

## **1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS**

O presente trabalho inicialmente vem analisar o Sistema Multilateral de Comércio (SMC) nos seus princípios norteadores, com ênfase no liberalismo. Esse artigo tem como objeto um escrutínio que não se pretende exaustivo, mas esclarecedor, acerca do Multilateralismo, executado pela Organização Mundial do Comércio com o objetivo de possibilitar o livre comércio, a interação entre os países e o desenvolvimento da economia mundial.

Posteriormente, será analisado o posicionamento da OMC acerca da tributação aduaneira no comércio internacional enquanto ônus necessário para a economia em tempos de pandemia, para adimplir os objetivos específicos da pesquisa. Sendo a aplicação dos tributos uma política que diverge dos objetivos livre-cambistas do Sistema Multilateral, buscar-se-á realizar um estudo crítico sobre esta disparidade. De fato, a pandemia da Covid-19 vem reformulando o posicionamento dos países membros da OMC frente ao liberalismo que lhe é típico. Atuando por necessidade, as nações se veem obrigadas a aderir ao protecionismo para sobreviver à situação de exceção, e o comportamento dos países frente à aplicação de tributos exemplifica, de forma clara, essa tendência política.

Concomitantemente, buscamos traçar um breve esboço da aplicação do Sistema Multilateral frente à pandemia e da retomada dos hábitos tributários protecionistas como forma de enfrentar a crise econômica ascendente. De maneira abrangente, o objetivo geral deste estudo é iniciar o debate acerca do futuro do SMC em meio à crise pandêmica e após ela. A metodologia empregada foi indutiva e dedutiva, e as técnicas de pesquisa foram revisão bibliográfica e documentação indireta. A hipótese inicialmente levantada foi confirmada, de modo que o resultado desta pesquisa levou à conclusão de que o protecionismo será a tendência no comércio exterior dos próximos anos.

## **2 O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO DA OMC**

No período entre Guerras, houve intensas mudanças econômicas globais, a crise se alastrou pelo mundo e diversos bens essenciais para dignidade humana eram escassos. Posteriormente, a II Guerra Mundial eclodiu adensando tal estado de crise. Este período ficou marcado pelo protecionismo econômico, em que a economia tinha como preocupação principal as demandas internas, com pouca abertura de mercado para os demais países, haja vista que era um período de crise e instabilidade econômica, acentuadas, ainda mais, nos anos

1930. É uma tendência comprovada pela historicidade dos fatos que em períodos conturbados, os países se voltam ao protecionismo, pois, de fato, essa política econômica é mais atrativa em tempos de crise.

Após a Segunda Guerra Mundial, novas relações de poder político-econômicas foram criadas, iniciando uma Nova Ordem Mundial. As nações capitalistas notaram ser imprescindível um acordo que envolvesse os países em vários níveis de desenvolvimento para buscar um crescimento global. Baumann, sobre este momento histórico do pós II Guerra Mundial, afirma que a intenção era montar um sistema que evitasse a possibilidade de mais um conflito em escala mundial, evitasse as crises de liquidez de divisas e impedisse os danos provocados pela imposição de barreiras comerciais (BAUMANN et al., 2004, p. 133).

Havia necessidade de um novo Sistema que atendesse às estruturas da Nova Ordem Mundial que emergia. Esse sistema foi constituído “a posteriori” e intitulado *Sistema Multilateral de Comércio* (SMC). A fim de buscar melhoras, as nações teriam que deixar a economia protecionista e adotar uma conduta liberal no capitalismo internacional, para abrir as relações comerciais com o mundo. Assim, os países passaram a incentivar e promover conferências sobre o comércio internacional, liderados pelos Estados Unidos, e, como resultado, muitos organismos internacionais foram criados: FMI (Fundo Monetário Internacional), para garantir a definitiva substituição do modelo regulatório que vigorou na maior parte do século XX pelo neoliberalismo; BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento), com o intuito de financiar a reconstrução da Europa; e a OIC (Organização Internacional do Comércio), cujo fim consistia em regular o comércio internacional.

A primeira tentativa de constituir uma organização cujo principal escopo seria reconstruir a economia global foi com a OIC. Liderados pelos EUA, os países membros da OIC buscavam criar regras de mercado internacional. Da aspiração por um novo Sistema que pudesse atender às demandas da Nova Ordem Mundial, nasceu o Sistema Multilateral de Comércio contemporâneo, cuja finalidade começou a ganhar forma na OIC. No período pós II Guerra mundial, criou-se o GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), destinado a ser incorporado à Carta Constitutiva da OIC. O GATT surgiu com o intuito de ser um mecanismo para diminuir as tarifas no comércio mundial; mesmo sem a intenção de ser permanente, acabou responsável pela regulação das trocas internacionais por quase cinco décadas devido ao fracasso da OIC.

O GATT, de fato, trouxe avanços para a economia global, principalmente, pelas tentativas de resolução de conflitos econômicos entre os países. Este acordo internacional deu

continuidade ao SMC introduzido pela OIC, que, em suas diretrizes, já encontrava regras que comungavam com os princípios norteadores do SMC (não-discriminação, reciprocidade e livre comércio). Além disso, a proibição de restrições taxativas e o princípio do *tratamento nacional*, no qual os produtos importados devem ter o mesmo tratamento que seus similares nacionais, apresentam-se como princípios complementares e de suporte do SMC.

No entanto, o GATT tinha a autoridade e o alcance de suas responsabilidades muito limitados, e carecia de um mecanismo adequado de resolução de disputas, porque sua jurisdição se estendia, basicamente, somente sobre bens manufaturados. A ausência de poder efetivo para impor sanções às partes contratantes, visando à resolução de conflitos, gerava incerteza e arbitrariedade nas trocas internacionais entre países (GILPIN; 2004, p. 91). Naturalmente, era necessário um novo mecanismo para tratar da questão do comércio mundial que suprisse as lacunas do GATT. Por isso, durante uma das rodadas do GATT, realizada no Uruguai 1986-1994, foi criada a Organização Mundial de Comércio (OMC), em 1º de janeiro de 1995.

A OMC foi instaurada como Organização permanente através do Acordo de Marrakesh em 1994, e entrou em vigor no ano seguinte. A Carta Constitutiva desta Organização não foi ratificada, pois precisava de no mínimo 20 países aprovarem seu escopo e esse número não foi atingido<sup>1</sup>. Mesmo assim, foi firmada como um acordo internacional, em que todos os países que aderem às diretrizes dessa Organização são intitulados membros, o que significa dizer que, a qualquer momento, esses países podem ser retirados da OMC<sup>2</sup>. Apesar de conservar a maior parte das regras que compunham o GATT, a OMC se diferencia porque foi criada com intenção de ser um órgão permanente, e possui base institucional. Há de se colocar que o fato dela não ter sido ratificada não coloca em cheque sua autoridade ou seu teor permanente.

A OMC tem personalidade jurídica própria, o que faz com que responda por seus atos e possa ser citada em um processo. Além disso, como supracitado, foi necessária a adoção de um posicionamento liberal para possibilitar a criação de organismos que conectassem os países em prol de um mesmo objetivo, deixando de vez as amarras protecionistas. Nesse sentido, a OMC foi fundamentada em bases liberais, a fim de expandir e abrir o comércio, além de quebrar barreiras que dificultavam a expansão do mercado. Apesar de em seu escopo

---

<sup>1</sup> Os EUA foram um dos que não ratificaram o acordo, país que era o principal impulsionador e defensor deste acordo.

<sup>2</sup> Mediante aviso prévio de seis meses.

permitir determinadas condutas protecionistas, em sua totalidade, a OMC visa à liberalidade, com fluidez das trocas econômicas globais típicas do regime de acumulação pós-fordista.

De fato, não se pode apagar o protecionismo nacional e, ao mesmo tempo, tornar o mundo global - totalmente interligado e sem barreiras. Existem os sistemas jurídicos nacionais dos países, que são próprios de cada nação e divergentes entre si. Nesse sentido, é um desafio para o comércio internacional ser liberalizado, pois os sistemas regulatórios dos países diferem uns dos outros, e mesmo que as regras internas não sejam protecionistas, essa diferenciação de sistemas se torna uma barreira ao comércio internacional. A OMC serve exatamente para tentar transpor essas barreiras jurídicas.

Neste sentido, a OMC se coloca como um instrumento para intermediar as relações entre as nações e ser um meio de resolução dos conflitos internacionais entre elas, já que a jurisdição interna de um país não pode ser aplicada para julgar a situação que envolva outro país, que também tem sua própria jurisdição. Logo, como intermediária de conflitos das relações internacionais, a OMC deve promover tratamento equitativo aos países, não fazendo se sobrepor a jurisdição interna de nenhum dos envolvidos ao outro, mas sim dando uma solução apaziguadora, na esteira da mediação de conflitos. Esta equidade é garantida pelos princípios que regem a OMC, praticados durante as rodadas de negociações e as soluções de controvérsias, quais sejam: previsibilidade, concorrência leal, proibição de restrições quantitativas, tratamento especial para países em desenvolvimento.

Como supramencionado, um dos objetivos da OMC é ser um mecanismo para a resolução de controvérsias. Constam, ainda, entre seus objetivos, restaurar diversos setores da economia (ou impactados por ele) comprometidos pela Segunda Guerra, através da busca por elevar os padrões de vida social das pessoas, gerar empregos, expandir produção de comércio de bens e serviços e proteger o meio ambiente. É válido colocar que um dos principais objetivos da OMC é criar um espaço favorável ao desenvolvimento econômico dos países não industrializados, também chamados de países subdesenvolvidos ou de terceiro mundo<sup>3</sup>. Por isso, o tratamento especial aos países periféricos é um de seus princípios.

Esta forma de tratamento especial aos países subdesenvolvidos têm bases no Multilateralismo adotado pela OMC. As características deste sistema envolvem um comércio sem discriminação, o mais previsível possível, mais competitivo e com mais benefícios aos

---

<sup>3</sup> De acordo com o que se vê no artigo XVIII do GATT 1994 (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994), destina-se tratamento especial aos países em desenvolvimento (como o título do artigo diz, "ajuda do Estado em favor do desenvolvimento econômico") visando a "elevação do nível geral de vida de suas populações", mesmo que para isso seja necessário "tomar medidas de proteção ou outras medidas que afetem as importações", vantagens tarifárias, nesse caso, são admitidas, medidas favoráveis a serem realizadas pelos países desenvolvidos em prol dos países em desenvolvimento.

países menos desenvolvidos. Quando um dos princípios norteadores da OMC trata disso, dando aos países em desenvolvimento alguns privilégios para que possam concorrer de forma leal com países desenvolvidos, podemos inferir que há um supra princípio da equidade, compreendido como tratar desigualmente os desiguais. Em suma, são ofertadas provisões para as oportunidades de comércio aos países do sul geopolítico, enquanto que os países do norte se comprometem a providenciar acesso mais favorável aos seus mercados.

O Sistema Multilateral de Comércio é adotado pela OMC, e, por herança do GATT, estão dispostos em suas diretrizes os princípios do Multilateralismo. A Cláusula da Nação Mais Favorecida (MFN) da OMC, por exemplo, estabelece que os seus países membros devem conceder tratamento igual a todos os demais países da instituição, ou seja, se um país reduzir as tarifas comerciais, não poderá fazê-lo apenas para favorecer um único país, e esse benefício deve ser estendido a todos demais membros da OMC (eis o princípio da não discriminação que rege o SMC).

O Sistema Multilateral de Comércio visa liberalizar o comércio, ultrapassando barreiras comuns na evolução do mercado mundial, como impostos e tarifas, e inclui os países subdesenvolvidos entre suas preocupações, buscando proporcionar melhores condições de competitividade do sul geopolítico, ajudando-os a crescer economicamente, para viabilizar a internacionalidade do capital em seu novo regime de acumulação. Como medida para alcançar estes objetivos, evidencia-se a proibição da edição de normas nacionais discriminatórias que afetem a livre circulação de mercadorias.

Neste artigo, cabe explorar a principal restrição do SMC para o ordenamento interno dos países: o veto às normas nacionais discriminatórias que afetem a livre circulação de mercadorias. Esta medida tem efeito direto sobre o Direito Tributário. Logo, os países no exercício de suas soberanias fiscais não poderiam fugir de uma série de princípios de coerência do sistema multilateral, principalmente aqueles que, como o Brasil, são membros da OMC, haja vista que, em todo o escopo das diretrizes da OMC, é possível vislumbrar o Sistema Multilateral. Os princípios norteadores dessa Organização comungam com o SMC. Os novos acontecimentos mundiais acentuam esse debate, que marca um período em que diversos países se afastam dos fundamentos básicos do multilateralismo com retorno ao protecionismo econômico. O sistema de comércio mundial, sendo multilateral ou protecionista, incide sobre a tributação diretamente. Destarte, o Direito Tributário merece um estudo cuidadoso pois as mudanças atuais no cenário mundial afetam a forma com que a tributação é aplicada, em especial trataremos aqui da tributação aduaneira, pois esta se envolve profundamente com o comércio internacional. De fato, a crise mundial pela

pandemia covid-19 vem desenhando novos contornos ao cenário mundial econômico e político que devem ser analisadas.

### **3 TRIBUTAÇÃO ADUANEIRA NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO**

A tributação aduaneira é o conceito que define uma interferência do Estado no domínio econômico, que visa proteger determinados mercados com a aplicação de benefícios e/ou impedimentos que incidem sobre as mercadorias que transpõem as fronteiras do território nacional, para a saída ou entrada de produtos no País, ou seja, para a importação e exportação. Em outras palavras, qualquer mercadoria que entra ou que sai do território nacional pode ser tributada por vias legais<sup>4</sup>. Esses tributos arrecadados são utilizados pelo Estado como instrumentos de controle de mercado, tendo papel imprescindível na manutenção do *status quo* da economia nacional.

O exercício do controle aduaneiro constitui atividade de Estado, de natureza essencialmente regulatória e de proteção dos interesses nacionais, principalmente relacionados com a produção e o emprego, contra eventuais efeitos danosos que o comércio internacional possa produzir (SANTOS, Dão; LOEBENS, João. 2020. pag. 10)

Sendo assim, a natureza extrafiscal<sup>5</sup> da tributação aduaneira confere capacidade além da arrecadação de capital, podendo controlar a economia interna pela interferência nas relações econômicas. Ocorre que o Estado, vendo necessidade de proteção a determinados mercados, aplica benefícios e/ou impedimentos para a saída ou entrada de produtos similares aos seus no país.

A jurisdição aduaneira<sup>6</sup> do Estado, sendo extrafiscal, incide sobre os tributos de importações de forma a ser instrumentos de controle de mercado. Um ponto importante é o papel da tributação aduaneira na hipótese de necessidade de proteção do mercado nacional. Quando isso ocorre, é acionado o sistema de regulação:

[...] O Estado interage como ator social, possuindo um leque de medidas que pode utilizar para intervir no comércio internacional, denominadas políticas públicas [...] denominadas de comerciais são as que se destinam ao comércio exterior [...] e que

---

<sup>4</sup> A legislação aduaneira por meio do Decreto N° 6759/2009 regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior (segundo seu art. 1°).

<sup>5</sup> Os tributos aduaneiros têm natureza predominantemente extrafiscal, ou seja, que supera a função essencial do tributo que é reunir receitas suficientes ao custeio do Estado.

<sup>6</sup> Poder atribuído à autoridade aduaneira para aplicar a legislação pertinente nas questões aduaneiras (conforme disposto no artigo 3° do decreto n° 6759/2009).

podem se manifestar por meio de tarifas aduaneiras, cotas, subsídios à exportação, etc (SANNI, cinara. 2006. pag, 5).

O que se observa acerca dos tributos aduaneiros é que, em tempos de crise, esta forma de tributo é uma ferramenta do Estado para que a economia não entre em colapso. Em outras palavras, na hipótese de interesse na proteção do mercado nacional, aumenta-se o Imposto de Importação de determinado produto, dificultando sua entrada no País ou tornando-o mais oneroso do que o produto nacional e, assim, o produto nacional tem capacidade de competir com os produtos estrangeiros.

Para que o país possa intervir na economia por meio da tributação aduaneira existe todo um sistema legislativo capaz de conectar os diversos ramos do Direito. No Brasil, a tributação aduaneira é tratada pelo Direito Fiscal, integrada à Administração Tributária Federal, com suas nuances dispostas, em suma, pelo Direito Internacional, haja vista que a maioria das regras aduaneiras estão previstas nos tratados ratificados pelo Brasil (SANNI, 2006, pág 5). Neste sentido, é possível a conexão entre o Direito internacional e o Direito Fiscal, uma vez que, apesar de existir legislação interna sobre os tributos aduaneiros, é mister um estudo conjunto com o Direito Internacional, pois ambos são complementares ao estabelecimento das regras da tributação aduaneira. Amparadas por essa conexão interdisciplinar, necessária para este estudo, usaremos conceitos do Direito Tributário e do Direito Internacional para elucidar a tributação aduaneira no Sistema Multilateral.

Em consonância aos fatos supracitados, os tratados se destacam dentro do Direito Internacional pois estabelecem regras sobre as tributações aduaneiras. Por meio de conferências multilaterais, passou-se a estabelecer normas de conduta aos Estados (SANNI, 2006, p.102), e essas conferências deram origem a diversas organizações internacionais. Isso demonstra a importância das organizações mundiais para a regularização dos tributos aduaneiros no comércio internacional. Nesta lógica, destaca-se a OMC como organização que busca regular as relações comerciais globais.

Dentro da Organização Mundial de Comércio, a tributação aduaneira é tratada em consonância com o pensamento livre-cambista (predominante na OMC). Segundo dispõe o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994), em seu artigo Artigo VIII:

As partes contratantes reconhecem que os direitos e taxas que não sejam os direitos alfandegários impostos pelas autoridades governamentais à importação ou à exportação ou relativos à importação ou exportação, deveriam limitar-se ao custo aproximado dos serviços prestados e não constituir uma proteção indireta aos

produtos nacionais ou taxas de caráter fiscal sobre a importação ou a exportação (OLIVEIRA, 2013, p. 67).

Desta forma, vê-se que no Sistema Multilateral, é negada aos Estados a possibilidade de utilizar os tributos aduaneiros como instrumentos de proteção (LOEBENS; SANTOS, 2017, p.15). Bem como é negado aos países a liberdade de impor taxas e tributos de forma ilimitada, com propósito arrecadatórios (THORSTENSEN; OLIVEIRA, 2013, p. 71). Neste sentido, como tratado no tópico anterior, é vetada a edição de normas nacionais que estabeleçam impedimentos à livre circulação de mercadorias. Com isso, países subdesenvolvidos, como o Brasil, foram levados a abdicar da utilização dos tributos aduaneiros para promover políticas industriais, e acabam por optar pela não tributação aduaneira, principalmente no que se refere à exportação, levando mais em conta as preocupações com o saldo da balança de pagamentos do que programas específicos de desenvolvimento (SANTOS; LOEBENS, 2020, p.20).

Há de se colocar que, para os países que iniciaram sua industrialização de forma tardia, hoje subdesenvolvidos, não houve passagem gradativa do protecionismo ao multilateralismo tal como ocorreu com os países do norte.

Negando a importância que teve o protecionismo no desenvolvimento dos países centrais, o GATT passou a atribuir ao livre comércio internacional o peso de condição absolutamente indispensável e suficiente para ampliar as condições de desenvolvimento dos países, como fica evidente já no preâmbulo do documento 12: Preâmbulo do GATT, 1947: Reconhecendo que suas relações no domínio comercial e econômico devem ser orientadas no sentido de elevar os padrões de vida, de assegurar o emprego pleno e um alto e sempre crescente nível de rendimento real e de procura efetiva, para a mais ampla exploração dos recursos mundiais e a expansão da produção e das trocas de mercadorias; almejando contribuir para a consecução desses objetivos, mediante a conclusão de acordos recíprocos e mutuamente vantajosos, visando à redução substancial das tarifas aduaneiras e de outras barreiras às permutas comerciais e à eliminação do tratamento discriminatório, em matéria de comércio internacional.(SANTOS; LOEBENS, 2020, p25)

Logo, há dissonância entre o desenvolvimento dos países do sul geopolítico que, em comparação com os países do norte, desenvolveram suas economias já imersos no liberalismo econômico e não puderam utilizar-se do protecionismo para impulsionar suas nascentes indústrias. Este fato, tal como seus impactos, será analisado em estudo conjunto do multilateralismo e a tributação aduaneira no próximo tópico.

#### **4 MULTILATERALISMO, PANDEMIA E RETOMADA À TRIBUTAÇÃO PROTECIONISTA**



Decerto, o gradativo abandono das práticas de tributos aduaneiros é o processo que se espera dos países que aderem ao sistema multilateral proposto pela OMC. Os avanços econômicos vivenciados pelos países subdesenvolvidos sob regime do multilateralismo é perceptível, no entanto há de se questionar os impactos desse sistema em sua forma pura, ou seja, do livre comércio sem restrições. Ocorre que os tributos aduaneiros representam apenas uma faceta do controle econômico nacional que foi cedido em detrimento da adesão às promessas de desenvolvimento do mercado da OMC. Aos poucos, a perda da capacidade de controle sobre as próprias economias gerará uma co-dependência entre os países globalizados. Esta co-dependência seria ideal para o imaginário liberal de um mundo globalizado que se assemelha a uma única nação em que todos se desenvolvem juntos e passam por crise juntos. Mas sabendo que isso ultrapassa a realidade vigente, resta analisar as consequências do multilateralismo sob o prisma de que, em tempos de crise, não haverá uma comunidade global, mas nações interessadas em conservar e proteger a própria economia e se manter estáveis.

O início da pandemia do Coronavírus em 2019 (que se estende até agora) permite analisar como o sistema multilateral se comporta em tempos de crise. Segundo dados fornecidos pela OMC, em abril de 2020, 73 países membros do Sistema Multilateral de Comércio já haviam imposto algum tipo de restrição à exportação de material médico e de equipamentos de proteção individual para profissionais de saúde. Isso significa que, desde o início da crise de saúde que precedeu a crise econômica global, os países retomaram medidas protetivas ao mercado interno com a utilização dos tributos aduaneiros de importação e exportação, uma vez que as nações buscaram retomar o controle de suas próprias economias a fim de controlar a crise iminente. Nesta lógica, a própria OMC admite que, embora tais atitudes infrinjam os preceitos do comércio multilateral, são ainda justificadas como sendo medidas importantes “para mitigar a escassez crítica em nível nacional” [to mitigate critical shortages at the national level], tal como consta em documento oficial emitido pela Organização em 23 de abril de 2020. No mesmo documento, a instituição cita o artigo XI do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) 1994, que, embora proíba restrições à exportação, é permissiva quanto à situações em que tais restrições sejam necessárias para “prevenir ou aliviar a escassez crítica de alimentos ou outros produtos essenciais” [to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other essential products].

Faz-se mister apontar que a OMC adota um sistema multilateral que permite exceções e a adoção de medidas protetivas em momentos de necessidade interna. Isso porque é

insustentável impor aos países que, em meio a crises globais, esses deixem de dar prioridade às suas demandas internas. Essa exceção corrobora a premissa de que não é possível existir, fora dos termos utópicos da ideologia liberal, uma comunidade global pura, pois, em vias de crise econômica, o interesse nacional se sobrepõe aos interesses coletivos. Nesse sentido, as regras gerais da OMC incluem exceções que podem ser usadas para embasar restrições desde que “não constituam um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional” [that they do not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries, or a disguised restriction on international trade].

Destarte, o sistema multilateral proposto pela OMC é adaptável às novas realidades, como a atual pandemia. Ou o sistema é flexível às novas necessidades da economia global ou sucumbe frente ao protecionismo. Para MAGALHÃES (2003, p. 125), embora o protecionismo seja visto como uma política econômica comumente inviável pelas organizações mundiais, esse é um modelo que se faz necessário quando os países que aspiram ao pleno desenvolvimento não alcançam o nível de capital por trabalhador<sup>7</sup> igual ao das economias maduras por meio do livre mercado. Para o autor, se de fato os países subdesenvolvidos alcançassem, por meio do livre comércio e da total abertura da economia, o capital por trabalhador requerido pelo pleno desenvolvimento, não haveria de se falar em protecionismo. Mas o que frequentemente ocorre é que, devido às condições internas desfavoráveis, ao fechamento do mercado mundial, ou como se demonstra no momento presente, às problemáticas alarmantes causadas pela pandemia do SARS-CoV-2, a competitividade internacional não viabiliza o desenvolvimento econômico. Nesses casos, como aponta o autor, o protecionismo se justifica:

Não se defende o protecionismo por si mesmo. Mostra-se, pelo contrário, que toda vez que se cria barreira tarifária se está inviabilizando atividade menos eficiente em detrimento de outra de maior produtividade, situada no exterior. O protecionismo é sempre um “second best”. Deve, no entanto, ser utilizado quando o “first best” [política econômica do livre mercado] for inalcançável, ou só existir na teoria (MAGALHÃES, 2003, p.126).

Ressalta-se ainda, que os países hoje tidos como plenamente desenvolvidos, utilizaram-se do protecionismo enquanto ainda eram economias nascentes, países como

---

<sup>7</sup> Conforme MAGALHÃES (2013, 135) explica: “ Nas sociedades modernas, com ênfase para os países em desenvolvimento, o processo [crescimento econômico] dinâmico se caracteriza fundamentalmente pelo constante aumento do produto (ou valor adicionado) por trabalhador, resultante da elevação do capital (físico e humano) por pessoa ocupada. Essa elevação, por sua vez, é viabilizada pelo progresso tecnológico. O pleno desenvolvimento é alcançado quando o país atinge o mais alto capital por trabalhador permitido pela mais moderna tecnologia conhecida”.

Estados Unidos, Alemanha, Japão e Coréia do Sul, adotaram o protecionismo quando este se fez mais necessário, isto é, no período de suas nascentes indústrias. A Alemanha adotou-o em seu período imperial (1873-79); o Japão adotou a política protecionista no período pós-II Guerra, momento em que efervescia sua indústria automobilística; a Coréia do Sul, caso especial dentre os países tidos como subdesenvolvidos, é, segundo SPRAOS (1993, p. 73): “orientada, de maneira geral e fortemente, para fora, durante os períodos relevantes, mas isto deixa de captar as medidas protecionistas substituidoras de importações que, setor por setor, precederam o impulso exportador e sustentaram sua efetividade”. O caso estadunidense é curioso e cheio de nuances, no período de guerra civil ocorrido no país, houve subsequente aumento de tarifas e o mesmo ocorreu no pós guerra, período em que se enfrentou a recessão e grandes aumentos de tarifas foram decretadas na década de 1920 (ARRIGHI, 1996, p. 302-303). Mais tarde, os Estados Unidos iriam passar por cima de suas próprias concepções liberais (assumidas no pós segunda guerra), quando na década de 80, suas exportações sofreram graves baixas em decorrência da competição internacional, foi então que no governo Reagan e Bush, o país limitou as importações de automóveis japoneses, de aço europeu, de madeira canadense, entre outros (KRUGMAN, 1995, p. 5-6).

Ora, argumenta-se no presente trabalho que se as nações tidas como desenvolvidas usufruíram do protecionismo para desenvolver-se ou mesmo proteger-se de crises de grande potencial destrutivo economicamente, tal como enfrentamos presentemente, e com isso, obtiveram veemente sucesso, não há para que mantermos a mesma linha “laissez faire, laissez aller, laissez passer”, se essa não contribuir para o bem estar e para a melhora de qualidade de vida da população dos países, quer sejam subdesenvolvidos, quer sejam desenvolvidos.

O protecionismo pode ser seguido segundo duas linhas de ação, através da imposição de barreiras tarifárias e da aplicação de subsídios na economia interna. Atuando conjuntamente, as barreiras tarifárias atuam no sentido de proporcionar condições à indústria nascente a chance de ganhar espaço no mercado; enquanto isso, os subsídios estimulariam o mercado interno, de forma a possibilitar o investimento no capital por trabalhador. MAGALHÃES (2003, p.139) defende ainda que o melhor posicionamento a ser tomado por países subdesenvolvidos como o Brasil é aderir aos subsídios, permitindo que a nação pudesse angariar espaço em qualquer mercado; cabe ressaltar, novamente, que tal medida é aconselhável somente se aplicada unicamente para compensar as desvantagens de uma indústria emergente ou durante um período de iminente crise e somente durante o tempo necessário para a maturação da economia ou sua recuperação. A vantagem dos subsídios,

conforme o autor declara, é que como se caracteriza como uma despesa ao Governo, esse seria descartado tão logo fosse atingido o objetivo a que se pretendia.

Embora MAGALHÃES (2003) tenha como foco em sua obra o desenvolvimento fabril das nações subdesenvolvidas, seus conceitos podem ser aplicados em situações de emergência, tal como dito inicialmente, de forma a manter o equilíbrio econômico. A exemplo disso, tem-se que durante a pandemia da Covid-19, inúmeros foram os países a injetar grandes quantias em suas economias para reter os impactos do isolamento necessário à contenção da contaminação em massa<sup>8</sup>, bem como a aderir à taxação aduaneira para o mesmo propósito.

De fato, a ocorrência da pandemia da SARS-CoV-2 gera impactos diretos no Multilateralismo. Se anteriormente o SMC estava seguindo uma tendência crescente, novamente enfrenta riscos devido a situação de emergência e crise geradas pela pandemia. Os princípios basilares do Sistema Multilateral de Comércio vêm-se em xeque.

Tendo como uma de suas principais características a facilidade de contágio, o vírus alastrou-se de forma descomunal entre as diversas nações, rapidez esta que sobrecarregou até mesmo os Sistemas de saúde mais robustos, como os da Espanha, França, Estados Unidos e Brasil, segundo aponta a Organização Mundial da Saúde (OMS). A demanda por itens de proteção, equipamentos médicos e hospitalares específicos aumentou e sobrecarregou até mesmo os países em que a produção desses equipamentos é mais concentrada. Países como Alemanha, China e Estados Unidos optaram, então, por restringir a exportação desses produtos e dos insumos relacionados à sua produção. Logo, a liberalização do comércio não era mais viável para a economia dos países. Devido ao aumento excessivo da demanda de suprimentos médicos, produtos farmacêuticos e equipamentos médicos, muitos países estabeleceram proibições e restrições de exportações desses produtos, uma clara adesão ao protecionismo econômico.

O alto índice de contágio do vírus para além das fronteiras políticas afetou severamente o fluxo comercial, em primeiro lugar devido às restrições econômicas anteriormente citadas e, em segundo, devido às interrupções no transporte internacional, sobretudo no transporte aéreo, que envolve não só pessoas, mas também mercadorias.

---

<sup>8</sup> No Brasil, por exemplo, o Governo se viu obrigado a realizar a aplicação, ainda no início da pandemia, de cerca de R\$ 700 bilhões na economia, “para proteger o país do choque da saúde que abate o povo brasileiro”, segundo disse o ministro da economia em vídeo publicado nas redes sociais do Ministério da Economia. Ainda no primeiro semestre de 2020, também foi aprovado pelo Plenário do Senado o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (PLP 39/2020), em que foram prestados auxílio de cerca de 120 bilhões aos entes federativos.

A política de restrições retoma a antiga tendência estadista dos países mais ricos, favorecendo políticas protecionistas no que diz respeito ao período concomitante à pandemia. Assim, os países mais pobres e dependentes de exportação agrícola tendem a aprofundar ainda mais sua dependência, dado que os países que antes importavam essa produção, agora estão mais focados em reerguer-se e administrar suas economias - quadro que, mesmo no período pós pandemia, seguirá essa tendência, dado que o fechamento em massa das fronteiras internacionais incentivarão os países a buscarem mais autonomia em suas cadeias de produção.

Os objetivos basilares do Sistema Multilateral foram, em suma, subjugados pela situação de emergência gerada pelo Covid-19, fato permitido nos trâmites da OMC que aceita determinadas medidas protecionistas em casos de exceção. No entanto, é pouco viável a continuidade da OMC tal como em seus primórdios se o Sistema Multilateral de Comércio não for restabelecido, pois, como supracitado, o escopo desta Organização comunga com o do SMC.

Discute-se as consequências que o protecionismo ocasionado pela crise pandêmica pode gerar a médio e longo prazo aos países subdesenvolvidos. No caso do Brasil, a escolha do Ministério da Economia em especializar-se em exportação de *commodities* tende a ser desastrosa. MAGALHÃES (2003, p. 128), ao realizar a análise da doutrina econômica de PREBISCH (1983), aponta que, segundo o autor argentino, um país que visa o desenvolvimento, não deve focar-se na especialização de *commodities*, sejam elas agrícolas, sejam elas industriais (aço, alumínio, produtos petroquímicos, papel, celulose, entre outros). Analisando os dados de sua época (1870 - 90), Prebisch chegou à conclusão de que mesmo na hipótese de baixa nos valores dos bens industrializados, os termos de troca ainda seriam desfavoráveis para os países cuja economia baseava-se na especialização agrícola. Isso explica-se pelo fato de que o valor do capital aderido aos setores primários (de produção de matéria prima) são significativamente menores que o valor do capital por trabalhador nos setores secundários (transformação da matéria prima), terciário (comércio e prestação de serviços) e o setor quaternário (setor recentemente elaborado para englobar as atividades referentes ao compartilhamento de informação e criação de novas tecnologias), além disso, devido ao fechamento das fronteiras comerciais os países mais ricos tendem a criar uma independência dos demais países, especializando-se em diversas áreas, de forma que não necessitem mais dos *commodities* ofertados pelos países subdesenvolvidos.

Dessa forma, o Brasil tende a sofrer prejuízos ainda maiores a longo prazo caso não mude sua postura econômica frente às mudanças ocorridas durante a pandemia, essas que

tendem a perpetuar-se por tempo indefinido. Enquanto os países industrializados tendem a especializar-se ainda mais devido ao capital que já havia disponível em suas reservas internas. Os países não plenamente industrializados não desfrutam da mesma sorte, tendendo a aprofundar sua dependência externa e a comprometer a qualidade de vida de sua população.

## 6 CONCLUSÃO

Medidas protecionistas, tais como a tributação aduaneira, embora comumente sejam vistas somente como última opção, demonstram-se de caráter fundamental para o pleno desenvolvimento dos países subdesenvolvidos quando aplicado de maneira pontual e por tempo determinado. Obviamente, não negamos as benesses no livre mercado, mas este revela-se insuficiente para situações em que a cooperação entre os países se mostra impossibilitada. Segundo aponta Gilpin:

Embora os progressos tecnológicos e o jogo das forças de mercado representem motivos suficientes para ampliar a integração da economia mundial, as políticas de apoio dos Estados mais fortes e as relações de cooperação entre eles constituem a base política necessária para uma economia mundial estável e unificada(GILPIN, 2004, p. 26).

De acordo com GILPIN, a cooperação entre os Estados mais fortes mostra-se necessária para a plena realização do livre comércio. Essa, no entanto, evidenciou-se extremamente debilitada devido aos recentes acontecimentos, a saber, a ocorrência da pandemia mundial do Covid-19. Frente a isso, a opção restante e mais óbvia foi aquela adotada pelos países de forma geral: o protecionismo econômico. De caráter binário, o protecionismo apresentou-se sob a forma de aumento de tarifas aduaneiras e sob a forma de aplicação de subsídios na economia interna. Tal posicionamento, no entanto, afeta e continuará afetando os países de forma desigual, pois enquanto os países industrializados possuem capital para especializar-se cada vez mais, o mesmo não ocorre com os não industrializados, cujo futuro caminha para o aprofundamento da dependência econômica externa.

De fato, o protecionismo e a busca por independência produtiva nos países ricos tende a empobrecer os países em desenvolvimento e isso pode causar danos profundos à economia brasileira, tendo em vista a opção do atual Ministério da Economia de uma política econômica ortodoxa, dependente de exportação de *commodities* e de investimentos estrangeiros no sistema financeiro.

Fica claro que o protecionismo se faz em determinada medida necessário e inevitável em tempos de crise, mas, para superar os desastres econômicos e reordenar a economia global, o Sistema Multilateral se faz fundamental. Os países não podem continuar indefinidamente com suas fronteiras fechadas e com o mercado protecionista. Isso já foi vivenciado no período entre guerras e confirma que o protecionismo, embora possa ser benéfico se aplicado pontualmente, por si só, não colabora para o avanço da economia no mundo.

## REFERÊNCIAS

ARRIGHI, G. O.; LONGO SÉCULO, X. X. Rio de Janeiro: Contraponto. São Paulo: Unesp, 2000.

BRASIL. **Decreto Legislativo Nº 6 DE 2020**. Diário Oficial da União. Publicado em 20 de mar. de 2020. Edição 55-C. Seção 1 - Extra. Página 1. Disponível no site <<https://www.conjur.com.br/dl/decreto-legislativo-2020-coronavirus.pdf>>. Acesso em 01 de abr. de 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 6759/2009**. Site do Planalto. Publicado em 5 de fev. de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm#art820](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm#art820)> Acesso em: 01 de abr. de 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 13. ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 13-14

DE ALMEIDA MAGALHÃES, João Paulo. **Protecionismo como instrumento de desenvolvimento**. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 20, n. 42, p. 125-145, 2003.

GILPIN, Robert. **O Desafio do Capitalismo global** (tradução de Clóvis Marques). Rio de Janeiro: Editora Record, 2004, p. 26.

MEDIDAS DE COMÉRCIO EXTERIOR RELACIONADAS AO COMBATE À COVID-19. Publicado em 27 de mar. de 2020. Site Fiesp. Comércio Exterior. Disponível em: <<https://coronavirus.fiesp.com.br/blog/medidas-de-comercio-exterior-relacionadas-ao-combate-a-covid-19>> Acesso em: 01 de abr. de 2021.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas**. Revista brasileira de economia, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

SANNI, Cinara. **O direito aduaneiro nas relações de comércio internacional e a atuação da autoridade administrativa tributária**. Publicado em maio de 2006. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Cinara%20Sanni.pdf>> Acesso em: 01 de abr. de 2021.

SANTOS, Dão. LOEBENS, João. **Tributação sobre o comércio internacional**. Disponível em: <<https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/PARTE-9-TRIBUTA%C3%87%C3%83O-SOBRE-O-COM%C3%89RCIO-INTERNACIONAL-644-681.pdf>> Acesso em: 01 de abr. de 2021.

SENADO APROVA AUXÍLIO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS; RECURSOS NÃO SIGNIFICAM DINHEIRO EXTRA E SIM COMPENSAÇÃO DE PERDAS DEVIDO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. Associação Mineira dos Municípios. Economia. Publicado em:

02 de maio de 2020. Disponível em:

<<https://portalamm.org.br/senado-aprova-auxilio-para-estados-e-municipios-recursos-nao-significam-dinheiro-extra-e-sim-compensacao-de-perdas-devido-a-pandemia-do-coronavirus/>> Acesso em 03 de abr. de 2020.

SPRAOS, John. **Falsas dicotomias sobre linhas paralelas: mercado versus estado e orientação para dentro versus orientação para fora.** Alvaro Zini Jr. O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos Anos, v. 90, 1993.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana Maria de. **Releitura dos Acordos da OMC como interpretados pelo órgão de apelação.** São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda, 2013. p. 67 e 71.

TREVISAN, Rosaldo. **A internacionalização da disciplina do imposto de importação: contornos para uma regulação internacional da incidência.** 2016. Disponível em: <<http://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/44050/R%20-%20T%20-%20ROSALDO%20TREVISAN.Pdf?...>> Acesso em: 01 de abr. 2021.

VADELL, Javier Alberto. **O desafio do capitalismo global.** 2005, p. 1.