviços consumidos pela população. Suas estimativas para o período 1987/88-2002/03 apontam para uma subestimação do crescimento real da renda familiar per capita de pelo menos 3% ao ano. Os autores constatam que a melhoria na renda real não captada pelas estatísticas oficiais foi maior entre as famílias mais pobres, que se beneficiaram de um declínio no preço relativo dos alimentos.

Vijil et al. (2018) analisam o efeito da liberalização comercial sobre os preços e a renda real no Brasil. Os autores mostram que a liberalização do comércio na década de 1990 beneficiou as famílias em todas as faixas da distribuição de renda, mas foi particularmente favorável às famílias de baixa renda. A abertura comercial no Brasil foi favorável aos consumidores de baixa renda por meio do canal de gastos, já que os bens comercializáveis são relativamente mais consumidos pelos mais pobres.

---

<sup>2</sup> Veloso (2025) discute estudos que mostram os efeitos positivos de acordos comerciais na inovação.

Em resumo, existem muitas evidências de que uma maior integração comercial da economia brasileira teria efeitos positivos sobre a produtividade e a renda real. Esse deveria ser um componente central de uma agenda de crescimento para os próximos anos.

### Referências

- De Carvalho Filho, I., & Chamon, M. (2012). The myth of post-reform income stagnation: Evidence from Brazil and Mexico. *Journal of Development Economics*, 97(2), 368-386.
- De Souza, G. (2024).  
The labor market consequences of appropriate technology 3  
[Working paper]. Federal Reserve Bank of Chicago.
- Dix-Carneiro, R., Goldberg, P., Meghir, C., & Ulyssea, G. (2024). Trade and domestic distortions: The case of informality (NBER Working Paper No. 28391). National Bureau of Economic Research.
- Duarte, I. (2022). Políticas setoriais: O Inovar-Auto e as políticas de apoio ao setor automotivo. In M. Mendes (Org.), *Para não esquecer: Políticas públicas que empobrecem o país* (pp. 796-824). Editora Autografia.
- Ferreira, P., & Rossi, J. (2003). New evidence from Brazil on trade liberalization and productivity growth. *International Economic Review*, 44(4), 1383-1405.
- Hay, D. (2001). The post-1990 Brazilian trade liberalisation and the performance of large manufacturing firms: Productivity, market share and profits. *Economic Journal*, 111, 620-641.
- Kannebley Júnior, S. (2022). Antidumping. In M. Mendes (Org.), *Para não esquecer: Políticas públicas que empobrecem o país* (pp. 730-763). Editora Autografia.
- Lisboa, M., Menezes Filho, N., & Schor, A. (2010). The effects of trade liberalization on productivity growth in Brazil: Competition or technology? *Revista Brasileira de Economia*, 64(3), 277-289.
- Luzio, E., & Greenstein, S. (1995). Measuring the performance of a protected infant industry: The case of Brazilian microcomputers. *Review of Economics and Statistics*, 77(4), 622-633.
- Ornelas, E., & Puccio, L. (2020). Reopening Pandora's box in search of a WTO-compatible industrial policy? The Brazil-taxation dispute. *World Trade Review*, 19, 249-266.
- Ornelas, E., Pessoa, J. P., & Ferraz, L. (2020). *Política comercial no Brasil: Causas e consequências do nosso isolamento*. São Paulo: BEI Editora.
- Veloso, F. (2025). Abertura comercial e crescimento da produtividade. In R. Gleizer (Coord.), *Integração comercial internacional do Brasil*. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP).
- Vijil, M., Amorim, V., Dutz, M., & Olinto, P. (2018). Productivity, competition and shared prosperity. In M. Dutz (Ed.), *Jobs and growth: Brazil's productivity agenda* [Background paper]. World Bank.

---

# Impactos potenciais da liberalização do comércio na economia brasileira

*José Guilherme Reis<sup>1</sup>*

## 1. Introdução

O debate sobre o comércio internacional nos últimos 10 anos tem sido marcado pelo destaque dado aos impactos negativos trazidos pelo comércio, em particular, os efeitos da liberalização do comércio sobre o mercado de trabalho e o emprego. Isso tem sido verdade tanto em países desenvolvidos - o caso americano associado ao chamado "China shock" é sem dúvida o mais emblemático - como em países em desenvolvimento, em particular, países de renda média que lograram atrair segmentos industriais no século passado, onde, por consequência, uma forte posição protecionista se consolidou.

Nesta nota são recuperadas algumas simulações dos impactos de diferentes estratégias de liberalização do comércio sobre o PIB, as exportações e importações e o nível de pobreza na economia brasileira. A nota está baseada em simulações que foram realizadas em 2017-18 no âmbito de um estudo mais amplo do Banco Mundial<sup>2</sup> para a economia brasileira, mas faz referência a estudos mais recentes, quando disponíveis.

## 2. Os impactos sobre produto e comércio

A avaliação dos impactos usualmente utiliza modelos de equilíbrio geral computável (CGE), de forma a captar os múltiplos impactos associados a uma liberalização do comércio. Um modelo CGE para o Brasil<sup>3</sup> foi utilizado para avaliar os impactos das reformas de liberalização comercial sobre exportações, importações, PIB e produção. Dois cenários hipotéticos de liberalização foram modelados (Quadro 1). No primeiro cenário, chamado "reformas comerciais coordenadas dentro do Mercosul", cada membro do Mercosul reduz unilateralmente as tarifas em 50% em relação aos países não-Mercosul, os NTMs são simplificados entre as partes do Mercosul e os impostos de exportação são eliminados entre as partes. No segundo cenário, é modelado um acordo de comércio preferencial recíproco entre o Mercosul e a UE, no qual a tarifa média aplicada pelo Brasil aos produtos da UE cairia de 10,7 para 3,2 por cento em um horizonte de 10 anos, enquanto a tarifa média na UE para produtos brasileiros cairia de cerca de 2,5 por cento para próximo de um, os equivalentes tarifários dos NTMs são reduzidos em 15 por cento e os impostos de exportação eliminados no Mercosul e na UE.

---

<sup>1</sup> Agradecimentos a Sandra Rios, por comentários a uma versão anterior, e a Pedro Laport, pelo apoio com a atualização dos gráficos.

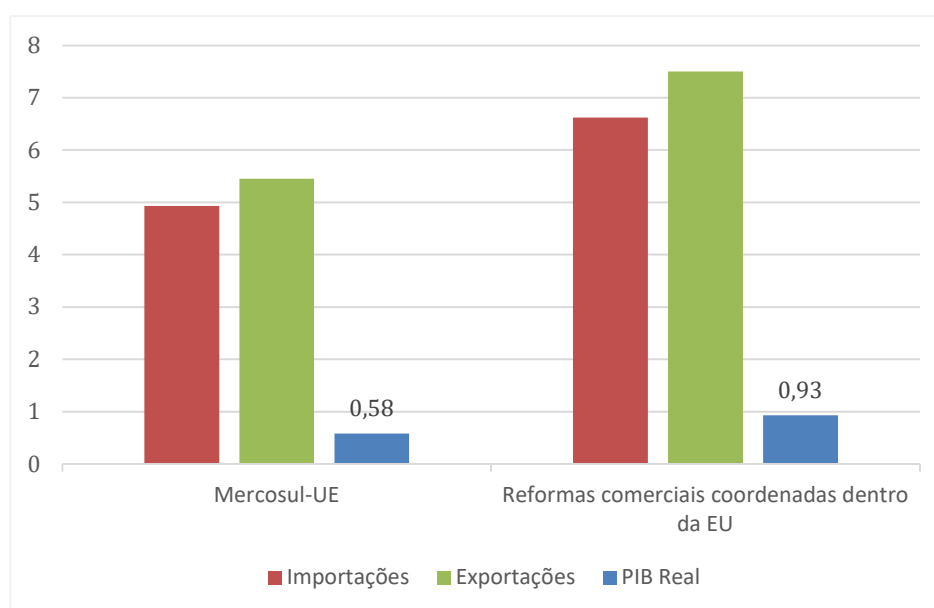
<sup>2</sup> O documento do Banco Mundial (2018) foi intitulado Emprego e Crescimento: a agenda de produtividade e os background papers referidos são Reis et al. (2018), Arnold, Bueno & González Pandiella (2017), e Vijil et al. (2018).

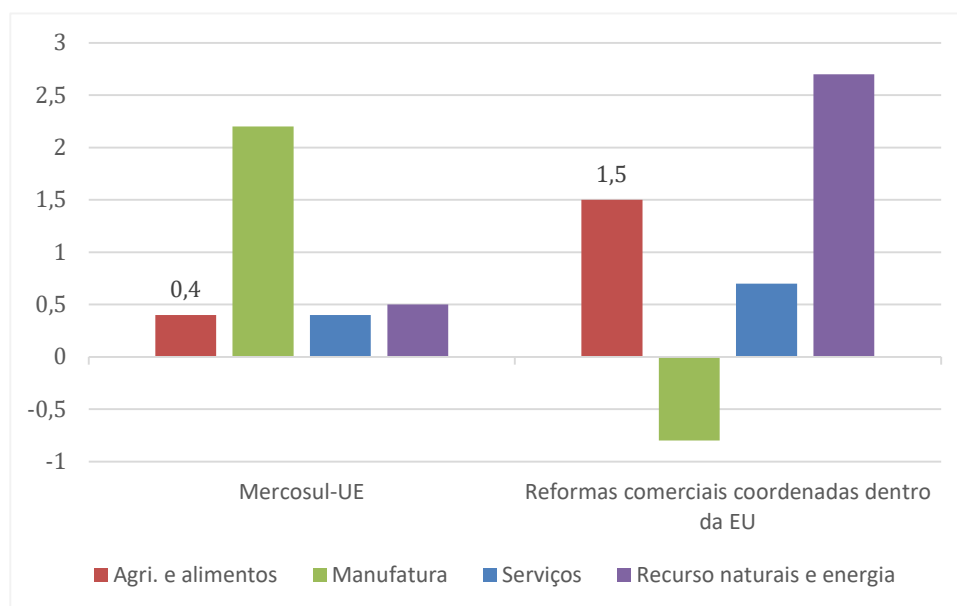
<sup>3</sup> O modelo utilizado é o modelo LINKAGE, que é um modelo dinâmico, multissetorial e multirregional com cobertura econômica para cada região. Para cada economia, o modelo também acompanha as inter-relações entre os setores por meio de transações de insumo-produto, bem como diversas fontes de demanda final, incluindo consumo privado e governamental, importações, exportações e investimentos. A base de dados utilizada é o Global Trade Analysis Project (GTAP), que foi modificada para atualizar os dados e identificar subsetores de interesse para o Brasil. Partindo da base de dados GTAP 9.2, o ano-base de 2011 foi atualizado para 2015, e as estruturas de insumo-produto para o Brasil foram atualizadas para refletir as tabelas oficiais mais recentes do IBGE. A dimensão setorial no GTAP foi expandida para incluir vários novos setores de interesse nos países do Mercosul. Esses incluem setores como carne bovina, soja, produtos de soja, vinho, calçados, móveis, eletrodomésticos e autopeças, que fazem parte de setores mais agregados no GTAP.

**Quadro 1 - Cenários de liberalização comercial**

	Liberalização coordenada no Mercosul	Mercosul - UE
Tarifas	Reduzidas em 50% nos países do Mercosul	Tarifas bilaterais: de 10,5 para 3,1% no Mercosul; de 2,5 para 0,7% na EU
Barreiras não-tarifárias	Reduzidas em 15% intra-Mercosul; impostos de exportação eliminados	Reduzidas em 15% em ambas as partes; impostos de exportação eliminados

Reformas comerciais coordenadas dentro do Mercosul aumentariam as exportações e importações em 7,5% e 6,6%, respectivamente, enquanto o PIB real teria um aumento de 0,93% (acima das projeções de base em 2030). Os efeitos sobre a produção seriam diferentes entre os setores. O Gráfico 1 mostra também os desvios percentuais da produção em relação à linha de base em 2030. Os maiores efeitos negativos são observados na manufatura (-0,8%), liderados pelos cortes nos setores de têxteis e vestuário (-US\$ 2,37 bilhões) e veículos (-US\$ 2,17 bilhões). Todos os outros setores amplos se expandiriam em relação à linha de base devido ao deslocamento de recursos para outras atividades. Em termos de dólar, o setor de serviços se expande mais (US\$ 16,6 bilhões), seguido de recursos naturais e produtos energéticos (US\$ 10,3 bilhões) e agricultura (US\$ 8,1 bilhões). Ganhos importantes para a economia como um todo também viriam de um acordo comercial preferencial recíproco entre o Mercosul e a UE. As exportações e importações aumentariam em 5,5% e 4,9%, respectivamente, enquanto o PIB registraria um aumento de 0,58% (acima das projeções de referência em 2030). Todos os grandes agregados setoriais apresentariam variações positivas de produção (acima das projeções de referência em 2030): a indústria manufatureira registraria a maior expansão (2,2%), liderada principalmente pelo crescimento do setor de calçados.

**Gráfico 1a: Efeitos sobre a economia (desvios em relação ao cenário de referência, 2030, em %)**

**Gráfico 1b: Impactos sobre produção setorial (desvios em relação ao cenário de referência, 2030, em %)**

Embora os resultados do CGE apresentados aqui sejam estimativas conservadoras, sua magnitude está alinhada com outras simulações recentes de reforma na política comercial estimadas para o Brasil. O modelo é dinâmico no sentido de que o estoque de capital pode mudar ao longo do tempo, mas é preciso reconhecer que ele não inclui outros fatores dinâmicos, como aumentos de produtividade decorrentes de efeitos de crescimento endógeno via *spillovers* tecnológicos, "*learning by doing*" e entradas de tecnologia estrangeira e IDE voltadas para eficiência induzidas pela liberalização.<sup>4</sup>

De todo modo, a magnitude dos resultados está alinhada com evidências empíricas recentes sobre os potenciais benefícios da continuidade da liberalização comercial no Brasil. Por exemplo, os resultados do FMI (2017) sugerem que reduzir à metade as tarifas sobre bens de capital no Brasil aumentaria a relação investimento/PIB em cerca de dois pontos percentuais. Na mesma linha, em um estudo realizado para a OECD, Araujo e Flaig (2016) utilizam um modelo CGE e mostram que, se o Brasil reduzir suas tarifas de importação para o nível mínimo da OCDE, eliminar todos os requisitos de conteúdo local e reduzir as tarifas de exportação a zero, o produto agregado cresceria 1,7 por cento. Por fim, analisando mais recentemente os impactos do acordo Mercosul-União Europeia, Ribeiro, Betarelli Jr. e Faria (2023) concluíram que "as reduções tarifárias e concessões de cotas de exportação previstas no acordo entre a União Europeia e o Mercosul provocariam efeito positivo sobre o PIB do Brasil, de forma que, entre 2024 e 2040, o aumento do PIB em relação ao cenário de referência seria de 0,46%....". Outras variáveis macroeconômicas também se beneficiariam. Em particular, o nível de investimento teria aumento de 1,49%, enquanto as exportações e importações totais do país cresceriam ambas 3,0%.<sup>5</sup>

### 3. Impactos sobre a pobreza

Uma maior liberalização do comércio também beneficiaria os pobres, em média, porém menos do que os mais favorecidos. Se o Brasil implementasse a liberalização comercial no nível do Mercosul (reduzindo tarifas em 50 por cento com relação a países não participantes do Mercosul e alinhando barreiras não

<sup>4</sup> Uma resenha bastante abrangente dos efeitos da liberalização comercial sobre a produtividade pode ser encontrada em Velloso (2025).

<sup>5</sup> Ver Ribeiro, Betarelli Jr. & Faria (2023, p. 34)

tarifárias com países membros), todas as famílias brasileiras se beneficiariam, em média, em todos os estratos de renda. A taxa de pobreza poderia cair 3,2 por cento (com base em US\$ 5,50 por dia na paridade de poder de compra de 2011), retirando quase 6 milhões de pessoas da linha da pobreza. Simulações de um estudo complementar mostram que, se todas as tarifas fossem reduzidas a zero, isso aumentaria o poder de compra das pessoas no decil de renda mais baixo em 15 por cento, em comparação a um aumento médio da renda familiar de 8 por cento (Arnold et al., 2017).<sup>6</sup>

No entanto, a mesma simulação mostra que os ganhos seriam maiores para as pessoas relativamente mais favorecidas e as do sul do país em uma taxa duas vezes maior do que beneficiariam as pessoas pobres no resto do Brasil. A razão para isso decorre de os pobres terem já se beneficiado significativamente das reduções tarifárias em alimentos e bebidas na década de 1990.<sup>7</sup> As tarifas sobre esses produtos já são baixas, de forma que os ganhos de consumo entre os pobres são mais limitados.

Algumas comunidades preponderantemente empregadas em indústrias em declínio podem sofrer com o aumento do desemprego. Comunidades mais diversificadas economicamente podem ver, simultaneamente, uma alta criação e uma alta destruição de empregos. Por isso, é importante enfrentar esses riscos de frente, com políticas complementares para facilitar a mobilidade laboral, o retreinamento e a geração de empregos, inclusive nas regiões mais negativamente afetadas.<sup>8</sup>

De todo modo, esses resultados ressaltam a importância do canal de preço quando se examinam os impactos da liberalização comercial, aspecto esse muitas vezes negligenciado no debate sobre comércio internacional. A narrativa do "Choque Chinês" de Autor, Dorn & Hanson (2016) é o melhor exemplo. Ela influenciou tanto o debate sobre comércio que muitos economistas (para não mencionar a maioria dos americanos) ficaram convencidos de que o comércio com a China causou um prejuízo líquido para os trabalhadores dos EUA. Mas tudo o que o artigo diz é que regiões mais expostas à concorrência de importações chinesas tiveram resultados piores no mercado de trabalho do que regiões menos expostas. Na verdade, ainda para o caso americano, outras análises recentes (Waugh, 2023; Jaravel & Sager, 2019) confirmam que as quedas de preços foram mais acentuadas em produtos consumidos pelos mais pobres e que os ganhos de comércio foram significativamente maiores para os mais pobres. No caso brasileiro, tal como documentado por Veloso (2025), os efeitos da liberalização comercial dos anos 90 sobre a redução de preços e, conseqüentemente, sobre o crescimento de renda real parecem ter sido significativos<sup>9</sup>, ainda que nem sempre destacados adequadamente na literatura.

## Referências

Araujo, S., & Flaig, D. (2016). Quantifying the effects of trade liberalization in Brazil: A CGE model simulation (OECD Economics Department Working Paper No. 1295). Organisation for Economic Co-operation and Development.

---

<sup>6</sup> Esses resultados são baseados em um modelo de equilíbrio geral que analisa quão qualificados são os empregos e as mudanças relativas de preços e salários em todas as indústrias. Arnold et al. (2017) utilizam a movimentação exógena da taxa de câmbio como proxy de mudanças na proteção comercial e intensidade da concorrência. No entanto, esses estudos não levam em conta a possibilidade de melhorias na produtividade pelo aperfeiçoamento do conhecimento e da capacitação como resultado de uma maior disciplina de concorrência se as políticas públicas apoiassem esse aperfeiçoamento, o que, em tese, poderia resultar na expansão da produção e no aumento das vendas.

<sup>7</sup> Como notado no relatório do Banco Mundial em relação à abertura comercial dos anos 90 no Brasil, "os benefícios reais de renda para famílias no quintil mais baixo da distribuição de renda chegaram a quase 4 por cento da renda total per capita do agregado familiar, enquanto os benefícios para o quintil mais alto atingiram apenas 2 por cento, em boa. Ver Banco Mundial (2018, p. 75).

<sup>8</sup> Ver Rios e Veiga (2018) para uma ampla discussão sobre o tema.

<sup>9</sup> Ver

- Arnold, J., Bueno, M., & González Pandiella, A. (2017). Much to gain and little pain: Evaluating economic effects of a stronger integration into the global economy in Brazil (OECD Economics Department Working Paper).
- Autor, D., Dorn, D., & Hanson, G. (2016). The China shock: Learning from labor market adjustment to large changes in trade (NBER Working Paper). National Bureau of Economic Research.
- Banco Mundial. (2018). Emprego e crescimento: A agenda da produtividade. Washington, DC.
- Cheng, K., Rehman, S., Seneviratne, D., & Zhang, S. (2015). Reaping the benefits from global value chains (IMF Working Paper No. 15/204). International Monetary Fund.
- De Carvalho Filho, I., & Chamon, M. (2012). The myth of post reform income stagnation: Evidence from Brazil and Mexico. *Journal of Development Economics*, 97(2), 368–386.
- FMI 2017, “Trade Integration in Latin America and the Caribbean,” Western Hemisphere Department, Regional Cluster Report, March.
- Jaravel, X., & Sager, E. (2019). What are the price effects of trade? Evidence from the US and implications for quantitative trade models (CEP Discussion Paper No. 1642).
- Reis, J. G., Iotti, M., Signoret, J., Goodwin, T., & Licetti, M. (2018). Trade liberalization and integration of domestic output markets: Some insights about Brazil [Mimeo].
- Ribeiro, F., Betarelli Jr., A. A., & Faria, W. R. (2023). Avaliação dos impactos do acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia (Nota Técnica nº 68). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Rios, S., & Motta Veiga, P. (2014). Política comercial e produtividade no Brasil: Evolução recente e recomendações de política. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 120.
- Veloso, F. (2025). Abertura comercial e crescimento da produtividade. In R. Gleizer (Coord.), *Integração comercial internacional do Brasil*. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP).
- Vijil, M., Amorim, V., Dutz, M., & Olinto, P. (2018). Productivity, competition and shared prosperity. [Background paper para Jobs and growth: Brazil’s productivity agenda]. Banco Mundial.
- Waugh, M. (2023) Heterogeneous Agent Trade NBER working paper series, Working Paper 31810, Novembro de 2023

---

## O Agro se fez presente

*Pedro de Camargo Neto*

Foram décadas de alterações relevantes na economia, com reflexos certos na área internacional. Uma somatória de muitos eventos em que as ocorrências de março de 1990 não podem ser ignoradas. O presidente Collor de Mello será sempre lembrado pelo processo de impeachment e pelos 50 mil reais das contas correntes bancárias. Porém, em seus primeiros dias de mandato, promoveu reformas estruturais profundas.

Extinguiu o IAA, Instituto de Açúcar e Alcool, liberando as exportações de açúcar das amarras da autarquia, que, com o monopólio, exportava apenas o produto originado no Nordeste. Permitiu que a produção da região Centro-Sul, extremamente competitiva, chegasse aos mercados externos. A legislação manteve, para a produção do Nordeste, as quotas tarifárias que o Brasil possuía, em particular a norte-americana, até hoje distribuídas com critérios históricos de relevância duvidosa.

Extinguiu o IBC, Instituto Brasileiro do Café, ampliando a competitividade da produção nacional e incentivando a procura por qualidade. Criado para regular o mercado de café, exercia uma pesada intervenção, com pouca transparência, na fixação de preços mínimos, na aquisição e estocagem de café considerado excedente e em financiamentos para a sustentação de preços.

Extinguiu a CACEX, Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, livrando o comércio exterior de inúmeras intervenções, muitas vezes desprovidas de fundamentação consistente e quase sempre "antiagrícolas", no discurso da procura pela industrialização do país. Uma reforma da política comercial, abandonando o regime autárquico da "gaveta da CACEX" onde paravam, aguardando decisões políticas, guias de importação e exportação.

Realizou, basicamente, a única liberalização comercial abrangente no Brasil até hoje, com a redução das alíquotas máximas do imposto de importação de 105% para 35% e da alíquota média de 35,5% para 11,46%. A alíquota de fertilizantes, por exemplo, foi reduzida de 20% para 6%.

Instituiu medidas visando à flexibilização da operação portuária, restringindo o antigo sistema de capatazias e a organização dos trabalhadores portuários controlados por sindicatos, que detinham o monopólio da movimentação de cargas nos portos, o que viabilizou a construção de terminais graneleiros e de contêineres, ampliando a competitividade do comércio exterior.

Alguns anos depois, em setembro de 1996, foi aprovada uma expressiva reforma tributária do comércio exterior, com a Lei Kandir, que isentou de ICMS as exportações de produtos primários e semielaborados e desonerou bens de capital, estimulando investimentos e tornando o país mais competitivo. A denominação, resultado da proposta do Deputado Antônio Kandir, teve, na sua aprovação, participação decisiva do então Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, José Roberto Mendonça de Barros.

As medidas acima tornaram o Brasil mais competitivo nas exportações. Concomitantes, transformações profundas na Ásia e no Oriente levaram essas regiões a se tornarem importadoras de produtos agropecuários.

O setor produtivo, ao se inserir no mercado internacional, passa a ter condições de crescer e ajustar os volumes, ganhando escala e produzindo de forma muito mais eficiente. A migração do produtor das regiões mais ao sul do país, trazendo vocação, empreendedorismo e técnica, amplia as regiões produtoras.

Ao deixar de ser importador de alimentos, o agronegócio brasileiro se tornou um dos maiores exportadores do mundo. A expressiva transformação da agricultura brasileira pode ser observada na Tabela 1, que mostra o salto nas exportações dos principais produtos agropecuários produzidos pelo País.

**Tabela 1**

Exportações brasileiras (toneladas)							
Ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Soja (grãos)	4.077.286	3.492.525	11.517.073	22.297.088	29.073.156	54.324.238	82.973.424
Soja (resíduos)	8.744.462	11.596.510	9.342.776	14.387.989	13.666.099	14.826.596	16.937.917
Milho	150	11.046	6.689	1.071.416	10.818.733	28.923.879	34.431.937
Açúcar	1.540.937	6.239.171	6.495.931	18.138.106	27.999.163	24.011.726	30.635.771
Arroz	1.211	18.565	26.406	283.835	430.012	961.408	1.400.508
Carne bovina	49.121	37.505	188.381	1.082.040	949.093	1.071.612	1.724.404
Carne e miudezas de aves	303.456	440.825	948.457	2.872.583	3.537.435	3.972.365	3.941.203

Fontes: Comex Stat, UN Comtrade

A abertura comercial de março de 1990, com redução de alíquotas do Imposto de Importação e a eliminação de uma miríade de medidas não-tarifárias que restringiam o comércio, levou o setor agropecuário a buscar proteção contra concorrência desleal por meio das medidas do Decreto Legislativo que incorporaram à legislação nacional o Acordo Antidumping e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Um processo que questionava os subsídios europeus às exportações de leite em pó teve valor simbólico. Pioneiro em seu tema, enfrentou uma tramitação interna tumultuada e acabou por ser encerrado antes de chegar ao exame de mérito em Genebra. Erros processuais e a falta de experiência com casos semelhantes acabaram por encerrar uma iniciativa que, ainda assim, abriu caminho para debates posteriores sobre equidade no comércio agrícola internacional.

Após muitos anos de negociação, a Rodada Uruguaí do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) foi concluída em abril de 1994, com o Acordo de Marrakesh. A transformação do GATT na OMC (Organização Mundial do Comércio) introduziu um novo mecanismo de solução de controvérsias e ampliou a abrangência temática das regras do sistema mundial de comércio. Além de reduzir tarifas sobre bens industriais, incluiu novos acordos sobre serviços (GATS) e propriedade intelectual (TRIPS).

Um novo acordo (AoA - Acordo sobre Agricultura) inseriu o setor agrícola de maneira definitiva nas regras multilaterais de comércio, com três pilares: acesso a mercados, com a substituição de barreiras não tarifárias por tarifas; regulações sobre medidas de apoio doméstico, com o compromisso, se não de redução, ao menos de proibição do aumento de subsídios agrícolas; e restrições à concessão de subsídios à exportação.

A inserção formal do setor agrícola nas regras multilaterais permitiu ao Brasil contestar o descumprimento do AoA em dois grandes contenciosos. Um sobre subsídios europeus à exportação de açúcar, que obrigou a uma profunda reforma do regime açucareiro europeu e retirou a União Europeia do mercado internacional. Esse espaço foi rapidamente ocupado quase integralmente pelo Brasil - cerca de 3 milhões de toneladas de açúcar -, o que pode ser considerado o maior ganho pontual de mercado ocorrido.

Outro, sobre subsídios norte-americanos ao algodão, no qual um instrumento de subsídio à exportação foi rapidamente retirado. Após anos de vitórias sucessivas do Brasil nas diversas instâncias da arbitragem, bem como o posicionamento ameaçando retaliação, inclusive sobre propriedade intelectual, os EUA negociaram um acordo de indenização parcial ao Brasil, que recebeu um valor expressivo, constituindo o Instituto Brasileiro do Algodão, que vem apoiando o setor.

Os volumes produzidos e a crescente exportação, associados a um posicionamento de liderança, reposicionaram as demandas e os atritos nas negociações comerciais internacionais. Uma economia diversificada, com setor industrial protegido, pleiteando acesso a mercados externos para o setor agrícola, que se mostrava, dia a dia, mais competitivo, dificultou muito qualquer avanço nas diversas frentes de negociações comerciais internacionais.

As exportações brasileiras avançaram, resultado de aumentos de produtividade interna e de melhorias expressivas na sanidade animal e vegetal. Os mercados foram se abrindo, não por reduções de tarifas nos países de destino, mas pelo esforço de mostrar um país que garante qualidade à sua produção.

Mais do que tudo, os mercados se abriram em razão do interesse dos países importadores. Décadas de um processo internacional de urbanização e de enriquecimento das populações alteraram os padrões de consumo. O Brasil se fez presente como supridor confiável de muitos produtos do agro.

---

# A proteção nominal no Brasil é determinada pela tarifa legal ou pela tarifa efetivamente paga?<sup>1</sup>

*Honorio Kume*

## 1. Introdução

O Centro de Integração e Desenvolvimento (Cindes) tem apresentado, algumas vezes em conjunto com o Centro de Debate de Políticas Públicas (Cdpp), propostas voltadas à reformulação da política comercial brasileira. Entre os pontos centrais, destaca-se a defesa de uma redução generalizada das tarifas aduaneiras. Segundo Cdpp-Cindes (2016), a medida levaria a tarifa média, que em 2016 era de 13,5% - patamar semelhante ao da Tarifa Externa Comum (TEC) estabelecida em 1995 -, para 5,9%.

Entre 1995 e 1999, a combinação da âncora cambial com sucessivas crises internacionais, que restringiram o acesso dos países emergentes ao financiamento externo, pode ter bloqueado qualquer avanço significativo na abertura comercial<sup>2</sup>. Já a partir de 2000, mesmo com o êxito do tripé macroeconômico, os governos subsequentes não demonstraram disposição - ou avaliaram não haver condições econômicas e políticas - para implementar uma reforma tarifária.

Durante o período de campanha eleitoral, em 2018, o futuro Ministro da Fazenda, Paulo Guedes, sustentou que qualquer redução tarifária deveria ocorrer somente após a implementação da reforma tributária (Portal do Agronegócio, 2018). O argumento era que, diante da coexistência dessas duas distorções, uma diminuição apenas das tarifas comprometeria a competitividade da indústria, setor mais onerado pelo sistema tributário vigente.

Como a reforma tributária não avançou, o governo passou a direcionar esforços para a abertura comercial. No entanto, enfrentou forte resistência da Argentina, obtendo apenas uma redução permanente de cerca de 1 ponto percentual na TEC média. Paralelamente, o Brasil decidiu, de forma unilateral e à revelia do Mercosul, aplicar até o final de 2023 um corte adicional de 1 ponto percentual na tarifa média nacional (Kume, 2023).

Assim, desde 1995, o Brasil não registrou avanços significativos no processo de liberalização das importações. Este fato pode ser explicado pela falta de consenso entre acadêmicos, responsáveis pela política econômica, seus principais assessores e políticos para defenderem e promoverem a abertura comercial.

No entanto, há ainda aqueles que contestam a ideia de que as tarifas brasileiras sejam excessivamente altas, apoiando-se no conceito de tarifa efetivamente paga - calculada pela relação entre a receita proveniente do imposto de importação e o valor total das importações. Segundo essa visão, o governo oferece diversos mecanismos de isenção que reduzem significativamente a tarifa efetivamente paga, tornando-a muito inferior à tarifa legal prevista na legislação aduaneira, também conhecida como tarifa nominal, favorecendo as compras externas em detrimento da produção nacional. Essa interpretação é recorrente e amplamente defendida por acadêmicos, políticos, empresários e suas entidades representativas (Valor Econômico, 2016; Castilho & Nassif, 2025).

---

<sup>1</sup> Este artigo foi elaborado para o seminário em celebração ao 20º aniversário do Centro de Integração e Desenvolvimento (Cindes). Agradeço os valiosos comentários de Sandra Rios, sem responsabilizá-la pelos eventuais erros remanescentes.

<sup>2</sup> Neste estudo, a abertura comercial é compreendida como aquela decorrente da redução das tarifas, e não da valorização cambial.

A ideia de que a tarifa efetivamente paga define o grau de proteção nominal é bastante intuitiva. Afinal, se a alíquota de um imposto é fixada em 10%, mas, em razão de um sistema de isenções, o governo arrecada apenas 5%, o custo desse tributo para os contribuintes corresponde a 5%.

Este artigo tem como propósito examinar qual medida reflete melhor a proteção nominal no Brasil: a tarifa estabelecida em lei ou aquela efetivamente recolhida.

## 2. Tarifa legal versus tarifa paga

Esta seção, organizada em duas partes, descreve as variáveis relevantes para avaliar se a proteção nominal de um produto se modifica em função das isenções tarifárias, dentro da estrutura de equilíbrio parcial. A primeira considera que as importações podem ocorrer com isenção total da tarifa, desde que sejam cumpridos determinados requisitos. A segunda introduz a possibilidade de importações com isenção parcial da tarifa, estabelecida pela margem de preferência - também chamada de tarifa preferencial - concedida pelo Brasil aos países fornecedores com os quais foram firmados acordos de livre comércio.

### 2.1 Análise simples em estrutura de equilíbrio parcial

Considere que, em um país pequeno, o governo determina uma tarifa legal sobre o valor das importações de um bem. Esta medida favorece o produtor interno ao permitir que este fixe o preço doméstico acima do preço internacional, incluindo a tarifa. Em equilíbrio, há um excesso de demanda doméstica atendido pelas importações. A proteção nominal à indústria doméstica é dada pela tarifa legal.

Agora, suponha que o governo adote uma política de redistribuição da receita arrecadada com essa tarifa. Nesse caso, certas importações do bem poderiam ser realizadas com isenção total do imposto, desde que fossem atendidos requisitos específicos. Existem duas modalidades possíveis para obter essa isenção tarifária.

A primeira modalidade, chamada regime especial aduaneiro, possibilita a importação de insumos, matérias-primas, peças e componentes sem a cobrança de tarifas, desde que sejam destinados à incorporação ou utilização na fabricação de produtos voltados à exportação - como ocorre nos mecanismos de *drawback* e Recof (Regime Aduaneiro Especial de Entrepasto Industrial sob Controle Informatizado). Esse benefício também se aplica quando as empresas importadoras estão instaladas em áreas geográficas específicas, como a Zona Franca de Manaus e as Zonas de Processamento de Exportação. É importante destacar que a isenção tarifária só é concedida às empresas que cumprem rigorosamente as condições estabelecidas.

A segunda alternativa consiste em importar bens de parceiros comerciais cujos acordos já alcançaram o estágio de tarifa zero, como os membros do Mercosul, Bolívia, Chile e Peru. Também se incluem produtos beneficiados por margem de preferência de 100% (tarifa preferencial nula), provenientes de países com acordos de livre comércio ainda não plenamente implementados, como os demais sócios da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>3</sup>, além de África do Sul, Egito, Guiana, Índia, Israel, São Cristóvão e Névis e Suriname<sup>4</sup>.

Há ainda uma opção que gera os mesmos efeitos: os chamados "ex-tarifários", aplicados a bens de capital, informática e telecomunicações. Esses itens possuem características específicas que os distinguem das

<sup>3</sup> Os países-membros da ALADI são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

<sup>4</sup> Não foram incluídos os países cujos acordos já haviam sido assinados, mas que permaneciam sem vigência em 2024.

descrições usuais do produto, justamente por não haver produção nacional equivalente. A alíquota legal para tais produtos é zero, o que significa que não se trata de uma isenção tarifária. Embora o acesso aos "ex-tarifários" seja irrestrito, apenas as empresas que necessitam daquele produto em particular realizam a importação. Assim, os 'ex-tarifários' não comprometem a proteção nominal tratada no artigo.

A questão que se coloca é se as importações com isenção total de tarifa reduzem a proteção nominal anteriormente assegurada pela tarifa legal e, conseqüentemente, afetam a produção interna. Para responder, é necessário verificar se as importações de determinado produto sem o pagamento da tarifa são superiores ou inferiores ao que ocorria antes da adoção dos regimes especiais aduaneiros ou dos acordos de livre comércio.

Se forem menores, as importações totais permanecem constantes, sendo uma parcela isenta de tarifa e outra sujeita ao pagamento integral. A produção doméstica não sofre alteração, e a proteção nominal continua definida pela tarifa legal<sup>5</sup>. Nesse caso, a tarifa efetivamente paga é positiva, porém inferior à tarifa estabelecida em lei.

As importações realizadas com isenção tarifária substituem apenas de forma parcial aquelas que antes eram feitas com o pagamento integral da tarifa. Isso ocorre porque nem todas as empresas importadoras conseguem atender aos requisitos necessários para usufruir do benefício fiscal. Além disso, podem existir limitações na oferta externa dos países que mantêm acordos de livre comércio com o Brasil ou, ainda, o custo de comprovar o regime de origem - que certifica se o produto foi efetivamente produzido no país exportador - pode superar o ganho obtido com a redução da tarifa.

Em síntese, nesse primeiro cenário, o produto apresenta três características principais: o volume de importações com isenção tarifária é menor do que o registrado anteriormente; as importações com pagamento integral da tarifa continuam a ocorrer; e a tarifa paga permanece positiva.

No segundo caso, quando todas as importações que são realizadas sem o pagamento da tarifa ultrapassam o volume anteriormente registrado. Como consequência, a produção doméstica se reduz e a proteção nominal torna-se inferior à tarifa legal. Em outras palavras, a força da tarifa legal enfraquece e parte dela passa a ser redundante. O grau de proteção nominal varia conforme o volume importado: pode ser nulo, quando as importações se igualam às que ocorreriam sem a tarifa, ou aproximar-se do nível da tarifa legal. É importante destacar que todas as importações se beneficiam da isenção tarifária, não havendo compras externas com pagamento integral da tarifa, de modo que a tarifa efetivamente paga é zero.

Neste caso, o produto apresenta as seguintes características: o volume de importações realizadas sem pagamento de tarifa supera aquele que ocorria anteriormente com a cobrança integral da tarifa; não há mais operações externas sujeitas ao pagamento da tarifa; e, portanto, a tarifa efetivamente recolhida é nula.

A análise evidencia que a tarifa efetivamente paga, em nenhum dos casos, reflete o nível de proteção nominal<sup>6</sup>. Ela funciona apenas como indicador de arrecadação tributária, ou seja, expressa apenas o percentual da tarifa que foi de fato recolhido pelo governo sobre as importações do produto.

A Tabela 1 apresenta três critérios que podem ser utilizados para avaliar se as importações realizadas sem pagamento da tarifa, no âmbito de regimes especiais aduaneiros e acordos de comércio, afetam ou não a proteção nominal. O primeiro consiste em verificar se as importações atuais ( $M^2$ ) superam aquelas que

<sup>5</sup> Grant (2020) demonstra que, nesse contexto, a política de redistribuição de receita é considerada ótima: o excedente do produtor não sofre alteração e o ganho obtido pelo comprador é superior à redução da receita tributária.

<sup>6</sup> Exceto nos casos em que o volume de importações corresponde exatamente àquele que ocorreria se a tarifa legal fosse nula. Nessa situação, tanto a tarifa efetivamente paga quanto o nível de proteção nominal tornam-se nulos.

ocorriam antes da isenção tarifária ( $M_1$ ). Contudo, esse método não pode ser aplicado, pois as importações anteriores sem redução tarifária não são observáveis. O segundo seria identificar se ainda ocorrem importações com pagamento integral da tarifa, mas essa informação não está disponível. O terceiro, baseado nos dados obtidos, é observar se a tarifa efetivamente paga é positiva ou igual a zero.

**Tabela 1 - Impacto dos regimes especiais aduaneiros e dos acordos de livre comércio sobre a proteção nominal e disponibilidade de dados**

Variáveis	1º caso	2º caso	Dados
Importação antes ( $M_1$ ) e após ( $M_2$ ) regimes especiais e acordos de livre-comércio	$M_2 < M_1$	$M_2 > M_1$	$M_1$ não observável
Importação com pagamento integral da tarifa ( $M_3$ )	$M_3 > 0$	$M_3 = 0$	$M_3$ não disponível
Tarifa paga ( $T_p$ )	$T_p > 0$	$T_p = 0$	Disponível
Proteção nominal (PN)	PN = tarifa legal	$0 \leq \text{PN} < \text{tarifa legal}$	

Fonte: elaboração própria.

## 2.2 Margens de preferência inferiores a 100%

Para mitigar os custos sociais decorrentes dos acordos de livre comércio, a redução das tarifas entre os países membros costuma ser implementada de forma gradual, por meio de margens de preferência que aumentam periodicamente até atingir 100%.

No âmbito da ALADI, criada em 1980, o Brasil concedeu inicialmente uma margem mínima de 20%, ampliada para países menos desenvolvidos e para determinados bens selecionados, que poderiam alcançar até 100%. A exceção eram os produtos incluídos na lista de exceção, para os quais a margem de preferência correspondia a 0%.

O plano original previa a elevação contínua dessas margens. Contudo, diante das dificuldades em obter consenso entre todos os países-membros para aceitar níveis mais altos, passou-se a utilizar os Acordos de Complementação Econômica (ACE), firmados entre dois ou mais países da ALADI, como instrumento para ampliar as margens de preferência em conjuntos específicos de produtos.

Atualmente, o Brasil concede margens de preferência mais elevadas por meio desses ACEs - muitas vezes assinados de forma sucessiva — que podem chegar a 100% e, em alguns casos, abrangem praticamente todos os bens em relação a determinados parceiros comerciais.

Além da ALADI, a tarifa preferencial é também aplicada nos acordos comerciais com África do Sul, Egito, Guiana, Índia, Israel, São Cristóvão e Névis e Suriname.

As importações com margem de preferência de 0% exigem o pagamento integral da tarifa, enquanto aquelas com margem de 100% recebem isenção total. Ambos os casos podem ser analisados conforme a seção anterior. O problema surge quando a margem de preferência se situa entre 0% e 100%, ou seja, quando a redução tarifária é apenas parcial.

Vamos rever os dois cenários da subseção anterior, agora com importações que contam com margens de preferência parciais. No primeiro caso, quando as importações com redução tarifária (parcial ou total) são inferiores às importações anteriores, a tarifa efetivamente paga permanece positiva, mas inferior à tarifa legal.

No segundo caso, quando as importações com redução tarifária - seja parcial ou total - superam o volume inicial, a proteção nominal diminui e passa a ser determinada pela tarifa preferencial (tmp). Nesse contexto, a tarifa legal torna-se, em parte, redundante.

Em resumo, sempre que a margem de preferência se encontra entre 0% e 100%, a tarifa efetivamente paga é positiva. Nessa situação, não é possível diferenciar os produtos entre os dois cenários anteriores para avaliar se a redução parcial ou integral da tarifa altera a proteção nominal.

Para contornar essa limitação, propõe-se observar se há importações com pagamento integral da tarifa. Contudo, como já mencionado, essa informação não se encontra disponível. Para superar essa restrição, adotamos o seguinte procedimento.

A receita tarifária arrecadada pelo governo, medida como proporção das importações totais (tarifa efetivamente paga) de um determinado produto, tem duas origens: (i) das importações sujeitas ao pagamento integral da tarifa e (ii) das importações beneficiadas por tarifa preferencial. Quando a tarifa efetivamente paga supera a arrecadação da tarifa preferencial, isso indica a ocorrência de importações com pagamento integral da tarifa. Embora não haja informação direta sobre a arrecadação da tarifa preferencial, esta pode ser estimada aplicando-se a margem de preferência sobre a tarifa legal, multiplicando o resultado pelas importações provenientes do país beneficiado e dividindo pelo total das compras externas. Assim, para todos os produtos em que há importações com pagamento integral da tarifa, a proteção nominal corresponde à tarifa legal. Nos demais casos, a proteção nominal revela-se inferior à tarifa legal.

### 3. Descrição dos dados e análise dos resultados

#### 3.1 Fontes dos dados<sup>7</sup> e amostra de produtos

As informações referentes à receita total arrecadada com o imposto de importação e o valor das importações CIF, ambos expressos em reais, no ano de 2024, por produto segundo a classificação de 8 dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul - Sistema Harmonizado (NCM-SH), foram disponibilizadas pela Coordenação Operacional Aduaneira (Copad), vinculada à Coordenação-Geral da Administração Aduaneira (Coana) da Receita Federal<sup>8</sup>. A partir desses dados, foi possível calcular a tarifa efetivamente paga por produto.

De acordo com os dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços<sup>9</sup>, em 2024 foram registradas importações em 8.748 produtos. Contudo, a Copad/Coana não disponibilizou informações referentes a 1.337 desses produtos, em cumprimento às exigências legais de sigilo fiscal, aplicáveis quando o número de empresas importadoras é inferior a quatro.

Adicionalmente, como o foco do estudo recai sobre a proteção nominal conferida pela tarifa, foram excluídos 1.720 produtos cuja tarifa legal era nula. Dessa forma, a análise concentra-se em 5.691 produtos, que representam 65% do total de itens importados e 66,7% do valor global das importações.

<sup>7</sup> Uma descrição de todos os dados utilizados pode ser solicitada pelo e-mail: [honorio.kume@mail.com](mailto:honorio.kume@mail.com)

<sup>8</sup> Informação Copad/Coana nº 296, de 10 de novembro de 2025, obtida por meio da Lei de Acesso à Informação.

<sup>9</sup> Disponível em Comex Stat (<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>), da Secex, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

### 3.2 Resultados

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos produtos da amostra final conforme o impacto das importações com redução tarifária sobre a proteção nominal, organizada em três categorias.

**Tabela 2 - Classificação dos produtos conforme o impacto das importações decorrente da redução tarifária sobre o nível de proteção nominal**

Proteção nominal e tarifa legal	Tarifas paga e preferencial	Número produtos	%	Importações FOB (US\$ milhões)	%
<b>1. Produtos importados com isenção total da tarifa</b>					
1.1 PN = T <sub>L</sub>	T <sub>P</sub> > 0	3.979	97,0	77.807	85,1
1.2 PN < T <sub>L</sub>	T <sub>P</sub> = 0	122	3,0	13.600	14,9
1.3 Subtotal		4.101	100,0	91.407	100,0
<b>2. Produtos importados com margem preferência entre 0% e 100%</b>					
2.1 PN = T <sub>L</sub>	M <sub>3</sub> > 0	1.549	97,4	73.261	87,1
2.2 PN < T <sub>L</sub>	M <sub>3</sub> = 0	41	2,6	10.862	12,9
2.3 Subtotal		1.590	100,0	84.123	100,0
<b>3. Todos os produtos (1 + 2)</b>					
3.1 PN = T <sub>L</sub>	T <sub>P</sub> > 0; M <sub>3</sub> > 0	5.528	97,1	151.068	86,1
3.2 PN < T <sub>L</sub>	T <sub>P</sub> = 0; M <sub>3</sub> = 0	163	2,9	24.462	13,9
3.4 Total geral		5.691	100,0	175.530	100,0

Símbolos: PN = proteção nominal, TL = tarifa legal, T<sub>p</sub> = tarifa efetivamente paga, M<sub>3</sub> = importações sujeitas ao pagamento integral da tarifa (estimada). Fonte: elaboração própria.

A primeira corresponde aos produtos que podem ser importados com isenção total da tarifa. Nesse grupo, encontram-se 4.101 produtos, dos quais 3.979 registram tarifa paga positiva, evidenciando a ocorrência de importações com pagamento integral da tarifa, de modo que a proteção nominal permanece definida pela tarifa legal. Apenas em 122 produtos todas as importações foram realizadas com redução total da tarifa, o que implica diminuição da proteção nominal.

Na segunda categoria, foram identificados 1.590 produtos para os quais o Brasil concedeu margens de preferência a parceiros de acordos comerciais. Dentre eles, 1.549 registraram tarifa paga superior à tarifa preferencial, indicando que ocorreram importações com pagamento integral da tarifa. Nesse contexto, a proteção nominal continua sendo determinada pela tarifa legal. Apenas em 41 produtos a diferença entre a tarifa paga e a preferencial foi nula.

A terceira categoria agrega os resultados das duas anteriores. Do total de 5.691 produtos analisados, em 97,4% dos casos, a proteção nominal, mesmo diante das importações realizadas sob regimes aduaneiros especiais ou provenientes de países beneficiados por acordos comerciais com isenção total ou parcial da tarifa, permaneceu definida pela tarifa legal.

Entre os 163 produtos que apresentaram redução na proteção nominal, 38,6% pertencem a setores reconhecidamente competitivos no mercado internacional: abate e produtos de carne, laticínios e pesca (23 produtos), agricultura (22) e produtos alimentares (18).

Os demais produtos encontram-se distribuídos nos seguintes setores: produtos químicos (20), equipamentos de informática e eletrônicos (14), defensivos, tintas e químicos diversos (8), metalurgia (7), outros equipamentos de transporte (7), móveis e diversos (5) e demais atividades<sup>10</sup> (39).

#### 4. Conclusões

O objetivo deste estudo foi avaliar se, ao permitir importações sob regimes aduaneiros especiais e firmar acordos comerciais que reduzem total ou parcialmente a tarifa, o governo faz com que a proteção nominal passe a ser determinada pela tarifa efetivamente paga, tornando o papel da tarifa legal como instrumento de proteção à indústria doméstica meramente formal.

Os principais resultados demonstram que:

- a) a tarifa efetivamente paga constitui apenas um indicador de incidência tributária, não sendo adequada para mensurar o nível de proteção; e
- b) na amostra de 5.691 produtos importados em 2024, verificou-se que 97,1% não apresentaram qualquer redução na proteção nominal, mesmo diante da vigência de isenções parciais ou totais do imposto de importação.

Portanto, mesmo diante da existência de regimes aduaneiros especiais e de acordos de livre comércio, a tarifa legal continua exercendo sua função de proteção à indústria doméstica frente à concorrência externa. Esse cenário, contudo, poderá se alterar caso o Brasil venha a firmar novos acordos de livre comércio com parceiros que possuam maior capacidade de oferta internacional.

#### Referências

- Castilho, M., & Nassif, A. (2025, 18 de outubro). O Brasil é um país protecionista? NÃO. Folha de São Paulo.
- CDDP-CINDES. Centro de Debate de Políticas Públicas e Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. (2016). A integração internacional da economia brasileira: Propostas para uma nova política comercial [Texto para Discussão sem número].
- Grant, M. (2020). Why special economic zones? Using trade policy to discriminate across importers. *American Economic Review*, 110(5), 1540–1571.
- Kume, H. (2023). Mudanças na tarifa aduaneira e no custo de transporte no Brasil no período 2019-2022: O que aconteceu com a proteção nominal? *Boletim de Economia e Política Internacional*, (35), 1–16.
- Portal do Agronegócio. (2018, 7 de novembro). Guedes sugere reforma tributária antes de “abertura comercial”. Portal do Agronegócio.
- Valor Econômico. (2016, 5 de setembro). Imagem de protecionista do Brasil é ‘folclore’, afirma Serra. Valor Econômico.

<sup>10</sup> Foram agrupados todos os setores com menos de cinco produtos.

---

# Vinte anos de proteção antidumping: convergências com a política comercial brasileira

*Leane Cornet Naidin*

## 1. Introdução

A implementação da primeira regulamentação da política antidumping no Brasil data de 1987<sup>1</sup>, quando os mecanismos administrativos de proteção contra concorrência de preços nas importações eram incompatíveis com as regras multilaterais. Foram substituídos pelos acordos antidumping e antissubsídios da OMC em 1995, no contexto preparatório para o processo de liberalização comercial iniciado no país nos anos 90<sup>2</sup>. À época, representaram uma modernização e maior transparência no arcabouço regulatório e institucional do país na área da "defesa comercial". Dado o elevado nível de proteção administrativa e tarifária vigente na economia brasileira até o final dos anos 80, a política antidumping não constituía, então, um instrumento de política comercial "necessário" - severos controles de importação mantidos pelo governo tornavam a indústria doméstica isolada da competição internacional.

Esse cenário se altera de forma significativa a partir de meados dos anos 90. A aplicação de medidas antidumping passou a se constituir em um instrumento relevante no arsenal de medidas de proteção que caracterizaram a administração de importações do país. A perspectiva de economia política da utilização desse instrumento passou a ser a de oferecer, à indústria doméstica, uma "compensação" pela maior exposição à concorrência internacional em razão da abertura comercial implementada em meados dos anos 90. A partir dos anos 2000, o Brasil se tornou um dos principais usuários da política antidumping no mundo.

Vários fatores explicam o maior ou menor recurso a essa política pelo Brasil, como o alinhamento do processo de liberalização comercial dos anos 90 com a política cambial, os ciclos de crescimento econômico do país e os marcos regulatórios da política comercial na época (Kume & Piani, 2004). Oliveira (2014) analisou a probabilidade de que características setoriais determinem a resposta governamental pela aplicação da proteção antidumping. Seus resultados mostram que a estrutura do comércio do país (importações e estrutura tarifária), desempenho econômico (produtividade e investimentos) e conteúdo dos fatores influenciam a adoção de medidas, e que fatores relacionados à economia política da proteção também são relevantes para essa decisão.

O ativismo recente da política antidumping no Brasil motivou também estudos acerca dos efeitos dessas medidas sobre o fortalecimento do poder de mercado das empresas beneficiadas e dos impactos negativos sobre a produtividade dos setores afetados (Kannebley Júnior., Remédio & Oliveira, 2017). A mera abertura de uma investigação gera contração nos fluxos das importações em exame, dada a incerteza sobre os custos futuros dessas importações. Este artigo apresenta uma análise estilizada sobre a evolução da prática brasileira na política antidumping ao longo dos últimos 20 anos, com indicadores que apontam para a convergência entre o recurso à proteção antidumping e a orientação geral da política comercial do país.

---

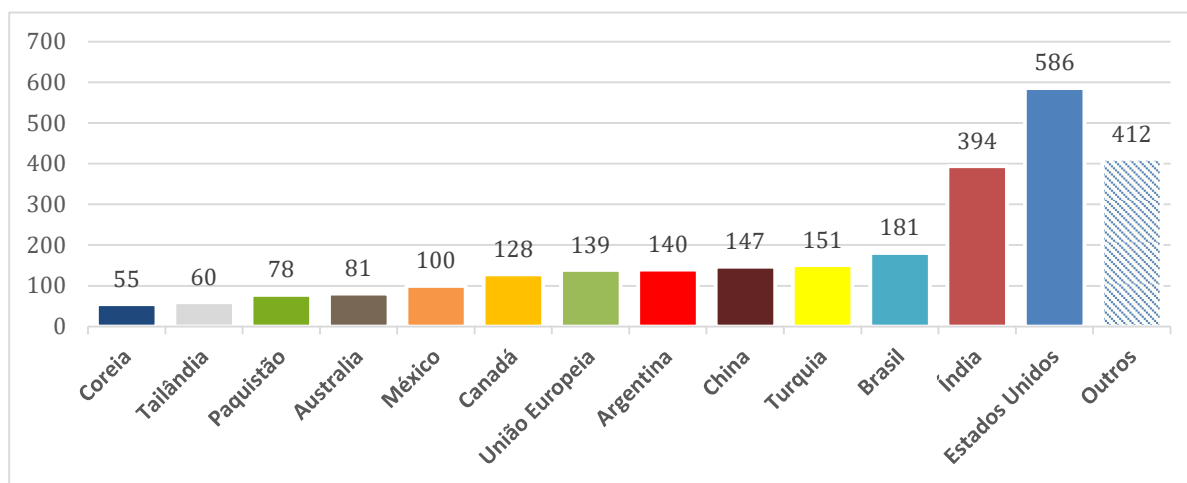
<sup>1</sup> Resolução nº 1227, da ex-Comissão de Política Aduaneira, de 14/05/1987 (DOU 02/06/1987 (nº 101, Seção 1, pág. 8.413).

<sup>2</sup> O Decreto nº 1.602/95, artigo nº 64, parágrafo 3º, e o Decreto nº 10.839/2021.

## 2. Evolução da prática antidumping brasileira

A posição brasileira entre os usuários da política antidumping é evidenciada pelo estoque de medidas aplicadas pelo país desde 2020 e em vigor em junho de 2025<sup>3</sup> (Gráfico 1). O país ocupa o terceiro lugar dentre os países membros da OMC no ranking de medidas em vigor no período 2020-junho 2025. As medidas adotadas pelo Brasil respondem por 6,8% do estoque do total registrado pela OMC, proporção superior às adotadas pela União Europeia (5,3%) e pelo Canadá (5,0%), tradicionais usuários do instrumento, bem como às de outros países em desenvolvimento e de renda média (Argentina, México, Austrália, Coreia do Sul, ou África do Sul, e só superado pelos EUA (22,1%) e Índia (14,9%).

**Gráfico 1: Países OMC - Medidas antidumping em vigor entre janeiro de 2020 e junho de 2025**



Fonte: WTO Portal, Trade Remedies, consulta em janeiro de 2026.

Esse cenário destoa da posição do Brasil no ranking do valor das importações mundiais de bens. Em 2024 o país se situava em 27º lugar nesse ranking, abaixo de todos os demais países em desenvolvimento que mais utilizam essa política: China (2º lugar) Índia (8º), México (11º), Coreia (10º), Turquia (23º), Tailândia (24º), só perdendo para Argentina (54º) e Paquistão (56º)<sup>4</sup>. Como se sabe, é reduzido o coeficiente de abertura comercial do Brasil, se comparado a outros países de renda média ou em desenvolvimento (CDPP, 2025).

O ativismo brasileiro acompanha a política tarifária do país, dado o nível de proteção vigente no Brasil para produtos industriais - segmento alvo da maior parte de medidas antidumping aplicadas mundialmente. Estudo do CDPP - Centro de Debate de Políticas Públicas, *Integração Comercial Internacional do Brasil* (2025) mostra que, apesar da redução das tarifas médias para produtos industriais, em 2022, de 13,8% para 11,7%, o Brasil se caracteriza por ser "um ponto fora da curva" quanto ao nível de proteção tarifária concedida a esses produtos - são elevadas as tarifas de importação do país, quando comparadas, por exemplo, com outros países em desenvolvimento, como China, México, Indonésia e

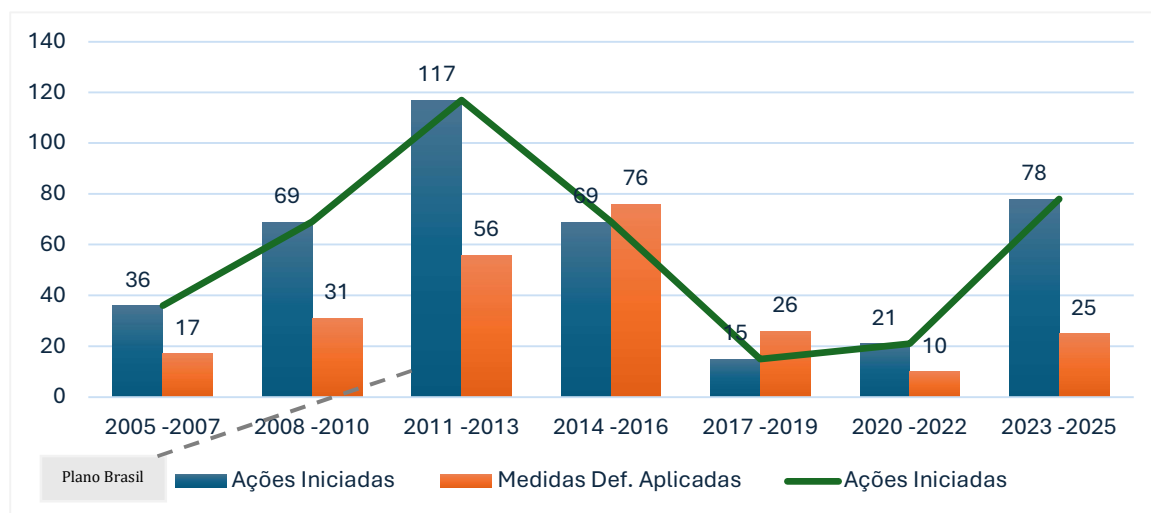
<sup>3</sup> Medidas aplicadas desde 2020 e em vigor em junho de 2025 (Organização Mundial do Comércio [OMC], n.d.). A contagem se refere às duplas produto/país. Um número "n" de países investigados, exportadores de um determinado bem, corresponde a "n" investigações. Medidas em vigor incluem as originais e as prorrogações de medidas. No Gráfico 1 a categoria "outros" inclui os países que individualmente respondem por menos de 2% das medidas aplicadas no período.

<sup>4</sup> Cindes, fonte World Development Indicators, atualização de 28/06/24.

Vietnã<sup>5</sup>. Nesse ano a tarifa de importação média no Brasil para produtos industrializados era de 11,8%, a da China de 6.6%, Indonésia 8%<sup>6</sup>, México 5,9% e Vietnã 9%.

Nesse contexto, cabe examinar o papel da política antidumping. O Gráfico 2 apresenta a evolução da prática da brasileira, ao longo dos últimos 20 anos. (Gráfico 2).

**Gráfico 2: Brasil - Investigações antidumping originais iniciadas e medidas aplicadas 2005-2025**



Alguns fatos marcam a evolução observada. Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior que estabeleceu prioridades para a política de comércio exterior, dentre elas, a aplicação de medidas de defesa comercial, "promovendo o desenvolvimento da indústria no Brasil". O plano estabeleceu como uma das metas a intensificação da política de defesa comercial, com maior celeridade no processo administrativo para a aplicação de medidas (Decreto nº 8.058; Decreto nº 10.839). Estudo empírico de Goldbaum e Pedrozo (2017) mostrou a importância desse Plano como explicação para o aumento expressivo de ações iniciadas pelo Brasil no período imediatamente posterior ao seu anúncio. Após o período de auge nessas iniciativas entre 2011-2013, que superou as de demais países usuários da política<sup>7</sup>, há redução no número de investigações iniciadas e de medidas aplicadas pelo país. Por sua vez, o período 2019/2022 foi marcado por esforços de liberalização tarifária, e observou-se redução no ativismo governamental na utilização da política antidumping.

O período mais recente, contudo, mostra nova reversão na orientação da política de defesa comercial. À intensa demanda por proteção correspondeu a resposta governamental positiva pela proteção antidumping: no último período (2023-2024), as iniciativas de abertura de ações antidumping aumentaram 266%, assim como a proporção de aplicação de medidas<sup>8</sup> nas investigações encerradas (de 59% no período 2021 a 2023 para 90% no biênio 2023-2024). (Quadro 1).

<sup>5</sup> Comparando-se apenas, nos últimos anos, com a Índia, que elevou substancialmente as tarifas de produtos industriais a partir de meados da década passada.

<sup>6</sup> Para a Indonésia o dado é de 2022. Dados WITS, elaboração CINDES

<sup>7</sup> <https://trade-remedies.wto.org/en>

<sup>8</sup> Excluem prorrogações de medidas. Dados do MDIC do período 2023-2024 mostram que 92% dos pedidos de prorrogação obtiveram resposta governamental positiva (MDIC, 2024).

**Quadro 1: Brasil - Investigações antidumping originais encerradas com imposição de medidas 2021-2025**

Total biênios	Nº de investigações iniciadas (A)	Nº de investigações encerradas (B)	Nº de investigações encerradas com medidas aplicadas (C)	Med. Def. / Nº de investigações encerradas em % (C\B)
2021 a 2022	12	17	10	59%
2023 a 2024	44	10	9	90%
2025	34	22	16	73%
Total	90	49	35	71%

Fonte: DECOM, MDIC, elaboração própria. Contagem com base nos pares produto/país de origem.

No Brasil, a utilização do instrumento antissubsídios (medidas compensatórias) se manteve marginal. Visa neutralizar os impactos de subsídios concedidos por outros países e tem um custo político mais elevado, pois requer a investigação de políticas governamentais de parceiros comerciais. Relatório da OCDE/OMC de outubro de 2025 evidencia o aumento nas investigações iniciadas por países do G20 contra subsídios concedidos por fornecedores externos entre 2023 e 2024 - aumento de 133%, uma provável reação ao retorno de políticas industriais intensivas em subsídios. Nesse período, o Brasil iniciou apenas uma investigação dessa natureza.

A intensa atividade na implementação da política antidumping suscitou questionamentos de segmentos econômicos importadores ou usuários industriais dos produtos sujeitos a essas medidas, em razão dos efeitos negativos da proteção antidumping sobre suas atividades econômicas<sup>9</sup>. Esses efeitos variam conforme as estruturas dos mercados e as características dos produtos envolvidos. O "Regime de avaliação do interesse público", instituído em 2017 no Brasil, visa identificar tais efeitos, não examinados nas investigações de defesa comercial. Estudo publicado pelo IPEA (Naidin, 2018) mostrou que, entre 2013 e 2018, os efeitos da elevada concentração na estrutura industrial do mercado doméstico e impactos negativos sobre as condições de concorrência nos setores beneficiados pela proteção antidumping formaram a justificativa para grande parte das medidas suspensas por razões de interesse público. Em 2023, o governo promoveu redução do alcance desse regime, ao tornar as avaliações de interesse público facultativas em todos os casos (Portaria SECEX nº 237) e limitar o escopo de critérios para a avaliação dos efeitos econômicos negativos das medidas sobre os agentes econômicos domésticos afetados, usuários dos bens a jusante na cadeia de produção.

### 3. Países e setores exportadores afetados por medidas antidumping aplicadas pelo Brasil

Os dados da OMC indicam a distribuição das medidas em vigor no Brasil, segundo os países exportadores e os setores afetados pela proteção antidumping<sup>10</sup>. Os dados detalhados entre 2020 e junho de 2025 são apresentados no **Anexo 1**. O total de medidas indicadas representa 72% do total em vigor no período. No tocante ao país exportador, os setores indicados representam, em cada país, de 80% a 100% das medidas aplicadas pelo Brasil. Afetam principalmente os exportadores da China e Estados Unidos, seguidos pela

<sup>9</sup> Em 2012 foi editado o primeiro regulamento para a avaliação do interesse público na aplicação dessas medidas, que instituiu o Grupo Técnico de Avaliação do Interesse Público (GTIP), no âmbito da Secretaria de Assuntos Internacionais do ex-Ministério da Economia. Em 2017 essa regulamentação foi complementada com a prescrição de critérios econômicos a serem seguidos nessa avaliação, por meio da Resolução CAMEX nº 29.

<sup>10</sup> Foram excluídos os países afetados individualmente por menos que 3% das medidas em vigor.

Coreia do Sul, Alemanha, China Taipei, México e Índia. Atingiram principalmente exportadores de bens industriais intermediários - produtos dos setores siderúrgico, plástico e químico.

A concentração setorial de medidas no Brasil é equivalente ao do conjunto dos países da OMC (OCDE/OMC, 2025). Segundo relatório da OCDE/OMC de novembro de 2025, as iniciativas de abertura de investigações antidumping de países do G20 se concentram em metais, plásticos e químicos, além de miscelânea de produtos manufaturados. No conjunto dos países, aumentaram 81% de 2023 a 2024. A participação das iniciativas brasileiras em relação ao total dos países do G20 passa de 4% em 2023 para 12% em 2024. Mais uma vez o ativismo brasileiro chama a atenção.

Há razões estruturais para explicar a incidência dos setores afetados. Grandes países produtores detêm elevadas escalas de produção, sujeitas a ciclos de excesso de capacidade, e contam com o mercado externo para o escoamento de sua produção a preços marginais. Nos seus mercados internos os produtos são vendidos por meio de contratos de longo prazo, a preços protegidos por medidas restritivas de importação, tornando-os superiores aos preços do mercado internacional.

As dinâmicas de concorrência e as estruturas de mercado da fabricação de produtos químicos, siderúrgicos, metais básicos, e de material plástico têm características que as situam de forma mais próxima ao chamado "dumping estrutural", ou de longo prazo - baseado na discriminação internacional de preços, como parte da política maximizadora de lucros das empresas produtoras, de forma a viabilizar aumento de capacidade produtiva.

Ainda que a legislação antidumping da OMC não defina as regras para a determinação da prática de preços de dumping com base nesses critérios, no caso brasileiro, a proteção antidumping sobre produtos industriais intermediários chama a atenção, no contexto geral da política comercial brasileira - é relativamente alta a incidência da proteção tarifária do Brasil para os padrões internacionais,

Ressalte-se ainda que no Brasil produtos químicos e siderúrgicos, metais e plásticos têm sido beneficiados por um regime transitório de proteção tarifária, criado no âmbito do Mercosul em 2021, com vigência até 2028, o regime de "Desequilíbrios Comerciais Conjunturais"<sup>11</sup>. Essa normativa autorizou os países do Mercosul a elevarem as alíquotas do Imposto de Importação acima da Tarifa Externa Comum (TEC) para as importações extrazona. Foi estabelecido para produtos específicos "*quando a conjuntura internacional gera desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional*" (MDIC, 2021a). Os pleitos atualmente em análise no governo sob esse mecanismo incluem majoritariamente produtos dos setores de metais básicos, químicos, e plásticos - 91% do total dos pleitos em análise (MDIC, 2021b). Produtos siderúrgicos também foram beneficiados por elevações tarifárias, em decisões anteriores.

#### 4. Considerações finais

No valor agregado das importações, o impacto das medidas de defesa comercial é relativamente reduzido<sup>12</sup>. Entretanto, seus efeitos restritivos sobre as compras externas dos produtos afetados podem ser significativos. Além disso, proporção relevante das investigações iniciadas é encerrada sem aplicação de medidas, por falta de mérito<sup>13</sup>, o que gera incerteza e instabilidade nos mercados importadores. As

<sup>11</sup> Ver decisões CMC nº 27/15 e 90/21 (MERCOSUL/CMC, 2015, 2021). A Resolução GECEX nº 272/2021, incorporou o mecanismo DCC ao ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Anexo IX da TEC.

<sup>12</sup> Dados da OCDE/OMC (2025) estimam que, no computo total, as medidas de defesa comercial (incluindo as de salvaguardas) afetaram cerca de 0,6% do valor total das importações mundiais de bens dos países do G20, no período outubro de 2024 a outubro 2025.

<sup>13</sup> No caso brasileiro, as medidas antidumping e antissubsídios são aplicadas na forma de sobretaxas sobre o preço CIF das importações. São cobradas individualmente de cada empresa exportadora investigada, em montantes distintos, mas o montante total das importações de cada origem é também afetado por meio da aplicação das

medidas permitem elevação dos níveis de proteção além das tarifas máximas consolidadas da OMC e podem incidir de forma discriminada por produtos de características técnicas específicas, não necessariamente especificados nas respectivas NCMs, e por cada empresa exportadora e país de origem. Assim, o nível de proteção contra os exportadores do país de origem desses produtos pode se elevar substancialmente - o que frequentemente implica a saída da(s) empresa(s) exportadora(s) do mercado do país importador.

A posição atual do Brasil como um dos principais usuários mundiais da proteção antidumping refletiu a orientação de que esse instrumento teria um papel relevante na estratégia da política comercial adotada nos últimos 20 anos, com exceção do período de 2017 a 2022. Como usual em políticas regulatórias, suas diretrizes gerais deixam ampla margem de interpretação às autoridades de implementação. Os aspectos substantivos e empíricos da política antidumping são, por sua própria natureza, factuais, e determinantes para a qualidade da governança do regime. Nesse contexto, a estratégia de política comercial de longo prazo é que norteia a implementação da política antidumping.

A prática do antidumping no país nos últimos 20 anos aponta para uma convergência com a orientação de uma estratégia de política comercial para o país que, ressalvados curtos períodos, tem se caracterizado pela ênfase na proteção da indústria doméstica contra importações.

### Referências

- Baumann, R., & Kume, H. (2013). Novos padrões de comércio e a política tarifária no Brasil. In E. Bacha & M. B. Bolle (Orgs.), *O futuro da indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Besedeš, T., & Prusa, T. J. (2017). The hazardous effects of antidumping. *Economic Inquiry*, 55(1), 9–30.
- Centro de Debate de Políticas Públicas – CDPP. (2025). *Integração comercial internacional do Brasil (Seção: Política comercial, elementos para uma reforma, pp. 26–28)*. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas.
- Decreto nº 8.058 de 26 de junho de 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos reativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8058.htm#art200](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8058.htm#art200)
- Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de medidas antidumping. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/d1602.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1602.htm)
- Decreto nº 10.839 de 18 de outubro de 2021. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação de existência de subsídios e à aplicação de medidas compensatórias. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10839.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10839.htm)
- Goldbaum, P., & Pedrozo Jr., F. (2017). *Impacto do Decreto 8.058/13 sobre investigações antidumping no Brasil (Working Paper nº 462)*. São Paulo: FGV – Escola de Economia.
- Kannebley Júnior, S. (2022). Antidumping. In M. Mendes Jr. (Org.), *Para não esquecer: Políticas públicas que empobrecem o país* (pp. 730–763). Rio de Janeiro: Editora Autografia.
- Kannebley Júnior, S., Remédio, R. R., & Oliveira, G. (2017). *Práticas de antidumping no Brasil: Uma avaliação empírica de seus efeitos sobre comércio, poder de mercado e produtividade*. [Mimeo]. CADE, citado em OCDE (2018).

---

“residual duties”, que incidem sobre as exportações dos demais exportadores do(s) país(países) de origem não investigados. Sendo assim, todos os exportadores do bem originários do país são afetados.

- Kannebley Júnior, S., & Remédio, R. (n.d.). Antidumping e concorrência no Brasil: Uma avaliação empírica. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-detrabalho-antidumping-e-concorrencia-no-brasil.pdf>
- Kume e Piani, "Mecanismos Antidumping y de Salvaguardias: la experiencia brasileña em el período 1988-2003", in *Salvaguardias y Antidumping e la liberalización comercial de América Latina- Combatiendo el fuego com fuego*, Siglo XXI, 20025.
- MERCOSUL/Conselho do Mercado Comum (CMC). (2015). Decisão CMC nº 27/15. Harmonização de normas relativas a defesa comercial no âmbito do MERCOSUL.
- MERCOSUL/Conselho do Mercado Comum (CMC). (2021). Decisão CMC nº 90/21. Atualiza diretrizes sobre medidas de defesa comercial no MERCOSUL.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC. (2024). Relatório DECOM nº 28. Departamento de Defesa Comercial.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC. (2021a, 28 de abril). Desequilíbrios comerciais conjunturais. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/desequilibrios-comerciais-conjunturais>
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC. (2021b, 28 de abril). Pleitos em análise. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/pleitos-em-analise>
- Naidin, L. C. (2018). Interesse público: Implicações para a política antidumping no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA. <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/86dd5a72-fc58-4fab-bf67-0c8445f8bf94>
- Naidin, L. C. (2019). O interesse público na política comercial brasileira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior – FUNCEX*, (139), abril/maio/junho.
- Oliveira, A. S. (2014). Industrial determinants of anti-dumping in Brazil – Protection, competition and performance: An analysis with binary dependent variable and panel data. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). <https://doi.org/10.1016/j.econ.2014.07.003>
- Organização Mundial do Comércio (OMC) (n.d.). Anti-dumping measures. WTO Trade Remedies. <https://trade-remedies.wto.org/en/antidumping/measures>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) & Organização Mundial do Comércio (OMC). (2025, novembro). 30th report on trade and investment measures.
- Portaria SECEX nº 237, de 7 de março de 2023. Dispõe sobre procedimentos administrativos de defesa comercial. Secretaria de Comércio Exterior. [https://www.gov.br/mdic/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/secex/portaria-secex/arquivos/2023/portaria-secex-237\\_2023.pdf](https://www.gov.br/mdic/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/secex/portaria-secex/arquivos/2023/portaria-secex-237_2023.pdf)
- Remédio, R. R. (2017). Impactos da medida antidumping sobre as firmas industriais brasileiras [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo – FEA-RP].
- Resolução CAMEX nº 29, de 5 de abril de 2017. Disciplina, no âmbito do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP), os procedimentos administrativos de análise de pleitos. Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (GECEX)
- Resolução GECEX nº 272, de 19 de novembro de 2021. Dispõe sobre a aplicação de medidas de defesa comercial e avaliação de interesse público. Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (GECEX) <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gecex-n-272-de-19-de-novembro-de-2021-362755288>

**Anexo 1: Brasil - Países e setores exportadores afetados por medidas antidumping aplicadas (medidas em vigor entre 2020 a junho de 2025)**

Países	Medidas AD / país / setores	% Medidas AD / país / setores
<b>China</b>	<b>56</b>	<b>31%</b>
- Metais básicos e seus produtos	18	32%
- Plástico, borracha e seus produtos	10	18%
- Artigos de pedra, gesso, cimento, cerâmica, vidros e outros	8	14%
- Produtos químicos ou indústrias relacionadas	5	9%
- Produtos têxteis	4	7%
- Máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos e suas partes e peças	4	7%
<b>Subtotal Setor/país</b>	<b>49</b>	
<b>Estados Unidos</b>	<b>14</b>	<b>8%</b>
- Produtos químicos ou indústrias relacionadas	10	71%
- Plástico, borracha e seus produtos	2	14%
<b>Subtotal Setor/país</b>	<b>12</b>	
<b>Coréia do Sul</b>	<b>10</b>	<b>6%</b>
- Plástico, borracha e seus produtos	6	60%
- Metais básicos e seus produtos	2	20%
<b>Subtotal Setor/país</b>	<b>8</b>	
<b>Alemanha</b>	<b>9</b>	<b>5%</b>
- Produtos químicos ou industriais relacionadas	5	56%
- Metais básicos e seus produtos	1	11%
- Polpa de madeira ou celulose; papel e artigos derivados	1	11%
- Plástico, borracha e seus produtos	1	11%
<b>Subtotal Setor/país</b>	<b>8</b>	
<b>China, Taipei</b>	<b>8</b>	<b>4%</b>
- Plástico, borracha e seus produtos	3	38%
- Metais básicos e seus produtos	2	25%
- Produtos químicos ou indústrias relacionadas	2	25%
<b>Subtotal Setor/país</b>	<b>7</b>	

<b>México</b>	<b>8</b>	<b>4%</b>
- Artigos de pedra, gesso, cimento, cerâmica, vidros e outros	3	38%
- Plástico, borracha e seus produtos	2	25%
- Produtos químicos ou indústrias relacionadas	1	13%
- Metais básicos e seus produtos	1	13%
<b>Subtotal Setor/país</b>	<b>7</b>	
<b>Índia</b>	<b>8</b>	<b>4%</b>
- Plástico, borracha e seus produtos	4	50%
- Produtos têxteis	2	25%
- Metais básicos e seus produtos	2	25%
<b>Subtotal Setor/país</b>	<b>8</b>	
<b>Outros (países que respondem, cada um, por pelo menos 3% das medidas)</b>	<b>17</b>	<b>9%</b>
- Produtos químicos ou indústrias relacionadas	6	35%
- Metais básicos e seus produtos	4	24%
- Plástico, borracha e seus produtos	7	41%
<b>Subtotal Setor/país</b>	<b>17</b>	
<b>Brasil - Subtotal países afetados (%)</b>	<b>130</b>	<b>72%</b>
<b>Brasil - Total medidas em vigor 2020-jun 2025</b>	<b>181</b>	<b>100%</b>

Fonte: WTO Portal-Trade Remedies.  
Consulta em janeiro/2026

---

# A evolução do sistema brasileiro de defesa comercial nas últimas duas décadas

Lucas Spadano

## 1. Introdução

Medidas de defesa comercial - antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas - são disciplinadas pelos Acordos da Organização Mundial do Comércio e permitem que governos protejam suas indústrias contra importações em determinadas circunstâncias.<sup>1</sup>

No caso das medidas antidumping e compensatórias, trata-se de sobretaxas destinadas a remediar a concorrência com produtos importados em condições consideradas injustas, em razão da prática de dumping (exportações a preços inferiores aos normalmente praticados no mercado interno) ou de subsídios (exportações a preços distorcidos por apoio estatal). No caso das salvaguardas, o objetivo é proteger temporariamente um setor produtivo contra os efeitos de um aumento expressivo de importações, durante o período necessário para seu ajuste às novas condições de concorrência.<sup>2</sup>

Embora a racionalidade econômica dessas medidas - sobretudo do antidumping - seja frequentemente questionada, seu uso permanece disseminado, em grande medida por razões políticas. Instrumentos dessa natureza podem funcionar como "válvulas de escape", permitindo que governos administrem pressões protecionistas sem abandonar compromissos mais amplos de liberalização comercial.<sup>3</sup>

Em tese, portanto, a possibilidade de recorrer à defesa comercial poderia contribuir para a sustentabilidade política da abertura comercial, seja no âmbito multilateral ou bilateral. Na prática, contudo, esses instrumentos também se tornam foco recorrente de controvérsias, tanto internamente quanto no plano internacional.<sup>4</sup>

No caso brasileiro, a experiência recente sugere que o sistema de defesa comercial ainda busca um ponto de equilíbrio. Em determinados momentos, ele se aproxima de um uso mais amplo das medidas como instrumento de proteção da indústria doméstica. Em outros, inclina-se para mecanismos de contenção e recalibração, destinados a limitar seus efeitos sobre setores usuários, cadeias produtivas e consumidores. Ao longo do tempo, observam-se, assim, movimentos pendulares entre maior e menor abertura à proteção, influenciados por escolhas institucionais legítimas, por circunstâncias econômicas específicas e pelo padrão de demanda do setor privado.

O presente artigo examina, de maneira sintética, a evolução institucional do sistema brasileiro de defesa comercial nas últimas duas décadas. Inicialmente, apresentam-se estatísticas que ajudam a contextualizar a crescente utilização do sistema. Em seguida, analisa-se a evolução normativa e procedimental da defesa comercial brasileira em quatro períodos distintos: a fase de consolidação inicial até 2013; o

---

<sup>1</sup> Ver World Trade Organization, *Understanding the WTO*, 5th ed., Geneva: WTO, 2015, p. 44-48, disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/understanding\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf).

<sup>2</sup> Ver John Jackson, *The World Trading System: law and policy of international economic relations*, 2<sup>nd</sup> ed, Cambridge (MA), MIT Press, 1997, p. 175-176 e 247-248.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Joost Pauwelyn, *The Transformation of World Trade*, 104 Mich. L. Rev. 1, 2005, p. 60-63, disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol104/iss1/1p>; Gunnar Niels & Adriaan ten Kate, *Antidumping Policy in Developing Countries: safety valve or obstacle to free trade?*, European Journal of Political Economy, Volume 22, Issue 3, September 2006, p. 618-638, disponível em <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.11.002>.

<sup>4</sup> Contenciosos sobre medidas de defesa comercial estão entre os mais frequentes no âmbito da OMC. Ver World Trade Organization, *Dispute Settlement Activity - some figures*, disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disputats\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputats_e.htm).

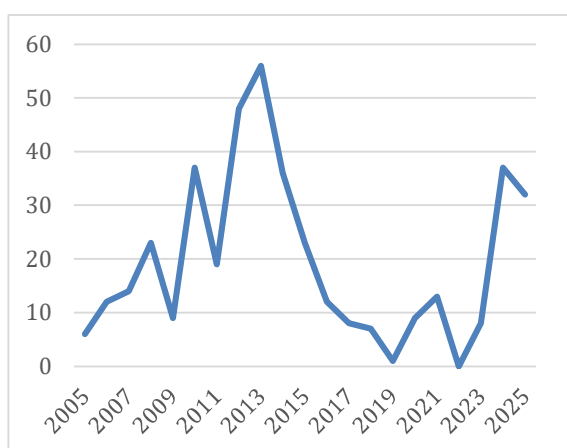
fortalecimento institucional promovido pelo Decreto nº 8.058/2013; o período de maior contenção e recalibração entre 2017 e 2022; e, por fim, a fase mais recente, marcada por nova intensificação da demanda e renovados desafios quanto ao equilíbrio institucional do sistema.

## 2. Processos de defesa comercial e medidas aplicadas desde 2005: visão geral

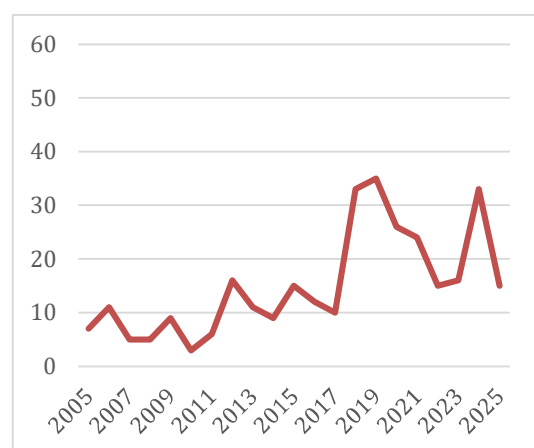
Nas últimas duas décadas, o uso das ferramentas de defesa comercial foi regularmente demandado pelo setor privado, com larga predominância das medidas antidumping, que representam aproximadamente 95% dos casos.<sup>5</sup> De 2005 a 2024, de acordo com dados publicados pelo Departamento de Defesa Comercial (DECOM),<sup>6</sup> foram apresentadas, em média, cerca de 53 petições por ano requerendo o início de investigações originais ou de revisões de final de período para prorrogação das medidas em vigor, após cinco anos de vigência. Cerca de 65% dessas petições resultaram efetivamente na abertura de processos.<sup>7</sup>

Os gráficos abaixo apresentam o número de investigações e revisões de final de período de medidas antidumping ou compensatórias iniciadas desde 2005, considerando-se uma medida por cada produto e país de origem investigado.

**Gráfico 1: Investigações de medidas antidumping/compensatórias iniciadas (2005-2025)**



**Gráfico 2: Revisões de final de período de medidas antidumping/compensatórias iniciadas (2005-2025)**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Relatório DECOM nº 28 (2024) e Painel de Defesa Comercial (2025).

<sup>5</sup> A preferência pelas medidas antidumping se explica por algumas razões: ainda que ambos os tipos de processos sejam complexos, a comprovação dos requisitos para a aplicação de medidas antidumping é mais acessível em comparação às medidas compensatórias, que exigem identificação e comprovação de programas de subsídios por governos estrangeiros; existem metodologias para o tratamento de “economias não de mercado” que favorecem a escolha do antidumping quando se trata de países como China e Vietnã; as medidas de salvaguarda têm duração máxima e exigem compromissos de reajuste do setor da indústria nacional pleiteante, ao passo que as medidas antidumping podem ser renovadas sucessiva e ilimitadamente por períodos de 5 anos, se comprovados os requisitos necessários - que são essencialmente o dumping e o dano causado pelas importações.

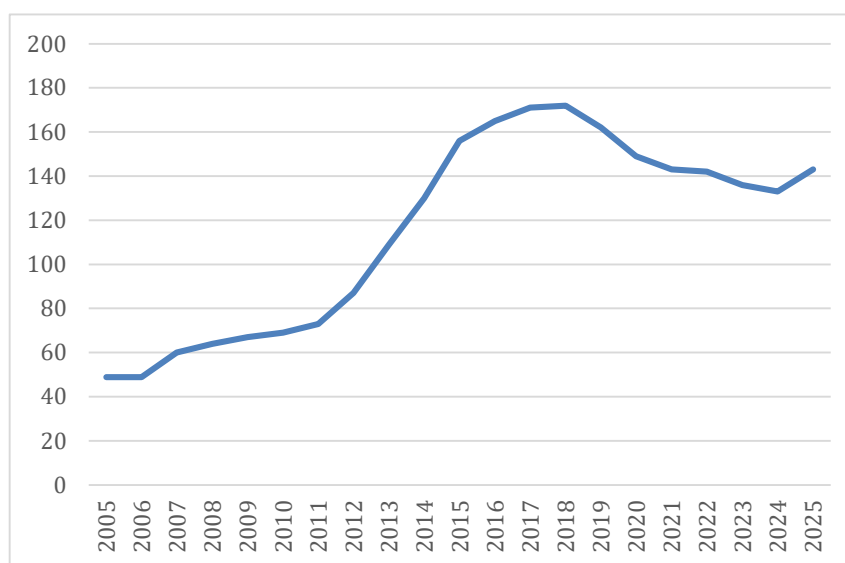
<sup>6</sup> O DECOM, criado em 1995 e situado na Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), é a autoridade investigadora brasileira, responsável pela condução dos processos de defesa comercial e elaboração de pareceres recomendando ou não a aplicação das medidas, cabendo hoje ao Comitê-Executivo de Gestão (GECEX) da Camex a decisão final.

<sup>7</sup> Relatório DECOM nº 28, 2024, p.11, disponível em: <a href="https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/estatisticas-e-historico/relatorios-anuais-decom">https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/estatisticas-e-historico/relatorios-anuais-decom</a>; Painel de Defesa Comercial, disponível em: <a href="https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/estatisticas-e-historico/estatisticas-de-defesa-comercial">https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/estatisticas-e-historico/estatisticas-de-defesa-comercial</a>;

Os dados revelam, de um lado, a elevada probabilidade de que uma medida venha a ser aplicada quando o processo é efetivamente iniciado; de outro, indicam que a autoridade investigadora atua com rigor na análise dos requisitos para abertura das investigações e para recomendação de aplicação das medidas.<sup>8</sup>

Dentre os processos iniciados, aproximadamente 74% resultaram na imposição de medidas. O estoque de medidas em vigor também se expandiu de forma significativa ao longo do período, alcançando níveis historicamente elevados na década de 2010, como mostra o gráfico abaixo.<sup>9</sup>

**Gráfico 3: Estoque de medidas antidumping/compensatórias em vigor no Brasil ao fim de cada ano (2005-2025)**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Relatório DECOM nº 28 (2024) e Painel de Defesa Comercial (2025).

Do ponto de vista setorial, conforme as estatísticas anuais divulgadas pelo DECOM, as medidas de defesa comercial concentram-se em alguns segmentos, sobretudo metais (especialmente siderurgia), plásticos e borrachas (resinas e pneus), produtos químicos, vidros e cerâmicas, e têxteis. Em conjunto, esses setores respondem por mais de 80% das medidas em vigor no Brasil.

As séries históricas evidenciam dois momentos de pico de demanda particularmente claros. O primeiro ocorreu entre 2011 e 2013, quando foram apresentadas em média mais de 90 petições por ano, em um contexto de forte valorização cambial do real frente ao dólar, que tornou mais atraentes as importações. O segundo iniciou-se em 2024, ano em que foram apresentadas 100 petições de início ou revisão de

<sup>8</sup> Essa avaliação se baseia puramente nas estatísticas apresentadas, como indicadores de tendências gerais de utilização do sistema. Não se faz aqui qualquer avaliação da adequação substantiva de decisões específicas.

<sup>9</sup> As medidas de salvaguardas não foram computadas. Desde 2005, apenas duas medidas de salvaguarda foram aplicadas pelo Brasil, ambas sobre coco ralado (em 2006 e 2010). Antes disso, em 2004, encerrou-se a vigência de salvaguarda anterior sobre brinquedos. Houve também dois processos de investigação de salvaguardas globais, sobre mídias ópticas graváveis (2009) e vinhos (2012), e um processo de investigação de salvaguardas bilaterais sobre não tecidos de Israel (2019), todos os casos sem aplicação de medidas ao final. No momento de redação deste artigo, há consulta pública em curso sobre a regulamentação detalhada dos processos para aplicação de salvaguardas bilaterais no Brasil, impulsionada pela esperada entrada em vigor do Acordo Mercosul-União Europeia.

medidas,<sup>10</sup> em um cenário internacional marcado pelo recrudescimento do protecionismo, por desvios de comércio e pela intensificação da concorrência de produtos importados a preços mais baixos, sobretudo da China, principal origem afetada por medidas de defesa comercial no Brasil.<sup>11</sup>

Essas estatísticas ajudam a contextualizar a evolução institucional do sistema brasileiro de defesa comercial nas últimas duas décadas, cuja trajetória é analisada a seguir.

### **3. A consolidação do sistema de defesa comercial (de 2005 até 2013)**

O período que antecede a edição do Decreto nº 8.058/2013 pode ser caracterizado como uma fase de consolidação do sistema brasileiro de defesa comercial. Observou-se, ao longo desses anos, crescimento gradual e consistente do número de investigações iniciadas, com participação ativa de diversos segmentos da indústria nacional.<sup>12</sup>

A defesa comercial passou a canalizar pressões setoriais que não encontravam vazão por outros meios, em um contexto em que os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil restringiam o uso de instrumentos tradicionais de proteção, como elevações tarifárias discricionárias. O antidumping emergiu, assim, como principal mecanismo disponível para lidar com alegações de concorrência de produtos importados em condições desleais e administrar as tensões distributivas associadas à abertura comercial.

Do ponto de vista normativo, o sistema operava principalmente com base no Decreto nº 1.602/1995, que incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro as regras do Acordo Antidumping da OMC. Embora suficiente para permitir o funcionamento das investigações, esse arcabouço apresentava grau relativamente limitado de detalhamento procedimental, deixando espaço relevante para o desenvolvimento de práticas administrativas ao longo do tempo. Nesse cenário, a autoridade investigadora teve papel central na construção do sistema, ao consolidar padrões técnicos e interpretativos que conferiram operacionalidade às disciplinas multilaterais no contexto brasileiro.

A complexidade técnica das investigações e a ausência de critérios mais explícitos em algumas etapas do processo exigiram investimento institucional contínuo na capacitação da autoridade investigadora e na consolidação de uma prática administrativa coerente. Em paralelo, as próprias investigações passaram a incorporar análises mais sofisticadas sobre valor normal, ajustes, causalidade e dano, aproximando a prática brasileira dos padrões observados em jurisdições mais maduras. Ainda assim, a fase anterior a 2013 permaneceu marcada por maior flexibilidade procedimental e por uso relativamente amplo do instrumento, compatível com o estágio de consolidação do sistema e com as demandas econômicas do período.

Outro avanço relevante no fim dessa fase foi a criação do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público, no âmbito da Camex.<sup>13</sup> Até então, apesar da existência de referência ao "interesse nacional" no

---

<sup>10</sup> Embora a abertura de processos de defesa comercial seja publicada por meio de Circulares da SECEX, as petições tramitam em processos sigilosos. As fontes públicas disponíveis do número de petições protocoladas são o relatório anual do DECOM (na data de elaboração deste artigo, disponível somente até o ano de 2024) e o Painel de Defesa Comercial, que indica o total de 94 petições recebidas no ano de 2025, incluindo petições de abertura de investigação, revisões e outros tipos, o que confirma a tendência atual de alta demanda por defesa comercial.

<sup>11</sup> Conforme as estatísticas publicadas anualmente pelo DECOM, a China é a origem de cerca de um terço das medidas de defesa comercial aplicadas pelo Brasil desde 2005. Hoje, há 57 medidas em vigor contra a China (cerca de 38%), principal alvo com larga vantagem sobre o segundo colocado, os Estados Unidos, alvo de 12 medidas.

<sup>12</sup> Conforme cálculos baseados nas séries históricas publicadas nos relatórios anuais do DECOM, a média de investigações mais que dobrou, de cerca de 15 por ano no período entre 1995 e 2004, para mais de 30 no período de 2005 a 2013.

<sup>13</sup> A Resolução Camex nº 13/2012 instituiu o GTIP e a Resolução Camex nº 50/2012 publicou roteiro a ser preenchido por partes interessadas em requererem a suspensão ou redução de medidas antidumping ou compensatórias por razões de interesse público.

Decreto nº 1.602/1995, não havia métodos institucionalizados para sopesar a aplicação de medidas diante do interesse público, o que ocasionalmente resultava em suspensões decididas diretamente pela Camex, sem procedimento prévio estruturado.<sup>14</sup>

Em retrospectiva, esse período foi decisivo para a afirmação da defesa comercial como parte integrante do arranjo institucional brasileiro no comércio internacional, mas também revelou limites importantes em termos de previsibilidade, transparência e explicitação de critérios, o que demandou a elaboração de um novo marco regulatório, adotado a partir de 2013.

#### **4. O Decreto nº 8.058/2013 e a busca por maior previsibilidade e eficácia da defesa comercial (2013-2017)**

A edição do Decreto nº 8.058/2013 é provavelmente o principal marco no desenvolvimento institucional do sistema brasileiro de defesa comercial. O novo regulamento surge em um momento em que o antidumping já ocupava posição central na política comercial do país e em que o volume de investigações e medidas vinha crescendo de forma consistente. A reforma normativa não representou propriamente ruptura, mas sim resposta institucional ao amadurecimento do sistema e às pressões por maior previsibilidade, transparência e eficácia.

Em resposta a objetivos previstos no Plano Brasil Maior, o Decreto buscou fortalecer a defesa comercial em três dimensões principais: conferir maior segurança jurídica aos processos, aumentar a celeridade das investigações e assegurar maior eficácia às medidas aplicadas. Para tanto, adotou regulamentação muito mais detalhada do que a do Decreto nº 1.602/1995, codificando práticas administrativas que haviam se consolidado ao longo do tempo e introduzindo novos instrumentos procedimentais.

Uma de suas inovações centrais foi o reforço do devido processo, com maior detalhamento das etapas processuais, dos direitos e deveres das partes e dos prazos aplicáveis, inclusive para determinações preliminares e eventual aplicação de direitos provisórios. Assim se conferiu maior previsibilidade temporal às investigações, aspecto relevante tanto para as partes demandantes quanto para exportadores, importadores e usuários dos produtos investigados.

A obrigatoriedade da determinação preliminar em prazo definido, de 120 a no máximo 200 dias, representou mudança especialmente importante, ao permitir que direitos provisórios fossem aplicados ainda em fase relativamente inicial do processo, reforçando a eficácia das medidas. O impacto dessa inovação se torna visível, por exemplo, em 2014, quando o sistema registrou número recorde de 20 medidas antidumping provisórias aplicadas no ano.

O Decreto também promoveu avanços relevantes em temas metodológicos sensíveis, como o tratamento de economias não de mercado, ao atribuir à Camex competência para concessão desse status e ao detalhar critérios para escolha e contestação de países substitutos, especialmente relevantes em casos envolvendo exportações chinesas.

Nesse aspecto, outra medida de elevada relevância foi a consolidação do entendimento de que a China poderia continuar a ser tratada como economia não de mercado após 2016, marco previsto no Protocolo de Acesso à Organização Mundial do Comércio. Apesar das controvérsias quanto ao texto do Protocolo, prevaleceu a interpretação de que, em investigações antidumping, seria possível manter metodologias alternativas de cálculo, com o uso de países substitutos para apuração do valor normal, mas com

---

<sup>14</sup> Ver Fabrizio Panzini e Lucas Spadano, *Defesa Comercial versus Interesse Público*, Valor Econômico, 28/12/2012.

importante nuance: houve inversão do ônus da prova, passando a caber aos petionários demonstrar a inexistência de condições de mercado no setor específico sob análise.<sup>15</sup>

No campo das revisões e de outros procedimentos relativos a medidas em vigor, o Decreto ampliou significativamente o leque de instrumentos disponíveis à autoridade investigadora. Revisões de final de período, revisões por alteração de circunstâncias, revisões para novos produtores ou exportadores e investigações anticircunvenção passaram a contar com disciplina própria, com definição de prazos, requisitos e procedimentos. Além disso, foram introduzidos mecanismos como avaliação de escopo e redeterminação, destinados a lidar com disputas sobre a abrangência objetiva e a eficácia das medidas ao longo do tempo.

A regulamentação do interesse público também ganhou maior densidade institucional, passando a contar com disposições expressas no próprio Decreto. Esse fato, em conjunto com o funcionamento do GTIP, fez com que houvesse número significativo de avaliações de interesse público no período, com manutenção da aplicação das medidas antidumping na maioria dos casos.<sup>16</sup>

O período entre 2013 e 2017 pode, assim, ser caracterizado como uma fase de fortalecimento institucional da defesa comercial brasileira. O Decreto nº 8.058/2013 elevou o grau de previsibilidade e segurança jurídica do sistema e ampliou sua capacidade de resposta técnica a situações variadas e complexas. Ainda que não tenha eliminado tensões inerentes ao uso do antidumping como instrumento de política comercial, o marco regulatório de 2013 forneceu bases mais sólidas para a gestão dessas tensões dentro de um ambiente institucional e normativo mais estruturado.

## 5. Mecanismos de contenção e recalibração da defesa comercial (2017-2022)

A partir de 2017, observa-se fase de maior ênfase em mecanismos de contenção e recalibração do uso dos instrumentos de defesa comercial, em paralelo à condução da política econômica por administrações de inclinação mais liberal. Sem alteração do arcabouço jurídico fundamental do sistema, ainda ancorado no Decreto nº 8.058/2013,<sup>17</sup> passaram a ganhar centralidade instrumentos voltados à modulação, suspensão ou redução do impacto das medidas aplicadas.

Um primeiro eixo dessa recalibração foi a ampliação do uso das avaliações de interesse público como mecanismo institucional de contenção das medidas. A Resolução CAMEX nº 29/2017 disciplinou de forma mais detalhada os procedimentos e critérios aplicáveis às avaliações conduzidas no âmbito do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público, introduzindo parâmetros analíticos em larga medida similares a critérios utilizados em análises de natureza concorrencial. Esse movimento foi aprofundado pela Portaria SECEX nº 8/2019, que consolidou, no âmbito da então denominada Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público,<sup>18</sup> a competência para conduzir tanto investigações de defesa comercial quanto avaliações de interesse público, e tornou "automáticas" essas avaliações em investigações originais,

<sup>15</sup> Ver Lucas Spadano, *O tratamento da China como economia (não) de mercado após 2016*, in Felipe Hees (Org.), *O Comércio Internacional no Século XXI: limites e desafios para a defesa comercial*, São Paulo: Editora Singular, 2015.

<sup>16</sup> Ver Relatório Anual do DECOM, 2024, Anexo 6.

<sup>17</sup> Em 2021, após muitos anos de tramitação, foi aprovado o Decreto nº 10.839/2021, substituindo o Decreto nº 1.751/1995 e harmonizando os procedimentos de investigação de subsídios e aplicação de medidas compensatórias com os previstos no Decreto nº 8.058/2013 para medidas antidumping. Apesar da atualização normativa, permanece ínfimo o uso de medidas compensatórias no Brasil, em comparação ao uso das medidas antidumping.

<sup>18</sup> A Subsecretaria corresponde ao DECOM, com nova nomenclatura decorrente da criação do Ministério da Economia em 2019, que encampou o MDIC e outros Ministérios.

passando a tramitar em paralelo às investigações de dumping e dano.<sup>19</sup> A Portaria SECEX nº 13/2020 detalhou ainda mais o procedimento.

O resultado foi a condução de número expressivo de avaliações de interesse público, exigindo complexas análises jurídicas e econômicas. Conforme estudo da Confederação Nacional da Indústria, a prática brasileira nesse período mostrou-se singular ao resultar, em proporção significativa dos casos, na suspensão ou modificação das medidas originalmente impostas, invertendo tendência observada em fases anteriores e distinguindo-se de jurisdições como Canadá e União Europeia, onde o instrumento tende a ser utilizado de forma mais excepcional.<sup>20</sup> Esse padrão gerou percepções de que tais avaliações passaram a operar, funcionalmente, como instância recursal das medidas de defesa comercial.

O segundo eixo de recalibração foi o uso mais frequente de mecanismos de suspensão e modulação de medidas previstos no próprio Decreto nº 8.058/2013, em especial nas revisões de final de período. Destacam-se, nesse contexto, as Portarias SECEX nº 151, nº 152 e nº 153, que trataram, respectivamente, do uso do "preço provável" das exportações como parâmetro para modulação dos direitos, da suspensão de medidas com base no art. 109 do Decreto nº 8.058/2013<sup>21</sup> e da prorrogação de medidas com redução do montante aplicado. Essas normas foram posteriormente consolidadas na Portaria SECEX nº 171/2022.

Em conjunto, avaliações de interesse público e metodologias de modulação demonstram que o período 2017-2022 foi marcado por esforço deliberado de contenção do uso da defesa comercial, compatível com uma orientação mais liberal da política econômica. Esse movimento não implicou abandono da defesa comercial como política pública, mas sua utilização de forma bem mais seletiva e condicionada, valendo-se do detalhamento de certas ferramentas normativas para recalibrar seus efeitos. Isso pode ter influenciado a redução da demanda por novas medidas, evidenciada nos gráficos apresentados na seção 2 deste artigo.

Ao mesmo tempo, a intensidade e a abrangência desses mecanismos suscitaram debates relevantes sobre os limites entre a necessária modulação técnica das medidas e o risco de esvaziamento dos propósitos esperados dos instrumentos de defesa comercial, tensão que parece ter impulsionado o pêndulo ao sentido oposto na fase subsequente do sistema.

## 6. Pressões crescentes sobre o sistema e os desafios do equilíbrio institucional (2023-presente)

O período mais recente da defesa comercial brasileira é marcado por nova inflexão na orientação do sistema, paralela ao retorno de uma administração federal de viés mais intervencionista na política econômica e à intensificação de tendências protecionistas no comércio internacional. A partir de 2023, observa-se conjunto de decisões normativas e práticas administrativas que sinalizam fortalecimento do sistema de defesa comercial e retomada de aplicação mais robusta de seus instrumentos tradicionais.

Um primeiro elemento dessa mudança foi a redefinição do papel das avaliações de interesse público. Com a edição das Portarias SECEX nº 237 e nº 282, ambas de 2023, restabeleceu-se o caráter facultativo dessas avaliações e promoveu-se simplificação significativa de seus procedimentos. Diferentemente do regime

---

<sup>19</sup> No caso das revisões, a abertura da avaliação permaneceu formalmente facultativa, embora, na prática, tenha se tornado bastante usual. Ver, sobre a prática do período, CNI, *A Prática Brasileira em Avaliações de Interesse Público sobre Medidas de Defesa Comercial*, Brasília, 2021, disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2021/3/pratica-brasileira-em-avaliacoes-de-interesse-publico-sobre-medidas-de-defesa-comercial/>>.

<sup>20</sup> Ibid. O estudo da CNI registra que 18 das 51 medidas de defesa comercial avaliadas de 2019 a 2021 (35%) foram alteradas, suspensas ou extintas, ao passo que União Europeia, Canadá e Nova Zelândia não promoveram modificações nas medidas analisadas no mesmo intervalo.

<sup>21</sup> O art. 109 do Decreto nº 8.058/2013 permite que o DECOM prorrogue medidas antidumping com imediata suspensão, caso haja dúvidas sobre a evolução futura das importações.

anterior, em que as avaliações tramitavam em paralelo às investigações, de modo que havia tempo hábil para detalhadas análises de elevada complexidade técnica, o novo desenho passou a prever, como regra geral, a possibilidade de requerimento apenas após a aplicação da medida definitiva e avaliações de curta duração. A redução do escopo analítico e dos prazos do procedimento contribuiu para tornar a suspensão ou modificação de direitos por razões de interesse público novamente excepcional.

A segunda mudança importante foi o quase total afastamento, na prática do DECOM - novamente sob sua denominação tradicional no âmbito do restabelecido MDIC - das metodologias que vinham sendo utilizadas para reduzir o montante das medidas antidumping em revisões de final de período. Instrumentos como o uso do "preço provável" das exportações ou a suspensão de medidas praticamente deixaram de ser aplicados. Em termos combinados, essas mudanças sinalizaram fortalecimento das medidas de defesa comercial como ferramenta de política comercial e podem ter contribuído para encorajar a retomada da demanda pelos instrumentos, como evidenciam os dados apresentados anteriormente. Em 2024, por exemplo, foram aplicadas 14 medidas antidumping provisórias, número inferior apenas ao recorde observado em 2014.<sup>22</sup>

Esse movimento, contudo, não se apresenta de forma inteiramente linear. Mais recentemente, observou-se redução significativa na aplicação de direitos provisórios, em razão de preocupações com impactos excessivos das medidas sobre a economia e sobre setores usuários. De forma igualmente relevante, passaram a ocorrer, em alguns casos, alterações ou suspensões de medidas antidumping por razões de interesse público adotadas de ofício, sem correspondente abertura de procedimentos formais que permitam participação de partes interessadas.

Essas práticas despertam preocupações quanto ao devido processo e à previsibilidade decisória em casos que exigem avaliações de elevada complexidade técnica, o que pode gerar percepções de insegurança jurídica para os atores econômicos envolvidos e tensionar um dos pilares centrais da institucionalidade construída ao longo dos últimos anos e desejável para o sistema de defesa comercial: a separação entre decisões embasadas em critérios eminentemente técnicos e decisões mais orientadas por razões políticas.<sup>23</sup> Esse quadro se torna desafiador para o próprio DECOM, chamado a conduzir processos complexos sob fortes pressões setoriais e com recursos humanos mais limitados que em fases anteriores, quando havia menor demanda pelas medidas de defesa comercial.<sup>24</sup>

O cenário atual revela, assim, elevada demanda e uso intenso do sistema de defesa comercial, em meio à coexistência de sinais institucionais parcialmente contraditórios. De um lado, observa-se fortalecimento normativo e simbólico do instrumento; de outro, emergem práticas pontuais que relativizam a previsibilidade procedimental e reintroduzem elementos de incerteza no processo decisório. Há também dificuldades de disponibilização de mais recursos que assegurem atuação ágil e apropriada da autoridade

---

<sup>22</sup> Relatório DECOM nº 28, 2024, p.12.

<sup>23</sup> Não se ignora que qualquer decisão sobre ferramentas de política comercial será informada também por questões político-econômicas, para além dos critérios técnicos ou jurídicos que fundamentem as medidas. Porém, há muito mérito, no entendimento deste autor, em atribuir o maior peso possível aos critérios mais técnicos, que podem contribuir para a legitimidade do sistema de defesa comercial no longo prazo e mitigar pressões.

<sup>24</sup> Vale destacar que, ao longo de todas as fases abordadas neste artigo, a autoridade investigadora se empenhou, dentro de cada contexto político-institucional em que se encontrava, em atuar de modo transparente e acessível aos usuários do sistema de defesa comercial brasileiro. Exemplos disso incluem a publicação de guias - como o Caderno nº 3 (2015) sobre metodologias de cálculo da margem de dumping, o Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial (2020) e o Guia Antidumping (2020), atualizado em 2022 - além dos Relatórios anuais e do crescente detalhamento dos pareceres técnicos em cada investigação - ver <a href="https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/guias">https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/guias. Também merecem destaque avanços práticos relevantes, como a dispensa de tradução para documentos nos idiomas oficiais da OMC (art. 18 da Lei nº 12.995/2014) e a plena digitalização dos processos, hoje integralmente conduzidos no SEI - Sistema Eletrônico de Informações.

investigadora. Esses "sinais trocados" não inviabilizam a funcionalidade do sistema, mas indicam a persistência das dificuldades em estabilizá-lo em um ponto de equilíbrio duradouro.

## 7. Conclusão: em busca do equilíbrio

A evolução do sistema brasileiro de defesa comercial ao longo das últimas duas décadas revela trajetória marcada por crescente densidade normativa, sofisticado desenvolvimento institucional e uso cada vez mais intenso dos instrumentos disponíveis, em especial das medidas antidumping. Esse percurso, contudo, não se desenvolveu de forma linear. Ao longo do tempo, o sistema oscilou, como um pêndulo, entre fases de uso mais robusto da defesa comercial como instrumento de proteção da indústria doméstica e fases em que se privilegiaram mecanismos de contenção e recalibração de seus efeitos.

Esses movimentos refletem escolhas institucionais legítimas, moldadas pelas circunstâncias político-econômicas de cada período. A consolidação inicial do sistema, a partir da internalização das disciplinas multilaterais, foi seguida por fortalecimento normativo expressivo com a edição do Decreto nº 8.058/2013, que buscou elevar o grau de previsibilidade, segurança jurídica e eficácia da defesa comercial. Posteriormente, em contexto de orientação mais liberal da política econômica, intensificou-se o uso de instrumentos voltados à modulação das medidas, como as avaliações de interesse público e metodologias específicas de redução do montante dos direitos. Mais recentemente, em paralelo ao retorno de uma administração federal de viés mais intervencionista e à intensificação do protecionismo no cenário internacional, o sistema voltou a ser fortemente demandado, ao mesmo tempo em que persistem tensões internas e sinais institucionais parcialmente contraditórios.

A análise desenvolvida ao longo deste artigo sugere que a melhor funcionalidade do sistema brasileiro de defesa comercial não está associada a um dos extremos do pêndulo, mas à busca contínua de um equilíbrio institucional mais estável. Nesse sentido, a preservação de uma abordagem eminentemente técnica - baseada em critérios objetivos, devido processo, transparência e fundamentação consistente - emerge como elemento central para assegurar a legitimidade e a previsibilidade do sistema. Tal abordagem não apenas qualifica a tomada de decisões, como também mitiga pressões excessivas, conjunturais ou até contraditórias sobre as autoridades componentes, especialmente em períodos de maior estresse econômico, que tendem a estressar também o próprio sistema de defesa comercial.

Sob uma perspectiva pragmática, considerando que os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, no âmbito do Mercosul e da OMC, limitam juridicamente o uso de outras formas tradicionais de proteção da indústria, o antidumping tende a continuar desempenhando papel central e recorrente como válvula de escape, especialmente tendo em conta os desafios estruturais da indústria brasileira e conjunturais do atual caótico cenário internacional.

A consolidação de uma institucionalidade robusta, tecnicamente orientada e procedimentalmente previsível aparece, assim, como o principal fator capaz de permitir que o sistema brasileiro de defesa comercial cumpra sua função de forma equilibrada, legítima e sustentável ao longo do tempo. Para o futuro, o desafio central reside em assegurar que as escolhas de cada governo se deem dentro de um arranjo institucional coerente, capaz de absorver pressões crescentes sem comprometer os pilares técnicos que sustentam o próprio sistema.

## Referências

Confederação Nacional da Indústria. (2021). A prática brasileira em avaliações de interesse público sobre medidas de defesa comercial. <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2021/3/pratica-brasileira-em-avaliacoes-de-interesse-publico-sobre-medidas-de-defesa-comercial/>.

- Jackson, J. H. (1997). *The world trading system: Law and policy of international economic relations* (2nd ed.). MIT Press.
- Niels, G., & ten Kate, A. (2006). Antidumping policy in developing countries: Safety valve or obstacle to free trade? *European Journal of Political Economy*, 22(3), 618–638. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.11.002>.
- Panzini, F., & Spadano, L. (2012). Defesa comercial versus interesse público. *Valor Econômico*.
- Pauwelyn, J. (2005). The transformation of world trade. *Michigan Law Review*, 104(1), 1–65. <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol104/iss1/1>.
- Spadano, L. (2015). O tratamento da China como economia (não) de mercado após 2016. In F. Hees (Org.), *O comércio internacional no século XXI: Limites e desafios para a defesa comercial*. Editora Singular.
- World Trade Organization. (2015). *Understanding the WTO* (5th ed.). [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/understanding\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf).
- World Trade Organization. (n.d.). Dispute settlement activity – Some figures. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disputats\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputats_e.htm).
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. Departamento de Defesa Comercial. (2015). Caderno DECOM nº 3: A determinação de dumping no processo de defesa comercial. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/caderno-decom-3.pdf>.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. (2020). Guia consolidado de interesse público em defesa comercial. [https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/apresentacoes-e-palestras/apresentacao\\_-\\_guia\\_processual\\_e\\_material\\_consolidado\\_-\\_sdc04-05-2020.pdf](https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/apresentacoes-e-palestras/apresentacao_-_guia_processual_e_material_consolidado_-_sdc04-05-2020.pdf).
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público. (2022). Guia de investigações antidumping (versão 2022). <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/guias>.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Departamento de Defesa Comercial. (2024). Relatório DECOM nº 28. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/estatisticas-e-historico/relatorios-anuais-decom>.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Departamento de Defesa Comercial. (n.d.). Painel de defesa comercial. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/estatisticas-e-historico/estatisticas-de-defesa-comercial>.

---

# Processo Produtivo Básico (PPB): incentivo à indústria ou fonte de distorções para competitividade, concorrência e inovação?

*José Augusto C. Fernandes*

## 1. Introdução

O Processo Produtivo Básico (PPB) tornou-se um elemento central da política industrial brasileira a partir dos anos 1990, funcionando como contrapartida à concessão de incentivos fiscais a diversas indústrias, particularmente as ligadas ao setor de tecnologias da informação e comunicação (TIC) e a outros segmentos estabelecidos na Zona Franca de Manaus. Bens de informática e automação fabricados em qualquer parte do território nacional que buscam benefícios da Lei de Informática—incentivos de P&D—também precisam cumprir o PPB específico do produto.

Concebido como instrumento de promoção industrial, o PPB gera efeitos contrários ao seu objetivo inicial. Ao impor barreiras à entrada de novos concorrentes, preservar estruturas industriais estabelecidas e restringir a concorrência, o instrumento compromete o dinamismo do sistema de inovação, tornando-o menos flexível e adaptável. O PPB reduz as infinitas possibilidades de se produzir um bem em um ambiente em constante mutação. Suprime os incentivos corretos para buscar novas formas de produção mais eficientes

Ao estar associado à localização de plantas industriais em regiões distantes dos principais centros consumidores e produtivos (ex.: ZFM), o PPB contribui para a formação de um modelo caracterizado por elevados custos logísticos, forte dependência de proteção tarifária e manutenção de unidades produtivas em escala subótima, dada a frequente redundância de localizações na ZFM e em outras regiões do país. A impossibilidade de exportação competitiva dos produtos brasileiros, devido aos altos custos de produção e à localização geográfica de Manaus, perpetua esta limitação.

Desde a fundação do CINDES, o tema foi objeto de diversos estudos, conduzidos por José Tavares de Araujo Jr. (2014, 2016). Este artigo retoma essa tradição e examina as múltiplas dimensões, as limitações e a trajetória evolutiva desse instrumento<sup>1</sup>.

## 2. O Processo Produtivo Básico (PPB): Origem, Evolução e Limitações

### - Origem e Propósito

O Processo Produtivo Básico (PPB) foi formalmente criado pela Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, como parte das políticas de industrialização associadas aos incentivos da Zona Franca de Manaus. Esta mudança ocorre em paralelo ao fim da reserva de mercado em informática, substituindo índices mínimos de nacionalização e restrições à importação pelos requisitos mínimos de produção local, definidos pela Lei nº 8.387/1991. O objetivo central é condicionar a concessão de incentivos fiscais a operações fabris que caracterizem efetiva industrialização do produto, funcionando como política de conteúdo local tanto na Zona Franca de Manaus (ZFM) quanto no restante do país.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A análise tem como referência Fernandes e Fonseca (2025) em estudo do CDPP

<sup>2</sup> Exemplos de produtos com Processos Produtivos Básicos: bens de informática e telecomunicações, condicionadores de ar split, motocicletas, motonetas e ciclomotores, bicicletas, suprimentos para máquinas copiadoras, multifuncionais e impressoras a laser, balanças eletrônicas. Note-se que no caso de Tecnologias de Informação e Comunicação, o cumprimento das etapas do Processo Produtivo Básico é condição para o acesso aos incentivos de P&D oriundos da Lei de Informática

### **- Definição e funcionamento**

O acesso aos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e da Lei de Informática exige que as empresas elaborem e cumpram o Processo Produtivo Básico definido para cada produto. Novas empresas podem adotar PPBs já existentes ou propor novas versões para análise pelo Grupo Técnico Interministerial (GT-PPB). Esse processo é formalizado por meio de Portarias Interministeriais e pode ser ajustado, sujeito a avaliações e tempos de análise, diante de dificuldades industriais, limitações na oferta doméstica ou avanços tecnológicos.

Não é incomum que a continuidade das atividades industriais exija alterações nas portarias do PPB. Isso ocorre, por exemplo, quando as exigências de conteúdo local se provam inviáveis, quando restrições à terceirização comprometem a produção ou quando novas tecnologias demandam o redesenho das etapas produtivas. Em muitos casos— em bens incentivados pela Lei de Informática—, a maior flexibilidade nas obrigações de conteúdo local é acompanhada de compromissos adicionais de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Um exemplo dessas mudanças foram as flexibilizações introduzidas nas regras para celulares entre 2014 e 2018, que passaram a permitir o uso de cartões de memória, autorização para terceirização e incentivos ao padrão nacional de TV digital.

Além disso, existem mecanismos de dispensa ou quotas para etapas que não podem ser cumpridas, geralmente condicionados a contrapartidas em investimentos em P&D. A principal mudança estrutural nas regras do PPB decorreu de um painel da Organização Mundial do Comércio (OMC), que condenou diversos aspectos dos programas brasileiros por violarem o princípio do tratamento nacional e caracterizarem subsídios vinculados a conteúdo local.

O sistema, contudo, impõe uma alta carga burocrática e custos significativos de transação, dificultando a integração das empresas brasileiras às cadeias globais de valor — especialmente nos setores de rápida inovação tecnológica, como o de TICs. Com frequência, as exigências de conteúdo local superam as capacidades produtivas nacionais, levando à necessidade de exceções e adaptações. A indução ao adensamento da produção gera camadas de custos por conta da obrigação de se montar, no país, várias etapas do processo produtivo, que podem ser desnecessárias, segundo critérios de eficiência econômica.

A partir de 2020, o governo implementou várias alterações no PPB para responder às dificuldades enfrentadas pelas indústrias durante a pandemia de COVID-19. Foram estabelecidas flexibilizações temporárias e ajustes nos cronogramas de cumprimento das obrigações.

### **- Flexibilização e P&D**

Depois de decisões de painel da OMC que condenaram aspectos dos programas brasileiros, em 2019 foi introduzido o modelo de pontuação, tornando as exigências do PPB mais flexíveis. Empresas não precisam cumprir todas as etapas, mas sim atingir uma meta de pontos. No caso de TICs, as empresas podem substituir algumas obrigações por gastos com pesquisa, desenvolvimento e inovação, especialmente em projetos desenvolvidos na Amazônia ou em TICs consideradas prioritárias pelo governo.

Recursos de P&D destinados por obrigação legal, decorrente da Lei de Informática, passaram, em muitos casos, a financiar institutos privados, universidades e startups nacionais, concentrando-se sobretudo no setor de software. Isso ajudou a consolidar centros de pesquisa pelo país, embora, por seu amplo escopo, nem sempre resulte em impulso à inovação nas empresas que têm a obrigação de realizar esses gastos. O recurso tende mais a viabilizar projetos triviais do que à inovação de impacto global.

### **- Limitações e Impactos sobre a Produtividade**

O PPB resulta em deficiências de produtividade, rigidez diante do progresso tecnológico, baixa especialização e uso ineficiente dos recursos públicos destinados a P&D, no caso de TICs— desafios agravados pela complexidade da supervisão de milhares de PPBs em vigor. Os impactos negativos sobre a produtividade decorrem tanto de metas excessivamente detalhadas quanto de custos e incertezas regulatórias associados à expectativa de flexibilizações. Além disso, os investimentos em P&D realizados por exigência legal nem sempre se traduzem em estímulos efetivos à inovação competitiva, pois carecem da pressão de mercado que normalmente impulsiona ganhos de eficiência e diferenciação tecnológica.

Há claras limitações neste modelo de indução de P&D. A lógica do desenvolvimento de P&D das empresas internacionais não é significativamente afetada por este mecanismo. A atuação dessas empresas no Brasil está em uma etapa da cadeia de valor com elevados requisitos de investimento e inovação. O centro da sua pesquisa se localiza em poucos *clusters* globais e os incentivos da Lei de Informática têm efeito limitado, restrito a atividades mais periféricas ou de adaptação ao mercado local.

O P&D incentivado é uma etapa necessária para que estas empresas acessem o mercado local, cabendo à filial descobrir como utilizar o incentivo de forma mais eficaz. É um incentivo, que pelo escopo amplo da definição de P&D, concorre para viabilizar economicamente a produção local de montagem e fator de equilíbrio de localização de produção entre regiões. O impacto sobre a inovação é limitado.

O PPB é normalmente associado ao setor de TICs na ZFM e demais regiões do país. Ele, no entanto, é aplicado a todas as operações industriais da ZFM. Um exemplo de como os efeitos do PPB se manifestam pode ser observado no caso da produção de ar-condicionado no Brasil. (Box 1).

#### Box 1: PPB para Produção de Ar-Condicionado: exemplo de ineficiência da política

O Processo Produtivo Básico (PPB) para ar-condicionado no Brasil é fonte de importantes distorções que limitam a eficiência energética e a competitividade do setor. As principais dificuldades estão concentradas na exigência de conteúdo nacional para compressores, componente que representa o maior consumo energético dos equipamentos de climatização.

O principal problema do PPB de ar-condicionado reside na dependência de um único fornecedor nacional de compressores. Há uma única empresa, de origem internacional, que atende aos critérios do PPB para produção de compressores de ar-condicionado. Esta situação cria distorções significativas que configuram uma virtual reserva de mercado para este componente essencial.

Para aparelhos split, as montadoras devem adquirir 30% dos compressores rotativos e alternativos abaixo de 18.200 BTU/h de fabricantes nacionais, enquanto para condicionadores de janela este percentual sobe para 50%. Esta exigência força as multinacionais produtoras de aparelhos de ar-condicionado a modificarem seus projetos para incorporar compressores da empresa fornecedora, contrariando suas cadeias de suprimento internacionais estabelecidas.

A disponibilidade limitada de compressores de alta eficiência produzidos no Brasil tem sido citada pelas fabricantes como uma das principais barreiras para atender padrões mais altos de eficiência energética. Os níveis de eficiência energética no Brasil são muito baixos mesmo quando comparados a países em desenvolvimento - o nível A brasileiro é de 3,23 W/W, enquanto na China e Índia chega a 4 W/W, e na Europa atinge 6 W/W.

O caso dos PPPs de ar-condicionado revela traços comuns aos demais PPBs e adiciona um agravante: a virtual formalização de uma reserva de mercado para o compressor, um produto essencial para a fabricação do ar-condicionado. A concentração da produção de compressores em único fornecedor cria vulnerabilidades na cadeia de suprimentos.

As próprias empresas produtoras de aparelhos de ar-condicionado no Polo Industrial de Manaus são afetadas, pois o não cumprimento das etapas do PPB pode resultar em perda dos incentivos fiscais, comprometendo a viabilidade econômica da operação.

### 3. Contrastando Políticas e Resultados

A maior parte das avaliações reconhece a rigidez do PPB, a concentração em atividades simples, o baixo incentivo à especialização e o aumento dos custos produtivos, além da falta de adequação às tecnologias em rápida evolução. Araújo Jr. (2014, 2016), em dois artigos, discute a eficácia das portarias do PPB como instrumento de Política Industrial e aponta quatro motivos principais que a tornam ineficaz para promover a inovação: é incompatível com os padrões contemporâneos de organização industrial, prejudica os objetivos da política científica e tecnológica, gera gastos públicos ineficientes e provoca litígios desnecessários entre empresas que operam em nichos distintos de uma mesma indústria.

Os requisitos do PPB podem ser particularmente restritivos para a indústria de TICs, um setor de intensa transformação tecnológica. A definição de parâmetros mínimos dificulta o processo de adaptação das firmas quando ocorrem mudanças tecnológicas mais rápidas, como foi o caso da transição do celular para os *smartphones*. O novo sistema de pontuação é um passo em direção à maior flexibilidade, mas não elimina o microgerenciamento em um setor que precisa de agilidade, capacidade de adaptação e de explorar caminhos que julgue mais eficientes.

No caso dos investimentos realizados na ZFM, o instrumento ainda reforça o trajeto de bens e insumos entre outras regiões do país e a ZFM, elevando o custo de transporte e induzindo a alocações ineficientes.

### 4. Conclusão

O Processo Produtivo Básico continua sendo o principal instrumento de condicionamento dos incentivos fiscais industriais na Zona Franca de Manaus — que foram prorrogados até 2073 — e nos setores de tecnologias da informação e comunicação. Apesar de sua centralidade, o PPB impõe custos adicionais à produção, restringe a agilidade das decisões empresariais e cria barreiras à integração com cadeias globais de valor.

No caso de TICs, o seu uso é agravado por sua associação aos incentivos a P&D. O crédito financeiro destinado a P&D acaba por ser incorporado às margens operacionais das empresas, funcionando mais como um mecanismo de compensação para sustentar atividades de baixa escala em um contexto de custos elevados do que como um indutor de tecnologia. A ambiguidade dos objetivos do PPB — que busca simultaneamente promover o adensamento produtivo e o desenvolvimento tecnológico —, aliada ao foco reduzido na produtividade, manifesta-se claramente no desenho da política.

Os dispêndios adicionais em P&D, frequentemente realizados no âmbito de programas governamentais, emergem não de pressões competitivas de mercado, mas como contrapartida negociada para flexibilizar exigências de conteúdo local, muitas vezes inexecutáveis. A natureza do instrumento, associada aos critérios de localização, sugere que parte dos entraves à produtividade observados em segmentos industriais sujeitos ao PPB pode estar diretamente vinculada a esse arranjo institucional, contribuindo para explicar oportunidades perdidas de inserção internacional e de consolidação de uma indústria efetivamente competitiva.

O uso do PPB na política industrial brasileira emite sinais relevantes sobre seu papel como fonte de distorções na competitividade, na concorrência e na inovação. No exame da experiência de aplicação em TICs é possível identificar alguns elementos característicos:

- **Baixa competitividade:** indústrias dependentes do PPB não conseguem competir internacionalmente. O setor de TIC, por exemplo, exportou apenas US\$ 762 milhões em 2023, enquanto importou US\$ 18,2 bilhões.

- **Custos fiscais elevados:** o modelo resulta em custos fiscais substanciais, tanto para a operação da ZFM quanto para os incentivos compensatórios concedidos em outras regiões do país.
- **Incentivo à integração vertical:** as grandes empresas preferem criar subsidiárias próprias para atender aos seus requisitos, o que eleva os custos operacionais e reduz a especialização. Ao exigir a internalização de etapas que poderiam ser terceirizadas ou desenvolvidas por parceiros especializados, o modelo acaba gerando ineficiências produtivas, em vez de promover ganhos de escala e inovação.
- **Inovação ineficiente:** há dois canais principais de transmissão de ineficiência à inovação. O primeiro decorre do fato de o PPB impor restrições à escolha dos métodos de produção, dificultando a adoção de práticas mais inovadoras ao exigir que determinadas etapas produtivas sejam realizadas localmente e de acordo com etapas específicas definidas por portarias interministeriais. Isso gera limitações na busca pelas melhores tecnologias, equipamentos e processos, uma vez que a adequação às regras do PPB pode demandar tempo e está sujeita a regras que visam maximizar o conteúdo local. O segundo resulta de o PPB de TICs estar associado a um sistema de incentivos em P&D com escasso impacto sobre as empresas incentivadas. Os seus efeitos correspondem a créditos financeiros para a redução do custo de produção e à aplicação em atividades rotineiras das empresas. Efeitos indiretos, no entanto, se disseminam pelo ecossistema de produção de software.
- **Fragmentação industrial e custos regulatórios:** as portarias e regras do PPB conduzem a uma multiplicidade de etapas produtivas, fragilizando a eficiência industrial. A adoção de incentivos compensatórios entre regiões leva à duplicação de plantas industriais. Isso implica custos logísticos elevados e fragmentação da produção, com dificuldades acentuadas, principalmente para quem produz na ZFM, devido à legislação complexa e à necessidade frequente de transferências inter-regionais de insumos e mercadorias. A fragmentação resulta em perda de escala— em produção e em P&D— e de coordenação, elevando custos e, em última instância, limitando ganhos de competitividade internacional.

### Referências

- Araújo Jr., J. T. (2014, março). *PPB como instrumento de política industrial: Uma avaliação preliminar* (Breves Cindes No. 83). Cindes.
- Araújo Jr., J. T. (2016, novembro). *Progresso técnico e política industrial: O caso dos painéis de LCD* (Breves Cindes No. 96). Cindes. [https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves96\\_progresso\\_tecnico\\_e\\_politica\\_industrial.pdf](https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves96_progresso_tecnico_e_politica_industrial.pdf)
- CLASP, Instituto Clima e Sociedade, & Projeto Kigali. (2018, November). *Estudo de viabilidade técnica e econômica para um mercado de compressores de alta eficiência no Brasil*.
- Fernandes, J. A. C., & Fonseca, R. (2025). *Acesso a tecnologias de informação e comunicação e as políticas comercial e industrial no Brasil*. In D. L. Gleizer (Coord.), *Integração comercial internacional do Brasil*. Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP).
- Folha de S. Paulo. (2025, setembro 20). *Reserva de mercado em ar-condicionado vira guerra*.
- Schütze, A., Holz, R., & Assunção, J. (2021). *Aprimorando a Zona Franca de Manaus: Lições da experiência internacional*. Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio). <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/05/AMZ2030-Aprimorando-a-Zona-Franca-de-Manaus.pdf>

## **SOBRE OS AUTORES**

### **ALAN FAIRLIE**

É professor no Departamento de Economia da Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Possui doutorado em Gestão Estratégica pelo Consórcio Universitário (PUCP, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima e Universidad Peruana Cayetano Heredia), mestrado em Comércio Internacional e Desenvolvimento (Instituto Torcuato Di Tella) e mestrado em Política e Gestão Universitária (Universidade de Barcelona/PUCP). Também possui bacharelado em Economia pela PUCP. Foi reitor da Faculdade de Ciências Sociais (2011-2016) e diretor do programa de mestrado em Biocomércio e Desenvolvimento Sustentável na PUCP (2010-2024). Atualmente é pesquisador no CISEPA e INTE na PUCCP e coordenador do Grupo de Pesquisa Tinkuy: Sociedade, Energia, Território e Mudanças Climáticas. É membro de várias redes internacionais, incluindo a Rede Latino-Americana de Comércio (LATN), e participa de grupos de trabalho dentro do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e GRIDALE, com foco em geopolítica, integração regional e desenvolvimento sustentável. Atualmente, é presidente da Seção UE-América Latina da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA). Também foi membro do Parlamento Andino (2016-2021), onde presidiu as Comissões de Integração e Educação.

### **ARIANA FIGUEROA CORNEJO**

É economista peruana da PUCP, onde também possui Diploma em Biocomércio e Desenvolvimento Sustentável. Especializada em segurança alimentar, economia ambiental e bioeconomia circular, atualmente contribui para a implementação dos Distritos de Inovação no Peru e é pesquisadora no Grupo de Pesquisa Tinkuy: Sociedade, Energia, Território e Mudanças Climáticas. Seu trabalho lhe rendeu significativo reconhecimento internacional, incluindo o terceiro lugar da Rede Global de Desenvolvimento em inovação em segurança alimentar. É membro da Associação Peruana de Estudos Internacionais e representou o Peru em reuniões de alto nível da APEC.

### **CATHERINE REBOUÇAS MOTA**

Pesquisadora de Pós-Doutorado em Direito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com financiamento da FAPESP (2024/15776-9). Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com foco em Direito Internacional Econômico e Ambiental. Graduada em Direito pela UFC. Foi Coordenadora de Pesquisa em Sustentabilidade no CCGI/EESP-FGV (2018-2025) e é membro do Fórum Comércio e Desenvolvimento Sustentável do CINDES. A autora agradece à FAPESP pelo apoio financeiro concedido.

### **EDMAR BACHA**

Sócio-fundador e diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças. Membro das Academias Brasileiras de Ciências e de Letras. Foi membro da equipe econômica do Plano Real e Presidente do BNDES e do IBGE. Ph. D. em Economia pela Universidade de Yale.

### **EDUARDO VIOLA**

Professor de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas. Professor Titular aposentado da Universidade de Brasília. É autor de 7 livros, mais de 50 capítulos de livros e mais de 80 artigos publicados em periódicos científicos especializados em

vários países. Tem mais de 300 citações no Web of Science e mais de 5800 no Google Scholar. Principais temas: Política Ambiental Internacional, Economia política internacional da mudança Climática e da Transição Energética, Globalização e Governança, relações internacionais nas Américas. É membro de vários comitês científicos nacionais e internacionais. Participa em debates públicos sobre temas de política ambiental e política internacional.

### **FERNANDO MASI**

Sociólogo y Economista, con especialización en Economía y Política Internacional por la Johns Hopkins University (USA). Es Fundador e investigador del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Investigador categorizado por el CONACYT. Fue Asesor Principal del Ministro de Industria y Comercio (2009-2012) y del Ministro de Hacienda (2003-2005) y ha trabajado para el Banco Mundial (USA), CEPAL (Chile) y PNUD (Paraguay). Tiene publicaciones en libros, capítulos de libros y artículos sobre economía paraguaya, integración económica, competitividad y relaciones internacionales.

### **FERNANDO VELOSO**

Diretor de Pesquisa do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (Imds). PhD em Economia pela Universidade de Chicago, Mestre em Economia pela PUC-Rio e Bacharel em Economia pela UnB. Professor da FGV EPGE e membro do Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE) da FGV. Autor de diversos artigos publicados em revistas científicas nacionais e internacionais nas áreas de crescimento e desenvolvimento econômico, educação e mobilidade social.

### **GUSTAVO SVARZMAN**

Graduado em Economia pela Universidade de Buenos Aires. Atualmente, atua como pesquisador na Faculdade de Ciências Econômicas da UBA (IIEP), sendo também consultor externo do BID e professor em universidades públicas e privadas na Argentina. No passado, ocupou cargos no Ministério das Relações Exteriores da Argentina, no Ministério da Economia e no Governo da Cidade de Buenos Aires. Também atuou como consultor para organizações como o BID, ECLAC, PNUD e ALADI em questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e integração regional.

### **HONORIO KUME**

Foi professor titular da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1986-2024), pesquisador e coordenador de comércio exterior do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Rio de Janeiro (1993-2012), coordenador técnico de tarifas do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1990-1992), pesquisador e coordenador de pesquisa da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (1976-1989).

### **JOSÉ AUGUSTO COELHO FERNANDES**

É Mestre em Economia pelo Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Foi diretor de Políticas e Estratégia da Confederação Nacional da Indústria- CNI e da International Chamber of Commerce ICC - Brasil e ex-presidente da Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior - FUNCEX. É pesquisador associado do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento - CINDES e do IEPE/Casa das Garças.

### **JOSÉ GUILHERME REIS**

Foi Diretor Executivo do Brasil e do Suriname no Banco Interamericano de Desenvolvimento. Previamente, trabalhou 14 anos no Banco Mundial, onde ocupou diversos cargos, tendo o último sido o de Gerente de Comércio e Concorrência Global. Antes de entrar no Banco Mundial em 2004, foi Secretário de Política Econômica no Ministério da Economia do Brasil (2001-2002) e Chefe do Conselho Econômico do Ministério do Planejamento e Orçamento (1999-2001). Ele também liderou inúmeros estudos sobre comércio, concorrência e crescimento de países em diferentes partes do mundo, incluindo a América Latina, África, Centro e Sul asiático e Europa. José Guilherme Reis é mestre em economia e finanças públicas pela Universidade Católica do Rio de Janeiro.

### **LEANE CORNET NAIDIN**

É Doutora em Economia pela Faculdade de Economia da UFRJ e Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da PUC/RJ. É pesquisadora associada do CINDES - Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento e consultora em comércio internacional. Em sua experiência profissional na área de comércio e negociações internacionais destacam-se: panelista em contenciosos no âmbito do Comitê de Solução de Controvérsias na OMC; coordenadora nacional do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas do MERCOSUL e representante da Secretaria de Comércio Exterior do Brasil em negociações nos foros internacionais da OMC e ALCA.

### **LIA BAKER VALLS PEREIRA**

Professora da Faculdade de Economia e da Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora associada do Instituto Brasileiro de Economia da FGV. Sua área principal de pesquisa é o campo da Economia Política Internacional. As últimas publicações e estudos foram sobre: a governança multilateral no campo econômico; relações bilaterais Brasil-China e Brasil-Estados Unidos. Publica regularmente artigos na Revista de Conjuntura da FGV sobre comércio exterior.

### **LUCAS SPADANO**

É advogado, sócio responsável pelas áreas de Comércio Internacional e Propriedade Intelectual do Ma-drona Advogados. É bacharel em Direito (UFMG) e em Relações Internacionais (PUC-Minas), possui LLM (with merit) em Inter-national Business Law pela London School of Economics and Political Science, MBA Executivo pela Fundação Dom Cabral e Doutorado (sum-ma cum laude) em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo.

### **MARCEL VAILLANT**

Doutorado em Economia pela Université Antwerpen (Bélgica). Desde 2023, é Professor Emérito do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República. Entre 2000 e 2022, foi Professor (5º grau) de Comércio Internacional nesta instituição. Possui uma extensa lista de publicações (artigos de periódicos, livros e capítulos de livros) na área de sua especialidade.

### **MARCELO DOLABELLA**

É pesquisador no Fundo Monetário Internacional e doutorando em Economia na Universidade de Tilburg. Atua nas áreas de comércio internacional, meio ambiente e macroeconomia, com foco em modelos quantitativos. Possui experiência em medidas não tarifárias, modelos insumo-produto, cadeias globais de valor e acordos comerciais. Trabalhou anteriormente no BID, ALADI e CEPAL-ONU. É mestre em Economia pela Universidade de Tilburg e graduado pelo IBMEC-MG e pela École de Management de Strasbourg.

### **MARIO SAETEROS PÉREZ**

É economista e Diretor da Direção de Negociações de Acesso a Mercado de Bens do Ministério da Produção, Comércio Exterior e Investimentos do Governo do Equador. Possui mestrado pela Pontifícia Universidade Católica do Chile e experiência em organismos internacionais como CEPAL-ONU, BID e ALADI. Atua nas áreas de política comercial, integração econômica, cadeias de valor e avaliação de impactos.

### **MAURICIO MESQUITA MOREIRA**

É Consultor Sênior especializado em políticas de comércio e integração. Atuou como Economista-Chefe para o Setor de Integração e Comércio no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), chefe da Divisão de Comércio Internacional e Indústria do BNDES, além de professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ele obteve seu doutorado em Economia pelo University College London.

### **MICHELLE MÁRCIA VIANA MARTINS**

É professora adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP), foi pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e consultora da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL/ONU). Seus interesses de pesquisa concentram-se nos campos da Economia Internacional, Economia Agrícola e Governança Ambiental.

### **PEDRO DA MOTTA VEIGA**

Fundador do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). É diretor do CINDES e sócio-diretor de Ecostrat Consultores e consultor da EMBRAER. Foi Diretor-Geral da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Chefe de Gabinete da Presidência do BNDES e Diretor da Finame/BNDES na área de financiamento às exportações. Seu campo de expertise inclui regulação do comércio e investimentos internacionais, economia política da política comercial e negociações comerciais. Atuou como consultor de diversas organizações internacionais (OECD, The World Bank, UNCTAD, IDB, ALADI). Responsável pela edição de três livros: Cone Sul: a economia política da integração (1993), O Brasil e os desafios da globalização (2000) e Comércio e Política Comercial no Brasil (2006).

### **PEDRO DE CAMARGO NETO**

É doutor em engenharia pela USP, pecuarista e agricultor, foi presidente de entidades de classe, membro do conselho de administração de empresas e Secretário no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

### **RENATO DA FONSECA**

É economista formado pela PUC-Rio, com PhD em economia pela University of California at Berkeley. Pesquisador associado do Cindes, Ex-diretor da International Chamber of Commerce do Brasil (ICC-Brasil) e Ex-colaborador da Confederação Nacional da Indústria (CNI), onde ocupou, entre outros, os cargos de Economista-Chefe e Superintendente de Desenvolvimento Industrial.

### **RICARDO CARCIOFI**

Pesquisador Visitante, Instituto Interdisciplinar de Economia Política, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de Buenos Aires. Economista especializado em questões de integração e comércio. Membro do Conselho Argentino de Relações Internacionais. Foi Diretor do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID. Diretor Executivo para a Argentina no BID. Assessor Econômico Regional da Secretaria Executiva, CEPAL. Subsecretário de Orçamento do Ministério das Finanças da Nação. Bacharelado em Economia, Universidade de Buenos Aires. Mestrado em Desenvolvimento e doutorado, Universidade de Sussex, Grã-Bretanha.

### **RICARDO ROZEMBERG**

Lic en Economía (UBA) y Master en Economía (UTDT). Profesor de la UNSAM. Especialista Senior del BID. Previamente se desempeñó como Gerente de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, Director del Centro de Estudios para la Producción y Director del Centro de Economía Internacional. Asimismo, fue consultor de organizaciones públicas y privadas en Argentina, y del BID, Banco Mundial, OEA, ITC. Es autor de numerosas publicaciones sobre la problemática productiva, del comercio exterior y el MERCOSUR.

### **ROBERTO MAGNO INGLESIAS**

Fundador do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). É consultor da Organização Mundial da Saúde sobre temas relacionados a impostos sobre tabaco. É doutor em economia pela Universidade de Oxford. Tem publicações nas áreas de macroeconomia, comércio internacional, internacionalização de empresas brasileiras, política comercial, economia do controle do tabagismo, e impostos seletivos.

### **RODRIGO FAGUNDES CEZAR**

Professor adjunto da Escola de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV RI). Doutor em Relações Internacionais/Ciência Política pelo Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento (IHEID), em Genebra, Suíça, é membro do comitê consultivo do Fórum das Nações Unidas sobre Padrões de Sustentabilidade (UNFSS). Seus interesses de pesquisa concentram-se nos campos da Economia Política Internacional, das Instituições Internacionais e da Governança Transnacional. Mais especificamente, seu trabalho investiga os determinantes e efeitos de políticas de comércio sustentável. Seus estudos foram publicados em periódicos como New Political Economy e Environmental Politics. Rodrigo também escreve regularmente para o jornal Valor Econômico.

### **SANDRA POLÓNIA RIOS**

Fundadora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). É diretora do CINDES e sócia da Ecostrat Consultores. Especialista em temas relacionados a negociações comerciais internacionais e a política de comércio exterior. Sandra é professora de Política Comercial no Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Sandra Rios é economista, com mestrado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Foi coordenadora da Unidade de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria e pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA (Rio de Janeiro).

### **SEBASTIÁN VILLANO**

Possui bacharelado em Economia e mestrado e Economia Internacional pela Universidade da República, e é doutorando na mesma universidade. Professor Adjunto na Faculdade de Ciências Econômicas e Administração da Universidade da República, Economista Sênior na Associação de Integração Latino-Americana. Suas áreas de interesse são comércio internacional, política comercial, acordos comerciais e integração regional.