

# *breves cindes* 115

## Comércio, Investimentos e Protecionismo: evolução recente do contexto internacional

Pedro da Motta Veiga  
Sandra Polónia Rios

Novembro de 2021

---

## 1. Introdução

Quando a pandemia da Covid-19 eclodiu, no início de 2020, o comércio mundial passava por um período de desaceleração, que já vinha se manifestando há alguns anos. As projeções iniciais para o desempenho do comércio naquele ano foram bastante pessimistas. Em abril de 2020, a OMC previa queda no volume de comércio mundial de bens para o ano, variando de -12,9% no cenário otimista a -31,9% no pessimista<sup>1</sup>.

Havia também a expectativa de que uma nova onda de protecionismo comercial seria impulsionada pela percepção dos riscos associados à dependência importações, diante da escassez de equipamentos de proteção individual, medicamentos e materiais importantes para o combate à Covid-19. Dificuldades na manutenção dos fluxos de produção e do comércio também alimentavam a percepção de que haveria um retorno de políticas nacionais voltadas para a garantia de autoabastecimento em diversos setores. Mais além, problemas de suprimento de insumos e partes e peças provocaram rupturas nas cadeias globais ou regionais de valor, reforçando a ideia de que haveria movimentos massivos de *reshoring* e *nearshoring*.

Embora tenha havido grande turbulência, a queda no volume de comércio foi muito inferior à projetada naquele momento inicial (-5,3%), com forte recuperação em 2021 (possivelmente ultrapassando os 10%), superando os níveis observados em 2019, antes da pandemia. O comércio de serviços sofreu mais que o de bens e tudo indica que sua recuperação será mais lenta. Os fluxos de investimento direto estrangeiro, que já vinham em trajetória de queda desde 2017, retraíram-se fortemente em 2020 e deverão apresentar uma recuperação lenta, voltando, eventualmente, aos níveis pré-pandemia em 2022.

No campo das políticas comerciais, o primeiro momento foi dominado por medidas de restrição às exportações de produtos e equipamentos ligados ao combate à pandemia e de alimentos, bem como pela redução de tarifas de importação de alguns desses produtos. Aos poucos, parte dessas medidas foi sendo revogada, particularmente as que envolvem restrição de exportações. Não se verificou, como alguns analistas temiam, uma elevação disseminada de tarifas de importação.

---

<sup>1</sup> Ver OMC (2020). [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm)

Todavia, observa-se, no último ano, um aumento expressivo do número de investigações antidumping iniciadas pelos países-membros da OMC, que representam movimentos de proteção pontuais. Nota-se, também, um aumento no número de investigações de subsídios que podem levar à eventual adoção de medidas compensatórias (neste caso, a elevação se dá em 2018 e se repete em 2020).

No período recente, a proliferação de subsídios à produção de bens industriais e de alguns serviços (infraestrutura e tecnologia, por exemplo) vem chamando a atenção dos analistas preocupados com as medidas de política que distorcem o comércio. Ao retorno das políticas industriais nos países desenvolvidos e à disputa por supremacia tecnológica entre estes países e a China, foram adicionados os massivos pacotes de ajuda à sustentação econômica e de apoio às famílias após a eclosão da pandemia. Parte dessa massa de recursos termina por beneficiar empresas de países que concedem os subsídios em detrimento das de outros países, gerando condições desiguais de concorrência.

Para além dos subsídios, outra marca do protecionismo recente são as políticas de *screening* de investidores estrangeiros ou de limites à participação de capital estrangeiro em segmentos considerados estratégicos em um número crescente de países.

As medidas não-tarifárias, principalmente as que assumem a forma de regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários, já vinham há anos ocupando espaço no debate sobre as novas formas do protecionismo comercial. Novos instrumentos motivados por objetivos de mitigar as mudanças climáticas e preservar o meio ambiente somam-se a este acervo de medidas e regulações não tarifárias (as medidas de ajuste na fronteira associadas à emissão de carbono anunciadas pela União Europeia em meados de 2021 inscrevem-se neste grupo).

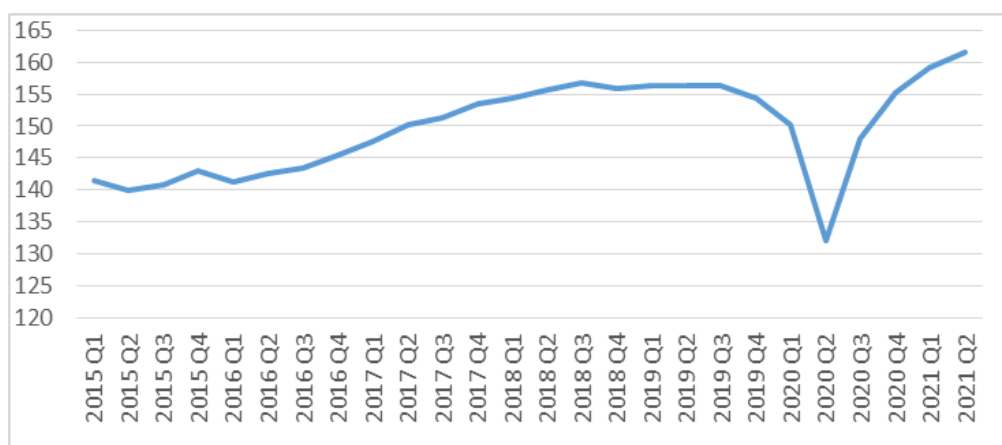
Este artigo faz um apanhado da evolução recente dos fluxos de comércio internacional de bens e serviços e dos investimentos estrangeiros diretos, bem como das medidas de política comercial (e de restrição de investimentos) adotadas pelos países-membros da OMC no período recente. O objetivo é reunir informações sobre o ambiente em que se move e se moverá a política comercial brasileira nos próximos anos.

Tudo indica que as tendências relevantes que já se manifestavam antes da pandemia – algumas das quais poderão ter sido reforçadas por esta – moldarão a evolução do contexto do comércio internacional nos próximos anos.

## 2. A evolução do comércio de bens e serviços em meio à crise: um rápido mergulho

Após o mergulho causado pela eclosão da pandemia do Covid-19, o comércio internacional entra em trajetória de recuperação, tendo superado já no primeiro trimestre de 2021 o seu pico pré-pandemia. Antes mesmo do início da pandemia, o comércio mundial, em termos de volume, já vinha em processo de retração, tendo atingido seu auge no segundo trimestre de 2018. A partir de então, o indicador apresentou ligeira queda, seguida de estagnação até o terceiro trimestre de 2019. Ao final daquele ano, a trajetória de queda se acentua, chegando a seu ponto mais baixo no segundo trimestre de 2020 (Gráfico 1).

**Gráfico 1 - Volume de comércio mundial de bens, evolução trimestral 2015 – 2021**  
**Índice de base fixa (2005=100)**



Fonte: OMC <https://timeseries.wto.org/>

A retração no comércio observada a partir do final de 2018 responde a diversos fatores como o aumento das barreiras às importações resultantes da “guerra comercial” envolvendo as grandes economias do mundo (Estados Unidos e China, e em menor escala a União Europeia), as incertezas causadas pelo Brexit, mas também a perda de dinamismo da economia global e das cadeias globais de valor, que vinha se manifestando desde os primeiros anos da década passada.

A queda no volume de comércio de 0,1 ponto percentual em 2019 foi a primeira observada em dez anos, desde a crise financeira internacional de 2007/2008. Nos dez anos após a crise, tanto o comércio quanto o PIB mundial cresceram à taxa média anual de 2,3%. Tal evolução já representava uma redução na elasticidade-renda da demanda por importações em relação ao período que vai do início da década de 1980 a 2007<sup>2</sup> – que se situava em torno de 2, o que significa, grosso modo, que o comércio crescia a taxas que eram o dobro das observadas para o PIB.

Em 2020, a retração no volume de comércio mundial foi de 5,3%, uma queda significativamente inferior à projetada pela própria OMC em meados daquele ano, de 9,2%. Tanto a queda menor que a esperada como a retomada da trajetória ascendente a partir do terceiro trimestre deveram-se a uma combinação de fatores, entre os quais destacam-se:

- o relaxamento, já a partir de meados do ano, do *lockdown* decretado em diversos países permitiu a retomada dos transportes de carga, voltando a níveis próximos aos observados ao final de 2019;
- o anúncio de novas vacinas contra a Covid-19, que propiciaram a melhoria da confiança dos consumidores;
- a administração da pandemia nos países asiáticos, que permitiu a rápida retomada da atividade econômica nesta região, mantendo elevada demanda por importações;
- e, principalmente, os massivos programas de estímulo fiscal para a sustentação econômica e suporte às famílias adotados nos Estados Unidos e, em menor medida, em outros países/regiões. Essas medidas, de dimensões sem precedentes, fomentaram a manutenção do consumo de bens tanto domésticos quanto importados, enquanto a demanda por serviços, principalmente de turismo e entretenimento retraía-se.

A retomada do comércio impulsionada pela recuperação da atividade econômica global levou os economistas da Organização Mundial do Comércio (OMC) a reverem para cima suas estimativas de crescimento para 2021 e 2022<sup>3</sup>. Em nota à imprensa, no início de outubro de 2021, a OMC elevou de 8% para 10,8% o crescimento do comércio no ano corrente, estimando em 4,7% a variação para 2022. (Gráficos 2 e 3).

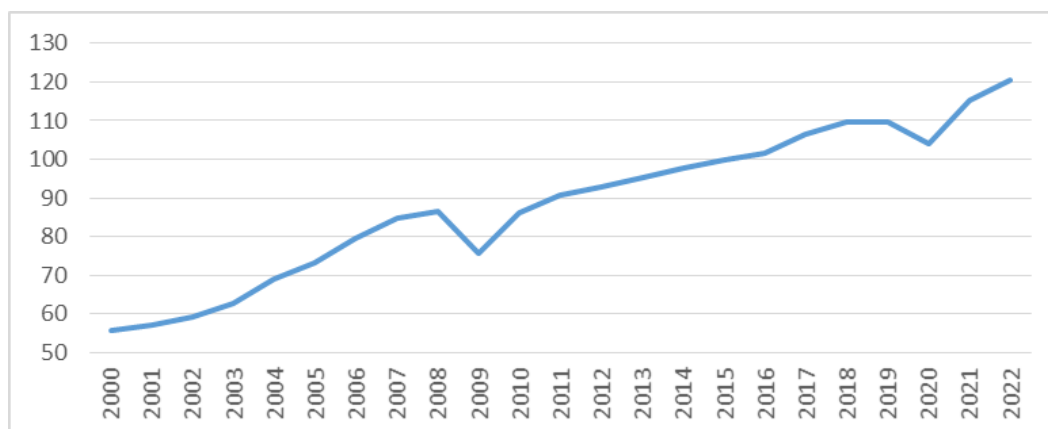
---

<sup>2</sup> Ver [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201407\\_focus01.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201407_focus01.en.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr889\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.htm)

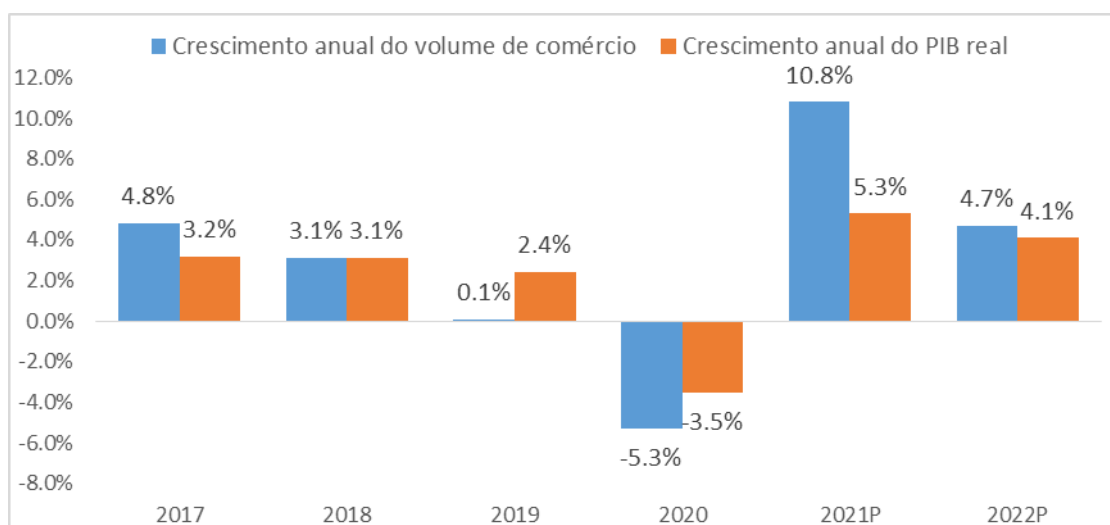
De acordo com a mesma nota, a elasticidade-renda do comércio será de cerca de 2 em 2021, voltando para níveis próximos a 1 em 2022. Se essas previsões se confirmarem, a pandemia não terá tido impactos estruturais relevantes no comércio internacional, que seguirá determinado, em grande parte, por tendências que já se manifestavam antes de 2020.

**Gráfico 2 - Volume de comércio mundial de bens, 2000 – 2022**  
Índice de base fixa (2015=100)



Fonte: OMC <https://timeseries.wto.org/>

**Gráfico 3 – Volume de comércio e PIB real mundiais: taxas de crescimento anuais**  
2017 – 2022



Fonte: OMC <https://timeseries.wto.org/>

A rápida recuperação do comércio é, de certo modo, surpreendente frente às dificuldades enfrentadas em diversas cadeias de suprimento, sendo escassez de semicondutores o exemplo mais notável, afetando a produção de bens de diferentes segmentos industriais. Problemas com a recuperação da atividade produtiva, recontração de trabalhadores, dificuldades com a logística de transportes e portos são alguns dos fatores que vêm afetando a oferta de produtos. As dúvidas em relação ao tempo que levará para a superação dos gargalos atuais na produção e logística de oferta de suprimentos representam riscos à sustentação das previsões feitas pela OMC.

Os tempos para a entrega de mercadorias no setor manufatureiro deterioraram-se ao longo de 2021, de acordo com os dados de pesquisa realizada pela empresa IHS Markit em cooperação com o banco JPMorgan Chase.<sup>4</sup> A situação é mais grave nos países desenvolvidos que dependem de partes e peças produzidos na China e em outros países asiáticos. Embora haja alguma concentração geográfica nos problemas de logística, o número de setores afetados é bastante elevado e envolve bens duráveis e não duráveis, como alimentos e bebidas.

A produção e o comércio de bens poderiam estar em trajetória ainda mais rápida de recuperação não fossem os gargalos nas cadeias de suprimento. De acordo com pesquisa realizada pela Eurostat, Refinitiv e divulgada pelo Financial Times<sup>5</sup>, as expectativas são de que a situação não estará normalizada antes de 2023. Apesar dos esforços para reduzir o *backlog* nos serviços de logística, o crescimento da demanda, impulsionado não apenas pelos expressivos programas de apoio às famílias, mas também por fatores sazonais em função da aproximação das festas de fim de ano, pressionam esses serviços, comprometendo o funcionamento das cadeias de suprimentos.

A própria evolução da pandemia continua a representar um risco à retomada sustentada dos fluxos de comércio, uma vez que novas variantes têm surgido, provocando surtos em alguns países. As incertezas causadas pela evolução da pandemia, além das pressões inflacionárias presentes em vários países, podem provocar instabilidade e volatilidade na demanda global nos próximos meses.

A evolução da pandemia e as desigualdades nos processos de vacinação e nos programas de suporte à recuperação econômica refletem-se, também, na distribuição geográfica da

---

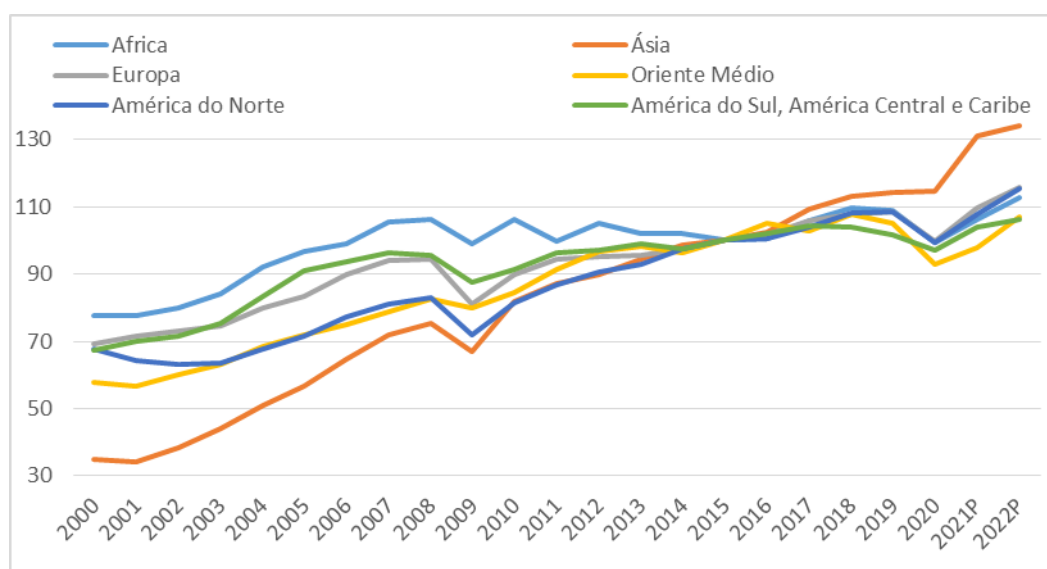
<sup>4</sup> <https://www.ft.com/content/5397bb8e-6043-4447-846a-5a02074098e7>

<sup>5</sup> Idem.

retomada do comércio. Como era de se esperar, tanto as exportações quanto as importações “mergulharam” em todas as regiões em 2020, com exceção dos países asiáticos, que chegaram a superar, já em 2020, os patamares anteriores à eclosão da pandemia. As regiões com pior desempenho foram as que têm nítidas vantagens comparativas em recursos naturais, particularmente os países do Oriente Médio e América do Sul.

De acordo com as estimativas da OMC, em 2022 as exportações da Ásia serão 18,8% superiores aos patamares de 2019, enquanto as importações da região terão crescido 14,2% sobre a mesma base. A América do Norte dará contribuição importante para a recuperação da demanda internacional por importações, sendo em 2022 12% superiores a 2019, enquanto suas importações terão crescido 8%. A recuperação das exportações da América do Sul terá sido expressiva, de 10,8% no mesmo período, taxa mais de duas vezes superior ao crescimento de suas importações, de apenas 4,8%, refletindo a debilidade da recuperação da atividade econômica na região (Gráfico 4).

**Gráfico 4 – Evolução do volume das exportações de bens por região**  
**Índice de base fixa 2015=100**



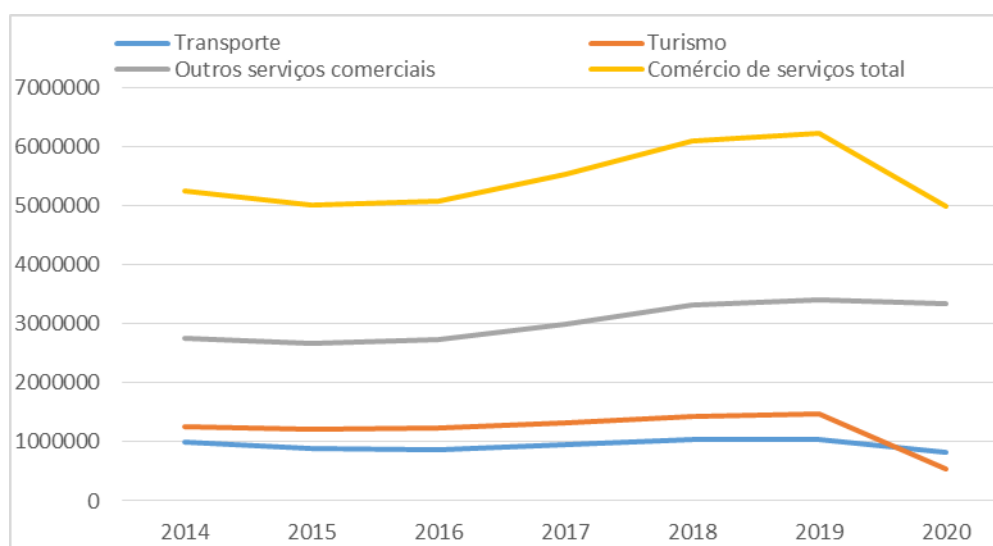
Fonte: OMC <https://timeseries.wto.org/>

Enquanto o comércio de bens mostrou rápida recuperação após a queda no primeiro semestre de 2020, a retomada do comércio de serviços ainda é tímida, de acordo com a OMC. Este desempenho é bastante distinto do observado na crise de 2008, quando os serviços se

mostraram mais resilientes que o comércio de bens. Dada a natureza da crise atual, seria esperada uma forte retração em serviços de turismo e de transporte de passageiros, bem como uma queda temporária nos serviços de transporte de carga no auge de pandemia.

Tudo indica que, quando estiverem disponíveis, os dados para o comércio de serviços mostrarão recuperação a partir do segundo trimestre de 2021. Entretanto, esta recuperação se dá a partir de uma base muito deprimida, tendo em vista a forte queda observada em doze meses no primeiro trimestre deste ano (-13,9%). A recuperação dos serviços tem sido desigual entre os setores e instável. A OMC prevê que o comércio de serviços deva crescer, mas se estabilizar num patamar inferior ao prevalecente antes da crise (Gráfico 5)<sup>6</sup>.

**Gráfico 5 – Comércio de serviços total e por setor (2014-2020)**



Fonte: OMC <https://timeseries.wto.org/>

<sup>6</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/wtoi\\_23sep21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/wtoi_23sep21_e.pdf)

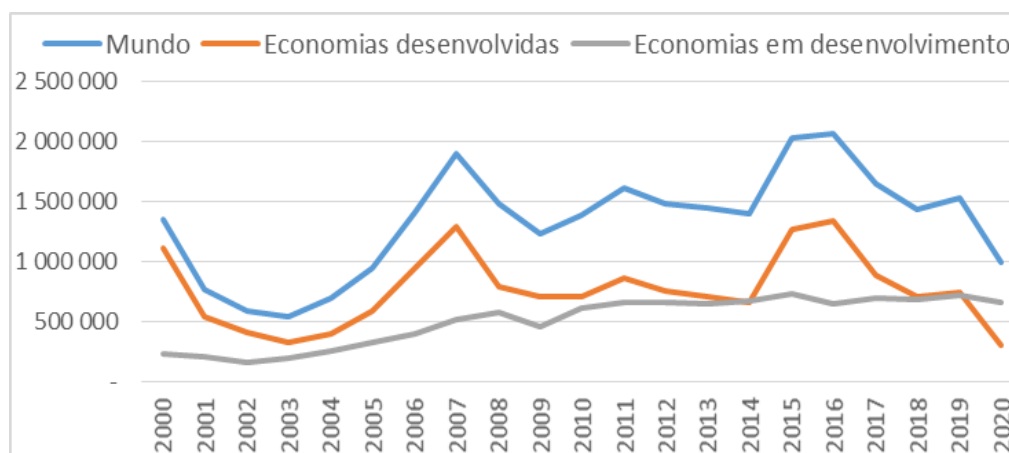
### 3. Incertezas derrubam os investimentos diretos estrangeiros

Os fluxos de investimentos diretos estrangeiros (IDE) também tiveram forte redução em 2020, caindo 35% em relação a 2019 e atingindo o valor mais baixo desde 2005. Na realidade, o IDE mundial já vinha apresentando trajetória de queda desde 2017, com ligeira recuperação em 2019, mas ainda em níveis bem inferiores aos observados no biênio 2015-2016.

A queda dos ingressos de IDE foi significativamente mais expressiva nos países desenvolvidos que nos países em desenvolvimento, onde a retração foi mais suave (Gráfico 6). Em boa medida, a contração nos fluxos de IDE para as economias em desenvolvimento foi contida pela manutenção dos investimentos direcionados aos países asiáticos.

Dentre as economias em desenvolvimento, as da América Latina foram as que sofreram maior retração no ingresso de IDE, com destaque para o Brasil, onde a queda foi de 62% em 2020 em relação ao ano anterior, e para o Peru. Nos dois países o ingresso de IDE foi o menor em 20 anos.

**Gráfico 6 - Evolução dos fluxos de ingresso de IDE 2000-2020 (US\$ bilhões)**

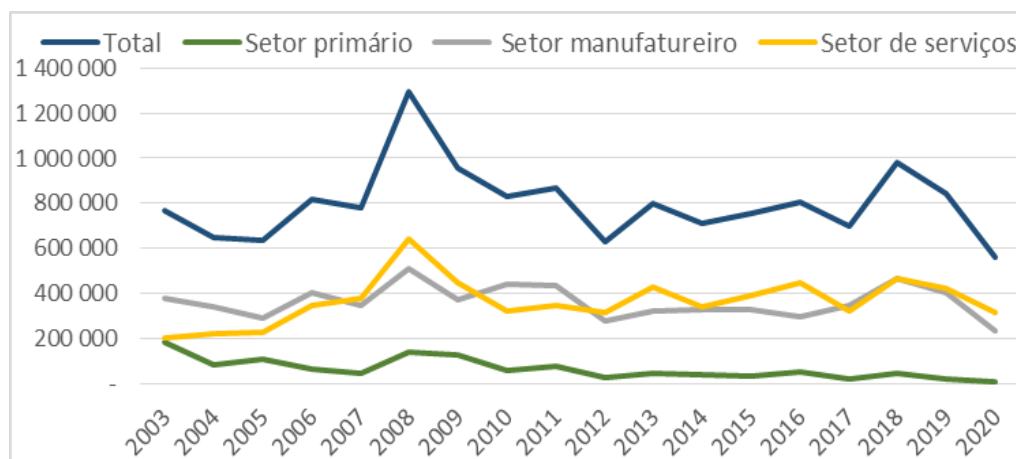


Fonte: Unctad, World Investment Report, 2021. <https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>

Os investimentos anunciados em *greenfield* caíram 33% em 2020, atingindo o valor mais baixo desde 2003, quando tem início a série divulgada pela Unctad (Gráfico 7). Embora tenha sido generalizada, a queda foi mais expressiva no setor manufatureiro (-41%), sendo particularmente aguda nos setores de refino de petróleo e automotivo. Já nos serviços a

contração foi mais moderada (-25%), sendo que no setor de informática e tecnologia de informação o valor do IDE em *greenfield* foi o mais elevado da série, desde 2003.

**Gráfico 7 - Evolução do valor anunciado de investimentos *greenfield* por setor 2003-2020**  
(US\$ milhões)



Fonte: Unctad, World Investment Report, 2021. <https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>

Segundo projeções da Unctad (2021), os fluxos de IDE devem atingir o fundo do poço em 2021 e iniciar uma trajetória de recuperação, com um crescimento de 10 a 15% no ano, o que, se confirmado, faria com que seu valor ficasse cerca de 25% abaixo do registrado em 2019. Em um cenário otimista, a organização prevê que em 2022 o IDE mundial recupere os níveis de 2019.

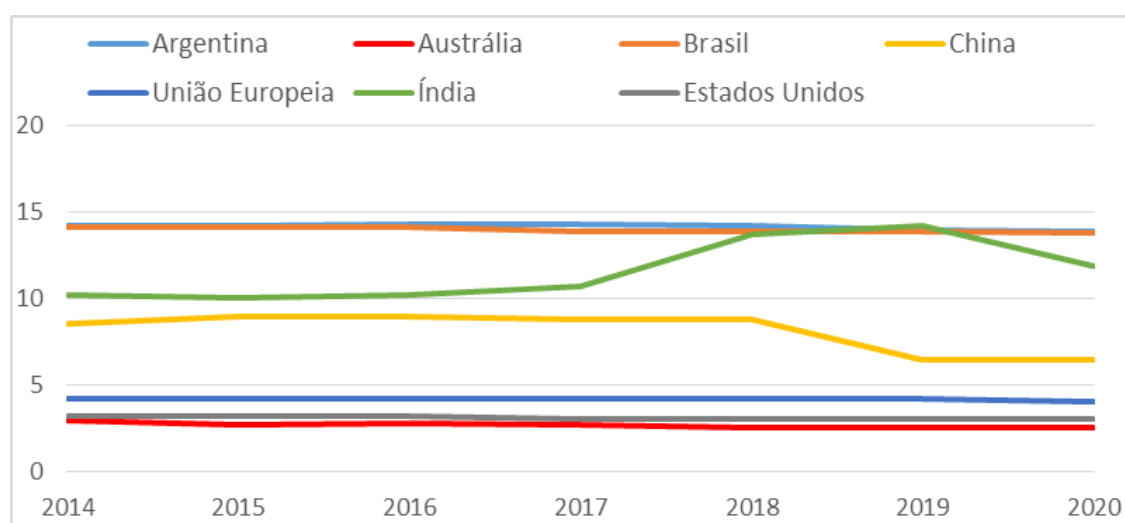
Independentemente dos efeitos da pandemia e da crise que se instalou na economia mundial em 2020, a evolução dos fluxos de IDE nos últimos anos já indicava uma tendência de contração. Seja pelas transformações em curso na organização das cadeias globais e regionais de valor, pelo retorno das políticas industriais em países desenvolvidos com algum viés de estímulo à produção local ou pelas incertezas geopolíticas, não é certo que o IDE voltará a crescer de forma acelerada como se viu nos anos 00.

## 4. A nova face do protecionismo: subsídios e restrições ao IDE

A “guerra comercial” deslanchada entre Estados Unidos e China no governo Trump, mas que terminou por envolver também a União Europeia, disseminou a percepção de que uma nova onda de protecionismo estaria de volta, materializada na elevação de tarifas de importação de produtos como aço e alumínio. Entretanto, tomadas em seu conjunto, as elevações de tarifas ficaram restritas a poucos produtos, não resultando em aumentos perceptíveis nas tarifas médias de importação da maioria dos países.

Os principais países/blocos envolvidos na chamada “guerra comercial” apresentaram estabilidade ou redução nas tarifas médias de importação de produtos industriais (Gráfico 8). Dentre os países selecionados, apenas a Índia promoveu elevação perceptível nas tarifas de importação a partir de 2017, revertendo em parte o processo de liberalização comercial empreendido pelo país no final da década anterior.

**Gráfico 8 – Tarifa média *ad valorem* aplicada (%) para produtos não agrícolas**  
**Países selecionados**



Fonte: OMC <https://timeseries.wto.org/>

Na realidade, nas duas últimas décadas, o grau de abertura no comércio internacional não cresceu de forma compatível com a redução observada nas tarifas de importações. Indicadores do grau de liberdade de comércio mostram que o processo de liberalização no comércio mundial evoluiu até 2007, mas ficou praticamente estagnado desde então. Parcela significativa da redução tarifária foi compensada pela ação das medidas não tarifárias, que vêm assumindo formas variadas.

#### 4.1 As medidas não tarifárias em expansão

A análise e a quantificação das medidas não tarifárias (MNTs) são tarefas complexas. Enquanto as tarifas *ad valorem* são um instrumento de política comercial facilmente quantificável, tendo o objetivo transparente de conferir margem de preço mais elevada no mercado doméstico ao produtor nacional, o mundo das MNTs ocupa a chamada área cinzenta do comércio internacional, onde a política comercial encontra as regulações domésticas.

Em muitos casos, essas regulações têm o intuito de atender a outros objetivos de política que não a proteção ao produtor nacional (proteção à saúde, proteção ao consumidor, combate ao contrabando, defesa contra práticas desleais de comércio etc). Mas, ao imporem condições para que o produto importado seja aceito no mercado doméstico de um determinado país, terminam por representar barreiras ao comércio, ainda que não tenham motivação protecionista.

A evolução das MNTs mostra que as medidas relacionadas a regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários passaram a ter maior incidência sobre o comércio mundial e esta é uma tendência que parece ter vindo para ficar. Os interesses e preferências dos consumidores em relação a temas relacionados à proteção à saúde, sustentabilidade, segurança dos alimentos etc têm desempenhado papel central ao impulsionar a produção de novas normas e padrões, colocando as políticas nacionais e o regime internacional de produção de regras frente a novos desafios.

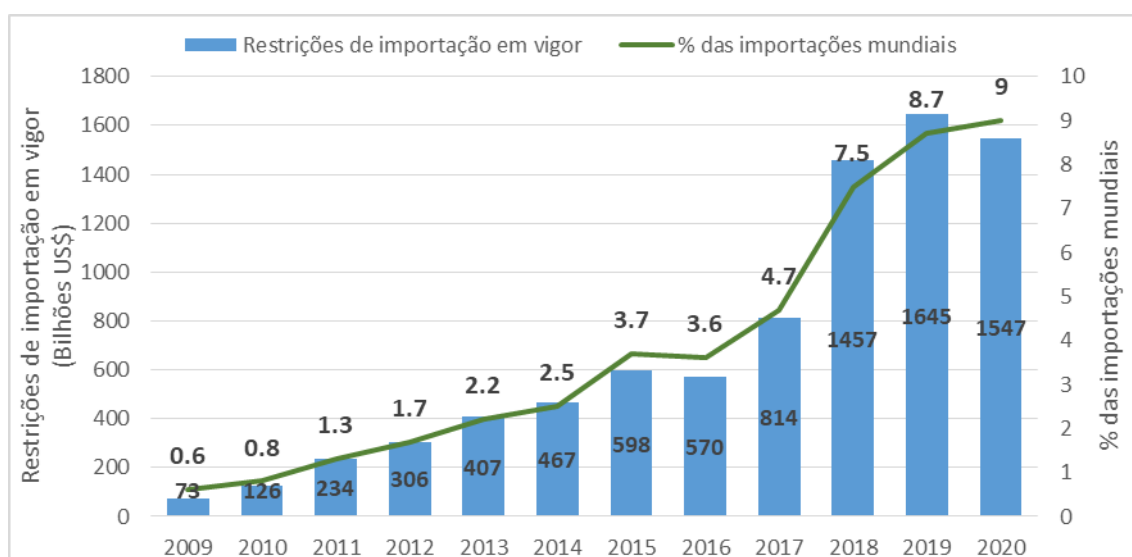
Desde a crise econômico-financeira de 2009, o Secretariado da OMC, em colaboração com a OCDE e a Unctad, vem elaborando relatórios semestrais de monitoramento da evolução das medidas relacionadas a comércio e investimentos estrangeiros para o G20. Embora estes relatórios sejam muito cuidadosos no que se refere à classificação dos efeitos de medidas de política comercial, tendo em vista os eventuais impactos desta classificação para as posições negociadoras dos países membros, trata-se de fonte útil para identificação da evolução de medidas de política comercial notificadas pelos países ao organismo multilateral. O último relatório disponível desta série cobre o período de outubro de 2020 a maio de 2021.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> [file:///C:/Users/srios/Downloads/full-trade-recovery-at-risk-without-equitable-vaccine-roll-out-2021-07-29\\_full\\_report.pdf](file:///C:/Users/srios/Downloads/full-trade-recovery-at-risk-without-equitable-vaccine-roll-out-2021-07-29_full_report.pdf)

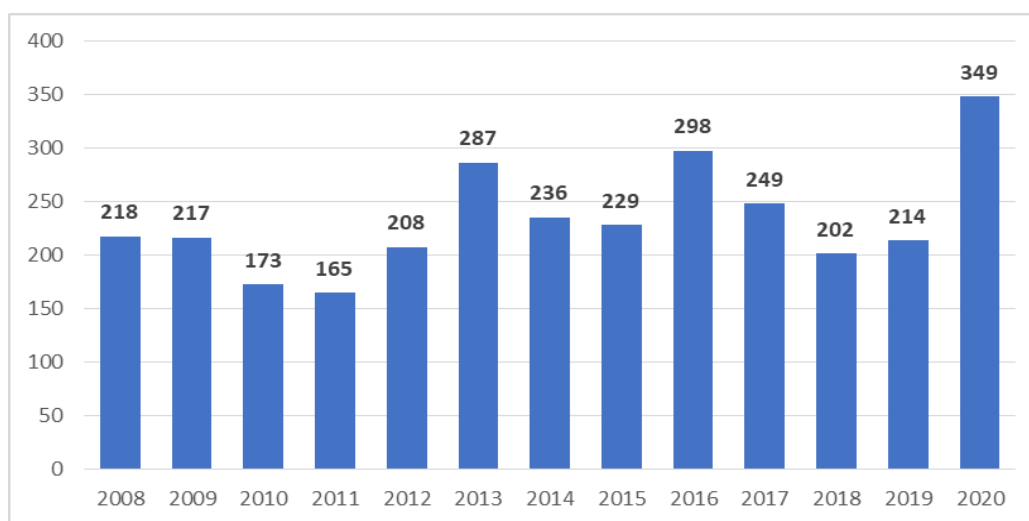
Desde 2009 o estoque de medidas de restrição às importações vem crescendo, tanto em termos de valor de comércio por elas atingido quanto em termos de participação no total das importações mundiais (Gráfico 9). O crescimento mais expressivo registrado entre 2017 e 2018 se refere ao aumento das tarifas de importação sobre o aço e alumínio como parte da tensão comercial entre Estados Unidos e China. Portanto, mesmo que o aumento de tarifas não tenha sido generalizado, nem tenha contribuído para elevar a tarifa média aplicada pelos países envolvidos, ele afetou parcela significativa do comércio.

**Gráfico 9 - Cobertura comercial cumulativa de medidas restritivas de importação de bens, 2009-2020**



Fonte: OMC (2021). *Report of the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments*.

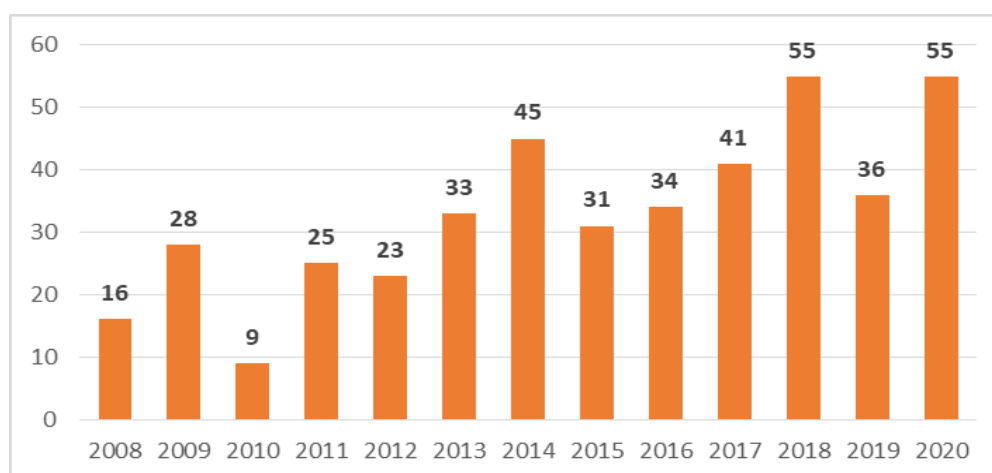
As restrições contabilizadas no gráfico acima não incluem medidas de defesa comercial, nem tampouco as relacionadas especificamente com a pandemia. Nesta área, destaca-se o expressivo aumento do número de investigações de dumping iniciadas em 2020, que embora não se convertam necessariamente em medidas antidumping, são uma indicação de tendência de pressões por proteção, aumentando o custo de importações (Gráfico 10).

**Gráfico 10 - Número de investigações antidumping iniciadas, 2008-2020**

Fonte: OMC (2021). *Report of the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments*

#### 4.2. O retorno dos subsídios

O número de investigações de subsídios é normalmente inferior ao de antidumping e isso reflete o fato de que estas são iniciativas que envolvem um custo político, uma vez que se trata de investigar políticas de governos e não práticas de empresas, além da dificuldade de provar e medir a existência de subsídios (Box 1). Ainda assim, observam-se, nos anos de 2018 e 2020, recordes de número de investigações de subsídios iniciadas por parte de membros da OMC (Gráfico 11).

**Gráfico 11 - Número de investigações de subsídios iniciadas, 2008-2020**

Fonte: OMC (2021). *Report of the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments*

Dentre as medidas não tarifárias que afetam o comércio, o que mais vem chamando a atenção dos institutos que monitoram essas medidas são os massivos programas de subsídios para a sustentação econômica, lançados por muitos países após a eclosão da pandemia, que, somados ao retorno das políticas industriais em muitos países a partir de 2017, têm o potencial de gerar impactos não desprezíveis sobre as condições de concorrência no comércio internacional.

O Secretariado da OMC, em seu relatório de monitoramento divulgado em julho de 2021, registra que *“since the beginning of the pandemic, at least 1,521 COVID-19-related economic support measures have been put in place by 106 Members and 4 Observers. Of these, as at 27 May 2021, 930 (61%) were communicated directly to the WTO Secretariat. The unprecedented number of COVID-19 support measures put in place since the beginning of the pandemic far exceeds the activity seen in the wake of the GFC. These measures included grants, loans or stimulus packages targeting sectors of the economy heavily affected by the crisis, including agriculture, health, aviation, transport, tourism, education and culture, and also fiscal and financial measures to support businesses and micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs), as well as broader stimulus packages. Most of these measures appeared to be temporary in nature even if some implemented in the early stages of the pandemic have been extended in 2021.”*

### **BOX 1 - Definição de subsídios nas regras do sistema multilateral de comércio**

A própria definição do tipo de medidas que podem ser consideradas como subsídios que distorcem o comércio e que, portanto, poderiam estar sujeitas a sanções ou retaliações por parte dos membros da OMC não é trivial. O Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, que é aplicável apenas ao comércio de bens industriais, define subsídio como uma “contribuição financeira” dada por um governo e que resulta em um benefício às corporações. Os subsídios podem assumir as formas variadas: transferência direta de fundos (doações, empréstimos ou infusão de recursos por participação acionária), renúncia fiscal (créditos tributários); compra de bens ou provisão de bens e serviços (outros que não os de infraestrutura).

O Acordo define que somente podem ser consideradas subsídios as medidas que são específicas (ou seja, aquelas que são oferecidas a determinadas empresas ou grupos de empresas). São proibidos os subsídios contingentes ao desempenho de

exportações ou à substituição de importações. Não são proibidos, mas são acionáveis pelas partes que se considerarem prejudicadas, os subsídios que possam causar dano a empresas de outro país ou que causem “prejuízos sérios” aos interesses de outros países. Por “prejuízo sério” entende-se: impede ou desloca exportações de outros países para o país que confere o subsídio, impede ou desloca exportações para outros mercados, provoca expressiva redução de preços de produtos similares, aumenta o *market share* do país para um determinado produto.

O Acordo incorporou um *waiver* para subsídios considerados “benignos”: assistência a regiões de menor desenvolvimento relativo, a atividades de pesquisa e à promoção da adaptação a novos requisitos ambientais. Entretanto, este *waiver* valeria apenas até janeiro de 2000. Até lá esperava-se que novas negociações dessem um tratamento definitivo a este tipo de subsídios. Como isso não ocorreu, também estas medidas são consideradas acionáveis pelas atuais regras multilaterais.

A contagem e divulgação de medidas de apoio geral à produção (subsídios) é complexa e tem sido alvo de controvérsias na OMC. São poucos os países que notificam a adoção dessas medidas à OMC, tonando o exercício de transparência muito difícil para o Secretariado da Organização. Assim, ao contrário de outras medidas que afetam o comércio, os relatórios de medidas de política comercial publicados pela OMC não trazem um anexo dedicado à listagem de subsídios.

Para tentar preencher este vácuo, o *Global Trade Alert* (GTA), uma iniciativa hospedada na Universidade de St Gallen, na Suíça, vem contabilizando, desde 2009, medidas que afetam o comércio e que não são, necessariamente, notificadas pelos países membros à OMC. O último relatório do GTA, divulgado em outubro de 2021, é dedicado à compilação e análise dos subsídios<sup>8</sup>. Os autores fazem um levantamento dos subsídios concedidos pelos Estados Unidos, União Europeia e China desde novembro de 2008, usando apenas fontes oficiais de informação nestes países/bloco.

---

<sup>8</sup> <https://www.globaltradealert.org/reports/gta-28-report>

Embora reconheçam que o levantamento pode não ser exaustivo, o inventário de medidas coletadas conta com 18.137 registros de medidas adotadas nos EUA, China e UE. Além destes, o banco de dados do GTA conta com 5.977 medidas que representam mudanças ou novos subsídios concedidos por outros países.

Considerando apenas o inventário de medidas adotadas por EUA, UE e China, o relatório do GTA aponta as seguintes tendências mais relevantes:

- A concessão de subsídios não está restrita aos períodos das duas grandes crises dos últimos 15 anos: entre 2008 e 2010 foram contadas 2.488 medidas, em 2020 e 2021, 3.754 medidas, e no intervalo entre 2010 e 2019 11.861 medidas.
- A distribuição setorial das medidas levantadas mostra que os subsídios são majoritariamente destinados ao setor industrial: 12% foram para empresas do setor agrícola, 26% para o setor de serviços e 58% para o setor manufatureiro.
- Um total de 14.104 medidas são consideradas específicas a firmas ou setores, ou seja, têm potencialmente caráter distorcivo às condições de concorrência;
- Os Estados Unidos e a União Europeia juntos respondem por quase 70% dos registros, sugerindo que a prática não é apenas da China; e
- Cálculos para o percentual do comércio afetado por subsídios em 2019 encontram que 62% do comércio de bens naquele ano foi realizado em produtos e rotas de comércio em que firmas que recebem subsídios da China, EU e EUA competem.

O relatório do GTA conclui que é preciso um esforço coordenado dos países para aumentar a transparência na concessão de subsídios e iniciar um debate sobre a retomada de negociações para a definição de novas regras multilaterais para lidar com os efeitos distorcivos dos subsídios sobre o comércio.

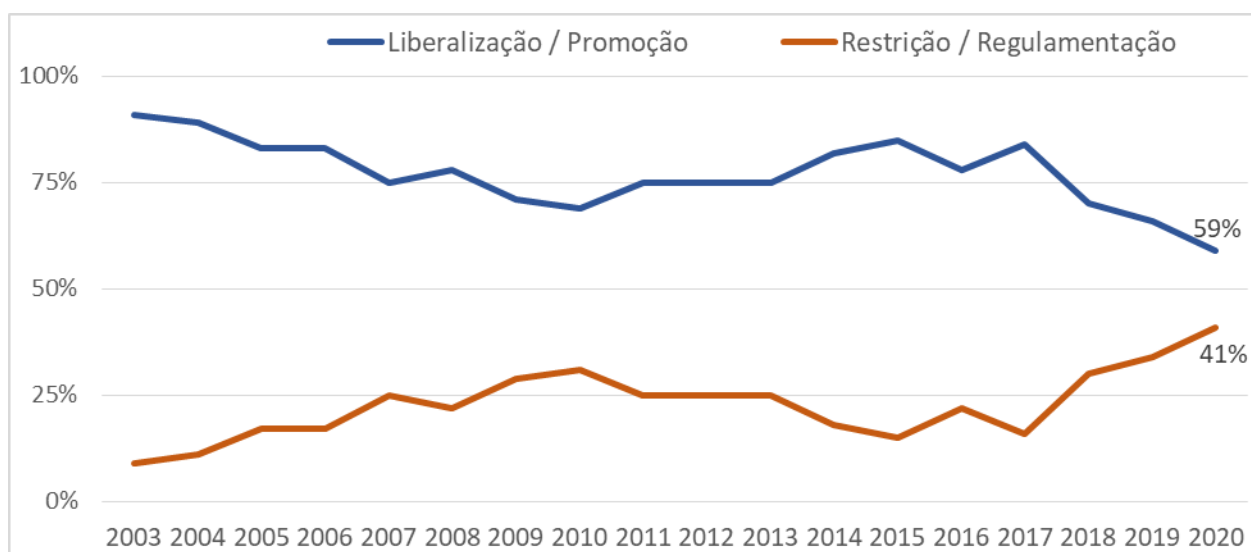
Os programas de suporte relacionados com a pandemia podem eventualmente ser passageiros, mas há outros que têm caráter mais estrutural, como os adotados antes da crise e usados como instrumentos de política industrial. A transição para a economia verde certamente trará novas demandas por programas de apoio para facilitar a inovação e a adaptação. O Acordo da OMC, que previa exceção para os subsídios destinados a apoiar a

adaptação a questões ambientais, deixou um vácuo para o tratamento dessas questões a partir de 2000.

O problema para o comércio não está necessariamente na concessão e no montante dos subsídios oferecidos, mas em sua natureza discriminatória e com efeitos distorcivos sobre a concorrência no comércio internacional. De acordo com OCDE (2021), *as the world moves into a new stage of the economic recovery from the COVID-19 crisis, governments should take a longer-term view of their emergency support programmes, not only to ensure financial and fiscal sustainability but also to avoid future market distortions. This involves three priorities: Ensuring sound design of future programmes to avoid distortions; reviewing existing programmes to ensure a timely phase out; and international co-operation on transparency, policy guidance and disciplines to ensure today's emergency measures do not create tomorrow's structural support and distortions.*

#### 4.3. *As medidas de restrição ao IDE*

Ao longo das últimas duas décadas, as medidas liberalizantes e de promoção dos investimentos estrangeiros diretos (IED) mantiveram-se amplamente majoritárias nas políticas nacionais. Mas, ao mesmo tempo, cresceu significativamente o peso das medidas de restrição e de regulação, tendência já perceptível antes da crise financeira internacional de 2008, e que se acentua após a eclosão desta. No período 2010-2017 observa-se nova tendência de liberalização. Entretanto, movimentos mais recentes indicam que preocupações com questões de segurança nacional e estratégias geopolíticas passaram a alimentar a imposição de novas barreiras ao IDE, de caráter fortemente discriminatório em relação à origem do capital estrangeiro (Gráfico 12).

**Gráfico 12 – Mudanças nas políticas nacionais de investimento, 2003 – 2020**

Fonte: UCNTAD, *Investment Policy Monitor*, vários números

Nas respostas dos países à crise de 2008, a preocupação com as empresas nacionais de setores considerados “estratégicos” e argumentos de segurança nacional foram utilizados para justificar maior grau de intervenção estatal no controle das condições de entrada e operação de empresas estrangeiras. Essas medidas tiveram lugar em países desenvolvidos, preocupados com o “risco” de que empresas nacionais em dificuldades fossem alvo de aquisições de empresas – especialmente estatais – de países em desenvolvimento e, em particular, da China.

Essa tendência arrefeceu durante a primeira metade da década 2010, quando o número de medidas liberalizantes voltou a crescer em relação à tendência de adoção de instrumentos de restrição ao IDE. No entanto, a partir de 2016, e com maior ênfase após 2018, observa-se um aumento da participação de medidas de caráter restritivo ao IDE no total de alterações de políticas promovidas. De acordo com o *World Investment Report de 2021*, em 2020 41% das alterações de política adotadas nesse campo tiveram como objetivo restringir a liberdade de decisões investimento estrangeiro direto.

Apesar da tendência de crescimento de medidas restritivas ao IDE, a maioria das alterações regulatórias adotadas pelos países em desenvolvimento continua avançando no sentido da liberalização. De acordo com a Unctad (2021) esses países implementaram 69 medidas para facilitar o IDE em 2020, representando 63% do total. Em nítido contraste, os países desenvolvidos promoveram alterações ou novas regulações que tiveram em sua grande maioria (81%) o objetivo de restringir ou aumentar a vigilância sobre o IDE. Todas as

medidas restritivas adotadas por esses países tiveram como motivação preocupações com a segurança nacional relacionadas à propriedade por estrangeiros de ativos sensíveis, infraestrutura e tecnologia estratégica.

Atualmente, 34 países adotam regimes de *screening* de IDE por razões de segurança nacional, sendo 25 destes membros da União Europeia. Juntos, estes países respondem por 50% dos fluxos e 69% do estoque de IDE no mundo. Essa tendência tem potencialmente impactos sobre os fluxos de investimentos para setores que estão sujeitos a estes regimes, afetando a organização de cadeias produtivas em que este tipo de ativo tem papel relevante.

## 5. Implicações para o Brasil e para a política comercial brasileira

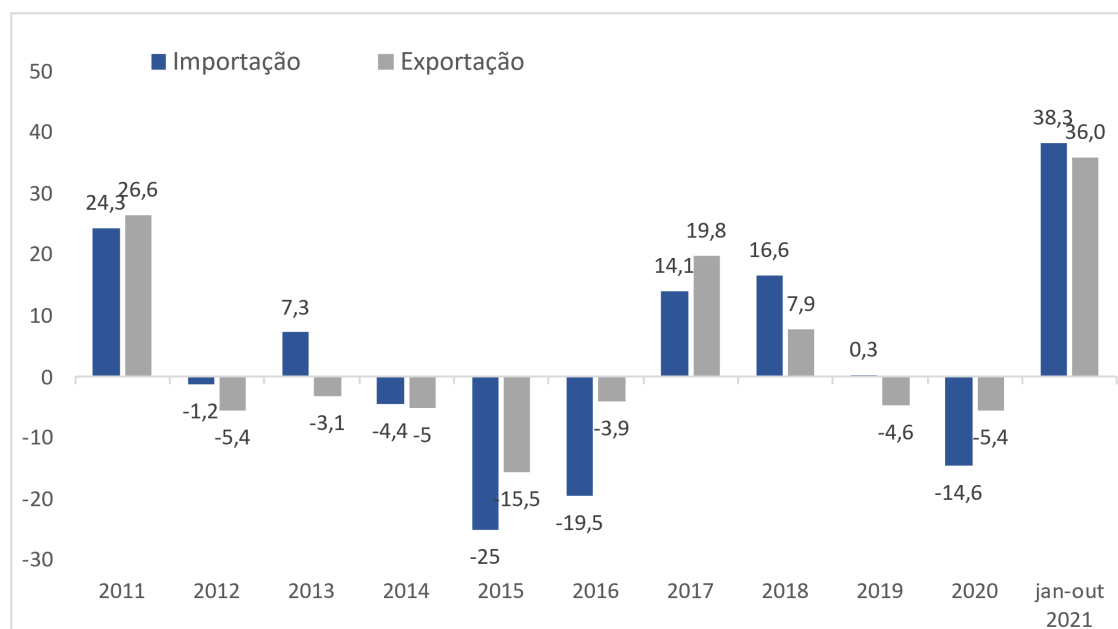
No Brasil, as exportações atingiram o auge, em termos de valor, em 2011, superando os US\$ 250 bilhões. Os anos seguintes registraram quedas sucessivas, até atingir o vale em 2016, com US\$ 179,5 bilhões. No biênio seguinte, as exportações brasileiras registraram forte crescimento, acumulando 29% e chegando a US\$ 231,9 bilhões, valor ainda inferior ao pico do início da década passada. Já em 2019, as vendas externas haviam voltado à trajetória de queda, perdendo 4,9% em termos de valor. Em 2020, a retração de 5,4% esteve muito próxima à observada para o comércio internacional. A recuperação em 2021 é expressiva, acumulando elevação de 36% no período janeiro-outubro em relação a igual período do ano anterior (Gráfico 13).

Já as importações atingiram o ápice em 2013, com pouco mais de US\$ 241 bilhões, gerando déficits na balança comercial brasileira por dois anos consecutivos. A partir de 2015, com a forte retração da atividade econômica no Brasil as compras externas caíram, chegando em 2016 a US\$ 139 bilhões, com queda de 42% acumulada nos dois anos. No biênio 2017-2018 houve alguma recuperação, mas não suficiente para retomar os níveis de 2015. Após terem ficado estagnadas em 2019, as importações apresentaram queda de 14,6% em 2020. Nos primeiros 10 meses de 2021 as compras externas cresceram 38% (Gráfico 14).

Em 2020, o Brasil ocupava a 26ª posição no *ranking* dos maiores exportadores mundiais e a 29ª posição no de importadores. A China absorveu 32% das exportações brasileiras (muito à frente da União Europeia, que vem em segundo lugar com 13%) e foi origem de 22% das compras externas. As importações brasileiras têm distribuição mais homogênea no que se

refere aos principais fornecedores. Já nas exportações, o país torna-se crescentemente dependente da Ásia. A Argentina representou apenas 4,1% das exportações e foi origem de 4,9% das importações brasileiras em 2020.

**Gráfico 13 - Importações e exportações, taxa de crescimento anual, Brasil 2010-2021**



Fonte: SECEX: <http://comexstat.mdic.gov.br/>

É certo que a dinâmica do comércio internacional afeta o comércio exterior brasileiro, mas as exportações do país dependem crescentemente da evolução da demanda das economias asiáticas e são dominadas pelas *commodities* agrícolas e minerais. As exportações brasileiras de manufaturados continuam perdendo dinamismo e participação no comércio mundial, sendo muito dependentes da dinâmica da demanda nos países da América do Sul, em particular da Argentina.

Quando a pandemia eclodiu, o Brasil estava envolvido no debate com seus sócios do Mercosul sobre a necessidade de reformar a Tarifa Externa Comum do bloco para reduzir o nível de proteção tarifária. Além disso, buscava desburocratizar os procedimentos aduaneiros e reduzir as barreiras não-tarifárias vigentes. Avanços nessa direção foram observados desde 2019. Houve, também, desde o governo Temer, uma redução dos subsídios creditícios e tributários que beneficiam diversos setores industriais, incluindo programas que haviam sido condenados em painel na OMC, e que foram turbinados no governo Dilma Rousseff. Embora tenham sido reduzidos, tanto em escopo quanto em valor das transferências, algumas dessas políticas ainda subsistem.

Como resposta imediata à crise, o País adotou a proibição de exportações de produtos ligados ao combate à Covid-19 e reduziu tarifas de importação dessa categoria de produtos, medidas que dominaram a política comercial em diversos países nos primeiros meses da pandemia<sup>9</sup>. Ao mesmo tempo, algumas vozes elevaram-se para defender o retorno de políticas industriais que promovessem a produção nacional de produtos farmacêuticos e material para enfrentar a pandemia. No âmbito do próprio governo Bolsonaro há setores que acalentam a volta de “políticas nacionais de desenvolvimento”, sem que tenha sido divulgado qualquer projeto detalhado a respeito.

Como se sabe, não foi possível obter o necessário consenso no Mercosul para a reforma da TEC. O governo brasileiro foi, gradualmente, reduzindo suas ambições nessa frente e terminou por decidir, em novembro de 2021, uma redução unilateral e temporária de 10% do nível das tarifas vigentes, que deverá durar até 2022. Não foi apenas a resistência argentina que chamou atenção no debate público sobre política comercial no Brasil. A abertura comercial continuou enfrentando oposição de setores empresariais e de alguns formadores de opinião, embora a adesão a um projeto nessa direção tenha crescido nos últimos anos.

Na esfera das barreiras não tarifárias, cuja remoção, em geral, enfrenta resistências menores que as que se apresentam para a redução de tarifas, a política comercial do atual governo logrou alguns resultados. Diversas medidas nesta direção foram adotadas, contribuindo para algum movimento de abertura comercial, embora ainda haja um longo caminho a percorrer para colocar o Brasil em linha com as práticas adotadas pela maioria dos seus pares no comércio internacional.

No ambiente internacional, a pandemia da Covid-19 trouxe turbulências e novas incertezas para o comércio. As cadeias de suprimento ficaram sob tensão por fatores que têm a ver com mudanças na composição da demanda e por dificuldades variadas no lado da oferta, incluindo algumas que podem se mostrar mais duradouras, como as dificuldades de recontração de trabalhadores.

Em termos de políticas e regulações, é certo que o cenário global não contempla a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos como prioridade dos principais atores. Ao contrário, há uma percepção crescente dos riscos da globalização – em parte

---

<sup>9</sup> Uma descrição detalhada das medidas de política comercial adotadas pelo Brasil no governo Bolsonaro pode ser encontrada em Naidin, Motta Veiga e Rios (2021).

associados ao “risco China”, mas não apenas a esse fator – e as medidas que vêm sendo adotadas “enquadram” as políticas de comércio e de investimento dentro de agendas defensivas, motivadas por preocupações diversas.

As implicações para o Brasil da nova face do protecionismo (subsídios e medidas de restrição ao IDE) não são evidentes. Os produtos e serviços que são os principais alvos das políticas industriais – e eventualmente, de subsídios – nos países desenvolvidos (em geral em setores estratégicos para o desenvolvimento de tecnologia de ponta ou de segurança nacional, infraestrutura e equipamentos ligados à mitigação de mudanças climáticas) não são relevantes na pauta de exportações brasileira. Por outro lado, o país ainda mantém em vigência algumas políticas industriais setoriais que não têm grande aderência com as tendências internacionais.

No que se refere às medidas de restrição aos IDEs – outra tendência observada no contexto internacional, o Brasil também tende a ser pouco afetado. Do ponto de vista da recepção de IDE, o País mantém um regime aberto, com poucas restrições e não fez movimentos recentes na direção de impor restrições a tais investimentos. Houve algumas iniciativas de monitoramento informal do ingresso de capitais provenientes da China, incluindo uma discussão sobre restrições à compra de terras por estrangeiros, mas que não chegaram a ter resultados efetivos. Talvez a única manifestação concreta neste sentido tenha sido a modelagem da concessão dos serviços de 5G, que incorporou exigências para a participação de empresas na prestação de serviços na rede que atenderá ao governo que excluem na prática a empresa chinesa Huawei.

Do lado dos investimentos de empresas brasileiras no exterior, essa tendência tampouco deve ter implicações importantes. Em geral, os investimentos brasileiros não se dão em setores sensíveis no campo da indústria e dos serviços. Talvez investimentos potenciais na mineração ou no setor de petróleo e gás possam vir a sofrer alguma restrição no futuro.

Os reflexos destas evoluções no plano doméstico são os esperados: são muitas as vozes que proclamam que não seria hora de liberalização comercial, um movimento que jogaria o País na contramão das tendências globais. Ocorre que grande parte dos países que hoje adotam medidas restritivas na área comercial e de investimentos o fazem sobre uma “base” construída a partir de longos processos de liberalização das políticas nessas áreas: as tarifas industriais são muito baixas e os regimes de investimento direto francamente liberais. Em relação a esta “base” regulatória, as restrições adotadas são pontuais e – à exceção das tarifas

impostas por EUA e China em sua relação bilateral – não questionam os resultados daqueles processos de liberalização.

O Brasil ficou à margem dos processos de liberalização comercial adotados pela maioria dos países em desenvolvimento nos últimos 25 anos. Portanto, as propostas de liberalização comercial em debate no país buscam aproximar a o grau de proteção conferido à produção nacional ao vigente na média daqueles países. Não se trata, de fazer movimentos contrários à corrente internacional, mas sim de “normalizar” a política comercial brasileira em relação à evolução observada na grande maioria de países desenvolvidos e em desenvolvimento, com vistas a estimular a eficiência, a produtividade e o aumento do bem-estar social.

No Brasil, os fatores domésticos – preferências de políticas públicas, “culto” ao nacional desenvolvimentismo, distorções da estrutura tributária, entre outros – continuam a ser mais relevantes para o direcionamento da política comercial do que as tendências econômicas e regulatórias observadas no comércio internacional no período recente. Tais preferências mantêm o País à margem das cadeias de valor e o tornam cada vez mais dependente das exportações de *commodities* e da demanda asiática, exatamente as tendências que as preferências nacionais de política buscam evitar.

## Referências

**ECB (2014).** *Economic and Monetary Developments*. Montly Bulletin. Julho. Disponível em: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201407\\_focus01.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201407_focus01.en.pdf)

**Evenett, S. e Fritz, J. (2021).** *Subsidies and Market Access: Towards an Inventory of Corporate Subsidies by China, the European Union and the United States*. *Global Trade Alert*. © CEPR Press, 2021. Disponível em: <https://www.globaltradealert.org/reports/gta-28-report>

**Financial Times (2021).** *With seaports jammed, cargoes are taking to the skies*. 20 de outubro. Disponível em: <https://www.ft.com/content/5397bb8e-6043-4447-846a-5a02074098e7>

**Heritage Foundation (2021).** *2021 Index of Economic Freedom*. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/>

**OMC (2020).** *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*. 8 de abril de 2020. Genebra. Disponível em: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm)

----- (2021)a. *Report of the TPRB from the Director-General on Trade-related Developments (mid-october 2020 to mid-may 2021)*. Julho. Disponível em: [https://www.wto-ilibrary.org/trade-monitoring/report-to-the-tprb-from-the-director-general-on-trade-related-developments-2021\\_dbd6dad8-en](https://www.wto-ilibrary.org/trade-monitoring/report-to-the-tprb-from-the-director-general-on-trade-related-developments-2021_dbd6dad8-en)

----- (2021)b. *Services Trade Barometer*. 23 de setembro. [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/wtoi\\_23sep21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/wtoi_23sep21_e.pdf)

----- (2021)c. *Trade Statistics and Outlook. Press Release*. 4 de outubro de 2021. [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr889\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.pdf)

**UNCTAD (2021).** *World Investment Report, 2021*. <https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>.

-----, *World Investment Policy Monitor*. Vários números. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/series/1/latest-investment-policy-trends>