BEPI

Boletim de Economia e Política Internacional

Número **38**
Jan. | Abr. 2024

ipea

BEPI

Boletim de Economia e Política Internacional

Número **38**
Jan. | Abr. 2024

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais
Fábio Véras Soares

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor
André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Comitê Editorial
Glauco Avelino Sampaio Oliveira
Rodrigo Fracalossi de Moraes
Sandra Silva Paulsen

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Boletim de Economia e Política Internacional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Internacionais – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília : Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Internacionais.

CDD 337.05

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:
BOLETIM DE ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL. Brasília, DF: Ipea, n. 38, jan./abr. 2024. ISSN 2176-9915. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi38

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **5**

BREVE PANORAMA DOS DESAFIOS ATINENTES À COMPATIBILIZAÇÃO DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS ÀS NORMAS DA OCDE: TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS NO EXTERIOR, PREÇOS DE TRANSFERÊNCIA, SUBCAPITALIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PLANEJAMENTOS TRIBUTÁRIOS **7**
Alexandre Evaristo Pinto

AS DINÂMICAS DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA: POTENCIALIDADES, LIMITES E O PAPEL DA CHINA **55**
Carlos Renato Ungaretti
Ticiana Gabrielle Amaral Nunes
Marco Aurélio Alves de Mendonça

DISCIPLINANDO BOAS PRÁTICAS E COERÊNCIA REGULATÓRIA EM ACORDOS COMERCIAIS E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA COMPARAÇÃO DO CPTPP COM O MERCOSUL **103**
Marcus Maurer de Salles
Marina Amaral Egydio de Carvalho

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO, PARA O MUNDO ÁRABE E PARA O MUNDO MUÇULMANO **117**
Salem H. Nasser

APRESENTAÇÃO[1]

A 38ª edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* traz quatro artigos que tratam de temas diversos, como política externa brasileira, acordos comerciais e de integração regional, tributação de empresas transnacionais e investimentos estrangeiros em transição energética. Esperamos, com a publicação desses trabalhos, contribuir, em âmbito mais restrito, para os debates sobre políticas públicas com interface internacional e, de modo mais amplo, para o fortalecimento da inserção do Brasil no mundo.

O artigo que abre esta edição avalia os desafios a serem enfrentados pelo Brasil, no que tange à legislação tributária, para que o país esteja apto a ingressar, como membro efetivo, na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Antes de mais nada, cabe notar que, embora a acessão à OCDE tenha deixado de ser uma prioridade, após o início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o governo brasileiro não retirou sua candidatura a membro pleno da organização. Há indícios de que o processo de acessão encontra-se paralisado, porém não está descartada a possibilidade de vir a ser retomado em um futuro próximo. Por conta disso, permanece relevante entender o que falta para o Brasil se adequar, em matéria tributária, às diretrizes da OCDE. O artigo trata de quatro temas que são disciplinados pela OCDE: tributação de lucros no exterior de empresas controladas e coligadas; preços de transferência; subcapitalização; e divulgação obrigatória de planejamentos tributários. O autor, Alexandre Evaristo Pinto, aborda essas questões por meio da análise da evolução histórica das normas legais tanto no Brasil como no âmbito da OCDE, finalizando com uma exposição dos desafios remanescentes para a compatibilização das normas brasileiras aos padrões da organização.

O segundo artigo, escrito por Carlos Renato Ungaretti, Ticiana Gabrielle Amaral Nunes e Marco Aurélio Alves de Mendonça, investiga a importância dos investimentos e financiamentos chineses em energia renovável no Brasil e na Argentina, questionando se tais investimentos estariam contribuindo para a transição em direção a matrizes energéticas mais limpas, ou seja, se as novas unidades estariam substituindo plantas geradoras baseadas em combustíveis fósseis ou se estariam apenas expandindo a capacidade instalada, não afetando o estoque de plantas poluidoras. Os dados apresentados evidenciam a ocorrência da segunda hipótese, à semelhança do que vem ocorrendo em grande parte dos países, com as novas unidades geradoras de energia renovável adicionando capacidade instalada, em vez de substituir plantas poluidoras. O estudo também quantifica, caracteriza e diferencia o engajamento de empresas chinesas no setor de energia no Brasil e na Argentina. No Brasil tem predominado a aquisição, por operadoras chinesas, de ativos existentes, enquanto na Argentina os financiamentos de novas plantas por bancos chineses são mais frequentes.

O terceiro artigo, de autoria de Marcus Maurer de Salles e Marina Amaral Egydio de Carvalho, analisa como a coerência regulatória tem emergido como tema atinente ao comércio internacional e à integração regional e compara a forma pela qual isso foi incluído no Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP), com capítulos sobre o tema incorporados pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) tanto em acordos internos do bloco como no acordo deste com o Chile. Enfatizando que

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi38apresenta

regulação é um assunto essencialmente doméstico, os autores, após apontarem os motivos que levaram à emergência do tema no rol daqueles cobertos por acordos comerciais bilaterais e plurilaterais, diferenciam três conceitos relevantes que dizem respeito à questão, do ponto de vista internacional: cooperação, coerência e convergência regulatórias. Conforme o estudo, nenhum dos acordos analisados prevê implementação de políticas de convergência regulatória, o que ensejaria maior invasividade normativa, limitando-se a mecanismos de cooperação horizontal, ou seja, à busca de coerência regulatória entre as partes. É também notável que tanto o acordo Mercosul-Chile como o CPTPP ressaltam o caráter cooperativo da coerência regulatória, ao disporem que, em caso de conflito com o capítulo que versa sobre esse tema, os demais capítulos do acordo prevalecerão.

Finalmente, no artigo que fecha esta edição, o autor Salem H. Nasser indaga qual o lugar que o Brasil pretende ocupar no mundo. Em formato ensaístico, o texto assume que vivemos um período de profundas transformações, contexto que ofereceria ao país uma oportunidade de reavaliar a forma pela qual se insere no sistema internacional. Na avaliação do autor, como dispomos de um déficit de conhecimento do mundo exterior, ganharíamos muito, como ator com maiores pretensões no cenário global, se investíssemos em ampliar nosso entendimento e nos aproximássemos de alguns "mundos" que ainda nos são relativamente desconhecidos, casos do Oriente Médio, do mundo árabe e do mundo muçulmano. Ao longo do artigo, o autor discorre sobre as diferenças e sobreposições entre esses "mundos" – o que nem sempre é claro para o leitor menos familiarizado com esses temas –, além de analisar como a política externa brasileira lidou, ao longo das últimas décadas, com esses universos. Ao fim, o artigo traz algumas proposições no sentido de se adotar uma política externa mais ambiciosa do que a exercida pelo Brasil em anos recentes, o que, segundo o autor, seria mais condizente com as pretensões de uma potência média no mundo novo que se descortina.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves
Editor
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).

BREVE PANORAMA DOS DESAFIOS ATINENTES À COMPATIBILIZAÇÃO DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS ÀS NORMAS DA OCDE: TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS NO EXTERIOR, PREÇOS DE TRANSFERÊNCIA, SUBCAPITALIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PLANEJAMENTOS TRIBUTÁRIOS

Alexandre Evaristo Pinto[1]

SINOPSE

Este artigo tem como objetivo principal avaliar os desafios a serem enfrentados pelo Brasil para o ingresso como membro pleno da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) no que tange à legislação tributária relativa a lucros no exterior, preços de transferência, subcapitalização e divulgação obrigatória de planejamentos tributários. Nesse sentido, procede-se à análise histórica das normas relativas a cada um desses institutos segundo a OCDE e também acerca das normas brasileiras. As conclusões apontam as incompatibilidades entre o modelo brasileiro e o modelo da OCDE, em maior ou menor medida.

Palavras-chave: lucros no exterior; preços de transferência; subcapitalização; divulgação obrigatória; planejamento tributário; OCDE.

ABSTRACT

This article aims to assess the main challenges faced by Brazil in joining the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) as a full member, focusing on tax rules related to the income of controlled foreign companies, transfer pricing, thin capitalization, and mandatory disclosure of tax planning. In this context, a historical analysis of the rules on each of these institutes according to the OECD and Brazilian standards is carried out. The conclusions point to incompatibilities between the Brazilian model and the OECD model.

Keywords: controlled foreign companies; transfer pricing; thin capitalization; mandatory disclosure; tax planning; OECD.

JEL: H25; H26; K34.

Artigo recebido em 1/2/2024 e aprovado em 9/4/2024.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi38art1

1 INTRODUÇÃO

O ingresso do Brasil como membro efetivo na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) pode representar uma mudança de paradigma nas políticas públicas brasileiras.

Diversos são os estudos da OCDE acerca de políticas tributárias, de forma que há muitas práticas ou diretrizes com conteúdo tributário que são recomendadas pela referida instituição para seus países-membros.

1. Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP); conselheiro julgador do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN); doutor em direito econômico, financeiro e tributário pela USP; e doutorando em controladoria e contabilidade pela USP. *E-mail*: alexandre.pinto@usp.br.

Ainda que nem todas as diretrizes sejam propriamente obrigatórias, é fundamental a realização de estudos organizados sobre as eventuais incompatibilidades entre as políticas brasileiras e as diretrizes da OCDE, analisando as alterações necessárias e que medidas seriam necessárias para viabilizar a adesão do Brasil à organização, bem como as justificativas a serem informadas à OCDE nos casos em que não sejam exigidas alterações legislativas.

Para fins de evidenciar a evolução histórica do contexto que levou o Brasil a buscar a condição de membro efetivo da OCDE, cumpre notar que, em um cenário cada vez mais globalizado, foi possível observar uma abertura comercial do Brasil a partir de 1990. Nesse sentido, conforme Chahad e Santos (2018), em 1992 o Brasil obteve autorização para ser um membro observador da OCDE.

Ao comentar sobre o referido período, Vidigal e Doratioto (2020) assinalam que as políticas liberalizantes foram instituídas no Brasil durante a década de 1990, sem que houvesse propriamente um projeto, de forma que a indústria brasileira esteve exposta a uma grande concorrência de forma abrupta.

Com a ascensão dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), passou-se a buscar um maior ativismo nas relações internacionais, sendo que as negociações entre o Brasil e outros países em desenvolvimento foram incrementadas. Vale ressaltar que o grupo de países de mercado emergente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) foi entendido como uma grande oportunidade para negociação de interesses comerciais em comum e até mesmo como chave para uma política externa independente (Vidigal e Doratioto, 2020).

A partir do governo de Michel Temer, tornou-se um objetivo do Brasil a participação na OCDE, com a submissão oficial da solicitação de adesão (Pineli, 2020). No mesmo sentido, o governo de Jair Bolsonaro estipulou como uma das suas metas a inclusão do Brasil na OCDE, acenando inclusive para o ex-presidente norte-americano Donald Trump. Embora a administração Trump não tenha demonstrado grande interesse no pleito em um primeiro momento, finalmente houve apoio ao Brasil no início de 2020 (Vidigal e Doratioto, 2020).

Diante de tal cenário, este artigo tem como proposta principal avaliar os desafios tributários a serem enfrentados pelo Brasil no que tange à sua legislação, em relação aos seguintes institutos: lucros no exterior, preços de transferência, subcapitalização e divulgação obrigatória de planejamentos tributários, tendo em vista o objetivo de se tornar membro pleno da OCDE.

A OCDE foi instituída em 1961, como sucessora da Organização para a Cooperação Econômica (OECE), que havia sido criada com a finalidade de auxiliar os países na recuperação econômica após a Segunda Guerra Mundial (Chahad e Santos, 2018). Nessa linha, a OCDE se enquadra como uma daquelas instituições que possui uma finalidade específica, no caso, uma organização destinada à cooperação econômica (Sousa, 2012).

Pinto (2000), por sua vez, afirma que a OCDE possui um caráter misto de *think tank*, por lidar com a formulação de estratégias e coordenações de posições entre os países-membros, e de *rule maker*, por suas decisões e recomendações. Assim, a OCDE acaba por promover uma série de boas práticas institucionais e de governança que visam a uma maior facilitação do comércio e ao fomento dos investimentos, com vistas ao desenvolvimento econômico (Chahad e Santos, 2018) – ou, como se infere do lema da organização, *melhores políticas para vidas melhores*.[2]

2. "*Better policies for better lives*".

Entre as práticas recomendadas, várias dizem respeito a questões de ordem tributária, tais como tributação da renda, tributação do consumo, tributação das pequenas e médias empresas etc.

É importante ressaltar que a aproximação da OCDE com o Brasil e outros países emergentes também é interessante para a organização internacional, na medida em que ela acompanha a vanguarda das discussões econômicas internacionais. O Brasil, por sua vez, terá oportunidade de trocar experiências, discutir políticas públicas e as práticas recomendadas pela OCDE. Não se pode esquecer, entretanto, que a adesão implica a adoção de determinadas práticas da OCDE, o que torna fundamental que os textos normativos e sua adequação ao contexto e ao ordenamento brasileiro sejam avaliados de forma cautelosa (Cozendey, 2007).

Retomando a relação entre Brasil e OCDE no âmbito tributário, Godinho (2018) assevera que há contatos da Receita Federal com o Centro da OCDE para Política e Administração Fiscal (Centre of Tax Policy and Administration – CTPA) desde 2009, de forma que o país entrou no Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias, assim como foram retiradas diversas reservas que o Brasil tinha na interpretação do art. 26 da Convenção Modelo da OCDE sobre Tributação da Renda e do Capital.

O passo decisivo dessa aproximação se deu com a adesão do Brasil a declaração da OCDE sobre Erosão da Base Tributária e Direcionamento de Lucros, em 2013, e a consequente participação no desenvolvimento do plano de ação sobre erosão de base tributária e transferência de lucros (*base erosion and profit shifting* – Beps) (Godinho, 2018).

Braga (2021) assinala que há algumas incompatibilidades entre as políticas tributárias brasileiras e as recomendações da OCDE, ressaltando as diferenças no que tange à legislação de preços de transferência e às normas que tratam da tributação sobre o consumo.

A fim de se alcançar o objetivo final deste artigo, para cada um dos seguintes institutos, dos lucros no exterior, de preços de transferência, subcapitalização e de divulgação obrigatória de planejamentos tributários, as seguintes etapas são cumpridas: i) a análise histórica das diretrizes da OCDE; ii) a análise histórica da legislação brasileira; e iii) os desafios de compatibilização entre a legislação brasileira e as diretrizes da OCDE.

2 DAS REGRAS DE LUCROS NO EXTERIOR

2.1 Da evolução histórica das diretrizes de lucros no exterior da OCDE

Até a primeira metade do século XX era comumente adotado nos países o critério de territorialidade da tributação da renda, de modo que os lucros auferidos por empresas no exterior só eram tributados no país de seus sócios quando de sua efetiva distribuição. No início da década de 1960, todavia, houve proposta de lei ao Congresso Nacional norte-americano para alteração do sistema, com a consequente tributação dos lucros auferidos pelas pessoas jurídicas no exterior controladas por sócios residentes nos Estados Unidos (Bianco, 2007).

A medida visava evitar o diferimento ou não pagamento de tributos pelos sócios norte-americanos, no entanto, houve grande pressão contrária à aprovação do referido projeto de lei, uma vez que as grandes corporações americanas alegavam que essa tributação faria com que elas tivessem uma desvantagem competitiva frente aos seus concorrentes internacionais.

Diante de tal pressão, houve a aprovação da lei em 1962, mas com uma distinção entre o diferimento legítimo e o ilegítimo de tributação dos lucros no exterior. Desse modo, a tributação imediata dos lucros, ainda que não houvesse distribuição aos sócios, ocorreria nos casos de pessoas jurídicas controladas por sócios norte-americanos, localizadas em países de tributação favorecida, engajadas em operações com partes relacionadas e que auferiam rendas passivas, como dividendos, juros, aluguéis e *royalties*, sendo que nos demais casos somente haveria tributação quando houvesse distribuição dos lucros ou dividendos. Assim, ao longo das décadas seguintes, diversos outros países adotaram normas visando evitar o diferimento da tributação dos lucros de controladas no exterior, entre os quais Austrália, Finlândia, Dinamarca, Reino Unido, Nova Zelândia, França, Alemanha e Espanha (Bianco, 2007).

O documento *OECD Report on Controlled Foreign Company Legislation* aponta como objetivo das normas acerca das empresas estrangeiras controladas (*controlled foreign corporations* – CFC) a eliminação dos benefícios do diferimento da tributação da renda oriunda de fontes no exterior (OECD, 1996). Em outras palavras, as normas CFC visam combater a evasão fiscal, desestimulando que haja migração de certos tipos de renda para países com menor tributação.

O relatório *Harmful Tax Competition: an emerging global issue* traz algumas recomendações para a legislação doméstica dos países, entre as quais que os países que não possuem normas CFC devem considerar adotá-las, assim como os países que já as possuem devem garantir que elas sejam aplicadas de maneira consistente para coibir práticas fiscais danosas (OECD, 1998).

A instituição de normas CFC como forma de combate de práticas fiscais danosas surge explicitamente quando rendas passivas são alocadas em pessoas jurídicas localizadas em países com baixa tributação.

O tema das normas CFC surge novamente com a ação 3 do Plano Beps *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules*, que propugna seis grandes blocos de sugestões para as normas sobre o tema (OECD, 2015a).

Em primeiro lugar, a ação 3 do Plano Beps propõe a definição ampla de CFC, para que ela possa alcançar não só as situações de controle societário mas também as situações de influências significativas, assim como abranger tanto as pessoas jurídicas como também entes despersonalizados, a fim de evitar que a norma CFC não seja aplicada por uma entidade que altere a sua forma legal de constituição.

No segundo bloco de sugestões, a referida ação do Beps recomenda que as normas CFC se apliquem apenas quando as alíquotas efetivas a que estão submetidos os lucros no exterior sejam inferiores às alíquotas efetivas do país do sócio.

Com relação ao terceiro bloco, a ação 3 do Plano Beps propugna que somente algumas rendas devem estar sujeitas às normas de lucros no exterior, e tais regras devem trazer uma definição de quais são as rendas sem seu âmbito de aplicação.

No que tange ao quarto bloco de sugestões, há a recomendação de que os prejuízos de controladas no exterior deverão ser compensados com seus próprios lucros ou de outras controladas no exterior (OECD, 2015a).

No quinto bloco de sugestões, a ação 3 do Plano Beps recomenda que a legislação nacional determine quais contribuintes terão os seus lucros de investidas atribuídos a si, bem como se fixem os momentos de tributação, tratamento tributário a ser aplicado e alíquota cabível (Santos, 2017).

Por fim, no tocante ao sexto bloco de sugestões, recomenda-se que as normas CFC não impliquem uma dupla tributação da renda, de modo que tal situação deve ser mitigada ou eliminada (OECD, 2015a).

Santos (2017) destaca que a ação 3 é uma das mais tímidas do Plano Beps e se limita a trazer melhores práticas para elaboração de uma legislação de lucros no exterior, sendo que esse fato se justifica uma vez que os Estados Unidos têm adotado nos últimos anos medidas para suavizar a aplicação das suas próprias regras CFC, de modo a garantir a competitividade e expansão de suas multinacionais.

Em linhas gerais esse é o cenário das recomendações da OCDE aos países no que tange à regulamentação das normas de lucros no exterior.

2.2 Da evolução histórica da legislação de lucros no exterior no Brasil

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a tributação dos lucros, rendimentos e ganhos de capital auferido no exterior por filiais, sucursais, controladas e coligadas surge com a edição do art. 25 da Lei nº 9.249/1995.[3]

3. Lei nº 9.249/1995: "Art. 25. Os lucros, rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior serão computados na determinação do lucro real das pessoas jurídicas correspondente ao balanço levantado em 31 de dezembro de cada ano.

§ 1º Os rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior serão computados na apuração do lucro líquido das pessoas jurídicas com observância do seguinte:

I - os rendimentos e ganhos de capital serão convertidos em reais de acordo com a taxa de câmbio, para venda, na data em que forem contabilizados no Brasil;

II - caso a moeda em que for auferido o rendimento ou ganho de capital não tiver cotação no Brasil, será ela convertida em dólares norte-americanos e, em seguida, em Reais;

§ 2º Os lucros auferidos por filiais, sucursais ou controladas, no exterior, de pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil serão computados na apuração do lucro real com observância do seguinte:

I - as filiais, sucursais e controladas deverão demonstrar a apuração dos lucros que auferirem em cada um de seus exercícios fiscais, segundo as normas da legislação brasileira;

II - os lucros a que se refere o inciso I serão adicionados ao lucro líquido da matriz ou controladora, na proporção de sua participação acionária, para apuração do lucro real;

III - se a pessoa jurídica se extinguir no curso do exercício, deverá adicionar ao seu lucro líquido os lucros auferidos por filiais, sucursais ou controladas, até a data do balanço de encerramento;

IV - as demonstrações financeiras das filiais, sucursais e controladas que embasarem as demonstrações em reais deverão ser mantidas no Brasil pelo prazo previsto no art. 173 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 3º Os lucros auferidos no exterior por coligadas de pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil serão computados na apuração do lucro real com observância do seguinte:

I - os lucros realizados pela coligada serão adicionados ao lucro líquido, na proporção da participação da pessoa jurídica no capital da coligada;

II - os lucros a serem computados na apuração do lucro real são os apurados no balanço ou balanços levantados pela coligada no curso do período-base da pessoa jurídica;

III - se a pessoa jurídica se extinguir no curso do exercício, deverá adicionar ao seu lucro líquido, para apuração do lucro real, sua participação nos lucros da coligada apurados por esta em balanços levantados até a data do balanço de encerramento da pessoa jurídica;

IV - a pessoa jurídica deverá conservar em seu poder cópia das demonstrações financeiras da coligada.

§ 4º Os lucros a que se referem os §§ 2º e 3º serão convertidos em reais pela taxa de câmbio, para venda, do dia das demonstrações financeiras em que tenham sido apurados os lucros da filial, sucursal, controlada ou coligada.

§ 5º Os prejuízos e perdas decorrentes das operações referidas neste artigo não serão compensados com lucros auferidos no Brasil.

§ 6º Os resultados da avaliação dos investimentos no exterior, pelo método da equivalência patrimonial, continuarão a ter o tratamento previsto na legislação vigente, sem prejuízo do disposto nos §§ 1º, 2º e 3º.

§ 7º Os lucros serão apurados segundo as normas da legislação comercial do país de domicílio" (Brasil, 1995).

A partir da leitura da exposição de motivos da referida lei, Schoueri (2003) aponta que a adoção do princípio da universalidade de tributação da renda em substituição ao princípio da territorialidade refletiu a preocupação do legislador em combater a evasão fiscal por meio da tributação do lucro de filiais, sucursais ou controladas constituídas no exterior em países com a tributação mais baixa do que a do Brasil. Todavia, ainda que o objetivo fosse combater à evasão fiscal, não havia possibilidade de tributação de lucros no exterior nos termos do Código Tributário Nacional sem que eles tivessem sido distribuídos para a pessoa jurídica brasileira, uma vez que o fato gerador do imposto de renda é a aquisição de disponibilidade jurídica ou econômica de renda.

Considerando esse cenário legislativo, em que a Lei nº 9.249/1995 contrariava o Código Tributário Nacional, a Receita Federal editou a Instrução Normativa SRF nº 38/1996,[4] que determinou que a tributação dos lucros no exterior somente ocorreria no momento da disponibilização dos lucros no exterior. Posteriormente, houve a edição da Lei nº 9.532/1997,[5] que definiu de forma semelhante à referida Instrução Normativa no sentido de que os lucros no exterior somente seriam tributáveis no dia 31 de dezembro do ano-calendário em que tiverem sido disponibilizados para a pessoa jurídica brasileira.

4. Instrução Normativa SRF nº 38/1996: "Art. 2º Os lucros auferidos no exterior, por intermédio de filiais, sucursais, controladas ou coligadas serão adicionados ao lucro líquido do período-base, para efeito de determinação do lucro real correspondente ao balanço levantado em 31 de dezembro do ano-calendário em que tiverem sido disponibilizados.

§ 1º Consideram-se disponibilizados os lucros pagos ou creditados à matriz, controladora ou coligada, no Brasil, pela filial, sucursal, controlada ou coligada no exterior.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, considera-se:

I - creditado o lucro, quando ocorrer a transferência do registro de seu valor para qualquer conta representativa de passivo exigível da filial, sucursal, controlada ou coligada, domiciliada no exterior;

II - pago o lucro, quando ocorrer:

a) o crédito do valor em conta bancária em favor da matriz, controladora ou coligada, domiciliada no Brasil;

b) a entrega, a qualquer título, a representante da beneficiária;

c) a remessa, em favor da beneficiária, para o Brasil ou para qualquer outra praça;

d) o emprego do valor, em favor da beneficiária, em qualquer praça, inclusive no aumento de capital da filial, sucursal, controlada ou coligada, domiciliada no exterior" (Brasil, 1996a).

5. Lei nº 9.532/1997: "Art. 1º Os lucros auferidos no exterior, por intermédio de filiais, sucursais, controladas ou coligadas serão adicionados ao lucro líquido, para determinação do lucro real correspondente ao balanço levantado no dia 31 de dezembro do ano-calendário em que tiverem sido disponibilizados para a pessoa jurídica domiciliada no Brasil. (...)

§ 2º Para efeito do disposto na alínea "b" do parágrafo anterior, considera-se:

a) creditado o lucro, quando ocorrer a transferência do registro de seu valor para qualquer conta representativa de passivo exigível da controlada ou coligada domiciliada no exterior;

b) pago o lucro, quando ocorrer:

1. o crédito do valor em conta bancária, em favor da controladora ou coligada no Brasil;

2. a entrega, a qualquer título, a representante da beneficiária;

3. a remessa, em favor da beneficiária, para o Brasil ou para qualquer outra praça;

4. o emprego do valor, em favor da beneficiária, em qualquer praça, inclusive no aumento de capital da controlada ou coligada, domiciliada no exterior" (Brasil, 1997).

Com a publicação da Lei Complementar (LC) nº 104/2001, foram acrescentados o §1º e o §2º ao art. 43 do Código Tributário Nacional,[6] permitindo que o legislador pudesse estabelecer qual seria o momento de disponibilidade da renda no caso de receita ou rendimento oriundo do exterior.

Como passo seguinte à alteração do Código Tributário Nacional, houve a edição da Medida Provisória (MP) nº 2.148-35/2001, que em seu art. 74[7] determinou que os lucros auferidos por controlada ou coligada no exterior serão considerados disponibilizados para a controladora ou coligada no Brasil na data do balanço em que tiverem sido apurados. Dessa forma, independentemente de distribuição, os lucros auferidos por controlada ou coligada no exterior seriam considerados disponibilizados na data do balanço em que houvessem sido apurados.

O referido dispositivo normativo não passou incólume pelas críticas. Vários autores, estudiosos do Direito Tributário, tais como Oliveira (2003), Schoueri (2003) e Rocha (2003), entenderam que a tributação desses lucros, ainda que não houvesse distribuição, seria inconstitucional, uma vez que para ser tributável a renda deveria estar disponível para uso pelo seu beneficiário. Ao mesmo tempo, tal tributação seria ilegal nas hipóteses em que o Brasil possuía uma convenção para evitar bitributação celebrada em outro país.

Assim, ainda em 2001, houve o questionamento da inconstitucionalidade do art. 74 da MP nº 2.148-35/2001 perante o Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.588.

Rocha (2022) salienta que, enquanto esteve em vigência, o art. 74 da MP nº 2.148-35/2001 foi duramente criticado pelas multinacionais brasileiras, uma vez que tal modalidade de tributação as tornaria menos competitivas no mercado global.

No que tange à ADI nº 2.588, vale destacar que ela foi distribuída ao STF em 4 de fevereiro de 2002, sendo que a decisão do processo somente ocorreu em 10 de abril de 2013, e, nesse ínterim, nove ministros do referido tribunal se aposentaram (Rocha, 2022).

Com o impedimento do ministro Gilmar Mendes somente houve votos de dez ministros e foi necessário se utilizar da continência de votos para determinar qual seria o voto médio do julgamento, por meio do qual se considerou que o voto menos abrangente está contido no mais abrangente.

6. Código Tributário Nacional: "Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção. (Incluído pela LC nº 104, de 2001)

§ 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo. (Incluído pela LC nº 104, de 2001)" (Brasil, 1966).

7. Medida Provisória nº 2.148-35/2001: "Art. 74. Para fim de determinação da base de cálculo do imposto de renda e da CSLL [Contribuição Social sobre o Lucro Líquido], nos termos do art. 25 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e do art. 21 desta Medida Provisória, os lucros auferidos por controlada ou coligada no exterior serão considerados disponibilizados para a controladora ou coligada no Brasil na data do balanço no qual tiverem sido apurados, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Os lucros apurados por controlada ou coligada no exterior até 31 de dezembro de 2001 serão considerados disponibilizados em 31 de dezembro de 2002, salvo se ocorrida, antes desta data, qualquer das hipóteses de disponibilização previstas na legislação em vigor" (Brasil, 2001b).

O voto do ministro Joaquim Barbosa, no sentido de ser constitucional a norma nas hipóteses em que a controlada estivesse localizada em países com tributação favorecida, foi considerado contido nos votos dos ministros Ellen Gracie, Nelson Jobim, Eros Grau, Ayres Britto e Cezar Peluso, de forma que foram atingidos seis votos pela constitucionalidade para esse caso (Rocha, 2022).

Na mesma linha, o voto da ministra Ellen Gracie sobre a inconstitucionalidade das coligadas localizadas em país de tributação normal estaria contido nos votos dos ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, de modo que foram alcançados seis votos para a declaração de inconstitucionalidade (Rocha, 2022).

Todavia, não houve maioria de votos acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da tributação de lucros de coligadas localizadas em países com tributação favorecida e tampouco da tributação dos lucros de controladas situadas em países sem tributação favorecida.

Com o intuito de tornar a decisão do STF mais cristalina, a Receita Federal do Brasil (RFB) publicou a Solução de Consulta Interna dirigida à Coordenação-Geral de Tributação (Cosit) nº 18/2013, conforme exposto no quadro 1.

QUADRO 1
Resultado da ADI nº 2.588

Investida	Localização	Art. 74 da MP nº 2.158-35	Eficácia *erga omnes* e efeito vinculante
Coligada	País sem tributação favorecida	Inconstitucional	Sim
Coligada	País com tributação favorecida	Constitucional (não alcançada a maioria)	Não
Controlada	País sem tributação favorecida	Constitucional (não alcançada a maioria)	Não
Controlada	País com tributação favorecida	Constitucional	Sim

Fonte: Solução de Consulta Interna Cosit nº 18/2013. Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=50774.

Nos dois casos em que não houve maioria de votos, o dispositivo normativo foi considerado constitucional, em virtude da presunção de constitucionalidade das leis brasileiras. No entanto, como não houve votação por maioria, não há efeito aplicável a todos do resultado da decisão do STF.

Koury (2023) pontua que o resultado da ADI nº 2.588 foi confirmado pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 541.090/SC.

Com a edição da Lei nº 12.973/2014, houve a revogação das normas brasileiras de lucros no exterior contidas na MP nº 2.158-35/2001 e a instituição de novas regras, mais condizentes com as decisões proferidas no âmbito do STF.

Em primeiro lugar, o art. 76 da Lei nº 12.973/2014[8] estabeleceu que a pessoa jurídica controladora, domiciliada no Brasil, mantenha um controle em subcontas da conta de investimentos em controlada direta no exterior. Esse controle deve ser feito de forma individualizada para se obter o resultado contábil correspondente à variação do valor do investimento, equivalente aos lucros ou

8. Lei nº 12.973/2014: "Art. 76. A pessoa jurídica controladora domiciliada no Brasil ou a ela equiparada, nos termos do art. 83, deverá registrar em subcontas da conta de investimentos em controlada direta no exterior, de forma individualizada, o resultado contábil na variação do valor do investimento equivalente aos lucros ou prejuízos auferidos pela própria controlada direta e suas controladas, direta ou indiretamente, no Brasil ou no exterior, relativo ao ano-calendário em que foram apurados em balanço, observada a proporção de sua participação em cada controlada, direta ou indireta" (Brasil, 2014).

prejuízos auferidos pela própria controlada direta e suas controladas, direta ou indiretamente, no Brasil ou no exterior.

Ademais, o art. 77 da mesma lei[9] deixou claro que seu âmbito de aplicação se referia tão somente às controladas, direta ou indiretamente, domiciliadas no exterior, bem como que o montante a ser adicionado nas bases de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) se refere ao valor equivalente aos lucros auferidos no exterior antes do imposto sobre a renda, excetuando a variação cambial, de forma que não devem ser adicionadas outras parcelas que poderiam influenciar o patrimônio líquido da controlada no exterior.

Com relação às coligadas no exterior, o ajuste relativo aos lucros no exterior somente será efetuado em 31 de dezembro do ano em que esses lucros tiverem sido disponibilizados, e desde que a coligada no exterior cumpra cumulativamente com os seguintes requisitos: i) não esteja sujeita a regime de subtributação; ii) não esteja localizada em país com tributação favorecida, ou seja, beneficiária de regime fiscal privilegiado; e iii) não seja controlada direta ou indiretamente por pessoa jurídica em regime de subtributação.[10] Assim, se a coligada no exterior cumprir com todos esses requisitos, os lucros por ela auferidos no exterior somente serão tributados quando disponibilizados. Por sua vez, caso não seja cumprido qualquer dos referidos requisitos, a tributação do lucro do exterior será automática em 31 de dezembro do ano em que tenha sido apurado o lucro, nos termos do art. 82 da Lei nº 12.973/2014.[11]

A referida lei trouxe também uma regra de transição em seu art. 78, permitindo que os lucros no exterior de diferentes controladas fossem consolidados e oferecidos como um ajuste na apuração do IRPJ e da CSLL. Embora a vigência dessa regra fosse até dezembro de 2022, houve prorrogação do prazo para dezembro de 2024 por meio da Lei nº 14.547/2023.

Como se pode observar, as normas brasileiras de lucros no exterior são mais abrangentes do que as normas de outros países, que geralmente estabelecem o ajuste em casos de rendas passivas localizadas em países com tributação favorecida.

---

9. Lei nº 12.973/2014: "Art. 77. A parcela do ajuste do valor do investimento em controlada, direta ou indireta, domiciliada no exterior equivalente aos lucros por ela auferidos antes do imposto sobre a renda, excetuando a variação cambial, deverá ser computada na determinação do lucro real e na base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL da pessoa jurídica controladora domiciliada no Brasil, observado o disposto no art. 76.

§ 1º A parcela do ajuste de que trata o caput compreende apenas os lucros auferidos no período, não alcançando as demais parcelas que influenciaram o patrimônio líquido da controlada, direta ou indireta, domiciliada no exterior" (Brasil, 2014).

10. Lei nº 12.973/2014: "Art. 81. Os lucros auferidos por intermédio de coligada domiciliada no exterior serão computados na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL no balanço levantado no dia 31 de dezembro do ano-calendário em que tiverem sido disponibilizados para a pessoa jurídica domiciliada no Brasil, desde que se verifiquem as seguintes condições, cumulativamente, relativas à investida: (Vigência)

I - não esteja sujeita a regime de subtributação, previsto no inciso III do *caput* do art. 84;

II - não esteja localizada em país ou dependência com tributação favorecida, ou não seja beneficiária de regime fiscal privilegiado, de que tratam os arts. 24 e 24-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996;

III - não seja controlada, direta ou indiretamente, por pessoa jurídica submetida a tratamento tributário previsto no inciso I" (Brasil, 2014).

11. Lei nº 12.973/2014: "Art. 82. Na hipótese em que se verifique o descumprimento de pelo menos uma das condições previstas no *caput* do art. 81, o resultado na coligada domiciliada no exterior equivalente aos lucros ou prejuízos por ela apurados deverá ser computado na determinação do lucro real e na base de cálculo da CSLL da pessoa jurídica investidora domiciliada no Brasil, nas seguintes formas: (Vigência)

I - se positivo, deverá ser adicionado ao lucro líquido relativo ao balanço de 31 de dezembro do ano-calendário em que os lucros tenham sido apurados pela empresa domiciliada no exterior; e

II - se negativo, poderá ser compensado com lucros futuros da mesma pessoa jurídica no exterior que lhes deu origem, desde que os estoques de prejuízos sejam informados na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB" (Brasil, 2014).

2.3 Dos desafios de compatibilização entre a legislação brasileira e as diretrizes da OCDE

Após a exposição da evolução histórica e das principais características tanto do modelo de normas de lucros no exterior da OCDE quanto do modelo brasileiro de lucros no exterior, vale notar que, com a edição da Lei nº 9.249/1995 e a instituição de tributação dos lucros no exterior de controladas e coligadas no Brasil, surgiram as primeiras críticas ao modelo brasileiro.

Além daquelas relativas às potenciais inconstitucionalidades e ilegalidades da lei em questão, Bianco (2007) aponta que a legislação brasileira não se aproveitou da experiência internacional e determinou que os lucros se considerassem distribuídos por ficção, não levando em consideração: i) a natureza dos rendimentos recebidos no exterior (renda passiva ou renda ativa); ii) o nível de tributação a que os rendimentos estão sujeitos no exterior; e iii) se houve ou não efetiva distribuição dos lucros.

Ainda que tenha havido alteração legislativa relevante no Brasil com a edição da Lei nº 12.973/2014, manteve-se a tributação das rendas ativas, tais como os resultados operacionais de multinacionais brasileiras que estão de fato exercendo atividades comerciais e industriais no exterior, e a norma brasileira permaneceu tributando os lucros independentemente da carga tributária aplicável no exterior.

Por mais que o Brasil tenha se aproximado da OCDE nos últimos anos, não houve nenhuma sinalização de que as normas brasileiras de tributação dos lucros no exterior irão se adaptar aos padrões mais comumente utilizados em outros países. Houve a edição da MP nº 1.148/2022, dias antes da MP nº 1.152/2022, que aproximou as normas de preços de transferência do modelo da OCDE, no entanto, tal norma apenas ampliou em dois anos uma regra transitória que permite a tributação dos lucros no exterior de controladas de forma consolidada, o que pode denotar que não há perspectiva de uma maior padronização das normas de lucros no exterior no curto prazo.

2.4 Considerações

As regras brasileiras de tributação dos lucros no exterior de controladas e coligadas são mais abrangentes do que as práticas da OCDE, alcançando os lucros no exterior, ainda que eles decorram de rendas ativas, isto é, oriundas de atividades empresariais desenvolvidas efetivamente em outro país, assim como são alcançados lucros embora não haja subtributação no exterior.

Como decorrência dessas regras, as empresas brasileiras se tornam menos competitivas no cenário global, uma vez que há efeitos tributários nefastos na internacionalização de empresas brasileiras por meio da constituição de filiais, sucursais, controladas ou coligadas no exterior.

Ademais, considerando a edição da MP nº 1.152/2022, acerca da convergência das normas de preços de transferência, e que não houve elaboração de MP ou de projeto de lei a respeito da convergência das normas de lucros do exterior – apesar de ter sido instituída uma MP sobre outros temas de lucros no exterior em dezembro de 2022 –, nos parece que não haverá alteração nas regras de lucros no exterior no curto prazo. Trata-se, a meu ver, de uma oportunidade perdida, já que as regras brasileiras de lucros no exterior são extremamente amplas e trazem uma desvantagem competitiva para as empresas brasileiras. Portanto, seria oportuna a convergência do modelo brasileiro às recomendações da OCDE.

3 DAS REGRAS DE PREÇOS DE TRANSFERÊNCIA

3.1 Da evolução histórica das diretrizes de preços de transferência da OCDE

Hamaekers (1995) afirma que as diretrizes contendo prescrições legais acerca dos preços de transferência eram extremamente escassas antes de 1979. Ainda que esse fosse o cenário geral, o autor aponta que nos Estados Unidos, desde 1935, houve algum tipo de regulação dos preços de transferência, no entanto, a regulação mais paradigmática sobre o tema surgiu em 1968, com a edição da seção 482 do *Internal Revenue Code*, norma utilizada inclusive como base para discussão, anos mais tarde, na OCDE, quando se decidiu elaborar uma diretriz específica sobre o tema.

Em 1979, a OCDE publicou o relatório *Transfer Pricing and Multinational Enterprises*, que configurou a primeira iniciativa do órgão de estabelecer diretrizes sobre o tema dos preços de transferência. No referido documento consta expressamente como motivador para tal normatização o crescimento da internacionalização da economia por meio das empresas multinacionais, entendidas como aqueles grupos de empresas associadas que operam além de fronteiras nacionais (OECD, 1979).

Assim, tendo em vista que muitas transações se davam entre membros de um mesmo grupo multinacional, os preços praticados nem sempre representavam o resultado do livre jogo das forças de mercado. Desse modo, as regras de preços de transferência surgiram exatamente com o intuito de evitar que fatores tributários fizessem com que os preços fossem afetados (OECD, 1979).

Surgiu, então, a definição dos preços *arm's length*, que são os preços que seriam praticados entre partes independentes em condições normais de mercado.

A adoção de preços que não sejam *arm's length* pelas empresas multinacionais se justificava muitas vezes para uma diminuição da carga tributária ou transferência de lucros tributáveis para outras jurisdições (OECD, 1979).

Os métodos a seguir foram apresentados como formas de se obterem preços *arm's lenght*:

- *comparable uncontrolled price method* (CUP): o preço seria obtido por meio da busca por um valor independente de mercado para mercadorias idênticas ou similares em transações com terceiros;
- *resale price method* (RPM): o preço seria obtido por meio do valor que os bens seriam revendidos para outros clientes independentes e subtraindo-se uma margem (*mark up*) para chegar ao preço *arm's lenght*;
- *cost plus method* (CPM): o preço seria obtido a partir dos custos do fornecedor com a adição de uma margem (*mark up*) para que se chegue ao preço *arm's lenght*; e
- outros métodos poderiam ser aceitos.

Em 1984, a OCDE publicou o relatório *Transfer Pricing and Multinational Enterprises: three taxation issues*, no qual incluiu três questões adicionais que não haviam sido tratadas no relatório anterior: i) o acordo de procedimentos mútuo (*advance price agreement*); ii) preços de transferência no setor bancário; e iii) alocação de custos centralizados (OECD, 1984).

Hamaekers (1997) aponta que o relatório da OCDE de 1984 trouxe apenas uma aplicação prática ao relatório de 1979 no que tange às três questões adicionais nele contidas.

A previsão de um acordo de procedimentos mútuo foi extremamente relevante na medida em que permitiu que os contribuintes pudessem pactuar junto ao ente estatal o método que lhe fosse mais apropriado (OECD, 1984).

Diante do crescimento do comércio internacional, sobretudo, em função do progresso tecnológico na área das comunicações nas duas últimas décadas do século XX, a OCDE publicou em 1995 uma nova edição das *OECD Transfer Pricing Guideline for Multinational Enterprises and Tax Administrations* (OECD, 1995).

Mais uma vez, consta como premissa basilar das diretrizes a busca pelo preço *arm's length*, assim como é trazida a discussão sobre o *global formulary apportionment*, isto é, como dividir o resultado de uma multinacional entre as diferentes jurisdições em que ela atua (OECD, 1995).

Cumpre notar que as diretrizes da OCDE explicitam a premissa de que tanto as administrações tributárias quanto os contribuintes geralmente têm dificuldades em obter informação adequada sobre o princípio do *arm's length*, uma vez que a sua aplicação demanda a avaliação de transações não controladas e atividades empresariais de terceiros. Como decorrência, a informação que costuma ser acessível provavelmente será incompleta e de difícil interpretação (OECD, 1995), tornando-se um desafio para economias em desenvolvimento.

As diretrizes de 1995 denominam os métodos existentes desde 1979, CUP, RPM e COM, como métodos de transação tradicionais. Além disso, ainda que determinem que sejam meios diretos de se estabelecer um preço *arm's length*, elas advertem que as complexidades das situações práticas, tais como a falta de informações disponíveis ou a insuficiência das informações existentes, possibilitam que outros métodos sejam utilizados, de modo que ganham importância os denominados métodos de lucro das transações (OECD, 1995).

Esses métodos surgem de um ambiente de transações controladas, no qual se torna difícil ou impossível comparar com transações de terceiros, de modo que o preço *arm's length* será buscado por outros caminhos. Os métodos que se enquadram nessa classificação são os que se seguem.

1) *Profit split method*: o preço-parâmetro é obtido pela divisão dos lucros que empresas independentes teriam se praticassem aquela transação. A contribuição de cada entidade se baseia em uma análise funcional, e o valor se fundamenta em dados de mercado, na medida do possível.

2) *Transactional net margin method* (TNMN): o preço-parâmetro é obtido a partir de uma margem de lucro em relação a uma base apropriada (por exemplo, custos, vendas, ativos) que o próprio contribuinte possui a partir da realização de transações controladas.

Além dos referidos métodos, as diretrizes da OCDE de 1995 trazem referência ao método do *global formulary apportionment*, pelo qual os lucros globais de um grupo empresarial multinacional são consolidados e posteriormente alocados a cada empresa do grupo. Assim, o *global formulary apportionment* se fundamenta na combinação global de custos, ativos, folha de pagamento e vendas (OECD, 1995).

Desde 1995, o relatório OECD *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations* sofreu diversas atualizações. A sua versão mais recente foi publicada em 2022.

Entre as principais complementações, merecem destaque as seguintes:

- *Report on Intangible Property and Services*, de 1996;[12]
- *Report on Cost Contribution Arrangements*, de 1997;[13]
- *Report on the Guidelines for Monitoring Procedures on the OECD Transfer Pricing Guidelines and the Involvement of the Business Community*, de 1997;[14] e
- *Report on the Guidelines for Conducting Advance Pricing Arrangements under the Mutual Agreement Procedure*, de 1999;[15] e
- *Report on the Transfer Pricing Aspects of Business Restructurings*, de 2010 (OECD, 2022).[16]

Além das suplementações, houve revisão de trechos das diretrizes em 2008, 2009, 2010, 2013, 2015 e 2017, no entanto, as linhas gerais anteriormente descritas continuaram presentes na versão de 2022 das diretrizes da OCDE, isto é, a premissa basilar do *arm's length*, assim como os métodos descritos nesta subseção – métodos transacionais tradicionais, métodos de lucros nas transações e *global formulary apportionment* (OECD, 2022).

Em linhas gerais esse é o cenário das recomendações da OCDE aos países no que tange à regulamentação das normas de preços de transferência.

3.2 Da evolução histórica da legislação de preços de transferência no Brasil

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a determinação de alguma consequência tributária a operações praticadas entre uma pessoa jurídica e suas partes relacionadas surge com as normas que tratam de distribuição disfarçada de lucros, previstas originalmente no art. 72 da Lei nº 4.506/1964, pelo qual se estabeleciam consequências relacionadas com a indedutibilidade do montante que

12. Relatório acerca da propriedade de intangíveis e serviços.

13. Relatório acerca de contratos de contribuição de custos.

14. Relatório acerca das diretrizes para os procedimentos de monitoramento das diretrizes da OCDE sobre preços de transferência e o envolvimento da comunidade empresarial.

15. Relatório acerca das diretrizes para a condução de acordos avançados de preços no âmbito de procedimentos de acordos mútuos.

16. Relatório acerca de aspectos de preços de transferências nas reorganizações empresariais.

eventualmente tivesse sido distribuído disfarçadamente para uma pessoa ligada.[17] Ainda assim, o âmbito de aplicação das normas se restringia, nesse primeiro momento, aos negócios jurídicos praticados entre a pessoa jurídica e seus acionistas, sócios, dirigentes ou participantes nos lucros, bem como os respectivos parentes ou dependentes.

O regramento jurídico da distribuição disfarçada de lucros seria significativamente alterado com a edição do Decreto-Lei nº 1.598/1977 e do Decreto-Lei nº 2.064/1983, vigentes até hoje.[18] Como alterações relevantes, merece ser citado que: i) a norma jurídica passa a se referir à distribuição disfarçada de lucros como uma presunção, de forma que a pessoa jurídica pode comprovar que um negócio jurídico foi realizado no interesse da pessoa jurídica e em condições estritamente comutativas; e ii) o controle da ocorrência ou não de lucros distribuídos disfarçadamente passa a abranger as relações da pessoa jurídica com suas pessoas ligadas.

A instituição de um conceito de pessoa ligada à pessoa jurídica trouxe maior delimitação às operações que estariam sujeitas ao controle da distribuição disfarçada de lucros. De acordo com o

17. Lei nº 4.506/1964: "Art. 72. Consideram-se formas de distribuição disfarçada de lucros ou dividendos pela pessoa jurídica:

I - A alienação, a qualquer título, a acionista, sócio, dirigente ou participante nos lucros de pessoa jurídica, ou aos respectivos parentes ou dependentes de bem ou direito, por valor notoriamente inferior ao de mercado;

II - A aquisição, de qualquer das pessoas referidas no artigo anterior, de bem ou direito por valor notoriamente superior ao de mercado;

III - O pagamento de remuneração por trabalho assalariado, autônomo ou profissional, que não corresponda a serviços efetivamente prestados;

IV - O pagamento de aluguéis ou *royalties* a qualquer das pessoas referidas no item I que não corresponda ao efetivo uso, exploração ou fruição de bem ou direito, ou em montante que exceda o valor do mercado;

V - O pagamento de despesas particulares das pessoas referidas no item I, salvo quando satisfizerem às condições legais para serem classificadas com remuneração do trabalho assalariado, autônomo ou profissional;

VI - O não exercício de direito à aquisição de bem ou direito pertencentes a qualquer das pessoas referidas no item I quando dele resultar a perda do sinal, depósito em garantia, ou importância paga para obter opção de aquisição;

VII - os empréstimos concedidos a quaisquer das pessoas referidas no item I, se a pessoa jurídica dispõe de lucros acumulados ou reservas não impostas pela lei, salvo se: (...)

VIII - A redução do capital social e consequente amortização de ações ou quotas, devolução de participação de sócios, antes de decorridos dois anos da incorporação de reservas ou lucros ao capital social;

IX - O resgate, dentro de dois anos de sua emissão, de ações preferenciais resultantes da incorporação de lucros ou reservas ao capital;

X - A transferência aos sócios ou acionistas, sem pagamento ou por valor inferior ao do mercado, do direito de preferência à subscrição de ações no capital de outra sociedade;

XI - A incorporação ao capital, com a consequente distribuição de ações, de dividendos fixos ou mínimos de ações preferenciais, devidos há menos de dois anos;

XII - A amortização ou resgate de partes beneficiárias antes de cinco anos da sua emissão, se emitidas para colocação gratuita" (Brasil, 1964).

18. Decreto-Lei nº 1.598/1977 (já com as alterações do Decreto-Lei nº 2.064/1983): "Art. 60 - Presume-se distribuição disfarçada de lucros no negócio pelo qual a pessoa jurídica:

I - aliena, por valor notoriamente inferior ao de mercado, bem do seu ativo a pessoa ligada;

II - adquire, por valor notoriamente superior ao de mercado, bem de pessoa ligada;

III - perde, em decorrência do não exercício de direito à aquisição de bem e em benefício de pessoa ligada, sinal, depósito em garantia ou importância paga para obter opção de aquisição;

IV - a parte das variações monetárias ativas (art. 18) que exceder as variações monetárias passivas (art. 18, parágrafo único);

V - empresta dinheiro a pessoa ligada se, na data do empréstimo, possui lucros acumulados ou reservas de lucros;

VI - paga a pessoa ligada aluguéis, *royalties* ou assistência técnica em montante que excede notoriamente do valor de mercado.

VII - realiza com pessoa ligada qualquer outro negócio em condições de favorecimento, assim entendidas condições mais vantajosas para a pessoa ligada do que as que prevaleçam no mercado ou em que a pessoa jurídica contrataria com terceiros. (...)

§ 2º - A prova de que o negócio foi realizado no interesse da pessoa jurídica e em condições estritamente comutativas, ou em que a pessoa jurídica contrataria com terceiros, exclui a presunção de distribuição disfarçada de lucros" (Brasil, 1977).

art. 60, §3º, do Decreto-Lei nº 1.598/1977,[19] são pessoas ligadas a uma pessoa jurídica: i) os sócios dessa pessoa jurídica; ii) o administrador ou o titular da pessoa jurídica; e iii) o cônjuge e os parentes até terceiro grau, inclusive os afins, do sócio da pessoa física e dos administradores ou titulares da pessoa jurídica.

O uso de formas de distribuição disfarçada de lucros era mais comum no cenário em que, se havia tributação quando da distribuição de lucros ou dividendos para um sócio, uma vez que para que fosse evitada a tributação pelo imposto de renda na fonte, havia a realização de um negócio jurídico entre pessoas ligadas de forma não comutativa com a finalidade de que não houvesse àquela tributação na fonte.

As autuações fiscais fundamentadas na distribuição disfarçada de lucros recrudesceram drasticamente ao longo das últimas décadas, sobretudo, devido à instituição da isenção de imposto de renda sobre a distribuição de lucros ou dividendos, que surge com o art. 10 da Lei nº 9.249/1995.[20]

Como se observa, por mais que as normas de distribuição disfarçada de lucros visassem, e ainda visem, estabelecer consequências tributárias para a prática de preços entre pessoas ligadas, vale notar que o alcance dessas normas era bem mais limitado, em parte devido ao próprio conceito legal de pessoas ligadas, que somente abrangia sócios com participação direta no capital social, e em parte devido à inexistência de critérios objetivos e mandatórios do que seria um "valor de mercado" comparável com o preço praticado entre as pessoas ligadas.

As normas sobre preços de transferência somente surgem no Brasil com a edição da Lei nº 9.430/1996, que trata especificamente de tal matéria nos seus arts. 18 a 24.[21]

Em primeiro lugar, na exposição de motivos que culminou na edição da mencionada lei, o então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, afirmou que as normas contidas nos arts. 18 a 24 representavam significativo avanço da legislação nacional face ao processo de globalização experimentado pela economia contemporânea, especificamente em conformidade com as regras adotadas nos países integrantes da OCDE. De acordo com o ministro, estavam sendo propostas normas que possibilitavam o controle dos denominados preços de transferência de forma a se evitar práticas lesivas aos interesses nacionais em relação às transferências de resultados para o exterior, mediante a manipulação dos preços pactuados nas importações ou exportações de bens, serviços ou direitos, em operações com pessoas vinculadas residentes ou domiciliadas no exterior.

Conforme se depreende do trecho apresentado da exposição de motivos, as normas de preços de transferência foram adotadas como uma decorrência do processo de globalização e com vistas

19. Decreto-Lei nº 1.598/1977 (já com as alterações do Decreto-Lei nº 2.064/1983): "Art. 60. (...) § 3º Considera-se pessoa ligada à pessoa jurídica:

a) o sócio desta, mesmo quando outra pessoa jurídica;

b) o administrador ou o titular da pessoa jurídica;

c) o cônjuge e os parentes até terceiro grau, inclusive os afins, do sócio pessoa física de que trata a letra *a* e das demais pessoas mencionadas na letra *b*" (Brasil, 1977; 1983).

20. Lei nº 9.249/1995: "Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no país ou no exterior" (Brasil, 1995).

21. No âmbito infralegal, os preços de transferência estão atualmente regulados pela Instrução Normativa RFB nº 1.312/2012, no entanto, anteriormente já foram regulados pelas Instruções Normativas SRF nºs 243/2002, 32/2001, 113/2000 e 38/1997.

a evitar transferência de resultados tributáveis do país para o exterior por meio da manipulação de preços entre pessoas vinculadas no Brasil e fora.

Nessa linha, diversos autores assinalaram a importância da adoção de regras de preços de transferência no Brasil diante da importância de seus objetivos. Por exemplo, Martins (1997) aponta que o preço de transferência pode ser entendido como uma técnica que tem o objetivo de evitar fraudes, sub ou superfaturamentos. Mosquera (1997) afirma que a norma brasileira visou impedir a perda de arrecadação tributária pelo Brasil em decorrência de eventuais sub ou superfaturamento de preços por parte das empresas que têm operações com vinculadas no exterior. Já Amaral (1997) assevera que o seu uso permite que haja uma comprovação de que as operações foram praticadas ou não segundo um "preço de mercado". Para Oliveira (1997), a técnica dos preços de transferência visa obter preços-parâmetro máximos de importação ou mínimos de exportação. Segundo Guerreiro e Andrade Filho (1997), as normas de preços de transferência pretendem que, para fins fiscais, sejam adotados preços médios equivalentes aos que seriam praticados em operações com terceiros. Por fim, Rolim (1997) assinala que a adoção de preços de transferência se fundamenta em diversos motivos, entre os quais o fato de que pessoas vinculadas podem ser consideradas no fundo as mesmas, uma vez que, na transação entre elas, não há validação do preço praticado por um terceiro independente, o que pode significar que a precificação da transação não está sendo feita em valores de mercado e que a soberania fiscal de cada país justificaria o controle para evitar evasão fiscal na realização de operações internacionais entre partes vinculadas.

Merece destaque ainda a menção na exposição de motivos de que a adoção dos preços de transferência no Brasil estava sendo feita em conformidade com regras adotadas nos países integrantes da OCDE, o que daria uma primeira impressão de que o Brasil adotou regras similares àquelas provenientes da organização internacional.

De forma resumida, é possível observar que o art. 18 da Lei nº 9.430/1996[22] estabelece a obrigatoriedade do controle de preços de transferência nas operações de importação de bens, serviços e direitos com pessoas vinculadas, ao passo que o art. 19[23] determina a necessidade do controle nas operações de exportação de bens, serviços ou direitos com pessoas vinculadas. A lei abrange ainda as operações financeiras em que a pessoa jurídica brasileira seja mutuante ou mutuária em contrato de mútuo celebrado com pessoa vinculada no exterior, nos termos do art. 22.

Assim, verifica-se que o controle de preços de transferência inclui operações de importação e exportação de bens, serviços e direitos com pessoas vinculadas, alcançando também juros em contrato de mútuo com pessoas vinculadas.

Nos termos do art. 18, §9º, da Lei nº 9.430/1996, não estão sujeitos ao controle de preços de transferência as operações que envolvam os pagamentos de *royalties* e assistência técnica, científica,

22. Lei nº 9.430/1996: "Art. 18. Os custos, despesas e encargos relativos a bens, serviços e direitos, constantes dos documentos de importação ou de aquisição, nas operações efetuadas com pessoa vinculada, somente serão dedutíveis na determinação do lucro real até o valor que não exceda ao preço determinado por um dos seguintes métodos: (...)" (Brasil, 1996b).

23. Lei nº 9.430/1996: "Art. 19. As receitas auferidas nas operações efetuadas com pessoa vinculada ficam sujeitas a arbitramento quando o preço médio de venda dos bens, serviços ou direitos, nas exportações efetuadas durante o respectivo período de apuração da base de cálculo do imposto de renda, for inferior a noventa por cento do preço médio praticado na venda dos mesmos bens, serviços ou direitos, no mercado brasileiro, durante o mesmo período, em condições de pagamento semelhantes. (...)

§ 2º Para efeito de comparação, o preço de venda" (Brasil, 1996b).

administrativa ou assemelhada, uma vez que a dedutibilidade desses pagamentos seria regida por normas específicas.[24]

Conforme se observa pelos dispositivos normativos citados, para que haja controle de preços de transferência se faz necessária a ocorrência de operações com pessoas vinculadas. Esse conceito foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio pelo art.23 da Lei nº 9.430/1996.[25]

Diferentemente do conceito de pessoa ligada, que era mais restrito e se limitava aos sócios com participação direta no capital social da pessoa jurídica e aos administradores, o conceito de pessoa vinculada envolve necessariamente uma pessoa domiciliada no exterior, tendo em vista que o objetivo da norma foi evitar a transferência de lucros tributáveis para fora do país.

Ademais, o conceito de pessoa vinculada inclui diversas modalidades de relação entre uma pessoa jurídica no Brasil e outra pessoa no exterior em função da existência de relações societárias ou contratuais entre elas: i) matriz no exterior; ii) filial ou sucursal no exterior; iii) pessoa física ou jurídica no exterior, que se enquadrem como controladora ou coligada nos termos da Lei das Sociedades por Ações brasileira; iv) pessoa jurídica no exterior que se enquadre como controlada ou coligada nos termos da Lei das Sociedades por Ações brasileira; v) pessoa jurídica no exterior que esteja sob controle societário ou administrativo comum ou quando pelo menos 10% do capital social de cada uma pertencer a uma mesma pessoa física ou jurídica; e vi) pessoa física ou jurídica no exterior, que seja sua associada, na forma de consórcio ou condomínio, conforme definido na legislação brasileira, em qualquer empreendimento.

Além de abranger situações em que a relação se dava em virtude de algum tipo de participação societária, o art. 23 da Lei nº 9.430/1996 incluiu no conceito de pessoa vinculada: i) a pessoa física residente no exterior que for parente ou afim até o terceiro grau, cônjuge ou companheiro de qualquer

24. A não abrangência dos *royalties* no âmbito das regras de preços de transferência contidas na Lei nº 9.430/1996 não implica inexistência de limites para essa modalidade de pagamento. Nessa linha, vale ressaltar que nos termos do art. 71, parágrafo único, alínea "d", da Lei nº 4.506/1964 são *indedutíveis* por si só os *royalties* pagos a sócios, o que dá margem à interpretação de que tal *indedutibilidade* poderia alcançar sócios pessoas físicas e jurídicas, situadas no Brasil ou no exterior.

25. Lei nº 9.430/1996: "Art. 23. Para efeito dos arts. 18 a 22, será considerada vinculada à pessoa jurídica domiciliada no Brasil:

I - a matriz desta, quando domiciliada no exterior;

II - a sua filial ou sucursal, domiciliada no exterior;

III - a pessoa física ou jurídica, residente ou domiciliada no exterior, cuja participação societária no seu capital social a caracterize como sua controladora ou coligada, na forma definida nos §§ 1º e 2º do art. 243 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

IV - a pessoa jurídica domiciliada no exterior que seja caracterizada como sua controlada ou coligada, na forma definida nos §§ 1º e 2º do art. 243 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

V - a pessoa jurídica domiciliada no exterior, quando esta e a empresa domiciliada no Brasil estiverem sob controle societário ou administrativo comum ou quando pelo menos dez por cento do capital social de cada uma pertencer a uma mesma pessoa física ou jurídica;

VI - a pessoa física ou jurídica, residente ou domiciliada no exterior, que, em conjunto com a pessoa jurídica domiciliada no Brasil, tiver participação societária no capital social de uma terceira pessoa jurídica, cuja soma as caracterizem como controladoras ou coligadas desta, na forma definida nos §§ 1º e 2º do art. 243 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

VII - a pessoa física ou jurídica, residente ou domiciliada no exterior, que seja sua associada, na forma de consórcio ou condomínio, conforme definido na legislação brasileira, em qualquer empreendimento;

VIII - a pessoa física residente no exterior que for parente ou afim até o terceiro grau, cônjuge ou companheiro de qualquer de seus diretores ou de seu sócio ou acionista controlador em participação direta ou indireta;

IX - a pessoa física ou jurídica, residente ou domiciliada no exterior, que goze de exclusividade, como seu agente, distribuidor ou concessionário, para a compra e venda de bens, serviços ou direitos;

X - a pessoa física ou jurídica, residente ou domiciliada no exterior, em relação à qual a pessoa jurídica domiciliada no Brasil goze de exclusividade, como agente, distribuidora ou concessionária, para a compra e venda de bens, serviços ou direitos" (Brasil, 1996b).

de seus diretores ou de seu sócio ou acionista controlador em participação direta ou indireta; ii) a pessoa física ou jurídica no exterior que goze de exclusividade como seu agente, distribuidor ou concessionário, para a compra e venda de bens, serviços ou direitos; e iii) a pessoa física ou jurídica no exterior, em relação à qual a pessoa jurídica domiciliada no Brasil goze de exclusividade como agente, distribuidora ou concessionária, para a compra e venda de bens, serviços ou direitos.

O alcance das normas de preços de transferência, no entanto, não se encerra nas operações com pessoas relacionadas, abrangendo também operações com pessoas físicas ou jurídicas (ainda que não vinculadas) residentes ou domiciliadas em país que não tribute a renda ou que a tribute pela alíquota máxima inferior a 20 %, conforme preceitua o art. 24 da Lei nº 9.430/1996, que trata especificamente dos países com tributação favorecida.[26]

O controle dos preços de transferência no Brasil será feito nas operações de importação e exportação de bens, serviços e direitos, assim como operações de mútuo, com pessoas vinculadas ou situadas em países com tributação favorecida.

Definidas as operações que estão sujeitas a tal controle, é importante que sejam analisados os métodos de determinação de preço de transferência que foram determinados pela Lei nº 9.430/1996.

Em sua redação original, o art. 18 da Lei nº 9.430/1996 previa três métodos para utilização na importação de bens, serviços ou direitos: i) método dos preços independentes comparados (PIC); ii) método do preço de revenda menos lucro (PRL); e iii) método do custo de produção mais lucro (CPL).

Por sua vez, o art. 19, §3º, da Lei nº 9.430/1996 previa quatro métodos para utilização na exportação de bens, serviços ou direitos: i) método do preço de venda nas exportações (PVEx); ii) método do preço de venda por atacado no país de destino, diminuído do lucro (PVA); iii) método do preço de venda a varejo no país de destino, diminuído do lucro (PVV); e iv) método do custo de aquisição ou de produção mais tributos e lucro (CAP).

No que tange aos métodos previstos na legislação brasileira, é importante notar que houve duas alterações legislativas significativas que merecem ser destacadas: i) a Lei nº 9.959/2000 promoveu a alteração da margem de lucro do método PRL, por meio do qual ela seria de 60% na hipótese de bens importados aplicados à produção e de 20% nas demais hipóteses; e ii) a Lei nº 12.715/2012 promoveu a alteração da margem de lucro do método PRL, por meio do qual as margens variariam de acordo com o setor econômico da entidade, assim como instituiu métodos aplicáveis às *commodities*, isto é, o método do preço sob cotação na importação (PCI) e o método do preço sob cotação na exportação (Pecex).

A alteração da margem do PRL feita pela Lei nº 9.959/2000 passou a levar em consideração como critério de discriminação o fato de ter ocorrido ou não a aplicação dos bens importados à produção de novos bens. Diante de tal contexto, criou-se um grande contencioso administrativo e judicial, no qual se discute se diversas operações realizadas por um contribuinte se enquadram ou não como uma operação de acréscimo de valor ou de industrialização.

26. Lei nº 9.430/1996: "Art. 24. As disposições relativas a preços, custos e taxas de juros, constantes dos arts. 18 a 22, aplicam-se, também, às operações efetuadas por pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no Brasil, com qualquer pessoa física ou jurídica, ainda que não vinculada, residente ou domiciliada em país que não tribute a renda ou que a tribute a alíquota máxima inferior a vinte por cento" (Brasil, 1996b).

Com a edição da Lei nº 12.715/2012, criaram-se três degraus de margens de lucro (40%, 30% e 20%), que serão aplicados ao PRL de acordo com o setor da atividade econômica da pessoa jurídica brasileira. A alteração dos critérios para determinação de margens de lucro distintas de operação de acréscimo de valor ou de industrialização para setor da atividade econômica fez com que o contencioso administrativo e judicial do tema diminuísse consideravelmente, uma vez que há menos margem para dúvidas na classificação de setor da atividade econômica.

A Lei nº 12.715/2012 também estabeleceu os métodos de preços de transferência do PCI e do Pecex, que são aplicáveis na importação (PCI) ou exportação (Pecex) de *commodities* sujeitas à cotação em bolsas de mercadorias e futuros internacionalmente reconhecidas.

Os métodos brasileiros de preços de transferência em operações de importação de bens, serviços e direitos são os enumerados a seguir.

1) PIC: o preço-parâmetro é obtido por meio da média aritmética ponderada dos preços de bens, serviços ou direitos, idênticos ou similares, apurados no mercado brasileiro ou de outros países, em operações de compra e venda empreendidas pela própria interessada ou por terceiros, em condições de pagamento semelhantes.

2) PRL: o preço-parâmetro é obtido por meio da média aritmética ponderada dos preços de venda, no país, dos bens, direitos ou serviços importados, em condições de pagamento semelhantes, diminuído das margens de lucros (20%, 30% ou 40%), que irão variar conforme o setor econômico da pessoa jurídica sujeita ao controle de preços de transferência.

3) CPL: o preço-parâmetro é obtido por meio do custo médio ponderado de produção de bens, serviços ou direitos, idênticos ou similares, acrescido dos impostos e taxas cobrados na exportação, no país onde tiverem sido originariamente produzidos, e de margem de lucro de 20%, calculada sobre o custo apurado.

4) PCI: o preço-parâmetro é obtido por meio dos valores médios diários da cotação de bens ou direitos sujeitos a preços públicos em bolsas de mercadorias e futuros internacionalmente reconhecidas.

A legislação brasileira permite que o contribuinte escolha o método que lhe for mais conveniente, inclusive aquele método em que não haja ajuste de preços de transferência a ser realizado ou o ajuste seja o menor em comparação com os demais métodos.

Cumpre notar que o contribuinte não necessariamente possui informações para que possa escolher o método que lhe for mais conveniente em termos de menor carga tributária, quer seja por especificidades com relação aos bens e direitos que façam com que seja difícil determinar bens idênticos ou similares no caso do método PIC, quer seja por dificuldade na obtenção de informações de terceiros, o que pode acontecer nos métodos PIC e CPL. Como decorrência desse entrave, o método PRL torna-se um método de mais fácil utilização, uma vez que as informações necessárias para sua aplicação são todas internas do contribuinte, isto é, o preço de venda do produto do contribuinte diminuído de uma margem de lucro fixa.

Os métodos brasileiros de preços de transferência em operações de exportação de bens, serviços e direitos são os que se seguem.

1) PVEx: o preço-parâmetro é obtido por meio da média aritmética dos preços de venda nas exportações efetuadas pela própria empresa, para outros clientes, ou por outra exportadora nacional de bens, serviços ou direitos, idênticos ou similares, durante o mesmo período de apuração da base de cálculo do imposto de renda e em condições de pagamento semelhantes.

2) PVA: o preço-parâmetro é obtido por meio da média aritmética dos preços de venda de bens, idênticos ou similares, praticados no mercado atacadista do país de destino, em condições de pagamento semelhantes, diminuídos dos tributos incluídos no preço, cobrados no referido país, e de margem de lucro de 15% sobre o preço de venda no atacado.

3) PVV: o preço-parâmetro é obtido por meio da média aritmética dos preços de venda de bens, idênticos ou similares, praticados no mercado varejista do país de destino, em condições de pagamento semelhantes, diminuídos dos tributos incluídos no preço, cobrados no referido país, e de margem de lucro de 30% sobre o preço de venda no varejo.

4) CAP: o preço-parâmetro é obtido por meio da média aritmética dos custos de aquisição ou de produção dos bens, serviços ou direitos, exportados, acrescidos dos impostos e contribuições cobrados no Brasil e de margem de lucro de 15% sobre a soma dos custos mais impostos e contribuições.

5) Pecex: o preço-parâmetro é obtido por meio dos valores médios diários da cotação de bens ou direitos sujeitos a preços públicos em bolsas de mercadorias e futuros internacionalmente reconhecidas.

Tal qual acontece na importação, também na exportação, o contribuinte pode escolher o método que lhe for mais conveniente.

Vale ressaltar que também nisso pode haver uma dificuldade em maior ou menor grau para cada contribuinte calcular alguns dos métodos de preços de transferência. O método de mais fácil uso pelo contribuinte no caso das exportações é o CAP, visto que para o seu cálculo bastam informações internas relacionadas aos custos de aquisição ou produção, acrescido de uma margem fixa de lucro, ao passo que os demais métodos demandam informações de mercado e terceiros.

Feitos os devidos esclarecimentos sobre os métodos de preços de transferência aplicáveis no Brasil, resta saber quais são os efeitos quando os preços praticados nas operações de importação entre pessoas vinculadas são superiores aos preços-parâmetro calculados de acordo com a Lei nº 9.430/1996 – ou se os preços praticados nas operações de exportação entre pessoas vinculadas são inferiores aos preços-parâmetro.

Assim, nas hipóteses em que, a partir dos métodos de preços de transferência, se verifica que houve um superfaturamento nas importações entre pessoas vinculadas ou um subfaturamento nas exportações entre pessoas vinculadas, haverá necessidade de que o contribuinte faça um ajuste em 31 de dezembro na sua apuração do lucro real por meio de uma adição da base de cálculo do IRPJ.

Como se observa, por mais que não haja qualquer ajuste na contabilidade, de modo que os eventuais custos superfaturados ou as receitas subfaturadas remanescem mensurados por tais valores na escrituração contábil, a legislação de preços de transferência acaba diminuindo os efeitos da dedutibilidade daquele custo ou da falta de reconhecimento de parte da receita, por meio de um ajuste anual na apuração dos tributos sobre o lucro calculado com base na diferença entre o preço praticado e o preço-parâmetro adotado.

3.3 Dos desafios de compatibilização entre a legislação brasileira e as diretrizes da OCDE

Após a exposição da evolução histórica e das principais características tanto do modelo de controle de preços de transferência previsto nas diretrizes da OCDE quanto do modelo brasileiro de controle de preços de transferência, passaremos à análise dos desafios de compatibilização entre os referidos modelos.

Com a edição da Lei nº 9.430/1996 e a instituição dos preços de transferência no Brasil, surgiram as primeiras críticas ao modelo brasileiro de controle de preços de transferência.

Amaral (1997) aponta as seguintes características do modelo brasileiro como ensejadoras de um contencioso tributário: i) adoção de margens presumidas de lucro; ii) poucas opções de *safe harbor*, nas quais não há necessidade do controle de preços de transferência, uma vez que as normas brasileiras somente trouxeram tais dispensas de aplicação do controle em operações de exportação; e iii) impossibilidade de o contribuinte estabelecer um acordo prévio de preços (*advance price agreement*), estabelecendo um método acordado com as autoridades tributárias para aplicação em uma pessoa jurídica.

Schoueri (2013) assinala que o distanciamento das regras brasileiras de preços de transferência das regras da OCDE foi motivo de muitas críticas no início da adoção dessa modalidade de controle no Brasil, sobretudo, em função do estabelecimento por lei de margens fixas em métodos como o PLR e o CPL.

A adoção de margens fixas representou uma escolha do legislador tributário pela praticabilidade, isto é, facilitou-se o cálculo e a fiscalização dos métodos de preços de transferência ao mesmo tempo que as margens fixas distanciam a busca por uma capacidade contributiva de cada empresa, a depender das suas transações específicas e dos setores econômicos envolvidos, visto que as margens podem variar consideravelmente de acordo com a indústria e o nível de concorrência do mercado.

Gregorio (2011) assevera que o legislador brasileiro renunciou com o extremo *arm's length* que norteia as diretrizes da OCDE quando adotou margens fixas de lucro, sem que houvesse qualquer estudo econométrico que justificasse a escolha e instituindo um regime próprio de preços de transferência que dificulta a comparabilidade com outros países.

Por mais que os preços-parâmetro estabelecidos na legislação brasileira tenham uma intenção de propagar o princípio do *arm's length*, Nobre (2000) destaca que a pouca flexibilidade das normas brasileiras, sobretudo, em razão das margens fixas, faz com que a ideia brasileira do *arm's length* seja muito mais limitada do que aquela prevista nas diretrizes da OCDE.

Como se observa, há algumas distinções basilares que são extremamente relevantes entre a legislação brasileira e as diretrizes da OCDE sobre preços de transferência.

Cumpre mencionar que, apesar de terem havido muitas críticas da doutrina do direito tributário à nossa legislação pátria de preços de transferência, hoje, as críticas são mais moderadas. A título de ilustração, Schoueri (2013) vem reavaliando essa avaliação crítica da legislação nacional após os ajustes da Lei nº 12.715/2012, uma vez que as propostas da OCDE apresentam falhas graves, em maior parte devido à grande subjetividade que pode existir na definição de margens e na alocação de lucros a diferentes estabelecimentos no exterior.

Retomando o tema das diferenças entre as diretrizes da OCDE e as normas brasileiras de preços de transferência, há algumas diferenças mais específicas que merecem ser citadas.

Nota-se que os métodos de preço-parâmetro contidos na legislação brasileira se aproximam dos denominados métodos transacionais tradicionais da OCDE, que existiam desde a diretriz da organização de 1979. Não houve inclusão na lei brasileira dos métodos de lucro das transações, tais como algo equivalente ao *profit split method* ou ao *transactional net margin method*, que surgiram com as diretrizes da OCDE de 1995. Tampouco foi adotado no Brasil o método do *global formulary apportionment*, pelo qual os lucros globais de um grupo empresarial multinacional seriam consolidados e posteriormente alocados a cada empresa do grupo.

Mesmo com relação aos métodos transacionais tradicionais da OCDE, há algumas diferenças entre o preço-parâmetro da instituição e aquele previsto na legislação brasileira.

Como exemplo dessa incongruência, Marchant (2013) assevera que, nas diretrizes da OCDE, o *resale price method* é recomendável somente para as empresas revendedoras e que a análise do método deverá levar em conta o conjunto de operações da empresa, a fim de que se busque uma margem de mercado para ser utilizada com fundamento nas margens de empresas independentes que façam a revenda dos mesmos produtos. Por sua vez, o PRL brasileiro não pressupõe uma análise da atividade de revenda da empresa como um todo mas, sim, uma análise por produto. Além disso, o PRL brasileiro se aplica às empresas industriais, e não há busca por margens de mercados, uma vez que elas são fixadas por lei.

Considerando a intenção do Brasil de ingressar como membro pleno da OCDE, houve a elaboração de um relatório elaborado em conjunto pela RFB e pela OCDE, que foi publicado em 2019, sob a denominação *Transfer Pricing in Brazil: towards convergence with the OECD standards* (RFB e OECD, 2019). O relatório foi resultado de um trabalho conjunto de quinze meses entre profissionais das duas organizações.

A partir da análise do referido relatório, foram levantadas três principais incompatibilidades entre o modelo brasileiro e o da OCDE: i) inexistência de referência expressa ao princípio do *arm's length*; ii) diferença do âmbito de aplicação das regras de preços de transferência; e iii) necessidade de alinhamento dos métodos.

A adoção explícita do princípio do *arm's length* como norte do controle de preços de transferência no Brasil representa um dos principais desafios da convergência. A sua mera inclusão na norma auxiliaria no seu uso para fins de interpretação da legislação, no entanto é preciso ponderar até que ponto não seria necessário se extirpar as margens fixas para que se possa efetivamente buscar um preço *arm's length*.

No que tange ao âmbito de aplicação das regras de preços de transferência, é interessante notar que o conceito de empresa associada das diretrizes da OCDE é mais limitado do que o conceito de pessoa vinculada. Entretanto, somente estão sujeitas ao controle de preços de transferência no Brasil as operações com pessoas no exterior, de modo que a norma brasileira não alcança operações intragrupo em que ambas as partes estejam no Brasil. Além disso, a norma brasileira de preços de transferência exclui algumas importantes matérias de seu escopo, sobretudo os pagamentos de *royalties* e serviços de assistência técnica (RFB e OECD, 2019).

Assim, em relação à aplicação das normas de preços de transferência, haveria uma necessidade de adaptação do conceito de pessoa vinculada ao conceito de pessoa associada. Dessa forma, a legislação irá ao encontro das diretrizes da OCDE, assim como ao conceito presente no art. 9º das convenções brasileiras para evitar bitributação da renda.

De igual modo, será necessário ajustar o alcance das normas brasileiras para que elas também abranjam as operações que importem o pagamento ou recebimento de *royalties* e serviços de assistência técnica.

Quanto à necessidade de alinhamento dos métodos de preços de transferência, torna-se fundamental que os métodos brasileiros de importação e exportação se adequem aos métodos transacionais tradicionais, sobretudo permitindo que as margens possam variar diante das situações concretas. Ademais, torna-se imperiosa a adoção dos métodos de lucros nas transações (*profit split method e transactional net margin method*), bem como que haja a instituição do método do *global formulary apportionment*.

A adoção de métodos que não fazem parte da experiência das empresas e da administração tributária brasileira trará muitos desafios decorrentes de sua aplicação no curto e médio prazo. Os custos explícitos e implícitos dessa convergência, no entanto, serão diferidos ao longo do tempo, de modo que a internacionalização do controle de preços de transferência permitirá que empresas, profissionais e autoridades fiscais possam trocar experiências.

3.4 A MP nº 1.152/2022, a Lei nº 14.596/2023 e a maior convergência ao padrão da OCDE

Em 28 de dezembro de 2022, foi promulgada a MP nº 1.152/22, que alterou a legislação brasileira de preços de transferência. Considerando que uma MP pode ou não ser convertida em lei, a própria MP nº 1.152 estabelecia que ela se tornaria vigente tão somente a partir de 1º de janeiro de 2024, de forma que, mesmo que não viesse a ser convertida em lei, ela ainda não teria entrado em vigor. Por sua vez, o seu art. 46 previa que os contribuintes poderiam optar pela adoção antecipada das regras no ano-calendário de 2023.

Em 14 de junho de 2023, a MP nº 1.152/2022 foi convertida na Lei nº 14.596/2023, sendo eliminado, assim, o eventual risco de não conversão da MP.

No que tange ao conteúdo das alterações promovidas pela MP nº 1.152 e pela Lei nº 14.596/2023 na legislação de preços de transferência, é possível identificar uma aproximação das normas brasileiras ao padrão OCDE.

Na Exposição de Motivos da referida MP consta expressamente que

> o sistema brasileiro atual de preços de transferência é reconhecidamente distante da prática internacional [e que] a adoção das novas regras de preços de transferência, alinhadas às Diretrizes de Preços de Transferência para Empresas Multinacionais e Administrações Tributárias (Diretrizes OCDE), representa o amadurecimento da sociedade brasileira e constitui ferramenta essencial com vistas a promover a modernização do sistema tributário nacional, particularmente da tributação internacional (Brasil, 2022).[27]

27. Exposição de motivos da Medida Provisória nº 1.152 de 26 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1152-22.pdf.

Nesse sentido, os arts. 2º da MP nº 1.152 e da Lei no 14.596 trouxeram de forma expressa o princípio *arm's length*, definindo-o como o parâmetro dos termos e condições que seriam estabelecidos entre partes não relacionadas em transações comparáveis.

O escopo do controle de preços de transferência passa a ser as transações controladas, assim definidas como qualquer relação comercial ou financeira entre duas ou mais partes relacionadas, estabelecida ou realizada de forma direta ou indireta, incluídos contratos ou arranjos sob qualquer forma e série de transações.

As transações controladas são aquelas que envolvem partes relacionadas. Assim, há o abandono do conceito de pessoa vinculada, que é substituído pelo de parte relacionada, sendo fundamental que outras normas como a de subcapitalização (Lei nº 12.249/2010) sejam atualizadas, uma vez que se referem ao conceito de pessoa vinculada da Lei nº 9.430/1996.

Embora os conceitos tenham certa similitude e haja uma lista exemplificativa das partes relacionadas que é bastante parecida com a lista das partes vinculadas existente na Lei nº 9.430, os arts. 4º da MP nº 1.152 e da Lei nº 14.596 trazem um conceito mais amplo e subjetivo ao tratar da parte relacionada, visto que tal relação pode ser advinda de "influência, exercida direta ou indiretamente por outra parte, que possa levar ao estabelecimento de termos e condições em suas transações que divirjam daqueles que seriam estabelecidos entre partes não relacionadas em transações comparáveis" (Brasil, 2022).[28]

Outra mudança significativa diz respeito à inclusão de dois novos métodos de preços de transferência: o método de margem líquida da transação (MLT) e método de divisão do lucro (MDL), nos moldes dos existentes no padrão da OCDE. Portanto, os métodos aceitos atualmente pela legislação brasileira passam a ser os que se seguem.

1) PIC: no qual se compara o preço ou o valor da contraprestação da transação controlada com os preços ou os valores das contraprestações de transações comparáveis realizadas entre partes não relacionadas.

2) PRL: no qual se compara a margem bruta que um adquirente de uma transação controlada obtém na revenda subsequente realizada para partes não relacionadas com as margens brutas obtidas em transações comparáveis realizadas entre partes não relacionadas.

3) Custo mais Lucro (MCL): no qual se compara a margem de lucro bruto obtida sobre os custos do fornecedor em uma transação controlada com as margens de lucro bruto obtidas sobre os custos em transações comparáveis realizadas entre partes não relacionadas.

4) MLT: no qual se compara a margem líquida da transação controlada com as margens líquidas de transações comparáveis realizadas entre partes não relacionadas, ambas calculadas com base em um indicador de rentabilidade apropriado.

28. A título de exemplo, o conceito de parte relacionada da MP nº 1.152 abrange não apenas pessoas jurídicas mas também um conceito mais amplo de entidade, que compreende qualquer pessoa, natural ou jurídica e quaisquer arranjos contratuais ou legais desprovidos de personalidade jurídica. Por sua vez, o conceito de pessoa vinculada da Lei nº 9.430 só traz situações envolvendo pessoas físicas ou jurídicas.

5) MDL: no qual é feita a divisão dos lucros ou das perdas, ou de parte deles, em uma transação controlada de acordo com o que seria estabelecido entre partes não relacionadas em uma transação comparável, consideradas as contribuições relevantes fornecidas na forma de funções desempenhadas, ativos utilizados e riscos assumidos pelas partes envolvidas na transação.

6) Outros métodos, desde que a metodologia alternativa adotada produza resultado consistente com aquele que seria alcançado em transações comparáveis realizadas entre partes não relacionadas.

Assim, surgem os métodos MLT e MDL, que não existiam em nosso ordenamento jurídico, além de haver a permissão expressa de utilização de outros métodos, desde que de tal uso se produza um resultado consistente, o que permite uma grande flexibilidade para que seja alcançado o método mais adequado de preços de transferência.

Mais do que trazer disposições sobre o controle de preços de transferência em operações com *commodities*, a MP nº 1.152 e a Lei nº 14.596 foram inovadoras ao trazer disposições específicas para transações com intangíveis.

Ademais, as referidas normas dispuseram que os *royalties* pagos a partes relacionadas passam a ser objeto de controle de preços de transferência, diferentemente do que acontecia na Lei nº 9.430/1996, que os excluía expressamente do controle de preços de transferência.

Os contratos de compartilhamento de custo também ganharam dispositivos específicos na MP nº 1.152 e na Lei nº 14.596, assim como os contratos de seguro que envolvam partes relacionadas.

No que tange às operações de dívida entre partes relacionadas, permanece a necessidade de controle de preços de transferência, no entanto, os critérios da MP nº 1.152 e da Lei nº 14.596 são mais amplos e subjetivos, partindo-se do pressuposto do princípio do *arm's length* e não de taxas fixas previstas em lei.

Uma das grandes novidades trazidas pela MP nº 1.152 e pela Lei nº 14.596 é a possibilidade de processos de consulta específicos em matéria de preços de transferência, por meio do qual os contribuintes poderão determinar junto a RFB a metodologia a ser utilizada para cumprir o princípio do *arm's length* nas transações controladas futuras. Trata-se da adoção dos chamados *advance price agreements* (APAs), que existem em países em que há uma relação maior de *compliance* cooperativo entre contribuintes e autoridades fazendárias.

Por fim, cabe ressaltar que não houve alterações significativas no que tange ao texto normativo durante o processo de conversão da MP nº 1.152 na Lei nº 14.596/2023, cujo teor foi regulamentado posteriormente pela Instrução Normativa RFB nº 2.161/2023.

3.5 Considerações

A edição da MP nº 1.152/2022 e sua conversão na Lei nº 14.596/2023 foram passos importantes para a compatibilização das normas tributárias brasileiras aos padrões da OCDE.

Diante desse contexto, é notável o esforço conjunto das autoridades tributárias para tal compatibilização. Membros da OCDE estiveram em forte contato com auditores fiscais da RFB, e, desse modo, as normas de preços de transferência foram escolhidas como um dos principais pontos para harmonização das normas brasileiras às recomendações da OCDE.

O modelo de controle de preços de transferência contido na MP nº 1.152 e na Lei nº 14.596 tem o mérito de trazer de forma expressa o princípio do *arm's length*, que anteriormente não estava explícito na Lei nº 9.430/1996, embora norteasse alguns dos preços-parâmetro previstos nessa lei.

Ademais, alguns dos métodos previstos na Lei nº 9.430 continham margens fixas, como o PRL e o CPL. Essas margens fixas facilitavam o cálculo por parte dos contribuintes, no entanto, faziam com que a margem usualmente praticada por uma entidade ou por um setor econômico fosse desconsiderada. Dessa forma, o abandono das margens fixas torna o cálculo muito mais subjetivo e complexo. Em compensação, está mais em linha com o princípio da capacidade contributiva.

Outro ponto relevante diz respeito à introdução de outros métodos que já existiam nas recomendações na OCDE, tais como a MLT e o MDL, além da previsão para outros métodos.

É positiva também a adoção de possibilidade de consulta específica sobre preços de transferência, o que possibilita uma melhor relação entre contribuintes e autoridades fiscais, que verificarão qual é o método mais apropriado para um determinado contribuinte.

Em resumo, nos parece que a aproximação entre as regras brasileiras de preços de transferência e as recomendações da OCDE é extremamente positiva para o Brasil, pois irá garantir maior uniformidade de critérios para as empresas de um mesmo grupo transnacional, ainda que, no curto prazo, haja uma dificuldade maior na determinação de margens em razão de uma maior subjetividade normativa.

4 DAS REGRAS DE SUBCAPITALIZAÇÃO

4.1 Da evolução histórica das diretrizes de subcapitalização da OCDE

As primeiras menções relativas à indedutibilidade dos juros para fins de apuração do imposto sobre a renda da pessoa jurídica ocorrem em Carroll (1933), publicado sob os auspícios da então Liga das Nações. O autor aponta que as operações econômicas entre uma pessoa jurídica e sua controladora no exterior deveriam ser conduzidas da mesma maneira que as operações entre pessoas jurídicas independentes. Como decorrência, o estabelecimento contratual de juros nas operações de mútuo deveria ser feito como se as duas partes envolvidas não tivessem vínculo societário.

Ainda que Carroll não tenha se utilizado da expressão *arm's length*,[29] nota-se de forma cristalina a ideia da relação entre terceiros independentes como parâmetro para relações entre partes relacionadas.

De modo ainda mais específico, o autor assinala que a alocação artificial da base de cálculo do imposto sobre a renda da pessoa jurídica pode ser feita por meio de mútuos, com base na realização de contratos de mútuo em que não haja previsão de juros ou com a instituição de taxas de juros excessivas (Carroll, 1933).

No caso de estabelecimento de taxa de juros excessiva em uma relação entre pessoas jurídicas relacionadas, o referido autor propugna o ajuste de tal excesso de juros para fins de determinação da base de cálculo do imposto sobre a renda, a fim de que não haja a dedutibilidade do montante do excesso de juros.

29. A expressão *arm's length* é utilizada para determinar as situações nas quais transações econômicas se dão entre partes independentes, em condições normais de mercado.

Em 1987, a OCDE publicou o relatório *Thin Capitalisation: taxation of entertainers, artistes, and sportsmen*, no qual, além da tributação de artistas e atletas, foi trazida de forma pioneira a questão do excesso de endividamento de uma pessoa jurídica e a consequente dedução das despesas de juros relacionadas com esse endividamento (OECD, 1987).

Nesse relatório consta a preocupação expressa de que a forma de financiamento das empresas afete a tributação do imposto sobre a renda. Assim, tendo em vista que os recursos ingressam na entidade por meio de capital ou empréstimos, há diferenças fundamentais entre as mencionadas duas formas de financiamento, inclusive distinções de ordem tributária.

No que tange ao financiamento por meio de capital, o retorno ao investidor se dará por meio da distribuição de lucros, que foram previamente tributados pelo imposto de renda, ao passo que, no tocante ao financiamento por meio de empréstimos, o retorno ao investidor se dará por meio do pagamento de juros, que constituem despesas financeiras que são diminuídas do lucro tributável pelo imposto de renda (OECD, 1987).

De modo geral, as empresas costumam ser financiadas tanto por capital quanto por empréstimos, sendo que a proporção entre as duas formas de financiamento deriva de razões econômicas e negociais de cada empresa, não devendo, em princípio, derivar de motivos tributários. Todavia, diante da dedutibilidade das despesas financeiras relativas aos empréstimos e da impossibilidade de dedutibilidade dos lucros ou dividendos distribuídos, surge uma consequência tributária capaz de afetar a decisão do investidor de conceder recursos para entidade por capital ou por dívida, fazendo com que sócios da empresa eventualmente prefiram oferecer recursos sob a forma de empréstimos, gerando o fenômeno da subcapitalização (*thin capitalization*).

Como decorrência de tal cenário tributário, o relatório aponta que o excesso de financiamento empresarial por meio de empréstimos – isto é, o excesso de endividamento com uma parte relacionada no exterior – poderia configurar uma capitalização oculta (*hidden capitalization*), por meio da qual os sócios prefeririam aportar recursos na forma de dívida em vez de capital em decorrência da possibilidade de dedução dos juros correspondentes à dívida (OECD, 1987).

A dita capitalização oculta demonstraria nominalmente uma empresa altamente endividada e com um patrimônio líquido relativamente pequeno, no entanto, ao se analisar de forma mais detida a composição da dívida, verificar-se-ia que grande parte dela tem como credores os sócios da empresa, que preferiram aportar os seus recursos como empréstimos em vez de capital, visto que os juros dos empréstimos diminuem o lucro tributável da empresa.

Em um ambiente globalizado, o uso do financiamento de empréstimos com os sócios faz com que se diminua a base tributável pelo imposto de renda no país de produção de bens e serviços, dado que os juros farão com que parte da base tributável se dirija para ser tributada no país da controladora da empresa.

Feito o esclarecimento do problema a ser enfrentado, o relatório da OCDE traz exemplos de práticas efetuadas por alguns países para combater a subcapitalização: i) indedutibilidade para fins do cálculo do imposto de renda do pagamento excessivo de juros; ii) tratamento tributário de distribuição de lucros para instrumentos híbridos de financiamento; e iii) tratamento tributário de distribuição de lucros para instrumentos de dívida por meio da determinação de pagamento excessivo de juros ou por meio da adoção de uma razão fixa de proporção entre dívida e capital (OECD, 1987).

O tema da subcapitalização foi retomado na OCDE no âmbito do Plano Beps. Vale destacar que os países da OCDE e do Grupo dos 20 (G20) se uniram para a elaboração do relatório *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* a partir de fevereiro de 2013, sendo que em novembro de 2015 foram entregues quinze planos de ação fundamentados em três pilares: i) introdução de coerência nas normas domésticas que afetam as atividades transfronteiriças; ii) estabelecimento de exigências substantivas nos padrões internacionais existentes; e iii) promover maior transparência fiscal e segurança jurídica (OECD, 2016).

A ação 4 do Plano Beps se refere especificamente a dedutibilidade de juros, sendo denominada *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments: action 4* (OECD, 2015b).

Os riscos apontados na ação 4 do Plano Beps relativos à dedutibilidade dos juros são os seguintes: i) grupos se utilizando de alto grau de endividamento com terceiros em países com altas taxas de tributação; ii) grupos usando empréstimos intragrupo para gerar deduções excessivas de juros em relação às despesas de juros usualmente incorridas com terceiros; e iii) grupos usando empréstimos intragrupo ou com terceiros para gerar isenções tributárias relativas ao imposto de renda (OECD, 2015b).

Segundo a ação 4 do Plano Beps, o uso de juros com partes relacionadas é uma das formas mais simples de erosão da base tributável do imposto de renda no âmbito do planejamento tributário internacional, uma vez que a fluidez e fungibilidade do dinheiro faz com que qualquer empresa possa fazer ajustes como bem quiser na estrutura de capital de uma entidade controlada. Ademais, na maior parte dos países, as despesas com juros são dedutíveis para o devedor, e as receitas com juros são tributadas com alíquotas gerais no âmbito do credor. Por outro lado, os lucros distribuídos aos sócios geralmente não são dedutíveis para quem os paga e costumam ter algum tipo de tributação minorada no beneficiário, seja por meio da concessão de um crédito na fonte, seja por meio até de uma isenção para o beneficiário (OECD, 2015b).[30]

Tal diferença de tratamento tributário acaba por criar um viés de indução ao financiamento por meio de empréstimos no contexto de relações transfronteiriças. Muitas vezes a distorção ainda é ampliada por meio do uso de técnicas, tais como isenções e reduções de alíquotas específicas, que façam com que a tributação da receita com juros seja reduzida ou eliminada na jurisdição do credor.

Diante de tal cenário, a ação 4 do Plano Beps constata a existência de seis tipos de abordagens de combate à subcapitalização: i) testes de *arm's length*, isto é, testes que comparam o nível de endividamento que existiria se uma empresa somente tomasse empréstimos com terceiros; ii) imposto de renda na fonte sobre o pagamento de juros, que é uma forma de garantir uma tributação na fonte de produção dos rendimentos; iii) regras que não permitem um determinado percentual de despesa de juros de uma entidade, independentemente da natureza do pagamento de juros ou para quem os juros são pagos; iv) regras que limitam as despesas com juros ou o endividamento com base em percentual

30. Não há exigência de simetria entre a dedutibilidade de um gasto em uma entidade e a tributação da receita correspondente em outra entidade. No Brasil, a receita de juros do credor é usualmente tributável, ao passo que a despesa com juros do devedor é geralmente dedutível, sendo que há possibilidade de indedutibilidade de tal despesa em algumas hipóteses específicas, a partir das regras de preços de transferência, subcapitalização e distribuição disfarçada de lucros. Com relação à distribuição de lucros ou dividendos, vale notar que eles não se configuram como despesas para quem os paga, mas poderão ser registrados como receitas para quem os recebe. No Brasil, desde a edição do art. 10 da Lei nº 9.249/1995, os lucros ou dividendos recebidos são isentos desde que tenham sido pagos por pessoas jurídicas brasileiras e tenham sido calculados com base no resultado apurado. Em grande parte dos países, os lucros ou dividendos recebidos são receitas tributáveis, de forma que não é possível que o lucro ou dividendo seja deduzido da base do imposto sobre a renda para quem os paga, mas será tributável para quem os recebe.

fixo, tais como como razão entre dívida e capital, razão entre juros e lucros ou razão entre juros e total dos ativos; v) regras que limitam as despesas de juros ou o endividamento com base na situação patrimonial de todo o grupo econômico; e vi) regras específicas que não permitem a dedutibilidade dos juros em transações específicas (OECD, 2015b).

Conforme o texto da ação 4 do Plano Beps, entre as práticas observadas de combate à subcapitalização, a mais coerente e consistente para combater a erosão da base tributável é o uso de uma razão fixa para limitar a dedutibilidade dos juros a um percentual fixo dos lucros, mensurado a partir dos lucros antes dos juros, tributos, depreciação e amortização (*earning before interest, taxes, depreciation and amortisation* – Ebitda) (OECD, 2015b).

O uso do Ebitda como parâmetro faria com que a dedução dos juros esteja diretamente relacionada com a atividade econômica da empresa, sendo que tal relação direta traria mais robustez ao cálculo, diminuindo as possibilidades de que os juros sejam usados com a finalidade de diminuição da base tributável.

A ação 4 do Plano Beps cuida especificamente de formas de mensuração da atividade econômica de uma entidade por meio de lucros. Assim, constata-se que é criticável o uso mero e simples do lucro contábil, uma vez que ele pode estar artificializado em virtude do uso de despesas com juros em empréstimos intragrupo.

Em decorrência dessa situação, conclui-se que o uso do Ebitda é mais apropriado, pois é anterior às despesas incorridas com juros, além de não incluir dois custos que não representam saídas de caixa (depreciação e amortização), de modo que refletiria de forma mais adequada a atividade econômica da entidade.

Após defini-lo como parâmetro, o texto da ação 4 do Plano Beps trata dos desafios de estabelecer uma taxa fixa sobre o Ebitda para determinar o teto de dedução dos juros, já que os padrões variam de acordo com os países, momentos de maturidade de uma entidade e o setor econômico envolvido. A título de sugestão, consta em OECD (2015b) que o teto de dedução das despesas com juros inclui um intervalo de taxas entre 10% e 30% do Ebitda.

Tendo em vista que alguns grupos são altamente alavancados por meio de empréstimos em função de razões extratributárias, o texto da ação 4 do Plano Beps aponta que deverá ser dada permissão para a dedutibilidade das despesas com juros de uma entidade de um determinado país até o limite na razão entre os juros e o Ebitda de todo o grupo econômico em bases mundiais (OECD, 2015b). Isso possibilita que alguns setores econômicos altamente alavancados não sejam prejudicados pela taxa fixada pela legislação doméstica como teto para a dedutibilidade de juros, possibilitando que possa ser analisado o contexto global daquele grupo econômico.

Em linhas gerais, esse é o cenário das recomendações da OCDE aos países no que tange à regulamentação das normas de subcapitalização.

4.2 Da evolução histórica da legislação de subcapitalização no Brasil

Tal qual aconteceu com os preços de transferência, cabe notar que, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a determinação de alguma consequência tributária a operações praticadas entre uma

pessoa jurídica e suas partes relacionadas surge com as normas que tratam de distribuição disfarçada de lucros, previstas originalmente no art. 72 da Lei nº 4.506/1964.[31]

A partir da edição do Decreto-Lei nº 1.598/1977 e do Decreto-Lei nº 2.064/1983,[32] a distribuição disfarçada de lucros atinge as relações da pessoa jurídica com suas pessoas ligadas.

É curioso notar que Schoueri (1996), ao se debruçar sobre o tema da distribuição disfarçada de lucros e os precedentes da jurisprudência alemã, apontava que na Alemanha se considerava como distribuição disfarçada de lucros quando havia o pagamento de juros e o montante do empréstimo era demasiadamente alto em relação ao patrimônio líquido da entidade. O autor afirmou de forma expressa que tal critério de distribuição disfarçada de lucros não encontraria guarida no ordenamento jurídico brasileiro.

Como se nota, ainda que as normas de distribuição disfarçada de lucros visem estabelecer consequências tributárias para a prática de preços entre pessoas ligadas, não havia a aplicação de tais regras às situações envolvendo empréstimos com pessoas ligadas.

---

31. Lei nº 4.506/1964: "Art. 72. Consideram-se formas de distribuição disfarçada de lucros ou dividendos pela pessoa jurídica:

I - A alienação, a qualquer título, a acionista, sócio, dirigente ou participante nos lucros de pessoa jurídica, ou aos respectivos parentes ou dependentes de bem ou direito, por valor notoriamente inferior ao de mercado;

II - A aquisição, de qualquer das pessoas referidas no artigo anterior, de bem ou direito por valor notoriamente superior ao de mercado;

III - O pagamento de remuneração por trabalho assalariado, autônomo ou profissional, que não corresponda a serviços efetivamente prestados;

IV - O pagamento de aluguéis ou *royalties* a qualquer das pessoas referidas no item I que não corresponda ao efetivo uso, exploração ou fruição de bem ou direito, ou em montante que exceda o valor do mercado;

V - O pagamento de despesas particulares das pessoas referidas no item I, salvo quando satisfizerem às condições legais para serem classificadas com remuneração do trabalho assalariado, autônomo ou profissional;

VI - O não exercício de direito à aquisição de bem ou direito pertencentes a qualquer das pessoas referidas no item I quando dele resultar a perda do sinal, depósito em garantia, ou importância paga para obter opção de aquisição;

VII - os empréstimos concedidos a quaisquer das pessoas referidas no item I, se a pessoa jurídica dispõe de lucros acumulados ou reservas não impostas pela lei, salvo se: (...)

VIII - A redução do capital social e consequente amortização de ações ou quotas, devolução de participação de sócios, antes de decorridos dois anos da incorporação de reservas ou lucros ao capital social;

IX - O resgate, dentro de dois anos de sua emissão, de ações preferenciais resultantes da incorporação de lucros ou reservas ao capital;

X - A transferência aos sócios ou acionistas, sem pagamento ou por valor inferior ao do mercado, do direito de preferência à subscrição de ações no capital de outra sociedade;

XI - A incorporação ao capital, com a consequente distribuição de ações, de dividendos fixos ou mínimos de ações preferenciais, devidos há menos de dois anos;

XII - A amortização ou resgate de partes beneficiárias antes de cinco anos da sua emissão, se emitidas para colocação gratuita" (Brasil, 1964).

32. Decreto-Lei nº 1.598/1977 (já com as alterações do Decreto-Lei nº 2.064/83): "Art 60. Presume-se distribuição disfarçada de lucros no negócio pelo qual a pessoa jurídica:

I - aliena, por valor notoriamente inferior ao de mercado, bem do seu ativo a pessoa ligada;

II - adquire, por valor notoriamente superior ao de mercado, bem de pessoa ligada;

III - perde, em decorrência do não exercício de direito à aquisição de bem e em benefício de pessoa ligada, sinal, depósito em garantia ou importância paga para obter opção de aquisição;

IV - a parte das variações monetárias ativas (art.18) que exceder as variações monetárias passivas (art. 18, parágrafo único);

V - empresta dinheiro a pessoa ligada se, na data do empréstimo, possui lucros acumulados ou reservas de lucros;

VI - paga a pessoa ligada aluguéis, *royalties* ou assistência técnica em montante que excede notoriamente do valor de mercado.

VII - realiza com pessoa ligada qualquer outro negócio em condições de favorecimento, assim entendidas condições mais vantajosas para a pessoa ligada do que as que prevaleçam no mercado ou em que a pessoa jurídica contrataria com terceiros. (...)

§ 2º - A prova de que o negócio foi realizado no interesse da pessoa jurídica e em condições estritamente comutativas, ou em que a pessoa jurídica contrataria com terceiros, exclui a presunção de distribuição disfarçada de lucros" (Brasil, 1977).

Em tal cenário de inexistência de regra específica de subcapitalização, tornou-se relevante o caso analisado no âmbito do antigo Conselho de Contribuintes e posteriormente reanalisado no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

O caso, conhecido como Colgate-Kolynos, envolveu o financiamento de pessoa jurídica brasileira por parte relacionada localizada no exterior com vistas a angariar recursos para que a Kolynos fosse adquirida por empresa do grupo Colgate. Para tanto, parte dos recursos ingressaram no Brasil como empréstimos, de modo que eram apropriadas despesas com juros de tais empréstimos, e essas despesas diminuíam o lucro tributável. Diante desse cenário, houve autuação fiscal determinando a indedutibilidade de tais despesas financeiras (Vicentini, 2021).

Em 15 de junho de 2005, o caso foi julgado por meio do Acórdão nº 101-95.014 do então Conselho de Contribuintes, por meio do qual, por maioria de votos, decidiu-se de forma favorável ao contribuinte, garantindo-se a dedutibilidade das despesas financeiras.

O voto vencedor do referido acórdão se pautou em quatro pontos: i) efetividade do empréstimo; ii) inexistência de regra jurídica específica para limitação de dedutibilidade em casos de subcapitalização; iii) possibilidade jurídica de uma empresa nacional contrair empréstimos de sua controladora no exterior; e iv) tributação de juros pelo imposto de renda na fonte no momento de remessa de valores ao beneficiário no exterior, com alíquota de 15% na hipótese em que o beneficiário não estivesse situado em país com tributação favorecida.

O caso foi novamente apreciado em 24 de agosto de 2009, dessa vez na Câmara Superior de Recursos Fiscais do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, responsável pela uniformização dos precedentes administrativos.

No Acórdão nº 9101-00.287, decidiu-se, por voto de qualidade do presidente da turma após empate, pela indedutibilidade das despesas financeiras.

Constou no voto vencedor que, ainda que inexistisse à época norma de subcapitalização, haveria regra sobre o critério geral de dedutibilidade das despesas, o que exigiria que elas fossem necessárias para serem dedutíveis.

Nesse sentido, foram entendidas como desnecessárias, e consequentemente indedutíveis, as despesas com juros relativas a empréstimo efetuado por meio de um contrato de mútuo, em que a mutuante era sócia detentora de 99,99% do capital social da mutuária e dispunha de recursos para integralizar o capital.

Logo, por mais que não houvesse norma de subcapitalização, o precedente foi paradigmático para o tema, tanto que, alguns meses depois, o assunto foi efetivamente regulado por meio de norma jurídica específica.

As normas específicas sobre subcapitalização somente surgiram no Brasil com a edição da Medida Provisória nº 472/2009, que trata especificamente de tal matéria nos seus arts. 24 e 25.[33]

Diz ainda o texto da exposição de motivos que a medida torna os juros considerados excessivos indedutíveis, segundo critérios e parâmetros legais, com o objetivo de controlar o endividamento abusivo junto a pessoa vinculada no exterior, sendo efetuado exclusivamente para fins fiscais.

Diferentemente da exposição de motivos da norma que resultou na lei de preços de transferência, inexiste qualquer menção à OCDE na exposição de motivos da norma que tratou da subcapitalização. Todavia, ainda que não haja menção à OCDE, não há como não registrar que a adoção de uma norma de subcapitalização surge a partir de trabalhos, entre os quais os relatórios da OCDE descrevendo a existência de planejamentos tributários envolvendo o endividamento excessivo.

A Medida Provisória nº 472/2009 foi convertida na Lei nº 12.249/2010, de forma que o disposto nos arts. 24 e 25 permanece vigente até hoje.

A partir da leitura dos referidos dispositivos legais, nota-se que o art. 24 da Lei nº 12.249/10 diz respeito à situação de endividamento excessivo de pessoa jurídica brasileira com parte vinculada no exterior, ao passo que o art. 25 se refere ao endividamento excessivo de pessoa jurídica brasileira com pessoa física ou jurídica residente, domiciliada ou constituída no exterior, em país ou dependência com tributação favorecida ou sob regime fiscal privilegiado.

Assim, foram estabelecidos critérios diferentes para determinação da dedutibilidade das despesas, com juros a depender se a pessoa jurídica está situada ou não em paraíso fiscal.

Vale notar que a regra de subcapitalização somente se aplica para operações entre pessoa jurídica brasileira e outra pessoa no exterior – vinculada não localizada em paraíso fiscal ou qualquer pessoa física ou jurídica situada em paraíso fiscal –, de modo que não há regra de subcapitalização para pessoa jurídica brasileira que toma empréstimos de outra pessoa jurídica vinculada também situada no Brasil.

Para fins de determinação do que seriam os juros indedutíveis, o legislador brasileiro adotou um critério de razão fixa entre o endividamento e o capital próprio da entidade. Desse modo, voltou seus olhos para o passivo de endividamento para configurá-lo ou não como excessivo, independentemente de qual a razão entre as despesas financeiras e o resultado da entidade.

---

33. Consta expressamente na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 472: "29. O art. 24 visa evitar a erosão da base de cálculo do IRPJ e da CSLL mediante o endividamento abusivo realizado da seguinte forma: a pessoa jurídica domiciliada no exterior, ao constituir subsidiária no país, efetua uma capitalização de valor irrisório, substituindo o capital social necessário à sua constituição e atuação por um empréstimo, que gera, artificialmente, juros que reduzem os resultados da subsidiária brasileira.

29.1. A dedução desses juros da base de cálculo do IRPJ (alíquota de 15% mais adicional de 10%) e da CSLL (alíquota de 9%) gera uma economia tributária de 34% do seu valor. Mesmo considerando que as remessas para pagamento de juros são tributadas pelo Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) à alíquota de 15%, resta uma economia tributária de 19%.

29.2. A medida torna os juros considerados excessivos indedutíveis, segundo critérios e parâmetros legais. O objetivo é controlar o endividamento abusivo junto a pessoa vinculada no exterior, efetuado exclusivamente para fins fiscais.

30. O art. 25 segue o mesmo princípio do art. 24, entretanto, é aplicado na hipótese de a pessoa jurídica domiciliada no Brasil contrair empréstimos com pessoa jurídica domiciliada em país ou dependência com tributação favorecida, ou que goze de regime fiscal privilegiado. Da mesma forma, esses empréstimos geram juros que reduzem, artificialmente, o resultado tributável no Brasil e, ao mesmo tempo, geram lucros que não serão tributados de maneira representativa no exterior. A medida restringe a dedutibilidade das despesas de juros de pessoas jurídicas residentes no Brasil quando pagos a entidades *off-shore*, independentemente de vínculo societário" (Brasil, 2010).

O art. 24 da Lei nº 12.249/2010 estabeleceu que o valor do endividamento com pessoa vinculada no exterior não poderá ser superior a duas vezes o valor da participação da vinculada no patrimônio líquido da pessoa jurídica brasileira na hipótese de que a pessoa vinculada no exterior possui participação direta no capital da entidade investida brasileira.

Dessa forma, o legislador adotou como aceitável a proporção de 2 para 1 entre o montante do endividamento em relação ao valor proporcional da participação societária da vinculada em relação ao patrimônio líquido da investida.

Além da hipótese em que a pessoa vinculada no exterior possui participação direta na pessoa jurídica brasileira, o art. 24 da Lei nº 12.249/2010 estabeleceu o teto do valor do endividamento com pessoa vinculada no exterior quando não existe vínculo societário direto entre pessoa vinculada no exterior e pessoa jurídica brasileira.

Nessa linha, o valor do endividamento com pessoa vinculada no exterior não poderá ser superior a duas vezes o valor do patrimônio líquido da pessoa jurídica residente no Brasil nos casos em que não há participação direta entre pessoa vinculada no exterior e pessoa jurídica brasileira.

Mais uma vez, verifica-se que o legislador adotou como aceitável a proporção de 2 para 1 entre o montante do endividamento em relação ao valor do patrimônio líquido da investida.

No caso de existência de empréstimos com mais de uma pessoa vinculada no exterior, há também um teto de endividamento, de forma que não seja superior a duas vezes o valor do patrimônio líquido da pessoa jurídica brasileira.

Caso haja um endividamento excessivo que supere as proporções mencionadas nos parágrafos anteriores, a parcela excedente das despesas financeiras será considerada não necessária e indedutível para fins de apuração do IRPJ e da CSLL.

Há disposição expressa no art. 24 da Lei nº 12.249/2010 de que não estão sujeitas às regras de subcapitalização os endividamentos decorrentes de operações de captação feitas no exterior por instituições financeiras, que serão utilizados em operações de repasse no mercado interno.

O art. 25 da Lei nº 12.249/2010 dispõe sobre as regras de subcapitalização em operações com pessoas localizadas em países com tributação favorecida ou sob regime fiscal privilegiado.

O legislador tributário adotou mais uma vez uma razão fixa entre o endividamento e o patrimônio líquido. Nesse caso, o teto do endividamento com pessoas localizadas em paraísos fiscais é igual a 30% do valor do patrimônio líquido da pessoa jurídica residente no Brasil.

Na hipótese em que o valor do endividamento é superior ao montante de 30% do patrimônio líquido, o valor dos juros relativos ao excedente será considerado despesa não necessária à atividade da empresa, não sendo dedutível para fins de IRPJ e CSLL.

Como se observa, as regras de subcapitalização foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro há pouco mais de dez anos e pressupõem a determinação de razões fixas entre o endividamento e o patrimônio líquido para avaliar se os juros correspondentes àquele endividamento são dedutíveis ou não para fins de cálculo da base do IRPJ e da CSLL.

4.3 Considerações

Sobre os desafios de compatibilização entre a legislação brasileira e as diretrizes da OCDE, após a exposição da evolução histórica e das principais características tanto do modelo de controle de subcapitalização da OCDE quanto do modelo brasileiro de controle de subcapitalização, passaremos a apontar alguns desafios que ocorrem.

Com a edição da Lei nº 12.249/2010 e a instituição da subcapitalização no Brasil, surgiram as primeiras críticas ao modelo brasileiro.

Vicentini (2021) aponta que a indedutibilidade de juros excessivos já poderia ser alegada em alguns casos, com base no critério pelo qual as despesas não necessárias não são dedutíveis, o que inclusive já havia acontecido no caso Colgate-Kolynos, de forma que a norma de subcapitalização poderia ser considerada dispensável.

O período anterior à existência das normas de subcapitalização também fazia com que a análise da necessidade ou não da despesa financeira levasse em consideração a casuística da empresa e de seu setor econômico, o que não acontece com as normas de subcapitalização, uma vez que o endividamento é auferido com base em taxas fixas (Vicentini, 2021).

Schoueri (2012) menciona que a existência no Brasil do instituto dos juros sobre o capital próprio acaba por tornar menos relevante a instituição da subcapitalização. Isso acontece porque os juros sobre o capital próprio visam incentivar a capitalização das empresas, garantindo dedutibilidade para uma parcela da remuneração do capital próprio.

Segundo o referido autor, causa estranheza a importação de regras nesse caso, visto que a dedução dos juros sobre o capital próprio já se configura como um instituto suficiente a desestimular a subcapitalização. Cumpre notar, no entanto, que não há estudos empíricos que possam confirmar ou refutar tal hipótese, além de vir sendo cogitada a extinção dos juros sobre o capital próprio em algumas propostas de reforma tributária.

O uso de razões fixas entre endividamento e patrimônio líquido não passou incólume a críticas.

Mosquera e Diniz (2011) e Vicentini (2021), por exemplo, observam que cada setor econômico pode possuir características distintas de necessidade de recursos, de forma que se deve exigir o mesmo nível de endividamento de uma indústria e de uma instituição financeira.

Considerando que a adoção das normas de subcapitalização se deu entre os anos de 2009 e 2010 e a ação 4 do Plano Beps teve a sua redação final em 2015, nota-se que o Brasil adotou normas de subcapitalização relativamente ultrapassadas.

Não é à toa que, embora haja citação expressa, no texto da ação 4 do Plano Beps, de que alguns países adotam proporções fixas entre o endividamento e o patrimônio líquido, existe recomendação expressa de que a melhor prática de combate à subcapitalização é a adoção de taxa fixa sobre o Ebitda.

Nesse sentido, para uma maior aproximação com o padrão recomendado pela OCDE de combate à subcapitalização, seria necessário alterar a legislação brasileira, passando-se a adotar um percentual fixo ou até um intervalo fixo sobre o Ebitda, em vez de uma razão fixa entre dívida e capital.

A aproximação com o padrão constante na ação 4 do Plano Beps demandaria também que o cálculo fosse feito com base nos resultados de todo o grupo econômico, e não somente da entidade brasileira.

O uso do Ebitda como parâmetro para determinação dos juros excessivos traria a necessidade de definição do cálculo de tal base de mensuração.

Silva Neto (2019) assinala que não existe uma definição legal no ordenamento jurídico brasileiro do que seria o Ebitda, havendo apenas uma breve definição do alcance desse termo na Instrução Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 527/2012, que trata da divulgação voluntária de tal montante pelas companhias abertas em suas demonstrações financeiras. Nesse caso específico, por mais que haja uma mudança de paradigma para determinação do excesso de juros pelas empresas e pela própria administração tributária brasileira, os desafios não são tão significativos, uma vez que a adoção de taxa fixa sobre o Ebitda permanece um critério objetivo, sendo que a convergência ao padrão indicado pela OCDE permitirá que empresas, profissionais e autoridades fiscais possam trocar experiências.

5 DAS REGRAS DE DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PLANEJAMENTOS DA OCDE

5.1 Da evolução histórica das diretrizes de divulgação obrigatória de planejamentos tributários da OCDE

A divulgação obrigatória de planejamentos tributários foi um dos temas analisado pela OCDE no âmbito do Plano Beps. Cumpre notar que os países da OCDE e do G20 se uniram para a elaboração do relatório *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* a partir de fevereiro de 2013, sendo que, em novembro de 2015, foram entregues quinze planos de ação fundamentados em três pilares: i) introdução de coerência nas normas domésticas que afetam as atividades transfronteiriças; ii) estabelecimento de exigências substantivas nos padrões internacionais existentes; e iii) promover maior transparência fiscal e segurança jurídica (OECD, 2015c).

A ação 12 do Plano Beps, denominada *Mandatory Disclosure Rules*, teve por objetivo tratar dos planejamentos tributários efetuados pelos contribuintes, estipulando uma requisição de que eles devem ser obrigatoriamente informados às autoridades fiscais (OECD, 2015c).

Uma das premissas que levaram à elaboração da ação 12 do Plano Beps diz respeito à falta de informação tempestiva para as autoridades tributárias acerca das estratégias de planejamento tributário agressivo, de forma que um acesso antecipado a essa informação permitiria que tais operações fossem fiscalizadas, ou até mesmo que a legislação tributária fosse alterada (OECD, 2015c).

Dessa forma, a instituição de uma divulgação obrigatória dos planejamentos tributários confere ferramentas para aumentar o fluxo dos riscos e das lacunas tributárias para as autoridades fazendárias e formuladores de política fiscal.

Embora traga algumas sugestões de delineamento sobre uma divulgação obrigatória de planejamentos tributários, a ação 12 do Plano Beps estabelece que cada país deve ter uma flexibilidade para desenhar o modelo de divulgação obrigatória que lhe seja mais conveniente (OECD, 2015c).

Todavia, há algumas regras de divulgação obrigatória de planejamentos tributários: i) ser de fácil entendimento; ii) possuir baixos custos de conformidade; iii) conseguir identificar de forma precisa os planejamentos a serem evidenciados; e iv) as informações coletadas devem ser utilizadas efetivamente pela administração tributária (OECD, 2015c).

O principal objetivo da divulgação obrigatória de planejamentos tributários é aumentar a transparência por meio do fornecimento tempestivo de informações sobre planejamentos agressivos ou abusivos. Há também o efeito comportamental de que os contribuintes pensarão duas vezes antes de adotar uma estratégia de planejamento tributária que será obrigatoriamente divulgada.

Segundo o texto da ação 12 do Plano Beps, uma divulgação obrigatória dos planejamentos tributários é mais eficiente do que outras formas de programa de *compliance* cooperativo, uma vez que as vulnerabilidades legislativas, isto é, as lacunas legislativas que dão margem a que os contribuintes venham a praticar negócios jurídicos que resultam em uma carga tributária menos onerosa, são mais facilmente detectadas por meio de uma divulgação obrigatória (OECD, 2015c).

Além da implantação de uma divulgação obrigatória de planejamentos tributários, a ação prevê que idealmente as informações coletadas deverão ser compartilhadas entre as administrações tributárias de diferentes países, havendo inclusive uma plataforma para tal compartilhamento, isto é, a *Joint International Tax Shelter Information and Collaboration Network – JITSIC Network* (OECD, 2015c).

Em linhas gerais, esse é o cenário das recomendações da OCDE aos países no que tange à regulamentação das normas de divulgação obrigatória de planejamentos tributários.

5.2 Da evolução histórica da legislação de divulgação obrigatória de planejamentos tributários no Brasil

Em primeiro lugar, cumpre dizer que não há uma definição legal do que seja planejamento tributário no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Essa ausência de definição faz com que o alcance da terminologia possa variar bastante, a depender da interpretação de cada indivíduo ou empresa.

Coube a doutrina nacional trazer as primeiras impressões sobre a definição de planejamento tributário. Dória (1977) assinala a distinção entre elisão e evasão fiscal, sendo a primeira uma ação individual preventiva que, por meios lícitos, tende a afastar, reduzir ou retardar a ocorrência do fato gerador.

A partir dessa definição, nota-se que a elisão pressupõe o uso de meios lícitos e prévios à ocorrência do fato gerador, ao passo que a evasão pressupõe o uso de meios ilícitos e posteriores à ocorrência do fato gerador.

Nos termos da redação original do Código Tributário Nacional, as autoridades tributárias dispunham da revisão de ofício do lançamento previsto em seu art. 149 como forma de taxarem algum planejamento tributário realizado pelo contribuinte.[34]

Entre as situações que geram a possibilidade de revisão do lançamento destacam-se: i) a hipótese em que o contribuinte declarou informação falsa, incorreu em erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória; e ii) a hipótese em que o contribuinte agiu com dolo, fraude ou simulação.

Na hipótese em que o contribuinte faz declarações falsas ou incorre em erro ou omissão quanto a elemento que seria de declaração obrigatória, a autoridade tributária, percebendo a falsidade ou o erro, está obrigada a efetuar a revisão do lançamento, recalculando o tributo devido acrescido de multa e juros. Na mesma linha, quando a autoridade tributária comprova dolo, fraude ou simulação por parte do contribuinte, verifica que foram praticados propositadamente negócios jurídicos que não são condizentes com a forma jurídica declarada, com o intuito de ter uma carga tributária menor Nesses casos, mais uma vez, também haverá a revisão do lançamento, com o devido recálculo do tributo devido acrescido de multa e juros, sendo que a multa poderá ser majorada se houver sonegação, fraude ou conluio nos termos dos arts. 71 a 73 da Lei nº 4.502/64.[35]

Em 10 de janeiro de 2001 foi promulgada a LC nº 104/2001, que acrescentou um parágrafo único ao art. 116 do Código Tributário Nacional, nos termos a seguir.

34. Lei nº 5.172/1966: "Art. 149. O lançamento é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa nos seguintes casos:

I - quando a lei assim o determine;

II - quando a declaração não seja prestada, por quem de direito, no prazo e na forma da legislação tributária;

III - quando a pessoa legalmente obrigada, embora tenha prestado declaração nos termos do inciso anterior, deixe de atender, no prazo e na forma da legislação tributária, a pedido de esclarecimento formulado pela autoridade administrativa, recuse-se a prestá-lo ou não o preste satisfatoriamente, a juízo daquela autoridade;

IV - quando se comprove falsidade, erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória;

V - quando se comprove omissão ou inexatidão, por parte da pessoa legalmente obrigada, no exercício da atividade a que se refere o artigo seguinte;

VI - quando se comprove ação ou omissão do sujeito passivo, ou de terceiro legalmente obrigado, que dê lugar à aplicação de penalidade pecuniária;

VII - quando se comprove que o sujeito passivo, ou terceiro em benefício daquele, agiu com dolo, fraude ou simulação;

VIII - quando deva ser apreciado fato não conhecido ou não provado por ocasião do lançamento anterior;

IX - quando se comprove que, no lançamento anterior, ocorreu fraude ou falta funcional da autoridade que o efetuou, ou omissão, pela mesma autoridade, de ato ou formalidade especial.

Parágrafo único. A revisão do lançamento só pode ser iniciada enquanto não extinto o direito da Fazenda Pública" (Brasil, 1966).

35. Lei nº 4.502/1964: "Art. 71. Sonegação é toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, o conhecimento por parte da autoridade fazendária:

I - da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, sua natureza ou circunstâncias materiais;

II - das condições pessoais de contribuinte, suscetíveis de afetar a obrigação tributária principal ou o crédito tributário correspondente.

Art. 72. Fraude é tôda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, ou a excluir ou modificar as suas características essenciais, de modo a reduzir o montante do imposto devido a evitar ou diferir o seu pagamento.

Art. 73. Conluio é o ajuste doloso entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas, visando qualquer dos efeitos referidos nos arts. 71 e 72" (Brasil, 1964).

> Art. 116. Parágrafo único. A autoridade administrativa poderá desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária (Brasil, 2001a).

Na exposição de motivos que acompanhou o projeto do que viria se tornar a LC nº 104 constou que a inclusão do parágrafo único do art. 116 se fazia necessária para estabelecer uma norma que permitisse que a autoridade tributária pudesse desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com finalidade de elisão, constituindo-se em um instrumento eficiente para combate aos planejamentos tributários praticados com abuso de forma ou de direito.

Xavier (2001) entende que tal norma não se constitui como uma norma geral antielisiva, sendo apenas uma norma antidissimulação e, ainda assim, que careceria de regulamentação por lei ordinária.

Uma primeira tentativa de regulamentação do referido dispositivo normativo se deu com a edição da MP nº 66/2002.

A partir da leitura da exposição de motivos da referida MP, nota-se que havia o objetivo de estabelecer procedimentos para desconsideração de atos ou negócios jurídicos, para fins tributários, sendo trazidos os conceitos de abuso de forma e falta de propósito negocial.[36]

Há, ainda, menção explícita de que tais conceitos "guardam consistência com os estabelecidos na legislação tributária de países que, desde algum tempo, disciplinaram a elisão fiscal" (Brasil, 2002).

É interessante notar que o título que precede os arts. 13 a 19 da MP nº 66/2002[37] que tratam da regulamentação do parágrafo único do art. 116 do Código Tributário Nacional, é denominado *Procedimentos Relativos à Norma Geral Antielisão*, de modo que se assume de forma expressa que o referido parágrafo único seria uma norma geral antielisão.

---

36. Exposição de Motivos da MP nº 66/02: "11. Os arts. 13 a 19 dispõem sobre as hipóteses em que a autoridade administrativa, apenas para efeitos tributários, pode desconsiderar atos ou negócios jurídicos, ressalvadas as situações relacionadas com a prática de dolo, fraude ou simulação, para as quais a legislação tributária brasileira já oferece tratamento específico.

12. O projeto identifica as hipóteses de atos ou negócios jurídicos que são passíveis de desconsideração, pois, embora lícitos, buscam tratamento tributário favorecido e configuram abuso de forma ou falta de propósito negocial.

13. Os conceitos adotados no projeto guardam consistência com os estabelecidos na legislação tributária de países que, desde algum tempo, disciplinaram a elisão fiscal.

14. Os arts. 15 a 19 dispõem sobre os procedimentos a serem adotados pela administração tributária no tocante à matéria, suprindo exigência contida no parágrafo único do art. 116 do Código Tributário Nacional" (Brasil, 2002).

37. Medida Provisória nº 66/2002: "Procedimentos relativos à norma geral antielisão

Art. 13. (...)

Art. 14. São passíveis de desconsideração os atos ou negócios jurídicos que visem a reduzir o valor de tributo, a evitar ou a postergar o seu pagamento ou a ocultar os verdadeiros aspectos do fato gerador ou a real natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária.

§ 1º Para a desconsideração de ato ou negócio jurídico dever-se-á levar em conta, entre outras, a ocorrência de:

I - falta de propósito negocial; ou

II - abuso de forma.

§ 2º Considera-se indicativo de falta de propósito negocial a opção pela forma mais complexa ou mais onerosa, para os envolvidos, entre duas ou mais formas para a prática de determinado ato.

§ 3º Para o efeito do disposto no inciso II do § 1º, considera-se abuso de forma jurídica a prática de ato ou negócio jurídico indireto que produza o mesmo resultado econômico do ato ou negócio jurídico dissimulado" (Brasil, 2002).

Ao regulamentar o referido parágrafo, o art. 14 da MP nº 66 estabeleceu que os atos ou negócios jurídicos que são passíveis de desconsideração são aqueles que visam reduzir o valor de tributo, evitar ou postergar o seu pagamento ou ocultar os verdadeiros aspectos do fato gerador ou a real natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária.

Ademais, o art. 14 trouxe a ocorrência de falta de propósito negocial ou de abuso de forma como exemplos não exaustivos de indicativos para a desconsideração do ato ou negócio jurídico.

A falta de propósito negocial foi definida como a opção pela forma mais complexa ou mais onerosa para os envolvidos, entre duas ou mais formas para a prática de determinado ato, ao passo que o abuso de forma foi definido como a prática de ato ou negócio jurídico indireto que produza o mesmo resultado econômico do ato ou negócio jurídico dissimulado.

Já o art. 17 trouxe a obrigatoriedade de alguns requisitos para a desconsideração dos atos ou negócios jurídicos praticados pelo contribuinte, a bem saber: i) descrição dos atos ou negócios praticados; ii) discriminação dos elementos ou fatos caracterizadores de que os atos ou negócios jurídicos foram praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência de fato gerador de tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária; iii) descrição dos atos ou negócios equivalentes aos praticados, com as respectivas normas de incidência dos tributos; e iv) resultado tributário produzido pela adoção dos atos ou negócios equivalentes, com especificação, por tributo, da base de cálculo, da alíquota incidente e dos encargos moratórios.

Ainda que a MP nº 66/2002 tenha sido convertida na Lei nº 10.637/2002, cumpre ressaltar que os seus arts. 13 a 19 – que tratavam da regulamentação da desconsideração dos atos ou negócios jurídicos perpetrados com o intuito de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo com a introdução, inclusive no ordenamento jurídico brasileiro, dos critérios da falta de propósito negocial e do abuso de forma como modo de combate ao planejamento tributário – foram rejeitados pelo Congresso Nacional, perdendo efeito a partir da conversão da MP em lei.

Em 21 de julho de 2015 foi promulgada a MP nº 685, que instituía, entre outros temas, a obrigatoriedade de entrega, até 30 de setembro de cada ano, de declaração que contivesse o conjunto de operações realizadas no ano-calendário anterior, envolvendo atos ou negócios jurídicos que acarretassem supressão, redução ou diferimento de tributo nas seguintes situações: i) os atos ou negócios jurídicos praticados não possuírem razões extratributárias relevantes; ii) a forma adotada não for usual, utilizar-se de negócio jurídico indireto ou contiver cláusula que desnature, ainda que parcialmente, os efeitos de um contrato típico; ou iii) tratar de atos ou negócios jurídicos específicos previstos em ato da Secretaria da RFB.

A partir da leitura da exposição de motivos da MP nº 685/2015, verifica-se que a adoção de uma divulgação obrigatória dos planejamentos tributários promoveria o acesso tempestivo às autoridades

fazendárias das estratégias dos contribuintes, de forma que eventuais perdas na arrecadação poderão ser revertidas por fiscalização ou alteração na legislação.[38]

Há menção expressa na exposição de motivos sobre o projeto Beps, mencionando que a divulgação obrigatória é recomendação da OCDE e tem por objetivo garantir uma informação tempestiva acerca de planejamentos tributários, o que também confere segurança jurídica à empresa que revela a operação, uma vez que somente haverá cobrança de multa e juros caso não haja concordância da RFB com a operação realizada pelo contribuinte.

O art. 9º da MP nº 685 estabelecia que, no caso de discordância da RFB em relação aos planejamentos tributários efetuados pelo contribuinte, este seria intimado a recolher ou a parcelar, no prazo de trinta dias, os tributos devidos, acrescidos apenas de juros de mora.

Ainda que a MP tenha sido convertida na Lei nº 13.202, cumpre ressaltar que os seus arts. 7º a 13, que tratavam da obrigatoriedade de apresentação de uma declaração de planejamentos tributários, foram rejeitados pelo Congresso Nacional, de forma que perderam efeito a partir da conversão da MP em lei.

Como se observa, as tentativas de regulamentação legal do parágrafo único do art. 116 do Código Tributário Nacional e de implantação de uma declaração de divulgação obrigatória dos planejamentos tributários foram expressamente rejeitadas pelo Congresso Nacional.

5.3 Considerações

No que tange aos desafios de compatibilização entre a legislação brasileira e as diretrizes da OCDE, após a exposição da evolução histórica e das principais características tanto do modelo de controle de divulgação obrigatória de planejamentos tributário da OCDE quanto da rejeição de tal tipo de divulgação no Brasil realizada pelo Congresso Nacional na conversão das MPs nº 66/2002 e nº 685/2015 em lei ordinária, verifica-se que não se trata de questão de fácil compatibilidade.

Ao comentar sobre a tentativa de divulgação obrigatória contida na MP nº 685, Oliveira (2018) destaca que a norma brasileira não quis ingressar na discussão sobre a agressividade ou abusividade do planejamento tributário. Considerando que as discussões acerca do alcance dos planejamentos tributários não se pacificaram mesmo após mais de vinte anos da inclusão do parágrafo único do art. 116 do Código Tributário Nacional, essa é uma possível razão para que no texto da MP nº 685 não se tenha mencionado o planejamento tributário agressivo, tal qual acontece na ação 12 do Plano Beps.

38. Exposição de Motivos da MP nº 685/2015: "4. A segunda medida proposta estabelece a necessidade de revelação de estratégias de planejamento tributário, que visa aumentar a segurança jurídica no ambiente de negócios do país e gerar economia de recursos públicos em litígios desnecessários e demorados. A ausência de informações completas e relevantes a respeito das estratégias de planejamentos tributários nocivos é um dos principais desafios enfrentados pelas administrações tributárias no mundo. O acesso tempestivo a tais informações oferece a oportunidade de responder rapidamente aos riscos de perda de arrecadação tributária por meio de fiscalização ou de mudança na legislação.
5. Nesta linha, o Plano de Ação sobre Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (Plano de Ação Beps, OCDE, 2013), projeto desenvolvido no âmbito da OCDE/G20 e que conta com a participação do Brasil, reconheceu, com base na experiência de diversos países (Estados Unidos, Reino Unido, Portugal, África do Sul, Canadá e Irlanda), os benefícios das regras de revelação obrigatória a administrações tributárias. Assim, no âmbito do Beps, há recomendações relacionadas com a elaboração de tais regras quanto a operações, arranjos ou estruturas agressivos ou abusivos.
6. O principal objetivo dessa medida é instruir a administração tributária com informação tempestiva a respeito de planejamento tributário, além de conferir segurança jurídica à empresa que revela a operação, inclusive com cobrança apenas do tributo devido e de juros de mora caso a operação não seja reconhecida, para fins tributários, pela RFB. Ademais, destaca-se que a medida estimula postura mais cautelosa por parte dos jurisdicionados antes de fazer uso de planejamentos tributários agressivos" (Brasil, 2015).

O uso dos parâmetros *atos ou negócios jurídicos praticados não possuírem razões extratributárias relevantes* e *forma adotada não for usual, utilizar-se de negócio jurídico indireto ou contiver cláusula que desnature, ainda que parcialmente, os efeitos de um contrato típico*, como planejamentos tributários passíveis de serem informados na declaração prevista na MP nº 685, trazem uma grande subjetividade, o que deve ter sido um dos motivos que levaram o Congresso Nacional a rejeitar a declaração obrigatória.

Some-se a isso o fato de que algumas das teorias que são utilizadas em outros países para combater os planejamentos tributários foram expressamente rejeitadas pelo Congresso Nacional em mais de uma oportunidade, como é o caso da falta de propósito negocial e o abuso de forma.

Oliveira (2018) também destaca que a imprecisão e ambiguidade dos referidos termos para definir as situações de obrigatoriedade de divulgação implicaria aumento da insegurança jurídica do contribuinte em relação à prática de atos e negócios jurídicos.

Na mesma linha, Barbosa (2019) conclui que não se pode conceber a imposição de um dever de divulgar obrigatoriamente planejamentos tributários quando o pressuposto de aplicação da norma se fundamenta em conceitos abertos como *razões extratributárias relevantes* ou *forma não usual*.

Dessa forma, considerando a inexistência de uma definição precisa de planejamento tributário no ordenamento jurídico brasileiro, sendo que o Congresso Nacional já rejeitou mais de uma vez a introdução de conceitos de combate ao planejamento tributário existentes em outros países, tais como a falta de propósito negocial e o abuso de forma, haverá um ambiente de muita incerteza na eventual adoção de uma divulgação obrigatória de planejamentos tributários.

Ademais, cumpre lembrar que houve por duas vezes uma rejeição expressa pelo Congresso Nacional da tentativa de instituição de uma declaração anual de planejamentos tributários, o que demonstra a sensibilidade dessa questão no cenário tributário brasileiro, que é altamente complexo e extenso. Diante do ambiente de maior aproximação entre Brasil e OCDE, no entanto, é possível que o tema venha a ser discutido nos próximos anos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de todo o artigo, foram feitas considerações específicas sobre a evolução das recomendações da OCDE e das normas brasileiras sobre quatro temas: i) lucros no exterior; ii) preços de transferência; iii) subcapitalização; e iv) divulgação obrigatória de planejamentos tributários. Passaremos, então, a discorrer sobre as principais conclusões acerca dos desafios de compatibilização das normas brasileiras aos padrões da OCDE.

Com relação à tributação dos lucros no exterior de controladas e coligadas, vale destacar que as regras brasileiras são mais abrangentes do que as práticas da OCDE, alcançando os lucros no exterior, ainda que eles decorram de rendas ativas, isto é, de rendas oriundas de atividades empresariais desenvolvidas efetivamente em outro país, assim como são alcançados lucros, ainda que não haja subtributação no exterior.

Como decorrência dessas regras, as empresas brasileiras se tornam menos competitivas no cenário global, uma vez que há efeitos tributários nefastos na internacionalização de empresas brasileiras por meio da constituição de filiais, sucursais, controladas ou coligadas no exterior.

Ademais, considerando que houve a edição da MP nº 1.152/2022 – convertida na Lei nº 14.596/2023 – sobre a convergência das normas de preços de transferência e não houve elaboração de MP ou de projeto de lei acerca da convergência das normas de lucros do exterior, ainda que tenha havido uma MP sobre outros temas de lucros no exterior em dezembro de 2022, nos parece que não haverá alteração nas regras de lucros no exterior no curto prazo.

Tendo em vista o atual cenário de potencial compatibilização tributária, trata-se de uma oportunidade perdida, já que as regras brasileiras de lucros no exterior são extremamente amplas e trazem uma desvantagem competitiva para as empresas brasileiras. Desse modo, seria oportuna a convergência do modelo brasileiro às recomendações da OCDE.

No tocante às regras de preços de transferência, é importante notar que a edição da MP nº 1.152, bem como a sua posterior conversão na Lei nº 14.596, foi um passo importante para a compatibilização das normas tributárias brasileiras aos padrões da OCDE.

Com relação à estruturação da referida MP, é notável o esforço conjunto das autoridades tributárias para que se realizasse a compatibilização. Membros da OCDE estiveram em forte contato com auditores fiscais da RFB, sendo que as normas de preços de transferência foram escolhidas como um dos principais pontos para a harmonização das normas brasileiras às recomendações da OCDE.

O modelo de controle de preços de transferência contido na MP nº 1.152 tem o mérito de trazer de forma expressa o princípio do *arm's length*, que anteriormente não estava explícito na Lei nº 9.430, de 1996, embora norteasse alguns dos preços-parâmetro previstos naquela lei.

Alguns dos métodos previstos na Lei nº 9.430 continham margens fixas, tais quais o PRL e o CPL. Essas margens fixas facilitavam o cálculo por parte dos contribuintes, no entanto faziam com que a margem usualmente praticada por uma entidade ou por um setor econômico fosse desconsiderada. Assim, o abandono das margens fixas torna o cálculo muito mais subjetivo e complexo, mas em compensação está mais em linha com o princípio da capacidade contributiva.

Outro ponto relevante diz respeito à introdução de outros métodos que já existiam nas recomendações na OCDE, tais como a MLT e a MDL, além da previsão para outros métodos.

Por fim, é positiva também a adoção de possibilidade de consulta específica sobre preços de transferência, o que possibilita uma melhor relação entre contribuintes e autoridades fiscais, que verificarão qual é o método mais apropriado para um determinado contribuinte.

Em resumo, a aproximação entre as regras brasileiras de preços de transferência e as recomendações da OCDE é extremamente positiva para o Brasil, o que irá garantir uma maior uniformidade de critérios para as empresas de um mesmo grupo transnacional, embora no curto prazo haja uma dificuldade maior na determinação de margens em razão de uma maior subjetividade normativa.

Com relação às regras de subcapitalização, há muitas críticas por parte da doutrina com relação à adoção no Brasil de regras lastreadas em razões fixas entre endividamento e patrimônio líquido, uma vez que cada setor econômico pode possuir características distintas de necessidade de recursos.

Tendo em vista que a adoção das normas de subcapitalização se deu entre 2009 e 2010 e a ação 4 do Plano Beps teve a sua redação final em 2015, nota-se que o Brasil adotou normas de subcapitalização relativamente ultrapassadas.

Não é à toa, embora haja citação expressa no texto da ação 4 do Plano Beps de que alguns países adotam proporções fixas entre o montante do endividamento e o patrimônio líquido, há recomendação expressa em tal diretriz da OCDE no sentido de que a melhor prática de combate à subcapitalização é a adoção de taxa fixa sobre o Ebitda.

Nesse sentido, para uma maior aproximação com o padrão recomendado pela OCDE de combate à subcapitalização seria necessário alterar a legislação brasileira, adotando um percentual fixo ou até um intervalo fixo sobre o Ebitda em vez de uma razão fixa entre dívida e capital.

A aproximação com o padrão constantes na ação 4 do Plano Beps demandaria também que o cálculo fosse feito com base nos resultados de todo o grupo econômico e não somente da entidade brasileira.

O uso do Ebitda como parâmetro para determinação dos juros excessivos traria a necessidade de definição do cálculo de tal base de mensuração.

Nesse caso específico, por mais que haja uma mudança de paradigma para determinação do excesso de juros pelas empresas e pela própria administração tributária brasileira, os desafios não são tão significativos, uma vez que a adoção de taxa fixa sobre o Ebitda permanece sendo um critério objetivo, sendo que a convergência ao padrão indicado pela OCDE permitirá que empresas, profissionais e autoridades fiscais possam trocar experiências.

Por fim, no que tange aos desafios de compatibilização entre a legislação brasileira e as diretrizes da OCDE, é relevante notar que a definição do planejamento tributário a ser divulgado será um dos primeiros desafios caso venha a se adotar alguma prática de divulgação obrigatória.

Em duas ocasiões, quando da conversão das MPs nºs 66/2002 e 685/2015 em leis ordinárias, o Congresso Nacional expressamente rejeitou como formas de combate ao planejamento tributário a falta de propósito negocial e o abuso de direito.

Some-se a isso o fato de que há mais de vinte anos é discutido o alcance da inclusão do parágrafo único do art. 116 do Código Tributário Nacional, pelo qual as autoridades tributárias poderiam desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo.

Ainda que tal assunto possa vir a ser revisitado nos próximos anos em virtude da possível adesão do Brasil à OCDE, o cenário de combate aos planejamentos tributários no país ainda é permeado fortemente pelo binômio: legalidade ou ilegalidade. Ou seja, a economia tributária é lícita desde que o contribuinte não tenha praticado atos ilícitos de forma a diminuir a tributação.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues. O preço de transferência e a experiência internacional. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Tributos e preços de transferência**. São Paulo: Dialética, 1997.

BARBOSA, Bruno Sartori de Carvalho. A transparência tributária e plano Base Erosion and Profit Shifting – Beps da OCDE/G20. *In*: TEIXEIRA, Alexandre Alkmin (Coord.). **Plano Beps**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BIANCO, João Francisco. **Transparência fiscal internacional**. São Paulo: Dialética, 2007.

BRAGA, Carlos A. Primo. A adesão à OCDE: muito barulho por nada? **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 93-108, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/210426_rtm_25_art_4.pdf.

BRASIL. Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. **Diário Oficial**, Brasília, p. 10.879, 30 nov. 1964.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial**, Brasília, p. 12.452, 27 out. 1966.

_____. Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977. Altera a legislação do imposto sobre a renda. **Diário Oficial**, Brasília, p. 17.957, 27 dez. 1977. Seção 1.

_____. Decreto-Lei nº 2.064, de 19 de outubro de 1983. Altera a legislação do imposto sobre a renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 17.817, 20 out. 1983.

_____. Lei nº 9.249 de 26 dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 22.301, 27 dez. 1995.

_____. Instrução Normativa SRF nº 38, de 27 de junho de 1996. Dispõe sobre a tributação de lucros, rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior pelas pessoas jurídicas domiciliadas no país. **Diário Oficial**, Brasília, p. 11.678, 28 jun. 1996a. Seção 1.

_____. Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 28.805, 30 dez. 1996b.

_____. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 29.432, 11 dez. 1997.

_____. Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Diário Oficial**, Brasília, p.1, 11 jan. 2001a.

_____. Medida Provisória nº 2.148-35, de 24 de agosto de 2001. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social (Cofins), para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e do Imposto sobre a Renda e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 26, 27 ago. 2001b.

_____. Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto 2002. Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre os procedimentos para desconsideração de atos ou negócios jurídicos, para fins tributários; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 30 ago. 2002.

_____. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 472 de 15 de dezembro de 2009. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 10 fev. 2010, p. 1722, v. 12. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-00180-MF-MDIC-09-Mpv-472.htm.

_____. Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014. Altera a legislação tributária federal relativa ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), à Contribuição para o PIS/Pasep e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); revoga o Regime Tributário de Transição (RTT), instituído pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009; dispõe sobre a tributação da pessoa jurídica domiciliada no Brasil, com relação ao acréscimo patrimonial decorrente de participação em lucros auferidos no exterior por controladas e coligadas e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 14 maio 2014. Seção 1.

_____. Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015. Institui o Programa de Redução de Litígios Tributários (Prorelit), cria a obrigação de informar à administração tributária federal as operações e atos ou negócios jurídicos que acarretem supressão, redução ou diferimento de tributo e autoriza o Poder Executivo federal a atualizar monetariamente o valor das taxas que indica. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 22 jul. 2015.

_____. Medida Provisória nº 1.152, de 28 de dezembro de 2022. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda das Pessoa Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para dispor sobre as regras de preços de transferência. **Diário Oficial**, Brasília, p.1, 29 dez. 2022.

CARROLL, Mitchell B. **Methods of allocating taxable income**. Geneva: League of Nations, 1933.

CHAHAD, José Paulo; SANTOS, Rayne Aparecida. O pedido de adesão do Brasil à OCDE: caminhos e perspectivas (parte I). **Boletim Informações Fipe**, n. 454, p. 10-22, 2018.

COZENDEY, Carlos Márcio B. O Brasil e a OCDE: não é de hoje, não é para amanhã. **Pontes**, v. 3, n. 4, 2007.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Elisão e evasão fiscal**. São Paulo: José Bushatsky, 1977.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização. Brasília: Funag, 2018.

GREGORIO, Ricardo Marozzi. **Preços de transferência**: arm's lenght e praticabilidade. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

GUERREIRO, Rutnea Navarro; ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. Preços de transferência. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Tributos e preços de transferência**. São Paulo: Dialética, 1997.

HAMAEKERS, Hubert. **An introduction to transfer pricing**: the American versus the European approach. Santiago: CEPAL, 1995.

_____. Can the free negotiation of prices within a multinational enterprise serve as an arm's length transfer pricing method? **International Transfer Pricing Journal**, v .4, n. 1, p. 2-4, 1997.

KOURY, Paulo Arthur Cavalcante. **A tributação brasileira de sociedades no exterior**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MADEIRA, Eduardo Santos Arruda. Os limites da aplicação do método PRL na revenda para compradores vinculados. *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). **Tributos e preços de transferência**. São Paulo: Dialética, 2013. v. 4.

MARCHANT, Diego. Uma visão analítica do PRL 60: a delimitação dos problemas da IN nº 243 e da Lei nº 9.430. *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). **Tributos e preços de transferência**. São Paulo: Dialética, 2013. v. 4.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Preços de transferências. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Tributos e preços de transferência**. São Paulo: Dialética, 1997.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. O regime jurídico-tributário dos preços de transferência e a Lei nº 9.430/96. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Tributos e preços de transferência**. São Paulo: Dialética, 1997.

MOSQUERA, Roberto Quiroga; DINIZ, Rodrigo de Madureira Pará. As regras de subcapitalização no direito brasileiro: questões controversas. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes questões atuais do direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2011. v. 15.

NOBRE, Lionel Pimentel. **A globalização e o controle de transferência de preços no Brasil**. Brasília: Pórtico, 2000.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Transfer pricing and multinational enterprises**. Paris: OECD, 1979.

_____. **Transfer pricing and multinational enterprises**: three taxation issues. Paris: OECD, 1984.

_____. **Thin capitalisation**: taxation of entertainers, artistes, and sportsmen. Paris: OECD, 1987.

_____. **OECD transfer pricing guidelines for multinational enterprises and tax administrations**. Paris: OECD, 1995.

_____. **OECD report on controlled foreign company legislation**. Paris: OECD, 1996.

_____. **Harmful tax competition**: an emerging global issue. Paris: OECD, 1998.

_____. **Designing effective controlled foreign company rules**: action 3. Paris: OECD, 2015a.

_____. **Limiting base erosion involving interest deductions and other financial payments**: action 4. Paris: OECD, 2015b.

_____. **Mandatory disclosure rules**: action 12. Paris: OECD, 2015c.

_____. **BEPS project explanatory statement**: 2015 Final reports – OECD/G20 base erosion and profit shifting project. Paris: OECD, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264263437-e.

_____. **OECD transfer pricing guidelines for multinational enterprises and tax administrations**. Paris: OECD, 2022.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A obrigação de divulgação de planejamentos tributários agressivos no ordenamento brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. Tributos e preços de transferência. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Tributos e preços de transferência**. São Paulo: Dialética, 1997.

_____. O imposto de renda e os lucros auferidos no exterior. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes questões atuais do direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2003. v. 7.

PINELI, André. A acessão à OCDE produz algum efeito sobre o ingresso de investimento direto estrangeiro? Uma análise do caso do Chile. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 28, 2020, p. 139-152.

PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE**: uma visão brasileira. Brasília: IRB; Funag, 2000.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL; OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Transfer pricing in Brazil**: towards convergence with the OECD standards. Paris: OECD Publishing, 2019.

ROCHA, Sérgio André. Transparência fiscal internacional no direito tributário brasileiro. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 99, 2003, p. 112–123.

_____. **Tributação de lucros auferidos por controladas e coligadas no exterior**. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

ROLIM, João Dácio. As presunções da Lei nº 9.430/96 e os casos especiais nos preços de transferência. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Tributos e preços de transferência**. São Paulo: Dialética, 1997.

SANTOS, Ramon Tomazela. **O regime de tributação dos lucros auferidos no exterior na Lei nº 12.973/2014**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Distribuição disfarçada de lucros**. São Paulo: Dialética, 1996.

_____. O imposto de renda e os lucros auferidos no exterior: *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes questões atuais do direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2003. v. 7, p. 303-330.

_____. Juros sobre capital próprio: natureza jurídica e forma de apuração diante da 'nova contabilidade'. *In*: MOSQUERA, Roberto Quiroga; LOPES, Alexsandro Broedel. (Org.). **Controvérsias jurídico-contábeis** (aproximações e distanciamentos). São Paulo: Dialética, 2012. v. 3. p. 169-193.

_____. **Preços de transferência no direito brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

SILVA NETO, Paulo Penteado de Faria e. Dedutibilidade de juros e outros pagamentos financeiros: a ação 4 do BEPS sob a ótica dos países em desenvolvimento. *In*: GOMES, Marcus Lívio; SCHOUERI, Luís Eduardo. (Coord.). **A tributação internacional na era pós-BEPS**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SOUSA, José Meireles de. **Fundamentos do comércio internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 2.

VICENTINI, Marcelo Fonseca. **Subcapitalização no direito tributário**: análise e crítica das regras brasileiras e breve análise do direito comparado. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco. **História das relações internacionais do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Uni, 2020.

XAVIER, Alberto. **Tipicidade da tributação, simulação e norma antielisiva**. São Paulo: Dialética, 2001.

AS DINÂMICAS DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA: POTENCIALIDADES, LIMITES E O PAPEL DA CHINA[1]

Carlos Renato Ungaretti[2]
Ticiana Gabrielle Amaral Nunes[3]
Marco Aurélio Alves de Mendonça[4]

SINOPSE

À luz do debate a respeito da distinção entre adição e transição energética, este artigo busca identificar as potencialidades e limitações dos investimentos e financiamentos chineses para a descarbonização das economias de Brasil e Argentina, abrangendo um marco temporal que se estende até o fim de 2023. Além disso, busca-se verificar as semelhanças e diferenças entre os modos de atuação de empresas e instituições chinesas em cada país. Ambos os países observaram o crescimento do engajamento chinês no setor de energias renováveis nos últimos anos. Argumenta-se que a China tem contribuído com as trajetórias de diversificação energética dos países, com impactos, potencialidades e limitações que ora se assemelham, ora se diferenciam. Nota-se que no Brasil predomina a aquisição de ativos existentes, enquanto na Argentina os financiamentos exercem um papel mais relevante. As potencialidades residem na ampliação de capacidades via inversões em novas unidades e internalização de cadeias produtivas associadas à transição energética. A prevalência das aquisições no mercado brasileiro configura importante limitação, ao passo que as fragilidades macroeconômicas da Argentina se apresentam como desafio importante.

Palavras-chave: Brasil; Argentina; China; transição energética; investimentos.

ABSTRACT

In light of the debate on the distinction between addition and energy transition, this article seeks to identify the potential and limitations of Chinese investments and financing for the decarbonization of the Brazilian and Argentine economies, as well as to verify the similarities and differences between the modes of operation of Chinese companies and institutions in each country. Both countries have seen the growth of Chinese engagement in the renewable energy sector in recent years. It is argued that China has been contributing to the energy diversification trajectories of both countries, with impacts, potential and limitations that are sometimes similar and sometimes different. It is noted that in Brazil, the acquisition of existing assets predominates, while in Argentina, financing plays a more relevant role. The potential lies in expanding capacities through investments in new units and the internalization of production chains associated with the energy transition. The prevalence of acquisitions in the Brazilian market is an important limitation, while Argentina's macroeconomic weaknesses pose a major challenge.

Keywords: Brazil; Argentina; China; energy transition; investments.

JEL: F21; F5; Q42.

Artigo recebido em 6/2/2024 e aprovado em 27/6/2024.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi38art2

1. A análise do caso da Argentina se estende até o período da presidência de Alberto Fernandez (2019-2023). Por isso, não inclui questões associadas ao primeiro ano do governo Javier Milei, em exercício desde dezembro de 2023. As perspectivas atuais sugerem maior alinhamento de Buenos Aires aos Estados Unidos e ao Ocidente, com possíveis prejuízos ao engajamento de entidades chinesas em novos projetos de investimento no país (Giusto, 2024).

2. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail*: carlos.ungaretti@ipea.gov.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1599-2941.

3. Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea. *E-mail*: ticiana.nunes@ipea.gov.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0999-9637.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. *E-mail*: marco.mendonca@ipea.gov.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7806-4942.

1 INTRODUÇÃO

O enfrentamento ao ritmo acelerado das mudanças climáticas, um dos maiores desafios que a humanidade enfrenta coletivamente, demanda esforços conjuntos e substanciais na contenção de seus efeitos devastadores, como aquecimento global, aumento do nível dos oceanos e intensificação de fenômenos extremos. Esses esforços compreendem uma vasta gama de transformações com profundas repercussões no funcionamento das sociedades e mercados.

A transição energética é considerada um dos componentes cruciais das ações de mitigação, tendo em vista que o setor de energia é o que mais contribui para as emissões globais de gases de efeito estufa (GEEs). Portanto, a descarbonização das matrizes energéticas, especialmente a substituição dos combustíveis fósseis por fontes mais limpas, como energia solar e eólica, desempenha um papel fundamental nesse processo.

O debate sobre o ritmo dessa transição é especialmente sensível para as economias emergentes, visto que sua execução demanda volumes financeiros consideráveis e as obriga a reformular suas estratégias de desenvolvimento. As negociações internacionais sobre o clima, principalmente no âmbito das Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), têm promovido compromissos e o consenso entre as nações a fim de limitar emissões e estimular a transição energética. No entanto, além das preocupações de longo prazo, relacionadas ao agravamento da crise climática, as motivações de ganho econômico e desenvolvimento têm um papel ainda mais prevalente nas economias emergentes na busca pela transição energética.

Nesse contexto, Brasil e Argentina são países que vêm mostrando seu engajamento nas negociações internacionais sobre o clima, submetendo suas metas de redução de emissões e, paralelamente, buscando oportunidades para estimular setores lucrativos e atrair investimentos com políticas e incentivos à transição energética.

O Brasil, com sua extensa utilização de energia hidrelétrica, cujo aproveitamento é incentivado pelo governo federal há décadas, conta com uma matriz predominantemente limpa. Não obstante, o país tem logrado diversificar sua composição, elevando significativamente a participação da biomassa e das fontes eólica e solar por meio de programas como a Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio) e o Programa de Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa).

Já a Argentina conta com oferta primária de energia majoritariamente fóssil e desafios consideráveis para descarbonizar seu sistema elétrico. Ainda assim, o governo argentino tem promovido ativamente a transição por meio do programa RenovAr, com chamadas abertas para projetos de investimento em energia renovável.

Ambos os países submeteram suas versões das contribuições determinadas nacionalmente (*nationally determined contributions* – NDCs) contemplando metas de descarbonização gradual de suas economias. Sem embargo, a entrada de investimentos e financiamentos externos é crucial e pode potencializar o ritmo da transição energética, adicionando recursos ao estoque de capital e ainda possivelmente intensificando trocas de conhecimento e tecnologia.

Contudo, os estudos existentes não permitem extrair conclusões definitivas sobre a ligação entre o Investimento Estrangeiro Direto (IED), considerado de forma ampla, e a descarbonização das economias. Há evidências que sugerem a ocorrência tanto da hipótese de "refúgio da poluição" (*pollution haven*), a qual as multinacionais transferem suas atividades para países com regulações

ambientais mais permissivas, quanto da hipótese do "halo de poluição" (*pollution halo*), a qual os investimentos estrangeiros contribuiriam para difundir tecnologias mais limpas e práticas de gestão ambiental mais avançadas.

Conforme a primeira hipótese, a transferência de indústrias e atividades poluentes dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento – seja devido ao estabelecimento ou à intensificação das regulações ambientais, seja resultante da especialização em setores mais tecnológicos e de menor intensidade de emissões – agravaria a poluição ambiental nos destinos de investimento (Zhou *et al.*, 2018; Sapkota e Bastola, 2017). Na direção oposta, estudos que testaram a hipótese de *pollution halo* constataram uma correlação negativa entre IED e aumento das emissões, o que seria potencialmente atribuído aos seus efeitos sobre o desenvolvimento científico e tecnológico (Jiang *et al.*, 2018). Ao observar essa correlação no transcorrer do tempo, há ainda trabalhos que identificaram uma relação de "U invertido", na qual se assume que o IED tem efeitos realçadores e, em seguida, redutores sobre a poluição ambiental (Xu *et al.*, 2021). A grande variabilidade dos resultados se deve aos diferentes métodos utilizados, assim como escolha dos casos, poluentes analisados e escala temporal observada. O quadro 1 resume os achados de alguns estudos empíricos sobre o tema.

QUADRO 1

Estudos empíricos que testaram as hipóteses do refúgio e do halo de poluição (*pollution haven* e *pollution halo*)

Autores	Método	Amostra	Resultados
Sapkota e Bastola (2017)	Análise econométrica em painel para examinar a relação entre IED, a poluição ambiental e a renda em países da América Latina.	Dados anuais em nível de país de 1980 a 2010, abrangendo 14 países da América Latina.	Os resultados indicam que o IED está positivamente relacionado à poluição, corroborando a hipótese de refúgio da poluição (*pollution haven*).
Xu *et al*. (2020)	Utilização do modelo Stochastic Impacts by Regression on Population, Affluence and Technology (STIRPAT) como estrutura teórica e analítica, juntamente com um método semiparamétrico de análise de regressão e o método de efeitos fixos de duas vias.	Dados provinciais chineses de 2002 a 2016 foram utilizados para a análise da relação entre IED, transição energética e emissões de CO_2.	Há relação em forma de "U invertido" entre o IED e as emissões de CO_2, indicando uma mudança das emissões de CO_2 de expansão para supressão à medida que o IED aumenta, influenciado pela transição energética e pelas políticas ambientais do país receptor.
Jiang *et al*. (2018)	Utilização de modelos econométricos espaciais para analisar a relação entre IED e degradação ambiental. A variável dependente do estudo foi o índice de qualidade do ar e as variáveis independentes foram: renda, IED, participação do setor terciário, densidade populacional e poluentes atmosféricos (SO_2 e PM2,5).	Dados em nível municipal de 150 cidades chinesas em 2014.	O estudo encontrou uma relação negativa entre IED e poluição do ar na China, indicando evidências da hipótese do halo de poluição (*pollution halo*). Ou seja, o IED trouxe impactos positivos para a qualidade ambiental na China.
Zhou *et al*. (2018)	Utilização de um modelo de dados em painel dinâmico para analisar a relação entre variáveis econômicas e emissões de carbono em cidades chinesas entre 2003 e 2015.	Os dados foram coletados de fontes como o Anuário Estatístico da China e o Anuário Estatístico Urbano da China, abrangendo 285 cidades chinesas.	O IED demostra um impacto negativo na qualidade ambiental em um primeiro estágio. Contudo, torna-se benéfico à qualidade ambiental por meio de efeitos de transbordamento tecnológico e externalidades positivas no longo prazo.

Elaboração dos autores.

Assim como estudos anteriores empenharam-se em averiguar a relação entre IED e emissões, este trabalho busca situar os possíveis impactos dos investimentos chineses em transição energética na Argentina e no Brasil em seus objetivos de descarbonização.

Há mais de uma década, a China é líder global em volume de investimentos em energias renováveis. Os investimentos em transição energética da China ultrapassaram US$ 546 bilhões em 2022, incluindo energia solar e eólica, veículos elétricos, baterias e outros, o que corresponde a quase quatro vezes o montante investido pelos Estados Unidos, que totalizaram US$ 141 bilhões, superando também a União Europeia, com US$ 180 bilhões (Schonhardt, 2023). A capacidade operacional total de energia eólica da China era de 389 gigawatts (GW) em julho de 2023, e a de energia solar, de mais de 470 GW (CBIN, 2023; Maguire, 2023).

Considerando os componentes-chave da indústria verde, a China é responsável pela produção de cerca de 80% de todas as etapas da fabricação de painéis solares, 60% das turbinas eólicas, além de dominar 55% do mercado de baterias de lítio e 50% da venda de veículos elétricos (White, 2023; IEA, 2022a). Adicionalmente, as empresas chinesas têm demonstrado avanços no desenvolvimento de tecnologias experimentais como a captura e armazenagem de carbono e hidrogênio verde (WEF, 2023; Ng, 2021; Yin e Zhou, 2023).

Sob o emblema da "civilização ecológica", como será visto adiante, o governo chinês tem promovido uma mudança de paradigma de governança e desenvolvimento, no qual a transição energética e a construção de uma indústria verde com tecnologia de ponta encontram-se no cerne das prioridades estratégicas em nível nacional. Essa transformação reflete a adoção de uma série de reformas institucionais e administrativas, no estabelecimento de incentivos fiscais e tributários, fomento a linhas de crédito, entre outros com o intuito de promover a inovação e o desenvolvimento de tecnologias e indústrias verdes e motivar governos locais a participar do processo.[5]

Paralelamente, ao menos no campo normativo, essa mudança já é perceptível na atuação internacional da China, sendo constatada na extensão dos compromissos com a mitigação das mudanças climáticas firmados no âmbito multilateral e na emissão de diretrizes e orientações "verdes" que têm incentivado empresas e bancos a observarem critérios internacionalmente consentidos de padrões socioambientais em suas atividades em projetos no exterior.[6]

Considerando a possibilidade de que essas tendências continuarão nos próximos anos e o fato que a ampliação da participação de empresas chinesas no mercado internacional de transição energética conte com o respaldo e suporte do Estado, este estudo pondera sobre suas repercussões na América Latina a partir dos casos de duas de suas maiores economias, Brasil e Argentina.

À luz do debate sobre a distinção entre adição e transição energética e suas consequências para os esforços de mitigação das emissões de GEEs, busca-se identificar as potencialidades e limitações dos investimentos e financiamentos chineses para a descarbonização de ambas economias, assim como verificar as semelhanças e diferenças entre os modos de atuação e engajamento de empresas e instituições chinesas em cada uma. Optou-se por analisar os casos do Brasil e da Argentina, as duas maiores economias sul-americanas e que, recentemente, além de terem suas relações políticas e econômicas com a China intensificadas, observaram a diversificação dos investimentos desse país, com maior participação de energias renováveis nos projetos.

Avalia-se que os investimentos chineses "verdes" nesses países, notavelmente em energias renováveis, têm crescido, ainda que de forma incipiente. Argumenta-se que os investimentos e financiamentos chineses favorecem a diversificação das matrizes energéticas de Brasil e Argentina, embora permaneçam incertezas quanto as suas contribuições para descarbonização dos sistemas de energia destes países, considerando a continuidade do suporte financeiro e/ou o controle de entidades chinesas sobre empreendimentos de geração de energia a partir de fontes fósseis.[7]

5. Mais informações disponíveis em: https://environmental-partnership.org/wp-content/uploads/download-folder/Eco-Guidelines_rev_Eng.pdf. Acesso em: 3 set. 2023.

6. Mais informações disponíveis em: https://www.mee.gov.cn/404/index.shtml.

7. No Brasil, por exemplo, as entidades chinesas investiram e/ou adquiriram termelétricas a gás e petróleo que somam cerca de 2,8 GW de capacidade de geração, mais informações disponíveis em: https://www.bu.edu/cgp/. Enquanto isso, na Argentina, o Banco Industrial e Comercial da China (Industrial and Commercial Bank of China – ICBC) contribuiu com o financiamento de termelétricas a gás natural que somam 573 MW de capacidade instalada (Zhou *et al*., 2022).

Salienta-se que essa coexistência reflete as dinâmicas que caracterizam o debate entre transição e adição energética, ao mesmo tempo que expressa os desafios em torno do frágil equilíbrio entre segurança energética, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental, conhecido como "trilema"[8] de energia.

O estudo divide-se em três seções, após a introdução. A seção dois apresenta o debate teórico e conceitual sobre a distinção entre adição e transição energética, identificando suas consequências para os objetivos de descarbonização e redução da crise climática. A terceira parte dedica-se aos estudos de caso do Brasil e Argentina, nos quais se avaliam os potenciais e limites dos investimentos e financiamentos chineses em transição energética, somados a uma análise comparativa em relação aos dois países. Finalmente, são delineadas as considerações finais do trabalho.

2 TRANSIÇÃO OU ADIÇÃO ENERGÉTICA? O PAPEL DA CHINA NOS INVESTIMENTOS EM ENERGIAS RENOVÁVEIS

O debate internacional sobre a crise climática está naturalmente associado às ações necessárias de mitigação, bem como reflexões complexas sobre políticas de estímulo às energias renováveis[9] e à descarbonização das economias. Complexas, pois, mais do que boa vontade, a transição energética em larga escala com efeitos tangíveis sobre a redução das emissões de GEEs, demanda intenso esforço de coordenação política nos âmbitos doméstico e internacional e, o que parece ser o maior desafio: o incremento das fontes de financiamento disponíveis com engajamento substancial do setor privado.

Estima-se que cerca de 40% das emissões globais de CO_2 sejam provenientes da geração de energia elétrica (WNA, 2022). A produção de eletricidade e aquecimento foram responsáveis pela maior adição às emissões de CO_2 registradas em 2021, com um acréscimo de mais de 900 milhões de toneladas (Mt), equivalente a 46% do aumento global, segundo a Agência Internacional de Energia (IEA, 2022b). Em 2022,[10] as emissões de CO_2 cresceram mais 1,8%, ou 423 Mt, enquanto as emissões em outros setores, como dos processos industriais, diminuíram 102 Mt (IEA, 2023a).

Esses dados demonstram a magnitude e o protagonismo das ações voltadas à descarbonização do setor elétrico, em especial, dos investimentos em energias renováveis em uma transição energética de dimensões globais para atingir a meta, já bastante comprometida, estabelecida no Acordo de Paris para limitar o aumento da temperatura média global em até 1,5 °C em relação ao patamar pré-industrial até 2050.

Pelo lado positivo, o relatório sobre emissões de CO_2 da IEA (2023a) apontou para o declínio de 2,0% na intensidade de carbono[11] em 2022, apesar da elevação da demanda global por eletricidade

8. As três dimensões que compõem o "trilema de energia" refletem os objetivos dos países de abordar simultaneamente a sustentabilidade e a mitigação das mudanças climáticas, fortalecer a segurança e a resiliência energética e construir um sistema de energia que seja justo e acessível (Porter, 2023). O World Energy Council (WEC, 2022) conduz uma avaliação anual dos países com base nos três elementos do trilema (equidade, segurança e sustentabilidade) e elabora pontuações que resultam no chamado Índice do Trilema de Energia (Energy Trilemma Index – ETI).

9. Energias renováveis são fontes de geração de energia cujo reabastecimento por processos naturais ocorre a uma taxa que iguala ou excede sua taxa de uso. O IPCC (2018) considera como principais fontes renováveis a bioenergia (como biomassa e resíduos sólidos), energia solar, eólica, geotérmica, hidrelétrica e oceânica.

10. O relatório da IEA (2023a) aponta também para o crescimento das emissões globais de eletricidade a carvão e geração de calor em 224 Mt, ou 2,1%, lideradas por economias emergentes na Ásia.

11. Quantidade de dióxido de carbono (CO_2) em quilos emitida na atmosfera para produzir cada quilowatt (kWh) de energia. O conceito é fundamental para avaliar o avanço da descarbonização dos sistemas de geração de energia.

em 2,7%. Esse resultado seria decorrente da elevação do uso de fontes renováveis em todas as regiões, com atendimento de 90,0% do crescimento global na demanda de eletricidade. As gerações fotovoltaica e eólica aumentaram cada uma cerca de 275 terawatt-hora (TWh),[12] o que, segundo a IEA (2023a), teria ajudado a evitar cerca de 465 Mt em emissões de CO_2 do setor de energia.

2.1 Transição *versus* adição energética e suas consequências para a agenda do clima

No contexto atual, no qual as mudanças climáticas e as ações de mitigação foram incorporadas ao cerne do debate político e da política externa de inúmeros países, o conceito de transição energética é frequentemente enunciado como sinônimo de descarbonização e implica necessariamente o aumento das fontes renováveis nas matrizes energéticas.

Todavia, Araújo (2014, p. 112) aponta que o termo foi usado com ênfases distintas ao longo da história, nem sempre associado à substituição de combustíveis fósseis por recursos menos poluentes nas matrizes energéticas:

> Escritos sobre o assunto na década de 1930, por exemplo, consideravam a mudança nos estados de energia que ocorre com a dissociação molecular. A cobertura na década de 1970 centrou-se na substituição de combustível e nas limitações de recursos. Escritos mais recentes destacam maneiras de transformar as economias para reduzir as emissões de carbono. O foco contemporâneo também enfatiza como os desenvolvimentos em tecnologia, informação e práticas podem alterar a forma como a energia é utilizada.

De modo geral, o conceito atual designa a mudança em um sistema de energia, podendo ser em uma determinada fonte de combustível, tecnologia ou equipamento/motor principal. Hirsh e Jones (2014) e Miller *et al*. (2013) enfatizam que a transição energética consiste na mudança nos combustíveis predominantes em uma matriz energética e nas tecnologias a estes associados.

Não obstante, há ainda vertentes na literatura que empregam o termo para referenciar mudanças ou tecnologias disruptivas, podendo ocorrer tanto no meio científico e tecnológico quanto no âmbito social e político, que possam afetar radicalmente o uso, a expansão ou escassez de energia (Sovacool, 2016). Nessa direção, Skea e Nishioka (2008) e Edwards (2011) argumentam que a transição energética não é apenas uma questão técnica, pois fatores como comportamento, valores e estratégias de atores individuais, bem como políticas, regulamentações e mercados também moldam as transições dos sistemas de energia.

Retornando ao tema das mudanças climáticas, York e Bell (2019) enfatizam um aspecto de extrema importância no contexto das ações de mitigação e redução das emissões: o caráter dinâmico e composto da transição energética. Na visão dos autores não há efetivamente transição (energética) quando há apenas declínio ou escassez de um recurso de um lado, ou adição de novas fontes de outro; é preciso que ambos os processos ocorram simultaneamente, de modo que as fontes de energia predominantes sejam substituídas por novas, não apenas suplementadas por elas.

Outros autores abordaram as diferenças entre adição e transição de fontes nos sistemas energéticos. Apoiando-se nos estudos de caso para demonstrar as diferentes adições que resultam em diferentes estratégias e estruturas energéticas, Solomon e Krishna (2011) analisaram o caso do Brasil,

12. A unidade TWh se refere à potência elétrica usada durante um período de tempo e equivale a 1.000.000 MWh. Em 2021, por exemplo, o consumo total de eletricidade no Brasil foi de 497 TWh, 4,6% a mais do que no ano anterior (EPE, 2022).

que investiu massivamente em etanol de cana-de-açúcar durante a crise do petróleo da década de 1970, quando o país importava mais de 80% do petróleo consumido domesticamente; e da França, que promoveu a energia nuclear durante o mesmo período. Entretanto, as políticas de redução no consumo de petróleo não lograram a substituição duradoura do combustível. No caso do Brasil, distintas razões explicam o limite da experiência associada aos incentivos ao álcool, incluindo as variações na produção de cana-de-açúcar e as oscilações no preço internacional do petróleo, além de desafios relacionados à infraestrutura e tecnologia (Solomon e Krishna, 2011).

Fouquet (2016) argumenta que, em regra, ao longo da história, as mudanças nas formas de energia predominantes seriam mais adequadamente descritas como "adições energéticas", uma vez que uma característica presente em todas estas seria a elevação expressiva do consumo energético.

> Não houve transições de fontes de energia estabelecidas, mas sim adições de novas fontes de energia sobre as já estabelecidas. Em cada uma das principais mudanças históricas nas proporções das fontes de energia (...) (biocombustíveis para carvão, carvão para petróleo e petróleo para gás natural), mesmo quando o consumo da fonte de energia recém-introduzida cresceu explosivamente, o consumo da fonte de energia mais antiga fonte continuou a crescer também (...). Com efeito, a adição de novas fontes de energia simplesmente permitiu um maior crescimento no consumo geral de energia, em vez de servir como um substituto para fontes mais antigas (Fouquet, 2016, p. 41).

O argumento de Fouquet (2016) pode ser exemplificado no ritmo sempre crescente do consumo de cada fonte em termos absolutos ao longo dos séculos. Conforme exposto na tabela 1, mesmo que o petróleo tenha substituído o carvão como fonte dominante durante o século XX e que as energias renováveis tenham aumentado substancialmente sua participação nas matrizes energéticas nos últimos anos, o consumo simultâneo de todos esses recursos aumentou ao longo do tempo. Com raras exceções, como no caso do declínio do consumo de energia nuclear nos últimos vinte anos, o que se observa são acréscimos ao potencial energético com a adição de novas fontes e tecnologias.

TABELA 1
Consumo global de energia por fonte, períodos selecionados
(Em TWh)

Fonte	Consumo global				
	1800	1900	1950	2000	2020
Biomassa tradicional[1]	5,556	6,111	7,500	12,500	11,111
Carvão	97	569	5,728	27,428	41,964
Gás natural	0	64	2,092	23,994	38,456
Nuclear	0	0	0	7,323	6,789
Petróleo	0	181	5,444	42,881	48,381
Hidroelétrica	0	47	925	7,826	11,414
Eólica	0	0	0	93	4,193
Solar	0	0	0	3	2,222

Fonte: Ritchie (2021), com base em Smil (2017); e British Petroleum (2022).
Nota: [1] Diferente da biomassa sustentável ou "moderna", na qual a energia é gerada com material orgânico, como plantas como milho e soja, quando estes entram em combustão com tecnologias projetadas para reduzir a perda de calor, diminuir a poluição do ar, aumentar a eficiência da combustão e obter uma maior transferência de calor, a tradicional depende da combustão de madeira, dejetos animais e carvão tradicional com métodos rudimentares e emissões significativas na atmosfera (Karekezi, 2004).

A observação da transformação na participação relativa de cada combustível nas matrizes energéticas e também da evolução de seu consumo em termos absolutos, torna-se imprescindível

no combate às mudanças climáticas. Conforme evidenciado (tabela 1), embora a participação das energias renováveis tenha crescido, essa expansão foi acompanhada do aumento do consumo de combustíveis fósseis com alta emissão de CO_2, como é o caso do carvão.

Durante a maior parte da história, as transições ou adições energéticas ocorreram em escala local, regional ou individual com coordenação limitada ou inexistente (Smil, 2010). Ademais, a transição de baixo carbono difere de transições energéticas anteriores, pois deve ocorrer em curto intervalo de tempo (poucas décadas), envolvendo escala geográfica massiva e coordenação entre diversos países e setores produtivos.

Assim, excepcionalmente, a referida transição é deliberadamente incentivada, induzida e coordenada, dada a necessidade de descarbonizar os sistemas elétricos de forma rápida e em escala global. Adicionalmente, é necessário levar em consideração os desafios financeiros e tecnológicos de integrar energias renováveis rapidamente a um sistema prévio que é muito diferente do que pode ser exigido sob maior penetração desses recursos (IPCC, 2012).

É indiscutível que as finanças ocupam um papel central na viabilização das metas de descarbonização consentidas nos âmbitos multilateral e doméstico. Uma transição "verde" demanda volumes de investimentos e financiamentos muitas vezes indisponíveis para que os países possam efetuar sua transição para uma economia de baixo carbono. A redução gradual do uso dos combustíveis fósseis constitui tarefa complexa para os países fortemente dependentes de fontes como o carvão que, para além dos empecilhos econômicos associados à transição, enfrentam questões relacionadas aos imperativos de uma transição justa e equitativa que contemple trabalhadores e residentes locais (Irena, 2022).

Simultaneamente, os investimentos em energias renováveis envolvem altos requisitos financeiros e períodos de amortização mais longos do que costuma ocorrer em outros setores. A introdução massiva de veículos elétricos, investimento em armazenamento e sistemas de transmissão e distribuição de energia em sincronia com o aperfeiçoamento de uma série de tecnologias de eficiência energética são igualmente imperativos para a transição energética (Zademach e Dichtl, 2016).

Estudos e relatórios publicados por institutos e agências internacionais buscaram elaborar estimativas sobre o capital necessário para uma transição energética em escala mundial (quadro 2). Conforme apontado pelos relatórios, atingir a meta de zerar as emissões líquidas de CO_2 em 2050 exige a elevação substancial dos patamares atuais de investimentos com engajamento conjunto entre os setores público e privado. Uma parcela considerável desses custos deveria ser alocada em investimentos em tecnologias de transição energética. Nesse cenário, é imperativa a alocação de recursos e financiamentos do setor privado e a construção de um ambiente regulatório propício que possibilite a captação de investidores, mas também gere empregos e contribua para o bem-estar das populações (IEA, 2023a).

QUADRO 2

Estimativas sobre os aportes necessários para o cumprimento das metas de mitigação das mudanças climáticas

Agência	Objetivo	Aportes previstos	Recomendações
IEA (2021a; 2021b)	Emissões líquidas zero de CO_2 em 2050.	US$ 5 trilhões anuais até 2030 e US$ 4,5 trilhões anuais entre 2031 e 2050.	Redirecionar o capital existente no setor elétrico para tecnologias de energia limpa e aumentar substancialmente o nível geral de investimento em energia. Envolvimento dos setores privado e público, sendo o último responsável pela adequação dos marcos regulatórios, infraestrutura e incentivos ao desenvolvimento tecnológico.
Irena (2023)	Manutenção da temperatura média global abaixo de 1,5 °C até 2050.	US$ 150 trilhões até 2050, ou US$ 5 trilhões anuais.	Os níveis de implantação de sistemas de energias renováveis devem crescer de cerca de 3.000 GW hoje para mais de 10.000 GW em 2030, uma média de 1.000 GW anualmente.
Krishnam (2022)	Emissões líquidas zero de CO_2 em 2050.	US$ 275 trilhões, ou US$ 9,2 trilhões anuais.	Catalisar a realocação efetiva de capital e novas estruturas de financiamento, gerenciar mudanças de demanda e aumentos de custos unitários de curto prazo, estabelecer mecanismos de compensação para lidar com impactos socioeconômicos.
UNFCCC (2021)	Emissões líquidas zero de CO_2 em 2050.	US$ 125 trilhões em investimentos climáticos até 2050.	Aumento gradativo dos investimentos em descarbonização do setor elétrico de US$ 600 bilhões anuais, entre 2016 e 2020, para US$ 1,3 trilhão, entre 2021 e 2025; US$ 1,9 trilhão, entre 2026 e 2030; US$ 2,2 trilhões, entre 2031-2040; US$ 1,7 trilhão, entre 2041 e 2050.

Fonte: IEA (2021a; 2021b); Irena (2023); Krishnam *et al*. (2022); e UNFCCC (2021).

Em conformidade com o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas (*common but differentiated responsibilities* – CBDR),[13] formalizado na Eco-92, a magnitude dos compromissos assumidos pelos países deveria ser proporcional às contribuições históricas de emissões e às atuais capacidades de enfrentar os desafios das mudanças climáticas. A transição energética justa demandaria observar e corrigir os esforços de mitigação de acordo com as diferenças na participação dos diversos agentes nas emissões. Embora os desafios relacionados à crise climática representem riscos às sociedades e ecossistemas, é importante destacar que, devido a significativas diferenças econômicas e demográficas, os países colaboram em graus diferentes para o problema.

O Acordo de Paris incluiu em seu art. 9 o compromisso das economias avançadas de fornecer 100 bilhões de dólares anualmente até 2020 aos países em desenvolvimento para o financiamento de seus programas de ação climática. Contudo, além das ações efetivamente executadas pelos países ricos ficarem aquém do acordado em Paris, os montantes propostos na conferência já seriam por si só insuficientes para o cumprimento das metas de mitigação do Acordo, conforme apontaram os estudos mencionados.

Grant, Zelinka e Mitova (2021) demonstram a magnitude da concentração de emissões em um número reduzido de usinas, conferindo ímpeto ao debate sobre a desproporcionalidade da contribuição de um número restrito de países para o aumento das emissões na atmosfera. Segundo o estudo, apenas 5% das usinas de energia entre as 29 mil plantas verificadas respondem por quase três quartos das emissões de CO_2 da geração de eletricidade.[14] A maioria dessas plantas está localizada nos Estados Unidos, Europa Ocidental, Índia e Leste Asiático (Japão, Coreia do Sul, Taiwan e costa leste da China).

13. Princípio formalizado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Eco-92), no Rio de Janeiro, que estabelece que todos os Estados são todos responsáveis por lidar com a destruição ambiental global, mas não de forma igual. A distribuição das responsabilidades, de acordo com a CBDR, deve ser alocada em conformidade com as emissões dos Estados, bem como à sua capacidade de abordar esses problemas.

14. Estimado a partir do cálculo de toneladas de CO_2 lançadas na atmosfera com base em relatórios de emissões em nível de planta dos Estados Unidos, União Europeia, Austrália, Canadá e Índia, estimativas do Platt's World Electric Power Plants Database e dados de produção de energia específicos dos países da International Energy Agency (IEA).

Além dos países europeus e os Estados Unidos, a China é indiscutivelmente um participante-chave nos compromissos de mitigação das mudanças climáticas. O país posiciona-se, simultaneamente, como maior emissor de CO_2 em termos absolutos e também o maior investidor em transição energética, sendo o seu engajamento na agenda internacional do clima crucial para as metas de descarbonização.

2.2 O papel da China nos investimentos em descarbonização

A China se posiciona entre os principais poluidores globais: em 2022, as emissões atingiram cerca de oito toneladas de CO_2 *per capita*, o que, em sua população de mais de 1,4 bilhão de habitantes, totaliza em torno de 11,4 bilhões de toneladas anuais ou quase um terço, 30%, das emissões globais.[15] As responsabilidades chinesas nos esforços de mitigação se justificam não somente por suas emissões atuais, mas também por seu cumulativo ao longo do tempo: até o fim de 2022, as emissões chinesas somaram 260 bilhões de toneladas de CO_2, patamar inferior somente as emissões acumuladas dos Estados Unidos, da ordem de 426 bilhões de toneladas de CO_2(Ritchie e Roser, 2023).

Não obstante, o país passou a ocupar também a liderança nos investimentos para a transição energética na última década. Em 2022, cerca de metade dos recursos mundiais aplicados a tecnologias de baixo carbono ocorreram na China, de acordo com uma análise recente da Bloomberg NEF (Catsaros, 2023). Cerca de US$ 546 bilhões incluíram energia solar e eólica, veículos elétricos e baterias, superando os gastos dos Estados Unidos (US$ 141 bilhões) e União Europeia (US$ 180 bilhões) somados (Schonhardt, 2023).

A presença das empresas chinesas como fabricantes de módulos solares e turbinas eólicas também é expressiva. Estima-se ainda que 80% das células fotovoltaicas solares exportadas em todo o mundo sejam originárias da China, assim como cinco das dez maiores empresas de fabricação de módulos solares do mundo, em receita, têm sede no país (Jinko Solar, GCL-Poly Energy, J.A Solar, Xinyi Solar e Yingli Green Energy). Metade dos dez principais fabricantes globais de turbinas eólicas também são chineses (Goldwind, Envision, Mingyang, Windey e Dongfang) (GWEC, 2020; Froggatt e Quiggin, 2021).

O crescimento dos investimentos e da participação das companhias chinesas nas indústrias de baixo carbono acompanharam a transição econômica do país, tanto no âmbito doméstico, pois passaram a promover o desenvolvimento sustentável e priorizar políticas de descarbonização da economia, quanto na atuação externa, visto que a China se notabilizou por sua condução engajada e propositiva no estabelecimento de normas e princípios na agenda multilateral do clima.

No contexto doméstico, a civilização ecológica, ou ecocivilização, visão política que busca a conciliação entre sustentabilidade e crescimento econômico, foi elevada à condição de estratégia nacional e ocupou patamar central nas agendas política e econômica da China. O conceito não corresponde a um plano definido, com medidas e metas programáticas do governo central, como uma proposta de *green-new-deal*, mas se observa que sua efetivação está vinculada a programas, objetivos e reformas multissetoriais cujo intuito é promover o desenvolvimento de baixo carbono opostos ao princípio de "poluir primeiro, limpar depois", que predominou nas práticas econômicas chinesas ao longo das décadas precedentes.

15. Em comparação, as emissões de outros dois grandes poluidores, Estados Unidos e União Europeia, acumularam, em 2022, 5,06 bilhões e 2,76 bilhões de toneladas de CO_2, respectivamente (Ritchie e Roser, 2023).

Mudanças institucionais, incentivos à pesquisa e desenvolvimento e inovação em tecnologias verdes, desoneração de indústrias de baixo carbono e intensificação da fiscalização sobre políticos locais no cumprimento das metas de redução da poluição foram algumas das ações que têm sido promovidas em convergência com o ideal de civilização ecológica (Nunes *et al.*, 2023).[16]

Na política externa, a China transitou para atuação mais propositiva e assertiva em seus compromissos internacionais relacionada à redução das emissões, sobretudo após os compromissos firmados no Acordo de Paris. Notavelmente, entre as principais promessas, há o anúncio feito pelo presidente Xi Jinping, na Assembleia Geral da ONU, em 2021, de que a China não patrocinaria novos projetos de carvão no exterior. O compromisso teve ampla repercussão global visto que o país é ainda um dos grandes financiadores de usinas de carvão no mundo, sobretudo no Sul e Sudeste da Ásia (Kong e Gallagher, 2021).

Adicionalmente, uma série de diretivas foram propostas visando à elevação dos padrões socioambientais dos investimentos e financiamentos internacionais para a atuação global das empresas e entidades de financiamento chinesas. O governo chinês divulgou no início de 2023 o livro branco *China's Green Development in a New Era*, salientando a intenção de promover a Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) verde, além de reafirmar o compromisso com o desenvolvimento sustentável, participação proativa na governança climática global e na cooperação internacional para o clima (State Council, 2023).

Não obstante, conforme constatado por Nunes *et al.* (2023), há uma zona cinzenta que persiste na atuação externa da China, na qual parcela considerável das atividades promovidas por empresas e bancos chineses continua a envolver projetos com emissões elevadas e impactos nocivos ao meio ambiente.

De acordo com dados da China's Global Power Database,[17] de 2022, da Universidade de Boston, as empresas e/ou bancos chineses financiaram e/ou adquiriram[18] cerca de 39 GW[19] em projetos de carvão no exterior entre 2000 e 2021, principalmente na África e na Ásia, situação que posicionou a China como novo "campeão" no patrocínio de projetos de carvão ao longo da década passada (Kong e Gallagher, 2021).

16. O Documento Central nº 12, *Opiniões do Comitê Central do Partido Comunista da China e do Conselho de Estado sobre a Promoção do Desenvolvimento da Civilização Ecológica*, é um dos mais instrutivos sobre as práticas da Ecocivilização, visto que inclui princípios, metas, planos e orientações de reformas e fiscalização a serem implementados em "todos os aspectos e todo o processo do desenvolvimento econômico, político, cultural e social" (Geall e Ely, 2018).

17. Disponível em: https://www.bu.edu/cgp/.

18. A base da China's Global Power Database (CGPD) contempla os fluxos de IED de empresas chinesas e os financiamentos do CDB e/ou do Chexim em projetos de geração de energia no exterior. No âmbito do IED, são considerados tanto a aquisição de ativos existentes (*brownfield*) quanto a constituição de novos ativos (*greenfield*). Além disso, uma parcela dos dados constantes na base considera projetos que envolvem simultaneamente IED e financiamento do CDB e/ou do Chexim.

19. De acordo com a base de dados CGPD, em 2022, esses 39 GW correspondem apenas a projetos em operação. Há predomínio dos financiamentos do CDB e/ou do Chexim (23,8 GW), seguido pelo IED *greenfield* (7,9 GW) e pelas operações de fusão e aquisição (2,6 GW). Há ainda projetos de carvão que contaram simultaneamente com IED de firmas chinesas e financiamento do CDB e/ou do Chexim (4,9 GW).

Os bancos de desenvolvimento chineses - Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB) e Banco de Exportação e Importação da China (Export-Import Bank of China – Chexim)[20] foram responsáveis por financiar cerca de dois terços do total da capacidade dessas usinas de carvão (Springer, Lu e Chi, 2022).

Se a descarbonização dos portfólios do CDB e do Chexim constituiria um dos principais desafios para concretizar os esforços de Beijing orientados ao "esverdeamento" seus investimentos e financiamentos internacionais,[21] as empresas chinesas, em particular companhias de capital privado, têm liderado a expansão dos fluxos de IED em energias alternativas e consequentemente ampliado o engajamento chinês em projetos renováveis no exterior (Springer, 2020). Entre 2019 e 2022, a capacidade acumulada de unidades solares em operação e em construção controladas por firmas chinesas mais do que triplicou, passando de 1,4 GW para mais de 4,9 GW, enquanto a potência instalada de energia eólica praticamente dobrou, subindo de 5,1 GW para 9,5 GW (Nunes *et al.*, 2023).

Os dados do China Global Investment Tracker (CGIT), apesar de oferecerem um panorama mais conservador,[22] corroboram essa dinâmica recente. Desde 2018, e, portanto, contemplando os impactos das restrições da pandemia sobre os investimentos chineses (Scissors, 2022), os fluxos de IED em energias alternativas praticamente duplicaram, subindo de US$ 21 bilhões para mais de US$ 42 bilhões, identificados ao final de 2023. Em paralelo, nota-se uma drástica redução dos investimentos no setor de carvão, que declinaram de mais de US$ 10 bilhões, em 2015, para US$ 290 milhões, em 2022 (AEI, 2024).[23]

É notório o destaque da América Latina, região que possui a terceira maior capacidade de geração de energia com financiamento e/ou IED chinês, onde os recursos renováveis têm recebido preferência.[24] Mesmo excetuando a robusta capacidade hidrelétrica (20,5 GW) instalada com a participação de recursos chineses, tais contribuições também se fazem significativas em parques solares (2,25 GW) e eólicos (4,1 GW). A América Latina é a única região a receber recursos e financiamentos em projetos de biomassa (703 MW) (Nunes *et al.*, 2023).

Deve-se ressaltar que aproximadamente três quartos da capacidade de geração de energia com a participação chinesa envolveram IED *brownfield* (24,2 GW), em especial no setor hidrelétrico (15 GW), o que não implica acréscimo de capacidade instalada, ao menos no curto prazo (Ching, 2021). O CDB e o Chexim também contribuíram com o financiamento de diversos projetos hidrelétricos na região (2,7 GW). Por sua vez, os fluxos de IED *greenfield* da China em geração de energia na América Latina totalizaram cerca de 4 GW, incluindo 2,5 GW de acréscimos de capacidade eólica e solar.[25]

O envolvimento de empresas chinesas em projetos verdes na América Latina parece crescente, seja pela via das aquisições (*brownfield*) ou pela construção de novos projetos (*greenfield*). Entre 2019 e 2022, a capacidade eólica controlada por firmas chinesas na região dobrou, passando de 1,4 GW

20. Estima-se que esses bancos tenham fornecido cerca US$ 15,6 bilhões, ou o equivalente à metade de todo o financiamento público transfronteiriço de carvão entre 2013 e 2018 (Global Energy Monitor, 2019).

21. Somados, os setores de energia eólica, solar e de biomassa corresponderam a menos de 2% do total de financiamentos de ambas as entidades em projetos de geração de energia entre 2000 e 2021 (CGEF, 2022).

22. O valor para as energias alternativas tende a ser subestimado, uma vez que a CGIT exclui transações de IED inferiores a US$ 100 milhões, mais frequentes no âmbito das energias alternativas.

23. Cabe salientar que não foram registrados investimentos acima de US$ 100 milhões no setor carvão em 2021.

24. Para mais informações sobre a distribuição regional do envolvimento chinês em empreendimentos de geração de energia, ver Nunes *et al*. (2023).

25. Esses valores contemplam projetos em operação, em construção e em planejamento. Para mais informações, ver Nunes *et al*. (2023).

para 3,2 GW,[26] enquanto a capacidade solar praticamente quadruplicou durante o mesmo período, subindo de 363 MW para cerca de 1,4 GW[27] (Nunes *et al.*, 2023).

Embora subestimados, os dados da CGIT confirmam esse cenário. Desde o final de 2018, o acumulado de IED de empresas chinesas em energias alternativas quintuplicou, subindo de US$ 960 milhões para US$ 5,3 bilhões, registrados no fim de 2023 (AEI, 2024). A atuação destas firmas também envolveu a prestação de serviços de construção e engenharia, sobretudo por meio de projetos na modalidade EPC,[28] além do fornecimento de tecnologias nativas e insumos a baixo custo, em particular de painéis solares, mesmo para unidades construídas por companhias de outras nacionalidades (Ugarteche e Leon, 2022).

Devido ao peso da China e seu engajamento nas ações climáticas globais, a cooperação com o país será de extrema relevância para auxiliar a transição energética dos países em desenvolvimento. Na América Latina, região que já concentra uma parcela significativa dos investimentos chineses em projetos de energias renováveis (Nunes *et al.*, 2023), as empresas chinesas têm buscado expandir sua presença no segmento, consequentemente ampliando a capacidade instalada de geração de energia de baixo carbono.

Contudo, em conformidade com a diferenciação previamente descrita entre adição e transição energética, é possível afirmar que estes investimentos estejam efetivamente impulsionando a transição energética da região ou apenas adicionando ao seu potencial energético? É plausível que esta atuação das empresas chinesas na América Latina esteja refletindo as novas orientações e princípios promovidos pela China em sua "Nova Era de Desenvolvimento Verde" ou os investimentos em recursos renováveis ficam em segundo plano em comparação à presença de companhias chinesas em indústrias extrativas e poluentes na região?

Orientada por esses questionamentos, a próxima seção explora os efeitos da presença chinesa sobre a transição energética da América Latina, tomando como referência os casos de Brasil e Argentina.

3 O PAPEL DA CHINA NA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA DE BRASIL E ARGENTINA

A afluência de capitais chineses em projetos de geração de energia renovável reflete, de forma ainda incipiente, embora perceptível, as políticas de desenvolvimento impulsionadas pela China na esfera doméstica e crescentemente incorporadas às suas ações internacionais de cooperação e desenvolvimento (Nunes *et al.*, 2023). Na América Latina, o interesse chinês em projetos de energia renovável tem se manifestado inicialmente em parceiros tradicionais, como Brasil e Argentina (Ribeiro e Ungaretti, 2020). Ambos os países cultivam profundas relações econômicas com a China e firmaram ao longo do século XXI parcerias estratégicas com o país asiático (Rubio e Jáuregui, 2022).

26. Somatório contempla apenas projetos em operação, considerando que não há registros de unidades em construção. Cerca de um terço deste total (950 MW) correspondeu a acréscimos de capacidade instalada (*greenfield*). Para mais informações, ver Nunes *et al*. (2023) e CGPD, disponível em: https://www.bu.edu/cgp/.

27. Somatório inclui projetos em operação e em construção. Deste total, parcela relevante (1 GW) correspondeu a aquisição de ativos existentes (*brownfield*). Para mais informações, ver Nunes *et al*. (2023) e CGPD, disponível em: https://www.bu.edu/cgp/.

28. Sigla para *engineering, procurement and construction*. Refere-se a um tipo de contrato que compreende todas as etapas de implementação de um projeto, com custos e período de execução previamente fixados. Podem ser também referidos como *turnkey projects*. Há uma preferência de companhias chinesas por esse tipo de contrato (Chauvet *et al*., 2020). Segundo dados da CGIT, são US$ 2,26 bilhões em contratos de construção no setor de energias alternativas com envolvimento de firmas chinesas na América Latina, disponíveis em: https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/.

De um lado, o Brasil se situa como centro gravitacional dos fluxos de IED da China na América Latina, tendo sido destino de US$ 71,6 bilhões em investimentos desde 2007, com enfoque recente nos setores de tecnologia e transição energética (Cariello, 2023). De outro, a Argentina destaca-se como principal mercado na América Latina para projetos de infraestrutura construídos por firmas chinesas, com registros que somam US$ 26,6 bilhões desde 2012.[29]

A análise dos casos de Brasil e Argentina é ilustrativa quanto às potencialidades e às limitações das contribuições chinesas para as trajetórias de transição energética na América Latina, revelando, ao mesmo tempo, semelhanças e diferenças importantes, em especial no que diz respeito aos diferentes modos de atuação e engajamento da China.

3.1 Brasil

A discussão sobre a transição energética do sistema elétrico brasileiro para fontes alternativas – solar e eólica – permaneceu relativamente arrefecida no Brasil (Hochstetler, 2021; Kamigauti *et al.*, 2023). Esta conjuntura se dá provavelmente porque o país conta com fatia considerável da geração de energia elétrica baseada em fontes renováveis e um perfil de emissões de GEEs peculiar, no qual desmatamento e expansão das fronteiras agrícolas respondem pela maior parte. Contudo, na última década, motivado por uma combinação de fatores, tanto mercadológicos quanto relativos à segurança energética e compromissos assumidos na esfera multilateral, o Brasil logrou avanços notáveis no aumento da participação das energias alternativas citadas em sua matriz.

Uma das características mais emblemáticas do perfil energético brasileiro consiste no predomínio da fonte hidrelétrica. O país conta com mais de 109 GW de capacidade instalada e geração de energia estimada em 362,82 GWh, o que o coloca na terceira posição mundial em geração a partir dessa fonte, somente atrás da China e Canadá.[30] O potencial hidrelétrico brasileiro é estimado em 172 GW, dos quais mais de 60% já foram aproveitados (EPE, 2023).

Durante a última década, o Brasil passou por modificações importantes em seu sistema energético. Conforme demonstrado na tabela 2, ao mesmo tempo que a participação combinada do gás natural e do carvão mais do que duplicou no período, o maior crescimento foi relacionado às chamadas fontes alternativas (eólica e solar). Notavelmente, a geração de energia solar passara de virtualmente inexistente no início da década para 16,75 GW em 2021, enquanto as fontes eólicas apresentaram expansão de mais de 33 vezes no mesmo período, em grande medida, devido às políticas e incentivos públicos direcionados ao setor.[31]

O gráfico 1 demonstra que os acréscimos de capacidade instalada no Brasil foram liderados por fontes renováveis. As grandes hidrelétricas corresponderam a 32% das adições de capacidade, ou cerca de 26 GW. Combinadas, as fontes eólica, solar e de biomassa foram responsáveis por metade dos acréscimos de capacidade entre 2011 e 2021, totalizando 41 GW. As fontes fósseis de energia, incluindo carvão, óleo e *diesel* e gás natural, somaram 12 GW de adição de capacidade, ou 15% do total.

29. Disponível em: https://www.redalc-china.org/monitor/.

30. Disponível em: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/hydroelectricity_generation/#:~:text=Hydroelectricity%20generation%20%20Country%20rankings&text=The%20average%20for%202021%20based,and%20Barbuda:%200%20billion%20kilowatthours.

31. Disponível em: https://www.global-climatescope.org/markets/br/.

TABELA 2

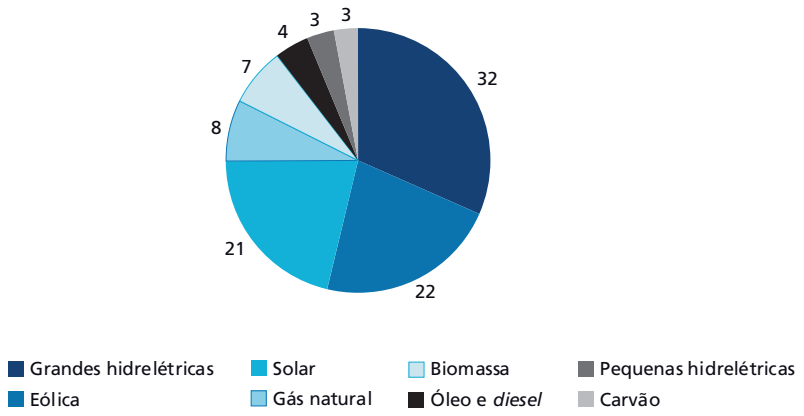
Evolução da capacidade instalada de geração elétrica no Brasil, por fonte de energia (2010-2021)
(Em MW)

Setor	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Biomassa e resíduos	9.800	10.700	11.200	12.300	13.200	13.500	14.000	14.400	14.500	14.700	15.000	15.600
Solar fotovoltaica	0	0	0	0	0	0	100	1.500	2.900	5.800	10.000	17.200
Pequenas hidrelétricas	3.700	4.200	4.600	4.800	5.000	5.100	5.400	5.600	5.800	6.100	6.200	6.400
Carvão	1.100	1.400	2.100	2.900	2.900	2.900	3.100	3.100	3.100	3.500	3.500	3.500
Eólica	900	1.500	1.900	2.200	5.000	7.700	10.100	12.400	14.300	15.300	16.600	18.900
Óleo e *diesel*	5.600	6.600	7.000	7.700	7.800	8.200	8.400	8.500	8.500	8.700	8.900	9.000
Nuclear	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Grandes hidrelétricas	77.300	78.800	82.800	87.200	87.900	89.700	101.200	101.900	101.900	103.000	103.000	103.000
Gás natural	10.900	11.000	11.000	12.100	12.600	12.600	13.200	13.800	13.800	13.800	15.400	17.000
Total	**111.300**	**116.200**	**122.600**	**131.200**	**136.400**	**141.700**	**157.500**	**163.200**	**166.800**	**172.900**	**165.600**	**192.600**

Fonte: Climatescope. Disponível em: https://www.global-climatescope.org/markets/br/.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1

Acréscimos de capacidade instalada no Brasil, por fonte de energia (2011-2021)
(Em %)



Fonte: Climatescope. Disponível em: https://www.global-climatescope.org/markets/br/.
Elaboração dos autores.

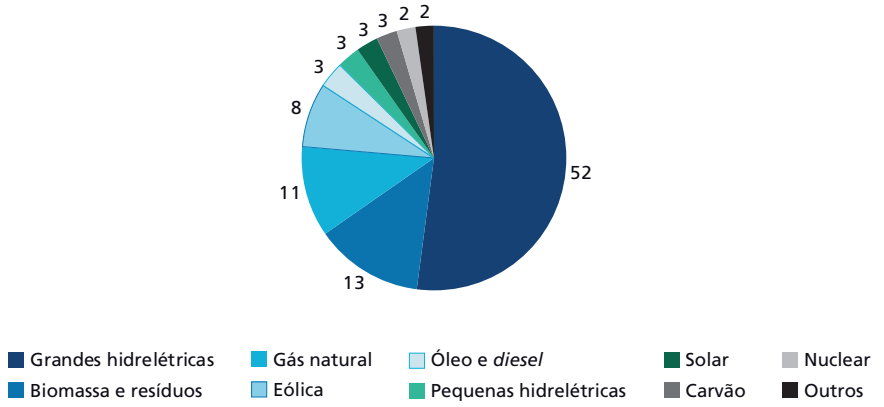
Desde o primeiro choque do petróleo[32] em 1973 os esforços brasileiros de diversificação energética se concentraram em estabelecer mecanismos capazes de promover alternativas para fontes de energia, de modo a afastar sua matriz energética da dependência desse combustível fóssil. No setor de transportes o programa Proálcool fora instituído para aprimorar técnicas e recursos na produção de etanol (inicialmente misturado com a gasolina e depois servindo como combustível autônomo para veículos à combustão); na geração de energia elétrica, a principal resposta voltou-se para a construção de dezenas de usinas hidrelétricas nas décadas de 1970 e 1980, incluindo os megaprojetos Itaipu e Tucuruí (Sovacool, 2016; Peyerl, Relva e Silva, 2023).[33]

32. Em outubro de 1973, a Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo impôs um embargo de petróleo aos países que haviam apoiado Israel durante a Guerra do Yom Kippur. O embargo causou uma crise ou choque do petróleo, cujos efeitos na política e economia globais e no planejamento doméstico dos Estados perduraram nos anos seguintes.

33. O Plano Nacional do Gás Natural (Plangás) lançado em 1987, visando à utilização do gás natural em substituição ao óleo *diesel* no transporte coletivo de passageiros e transporte pesado e a construção de termelétricas, seguiram a mesma tendência de planejamento centralizado em busca da segurança energética (Peyerl, Relva e Silva, 2023).

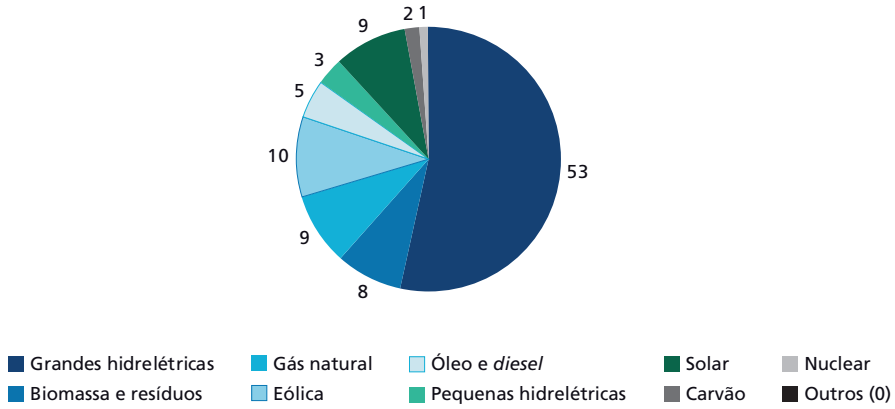
Como expresso nos gráficos 2 e 3, a geração de eletricidade e a capacidade instalada no Brasil são diversificadas, mas altamente dependentes do aproveitamento hídrico. Se, por um lado, a energia hidrelétrica é considerada fonte renovável[34] com nível relativamente baixo de emissões; por outro, há uma série de problemas sociais e ambientais frequentemente associados à construção de barragens e vulnerabilidades à segurança energética intrínsecas aos períodos de seca e estiagem prolongadas.[35]

GRÁFICO 2
Geração de eletricidade (GWh) no Brasil, por fonte (2022)
(Em %)



Fonte: EPE (2023).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Capacidade instalada (MW) de geração de eletricidade no Brasil, por fonte de energia (2022)
(Em %)



Fonte: EPE (2023).
Elaboração dos autores.

34. Utiliza-se a definição como sustentada pelas Nações Unidas (ONU) e Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) que, de modo geral, consistem em energias derivadas de fontes naturais que são reabastecidas a uma taxa maior do que são consumidas. Embora as mais conhecidas sejam as energias solar e eólica, há fontes como biomassa, geotérmica e oceânica (IPCC, 2018).

35. A instalação de barragens causa impactos sociais, incluindo deslocamento de comunidades, danos à subsistência, proliferação de insetos e a transformação do mercúrio em uma forma mais tóxica, chamada metilmercúrio. Além disso, a geração de energia hidrelétrica não é completamente limpa, pois as barragens emitem GEEs pela decomposição da matéria orgânica lançada nos reservatórios para a atmosfera ou oceano, embora em menor quantidade que as fontes fósseis (Fearnside, 2015).

O aprofundamento da crise climática e a maior conscientização por parte da comunidade internacional acerca de seus efeitos devastadores potencialmente contribuiu para a ênfase na transição energética e para incentivar o uso fontes alternativas no planejamento energético brasileiro.[36]

Na sequência dos compromissos voluntariamente assumidos pelo Brasil na Conferência de Copenhague, em 2009, o Congresso Nacional aprovou as Leis nº 12.114/2009, estabelecendo o Fundo Nacional de Mudança do Clima, e nº 12.187/2009, definindo a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com o estabelecimento de metas absolutas de redução de emissões de GEEs.

Após o Acordo de Paris, o Brasil apresentou sua primeira NDC à UNFCCC, com a meta de reduzir suas emissões de GEEs em 37% até 2025 e 43% até 2030, tendo como base 2005.[37] No entanto, em 2021, as emissões brasileiras superaram em 30% a marca de 2009, ano com o menor registro nas últimas três décadas e quando foi estabelecida a PNMC, conforme relatado pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) em 2021.

Em 2020, o Brasil atualizou suas NDCs. Entre seus principais compromissos, considerando 2005 como ano-base, as NDCs: i) reafirmaram o compromisso de reduzir as emissões líquidas totais de GEEs em 37% até 2025, e em 43% até 2030; e ii) estabeleceram o objetivo indicativo de atingir a meta de emissões líquidas zero até 2060.[38]

No entanto, apesar de a fonte hidrelétrica ser a principal componente de sua matriz energética, o Brasil é ranqueado hoje o oitavo maior emissor de GEEs do mundo (considerando a União Europeia em lugar de seus países-membros individualmente) em termos cumulativos (tabela 3). Devido ao aproveitamento extensivo do potencial hidrelétrico, o perfil das emissões brasileiras contrasta com a média global. Em 2022, cerca de 14,65 Gt de CO_2 foram lançados na atmosfera exclusivamente pelo setor de geração de energia elétrica, o que representa aproximadamente 39% das emissões setoriais mundiais.

TABELA 3
Emissões cumulativas de CO_2 por país e períodos selecionados
(Em bilhões de toneladas)

Países	1980	1990	2000	2010	2020
Estados Unidos	201,54	249,22	304,40	363,81	416,90
União Europeia	148,68	190,57	223,29	259,70	290,40
China	23,05	43,40	75,69	136,92	237,88
Reino Unido	57,07	62,70	68,48	74,01	78,16
Índia	6,75	11,01	18,92	31,67	54,40

(Continua)

36. Segundo Kamigauti *et al*. (2023) nas versões dos Planos Decenais de Expansão de Energia (PDE) após o Acordo de Paris, as NDCs são mencionadas nos textos pelo menos trinta vezes por documento. Os PDEs desenvolvidos pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) são documentos de caráter técnico e informativo que visam avaliar as perspectivas da expansão do setor de energia para o próximo decênio e sugerir ações. Disponível em: https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2032.

37. Tendo como base 2005, a NDC brasileira reafirma o compromisso de redução das emissões líquidas totais de GEEs em 37% em 2025, e assume oficialmente o compromisso de reduzir em 43% as emissões brasileiras até 2030 (Brasil, 2020).

38. As NDCs atualizadas são consideradas menos promissoras que a versão 2015, visto que as novas metas deveriam ter incorporado um ajuste proporcional. Para refletir o mesmo nível de ambição de 2015, a nova meta de redução de emissões apresentada pelo Brasil para 2030 deve ser de 57% e não de 43% (Romeiro, Genin e Felin, 2021).

(Continuação)

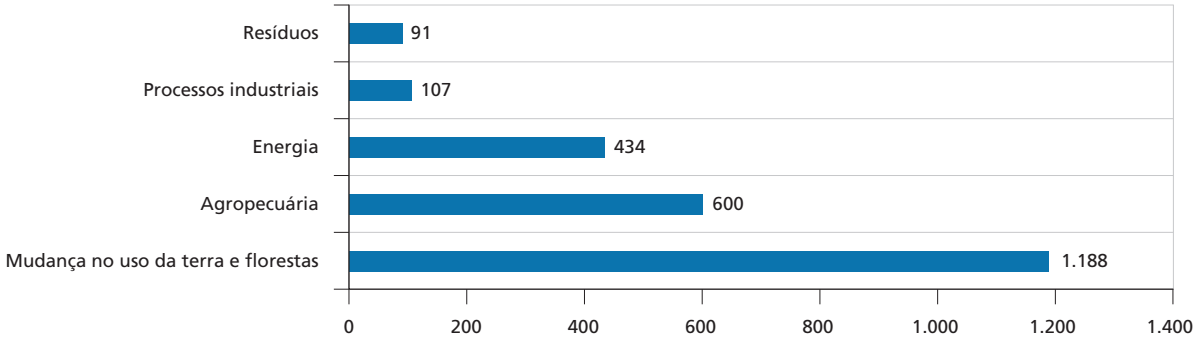
Países	1980	1990	2000	2010	2020
Canadá	12,85	17,17	22,18	27,88	33,57
África do Sul	5,50	8,62	12,15	16,49	21,03
Brasil	2,75	4,64	7,45	11,22	16,18

Fonte: Ritchie e Roser (2022).
Elaboração dos autores.

As emissões anuais brasileiras cresceram significativamente a cada década desde os anos 1950, tendo atingido o patamar de 488,88 milhões de toneladas de CO_2 em 2021. Observa-se, no entanto, que, em termos *per capita*, o Brasil ocupa a nona posição, correspondendo a cerca de 6,88 toneladas anuais (Vigna e Friedrich, 2023).[39] Segundo o Observatório do Clima (Potenza *et al.*, 2021), a parte das elevadas emissões *per capita* do país vem dos municípios pertencentes à Amazônia Legal. Com mais de 43 toneladas líquidas de CO_2 por habitante, tais emissões são cerca de três vezes maiores que as da região Centro-Oeste, segunda colocada com 13,8 toneladas *per capita*.[40] Após queda em 2017, esses indicadores voltaram a crescer por conta do avanço do desmatamento e da fronteira agrícola na região[41] (Potenza *et al.*, 2023).

As emissões brasileiras provêm desproporcionalmente da mudança no uso da terra e florestas. Como se sabe, o desmatamento é o principal responsável, desde os anos 1990, pelas emissões brasileiras (gráfico 4). A agropecuária, na segunda posição, ocasionou 25% das emissões em 2021, representando a maior alta em dezenove anos.[42]

GRÁFICO 4
Estimativa de emissões de GEEs no Brasil, por setor (2021)
(Em mil toneladas de CO_2e)



Fonte: SEEG. Disponível em: https://plataforma.seeg.eco.br.
Elaboração dos autores.
Obs.: CO_2e – dióxido de carbono equivalente.

39. A separação entre emissões totais e *per capita* é central na agenda teórica de justiça climática ao levar em consideração princípios e valores éticos de igualdade entre vidas humanas. Não obstante, as propostas sobre como operacionalizar essa diferenciação nas ações de mitigação das mudanças climáticas são controversas e, até o momento, não auferem consenso no campo político internacional, tendo em vista que diversas alternativas de equalização submetidas resultariam em inevitável fracasso diplomático. Se, por um lado, atribuir às emissões históricas maior peso de responsabilidade e ônus nas ações climáticas implicaria a refuta dos países desenvolvidos, por outro, outras ideias, como o estabelecimento de cotas de emissão *per capita*, são, efetivamente, impraticáveis (Bell, 2008).

40. Na terceira, quarta e quinta posição, respectivamente, encontram-se as regiões Sul (8,3 tCO_2), Sudeste (5,8 tCO_2) e Nordeste (3,8 tCO_2).

41. Disponível em: https://bit.ly/48zzZ2b. Acesso em: 20 set. 2023.

42. Disponível em: https://plataforma.seeg.eco.br. Acesso em: 14 ago. 2023.

Segundo o Observatório do Clima (Potenza *et al.*, 2021), esse aumento decorre da expansão da área agrícola em cerca de 3 milhões de hectares desde 2020, implicando maior consumo de fertilizantes sintéticos e calcário, além da expansão do rebanho bovino nestas mesmas áreas.

Apesar de o setor energético constar na terceira posição em emissões líquidas, o governo brasileiro tem promovido a diversificação da matriz brasileira de forma gradual e constante. A continuidade do Proinfa, instituído em 2002 (Lei nº 10.438), para promover a participação das renováveis não tradicionais no *mix* de fornecimento elétrico, atua neste sentido. Outro exemplo recente é o Renovabio (Lei nº 13.676/2017), em vigor desde 2020, para incentivar o crescimento da produção de biocombustíveis no país (Grassi e Pereira, 2019).

O interesse pelo desenvolvimento doméstico de energias alternativas também é reflexo das demandas do mercado. Na geração de energia eólica, com a elevada competição registrada nos leilões de reserva[43] iniciados em 2009, a expansão da indústria acelerou na última década. Segundo a Associação Brasileira de Energia Eólica,[44] o Brasil conta hoje com 916 parques eólicos e 10.178 aerogeradores instalados (Fontes, 2023).

Embora a atenção do planejamento energético para o desenvolvimento de energia solar tenha sido posterior e muito associada à redução dos custos internacionais, o desenvolvimento desse segmento cresceu expressivamente nos últimos anos. Em 2012 foi regulamentada a geração distribuída,[45] incluindo energia solar (Resolução Normativa nº 482/2012), e, em 2014, dinâmicas semelhantes às da energia eólica surgiram quando a Aneel realizou o primeiro leilão de reserva com energia solar centralizada (Hochstetler, 2021). Entre 2017 e 2018 as instalações solares quase triplicaram, enquanto somente no primeiro semestre de 2023 o Brasil registrou a adição de 4,1 GW de potência instalada pela micro e minigeração fotovoltaica e 360,9 mil sistemas fotovoltaicos conectados (Hein, 2023).

O desenvolvimento das indústrias brasileiras de energia solar e componentes enfrenta obstáculos significativos. As empresas brasileiras têm experiência em processamento e montagem, mas precisam melhorar suas capacidades de *design* de componentes. A falta de recursos para pesquisa e inovação, as incertezas macroeconômicas, a lacuna de financiamento e a dominação chinesa na produção de componentes solares são desafios importantes (Ferreira, 2017). Além disso, a ausência de uma política estável de energia solar no Brasil contribui para a falta de continuidade na demanda (Losekann e Hallack, 2018).

O Brasil é o maior mercado de energias renováveis da América Latina e um dos principais em termos de acréscimos de capacidade de geração renovável, ao lado dos Estados Unidos, da União Europeia, da Índia e da própria China (IEA, 2023b). Não obstante, atingir as metas de descarbonização propostas em suas NDCs mais recentes e uma proporção ainda mais alta de energia renovável em sua matriz demanda esforços significativos, sobretudo em termos de redirecionamento dos volumes de investimentos.

43. Leilões de reserva são licitações realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), nos quais são contratadas empresas de energia para disponibilizar uma quantidade específica de capacidade de geração em um determinado período.

44. Disponível em: https://abeeolica.org.br/.

45. Geração distribuída é o termo usado quando a eletricidade é gerada a partir de fontes, muitas vezes fontes de energia renováveis, próximas do ponto de uso, em vez de fontes de geração centralizadas de usinas de energia. As centrais elétricas centralizadas exigem que a energia elétrica seja transmitida por longas distâncias. Em contrapartida, a geração distribuída está localizada perto da demanda, podendo atender a uma única estrutura, como uma casa ou uma empresa, ou pode fazer parte de uma microrrede como em uma grande instalação industrial, uma base militar ou um *campus* universitário (EPA, 2023).

Os desafios para descarbonizar a economia brasileira são diversos e envolvem gargalos infraestruturais, como capacidade de conexão da rede, ausência de linhas de transmissão, dificuldades na integração de rede, barreiras de acesso ou linhas de financiamento insuficientes para atender à demanda por capital, tanto público quanto privado (Santos, 2017). Há questões de natureza política e institucional ligadas à área de regulação da transição energética e políticas industriais razoáveis para o setor.

De acordo com o Relatório sobre Clima e Desenvolvimento para o País – Brasil, do Banco Mundial, para aproveitar ao máximo o potencial de transição, o Brasil precisaria de investimentos líquidos de 0,8% de seu produto interno bruto (PIB) anualmente até 2030. Embora os bancos nacionais de desenvolvimento, particularmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sejam protagonistas no financiamento de energia limpa, a participação de investidores privados e o investimento e financiamento externo deveriam ser incentivados.

Na próxima subseção será verificado como o IED e a cooperação para o desenvolvimento da China podem contribuir para a expansão e desenvolvimento da indústria de energias alternativas e a transição energética no caso brasileiro.

3.1.1 Cooperação da China para a transição energética no Brasil

O Brasil é o maior receptor de investimentos chineses no setor energético, com mais de US$ 50 bilhões em IED de empresas chinesas no setor entre 2005 e 2022 (AEI, 2024). Como resultado, empresas e bancos do país asiático gradualmente tornaram-se atores fundamentais nas atividades que envolvem geração, transmissão e distribuição de eletricidade.

No período entre 2007 e 2022, de acordo com o Conselho Empresarial Brasil China (CEBC), o setor de eletricidade absorveu a maior parte das inversões chinesas no Brasil (45,5% do volume total), seguido pela extração de petróleo (30,4%), extração de minerais metálicos (6,2%), indústria manufatureira (6,2%), obras de infraestrutura (4,4%) e agricultura e serviços relacionados (3,4%). Os demais setores tiveram participações individuais de investimento inferiores a 2% (Cariello, 2023).[46]

O segmento de geração hidrelétrica foi impulsionado pela chegada de empresas como a China Three Gorges (CTG), em 2011; nas atividades de transmissão e distribuição, o impulso foi dado pela State Grid, cujas operações foram iniciadas em 2010 no país. Somadas, as aquisições (e projetos *greenfield*, em menor escala) destas firmas totalizam 14.776 MW na capacidade instalada de hidrelétricas na matriz brasileira.[47]

A compra de ativos de empresas nacionais e estrangeiras mostrou-se o principal mecanismo de entrada das empresas chinesas no mercado brasileiro de energia. A CTG inicialmente adquiriu 49% dos ativos da Energias de Portugal (EDP), assumindo parte das usinas hidrelétricas (UHEs) de São Manoel (700 MW), no Mato Grosso, Santo Antônio do Jari (392 MW), no Pará, e Cachoeira-Caldeirão (219 MW), no Amapá (tabela 4). A CTG também adquiriu por leilão da Aneel as UHEs de Jupiá e Ilha Solteira, em 2015; e em 2016, concluiu a compra de oito UHEs da Duke Energy (CTG Brasil, 2022a; Aneel, 2016).

46. Em relação ao número de projetos, o setor de eletricidade também se mostrou o mais atrativo, com 35,7% dos empreendimentos, seguido pela indústria manufatureira (23,4%) e os setores de tecnologia da informação (13,2%), agricultura e serviços relacionados (6,4%), extração de petróleo (5,5%) e serviços financeiros (5,1%). Outros segmentos tiveram participações menores, abaixo de 4% (Cariello, 2023).

47. Disponível em: https://www.bu.edu/cgp/.

TABELA 4
Principais aquisições de empresas chinesas em geração de energia hidrelétrica no Brasil

Ano	Investidor	Aquisição	Receptor	Volume (R$ milhões)
2018	CTG	100% da Atiaia Energia	Cornélio Brennard	940,8
2017	Spic	UHE São Simão	Cemig	7.180
2016	CTG	Oito UHEs do portfólio de ativos da Duke Energy	Duke Energy	3.700
2015	CTG	UHEs Jupiá e Ilha Solteira	Cesp	13.800
2015	CTG	UHEs Salto e Garibaldi	Triunfo Participações e Investimentos	966,7
2013	CTG	50% da UHE Cachoeira-Caldeirão	EDP	294
2013	CTG	33,3% da UHE São Manoel	EDP	3.600
2013	CTG	50% da UHE Santo Antônio do Jari	EDP	490

Fonte: Aneel (2016); CTG Brasil (2022a; 2022b); São Paulo (2020); Collet (2017); State Grid... (2017b); Brasil (2017; 2018; 2020).
Elaboração dos autores.
Obs.: Spic – State Power Investment Corporation; Cemig – Companhia Energética de Minas Gerais; e Cesp – Companhia Energética de São Paulo.

A atuação das empresas chinesas na transmissão e distribuição de energia elétrica acompanhou a expansão das atividades das empresas no segmento de geração. Estima-se que estas firmas controlem 10% da produção de eletricidade, 12% das linhas de transmissão e 12% de toda a malha de distribuição de energia elétrica no Brasil (Barbosa, 2021).

A State Grid passou a liderar o segmento de transmissão, sendo responsável pela linha Xingu-Rio, a maior linha de transmissão do mundo.[48] Houve também a aquisição do controle acionário da CPFL Energia (por R$ 14,190 bilhões) e o êxito na licitação para a construção das duas linhas de transmissão de Belo Monte, segunda maior hidrelétrica do Brasil, com 11 GW de capacidade instalada (State Grid..., 2017a; Cui e Zheng, 2019). Em particular no caso da CPFL Energia, cabe frisar que os ativos adquiridos não se limitam ao segmento de transmissão, englobando também as atividades de geração e distribuição.

A mesma firma foi responsável pela introdução do sistema de transmissão de cerca de 800 kV UHVDC (Ultra-High-Voltage Direct Current) ou UHV (*ultra-high voltage*) no projeto, tecnologia que permite o transporte de energia por distâncias intercontinentais, com perdas energéticas mínimas. As linhas de alta-tensão de Belo Monte conectam pontos de mais de 4,6 mil quilômetros de distância.[49]

A CTG também passou a operar no setor de transmissão em 2016, por meio de suas aquisições na EDP. A compra de empresas como a Litoral Sul Transmissora de Energia e a Celesc, ambas localizadas em Santa Catarina, possibilitou a expansão em cerca de 2.111 km de linhas de transmissão sob poder da empresa (Barbosa, 2021).

As duas empresas também participam do segmento de distribuição de energia elétrica. No caso da State Grid, deve-se ao controle acionário da CPFL Energia, em 2017. A CTG, por sua vez, passou a atuar no segmento por meio da EDP, que conta com unidades de distribuição em 28 municípios do estado de São Paulo e 78 no Espírito Santo. A EDP conta ainda com participação de 29,9% no capital social da Celesc, que atua no estado de Santa Catarina (EDP Brasil, 2023).

48. Disponível em: https://www.statista.com/statistics/1305820/longest-power-transmission-lines-worldwide/.

49. O projeto foi dividido em duas etapas. A primeira fase consistiu na construção de aproximadamente 2,1 mil quilômetros de linhas que conectaram Xingu, no Pará, a Estreito, em Minas Gerais. Essa fase foi inaugurada em dezembro de 2017 por meio de um consórcio formado por Furnas (24,5%), Eletronorte (24,5%) e State Grid (51%). A segunda fase envolveu a construção de mais de 2.500 km de linhas que conectam Xingu ao Rio de Janeiro, pela State Grid, obra concluída em junho de 2019 (Cui e Zheng, 2019).

TABELA 5
Principais aquisições de empresas chinesas em transmissão de energia no Brasil

Ano	Investidor	Aquisição	Receptor	Volume (R$ milhões)
2015	State Grid e Eletronorte	Segunda linha de transmissão de Belo Monte	Leilão da Aneel	1.200
2014	State Grid, Eletronorte e Furnas	Primeira linha de transmissão de Belo Monte	Leilão da Aneel	434,60
2012	State Grid e Copel	Lotes A e B do Complexo Teles Pires	Leilão da Aneel	126,44
2012	State Grid	Sete linhas de transmissão	ACS Group[1]	1.860
2010	State Grid	Sete linhas de transmissão	Plena Transmissora	3.100

Fonte: CEBC (2014; 2016; 2018); AEI (2024); Zhou *et al*. (2022); e Cavallini (2015).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Actividades de Construcción y Servicios Group.

As operações *brownfield* também predominaram em relação às fontes eólica e solar. A Spic, grande empresa no setor de renováveis, ampliou a participação no segmento eólico brasileiro ao adquirir dois parques do portfólio da Pacific Hydro Brazil em 2017 – o Millennium e o Vale dos Ventos – com capacidade total instalada de 58,2 MW (Oceania..., 2021).

Em 2019, a China General Nuclear Power (CGN) comprou o conjunto de projetos de energia eólica da Atlantic Energias Renováveis, pertencente à firma britânica Actis. Por meio dessa transação, a CGN se tornara detentora de diversos parques eólicos espalhados pelo território brasileiro, incluindo o Parque Eólico Lagoa do Barro (195 MW), no Piauí; o Complexo Morrinhos (180 MW), localizado na Bahia; o Parque Eólico Renascença V (30 MW), no Rio Grande do Norte; e também o Complexo Santa Vitória do Palmar (207 MW), no Rio Grande do Sul. No mesmo ano, a CGN adquiriu ativos da italiana Enel Green Power, com capacidade combinada de 540 MW, composta dos parques solares de Nova Olinda (292 MW) no Piauí; e Lapa (158 MW) e o Parque Eólico Cristalândia (90 MW), ambos localizados na Bahia (Enel..., 2019).

A CTG realizou importantes aquisições também no segmento eólico. A companhia adquiriu 49% em onze parques eólicos da EDP e EDP Renováveis (EDPR), em 2015. O investimento foi de US$ 333 milhões, e a capacidade instalada dos parques atinge 328 MW.

Em relação aos investimentos *greenfield*, em 2023, a EDPR inaugurou seu mais recente complexo eólico no Rio Grande do Norte, considerado o maior do Brasil, com 580 MW de capacidade e 138 turbinas. O complexo inclui quatorze parques eólicos, sendo os maiores Monte Verde I-VI, Boqueirão I-II e Jerusalém I-VI (EDP Brasil, 2023; EDP Renováveis..., 2023).[50] A empresa também inaugurou em 2021 o maior complexo solar de São Paulo e quinto maior do Brasil no município de Pereira Barreto (EDP..., 2021). Com área equivalente a 421 campos de futebol, o complexo conta com quase 600 mil placas solares e produção suficiente para abastecer um município com 751.970 habitantes. O parque adiciona 199 MW de capacidade ao portfólio da empresa no Brasil (Daguano, 2021).[51]

O controle acionário da CPFL Energia e sua subsidiária de renováveis pela State Grid possibilitou que a empresa chinesa expandisse sua atuação para os segmentos de energias alternativas no Brasil. Além de oito UHEs representando 44,83% da sua geração de energia, seu portfólio inclui 49 parques eólicos (31,72%), seis centrais geradoras hidrelétricas (CGHs) e 46 pequenas centrais

50. A empresa possui mais de 7 GW em energia solar e eólica no Brasil, sendo 800 MW já instalados no Rio Grande do Norte e mais de 300 MW em construção no estado.

51. China's Global Power Database (CGPD). Disponível em: https://www.bu.edu/cgp/.

hidrelétricas (PCHs) (10,83%), oito plantas de biomassa (8,43%), uma usina solar fotovoltaica (0,04%) e duas termelétricas (4,15%) (CPFL Energia, 2023).

TABELA 6
Principais aquisições de empresas chinesas em projetos de energias alternativas no Brasil

Ano	Investidor	Aquisição	Receptor	Volume (US$ milhões)
2019	CGN	Aquisição de ativos da Enel Green Power	Enel Green	780
2019	CGN	Aquisição de ativos da Atlantic Renováveis	Actis	1.030
2017	Spic	Aquisição dos ativos de energia eólica da Pacific Hydro Brasil	Pacific Hydro Brasil	-
2017	State Grid	Aquisição do controle acionário (54,64% das ações) da CPFL Energia	CPFL Energia	4.500
2015	CTG	49% da participação de onze parques eólicos	EDP Renováveis	333

Fonte: AidData, disponível em: https://china.aiddata.org/; CGPD, disponível em: https://www.bu.edu/cgp/; Zhou *et al*. (2022); e State Grid... (2018).
Elaboração dos autores.

A China também marca presença na indústria de biomassa no Brasil em razão das aquisições realizadas por State Grid e China Oil and Foodstuffs Corporation (COFCO). Em conjunto, os projetos comissionados adicionam 683 MW à capacidade instalada de biomassa no Brasil,[52] cuja tradição e tecnologia no processamento da cana-de-açúcar são reconhecidas internacionalmente. A biomassa representa 9,1% da geração de energia elétrica brasileira e 77,5% dessa potência instalada é composta por energia do bagaço da cana-de-açúcar (Costa *et al*., 2022).

A COFCO adquiriu o controle da Noble Agri Limited por cerca de US$ 750 milhões, incluindo seu portfólio de quatro usinas sucroalcooleiras em São Paulo, em 2015: Catanduva, Meridiano, Potirendaba e Sebastianópolis (Ramos, 2016). Já a State Grid incorporara as usinas do portfólio da CPFL Energia após a aquisição do controle acionário da empresa em 2017. Atualmente, a empresa conta com oito usinas em quatro estados brasileiros.

Há também importantes investimentos chineses no mercado de baterias, módulos fotovoltaicos e veículos elétricos brasileiros, liderados pelo conglomerado BYD (*build your dreams*), cuja subsidiária (BYD Brasil) anunciou recentemente investimentos de R$ 3 bilhões para a construção de seu terceiro complexo industrial e primeiro destinado à fabricação de veículos elétricos no país, no município de Camaçari (Bahia), a partir da compra dos ativos da Ford na região (Nery, 2023).

A BYD já contava com duas unidades fabris no Brasil, em Campinas (São Paulo), em operação desde 2017 e 2022, respectivamente, voltadas para a fabricação de módulos fotovoltaicos.[53] Em seu anúncio, a BYD destacou que produzirá chassis para ônibus e caminhões elétricos, além de processar lítio e ferro fosfato em baterias que também terão como destino a exportação. Uma das unidades será destinada exclusivamente ao processamento de lítio e fosfato, o que teria como vantagem a proximidade com o triângulo do lítio, onde Argentina, Bolívia e Chile abrigam 56% das reservas do metal essencial na produção de baterias (Mangione, 2023).

Com relação aos financiamentos chineses para os setores renováveis, o Banco Industrial e Comercial da China (Industrial and Commercial Bank of China – ICBC) aportou cerca de US$ 1 bilhão para a aquisição do complexo hidrelétrico Jupiá e Ilha Solteira pela subsidiária da CTG, a Rio Paraná Energia, em 2016. Outra atuação expressiva foi o cofinanciamento do Banco

52. Disponível em: https://www.bu.edu/cgp/.

53. Os outros dois complexos referem-se às unidades produtivas de Campinas e à fábrica de baterias no Polo Industrial de Manaus (PIM), dedicada à produção de baterias de fosfato de ferro-lítio (LiFePO4) (BYD..., 2022).

da China com o Santander na construção do Parque Solar Ituverava, na Bahia, com capacidade de 254 MW e valor estimado de US$ 400 milhões, pela Enel Green Power.[54]

Apesar dos avanços no estabelecimento de diálogo e da expansão dos IEDs em energias alternativas no Brasil, a perspectiva da participação da China para alavancar a transição energética e a descarbonização da economia brasileira é defrontada com outras esferas, nas quais a intensificação das relações econômicas entre os países resulta no aprofundamento da degradação ambiental e das emissões.

Um dos principais desafios nesse quesito emerge no campo das relações comerciais, uma vez que a China é o país que mais importa soja, minério de ferro e petróleo cru do Brasil, mercadorias cujas atividades produtivas geram impactos consideráveis no desmatamento e degradação do solo e meio ambiente (OEC, 2023). Diversos estudos demonstram os efeitos negativos do crescimento da demanda chinesa por tais recursos no desmatamento e na elevação das emissões (Fuchs, 2020; Kim e Tromp, 2021; Silva *et al.*, 2020).

Os impactos são particularmente acentuados pelo crescimento da demanda chinesa por soja, que eleva os preços internacionais e, consequentemente, estimula agricultores brasileiros a expandir a produção (Fuchs, 2020). O aumento da produção brasileira se dá normalmente pela expansão do uso das terras, principal fator gerador de emissões de GEEs (e não pelo aumento da produtividade). Por isso, a fiscalização insuficiente muitas vezes implica desmatamento e expansão da fronteira agrícola. Projetos de infraestrutura e a expansão da mineração frequentemente ocasionam impactos ambientais negativos, sobretudo na região amazônica (Fearnside, Figueiredo e Bonjour, 2012).

O direcionamento extensivo do IED para setores fósseis da economia nacional, sobretudo o petróleo, também constitui problema relevante. Com a descoberta da camada pré-sal, as grandes petroleiras estatais chinesas – China National Petroleum Corporation (CNPC), China Petroleum and Chemical (Sinopec), Sinochem e China National Off-shore Oil Corporation (CNOOC) – tornaram-se ativas do setor. Em 2021, 85% dos investimentos chineses no Brasil foram destinados ao setor de petróleo, o equivalente a cerca de R$ 5 bilhões, sendo 97% do volume destinado a projetos *greenfield* (Cariello, 2022).

3.2 Argentina

A transição energética argentina revela desafios atrelados às dinâmicas relacionadas à crescente presença de entidades chinesas no setor de energias renováveis na América Latina. Nas últimas décadas, o país tem manifestado crescente interesse em garantir opções de fontes adicionais para a garantia da segurança energética. Há motivações que envolvem fatores como preocupações com a crise climática, volatilidade dos preços de petróleo e gás e necessidade de modernizar a infraestrutura energética (Clementi *et al.*, 2019).

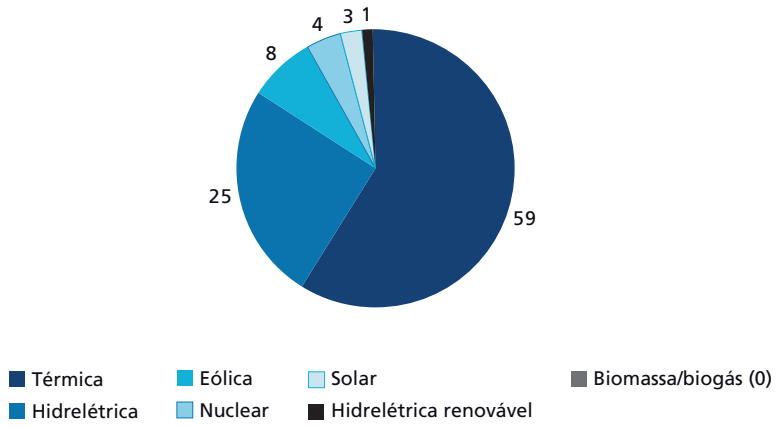
Em cumprimento ao Acordo de Paris, a Argentina apresentou, em 2015, sua primeira NDC, cuja meta inicialmente consistia em não exceder a emissão líquida de 483 milhões de toneladas de dióxido de carbono ($MtCO_2e$) até 2030, o que representaria uma redução de 18% em relação a um cenário de continuidade (*business as usual* – BUA) (Panadeiros, 2020). Em dezembro de 2020, a NDC argentina seria atualizada, prevendo o compromisso de não exceder emissões líquidas de

54. Disponível em: https://china.aiddata.org/. Acesso em: 11 maio 2023.

349 $MtCO_2e$ até 2030, correspondendo a uma redução adicional de 26% nas emissões em relação à primeira NDC apresentada pelo país.[55]

A efetivação dos compromissos citados e o atingimento da meta de neutralidade de carbono até 2050 exigiriam, entretanto, uma profunda reestruturação do sistema energético, altamente dependente de fontes fósseis. Esta estrutura constitui a principal fonte de emissões de GEEs do país[56] (Climate Transparency, 2022). O gás natural[57] e o petróleo respondem, respectivamente, por 52% e 32% da oferta primária de energia[58] (Argentina, 2021) e, em conjunto, representam mais de 60% da geração total de eletricidade no país (Nogar, Clementi e Decunto, 2021). Em 2022, as fontes de energia térmica (gás natural, óleo e *diesel* e carvão) corresponderam à parcela relevante dos cerca de 43 GW de capacidade instalada de geração na Argentina (gráfico 5).

GRÁFICO 5
Capacidade instalada (MW) de geração de eletricidade na Argentina, por fonte de energia (2022)
(Em %)



Fonte: Cammesa (2023).
Elaboração dos autores.
Obs.: De acordo com a legislação nacional da Argentina (2015), apenas as hidrelétricas com até 50 MW de capacidade são consideradas renováveis.

A despeito do predomínio fóssil, a Argentina tem avançado na incorporação de fontes renováveis, diversificando sua matriz elétrica e reduzindo sua dependência de combustíveis tradicionais (Lampis *et al.*, 2022). Entre 2010 e 2021, foram acrescidos 7 GW de capacidade a partir de fontes não fósseis de energia,[59] ou 43% do total, liderados pelos segmentos eólico e solar (gráfico 6). Embora menos intensivo em emissões se comparado ao petróleo e ao carvão, observou-se o acréscimo de 8 GW de capacidade instalada a partir do gás natural, equivalente a 50% do total, reproduzindo o dilema relacionado à escolha entre adição e transição energética, bem como o trilema entre segurança energética, equidade e sustentabilidade ambiental.

55. Disponível em: https://climateactiontracker.org/countries/argentina/targets/. Acesso em: 20 jul. 2023.

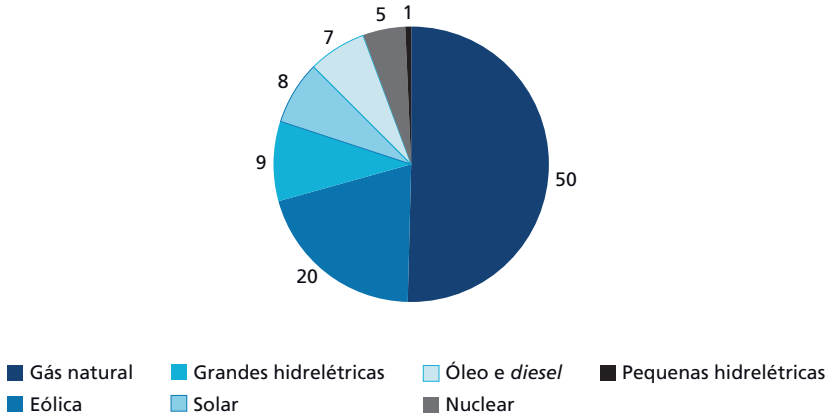
56. O setor agrícola é o segundo mais relevante, responsável por 32% das emissões de GEEs, seguido por atividades que envolvem processos industriais, com 6% (Climate Transparency, 2022).

57. Além da geração de eletricidade, o gás natural é amplamente utilizado nos setores industrial e residencial, enquanto o setor de transportes também se baseia fortemente em combustíveis fósseis, com exceção dos trens elétricos existentes nas principais cidades (Goette e Chincuini, 2023).

58. As fontes não fósseis representam 13% da oferta primária de energia, contemplando energia nuclear (4%), renováveis (6%) e grandes hidrelétricas (3%) (Argentina, 2021).

59. Durante o período mencionado, foram acrescidos 3,2 GW de capacidade eólica e 1,2 GW de solar. Além de 1,6 GW de capacidade decorrente de grandes hidrelétricas (acima de 50 MW) e outros 800 MW de energia nuclear.

GRÁFICO 6
Acréscimos de capacidade instalada na Argentina, por fonte de energia (2011-2021)
(Em %)



Fonte: Climatescope. Disponível em: https://www.global-climatescope.org/markets/ar/.
Elaboração dos autores.

TABELA 7
Evolução da capacidade instalada de geração elétrica na Argentina, por fonte de energia (2010-2021)
(Em MW)

Setor	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Biomassa e resíduos	0	0	0	20	20	20	20	20	20	40	10	10
Solar fotovoltaica	0	0	10	10	20	20	20	20	200	500	800	1.200
Pequenas hidrelétricas	400	400	400	400	400	400	500	500	500	500	500	500
Carvão	700	700	700	700	700	700	700	700	700	700	700	700
Eólica	40	100	100	200	200	200	200	200	800	1.500	2.600	3.300
Óleo e *diesel*	600	1.100	1.400	1.400	1.400	1.400	1.800	1.700	1.500	1.300	1.300	1.700
Nuclear	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
Grandes hidrelétricas	9.300	9.800	9.800	9.800	9.800	9.800	9.800	9.800	9.800	9.800	9.900	10.800
Gás natural	15.500	16.000	17.000	17.000	17.000	17.600	18.300	20.600	22.400	22.600	23.000	23.600
Total	**27.540**	**29.100**	**30.410**	**30.530**	**30.540**	**31.940**	**33.140**	**35.340**	**37.720**	**38.740**	**40.610**	**43.610**

Fonte: Climatescope. Disponível em: https://www.global-climatescope.org/markets/ar/.
Elaboração dos autores.

A partir de 2015, a participação de fontes renováveis na geração de eletricidade na Argentina cresceu de forma significativa. Entre 2016 e 2021, a parcela das fontes renováveis na matriz elétrica, excluindo hidrelétricas acima de 50 MW, cresceria de cerca de 2% para 12,3% (Climate Transparency, 2022). Segundo a Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa), empresa argentina que opera o mercado atacadista de energia do país, a demanda total de energia elétrica em 2022 foi abastecida em 13,9% por fontes renováveis,[60] constituindo um crescimento de 11,51% em relação ao ano anterior (Argentina, 2023a).

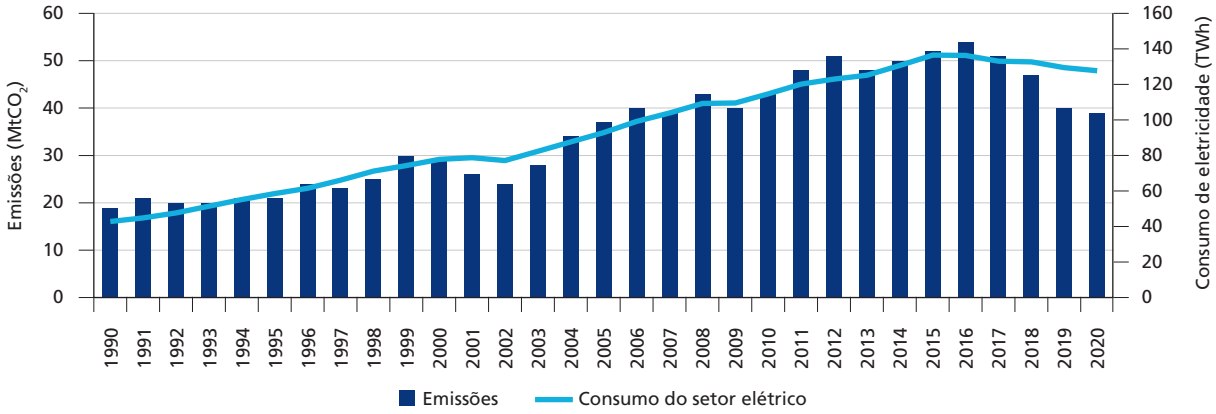
A diversificação da matriz elétrica e o uso mais intensivo de fontes renováveis contribuíram para reduzir as emissões do setor de geração. Entre 2016 e 2021, houve queda de 24,7% na intensidade

60. Atualmente, a Argentina possui 192 projetos operacionais de energias renováveis que somam mais de 5 GW de potência (5.188 MW), permitindo abastecer a demanda elétrica de mais de 5,3 milhões de residências (Argentina, 2023a).

das emissões,[61] cerca do triplo dos 8% identificados para os países do Grupo dos Vinte (G20) durante o mesmo período. Os benefícios desta redução associam-se com a possibilidade de assegurar o fornecimento de eletricidade e atender ao crescimento da demanda em paralelo à estabilização ou mesmo mitigação das emissões de GEEs (Clementi *et al.*, 2019; Climate Transparency, 2022). O gráfico 7 ilustra essa relação e sinaliza o declínio das emissões referentes ao setor de eletricidade nos últimos anos.

GRÁFICO 7

Consumo de energia elétrica e emissões relativas ao setor de eletricidade na Argentina (1990-2020)



Fonte: International Energy Agency. Disponível em: https://www.iea.org/countries/argentina.
Elaboração dos autores.

Embora o consumo de energia elétrica na Argentina tenha estagnado a partir de meados da década passada, e declinado em 2020 em razão dos efeitos da pandemia, as emissões derivadas do setor de geração apresentaram queda significativa a partir de 2017. Coratrori, Rabinovich e Perczyk (2021) identificaram redução de 21,2% na Intensidade de Emissões da Geração Elétrica (Iege),[62] entre 2017 e 2019, como resultante de fatores conjunturais e estruturais, incluindo retração da demanda por eletricidade e maior integração de capacidade nuclear e renovável à rede elétrica, reduzindo a necessidade de abastecimento do parque termelétrico.

A ampliação de capacidades renováveis foi influenciada por esforços políticos, regulatórios e institucionais empreendidos ao longo da década passada. Promulgada em 2015, a Lei nº 27.191 – Regime Nacional de Promoção da Utilização de Fontes de Energia Renováveis para a Produção de Eletricidade – estabeleceu que até 2025 pelo menos 20% da energia elétrica na Argentina deveria ser proveniente de fontes renováveis (Argentina, 2015). A referida legislação estabeleceu as bases legais e criou marcos regulatórios para promoção das energias renováveis no país (Barrera, Sabbatella e Serrani, 2022; Blanco e Keesler, 2022).

61. Medida que considera a razão entre a geração de eletricidade e as emissões associadas a esta atividade. No caso da Argentina, para cada quilowatt-hora (kWh) de eletricidade, 288 g de CO_2 são emitidos, intensidade inferior à média dos países do G20 (Climate Transparency, 2022).

62. A Iege faz parte de um conjunto de métricas empregadas para identificar avanços e retrocessos na transição energética argentina, em particular na descarbonização da geração de eletricidade. O seu cálculo é medido em tCO_2/MWh e incorpora dados referentes ao consumo de combustíveis para geração elétrica, o fator de emissão médio e a geração de eletricidade por fonte. A Iege experimentou uma redução de 21,2% desde meados de 2017 até o final de 2019 de cerca de 345 tCO_2e/GWh para um nível de 272 tCO_2e/GWh, mantendo-se estável em 2020.

Implantado em 2016, o programa RenovAr consistiu no instrumento para implementar as metas previstas na legislação nacional. O programa estruturou-se em chamadas abertas, nas quais o Ministerio de Energía e Minería (Minem) apresentava as diretrizes e os requisitos técnicos e financeiros para a participação das empresas interessadas. Estas empresas ofertavam projetos de acordo com os pedidos de propostas da Cammesa e os detalhavam em termos de capacidade de geração, tecnologia utilizada, localização e preço pela energia gerada. As propostas vencedoras foram premiadas com contratos de fornecimento de energia de longo prazo (Power Purchase Agreement – PPA) entre as empresas geradoras e a Cammesa, garantindo a compra da energia por um período determinado (IFC, 2019).

Com o objetivo de atrair investimentos, as chamadas do programa previam benefícios fiscais, isenção de impostos sobre valor agregado e taxas de importação, mecanismos facilitados de financiamento e arranjos regulatórios e contratuais específicos (Panadeiros, 2020; Clementi *et al.*, 2019). Os incentivos incluíam também a possibilidade de celebração de acordos de compra de energia (PPA) entre geradores e grandes consumidores de energia, igualmente obrigados a atingir metas individuais de consumo de energias renováveis.[63]

Desde 2016, foram realizadas três rodadas de licitação (1, 1.5 e 2), responsáveis por adjudicar 4,46 GW de capacidade, distribuídos em 147 projetos. Nestas rodadas, as empresas apresentaram projetos de investimento e o preço pelo qual estariam dispostas a vender a energia gerada pelas unidades, sendo a Cammesa a entidade responsável por administrar os contratos de longo prazo de compra de energia.

Em termos de capacidade instalada, houve predomínio dos projetos eólicos e solares, responsáveis, respectivamente, por 55% e 39% do total ofertado. Somados, os projetos de biomassa, biogás e pequenas centrais hidrelétricas representaram 6% da capacidade licitada nas três primeiras rodadas do programa RenovAr.

TABELA 8
Projetos ofertados nas rodadas de licitação do programa RenovAr, por fonte de energia (2016-2017)
(Em MW)

Fonte	Rodada 1	Rodada 1.5	Rodada 2	**Total**
Eólica	707,45	765,35	993,43	**2.466,23**
Solar	400	516,18	816,25	**1.732,43**
Biomassa	14,5	0	143,22	**157,72**
Biogás	8,63	0	69,34	**77,97**
Pequenas hidrelétricas	11,37	0	20,77	**32,14**
Total	**1.141,96**	**1.281,53**	**2.043**	**4.466,49**

Fonte: Programa RenovAr. Disponível em: https://bit.ly/46NgQcc.
Elaboração dos autores.

As condições normativas, financeiras e regulatórias favoráveis ao desenvolvimento de projetos renováveis atraíram interesse do setor privado, incluindo investimentos chineses. Estes apresentaram propostas para desenvolver projetos de energia eólica e solar (Lucci e Garzón, 2019; Nuñez, 2020; Rubio e Jáuregui, 2022). As companhias chinesas, líderes na manufatura, exportação e desenvolvimento de

63. Disponível em: https://www.global-climatescope.org/markets/ar/. Acesso em: 10 jul. 2023.

tecnologias eólicas e solares, estiveram presentes nas duas primeiras rodadas de licitação do programa,[64] em particular (quadro 3).

QUADRO 3
Participação chinesa em projetos eólicos e solares no marco do programa RenovAr

Ofertante	Fonte	Província	Nome do projeto	Rodada	Capacidade instalada (MW)	*Status* (2023)
Envision	Eólica	Buenos Aires	Vientos del Secano	1	50	Em operação
Envision/Sowitec	Eólica	Buenos Aires	García del Río		10	Em operação
Envision	Eólica	Neuquén	Los Meandros		75	Em construção
Envision	Eólica	Río Negro	Cerro Alto		50	Suspenso
Jemse	Solar	Jujuy	Caucharí 1		100	Em operação
Jemse	Solar	Jujuy	Caucharí 2		100	Em operação
Jemse	Solar	Jujuy	Caucharí 3		100	Em operação
Sinohydro	Eólica	Buenos Aires	Pampa	1.5	100	Cancelado
Jinko Solar	Solar	San Juan	Iglesia-Guañizuil		80	Em operação
SoEnergy	Solar	San Juan	Sarmiento		35	Em planejamento

Fonte: Programa RenovAr. Disponível em: https://bit.ly/46NgQcc.
Elaboração dos autores.

No segmento eólico, a Envision capturou 185 MW dos 708 MW concedidos na rodada 1, enquanto a Sinohydro Corporation conquistou 100 MW na rodada 1.5. Do total da capacidade eólica concedida nas duas primeiras rodadas, duas empresas chinesas adjudicaram 285 MW de capacidade, ou 19% do total (Oetec, 2016).

Os projetos de García del Río e Vientos del Secano, ambos situados na província de Buenos Aires, foram inaugurados em 2019 e 2020, respectivamente. O projeto de Cerro Alto, que seria originalmente cofinanciado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi suspenso pela Envision, que o fundiu ao empreendimento de Los Meandros.[65] Enquanto isso, a Cammesa rescindiu o contrato do parque eólico Pampa em razão do descumprimento de compromissos assumidos pela empresa chinesa, incluindo atrasos no início das obras e na contratação de pessoal (Spaltro, 2018).

Como resultado da rodada 1, no segmento de energia solar, foi concedida à Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (Jemse), empresa pública local de energia, a licitação para construir um complexo solar em Caucharí, na província de Jujuy. A construção e a operação do parque solar ficaram sob responsabilidade de duas empresas chinesas, a Power Construction Corporation of China (PowerChina) e a Shanghai Electric, enquanto a Talesun forneceu os painéis solares (Rubio e Jáuregui, 2022).

O custo da obra ficou ao redor de US$ 540 milhões, dos quais US$ 331 milhões foram financiados pelo Banco de Exportação e Importação da China (China Export-Import Bank – Chexim)

64. A rodada 2 do programa RenovAr, lançada em novembro de 2017, teve pouca participação de empresas chinesas (Nuñez, 2020), refletindo desafios na concretização dos projetos. A crise cambial de 2018 agravou o acesso ao financiamento (Panadeiros, 2020), enquanto a falta de infraestrutura de transmissão de alta-tensão também reduziu o interesse chinês (Jáuregui, 2021).

65. Embora isso tenha aumentado o tamanho do projeto para 125 MW de capacidade e a construção tenha se iniciado em 2019, ainda não foi inaugurado (Jáuregui, 2021).

e o restante por títulos verdes[66] emitidos pelo governo provincial de Jujuy (Lucci e Garzón, 2019). A inauguração de Caucharí ocorreu em outubro de 2019 e a comercialização da energia iniciou-se cerca de um ano depois. O funcionamento das três unidades entrega ao sistema integrado argentino energia suficiente para suprir 70% do consumo atual da província de Jujuy (Ortiz, 2021).

Durante a rodada 1.5, a Jinko Solar foi contratada para construir o parque solar Iglesia Estancia Guañizuil, na província de San Juan, com uma capacidade de geração de energia de 80 MW. O projeto exigiu investimentos de US$ 104 milhões e tem vida útil de trinta anos. Inaugurada em 2019, a unidade é atualmente um dos parques de maior capacidade de geração de energia solar do país e tem em sua composição 290 mil módulos fotovoltaicos providos pela companhia chinesa, capazes de produzir energia suficiente para abastecer 60 mil residências (Nogar, Clementi e Decunto, 2021).

Considerando as participações diretas e indiretas, as empresas chinesas obtiveram 415 MW (45% do total concedido) em energia solar nas duas primeiras rodadas do programa RenovAr (Oetec, 2016). Dos 97% dos projetos concedidos nestas duas rodadas,[67] as firmas do país asiático ficaram com 29% do total, seguidas pelas espanholas (17%); os 54% restantes foram distribuídos entre companhias argentinas e de outros países (Rubio e Jáuregui, 2022).

Destacam-se outros projetos que contaram com aportes de IED de companhias chinesas. Em 2017, a Xinjiang Goldwind Science & Technology (Goldwind) investiu na construção das fazendas eólicas Loma Blanca I, II e III (cada uma com 52 MW de potência) e Loma Blanca IV (com 103 MW de potência), todas situadas na província de Chubut, no sul do país. A mesma Goldwind[68] investiu no parque eólico Miramar I (com 96 MW de potência), cuja adjudicação havia sido inicialmente concedida à espanhola Isolux na rodada 1.5 do RenovAr (Ungaretti, 2022; Jáuregui, 2021).

Rubio e Jáuregui (2022) argumentam que os chineses têm mesclado interesses de expansão global com o objetivo da Argentina de progredir para uma matriz energética mais diversificada e sustentável, atuando de forma alinhada aos programas governamentais e em coordenação com entidades locais e empresariais, também responsáveis por arregimentar acordos de cooperação e atrair financiamentos.

Estima-se que as companhias chinesas estejam envolvidas com a operação de cerca de 1 GW de ativos eólicos e solares na Argentina, equivalente a um quinto da capacidade de energia renovável do país sul-americano (Ungaretti, 2022). Ugarteche e León (2022) ainda recordam que, mesmo em casos em que as empresas ou bancos chineses não sejam os principais financiadores, diversos projetos contam com serviços de construção e engenharia de firmas chinesas ou com a implementação de tecnologias chinesas, como turbinas eólicas e células e módulos fotovoltaicos.

Em diferentes ocasiões, os investimentos e/ou financiamentos são acompanhados pelo envolvimento de entidades chinesas em projetos de infraestrutura relacionados, atuação que ocorre

66. Trata-se de um título de dívida ou instrumento de renda fixa rotulado como verde pelo emissor e utilizado para captar recursos para projetos climáticos e ambientalmente sustentáveis. Para se qualificar como um título verde, o projeto deve ser verificado por uma terceira parte, como a Climate Bond Standard Board, que certifica se os fundos são destinados a projetos que trazem benefícios ambientais (Lucci e Garzón, 2019; Bhattacharyya, 2021).

67. Nas rodadas 1 e 1.5, 97% dos projetos concedidos foram para geração de energia solar e eólica, enquanto os 3% restantes foram distribuídos entre projetos de biogás, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas.

68. Em conjunto, as unidades constituem o maior projeto eólico desenvolvido por uma empresa chinesa na Argentina. Em abril de 2021, quatro unidades entraram em operação (Loma Blanca I, II e III e Miramar I) e foram incorporadas ao sistema integrado da Argentina (Especial..., 2021).

especialmente por meio de construção.[69] Por exemplo, a PowerChina, empresa associada ao processo de construção e operação do parque solar de Caucharí, foi contratada pela Goldwind para fornecer os serviços de construção e engenharia das quatro unidades de Loma Blanca e do parque eólico de Miramar, anteriormente mencionadas (Nuñez, 2020; Lewkowicz, 2022).

Considera-se projeto de infraestrutura um serviço entre um cliente e um fornecedor por meio de um contrato, no qual a propriedade pertence ao cliente. A participação chinesa em projetos de infraestrutura não se limita à construção propriamente dita, incluindo atividades ao longo do ciclo de vida do projeto. Ou seja, contempla desde a concepção, *design* e construção até processos pós-construção, como monitoramento, manutenção e operação (Peters, 2020; 2023).

A tabela 9 apresenta projetos que contaram com o envolvimento de entidades chinesas em projetos de infraestrutura de fontes não fósseis de energia na Argentina.

TABELA 9

Projetos de infraestrutura em fontes não fósseis de energia com envolvimento de firmas chinesas, por montante e *status*

Projeto	Ano	Empresa chinesa	Montante (US$ milhões)	*Status*
Parque eólico Arauco	2015	PowerChina e Hydrochina Corp.	300	Em operação
Hidrelétricas Nestor Kirchner e Jorge Cepernic	2016	CEEC e China Ghezouba Co. (CGGC)	4.714	Em construção
Parque eólico Loma Blanca	2016	PowerChina e Goldwind	665	Em operação
Parque eólico Vientos del Secano	2017	Envision Energy	200	Em operação
Parque eólico Vientos de Miramar	2018	Goldwind	75	Em operação
Parque eólico García del Río	2019	Envision Energy	17	Em operação
Planta Solar Guañizuil	2019	Jinko Solar	103	Em operação
Planta Solar Cafayate	2019	PowerChina	50	Em operação
Parque Solar Caucharí	2019	PowerChina e Shanghai Electric	390	Em operação
Central Nuclear Atucha III	2020	China National Nuclear Corp. (CNNC)	7.900	Em planejamento
Represa hidrelétrica Portezuelo del Viento	2020	PowerChina e Sinohydro	1.023	Em planejamento

Fonte: Red ALC-China. Disponível em: https://www.redalc-china.org/monitor/. Acesso em: 10 maio 2023.
Elaboração dos autores.

A entrada da Argentina na BRI, firmada após visita do então presidente Alberto Fernández à China, em fevereiro de 2022, gerou expectativas em relação à chegada de novos investimentos e financiamentos. Estipulou-se que o ingresso na BRI resultaria em US$ 23,7 bilhões em financiamentos para projetos de infraestrutura, incluindo novos e os já em andamento, visando cobrir necessidades em diferentes áreas, incluindo a promoção de projetos de transição energética (Ungaretti *et al.*, 2022).

A mobilização desses recursos se orientaria para o financiamento de projetos prioritários e se canalizaria por meio de dois mecanismos. O primeiro deles consiste no Diálogo Estratégico para Coordenação e Cooperação Econômica (Decce), arranjo firmado ainda em 2013 que tem em sua composição a Chancelaria Argentina e a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da China (National Development and Reform Comission – NDRC). O segundo corresponde ao grupo

69. Contratos geralmente firmados sob modalidade EPC (*engineering, procurement and construction*). Trata-se de um tipo de contrato que compreende todas as etapas de implementação de um projeto, com custos e período de execução previamente fixados, não envolvendo propriedade. Podem ser também referidos como *turnkey projects*. Há uma preferência de companhias chinesas por esse tipo de contrato (Chauvet *et al.*, 2020).

ad hoc criado pelos dois governos com o objetivo de trabalhar no Plano de Cooperação no marco da BRI (Dinatale, 2022; Argentina, 2022a).

O primeiro mecanismo envolve US$ 14 bilhões em projetos já aprovados durante a V Reunião do Decce, realizada cerca de um mês antes da visita do ex-presidente Alberto Fernández à China (Argentina, 2022b). O empreendimento considerado mais relevante envolve a retomada da usina nuclear Atucha III, projeto originalmente acordado em 2015 que promete acrescentar 1.200 MW de capacidade ao sistema elétrico argentino.

O contrato assinado entre as estatais China National Nuclear Corporation (CNNC) e Nucleoeléctrica Argentina, em fevereiro de 2022, prevê investimentos de mais de US$ 8 bilhões para engenharia, construção, comissionamento e entrega de um reator HPR-1000 (Hualong), de tecnologia chinesa (Ungaretti *et al.*, 2022). A expectativa é que o ICBC seja o principal financiador da nova central nuclear, que seria a quarta do país (Koop, 2022).

Adicionalmente, consta, entre os projetos aprovados no âmbito do Decce, a ampliação dos parques solares de Caucharí para 500 MW[70] e de Cerro Arauco, na província de La Rioja, cuja potência instalada será expandida em 200 MW (Dinatale, 2022; Lewkowicz, 2022). Espera-se também maior envolvimento de firmas chinesas no segmento de transmissão de eletricidade, como já ocorre no Brasil, Chile e Peru, conforme manifestado nas tratativas em torno do projeto Amba I, que prevê a modernização da rede elétrica da área metropolitana de Buenos Aires (Ellis, 2022).

Em janeiro de 2022, representantes da Secretaria de Energia da Argentina e da China Electric Power Equipment and Technology (CET), subsidiária da State Grid, reuniram-se para firmar os termos do contrato. O projeto de US$ 1,1 bilhão deve contar com financiamento do ICBC e envolve a construção de uma nova estação transformadora e de mais de 500 km de linhas de alta-tensão (Restivo, 2022; Guarino, 2022).

Na Argentina, trata-se de um consenso que a expansão da capacidade de energia renovável e a conexão de novas instalações ao sistema elétrico dependem de investimentos em capacidade de transmissão (Soto *et al.*, 2022; Gandini, 2023). Estima-se que sejam necessários US$ 5,75 bilhões em investimentos para manutenção de infraestruturas existentes e construção de 6 mil quilômetros de novas linhas de transmissão e estações transformadoras até 2030, o que permitiria escoar o potencial eólico e solar presente, sobretudo, nas regiões Norte e Sul do país (Snapshot..., 2023).

Além dos projetos acordados no âmbito do Decce, o governo argentino apresentou uma carteira de projetos renováveis para serem financiados no marco do Plano de Cooperação da BRI. As propostas englobam os parques eólicos El Escorial e Antonio Morán, ambos na província de Chubut, o complexo hidrelétrico Potrero del Clavillo-El Naranjal, entre as províncias de Catamarca e Tucumán, e o projeto Bio Futuro Energía Regenerativa, em Santa Fé. Para estes projetos, a expectativa é que o financiamento chinês contemple mais de 80% dos custos de construção e seja realizado em iuane, prevendo ainda maior integração produtiva entre empresas locais e chinesas (La Argentina..., 2023).

A China demonstra, portanto, ser parceira na trajetória de diversificação energética argentina, em especial por meio do provimento de capitais, insumos e tecnologias e da formação de arranjos de cooperação energética. Para Jáuregui (2021), é vital aos interesses do país sul-americano impulsionar

70. Em outubro de 2022, a Secretaria de Energia da Argentina autorizou a construção das unidades de Caucharí IV e V, que permitirão o acréscimo de mais 200 MW de capacidade de geração. Estima-se que os custos dessa ampliação sejam de US$ 250 milhões (Espina, 2022).

a cooperação energética com a China por meio de diferentes mecanismos, como a própria BRI, catalisando o potencial desse relacionamento em termos de transição energética e transferência de conhecimentos e tecnologia, bem como sua aplicação para o desenvolvimento de capacidades locais.

De acordo com o Plano de Transição Energética até 2030, publicado em junho de 2023, a Argentina está buscando gerar 57% de sua eletricidade a partir de fontes renováveis até o final da década[71] e construir 5 mil quilômetros de novas linhas de transmissão, com custos estimados de US$ 86,6 bilhões (Argentina, 2023b). As metas estipuladas pelo governo argentino representam mudanças potencialmente significativas na matriz elétrica do país, objetivando reduzir a participação fóssil na geração de eletricidade, estimada atualmente em 60%, para 35% até 2030 por meio da expansão de energias renováveis, incluindo hidrelétricas e principalmente fontes eólica e solar.

A concretização desses planos exigirá a construção de 14 GW de capacidade adicional, incluindo 4 GW de capacidade eólica e 3 GW de potência solar. Ressalta-se, todavia, que a redução da dependência por combustíveis fósseis na Argentina tem sido uma meta que não se desenvolve de forma independente e se entrelaça com diversos desafios para construção de um sistema de energia mais sustentável (Koop, 2023).

De um lado, as empresas privadas, nacionais e estrangeiras, identificam que o mercado argentino apresenta riscos adicionais em comparação a outros países da América Latina,[72] em virtude da volatilidade dos aspectos legais e regulatórios, restrições cambiais e capacidades limitadas de transmissão. A persistente crise cambial e o cenário macroeconômico adverso implicaram menores investimentos em energias renováveis[73] e a estagnação no desenvolvimento de novos projetos sob o marco do programa RenovAr (Barrera, Sabbatella e Serrani, 2022; Lewkowicz, 2022).

De outro, o governo argentino guarda grandes expectativas em relação à exploração de Vaca Muerta, formação geológica que abriga alguns dos maiores depósitos de gás de xisto e petróleo do mundo. O esperado aumento da produção de hidrocarbonetos gera receios a respeito de sua priorização em detrimento de políticas orientadas para o desenvolvimento de energias renováveis (Curzio *et al.*, 2022; Zugman, 2022), embora haja a previsão de que recursos obtidos por meio da produção de hidrocarbonetos sejam revertidos ao financiamento de fontes renováveis.[74]

O equacionamento desses desafios e a construção de condições facilitadoras para transição potencialmente amplificam o papel e as contribuições chinesas na trajetória de diversificação e adição de fontes renováveis na matriz elétrica da Argentina, com implicações pretensamente positivas em termos de mitigação de emissões vinculadas ao fornecimento de eletricidade. Adicionalmente, devem-se salientar as oportunidades de comércio, investimento e cooperação atreladas à configuração de

71. A representação de 57% inclui hidrelétricas superiores a 50 MW. Caso se excluam as grandes hidrelétricas, conforme definido pela Lei nº 27.191, a participação das energias renováveis fica em 30% (Argentina, 2023b).

72. Em termos de atratividade para investimentos e implementação de energias limpas, a Climatescope classifica 136 mercados com base em indicadores e parâmetros que englobam as realizações anteriores de cada mercado, seu ambiente de investimento atual e as oportunidades. A Argentina se situa em uma posição intermediária entre os mercados emergentes, ficando na 40ª colocação entre 107 países, enquanto no universo latino-americano o país se encontra na 9ª colocação entre 19 países. Disponível em: https://www.global-climatescope.org/markets/ar/.

73. Em 2020 e 2021, os investimentos em energia limpa foram inferiores a US$ 200 milhões, valores significativamente abaixo dos recursos necessários para ampliação de fontes renováveis na matriz elétrica. Disponível em: https://www.global-climatescope.org/markets/ar/.

74. A produção de gás natural está planejada para crescer dos atuais 133 milhões de metros cúbicos por dia para 174 milhões até 2030, um crescimento de 30% que permitiria à Argentina não mais depender de importações de gás, bem como elevar suas exportações por meio de projetos planejados de infraestrutura, incluindo usinas de gás natural liquefeito (GNL) e gasodutos. De acordo com o plano, a elevação das exportações reduziria a escassez de financiamento e fortaleceria os fundos para energias renováveis (Argentina, 2023b; Koop, 2023).

cadeias produtivas associadas ao desenvolvimento de tecnologias emergentes e centrais para transição energética, como veículos elétricos, hidrogênio verde e tecnologias de captura e armazenamento de carbono (*carbon capture and storage* – CCS).

De forma mais específica, cabe recordar que a Argentina, ao lado de Chile e Bolívia,[75] é detentora de uma das maiores reservas mundiais de lítio, mineral estratégico para produção de baterias utilizadas em veículos elétricos e tecnologias de armazenamento de energia (Albright, Ray e Liu, 2023). Nos últimos anos, foram anunciados investimentos em projetos de lítio[76] e no setor de veículos elétricos[77] por parte de entidades chinesas, indicando a possibilidade de construção de parcerias capazes de capitalizar inovações no setor de armazenamento de energia e produzir benefícios em termos de agregação de valor e internalização de tecnologias de baixo carbono (Cechimex, 2023).

Como é sabido, o percurso de transição energética envolve a descarbonização de outros setores para além do fornecimento de eletricidade, e as perspectivas vinculadas ao desenvolvimento de novas tecnologias e cadeias produtivas merecem acompanhamento e maior atenção em futuros estudos sobre a trajetória de transição na Argentina e as contribuições chinesas neste processo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou identificar potencialidades e limites relacionados ao panorama dos investimentos e financiamentos chineses para descarbonização das economias de Brasil e Argentina, bem como verificar semelhanças e diferenças entre os modos de atuação e engajamento de empresas e instituições chinesas em cada país. Como forma de contextualizar a discussão, apresentou-se inicialmente o debate teórico e conceitual acerca da adição e da transição energética, e suas supostas consequências para os objetivos globais de descarbonização e mitigação da crise climática.

Conforme observado, o atual processo de transição energética é singular e sem precedentes. Ao contrário de transições predecessoras, que se notabilizaram mais pela adição de novas fontes de energia e tecnologias associadas do que pela sua substituição (Fouquet, 2016), a transição de baixo carbono implica profundas alterações nas formas de produzir e consumir energia e necessita se efetivar em um curto espaço de tempo, tornando imprescindível a coordenação entre diversos países e setores produtivos.

Demonstrou-se o caráter central e indiscutível que as finanças ocupam na viabilização das metas de descarbonização consentidas pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento nos âmbitos multilateral e doméstico. Isto porque uma transição verde demanda volumes de recursos (e financiamentos) recorrentemente indisponíveis para que os países efetivem trajetórias de transição energética e descarbonização.

75. Os salares situados na região norte da Argentina integram os territórios que conformam o chamado "triângulo do lítio", região que atualmente comporta cerca de 60% do lítio identificado globalmente.

76. Somente em 2022 foram anunciados nove projetos de investimento nas áreas de Salta, Catamarca e Jujuy (Barría, 2023). Além disso, destacam-se a participação da Ganfeng Lithium como acionista majoritária na operação de Caucharí-Olaroz, uma das principais minas de produção de lítio do mundo, e o investimento de US$ 380 milhões da Zijin Mining para construção de uma unidade de refino no projeto de Tres Quebradas (Cechimex, 2023; Peraza, 2022).

77. A montadora Chery anunciou o interesse de investir US$ 400 milhões na construção de uma fábrica de veículos elétricos na Argentina. O objetivo é atingir a marca de 50 mil veículos produzidos por ano até 2025 e aproveitar as reservas de lítio disponíveis na região norte do país, com o fornecimento das baterias sendo produzidas em Jujuy pela também chinesa Gotion (Una automotriz..., 2023).

As estimativas de institutos de pesquisa e agências internacionais apontam a necessidade de elevação substancial dos patamares atuais de investimento (quadro 2), amplamente consentidos como insuficientes para atingir o objetivo de zerar as emissões líquidas de CO_2 em 2050.

Diante da necessidade de esforços globais de coordenação e incremento dos investimentos para transição energética, a China indiscutivelmente se apresenta como ator central nos compromissos de mitigação das mudanças climáticas. O país posiciona-se, simultaneamente, como maior emissor de CO_2 em termos absolutos e também líder em investimentos para a transição energética, sendo o seu engajamento na agenda internacional do clima e no financiamento transnacional em projetos de baixo carbono crucial para o cumprimento das metas de descarbonização.

Nos últimos anos, foram emitidas diretivas por parte do governo central chinês visando à elevação dos padrões socioambientais dos investimentos e financiamentos internacionais para a atuação global das empresas e entidades de financiamento chinesas. Embora embrionário, e ainda marcado pela presença de uma persistente zona cinzenta, há repercussões que sugerem um maior engajamento de entidades chinesas em empreendimentos de energia renovável, particularmente eólica e solar. As empresas chinesas têm liderado este processo e ampliado sua participação em projetos renováveis no exterior – desde 2018, os fluxos de IED em energias alternativas praticamente duplicaram, subindo de US$ 21 bilhões para mais de US$ 38 bilhões, ao final de 2022.

A América Latina, região que possui a terceira maior capacidade de geração de energia, destaca-se como destino relevante de IED e financiamentos chineses, onde os recursos renováveis têm recebido preferência recente. Desde o final de 2018, constatou-se que o acumulado de IED de empresas chinesas em energias alternativas triplicou, subindo de US$ 960 milhões para US$ 3,8 bilhões, registrados ao final de 2022. O interesse do país asiático em investir e construir projetos de energia renovável na América Latina tem se manifestado inicialmente por meio de consortes tradicionais, como Brasil e Argentina, duas das maiores economias da região e parceiros estratégicos da China.

Em linhas gerais, entende-se que os casos de Brasil e Argentina refletem em alguma medida as dinâmicas entre adição e transição energética anteriormente discutidas, com ampliação da capacidade de fontes renováveis em paralelo ao crescimento de fontes tradicionais de energia, em particular do gás natural (gráficos 1 e 6). Nesse cenário, argumenta-se que a China tem contribuído com as trajetórias de diversificação energética de ambos os países, com impactos, potencialidades e limitações que ora se assemelham e ora se diferenciam.

Diferenças importantes nos modos de atuação de empresas e instituições chinesas de financiamento foram observadas. Enquanto no Brasil predomina a aquisição de ativos no setor elétrico, na Argentina os financiamentos e projetos de infraestrutura exercem um papel mais relevante, conforme sugerem as expectativas em torno de novos projetos patrocinados pela China no marco da BRI, da qual Buenos Aires faz parte desde fevereiro de 2022. Cabe ressaltar, contudo, incertezas associadas à efetivação de novos projetos chineses na Argentina, considerando a eleição do presidente Javier Milei e as expectativas de maior aproximação de Buenos Aires com os Estados Unidos e os países ocidentais (Giusto, 2024).

Em contrapartida, identificaram-se de forma mais nítida na Argentina os impactos do engajamento chinês em termos de redução da intensidade energética e das emissões relativas ao setor de geração, o que não se mostrou possível realizar no caso brasileiro por diferentes razões, incluindo a composição da matriz energética brasileira e o seu perfil das emissões.

Há potencialidades em comum nas relações de Brasil e Argentina com a China e sua extensão para a esfera da transição energética, coexistindo nuances particulares, no entanto. A China pode contribuir com a redução do déficit de investimentos em descarbonização e transição energética nos dois países por meio da efetivação de projetos capazes de acrescentar capacidade renovável às matrizes de geração de energia. Os capitais chineses e suas tecnologias em transmissão virtualmente se apresentam como alternativa para necessidade de expansão e modernização das redes elétricas, bem como para integração de fontes renováveis intermitentes aos sistemas de transmissão e distribuição de energia.

As potencialidades também se mostram presentes no âmbito das indústrias verdes e atreladas aos rumos da transição energética. No Brasil, constatou-se crescente interesse chinês no desenvolvimento de complexos industriais de veículos elétricos e baterias, em especial por meio da subsidiária da BYD. Brasil e China compartilham um extenso histórico de cooperação energética e iniciativas de colaboração científica e tecnológica. Eventual ampliação contribuiria para transferência de conhecimentos e construção de capacidades na esfera local.

A Argentina, por sua vez, percebe a China como parceira crucial para impulsionar sua produção de lítio, atualmente a terceira maior do mundo, atrás da Austrália e do Chile (Vásquez, 2023). Adicionalmente, há a pretensão de atrair capitais chineses para promover o desenvolvimento local de baterias e veículos elétricos. Nos últimos anos, esse movimento adquiriu tração e se manifestou nos recentes anúncios de investimento de empresas interessadas em promover projetos industriais e explorar as vantagens comparativas oportunizadas pelo potencial local de produção de lítio (Attwood, Gilbert e Durao, 2023).

No que diz respeito às limitações, são distintos os fatores que constrangem as trajetórias de transição energética no Brasil e Argentina. A prevalência das aquisições no mercado brasileiro pode configurar importante limitação, ao passo que as fragilidades macroeconômicas e institucionais da Argentina se apresentam como desafios importantes geradores de incertezas.

Este estudo pretendeu ser um esforço de sistematização replicável para outros países receptores de capitais chineses em projetos de energia renovável. Trata-se de um primeiro passo para novas investigações, com fragilidades a serem corrigidas no futuro.

REFERÊNCIAS

AEI – AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. **China global investment tracker**. Washington: Heritage Foundation, 2024. Disponível em: https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/.

ALBRIGHT, Z.; RAY, R.; LIU, Y. **China-Latin America and the Caribbean economic bulletin, 2023 edition**. Boston: Global Development Policy Center, 2023.

ANEEL – AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução Autorizativa nº 6.151, de 13 de dezembro de 2016. Anuir à alteração no controle societário indireto da Duke Energy International Geração Paranapanema S.A. e da Duke Energy International Geração Sapucaí-Mirim Ltda., em favor da hree Gorges (Luxembourg) Energy S.à.r.l. – CTG. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 241, 2016. Seção 1. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/rea20166151ti.pdf.

ARAÚJO, K. The emerging field of energy transitions: progress, challenges, and opportunities. **Energy Research and Social Science**, v. 1, p. 112-121, 2014.

ARGENTINA. Ley nº 27.191/2015. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 2015. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_27191-2015.pdf. Acesso em: 6 jul. 2023.

_____. Secretaría de Energía. **Balance energético nacional**: série histórica – indicadores. Buenos Aires: [s.n.], 2021. Disponível em: https://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/informacion_del_mercado/publicaciones/energia_en_gral/balances_2021/sintesisbalancesenergeticos2021v1.pdf. Acesso em: 18 jul. 2023.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. **Acuerdo con China**: la Argentina obtiene financiamiento para obras de infraestructura estratégicas y se incorpora a la Franja y la Ruta de la Seda. Buenos Aires: MRECIC, 2022a. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/acuerdo-con-china-la-argentina-obtiene-financiamiento-para-obras-de-infraestructura. Acesso em: 22 jul. 2022.

_____. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. **El canciller Cafiero encabezó la reunión del "V Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica" entre la República Argentina y la República Popular China**. Buenos Aires: MRECIC, 27 jan. 2022b. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-canciller-cafiero-encabezo-la-reunion-del-v-dialogo-estrategico-para-la. Acesso em: 23 jul. 2023.

_____. Ministerio de Economía. **Energías renovables 2022**: se cubrió el 13,9% de la demanda y se inauguraron 8 proyectos por más de 47 MW de potencia instalada. Buenos Aires: ME, 13 jan. 2023a. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/noticias/energias-renovables-2022-se-cubrio-el-139-de-la-demanda-y-se-inauguraron-8-proyectos-por. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. Ministerio de Economía. Secretaría de Energía. **Plan Nacional de Transición Energética a 2030**. Buenos Aires: ME, maio 2023b.

ATTWOOD, J.; GILBERT, J.; DURAO, M. South America boosts efforts to turn lithium into batteries. **Bloomberg**, 6 mar. 2023. Disponível em: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-06/south-america-steps-up-efforts-to-turn-lithium-into-batteries. Acesso em: 30 ago. 2023.

BARBOSA, P. **New kids on the block**: China's arrival in Brazil's electric sector. Boston: Global Development Policy Center, 2021. (GCI Working Paper, n. 012).

BARRERA, M.; SABBATELLA, I.; SERRANI, E. Macroeconomic barriers to energy transition in peripheral countries: the case of Argentina. **Energy Policy**, v. 168, 2022.

BARRÍA, C. A disputa entre China e EUA por lítio na América Latina. **BBC News Brasil**, 16 abr. 2023. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0vz35p4pqgo. Acesso em: 26 jul. 2023.

BELL, D. R. Carbon justice? The case against a universal right to equal carbon emissions. *In*: WILKS, S. (Ed.). **Seeking environmental justice**. Amsterdam: Brill; Rodopi, 2008. p. 239-257.

BHATTACHARYYA, R. Green finance for energy transition, climate action and sustainable development: overview of concepts, applications, implementation and challenges. **Green Finance**, v. 4, n. 1, p. 1-35, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.3934/gf.2022001. Acesso em: 10 jun. 2023.

BLANCO, G.; KEESLER, D. **Transición energética en la Argentina**: construyendo alternativas. Buenos Aires: Centro de Tecnologías Ambientales y Energía, 2022.

BRASIL. Ministério da Relações Exteriores. **Memorando de entendimento entre o Ministério das Minas e Energia da República Federativa do Brasil e a Ministério de Energia Elétrica da República Popular da China sobre cooperação tecnológica em combustão de carvão mineral em leito fluidizado**. Pequim; Brasília: MRE, 1994. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4054?page=7&s=china&tipoPesquisa=1. Acesso em: 13 ago. 2023.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boletim sobre Investimentos Chineses no Brasil**, n. 7, set./dez. 2018.

_____. Ministério de Minas e Energia. Portaria nº 183, de 20 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020.

BRÄUTIGAM, D. Aid "with Chinese characteristics": Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. **Journal of International Development**, v. 23, p. 752-764, 2011.

BRITISH PETROLEUM. **BP statistical review of world energy 2022**. 71. ed. London: BP, 2022. Disponível em: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

BUCKLEY, L. **Engaging with China's ecological civilization**: a pathway to a green economy? [s.l.]: IIED, 2021. Disponível em: https://www.greeneconomycoalition.org/assets/reports/GEC-Reports/GEC-IIED-China-EcoCivilisationPaper-A4-Feb21-V4b.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

BYD e o Brasil: uma história marcada pelo sucesso. **BYD**, 23 nov. 2022. Disponível em: https://www.byd.com.br/byd-e-o-brasil-uma-historia-marcada-pelo-sucesso/. Acesso em: 10 set. 2023.

CAMMESA – COMPAÑÍA ADMINISTRADORA DEL MERCADO MAYORISTA ELÉCTRICO SOCIEDAD ANÓNIMA. **Resumen anual 2022**. 2023. Disponível em: https://cammesaweb.cammesa.com/2023/01/13/variables-relevantes-del-mem-resumen-anual-2022/?doing_wp_cron=1696273367.4851820468902587890625. Acesso em: 2 out. 2023.

CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil**: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020). Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China, 2022.

_____. **Investimentos chineses no Brasil 2022**: tecnologia e transição energética. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China, 2023.

CATSAROS, O. Global low-carbon energy technology investment surges past $1 trillion for the first time. **BloombergNEF**, 26 jan. 2023. Disponível em: https://about.bnef.com/blog/global-low-carbon-energy-technology-investment-surges-past-1-trillion-for-the-first-time/. Acesso em: 12 abr. 2023.

CAVALLINI, M. Chinesa State Grid vence leilão da 2ª linha de transmissão de Belo Monte. **G1**, 17 jul. 2015. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2015/07/comeca-leilao-da-2-linha-de-transmissao-de-belo-monte.html. Acesso em: 20 jun. 2023.

CBIN – CHINA BUSINESS INTELLIGENCE NETWORK. 2023年1-6月中国电力工业运行情况月度报告 (Relatório mensal sobre a operação da indústria de energia elétrica da China de janeiro a junho de 2023). **Baijiahao Baidu**, 10 ago. 2023. Disponível em: https://baijiahao.baidu.com/s?id=1773793558947297386&wfr=spider&for=pc. Acesso em: 6 set. 2023.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL CHINA. **Investimentos chineses no Brasil 2012-2013**. Rio de Janeiro: CEBC, 2014.

_____. **Investimentos chineses no Brasil 2014-2015**. Rio de Janeiro: CEBC, 2016.

_____. **Investimentos chineses no Brasil 2017**. Rio de Janeiro: CEBC, 2018.

CECHIMEX – CENTRO DE ESTUDIOS CHINA-MEXICO. **El Triángulo del Litio**: la IED China que carga la batería del mundo. 2023.

CHAUVET, P. *et al*. **China**: current and potential role in infrastructure investment in Latin America. Santiago: Eclac, 2020.

CHENG, C. Official development finance with Chinese characteristics: development cooperation between China and Africa. *In*: FREEMAN, C. (Ed.). **Handbook on China and developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

CHING, V. **Butting in or rounding out**: China's role in Latin America's investment diversification. Boston: Global Development Policy Center, jul. 2021. (GCII Working Paper, n. 016).

CLEMENTI, L. *et al*. El mapa de la transición energética argentina. **Anales de Geografía de la Universidad Complutense**, v. 39, n. 2, p. 231-254, 2019.

CLIMATE TRANSPARENCY. **Climate transparency report**: comparing G20 climate action – Argentina. [s.l.]: Climate transparency, 2022. Disponível em: https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2022/10/CT2022-Argentina-Web.pdf#page=8%20_blank. Acesso em: 20 jul. 2023.

COLLET, L. No leilão de usinas da Cemig, SPIC leva hidrelétrica de São Simão por R$ 7,180 bi. **Estado de Minas**, 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/09/27/internas_economia,903902/no-leilao-de-usinas-da-cemig-spic-leva-hidreletrica-de-sao-simao-por.shtml. Acesso em: 20 abr. 2022.

CORATRORI, L.; RABINOVICH, G.; PERCZYK, D. **Métricas para la transición energética de Argentina**: evolución de las emisiones energéticas. Buenos Aires: Fundación Torcuato Di Tella, nov. 2021. (Proyecto Ambiente, Energía y Crecimiento).

COSTA, G. G. da *et al*. Mapping and energy analysis of Brazilian bioenergy power potential for three agricultural biomass byproducts. **Journal of Cleaner Production**, v. 349, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.131466.

CPFL ENERGIA. **Conheça o portfólio de geração de energia da CPFL**. 2023. Disponível em: https://cpflsolucoes.com.br/portfolio-geracao-energia-cpfl/. Acesso em: 18 set. 2023.

CTG BRASIL – CHINA THREE GORGES BRASIL. **CTG Brasil assume operação das hidrelétricas de Ilha Solteira e Jupiá**. [s.l.]: CTG Brasil, 2022a.

_____. **A empresa**. [s.l.]: CTG Brasil, 2022b.

CUI, S.; ZHENG, Z. China and Brazil development finance cooperation: a case study of the Belo Monte transmission line project. *In*: PETERS, E. D. *et al*. **China's financing in Latin America and the Caribbean**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. p. 235-258.

CURZIO, C. *et al*. **Transición energética en América Latina y el Caribe**. Cidade do México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2022.

DAGUANO, F. Parque solar no interior de SP é o maior do estado e gera energia para abastecer cidade de 750 mil habitantes. **G1**, 23 out. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2021/10/23/parque-solar-no-interior-de-sp-e-o-maior-do-estado-e-gera-energia-para-abastecer-cidade-de-750-mil-habitantes.ghtml. Acesso em: 12 set. 2023.

DELMAN, J. Ecological civilization politics and governance in Hangzhou: new pathways to green urban development? **Asia-Pacific Journal**: Japan Focus, v. 16, n. 17, p. 1-21, 2018.

DINATALE, M. Exclusivo: el acuerdo por energía, tecnología 5G, swaps y armas entre China y Argentina. **El Cronista**, 14 fev. 2022. Disponível em: https://www.cronista.com/economia-politica/exclusivo-la-letra-chica-del-acuerdo-entre-argentina-y-china-segun-el-embajador-vaca-narvaja/. Acesso em: 19 jul. 2023.

EDP BRASIL. **Área de atuação**. [s.l.]: EDP, 2023. Disponível em: https://ri.edp.com.br/pt-br/edp-energias-do-brasil/area-de-atuacao/. Acesso em: 12 set. 2023.

EDP inaugura maior complexo solar do Estado de São Paulo, com potência instalada de 252 MW. **EDP Brasil**, 8 out. 2021. Disponível em: https://www.edpr.com/pt-pt/noticias/2021/10/08/edp-inaugura-maior-complexo-solar-do-estado-de-sao-paulo-com-potencia-instalada. Acesso em: 13 set. 2023.

EDP Renováveis inaugura seu maior complexo eólico no Brasil. **EPBR**, 9 de fev. 2023. Disponível em: https://epbr.com.br/edp-renovaveis-inaugura-seu-maior-complexo-eolico-no-brasil/. Acesso em: 13 set. 2023.

EDWARDS, N. Plausible mitigation targets. **Nature – Climate Change**, v. 1, p. 395-396, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1038/nclimate1267.

ELLIS, E. Alberto Fernández's Magical Odyssey to Russia and China. **Global Americans**, 15 fev. 2022. Disponível em: https://globalamericans.org/alberto-fernandezs-magical-odyssey-to-russia-and-china/. Acesso em: 22 jul. 2023.

ENEL sells 540 MW of renewable capacity in Brazil for 700 million euros. **Enel Green Power**, 16 jan. 2019.

EPA – ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **Distributed generation of electricity and its environmental impacts**. [s.l.]: EPA, 2023. Disponível em: https://www.epa.gov/energy/distributed-generation-electricity-and-its-environmental-impacts. Acesso em: 22 maio 2023.

EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Anuário estatístico de energia elétrica**. Rio de Janeiro: EPE,

2022. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/topico-168/Fact%20Sheet%20-%20Anu%C3%A1rio%20Estat%C3%ADstico%20de%20Energia%20El%C3%A9trica%202022.pdf.

_____. **Anuário estatístico de energia elétrica**. Rio de Janeiro: EPE, 2023. Disponível em: https://dashboard.epe.gov.br/apps/anuario-livro/. Acesso em: 12 set. 2023.

ESPECIAL: Parques eólicos de tecnología china comienzan a operar. **Xinhua Español**, 8 maio 2021. Disponível em: http://spanish.xinhuanet.com/202105/08/c_139931432.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

ESPINA, M. Argentina amplía el parque solar más grande del país, pero algunos critican la decisión. **Bloomberg Línea**, 11 out. 2022. Disponível em: https://www.bloomberglinea.com/2022/10/11/argentina-amplia-el-parque-solar-mas-grande-de-latam-pero-algunos-critican-la-decision/. Acesso em: 20 jul. 2023.

FEARNSIDE, P. M. **Hidrelétricas na Amazônia**: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras. Manaus: Editora do Inpa, 2015.

FEARNSIDE, P. M.; FIGUEIREDO, A.; BONJOUR, S. C. M. Amazonian Forest loss and the long reach of China's influence. **Environment, Development and Sustainability**, v. 15, n. 2, p. 325-338, 2012. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s10668-012-9412-2.

FERREIRA, W. C. **Política de conteúdo local e energia eólica**: a experiência brasileira. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.

FONTES, G. Além da onça: usina eólica surgiu como queridinha, mas tem grandes impactos. **Ecoa UOL**, 16 ago. 2023. Disponível em: https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2023/08/16/energia-eolica-impactos.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

FORNILLO, B.; LAMPIS, A. From the Lithium Triangle to the Latin American quarry: the shifting geographies of de-fossilisation. **The Extractive Industries and Society**, v. 15, 2023.

FOUQUET, R. Historical energy transitions: speed, prices and system transformation. **Energy Research & Social Science**, v. 22, p. 7-12, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.08.014.

FROGGATT, A.; QUIGGIN, D. **China, EU and US cooperation on climate and energy**: an ever-changing relationship. London: Chatham House, 2021.

FUCHS, V. Chinese-driven frontier expansion in the Amazon: four axes of pressure caused by the growing demand for soy trade. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 20, n. 1, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.15448/1984-7289.2020.1.34656. (Dossiê: Os novos desafios do desenvolvimento na região amazônica).

GANDINI, N. Para recuperar la inversión en las líneas de alta tensión, el gobierno aumentó las tarifas de transporte eléctrico. **Econo Journal**, 12 jan. 2023. Disponível em: https://econojournal.com.ar/2023/01/para-recupera-la-inversion-en-las-lineas-de-alta-tension-el-gobierno-recompone-las-tarifas-de-transporte-electrico/. Acesso em: 24 jul. 2023.

GEALL, S.; ELY, A. Narratives and pathways towards an ecological civilisation in contemporary China. **China Quarterly**, v. 236, p. 1175-1196, 2018.

GIUSTO, P. The Argentina-China relationship at its worst historical moment. **The Diplomat**, 12 abr. 2024. Disponível em: https://thediplomat.com/2024/04/the-argentina-china-relationship-at-its-worst-historical-moment/. Acesso em: 21 maio 2024.

GLOBAL CARBON PROJECT. Data supplement to the Global Carbon Budget 2021. **Integrated Carbon Observation System**, 2021. Disponível em: https://www.icos-cp.eu/science-and-impact/global-carbon-budget/2021. Acesso em: 16 set. 2023.

GLOBAL ENERGY MONITOR. **Global Coal Public Finance Tracker (GCPFT)**. [s.l.]: [s.n.], 2019.

GOETTE, M.; CHINCUINI, J. La transición energética en Argentina. **Infobae**, 6 jun. 2023. Disponível em: https://www.infobae.com/opinion/2023/06/06/la-transicion-energetica-en-argentina/. Acesso em: 27 jul. 2023.

GOUVEA, R. L. P.; SILVA, P. A. **Desenvolvimento do setor eólico no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2018.

GRANT, D.; ZELINKA, D.; MITOVA, S. Reducing CO2 emissions by targeting the world's hyper-polluting power plants. **Environmental Research Letters**, v. 16, n. 9, 2021. Disponível em: https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac13f1.

GRASSI, M. C. B.; PEREIRA, G. A. G. Energy-cane and RenovaBio: Brazilian vectors to boost the development of Biofuels. **Industrial Crops and Product**, v. 129, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.indcrop.2018.12.006.

GUARINO, J. Acuerdo con China: Argentina firmó su adhesión a la Franja y la Ruta de la Seda. **Ámbito**, 6 fev. 2022. Disponível em: https://www.ambito.com/politica/argentina/acuerdo-china-firmo-su-adhesion-la-franja-y-la-ruta-la-seda-n5366465. Acesso em: 21 jul. 2023.

GWEC – GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL. **Wind turbine sizes keep growing as industry consolidation continues**. [s.l.]: GWEC, 2020. Disponível em: https://gwec.net/wind-turbine-sizes-keep-growing-as-industry-consolidation-continues/. Acesso em: 15 set. 2023.

HANSEN, M. H.; LI, H.; SVARVERUD, R. Ecological civilization: interpreting the Chinese past, projecting the global future. **Global Environmental Change**, v. 53, p. 195-203, 2018.

HANSON, A. **Ecological civilization in the People's Republic of China**: values, action, and future needs. Mandaluyong: ADB, 2019. (East Asia Working Paper Series, n. 21).

HEIN, H. Número de sistemas FV já é o maior da história em um único ano. **Canal Solar**, 3 out. 2023. Disponível em: https://canalsolar.com.br/numero-de-sistemas-fv-ja-e-o-maior-da-historia-em-um-unico-ano/. Acesso em: 15 ago. 2023.

HIRSH, R. F.; JONES, C. F. History's contributions to energy research and policy. **Energy Research & Social Science**, v. 1, p. 106-111, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.02.010.

HOCHSTETLER, K. **Political economies of energy transition**: wind and solar power in Brazil and South Africa. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Net Zero by 2050**: a roadmap for the global energy sector. [s.l.]: IEA, 2021a. Disponível em: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

_____. **The cost of capital in clean energy transitions**. [s.l.]: IEA, 2021b. Disponível em: https://www.iea.org/articles/the-cost-of-capital-in-clean-energy-transitions. Acesso em: 11 abr. 2023.

_____. **Special report on solar PV global supply chains**. [s.l.]: IEA, 2022a. Disponível em: https://iea.blob.core.windows.net/assets/d2ee601d-6b1a-4cd2-a0e8-db02dc64332c/SpecialReportonSolarPVGlobalSupplyChains.pdf. Acesso em: 6 set. 2023.

_____. **Global energy review**: CO2 emissions in 2021 – global emissions rebound sharply to highest ever level. 2022b. Disponível em: https://iea.blob.core.windows.net/assets/c3086240-732b-4f6a-89d7-db01be018f5e/GlobalEnergyReviewCO2Emissionsin2021.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

_____. **CO2 emissions in 2022**. [s.l.]: IEA, 2023a. Disponível em: https://iea.blob.core.windows.net/assets/3c8fa115-35c4-4474-b237-1b00424c8844/CO2Emissionsin2022.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023.

_____. **Renewable energy market update**: outlook for 2023 and 2024. [s.l.]: IEA, 2023b. Disponível em: https://iea.blob.core.windows.net/assets/63c14514-6833-4cd8-ac53-f9918c2e4cd9/RenewableEnergyMarketUpdate_June2023.pdf. Acesso em: 14 ago. 2023.

IFC – INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **RenovAr (Argentina)**: scaling "express edition". Washington: IFC, 2019. Disponível em: https://www.ifc.org/en/insights-reports/2010/scaling-infra-renovar-argentina. Acesso em: 20 maio 2024.

IPCC – INTERNATIONAL PANEL FOR CLIMATE CHANGE. **Renewable energy sources and climate change mitigation**: summary for policymakers and technical summary. [s.l.]: IPCC, 2012. Disponível em: https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/srren/SRREN_FD_SPM_final.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

_____. **Global warming of 1.5 ºC**: special report. [s.l.]: IPCC, 2018. Disponível em: https://www.ipcc.ch/sr15/. Acesso em: 13 ago. 2023.

IRENA – INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. **World energy transitions outlook 2022**: 1.5°C pathway. Abu Dhabi: Irena, 2022.

_____. **World energy transitions outlook 2023**: 1.5°C pathway. Abu Dhabi: Irena, 2023.

JÁUREGUI, J. **How Argentina pushed Chinese investors to help revitalize its energy grid**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2021.

JIANG, L. *et al*. Does foreign direct investment drive environmental degradation in China? An empirical study based on air quality index from a spatial perspective. **Journal of Cleaner Production**, v. 176, 2018.

KAMIGAUTI, L. Y. *et al*. The main challenges of the Brazilian energy governance for the mitigation and adaptation to climate change. *In*: PEYERL, D.; RELVA, S.; SILVA, V. da (Ed.). **Energy transition in Brazil**. Suíça: Springer, 2023. p. 227-244.

KAREKEZI, S.; LATA, K.; COELHO, S. T. **Traditional biomass energy**: improving its use and moving to modern energy use. [s.l.]: REN21, 2004. (Series of thematic background papers). Disponível em: https://www.ren21.net/Portals/0/documents/irecs/renew2004/Traditional%20Biomass%20Energy.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

KIM, T.-J.; TROMP, N. Carbon emissions embodied in China-Brazil trade: trends and driving factors. **Journal of Cleaner Production**, v. 293, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.126206.

KONG, B. **Domestic push meets foreign pull**: the political economy of Chinese development finance for hydropower worldwide. Boston: Global Development Policy Center, 2021. (Working Paper, n. 017).

KONG, B.; GALLAGHER, K. The new coal champion of the world: the political economy of Chinese overseas development finance for coal-fired power plants. **Energy Policy**, v. 155, 2021.

KOOP, F. Argentina nuclear chief: "nuclear energy is part of the decarbonisation solution". **Dialogue Earth**, 21 abr. 2022. Disponível em: https://dialogue.earth/en/energy/53021-argentina-nuclear-chief-energy-decarbonisation-solution/. Acesso em: 18 jul. 2023.

_____. Argentina targets huge expansion of renewable energy by 2030. **Dialogue Earth**, 20 jul. 2023. Disponível em: https://dialogue.earth/en/energy/374748-argentina-targets-huge-expansion-of-renewable-energy-by-2030/. Acesso em: 22 jul. 2023.

KRISHNAM, M. *et al*. **The net-zero transition**: what it would cost, what it could bring. [s.l.]: McKinsey and Company, jan. 2022. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/sustainability/our%20insights/the%20net%20zero%20transition%20what%20it%20would%20cost%20what%20it%20could%20bring/the-net-zero-transition-what-it-would-cost-and-what-it-could-bring-final.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

LA ARGENTINA presentó proyectos de energías renovables a realizar con financiamiento chino. **Télam**, 20 jun. 2023.

LAMPIS, A. *et al*. Energy transition or energy diversification? Critical thoughts from Argentina and Brazil. **Energy Policy**, v. 171, dez. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113246.

LEWIS, J. **Cooperating for the climate**: learning from international partnerships in China's clean energy sector. Cambridge: The MIT Press, 2023a.

_____. **Database of bilateral clean energy and climate agreements with China**. [s.l.]: [s.n.], 8 mar. 2023b. Disponível em: https://data.mendeley.com/datasets/8rztp5ng86/1. Acesso em: 13 ago. 2023.

LEWKOWICZ, J. ¿Puede China impulsar la transición energética de Argentina? **Dialogue Earth**, 15 mar. 2022. Disponível em: https://dialogue.earth/es/energia/51880-puede-china-impulsar-la-transicion-energetica-de-argentina/. Acesso em: 20 jul. 2023.

LOSEKANN, L.; HALLACK, M. Novas energias renováveis no Brasil: desafios e oportunidades. *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACETTE, R. **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

LUCCI, J.; GARZÓN, P. **China y Argentina**: inversiones, energía y sustentabilidad – el caso del Parque Solar Caucharí. Washington: IISCAL, 2019.

MAGUIRE, G. China widens renewable energy supply lead with wind power push. **Reuters**, 30 mar. 2023. Disponível em: https://www.reuters.com/markets/commodities/china-widens-renewable-energy-supply-lead-with-wind-power-push-2023-03-01/. Acesso em: 6 set. 2023.

MANGIONE, G. China investe alto no Brasil para liderar indústria de veículos elétricos na América do Sul. **Sputinik Brasil**, 1 set. 2023. Disponível em: https://sputniknewsbr.com.br/20230901/china-investe-alto-no-brasil-para-liderar-industria-de-veiculos-eletricos-na-america-do-sul-30133922.html. Acesso em: 13 set. 2023.

MILLER, C. *et al*. The social dimensions of energy transitions. **Science as Culture**, v. 22, n. 2, p. 135-148, 2013.

NERY, E. Oficial: BYD anuncia compra de fábrica em Camaçari (BA) e investimento de R$ 3 bilhões. **Autoesporte**, 4 jul. 2023. Disponível em: https://autoesporte.globo.com/industria/noticia/2023/07/oficial-byd-anuncia-compra-de-fabrica-em-camacari-ba.ghtml. Acesso em: 13 set. 2023.

NG, E. Climate change: China's plan to double carbon capture capacity by 2025 hinges on securing funding for projects. **South Chin Morning Post**, 14 jun. 2021. Disponível em: https://www.scmp.com/business/china-business/article/3137245/climate-change-chinas-plans-double-carbon-capture-capacity. Acesso em: 5 set. 2023.

NOGAR, A.; CLEMENTI, L.; DECUNTO, E. Argentina en el contexto de crisis y transición energética. **Revista Universitaria de Geografía**, v. 30, n. 1, 2021.

NUNES, T. *et al*. Financiamentos chineses de projetos de energias renováveis na América Latina: uma análise à luz dos desafios das mudanças climáticas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 35, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12235.

NUÑEZ, J. Entre el umbral fósil y las nuevas energías: un acercamiento al estudio del comportamiento de los capitales chinos en el mercado energético argentino. **Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos**, Buenos Aires, v. 19, n. 73, p. 21-40, 2020.

OCEANIA, Central and South America. **SPIC**, 2021. Disponivel em: http://eng.spic.com.cn/2021/whatwedo/internationalpresence/oceaniacentralandsouthamerica/. Acesso em: 25 maio 2023.

OEC – OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. **Brazil**. Datawheel, 2023. Disponível em: https://oec.world/en. Acesso em: 14 ago. 2023.

OETEC – OBSERVATORIO DE LA ENERGÍA, TECNOLOGÍA E INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLL. **China y España**: las ganadoras del Plan RenovAr (o la derrota de la industria y el empleo argentinos). [s.l.]: Oetec, 2016. Disponível em: https://www.oetec.org/nota.php?id=%202215&area=%2017. Acesso em: 16 jul. 2023.

ORTIZ, I. El Parque fotovoltaico Cauchari cumple un año y avanza la construcción de la segunda etapa. **Telam**, 10 out. 2021.

PAGEL, U. R.; CAMPOS, A. F.; CAROLINO, J. **Análise dos principais desafios ao desenvolvimento das energias renováveis no Brasil**. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO ENERGÉTICO, 11., 2018, Cuiabá, Mato Grosso. 2018. **Anais**... Cuiabá: CERPCH; SBPE, 2018.

PANADEIROS, M. **Energías renovables en la Argentina**: ¿una estrategia en pausa? Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

PERAZA, D. Lithium monopoly in the making? Beijing expands in the Lithium Triangle. **Geopolitical Monitor**, 25 ago. 2022. Disponível em: https://www.geopoliticalmonitor.com/lithium-monopoly-in-the-making-beijing-expands-in-the-lithium-triangle/. Acesso em: 28 jul. 2023.

PETERS, E. D. **Monitor of Chinese infrastructure in Latin America and the Caribbean 2020**. [s.l.]: Red ALC-China, 13 jul. 2020. Disponível em: https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorInfraestructura_2020_Eng.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

_____. **Monitor of Chinese infrastructure in Latin America and the Caribbean 2023**. [s.l.]: Red ALC-China, jul. 2023. Disponível em: https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_Monitor_Infraestructura_2023_ENG.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

PEYERL, D.; RELVA, S.; SILVA, V. da. Energy transition: changing the Brazilian landscape over time. *In*: _____. **Energy transition in Brazil**. Berlim: Springer, 2023. p. 1-15.

PORTER, S. The energy trilemma: finding the right balance between sustainability, security and affordability. **Forbes**, 11 abr. 2023. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/deloitte/2023/04/11/the-energy-trilemma-finding-the-right-balance-between-sustainability-security-and-affordability/?sh=552641e465a8. Acesso em: 30 set. 2023.

POTENZA, R. F. *et al*. **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2020**. [s.l.]: Observatório do Clima; SEEG, 2021. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/10/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

_____. **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2021**. [s.l.]: Observatório do Clima; SEEG, 2023. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/SEEG-10-anos-v4.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

RAMOS, C. Cofco Agri planeja ampliar usinas no Brasil. **Valor Econômico**, 8 nov. 2016. Disponível em: https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2016/11/08/cofco-agri-planeja-ampliar-usinas-no-brasil.ghtml. Acesso em: 14 ago. 2023.

RESTIVO, N. Todos los detalles del viaje de Alberto Fernández a China. **Página 12**, 30 jan. 2022. Disponível em: https://www.pagina12.com.ar/397995-todos-los-detalles-del-viaje-de-alberto-fernandez-a-china. Acesso em: 19 jul. 2023.

RIBEIRO, E.; UNGARETTI, C. R. New paths of Brazil-China energy cooperation: Going green? **Energy Review**, set. 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/44661295/Energy_Review_September_2020. Acesso em: 25 jun. 2021.

RITCHIE, H. How have the world's energy sources changed over the last two centuries? **Our World in Data**, 2021. Disponível em: https://ourworldindata.org/global-energy-200-years. Acesso em: 14 abr. 2023.

RITCHIE, H.; ROSER, M. Brazil: CO_2 country profile. **Our World in Data**, 2022. Disponível em: https://ourworldindata.org/co2/country/brazil. Acesso em: 10 maio 2023.

_____. CO_2 emissions. **Our World in Data**, 2023. Disponível em: https://ourworldindata.org/co2-emissions. Acesso em: 22 maio 2024.

ROMEIRO, V.; GENIN, C.; FELIN, B. Nova NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa. **WRI Brasil**, 2021. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-considerada-pouco-ambiciosa. Acesso em: 10 maio 2023.

RUBIO, T.; JÁUREGUI, J. Chinese overseas finance in renewable energy in Argentina and Brazil: implications for the energy transition. **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 51, n. 1, p. 137-164, 2022.

SANTOS, L. T. **Avanços da energia eólica no Brasil**: uma análise das políticas públicas e seus resultados. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

SÃO PAULO. CGN Brasil Energia e Participações S.A: demonstrações financeiras – exercícios findos em 31 de dezembro de 2019 e 2018 (Em milhares de reais). **Diário Oficial**, v. 130, n. 151, p. 5-13, 2020. Disponível em: https://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2020/Agosto/13/empresarial/pdf/pg_0005.pdf.

SAPKOTA, P.; BASTOLA, U. Foreign direct investment, income, and environmental pollution in developing countries: panel data analysis of Latin America. **Energy Economics**, v. 64, 2017.

SCHONHARDT, S. China invests $546 billion in clean energy, far surpassing the U.S. **Scientific American**, 30 jan. 2023. Disponível em: https://www.scientificamerican.com/article/china-invests-546-billion-in-clean-energy-far-surpassing-the-u-s/. Acesso em: 6 set. 2023.

SCISSORS, D. **Lockdowns at home paralyze China's global investment**. Washington: American Enterprise Institute, 14 jul. 2022.

SILVA, M. I. C. *et al*. O "Efeito China" e a crescente demanda por commodities produzidas na Amazônia brasileira. **Ambiente**: Gestão e Desenvolvimento, v. 13, n. 2, 2020.

SILVEIRA, L. C. F. U. **Laços e traçados da China no Brasil**: implantação de infraestrutura energética e a componente socioambiental. 2018. 243 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SKEA, J.; NISHIOKA, S. Policies and practices for a low-carbon society. **Climate Policy**, v. 8, n. 1, 2008.

SMIL, V. **Energy transitions**: history, requirements, prospects. Santa Barbara: Praeger, 2010.

_____. **Energy and civilization**: a history. Cambridge: The MIT Press, 2017.

SNAPSHOT: Argentina's multibillion-dollar transmission gap. **Bnamericas**, 19 jan. 2023. Disponível em: https://www.bnamericas.com/en/features/snapshot-argentinas-multibillion-dollar-transmission-gap. Acesso em: 22 jul. 2023.

SOLOMON, B. D.; KRISHNA, K. The coming sustainable energy transition: history, strategies, and outlook. **Energy Policy**, v. 39, n. 11, p. 7422-7431, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.09.009.

SOTO, D. *et al*. **La ruta energética de América Latina y el Caribe**. Washington: BID, 2022.

SOVACOOL, B. K. How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions. **Energy Research and Social Science**, v. 13, p. 202-215, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.020.

SPALTRO, S. Por incumplimientos: gobierno pidió cancelar dos contratos de renovables. **El Cronista**, 19 jul. 2018. Disponível em: https://www.cronista.com/economia-politica/Giro-oficial-Gobierno-pidio-rescindir-dos-contratos-de-energias-renovables-20180719-0035.html. Acesso em: 18 jul. 2023.

SPRINGER, C. Greening China's overseas energy projects. **Dialogue Earth**, nov. 18, 2020. Disponível em: https://chinadialogue.net/en/energy/greening-chinas-overseas-energy-projects/. Acesso em: 19 maio 2023.

SPRINGER, C.; LU, Y.; CHI, H. **Understanding China's global power**: 2022 update. Boston: Global Development Policy Center, out. 2022. (GCI Policy Brief, n. 016).

STATE Council. Full text: China's Green Development in the New Era. **Gov.cn**, 19 Jan. 2023. Disponível em: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202301/19/content_WS63c8c053c6d0a757729e5db7.html

STATE Grid e Eletrobras preveem entregar 1ª linha de transmissão de Belo Monte em dezembro. **G1**, 16 out. 2017a. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/state-grid-e-eletrobras-preveem-entregar-1-linha-de-transmissao-de-belo-monte-em-dezembro.ghtml. Acesso em: 19 jun. 2023.

STATE Grid fecha contrato de compra de controle da CPFL por R$ 14,19 bi. **Jornal do Comércio**, 23 jan. 2017b. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/01/economia/543143-state-grid-fecha-contrato-de-compra-de-controle-da-cpfl-por-r-14-19-bi.html. Acesso em: 18 maio 2023.

STATE Grid paga R$ 4,1 bi em OPA da CPFL Renováveis. **Canal Energia**, 27 nov. 2018. Disponível em: https://www.canalenergia.com.br/noticias/53082188/state-grid-paga-r-41-bi-em-opa-da-cpfl-renovaveis. Acesso em: 12 ago. 2023.

UGARTECHE, O.; LEÓN, C. China and the change of the energy matrix in Latin America: a global political economy approach. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 42, n. 2, p. 442-459, 2022.

UNA automotriz china promete invertir US$ 400 millones para producir autos eléctricos en Argentina. **Clarín**, 16 fev. 2023. Disponível em: https://www.clarin.com/economia/chery-promete-inversion-us-400-millones-producir-autos-electricos-argentina_0_Ik4zIhAi8g.html. Acesso em: 21 jul. 2023.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Net Zero financing roadmaps**. [s.l.]: UNFCCC, 2021. Disponível em: https://www.gfanzero.com/netzerofinancing. Acesso em: 11 maio 2023.

UNGARETTI, C. **A presença geoeconômica na China na América do Sul (2010-2020)**: evolução dos investimentos em infraestrutura energética no Brasil e Argentina. 2022. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

UNGARETTI, C. R. *et al*. Nova rota da Seda na América Latina. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 33, maio/ago. 2022.

UNGARETTI, C. R. *et al*. **Brasil e China**: um caso de geoeconomia híbrida? Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2912).

VÁSQUEZ, P. (Ed.). **Latin America's lithium**: perspectives on critical minerals and the global energy transition. Washington: Wilson Center, 2023.

VIGNA, L.; FRIEDRICH, J. 9 gráficos para entender as emissões per capita de gases de efeito estufa dos países. **WRI Brasil**, 3 maio 2023. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/graficos-emissoes-per-capita-gases-de-efeito-estufa-paises. Acesso em: 14 ago. 2023.

VIOLA, E. A dinâmica das potências climáticas e o acordo de Copenhague. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, n. 23/24, p. 16-22, 2010. (Edição Especial).

XU, C. *et al*. Pollution haven or halo? The role of the energy transition in the impact of FDI on SO2 emissions. **Science of the Total Environment**, v. 763, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.143002.

WEC – WORLD ENERGY COUNCIL. **World Energy Trilemma Index 2022**. London: WEC, 2022. Disponível em: https://trilemma.worldenergy.org/reports/main/2022/World%20Energy%20Trilemma%20Index%202022.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **Green hydrogen in China**: a roadmap for progress. Geneva: WEF, jun. 2023. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Green_Hydrogen_in_China_A_Roadmap_for_Progress_2023.pdf. Acesso em: 5 set. 2023. (White Paper).

WHITE, E. How China cornered the market for clean tech. **Financial Times**, 9 ago. 2023. Disponível em: https://www.ft.com/content/6d2ed4d3-c6d3-4dbd-8566-3b0df9e9c5c6. Acesso em: 20 set. 2023.

WNA – WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **Carbon dioxide emissions from electricity**. [s.l.]: WNA, 2022. Disponível em: https://www.world-nuclear.org/information-library/energy-and-the-environment/carbon-dioxide-emissions-from-electricity.aspx. Acesso em: 13 abr. 2023.

YIN, I.; ZHOU, O. Two green hydrogen projects totaling 30,000 mt/year of capacity start up in China. **S&P Global**, 30 jun. 2023. Disponível em: https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/063023-two-green-hydrogen-projects-totaling-30000-mtyear-of-capacity-start-up-in-china#:~:text=Two%20renewables-based%20hydrogen%20projects,statements%20published%20June%2029-30. Acesso em: 5 set. 2023.

YORK, R.; BELL, S. E. Energy transitions or additions? Why a transition from fossil fuels requires more than the growth of renewable energy. **Energy Research and Social Science**, v. 51, p. 40-43, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.01.008.

ZADEMACH, H.-M.; DICHTL, J. Greening finance and financing the green: considerations and observations on the role of finance in energy transitions. *In*: JONES, A. *et al*. **Services and the Green Economy**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016. p. 153-174. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-52710-3_7.

ZHOU, Y. *et al*. How foreign direct investment influences carbon emissions, based on the empirical analysis of Chinese urban data. **Sustainability**, v. 10, n. 7, 2018.

ZHOU, L. *et al*. **China overseas finance inventory database**. Washington: World Resources Institute, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.46830/writn.21.00003.

ZUGMAN, I. Opinion: Argentina's energy transition has come to a screeching halt. **Dialogue Earth**, 22 jun. 2022. Disponível em: https://dialogue.earth/en/energy/55191-argentina-energy-transition-halt-opinion/. Acesso em: 26 jul. 2023.

DISCIPLINANDO BOAS PRÁTICAS E COERÊNCIA REGULATÓRIA EM ACORDOS COMERCIAIS E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA COMPARAÇÃO DO CPTPP COM O MERCOSUL

Marcus Maurer de Salles[1]
Marina Amaral Egydio de Carvalho[2]

SINOPSE

Este artigo identifica as regras sobre coerência regulatória previstas no Acordo Abrangente e Progressivo para Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) e as compara com os dispositivos sobre o tema disponíveis nos acordos celebrados pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) internamente e com o Chile.

Palavras-chave: mega-acordos; CPTPP; Mercosul; coerência regulatória; boas práticas.

ABSTRACT

The article identifies the rules on regulatory coherence provided for in the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) and compares them with provisions on the subject available in the agreements signed by the Southern Common Market (Mercosur) internally and with Chile.

Keywords: mega trade agreements; CPTPP; Mercosur; regulatory coherence; good practices.

JEL: K33; F13; F15; F53.

Artigo recebido em 17/5/2024 e aprovado em 17/6/2024.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi38art3

1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta a disciplina de coerência regulatória como tema emergente do comércio internacional e da integração regional, analisando os dispositivos a ela relacionados presentes no único mega-acordo regional que até então regulamentou o tema – o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) – e comparando-os com os capítulos de coerência regulatória dos acordos celebrados pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) com parceiros externos, bem como acordos internos do bloco.

A coerência regulatória é um tema identificado em acordos de última geração e regula matérias intrafronteira. Desde 2017, o Mercosul vem passando por revisão do seu marco regulatório, contemplando o novo protocolo específico sobre esse tema, intitulado Acordo sobre Boas Práticas e

1. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: mmsalles79@gmail.com.

2. Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea; e doutora em direito das relações econômicas internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail*: marina@marinaegydio.com.br.

Coerência Regulatória do Mercosul, assinado pelos membros em 2018. Cabe, portanto, confrontar as tendências regulatórias que emergem dos mega-acordos comerciais com os dispositivos do acordo interno do bloco.

Além do protocolo interno do Mercosul, são cotejadas as regras sobre coerência regulatória presentes nos acordos comerciais mais recentes assinados pelo bloco. Delimitou-se um marco temporal considerando os últimos cinco anos para definir quais acordos seriam analisados (quadro 1). Quando presentes regras sobre coerência regulatória nesses acordos, estes são descritos e comparados com as regras do CPTPP e do Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul.

QUADRO 1
Acordos extrarregionais do Mercosul considerados

Mercosul-Colômbia (2017)
Mercosul-Chile (2018)
Mercosul-Efta (2019)
Mercosul-União Europeia (2019)
Mercosul-Singapura (2022)

Elaboração dos autores.
Obs.: Efta – European Free Trade Association (Associação Europeia de Comércio Livre).

Na proposta original do estudo, pretendia-se comparar os dispositivos sobre coerência regulatória existentes em três mega-acordos regionais – o CPTPP, a Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) e a Área de Livre Comércio Continental Africana (African Continental Free Trade Area – AfCFTA). Contudo, o estudo identificou que somente o CPTPP possui, no momento, dispositivos dessa natureza. Além disso, do conjunto de acordos comerciais extrabloco firmados pelo Mercosul, apenas o acordo Mercosul-Chile disciplinou a matéria.

Por conta disso, após uma breve apresentação do tema regulatório no âmbito dos acordos comerciais e de integração regional, este artigo faz uma sistematização e análise comparativa dos textos que compõem: i) os capítulos sobre coerência regulatória do CPTPP; ii) o marco normativo existente no Mercosul; e iii) o capítulo sobre coerência regulatória do recente acordo celebrado pelo Mercosul com o Chile.

O resultado esperado dessa sistematização e análise é poder identificar qual a natureza do modelo de cooperação regulatória adotada em cada acordo: cooperação, coerência ou convergência regulatória.

2 COERÊNCIA REGULATÓRIA COMO TEMA EMERGENTE DO COMÉRCIO E DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Um dos fatos mais relevantes e impactantes do cenário atual do sistema multilateral de comércio é a mudança do foro de negociação de regras comerciais da esfera multilateral para o âmbito plurilateral, preferencial e bilateral. O impasse sobre o futuro da Rodada Doha, conjugado com a proliferação de acordos comerciais, vem resultando no enfraquecimento da estrutura normativa estabelecida pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A negociação dos mega-acordos regionais de comércio – um transpacífico (CPTPP), outro asiático (RCEP) e outro africano (AfCFTA) – traz à baila novos elementos que alteram a dinâmica e o alcance da governança do comércio mundial.

Na impossibilidade de ter a OMC como foro negociador, os países interessados nos temas mais prementes do comércio internacional passaram a negociá-los no âmbito dos acordos preferenciais, que possuem a vantagem de envolver um menor número de partes que negociam interesses mais próximos, alguns avançando nas regras da OMC (OMC *plus*) e outros com regras inovadoras em temas não regulados em âmbito multilateral (OMC *extra*). No primeiro caso, incluem-se serviços e propriedade intelectual; no segundo, encontram-se: investimentos; concorrência; padrões trabalhistas; meio ambiente e clima; comércio digital; anticorrupção; manipulação cambial; e *coerência*, *cooperação* e *convergência regulatória*.

No comércio internacional, em particular, há uma grande *sobreposição de regulações* nos mais diversos temas. Agências nacionais que regulam atividade de importação e exportação estabelecem regras que são também objeto de atuação de organizações regionais e internacionais. Subsistem, assim, regulações nacionais, regionais, multilaterais ou internacionais de uma ou várias agências ou organizações internacionais.

Thorstensen e Gabriel (2017, p. 35) afirmam:

> no mundo atual, interdependente e interconectado, cada vez mais dominado por novas tecnologias da informação, o comércio internacional sofre com a multiplicação, fragmentação e sobreposição de regulações para diferentes tipos de atividades e que nem sempre seguem os padrões internacionais já estabelecidos. Essas vão desde os regulamentos destinados a proteger os consumidores e as regras concernentes ao meio ambiente e à saúde pública, serviços de infraestrutura, estabilidade do sistema financeiro e outros objetivos de interesse público.

O fato de milhares de novas regulamentações que afetam o comércio internacional serem criadas por instituições reguladoras distintas e não seguirem um padrão internacional torna a política regulatória de cada país distinta em relação a normas, procedimentos, penalidades e recursos. A propagação das diferenças acaba trazendo ineficiências para as normas e os procedimentos internacionais, impondo custos adicionais aos cidadãos, produtores, exportadores e importadores. Revelam-se, assim, como *novas barreiras ao comércio*.

As políticas regulatórias estão por trás também do fortalecimento da produção e do comércio via cadeias globais de valor (CGVs). Tal fenômeno reforça a tendência aos acordos preferenciais de redução ou eliminação de tarifas, ao uso mais flexível de regras de origem e à modernização das atividades aduaneiras no âmbito de novos arcabouços de facilitação de comércio e eficiência de infraestrutura. Mais além, exige um novo patamar de integração, por meio de regras mais aprofundadas e com nova abrangência de temas.

Nesse sentido, Thorstensen e Kotzias (2015, p. 23-24) afirmam que:

> ao longo das últimas décadas, as mudanças nos padrões de produção e de consumo transformaram a forma pela qual o comércio mundial é regulado internacionalmente. Essa alteração também se reflete nas estratégias empreendidas pelos países no âmbito dos acordos de integração preferencial. Mais do que tarifas, regras de comércio estão se desenvolvendo como as grandes barreiras comerciais do século XXI.

No artigo citado, as autoras resgatam expressões cunhadas pela literatura especializada que se referem a essa mudança de tendência, tais como: política comercial pós-moderna, de Dymond e Hart (2000); agenda comercial regulatória, de De Bièvre (2006); e regionalismo do século XXI, de Baldwin (2014). Todas elas se referem às mudanças nas regras da integração econômica, que deixam para trás os compromissos negativos, como redução tarifária e concessões mútuas, para adentrar em

um marco normativo positivo, pautado na adoção e no cumprimento de políticas, práticas e procedimentos específicos de regulação em nível internacional.

A partir desses novos conceitos, as autoras chamam atenção para a mudança de paradigma do modelo produtivo, que passa a ter base nas CGVs, e do modelo de integração, que supera o discurso do "velho comércio" sobre concessões tarifárias para o discurso de modernização dos acordos preferenciais, agora tendo por base marcos de integração regulatória, inserindo-se em um comércio muito mais dinâmico do que aquele do final do século XX.

Além disso, a pressão dos consumidores, cada vez mais preocupados com a *sustentabilidade*, repercute em aspectos regulatórios ligados às questões ambientais, trabalhistas e de bem-estar animal. Isso fez crescer a importância de medidas técnicas, sanitárias, fitossanitárias e ambientais, aptas a assegurar que os requisitos desejados estivessem presentes nos produtos locais e importados. Entretanto, os três temas que embasam o conceito de sustentabilidade ainda não fazem parte da regulação do comércio internacional e vêm se desenvolvendo à margem do sistema multilateral do comércio, essencialmente por meio de políticas de coerência regulatória.

A OMC tem papel histórico na regulamentação de aspectos não tarifários do comércio internacional, desde o tempo do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt), com o Código de Normas (1979) e, mais recentemente, com o Acordo sobre Barreiras Técnicas (Technical Barriers to Trade – TBT) e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS), ambos de 1995.

Os dois acordos internacionais de 1995 incluem medidas para promover a transparência regulatória e a adoção de padrões internacionais mínimos. Dessa forma, a principal função do TBT foi estabelecer regras para que a implementação de normas técnicas persiga, de fato, objetivos legítimos e não seja apenas uma forma de mascarar interesses protecionistas, ao construir barreiras para o livre comércio de bens entre os membros da organização. Entretanto, o acordo é limitado em seu alcance quando se trata de eliminar ineficiências, falta de clareza e regulações redundantes que não são discriminatórias, mas que dificultam igualmente o comércio internacional.

Por isso, o sistema do comércio internacional mais recente se aprofunda em desmantelar outros tipos de barreiras, concentrando-se naquelas decorrentes de medidas aplicadas não na fronteira, mas no âmbito das práticas regulatórias internas dos países: regras domésticas sobre serviços, investimentos, concorrência, além de regulamentos e normas técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, normas ambientais e todas as regras relativas ao processo de avaliação de conformidade (definição de parâmetros de como aferir se as medidas foram cumpridas) e de certificação (comprovação de que as medidas foram cumpridas).

Desde a década de 1990, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) salienta que, com a internacionalização de atores e processos regulatórios, que cruzam as fronteiras locais, nacionais, regionais ou internacionais, faz-se necessário dar mais atenção para o compartilhamento de informações e a coordenação da concepção, da análise, da elaboração e da execução das regulações que afetam o comércio internacional.

Para denominar esse fenômeno, muitas expressões são adotadas como sinônimos, mas têm significados distintos. O termo mais abrangente é chamado *cooperação* regulatória, que pode ser realizada por meio de duas dimensões: uma horizontal – *coerência* regulatória; e outra vertical – *convergência* regulatória.

A *cooperação regulatória* é o conceito propugnado pela OCDE. Visa estabelecer diálogo entre as partes, baseado em acordo de notificações e consultas para adoção de novos regulamentos ou na criação de normas internacionais que pretendam reconhecer ou harmonizar regulamentos com as normativas de outra nação, para uma melhor qualidade regulatória.

Segundo definição da OCDE, deve-se entender cooperação regulatória como:

> qualquer acordo ou arranjo formal ou informal entre países (bilateral, regional ou multilateral) para promover alguma forma de cooperação em concepção, monitoramento, fiscalização ou gestão de regulamentação, com vistas a apoiar a coerência e a convergência das regras através das fronteiras. A cooperação regulatória internacional não está restrita à sua estrita equivalência com as obrigações legais internacionais e também inclui os acordos não vinculantes e os compromissos voluntários (OECD, 2013, p. 141).

Um segundo conceito relevante é o da *coerência regulatória*, entendida como um fenômeno que visa incorporar entre os Estados a noção de compatibilidade entre diferentes jurisdições, em que atores políticos de diferentes Estados engajam-se em busca de soluções comuns, visando à minimização de incompatibilidades ou incongruências que obstruam ou dificultem a sua interação econômica por meio, por exemplo, do fluxo de comércio. É um fenômeno de natureza horizontal, sem perda de autonomia para as partes.

Assim, o foco da coerência regulatória está na compatibilização dos objetivos e dos resultados perseguidos pelos Estados em questão, permitindo que a autonomia regulatória nacional e a estrutura institucional interna sejam preservadas. Nesse caso, portanto, trata-se de relações colaborativas e não antagônicas, cujos principais instrumentos são a coordenação e o reconhecimento mútuo, ferramentas que aceitam a diversidade de regulações, pautando-se na reciprocidade, voltados à redução gradativa das diferenças regulatórias de forma voluntária e negociada.

Entre as principais vantagens da coerência, Duraiappah e Bhardwaj (2007) destacam: i) a redução de duplicidade de regras; ii) a redução da fragmentação regulatória; iii) a redução dos custos de implementação de acordos internacionais; e iv) maior eficiência na gestão de recursos para a realização de objetivos comuns.

Segundo a OCDE, a coerência regulatória pode ser promovida por meio de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo supranacional, nacional e subnacional. Questões regulatórias transversais em todos os níveis de governo devem ser identificadas para promover a coerência entre enfoques regulatórios e evitar a duplicação ou o conflito de regulamentos.

Um terceiro conceito é a *convergência regulatória*, que representa o eixo vertical da cooperação regulatória, visto que implica maior grau de aproximação e comprometimento entre Estados, estabelecendo um processo para a uniformização entre suas regulações, ou seja, a adoção de uma regulação comum a todos os envolvidos. Nesse caso, o foco vai além dos objetivos perseguidos, abrangendo também as instituições regulatórias nacionais, seus procedimentos e processos decisórios. Há, portanto, perda de autonomia regulatória nacional em prol de um modelo de governança mais profundo, em que se adiciona um nível extra, global ou internacional, de regulação.

Por meio do princípio da subsidiariedade, haverá flexibilidade para que cada Estado possa alocar a função reguladora remanescente no nível mais adequado e de maior eficiência prática, contornando as diferenças econômicas, institucionais e culturais que porventura existam.

Para que o Brasil consiga projetar, negociar e implementar uma inserção econômica internacional adequada, é *fundamental ter pleno conhecimento da existência de diferentes modelos regulatórios* praticados por países com os quais o Brasil planeja maior integração comercial. A negociação de acordos comerciais envolve não apenas ter o domínio sobre o seu próprio sistema regulatório na área de comércio e, consequentemente, elevar seu grau de coerência regulatória, mas também entender o processo regulatório dos demais parceiros comerciais para que seja possível negociar acordos que tragam ganhos nos âmbitos tarifário e regulatório, fortalecendo as bases de uma convergência regulatória profícua para os interesses nacionais.

No caso do Brasil, é importante mencionar os instrumentos regulatórios vigentes que tratam do tema de convergência regulatória e do esforço existente para centralizar as ações regulatórias de forma a manter um sistema de controle e gerenciamento das regras que estão sendo criadas internamente. Após o hiato entre a publicação do Decreto nº 6.062/2007, que instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) e a publicação, em 2018, das Diretrizes Gerais e do Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), juntamente com as recomendações do Comitê Interministerial de Governança, liderado pela Casa Civil, um novo arcabouço jurídico foi publicado para conceber a gestão de atos regulatórios no Brasil.

O Decreto nº 10.139/2019 regulou a revisão e a consolidação de atos normativos que vêm gerando impactos com a revisão do estoque regulatório dos órgãos reguladores brasileiros. Após a publicação da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), da Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências) e do Decreto nº 10.411/2020 sobre elaboração de AIR, deu-se continuidade à institucionalização de diretrizes para uniformizar o processo de criação de regras, bem como a avaliação de custo e oportunidade desse processo. Finalmente, em 2022, o Brasil internalizou o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (Agreement on Trade and Economic Cooperation – Atec), celebrado com os Estados Unidos, por meio do Decreto nº 11.243/2022.

Esse decreto traz obrigações adicionais ao Brasil no que se refere aos procedimentos cabíveis durante a criação de regras, com a diferença de que os Estados Unidos passam a ser um agente externo de controle desses procedimentos, uma vez que se trata de uma obrigação internacional, pela qual o Brasil se torna responsável. Um desses esforços é a existência de um centro de governo que faça a gestão do processo de criação de regras pelos órgãos reguladores brasileiros, algo estabelecido em 2023, junto com a atualização do PRO-REG por meio do Decreto nº 11.738/2023.

O exame minucioso das políticas regulatórias dos principais parceiros internacionais, regulamentadas por meio dos textos dos mega-acordos comerciais, em paralelo com o processo brasileiro, passa a ser fundamental. A partir dessa análise comparativa entre modelos regulatórios é que se determinará se um país pertence ou não a uma rede de países com algum nível de compatibilidade regulatória. Caso não pertença, será possível identificar o *nível de assimetria regulatória* e avaliar os ganhos e custos de avançar em termos de políticas de coerência regulatória com determinado sócio.

3 COERÊNCIA REGULATÓRIA NO CPTPP

Em trabalho anterior (Carvalho e Salles, 2022), foi mapeado e diagnosticado que, entre os mega-acordos regionais contemporâneos, o tema de boas práticas e coerência regulatória foi regulamentado especificamente apenas pelo CPTPP, em seu capítulo 25.

O capítulo está estruturado em onze artigos, conforme indicado pelo quadro 2.

QUADRO 2
Estrutura do capítulo de coerência regulatória do CPTPP

Capítulo 25 do CPTPP
Definições
Disposições gerais
Âmbito de aplicação das medidas regulatórias
Mecanismos e processos de coordenação
Implementação de boas práticas
Administração institucional do acordo
Cooperação
Participação de interessados
Notificação de implementação
Relação com outros capítulos
Não aplicação do sistema de solução de controvérsias

Elaboração dos autores.

O capítulo 25 do CPTPP não aborda questões regulatórias específicas, mas delineia um processo/sistema por meio do qual os Estados signatários promovem tanto o uso de boas práticas regulatórias voltadas ao desenvolvimento quanto a execução de normas que impulsionem uma cooperação regulatória que beneficie fluxos de comércio e de investimentos.

De acordo com o art. 25.2, § 1º, do CPTPP:

> coerência regulatória se refere ao uso de boas práticas no processo de planejamento, concepção, emissão, implementação e revisão de medidas regulatórias a fim de facilitar a realização dos objetivos da política doméstica, bem como aos esforços entre governos para reforçar a cooperação regulatória com o intuito de promover esses objetivos e incentivar o comércio internacional, o investimento, o crescimento econômico e o emprego (tradução nossa).[3]

Como se depreende do dispositivo, o acordo contempla, em um único artigo, tanto estratégias de *cooperação regulatória* (boas práticas no processo de planejamento, concepção, emissão, implementação e revisão de medidas regulatórias) como de *coerência regulatória* (esforços entre governos para reforçar a cooperação regulatória com o intuito de promover esses objetivos e incentivar o comércio internacional). O CPTPP institui, em um único dispositivo, as duas noções que perpassam todo o capítulo do acordo.

Em termos de *âmbito de aplicação*, o acordo prevê que cada parte deverá, em até um ano após sua entrada em vigor, determinar e disponibilizar publicamente o escopo de suas medidas regulatórias cobertas e assegurar-se de que alcance uma cobertura significativa de medidas. Esse formato estabelecido permite aos Estados um mapeamento interno, com as agências nacionais e os setores interessados, das medidas de maior impacto sobre o comércio e os investimentos, e estabelece o compromisso de dar publicidade a essa listagem nacional de medidas regulatórias cobertas pelo acordo.

3. Disponível em: https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/03/CPTPP-consolidated.pdf.

Como mencionado, o CPTPP está estruturado de forma a promover *mecanismos e processos de coordenação regulatória*, relacionando mecanismos domésticos que aumentem a consulta e a coordenação entre agências associadas aos processos de desenvolvimento de medidas regulatórias. Consequentemente, cada parte se empenhará em assegurar que haja processos ou mecanismos que facilitem a coordenação interinstitucional eficaz e a revisão das propostas de medidas regulatórias cobertas.

Um elemento central para as boas práticas regulatórias no âmbito do acordo é a previsão de realização de *análise de impacto regulatório*, previamente às propostas de adoção e alteração de atos normativos de interesse geral. Isso se justifica, nos termos do CPTPP, pois há diferenças em relação a cenários institucionais, sociais, culturais, legais e de desenvolvimento dos Estados signatários que podem resultar em abordagens regulatórias específicas.

Para tanto, o acordo lista uma série de quesitos e critérios que as análises de impacto regulatório podem endereçar. Entre elas, destaca-se no capítulo do CPTPP a inclusão da análise de potenciais impactos que a proposta de regulação venha a ter sobre *pequenas e médias empresas*.

O acordo estabelece que a análise de impacto regulatório poderá, entre outros aspectos:

- avaliar a necessidade de uma proposta regulatória, incluindo uma descrição da natureza e importância do problema;
- examinar alternativas viáveis, incluindo, na medida do possível e de forma consistente com as leis e regulamentos, seus custos e benefícios, como riscos envolvidos e impactos distributivos, reconhecendo que alguns custos e benefícios são difíceis de quantificar e monetizar;
- explicar os fundamentos para concluir que a alternativa selecionada atinge os objetivos da política de maneira eficiente, incluindo, se apropriado, referência aos custos e benefícios e ao potencial de gerenciamento de riscos; e
- basear-se nas melhores informações existentes razoavelmente obtidas, incluindo informações científicas, técnicas, econômicas ou quaisquer outras relevantes, dentro dos limites das autoridades, dos mandatos e dos recursos da agência reguladora específica.

Em termos institucionais, o CPTPP prevê a criação de um Comitê sobre Coerência Regulatória, composto por representantes governamentais, cuja função é considerar aspectos relacionados à implementação e à operacionalização do acordo. Havendo pedido de esclarecimentos de uma parte, relacionado à implementação do capítulo por outra parte, se aplicará o disposto no capítulo sobre pontos focais.

Há também um dispositivo que prevê formas de *cooperação regulatória*. Especificamente, este estabelece que, a fim de implementar adequadamente o acordo e maximizar seus benefícios, as partes cooperarão por meio de diversas atividades, que podem envolver:

- intercâmbio de informações, diálogos, reuniões bilaterais ou entre Estados-partes e partes interessadas, incluindo micro e pequenas empresas;
- programas de treinamento, seminários e outras iniciativas de assistência técnica; e
- outras atividades relevantes entre autoridades reguladoras.

Por fim, destacam-se dois aspectos regulamentados no capítulo que reforçam o caráter cooperativo – e enfraquecem o caráter jurídico-punitivo – da coerência regulatória. Por um lado, o texto dispõe que, em caso de conflito entre o capítulo de coerência regulatória e outros capítulos do acordo, os outros prevalecerão; por outro, dispõe que, se houver questionamento a respeito do cumprimento do capítulo, as partes não poderão recorrer ao mecanismo de solução de disputas do acordo.

4 COERÊNCIA REGULATÓRIA NO MERCOSUL

O Mercosul possui um acordo internacional que versa sobre o tema da coerência regulatória, assinado em 2018, porém ainda não vigente, aguardando incorporação por parte do Paraguai.

O acordo foi negociado no âmbito do Grupo Ad Hoc sobre Temas Regulatórios (GAHTC), criado em junho de 2018, como órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum (GMC), com o objetivo de analisar e apresentar propostas referentes à coerência regulatória e a iniciativas facilitadoras de comércio. Em dezembro do mesmo ano, o GAHTC apresentou o projeto de acordo, aprovado pela Decisão CMC nº 20/18, intitulado Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul.

Esse acordo interno do Mercosul determina que os Estados-partes adotem boas práticas regulatórias que afetem a facilitação do comércio internacional de bens e serviços e, assim, oportunizem a promoção de novas iniciativas de integração, transparência e estabelecimento de uma base implicitamente convergente em medidas regulatórias.

Em seu art. 2º, o acordo traz um conjunto de definições mais extenso do que o previsto no CPTPP, que ajuda a trazer luz aos objetivos, ao escopo e ao alcance do acordo, conforme a seguir descrito.

1) *Medidas regulatórias* referem-se a medidas de aplicação geral determinadas em conformidade com o art. 3º, relacionadas a qualquer matéria abrangida por este acordo, adotadas pelas autoridades regulatórias, cuja observância é obrigatória.

2) *Boas práticas regulatórias* são diretrizes e recomendações internacionalmente reconhecidas ou baseadas naquelas elaboradas por organismos de normalização internacionais, aplicáveis aos processos de elaboração, implementação, revisão, alteração e revogação de medidas regulatórias, com o fim de orientar, direcionar, facilitar e simplificar a tarefa regulatória dos organismos com autoridade e responsabilidade sobre tais processos, no marco das disposições nacionais de aplicação.

3) *Consulta pública* é o mecanismo participativo, de caráter consultivo, por meio do qual o Estado, durante prazo suficiente e determinado, coleta dados e opiniões da sociedade em relação a um projeto de medida regulatória.

4) *Análise de impacto regulatório* é o processo sistemático de análise, baseado em evidências, que busca avaliar, a partir da definição de um problema, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos para orientar e subsidiar a tomada de decisão (Mercosul, 2018).

Os objetivos do acordo seguem o mesmo sentido do CPTPP, ao estabelecerem tanto boas práticas de *cooperação* como de *coerência regulatória*:

> o objetivo geral do presente acordo é reforçar e incentivar os órgãos reguladores dos Estados-partes a adotarem medidas de coerência regulatória para impulsionar boas práticas regulatórias e acordar mecanismos de coerência regulatória, a fim de promover o estabelecimento de um ambiente regulatório transparente e previsível tanto para os cidadãos como para os operadores econômicos (Mercosul, 2018, p. 2).

Em linhas gerais, o Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul é bastante similar ao capítulo de coerência regulatória do CPTPP, com as ressalvas de destaque analisadas adiante.

Em termos de âmbito de aplicação, chama atenção o fato de o acordo interno do Mercosul não prever a cláusula de identificação de medidas regulatórias:

> cada parte deverá, em conformidade com sua legislação e no mais tardar um ano depois da entrada em vigor deste acordo, determinar e colocar à disposição do público as medidas regulatórias às quais as disposições deste capítulo se aplicarão.[4]

Isso compromete um dos elementos centrais da lógica da coerência regulatória, que é, justamente, por meio desses capítulos, proporcionar *transparência* a toda e qualquer medida que demande a aplicação das regras sobre coerência regulatória.

O acordo interno do Mercosul também fica atrasado em relação ao CPTPP quando se trata de prever a obrigatoriedade de informar publicamente toda e qualquer proposta para realizar ações sistêmicas de melhoria regulatória.

Por outra parte, este acordo é o único que estabelece a obrigatoriedade de submissão à consulta pública de eventuais projetos e propostas de alteração de medida regulatória:

> art. 5º, § 1º: cada Estado-parte deve encorajar suas respectivas autoridades reguladoras competentes a submeter projetos e propostas de alteração de medidas regulatórias a consulta pública, por um prazo mínimo de sessenta dias, ressalvada a exigência de prazo distinto em legislação nacional específica, acordo ou tratado internacional, bem como casos excepcionais de urgência e relevância devidamente justificados (Mercosul, 2018, p. 3).

O acordo intrabloco do Mercosul é também o único a fazer referência à necessidade de que sejam levadas em consideração normas internacionais, tanto de ordem multilateral como de normas existentes no arcabouço normativo do Mercosul.

> Cada Estado-parte encorajará suas autoridades reguladoras competentes, quando elaborarem atos normativos, a levarem em consideração as normas internacionais pertinentes, incluindo o arcabouço normativo do Mercosul, de maneira consistente com a legislação nacional vigente.
>
> Cada Estado-parte promoverá a aplicação das guias e diretrizes, quando existirem, emanadas dos órgãos competentes da estrutura institucional do Mercosul (Mercosul, 2018, p. 4).

Para a administração institucional do Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul, foi criado o GAHTC, o qual centralizou o processo de notificação da implementação dos compromissos por meio de relatórios anuais dirigidos ao GMC.

4. Disponível em: https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/03/CPTPP-consolidated.pdf.

Diferentemente do CPTPP, o acordo intrabloco do Mercosul não prevê uma relação hierarquicamente inferior do acordo sobre coerência regulatória em relação às demais normas do Mercosul, tampouco foi ele excluído da alçada do sistema de solução de controvérsias do bloco.

5 COERÊNCIA REGULATÓRIA NO ACORDO MERCOSUL-CHILE

No mesmo ano em que o Mercosul celebrou o Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória estava em curso o processo de atualização do Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº 35, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), por meio do qual todos os Estados-partes do Mercosul atualizaram e aprofundaram seus compromissos comerciais com o Chile. Entre diversas inovações, ficou estabelecida, em seu capítulo 3, a disciplina de boas práticas regulatórias.

O Acordo Mercosul-Chile, na realidade, é um conjunto de acordos bilaterais firmados no âmbito da Aladi visando atualizar o ACE nº 35, assinado e vigente desde 1996, o que ocorreu entre 2016 e 2021. A atualização do ACE nº 35 entrou em vigor em 2018 para o Uruguai, em 2019 para a Argentina e em 2022 para o Brasil (Decreto nº 10.949/2022). O Paraguai ainda aguarda conclusão do processo de ratificação para entrada em vigor.

Entre os demais acordos analisados, nem o Acordo Mercosul-Colômbia (2017) nem o Mercosul-União Europeia (2019) têm capítulo específico sobre coerência regulatória.

Já no caso dos acordos que o Mercosul tem concluído, cujos textos oficiais não estão disponíveis – Mercosul-Efta (2019) e Mercosul-Singapura (2022) –, as fichas descritivas dos acordos disponibilizadas tampouco mencionam previsão do tema.

O capítulo 3 do Acordo Mercosul-Chile, sobre boas práticas regulatórias, tem a mesma estrutura formal do capítulo 35 do CPTPP. São onze artigos abrangendo os mesmos temas cobertos pelo CPTPP, com modificações muito pequenas em relação ao mega-acordo transpacífico, e bastante alinhado ao Acordo intra-Mercosul.

Em termos de objetivos, o acordo com o Chile tem pretensões similares ao Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul, limitadas à cooperação e às boas práticas regulatórias, com pouco avanço em termos de políticas de coerência regulatória. O acordo prevê que:

> o objetivo geral deste capítulo é reforçar e incentivar a adoção de boas práticas regulatórias, a fim de promover o estabelecimento de um ambiente regulatório que seja transparente, com procedimentos e etapas previsíveis, tanto para os cidadãos quanto para os operadores econômicos (Aladi, 2018).

As disposições sobre o âmbito de aplicação e os respectivos processos e mecanismos de coordenação são literalmente semelhantes aos previstos no CPTPP. Em termos de âmbito de aplicação, foi estabelecido que cada parte deverá, em conformidade com sua legislação e no mais tardar um ano depois da entrada em vigor do acordo, determinar e colocar à disposição do público as medidas regulatórias às quais as disposições deste capítulo se aplicarão.

Em termos de processos e medidas de coordenação, tanto o CPTPP quanto o Acordo Mercosul-Chile preveem a necessidade de promover coordenação interinstitucional efetiva sobre assuntos regulatórios e estabelecem a obrigatoriedade de informar publicamente toda e qualquer proposta para realizar ações sistêmicas de melhoria regulatória.

Em termos de análise de impacto regulatório, os três acordos preveem os mesmos mecanismos, critérios e conceitos para realização de tais análises. O mesmo ocorre ao regulamentar as atividades de cooperação internacional em termos regulatórios.

Por fim, da mesma forma que no CPTPP, os dois artigos finais do capítulo reforçam o caráter cooperativo – e enfraquecem o caráter jurídico-punitivo – da disciplina de coerência regulatória ao dispor que, em caso de conflito entre o capítulo de coerência regulatória e outros capítulos do acordo, os outros prevalecerão. Também dispõem que, se houver questionamento a respeito do cumprimento do capítulo, as partes não poderão recorrer ao mecanismo de solução de disputas do acordo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi identificar, sistematizar e analisar comparativamente os textos que compõem: i) os capítulos sobre coerência regulatória de cada um dos mega-acordos contemporâneos, quando presentes; ii) o marco normativo sobre o tema existente no Mercosul; e iii) os capítulos sobre coerência regulatória dos acordos recentes celebrados pelo Mercosul com terceiros, quando presentes, para identificar a natureza do modelo de cooperação regulatória adotada em cada acordo: cooperação, coerência ou convergência regulatória?

Entre os mega-acordos, apenas o CPTPP tem capítulo específico sobre coerência regulatória. Os demais mega-acordos analisados – RCEP e AfCFTA – não preveem regulamentação sobre a matéria. O Mercosul, por sua vez, possui um acordo intrabloco que versa sobre o tema, assinado em 2018, porém ainda não vigente, aguardando incorporação por parte do Paraguai.

Dos acordos comerciais recentemente celebrados pelo Mercosul, apenas o acordo celebrado com o Chile, sob amparo da Aladi, previu capítulo específico de coerência regulatória. Entre os demais acordos analisados, nem o Acordo Mercosul-Colômbia (2017) nem o Mercosul-União Europeia (2019) têm capítulo específico sobre coerência regulatória. Já no caso dos acordos que o Mercosul tem concluído, cujos textos oficiais não estão disponíveis – Mercosul-Efta (2019) e Mercosul-Singapura (2022) –, as fichas descritivas oficiais dos acordos disponibilizadas tampouco mencionam previsão do tema.

Observando apenas o Brasil, além do acordo com o Chile, há importante arcabouço legal vigente sobre o tema, o que inclui, além da obrigação internacional desse acordo, as obrigações também vigentes decorrentes do Protocolo Atec, celebrado com os Estados Unidos.

Do ponto de vista comparativo, cabe destacar que há um importante conjunto de semelhanças entre os acordos analisados, como explicado adiante.

Todos os acordos identificados têm natureza de *coerência regulatória*, isto é, se apoiam sobre mecanismos de cooperação regulatória horizontal, por meio de diálogo, notificações e consultas, com vistas à compatibilidade entre as regulações dos Estados envolvidos.

Nenhum dos acordos prevê implementação de políticas de *convergência regulatória*, o que implicaria maior invasividade normativa, por meio de processos de uniformização, padronização e adoção de regulações comuns a todos os Estados envolvidos. Supõe-se que tal viés de convergência regulatória poderia aparecer no Acordo intra-Mercosul, por ser bloco de integração regional com objetivo de harmonização do direito da integração entre os Estados-membros.

Todos os acordos têm *estrutura regulatória similar* praticamente idêntica: onze artigos que versam sobre os mesmos temas e preveem os mesmos conceitos, critérios e mecanismos de cooperação e coerência. Algumas diferenças, contudo, foram identificadas e serão aqui discutidas.

Em relação às definições, o CPTPP é mais enxuto que os acordos interno e externo do Mercosul, trazendo menos conceitos e definições nos artigos inaugurais. Práticas fundamentais para os capítulos de coerência regulatória, tais como as formas de consulta pública e a metodologia de análise de impacto regulatório, são uma carência relevante, já que se trata de tema emergente das relações econômicas internacionais, e muitos dos Estados que estão aderindo a tais temáticas ainda desconhecem seus elementos centrais.

Em termos de âmbito de aplicação, chama atenção o fato de o acordo interno do Mercosul ser o único a não prever essa cláusula de identificação. Isso compromete um dos elementos centrais da lógica da coerência regulatória, que é, justamente, por meio desses capítulos, proporcionar *transparência* a toda e qualquer medida que demande a aplicação das regras sobre coerência regulatória.

O Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul também está atrasado em relação ao CPTPP e ao Acordo Mercosul-Chile quando se trata de prever a obrigatoriedade de informar publicamente a relação de medidas regulatórias sujeitas ao acordo. Em contrapartida, este é o único dos acordos que estabelece a obrigatoriedade de *submissão à consulta pública* de eventuais projetos e propostas de alteração de medida regulatória.

Ao regulamentar a metodologia e os parâmetros para a realização das análises de impacto regulatório, todos os capítulos analisados estão redigidos essencialmente da mesma forma. Entre as especificidades, o CPTPP é o único a destacar a importância de avaliar o impacto regulatório sobre as pequenas e médias empresas.

O acordo interno do Mercosul e o Acordo Mercosul-Chile não preveem a criação de mecanismos de *participação de interessados* para que colaborem com a coerência regulatória. O CPTPP, por seu turno, dispõe de maneira inovadora sobre o tema.

O acordo intrabloco do Mercosul é o único a fazer referência à necessidade de que sejam levadas em consideração tanto normas internacionais quanto normas existentes no arcabouço normativo do Mercosul, o que abre espaço para eventuais avanços em termos de *convergência regulatória*, caso o Mercosul queira aplicar políticas dessa natureza.

Por fim, destacam-se dois aspectos regulamentados no CPTPP e no Acordo Mercosul-Chile que reforçam o *caráter cooperativo* – e enfraquecem o caráter jurídico-punitivo – da coerência regulatória. Eles dispõem que, em caso de conflito entre o capítulo de coerência regulatória e outros capítulos do acordo, os outros prevalecerão. Também dispõem que, se houver questionamento a respeito do cumprimento do capítulo, as partes não poderão recorrer ao mecanismo de solução de disputas do acordo.

O acordo interno do Mercosul é o único a não excluir a coerência regulatória da alçada do *sistema de solução de controvérsias*, tampouco a minimizar a hierarquia normativa dos compromissos em termos de coerência regulatória em relação aos demais compromissos vigentes no bloco, como fazem o CPTPP e o Acordo Mercosul-Chile.

Ao analisar a estrutura do acordo com o Chile e a legislação vigente no Brasil, nota-se que o país não se distancia da tendência internacional nessa temática (tome-se, como exemplo, a semelhança entre os textos do Acordo Mercosul-Chile e do CPTPP). Ao mesmo tempo, verifica-se um esforço político significativo para a proposição de um arcabouço de regras no Brasil sobre o tema de convergência regulatória e boas práticas regulatórias, com o objetivo de internalizar grande parte da tendência internacional identificada nesse tema. Dessa forma, deve-se enfatizar que as próximas negociações sobre o tema não podem perder de vista o que já foi estabelecido em acordos atuais (como o Atec e o acordo com o Chile) e vigentes. Uma eventual proposta de modelo de texto negociador do Brasil para esse tema teria que levar em consideração as obrigações preexistentes e os modelos que já estão dando certo no plano internacional, desde que convergentes com o interesse brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALADI – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. **Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile**. Santiago: Aladi, 2018.

BALDWIN, Richard. **Multilateralising 21st century regionalism**. Paris: OECD, 2014.

CARVALHO, Marina; SALLES, Marcus. Os mega-acordos regionais contemporâneos (CPTPP, RCEP e AfCFTA): uma primeira aproximação comparativa aos acordos e suas estruturas regulatórias. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 32, p. 9-32, 2022.

DE BIÈVRE, Dirk. The EU regulatory trade agenda and the quest for WTO enforcement. **Journal of European Public Policy**, v. 13, n. 6, p. 851-866, 2006.

DYMOND, William; HART, Michael. Post-modern trade policy: reflections on the challenges to multilateral trade negotiations after Seattle. **Journal of World Trade**, v. 34, n. 3, p. 21-38, 2000.

DURAIAPPAH, Anantha; BHARDWAJ, Asmita. **Measuring Policy Coherence among the MEAs and MDGs**. Winnipeg: IISD, 2007. Disponível em: https://www.iisd.org/system/files/publications/measuring_policy.pdf.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Decisão CMS nº 20/18**: acordo de boas práticas regulatórias e coerência regulatória do Mercosul. Montevidéu: Mercosul, dez. 2018. Disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_020_2018_p.pdf.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **International regulatory co-operation**: addressing global challenges. Paris: OECD Publishing, 2013.

THORSTENSEN, Vera; GABRIEL, Vivian Rocha. Coerência e convergência regulatória: o novo desafio do comércio internacional. **Interesse Nacional**, ano 10, n. 38, p. 31-43,./out. 2017.

THORSTENSEN, Vera; KOTZIAS, Fernanda. Integração regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 20, p. 21-29, 2015.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO, PARA O MUNDO ÁRABE E PARA O MUNDO MUÇULMANO

Salem H. Nasser[1]

SINOPSE

O artigo argumenta que, diante das profundas mudanças pelas quais passa o cenário internacional, o Brasil tem uma nova oportunidade para pensar e definir o seu lugar no mundo. Propõe que, para ocupar uma posição de maior relevância, é preciso afirmar uma maior ambição, que pressupõe a construção da própria autonomia. Para que isso possa acontecer, é necessário aprofundar o conhecimento que temos dos vários temas internacionais. O artigo defende que seria útil ao Brasil ampliar o domínio e a aproximação com três universos temáticos que se inter-relacionam: o Oriente Médio, o mundo árabe e o mundo muçulmano. O texto faz uma apresentação inicial desses universos antes de oferecer um panorama da história da política externa brasileira, com especial atenção para as temáticas relacionadas aos universos citados, além de elaborar um diagnóstico, seguido por algumas propostas fundamentais.

Palavras-chave: política externa; Oriente Médio; mundo árabe; mundo muçulmano; relações internacionais; Brasil.

ABSTRACT

The article argues that, in face of the profound changes taking place on the international arena, Brazil has a new opportunity to think about and define its place in the world. It proposes that, in order to occupy a place of greater relevance, the country must affirm a greater ambition, which presupposes the construction of its own autonomy. In order for this to happen, it is necessary to deepen the knowledge we have about the various international issues. The article defends the idea that it would be useful for Brazil to deepen its mastery and proximity with three interrelated thematic universes: the Middle East, the Arab world and the Muslim world. It provides an initial presentation of such universes before presenting an overview of the history of Brazilian foreign policy, with a special focus on the themes related to the three universes. Finally, it makes a diagnosis and offer some fundamental proposals.

Keywords: foreign policy; Middle East; Arab world; Muslim world; international relations; Brazil.

JEL: F5; N45; N47.

Artigo recebido em 7/2/2024 e aprovado em 12/7/2024.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi38art4

1. Professor de direito internacional da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). *E-mail*: salem.nasser@fgv.br.

Se você não está na mesa no sistema internacional,
você vai estar no menu.[2]

Antony Blinken

1 INTRODUÇÃO

Ganha força crescente a ideia de que o sistema internacional passa por transformações profundas. Anuncia-se o mundo pós-americano (Zakaria, 2008) ou pós-ocidental.[3] Antecipa-se a redistribuição do poder entre uma multiplicidade de potências, colocando fim ao momento da unipolaridade americana.

Mais especificamente, há quem aposte que o mundo se aproxima do fechamento da janela histórica que havia deslocado o seu coração da Eurásia em direção ao Ocidente europeu e, logo, americano (Frankopan, 2019). Estaria chegando o tempo das novas rotas da seda (*op. cit.*), em que novamente a geografia imporia a sua lógica.

Por muito tempo, o indício mais evidente de um desafio à hegemonia norte-americana se encontrava na emergência em poder da China. Por isso mesmo, houve quem concebesse uma nova bipolaridade, talvez uma nova Guerra Fria, e quem imaginasse a substituição dos Estados Unidos pela China como novo poder imperial.

Há, no entanto, um número maior de Estados que pretendem e/ou apresentam as condições necessárias para ocupar os espaços que vão sendo deixados pela grande potência enquanto esta encolhe lenta e gradualmente. Rússia, Índia, Brasil, África do Sul e Irã são alguns dos Estados que poderiam se candidatar a esse lugar relativamente mais elevado.

Um aspecto da relativa e gradual decadência do poder americano que talvez venha recebendo menos atenção do que deveria, e ao qual não farei mais do que esta rápida referência, diz respeito à crise do sistema internacional construído pela potência hegemônica que acompanha o processo de enfraquecimento desta última.[4]

Não é acidente, portanto, que algumas das potências emergentes criem novas alianças que oferecem foros e instituições alternativas às do sistema multilateral preexistente. O BRICS, por exemplo, criou um novo banco de desenvolvimento[5] e seus membros avançam nos esforços de substituírem o dólar por outras moedas em suas trocas comerciais e de tornarem factível um sistema que concorra com o Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Swift)[6] nas trocas financeiras internacionais.

2. "*If you're not at the table in the international system, you're going to be on the menu*". A frase foi proferida pelo secretário de Estado dos Estados Unidos na Conferência de Munique sobre Segurança. Disponível em: https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-german-foreign-minister-annalena-baerbock-and-indian-external-affairs-minister-subrahmanyam-jaishankar-at-the-munich-security-conference/. Acesso em: 5 jul. 2024.

3. Aqui no Brasil, quem parece ter cunhado a expressão é Stuenkel (2016).

4. Conferir, por exemplo, a fala de John Mearsheimer sobre o fim da ordem internacional liberal. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7kRtt4Jrd_Y. Acesso em: 17 de jun. 2024.

5. New Development Bank, com sede em Xangai.

6. Rede de comunicação usada pelas instituições financeiras internacionais para trocarem informações e realizarem as transações financeiras. Apesar de privada, a sociedade sofre a influência dos Estados Unidos e de países europeus e tende a excluir as instituições de países submetidos a sanções unilaterais. China e Rússia vêm tentando desenvolver alternativas ao Swift.

O quadro geral proposto até aqui – que compreende a relativa decadência dos Estados Unidos, a crise do sistema internacional e de suas instituições, o anúncio de uma nova multipolaridade e a restauração da Eurásia como centro de gravidade do mundo – parece ser não apenas confirmado por eventos recentes, mas todos os seus aspectos aparentam ter sido acelerados e aprofundados.

Tem-se em mente, sobretudo, a guerra na Ucrânia e a guerra em Gaza.

Esses dois conflitos terminaram de consolidar os limites do poderio militar americano que já haviam sido desenhados pelas guerras no Iraque e no Afeganistão e pelas longas ocupações de ambos os países. Eles também revelaram de modo inconteste a impotência militar da Europa e a surpreendente fragilidade de Israel diante de movimentos de resistência.

É verdade que, da mesma forma, perante as duas situações, fica evidente a multiplicidade de recursos, alguns aparentemente inesgotáveis, de que dispõem os Estados Unidos e que são mobilizados em uma e em outra frente. No entanto, resta cada vez mais claro que há uma certa incapacidade de mudar fundamentalmente as resultantes.

Do mesmo modo, especialmente no caso da Rússia, resulta clara a limitada efetividade das sanções econômicas unilaterais, ainda que numerosas e draconianas e ainda que impostas por Estados Unidos, União Europeia e vários outros atores importantes nas trocas econômicas internacionais. Não só a intenção de punir a Rússia e fazê-la mudar o seu curso de ação se viu frustrada, como o uso, considerado por muitos abusivo, das sanções fundadas em parte sobre o papel do dólar como moeda de troca e de reserva levou outros atores a procurarem alternativas, acelerando o enfraquecimento da potência americana e a perda de legitimidade do sistema econômico internacional construído à sua volta.

Já o caso da Palestina, a partir dos ataques promovidos pelo Hamas em 7 de outubro de 2023 e à luz da campanha militar empreendida contra os palestinos de Gaza, mas não só, por parte de Israel com o apoio incondicional dos Estados Unidos e de outros países, colocou em xeque a legitimidade do sistema para muito além da economia. A Organização das Nações Unidas (ONU), o seu Conselho de Segurança, a sua Corte Internacional de Justiça, suas várias agências e o Tribunal Penal Internacional se mostram lentos, incapazes de qualquer ação determinante contra gravíssimas violações do direito internacional[7] que se cometem à vista de todos. E tudo isso porque, fundamentalmente, o Ocidente e, em seu centro, os Estados Unidos, age na proteção de Israel.

Mais grave talvez seja que não só perdem em legitimidade as instituições, mas as bases morais sobre as quais estariam erigidas, de acordo com o discurso sustentado ao longo de décadas pelo Ocidente, se revelam falsas quando seus grandes advogados as abandonam e/ou as querem aplicar apenas seletivamente.

A mudança está, então, às portas. Diante disso, o que quer e o que pode o Brasil?

São muitos os elementos que influenciam e/ou determinam o potencial de poder de um Estado: a sua localização geográfica, a sua extensão territorial, o tamanho de sua população, a quantidade e a qualidade de seus recursos naturais, o tamanho e a qualidade de sua economia, o seu poderio militar – tudo temperado pelas circunstâncias históricas.

7. Em 29 de dezembro de 2023, o governo da África do Sul apresentou à Corte Internacional de Justiça uma denúncia contra o Estado de Israel, acusando-o de estar cometendo genocídio contra o povo palestino em Gaza. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231228-app-01-00-en.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024. A acusação foi reiterada em relatório produzido por Francesca Albanese (Albanese, 2024), relatora especial das Nações Unidas para os direitos humanos nos territórios palestinos ocupados.

Alguns desses elementos são dados e mais difíceis, se não impossíveis, de se mudar, como a localização geográfica, o território e os recursos naturais (Marshall, 2016). Outros são construídos pela ação individual e coletiva dos Estados, como o poder militar, a economia e as circunstâncias históricas.

Cada Estado, por meio de suas lideranças políticas e sociais, visualiza para si um lugar no mundo, um *quantum* de poder e um papel a desempenhar nas relações internacionais. Essa visão pode mudar com o tempo e com a sucessão de lideranças. Idealmente, ela leva em conta e computa aqueles elementos que estão dados e que são mais dificilmente modificáveis e também as circunstâncias históricas e suas transformações.

Essa projeção do que se está chamando de lugar no mundo, juntamente com a busca pela realização, por meio da relação com os demais Estados, daquilo que não se pode fazer sozinho, constitui a essência do que se costuma determinar política externa de um país.

Mais à frente se fará um breve panorama da história da política externa brasileira. Antes disso, e este é o objeto central deste texto, quer-se perguntar: qual lugar o Brasil quer e é capaz de pretender ocupar e construir para si no mundo, consideradas as circunstâncias históricas presentes?

Uma variável essencial à resposta buscada está no que tenho chamado de "vontade de poder".[8] O tamanho da ambição alimentada ajuda a desenhar os limites do que é possível realizar. Se limitada a ambição, as conquistas não serão de monta. Uma ambição maior não garante feitos irrestritos, mas lhes deixa um espaço aberto de possibilidades.

É claro que a ambição ampliada precisa relacionar-se de modo o mais ótimo possível com a leitura percuciente da realidade, das próprias condições e do estado do mundo à volta. Mas é igualmente verdade que uma atitude ambiciosa ajuda a enxergar oportunidades onde o excessivamente modesto só vê obstáculos.

Faz necessariamente parte dessa atitude ambiciosa o velar pela própria autonomia e pela própria independência. Isso demanda que se acredite na própria capacidade para ler o mundo, para interpretar as circunstâncias, para desenhar as próprias estratégias, para construir o próprio futuro.

Ler o mundo significa conhecer, acumular saberes e logo articular esses saberes em exercícios de interpretação e projeção. A maior qualidade dessa leitura permite um desenho mais realista das ambições do Estado e a implementação de estratégias mais eficientes.

O Brasil, como se verá adiante, conheceu momentos de maior ambição em termos de política externa, ainda que, de modo geral, se possa dizer que o país manteve ao longo de sua história uma consistente crença na limitação de seu poder e de sua influência enquanto potência média.

É certamente possível discutir se as limitações que impõem ao Brasil um papel relativamente menor nas relações internacionais são inescapáveis. Na verdade, é sábio fazer essa discussão. O nosso argumento é de que o Brasil deve almejar mais para realizar mais e de que, de todo modo, não há prejuízo em aspirar mais.

8. Tem-se em mente, é claro, o conceito de vontade de poder trabalhado por Friedrich Nietzsche em mais de uma obra e que dá nome a um livro publicado no Brasil com tradução de Paulo César de Souza (Nietzsche, 2008), mas o conceito serve apenas de inspiração para nomear a ambição internacional do Estado, nada mais.

Ainda que não se concorde com o argumento de que o Brasil pode ser um ator mais central no mundo, parece-nos permanecer inteiro o valor da proposta que se quer levantar aqui, a de que o Brasil faria bem em familiarizar-se mais detalhadamente com três "universos" e organizar melhor os conhecimentos sobre eles enquanto concebe e implementa sua política externa.

Esses três universos são o Oriente Médio, o mundo árabe e o mundo muçulmano.

2 OS TRÊS UNIVERSOS

Tem-se consciência da medida em que esses três universos concebidos enquanto unidades distintas se encontram encavalados ou inter-relacionados. Igualmente, tem-se clareza sobre a enorme diversidade que há em cada um dos três conjuntos. Por isso mesmo, a discussão que se faz a seguir não pretende fixar definitivamente os conceitos ou os espaços. Trata-se antes de um guia que tem a intenção de instruir a discussão acerca do que poderia ser a política externa brasileira em relação ao Oriente Médio, ao mundo árabe e ao mundo muçulmano.

2.1 Oriente Médio

O primeiro dos universos é aquele do Oriente Médio. Assim como os outros dois, este pode ser compreendido enquanto espaço geográfico – ainda que, à diferença deles, seria contíguo – e/ou enquanto conjunto de temas, dinâmicas e jogos de poder.

Para situá-lo como espaço geográfico, é útil começar pela exploração do nome. É interessante notar que, hoje, mesmo quem se encontra nos territórios que fazem parte da região e também os que se dispõem a leste referem-se a ela como Oriente Médio. No entanto, claramente, quem assim a denominou era alguém que estava a oeste e a uma distância que, em relação a outras, seria média.

E, de fato, assim se deu a coisa. Os ingleses, que tinham a expressão Far East para designar as regiões do extremo Leste Asiático, em algum momento passaram a usar Near East para se referir ou a tudo que estivesse a oeste da Índia, ou mais restritivamente aos territórios sob domínio otomano. Já Middle East é a última das expressões a ser cunhada e seu uso variou entre, por um lado, intitular uma pequena faixa que se estende do Golfo Pérsico ao Sudeste Asiático e, por outro, confundir-se em alguma medida com Near East e denominar todos os países do Levante e do Golfo, além de incluir partes do Norte da África, do Irã e da Turquia (Grannan, 2023).

Qualquer delimitação do espaço geográfico constituído pelo Oriente Médio terá algo de arbitrário, mas as possibilidades não são infinitas. O *core* é conhecido: trata-se da região que se costumava chamar de Grande Síria (Bilad al-Sham, em árabe), englobando o que hoje é a Síria, o Iraque, o Líbano, a Palestina, Israel, Jordânia e a Península Arábica. No máximo, poderia cobrir, além desse *core*, o Norte da África, a Turquia, o Irã e talvez o Afeganistão.

Em termos de espaço geográfico, as burocracias estatais e os serviços diplomáticos fazem o recorte ali onde o consideram mais apropriado.[9]

9. Para o Ministério das Relações Exteriores brasileiro, compõem o Oriente Médio: Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã, Palestina e Síria.

Já pensado como complexo de questões, temas e disputas que têm lugar naquela região observada de modo genérico, o Oriente Médio pode não coincidir com as divisões burocráticas e, como dito, em alguma medida arbitrárias. Isso é apenas natural porque o universo de dinâmicas e jogos de força que tem o seu centro nervoso naquela parte do mundo abrangerá necessariamente todos os países da região, mas também revelará envolvimento e conexões com vários atores que lhe são externos.

Como quer que se delimite o espaço territorial do Oriente Médio, é fato que essa região conhece algumas marcas centrais. Essas marcas têm profunda relação com a história do surgimento do islã entre os árabes e sua expansão fulminante por todo o entorno geográfico da Península Arábica onde nasceu. Tal expansão consolidou, na maior parte do que se pode chamar de Oriente Médio, a identidade árabe, com fortes marcadores na língua e na cultura. Onde não se deu a arabização, houve ao menos a instalação do islã como religião francamente majoritária em toda a região.

É verdade que a parte da história que precede o surgimento do islã já fazia do Oriente Médio uma espécie de centro nevrálgico do mundo, e em alguma medida o seu berço, quer porque ali surgiram a civilização e as religiões monoteístas abraâmicas, quer porque importante nas rotas do comércio. A centralidade simbólica da região se soma às dinâmicas concretas dos tempos mais próximos.

Grande parte do Oriente Médio, e certamente todo o seu *core*, carrega também a marca do domínio otomano de quase cinco séculos. Traz igualmente a experiência das incursões coloniais das potências europeias.

Na história recente da região, uma das heranças de maior impacto é aquela do desenho, em alguma medida artificial, das fronteiras e da criação dos Estados nacionais (Barr, 2012). Os efeitos desses exercícios criativos se fazem sentir muito depois de concluído o processo de descolonização formal.

Em grande medida, o empreendimento colonial no Oriente Médio esteve relacionado, ao longo do tempo, à centralidade que essa região adquiriu enquanto lugar de produção e de circulação, ou passagem, do petróleo, de início, e também do gás natural, mais tarde. Findo o tempo da colonização, a estatura do Oriente Médio como território de reserva, produção e passagem de óleo e gás explica muito acerca das disputas que ali são travadas.

Outra temática tida, com acerto, como central para explicar a história recente do Oriente Médio, os jogos de poder que ali se desenrolam, as alianças e os conflitos armados é aquela da Palestina. Esta tem relação profunda com a história do envolvimento das potências europeias na região, desde quando disputavam o espaço de influência com o decadente Império Otomano, passando pelo estabelecimento das colônias a elas submetidas e chegando até os nossos dias. Esse envolvimento começa com o favorecimento à instalação ali de um "lar para o povo judeu", abrange a criação do Estado de Israel e desemboca no apoio sustentado a esse Estado em detrimento dos interesses da população habitante originária da Palestina histórica (Schneer, 2010; Regan, 2018). Atravessando as décadas que conheceram guerras e processos negociadores, persiste até hoje o lado reverso da história de sucesso da instalação do Estado de Israel, que é a história do exílio e da vida sob ocupação do povo palestino.

A centralidade da Questão Palestina-Israel é tão forte na representação e na compreensão do Oriente Médio que leva muitos a reduzirem as componentes populacionais da região a duas: árabes (tidos todos por muçulmanos) e judeus. Evidentemente, há muitos que, mais informados, escapam a esse reducionismo, e este tende a ser o caso dos serviços diplomáticos.

Mesmo esses, no entanto, deixam muitas vezes de perceber a grande diversidade que o Oriente Médio contém. A multiplicidade e a complexidade que acometem as relações entre os diversos são desafios ao conhecimento dos mais dedicados observadores.

O Oriente Médio é, de fato, apesar do que se disse acima sobre as marcas do árabe e do islã, um lugar de importantes minorias religiosas, entre as quais as várias denominações cristãs, presentes, algumas delas (Courbage e Fargues, 2018), desde sempre no berço do cristianismo, além de correntes diversas do islã.

A diversidade é também étnica e linguística. Bastariam os exemplos do Irã – e da língua persa – e da Turquia com a sua língua própria, mas seria possível multiplicar os exemplos, dos curdos aos turcomanos, passando pelos berberes.

Finalmente, as posições, as orientações, as alianças, os projetos políticos dos vários Estados e atores do Oriente Médio são não apenas variados como cambiantes. A evolução dos posicionamentos individuais dos Estados e grupos bem como das alianças e projetos comuns são objetos que desafiam a compreensão e o acompanhamento do observador externo. As mudanças decorrem da complexidade dos jogos de interesse que se desenrolam na região.

2.2 Mundo árabe

Antes do mundo árabe, talvez fosse o caso de tentar uma localização, uma aproximação básica com a noção de "árabe". Essa aproximação talvez se inicie melhor com a distinção dos momentos prévios ao surgimento do islã, por um lado, e posterior a essa última manifestação do monoteísmo abraâmico (Mackintosh-Smith, 2019), por outro. E isto porque o advento do islã certamente transforma e transporta a identidade árabe de modo dramático.

Os árabes, antes do islã, constituíam tribos, em grande medida, nômades, que conheciam uma organização social clânica e que ocupavam essencialmente o território da Península Arábica. A língua falada era uma só, ainda que conhecesse formas de expressão diversas. Havia igualmente marcadores culturais comuns e reconhecíveis.

Com o surgimento do islã no século VII – uma religião que se vê como o selo das revelações monoteístas, anunciado pelo último dos profetas enviados pelo mesmo Deus único, uma mensagem que se revela em língua árabe –, em pouquíssimo tempo, transformações importantes atingem o mundo árabe de então e o seu entorno geográfico: a substituição do politeísmo pela religião de submissão a um único Deus; a unificação das tribos árabes sob o mesmo governo e o mesmo credo; a expansão do domínio do islã com a conquista de territórios que estavam além da Península Árabe; e a gradual absorção pelas populações agora sob a nova ordem, juntamente ao código religioso, da língua e da cultura árabes.

Do processo de expansão do islã, que conheceu muitos movimentos ao longo de catorze séculos, pode-se dizer que resultou, por um lado, a constituição de um mundo árabe, identificado por comunalidades fortes relacionadas à cultura e à língua, formando, portanto, uma etnia razoavelmente identificável, e, por outro lado, um mundo islamizado. Este mundo adotou o islã e inclusive muitos dos códigos que se poderiam denominar árabes, mas que não chegaram a ser totalmente arabizados, não tendo adotado, fundamentalmente, a língua árabe e não incorporando nova identidade étnica em substituição à própria.

Assim, para identificarmos o que seria hoje o mundo árabe, os marcadores fundamentais são os da língua e da cultura, que permitem, grosso modo, falar em uma etnia árabe.

Esses marcadores comuns são encontrados em vários Estados, que se identificam e se proclamam como árabes. O conjunto destes Estados é facilmente reconhecível, já que há 22 que constituem a organização internacional Liga dos Estados Árabes.[10]

O que há de comum entre eles, no entanto, não deve nem consegue apagar a enorme diversidade que se encontra no seio da mesma identidade árabe. Essa diversidade é de várias naturezas e nisto reside um dos grandes desafios da compreensão do mundo árabe e do desenho de estratégias de relacionamento com ele.

O mundo árabe resultante do processo de arabização que a primeira expansão do islã carregou engloba, além do território originário da Península Arábica, as regiões do hoje chamado Levante Árabe – também conhecido como a Grande Síria histórica ou Bilad al-Sham, em árabe – e o Norte da África. Assim, é possível falar em diversidade e em marcas diferenciadoras entre três ou quatro universos constituintes, três ou quatros grandes expressões da identidade árabe: três se pensarmos apenas a região do Golfo (essencialmente a Península Arábica), o Levante e o Norte da África; ou quatro se resolvermos distinguir, nesta última região geográfica, o Magreb (Marrocos, Tunísia, Argélia e Líbia, basicamente) dos países do vale do Nilo (Egito e Sudão, sobretudo).

O que essas regiões têm de identidade própria e diferenciada em relação umas às outras é bastante perceptível. A despeito da identidade única sobrejacente, há diferenças linguísticas, de costumes e valores, de constituição populacional.

Pensados os Estados como unidades da diversidade, eles existem, é claro em tamanhos e modos diferentes, em graus de maior ou menor riqueza, em escolhas várias de formas de governo, em opções políticas distintas e muitas no que concerne às dinâmicas de poder e interesses que se desenrolam no mundo árabe e em tudo o que lhe diz respeito.

Distribuídas nesses países vários, há populações que também conhecem uma diversidade muito grande: a multiplicidade de confissões religiosas que convivem com o islã ali desde o surgimento deste; a variedade étnica que, a despeito do processo de arabização já apontado, não se desfez e continua de riqueza impressionante; a multiplicidade, dentro das religiões, de seitas ou correntes diferenciadas, entre outros aspectos.

É claro que a diversidade mostrará sua face de modo distinto conforme a região do mundo árabe que se tenha em vista ou mesmo do país ou região geográfica mais restrita de que se esteja falando.

Finalmente, aqui cabe salientar o que se dizia sobre o Oriente Médio: no mundo árabe, é preciso acompanhar e mapear as configurações e as mudanças de posição dos vários Estados e dos vários grupos em relação aos jogos de poder locais, próprios ao mundo árabe, ampliados para o Oriente Médio, ou mesmo relacionados à geopolítica mundial.

10. Argélia, Arábia Saudita, Bahrein, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Catar, Somália, Sudão, Síria e Tunísia são os países-membros da Liga Árabe.

2.3 Mundo muçulmano

O mundo muçulmano é compreensivelmente um universo mais amplo do que os dois anteriores e, também por isso, mas não apenas por essa razão, de mais difícil definição e localização.

Primeiramente, é possível pensá-lo como o conjunto dos muçulmanos, onde quer que se encontrem, sem passar, portanto, pela intermediação de outras categorias, a exemplo dos Estados ou regiões geográficas, como auxiliares na delimitação. Um exercício dessa natureza não seria desprovido de interesse e poderia dar lugar a discussões muito ricas. Não é, no entanto, o mais apropriado para a reflexão sobre política externa de um país na relação com o que seria o mundo muçulmano – ainda que uma compreensão desse mundo como um todo unitário, mesmo que demande esforço de abstração, seja necessária também.

Pensado igualmente de modo genérico, o mundo muçulmano é o conjunto de comunidades e países que se reconhecem como muçulmanos. O pertencimento desses países ou comunidades ao universo do islã resulta da expansão histórica dessa religião que a levou para muito além do que conhecemos hoje como mundo árabe, para toda a África, para o mais extremo leste da Ásia e para a Europa. Da mesma forma, resulta das conversões ao islã que se multiplicam mesmo em lugares nunca alcançados por aquelas ondas de conquista e das migrações de muçulmanos em direção a países não islâmicos.

Aqui também, e com mais razão do que em relação ao Oriente Médio e ao mundo árabe, deve-se imediatamente apontar para a grande variedade étnica, cultural e linguística que conhece esse mundo caracterizado pelo traço comum da religião muçulmana. Trata-se de diversidade dos marcadores sociais, culturais e históricos que se encontram fora do islã.

Há, no entanto, igualmente, a diversidade que é própria do tecido do islã enquanto traço marcador comum. O islã conhece, com efeito, uma grande variedade de correntes ou seitas, de escolas jurídicas e de pensamento, de vivências da religião e de seus preceitos (Küng, 2010).

Como considerar, porém, o mundo muçulmano para efeitos de identificação de um universo compreensível em relação ao qual possamos pensar e implementar uma política externa que realize os interesses do Brasil?

A resposta, que não é certamente a definitiva, deve começar pela tomada da Organização da Conferência Islâmica como ponto de referência. Trata-se de organização que congrega 57 Estados[11] que se reconhecem suficientemente como muçulmanos, ainda que, para muitos deles, isso decorra apenas da presença em seu território de importantes minorias muçulmanas.

O quadro de países engloba todos os árabes e vários outros que se encontram essencialmente na África e na Ásia. A constituição de uma organização desse tipo implica a existência de alguns interesses e pautas comuns que podem servir às primeiras considerações sobre o melhor desenho de política externa para dialogar com esse universo.

11. Afeganistão, Albânia, Argélia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Benin, Brunei, Burkina Faso, Catar, Cazaquistão, Chade, Comores, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Gabão, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Iêmen, Indonésia, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Malásia, Maldivas, Mali, Marrocos, Mauritânia, Moçambique, Níger, Nigéria, Omã, Palestina, Paquistão, Quirguistão, Senegal, Serra Leoa, Síria, Somália, Sudão, Suriname, Tajiquistão, Togo, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Uganda e Uzbequistão são os países-membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI).

3 QUADRO GERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, ESCOLHAS FUNDAMENTAIS, FASES E MOMENTOS RELACIONADOS AOS TRÊS UNIVERSOS

3.1 Identidade, necessidades, possibilidades

A política externa de qualquer país visa, em princípio, à realização de seus interesses e ao atendimento de suas necessidades, naquilo em que elas dependem das relações com outros Estados e atores a ele externos.

Para um desenho de política externa eficiente é desejável que os interesses e as necessidades sejam identificados de modo razoavelmente claro e que se conheçam, na medida do possível, as próprias forças, capacidades e possibilidades. Na formulação favorecida por Celso Lafer (2018), trata a política externa de conjugar necessidades internas com possibilidades externas, ou seja, de conceber o possível atendimento aos próprios interesses levando em conta as circunstâncias do mundo em cada fase histórica e a dinâmica que governa as relações internacionais em dado momento.

Essa percepção dos próprios interesses, necessidades, forças e fragilidades pode, e deve, ser parte de um conhecimento de si e de uma determinação da própria identidade (Lafer, 2018). É claro que os elementos constituintes de algo que se poderia chamar a identidade de um país são os mais variados e estarão relacionados à geografia, à história, às dimensões territoriais, ao tamanho e à composição da população, ao pertencimento a determinada civilização ou religião, ao nível de desenvolvimento econômico e, talvez, sobretudo, à história das ideias políticas naquela sociedade.

Que a afirmação de uma identidade seja ou não explicitada, ou concebida de modo claro, é razoável esperar que os países, ao elaborarem e implementarem suas políticas externas, estejam agindo com base em uma ideia que têm de si mesmos e de seu lugar no mundo.

No caso brasileiro, com maior ou menor força, em fases diversas, foram afirmados os traços de uma identidade nacional. Alguns desses traços decorrem de fatos que não podem ser objeto de mudança e outros de escolhas que o Brasil fez ou faz.

Entre os traços de nossa identidade é possível listar o ocidental, o latino-americano, o cristão, o subdesenvolvido, o periférico, o de potência média. Outros traços podem ser postos na conta das escolhas que o Brasil tem feito historicamente, que ao mesmo tempo decorrem do que se poderia chamar de nossa identidade profunda, ou índole, se isso for possível, e também das circunstâncias, nossas e do nosso entorno, que encontramos historicamente. Esses traços se manifestam na constância do argumento em prol do direito e da legitimidade internacionais, do respeito à soberania, da não intervenção nos assuntos internos dos Estados e do multilateralismo. Assim, o Brasil tem, de modo consistente, enxergado a si mesmo como partícipe de uma comunidade organizada de Estados, cujos interesses estão mais bem servidos pelo bom funcionamento e pela defesa das normas e das instituições. Isto, inclusive, por enxergar nessa sua posição a melhor estratégia de projeção de poder.

Pode-se dizer que é uma identidade, ou uma percepção de si mesmo, marcada por uma noção da própria grandeza, e de sua capacidade de influenciar o sistema internacional, mas igualmente caracterizada, e talvez de modo mais perceptível, por uma modéstia e uma disposição para reconhecer as próprias limitações. Essa postura passível de ser genericamente descrita como de equilíbrio entre

alguma grandeza e muita modéstia, que resulta na defesa de um mundo organizado por normas e instituições em que os Estados sejam reconhecidos como igualmente soberanos, é o traço constante da política externa brasileira. Ao longo da história, conhecemos, no entanto, momentos de maior ênfase na ambição ou de maior timidez.

3.2 Pêndulos?

Quando começa a história da política externa do Brasil? Evidentemente, o momento da independência é um bom ponto de partida, sendo que dali em diante se pode falar de uma personalidade jurídica própria do Estado Brasileiro, a partir da qual ele está legitimado a estabelecer relações com outros entes soberanos (Ricupero, 2017; Cervo e Bueno, 2002). Esta primeira fase, que iria da independência à instauração da República, oferece poucos subsídios ao tema que nos interessa aqui.

Isso porque as temáticas internacionais em que o Brasil se via envolvido eram, sobretudo, ou relativas à nossa vizinhança imediata ou às relações com o Reino Unido. Ainda que a visada brasileira fosse se estender, então, para além da nossa região e dessa relação bilateral com a grande potência do dia, aquele era um tempo em que o essencial do que hoje discutimos como Oriente Médio, mundo árabe ou mundo muçulmano contemplava regiões e povos submetidos a algum tipo de domínio colonial; relacionar-se com eles, portanto, era relacionar-se com as potências coloniais.

Ainda assim, pode-se sempre referir o episódio da viagem de D. Pedro II à região do Levante Árabe, ao Mashreq, vivida, no entanto, sobretudo, como uma visita de cunho pessoal à "Terra Santa" (Faingold, 2022).

Já a fase imediatamente posterior à instauração da República também se ressente, se é possível colocar assim, da limitação da agenda de nossa política externa, dominada pela fundamental questão das fronteiras e ao final resolvida de modo a assegurar, a justo título, uma duradoura percepção de qualidade e profissionalismo de nossa diplomacia.

Para além dessa agenda, no que se referia ao funcionamento do continente americano e mais ainda ao funcionamento do mundo, instalou-se muito cedo uma convicção e uma aceitação da hegemonia dos Estados Unidos e a decisão de que cabia ao Brasil alinhar-se às posições dessa potência.

A opção pelo alinhamento com os Estados Unidos permaneceu firme até parecer flutuar sob Getúlio Vargas. A leitura praticamente consensual dessa fase, no entanto, identifica nessa flutuação aparente, nesse descolamento em relação à potência hegemônica, movimentos táticos que permitiriam barganhar vantagens esperadas para o Brasil. A leitura é de que a estratégia funcionou razoavelmente bem.

Voltamos em seguida a uma posição de alinhamento que, sendo justo, não decorria apenas de uma opção, mas era também consequência de uma real dependência em relação aos Estados Unidos no que se referia à nossa balança comercial. A nossa pauta internacional não era tão diversificada quanto viria a ser em décadas posteriores – por exemplo, em matéria comercial, vivemos décadas em que o café constituía o essencial de nossas exportações. Não havia, portanto, incentivos que levassem o Brasil a olhar para muito além do seu grande vizinho ao norte.

Contribuía para essa fixação a expectativa de que dos Estados Unidos viria, e deveria vir, a ajuda necessária ao impulsionamento de nosso desenvolvimento econômico, algo nos moldes do que o Plano Marshall havia feito pela Europa.

Essa expectativa foi frustrada, em grande medida, e, em parte por essa razão, o Brasil ensaiou um descolamento em relação aos Estados Unidos.

O primeiro movimento mais flagrante de descolamento veio no período do que se chamou de *política externa independente*, implementada sob as presidências de Jânio Quadros e de João Goulart.

Os primeiros anos do regime militar viram a retomada do alinhamento com os Estados Unidos, justificado em termos de luta contra o comunismo, no contexto da Guerra Fria.

Quando o regime completava a sua primeira década, ainda que subsistissem as razões para o alinhamento político e ideológico, posto que perdurava o medo do comunismo e a inimizade com o mundo soviético, vários fatores levaram o Brasil a adotar uma política externa, intitulada *pragmatismo responsável*, que fazia buscar outras parcerias e adotar posições que nos afastavam em algum grau dos Estados Unidos. Entre as razões estavam o primeiro choque do petróleo, o abandono do padrão ouro pelos Estados Unidos, a decepção com as expectativas não realizadas de desenvolvimento que se esperava que os americanos ajudassem a fomentar e as transformações do mundo decorrentes da onda de descolonização.

O Brasil procura, nesse contexto, alternativas para assegurar acesso ao petróleo, aproximando-se dos árabes; à energia nuclear, firmando parceria com a Alemanha; assim como busca se posicionar de modo independente no que concerne ao poderio bélico, inclusive no campo nuclear, e ao desenvolvimento econômico, participando das discussões sobre a nova ordem econômica mundial.

Advinda a redemocratização, o Brasil faz gestos de abertura ao mundo e de inserção no que se poderia chamar de comunidade internacional. Os gestos incluem a abertura dos mercados, a ratificação de tratados sobre direitos humanos e a respeito da não proliferação nuclear.

Essa fase, que inclui os governos de Fernando Collor e de Itamar Franco, é essencialmente aquela que encontra suas marcas distintivas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (Lampreia, 1999). Ajudado pela estabilização econômica, sem a qual qualquer inserção do Brasil no mundo seria sempre capenga, este governo fez uma opção pelo que se chamou de *autonomia pela participação*, ou seja, o país buscaria, tendo em vista o seu tamanho e seu relativo poder, preservar um espaço razoável de autonomia, de não alinhamento, e o faria por meio de uma ativa participação nos foros internacionais, pela incorporação das normas, pelo investimento no multilateralismo e pela aproximação com os países do Sul global.

A marca desse período, ainda que se possa falar em aderência a esse propósito da autonomia pela participação e em razoável sucesso, carregava algo de um excesso de modéstia, de um julgamento talvez severo demais das possibilidades de poder do Brasil na esfera internacional.

Já sob as duas primeiras presidências de Luiz Inácio Lula da Silva adotou-se uma política externa dita *ativa e altiva* (Amorim, 2015; Maringoni, Schutte e Berron, 2014), que, como o próprio nome diz, pretendia romper com aquela relativa modéstia e afirmar um papel mais relevante para o Brasil no mundo.

Quanto ao alinhamento com os Estados Unidos, ou afastamento em relação a eles, essa fase não é em absoluto de rompimento ou inimizade, mas de afirmação muito mais enfática da autonomia do Brasil para formular sua própria visão de mundo e para sustentar posições autônomas.

No que diz respeito ao binômio ambição/modéstia, a opção desse período será radicalmente ambiciosa, apostando em novas coalizões de poder, em protagonismo marcado na América do Sul, no incremento das relações diplomáticas com os países do Sul ou da periferia, no investimento em cooperação para o desenvolvimento e na abertura de novas fronteiras.

O ímpeto dessa política externa começa a amainar já sob Dilma Rousseff e sofre inflexões importantes sob Michel Temer.

Já sob o governo de Jair Bolsonaro, uma completa revolução é pretendida e anunciada. Quer-se o retorno do alinhamento mais integral com os Estados Unidos, mais especificamente com as posições desse país sob a presidência de Donald Trump, e a reversão mais plena possível de tudo o que foi empreendido nas últimas décadas.

3.3 Momentos das relações com o Oriente Médio, o mundo árabe e o mundo muçulmano

Se desconsiderarmos a já mencionada visita de Dom Pedro II ao Levante Árabe, o primeiro lance de nossa política externa que nos coloca em relação direta com os três universos de que tratamos aqui é aquele da nossa participação na Assembleia Geral da ONU, quando da aprovação, em 1947, do Plano de Partilha da Palestina. O envolvimento nessa ocasião de Oswaldo Aranha, presidindo a reunião e votando favoravelmente ao plano, pelo Brasil, é sempre lembrada como fundamental. O Brasil foi ali, portanto, um partícipe de primeira ordem em um dos eventos de maior relevância das relações internacionais do século XX e certamente uma das decisões de mais graves consequências para o Oriente Médio, para o mundo árabe e para o mundo muçulmano.

O modo como se deu a participação também é relevante para a consideração de como se desenhava então a nossa política externa e de como eram tomadas as decisões dessa natureza. Ainda hoje é viva a discussão nos meios diplomáticos brasileiros sobre quais teriam sido precisamente as instruções que chegaram, a partir da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, ao embaixador Oswaldo Aranha, contendo ponderações acerca da melhor postura a adotar, sem antagonizar as grandes potências, e especulando se Oswaldo Aranha teria respeitado à risca as instruções.[12]

Um segundo momento que nos coloca em relação direta com as dinâmicas do Oriente Médio e dos dois outros universos é aquele de nossa participação nas forças de manutenção da paz no Sinai, após o conflito que opôs ingleses, franceses e israelenses, de um lado, e o Egito, de outro, em 1956. A decisão de participar dessa missão não nos situava, certamente, no centro do processo de tomada de decisão ou mesmo de discussão dos destinos da região e de seus atores. A escolha implicava apenas a aceitação de um papel coadjuvante, que era o máximo que podíamos indicar como vontade de inserção no sistema e mesmo de alinhamento com a vontade dos Estados Unidos.

12. Faz-se referência aqui à discussão empreendida em tese defendida por diplomata brasileiro no âmbito do Curso de Altos Estudos, do Itamaraty, avaliada pelo autor em banca de qualificação.

A ocasião seguinte que nos levou a um envolvimento mais direto, especificamente com os árabes – ainda que estes sejam também muçulmanos, no caso – foi a aproximação decorrente do primeiro choque do petróleo e visando acesso a essa matéria-prima (Santana, 2006; Traumann, 2007). Isso se deu, como dito, sob o regime militar, quando da presidência de Ernesto Geisel. Ali o Brasil tomou outra decisão, de cunho simbólico importante, ao votar, na Assembleia Geral da ONU, resolução que considerava o sionismo uma forma de racismo.[13]

Ainda sob o regime militar, mas por um período que se estendeu até os primeiros anos da redemocratização, o Brasil entreteve intenso relacionamento com o Iraque. Isso envolvia uma participação da empresa Mendes Júnior em projetos de infraestrutura e a venda de armas brasileiras àquele país, então em guerra com o Irã.

Sob Fernando Henrique Cardoso, o Brasil reverterá a posição adotada nos anos 1970 a respeito do sionismo, quando a própria Assembleia Geral da ONU opera essa revisão. Esse talvez seja o gesto específico que figura como o mais chamativo das nossas relações com os três universos ao longo de muitos anos. Isso não quer dizer, contudo, que as relações fossem inexistentes.

No âmbito das relações bilaterais, o Brasil entretinha boas trocas com os países árabes, com Israel e com muitos países muçulmanos. Além disso, nos foros multilaterais e no âmbito das trocas Sul-Sul houve a intensificação das relações. O signo da modéstia, no entanto, continuava a marcar a nossa política internacional e nos fazia pensar que não tínhamos por que nos imiscuirmos nas grandes questões políticas ou jogos de força que dominam o funcionamento dos três universos. Certamente, queríamos nos manter afastados do principal desses jogos, que é o relacionado à Questão Palestina (Lampreia, 1999).

Já a chegada de Lula à Presidência da República trará imediatamente um aprofundamento sem precedentes das relações com os três universos e isso começa com a viagem inédita de um presidente brasileiro ao Oriente Médio e ao mundo árabe (Amorim, 2015; Notari, 2015).

Também muito cedo, nesse novo governo, o Brasil toma posições bastante claras que nos afastam dos Estados Unidos, anunciam uma visão mais autônoma e mais ativa quanto ao Oriente Médio e marcam uma ambição de influir no funcionamento do mundo ao afirmar o necessário papel do direito internacional. Trata-se de nossa posição em relação à guerra contra o Iraque, empreendida por Estados Unidos e seus aliados.

Em seguida, o Brasil tem a iniciativa de criar uma reunião de cúpula periódica entre os países da América do Sul e os Países Árabes (Aspa). Faz o mesmo com os países da África e, com isso, ainda que a intenção não estivesse relacionada ao mundo muçulmano como tal, intensifica a relação com os países africanos que pertencem a esse mundo.

Talvez o movimento mais ambicioso de nossa política externa sob os governos de Lula tenha sido a celebração de um acordo nuclear com o Irã, em 2010, contando com a parceria da Turquia (Amorim, 2015; Lampreia, 2014). A ambição estava contida na decisão de interferir naquele que quiçá fosse o dossiê mais controverso e mais visível das relações internacionais do momento. Era um tema que dizia respeito à manutenção da paz, à proliferação nuclear, mas também à disputa de poder no Oriente Médio, a lutas vitais entre os vários atores da região e ao papel das grandes potências no gerenciamento do mundo.

13. Decisão que Ricupero (2017) considera ter sido um erro.

Naquele mesmo ano de 2010, o Brasil tomou ainda outra decisão histórica que teria grande repercussão ao ser copiada por diversos outros países na sequência: reconhecer a Palestina como Estado (Amorim, 2015). Essa era a culminação de todo um esforço de aprofundamento das relações com os palestinos, que incluía aportes de ajuda para o desenvolvimento e contribuições humanitárias.

Esse reconhecimento da relevância da Questão Palestina e a aproximação com esse país não significava, no entanto, qualquer quebra de continuidade nas boas relações com Israel, primeiro país com o qual o Mercado Comum do Sul (Mercosul) celebrou um acordo de livre-comércio. No que dizia respeito à grande questão que opõe israelenses e palestinos, aquela do destino dos territórios e das populações, estava claro, no entanto, que o Brasil tinha a intenção de ser partícipe e interlocutor, que os palestinos desejavam que assumíssemos um papel ali e que os israelenses nos queriam de todo afastados.

Já sob os governos Dilma Rousseff, quando tiveram início os processos revoltosos no mundo árabe, e na medida em que diversos atores tentaram influenciar as resultantes, inclusive pela ação no seio das organizações internacionais, ali também o Brasil demonstrou ter a intenção de sustentar posições mais autônomas em relação ao que se convencionou chamar de comunidade internacional, ou seja, o grupo de países ocidentais liderado pelos Estados Unidos, ainda que tenha sempre empreendido esforços para posicionar-se em concerto com os parceiros do grupo dos BRICS ou daquele do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas).

Nos posicionamos assim, consistentemente, pelo respeito à soberania dos Estados e pela não intervenção, denunciando o acobertamento das intenções de troca de governo como intervenções para fins humanitários. Tínhamos, me parece, alguma consciência de que as posições dos vários países em relação àqueles processos revoltosos estavam conectadas à vontade de conformar o cenário político do Oriente Médio, ou seja, de que se estava sempre jogando os grandes jogos de poder. Diferentemente de outros atores, no entanto, nós não nos posicionávamos tendo por finalidade uma visão nossa do que deveriam ser as resultantes do processo para aqueles jogos de poder, nem tínhamos uma perspectiva de qual seria o nosso interesse amarrado a essas resultantes. Nós não dispúnhamos de um projeto de poder próprio no Oriente Médio que não fosse apenas o de nos tornarmos interlocutor pela via da defesa do direito e das instituições.[14]

Ainda sob Dilma, mesmo tendo arrefecido a nossa energia para a mais intensa inserção no mundo, de modo geral, e especificamente para a nossa relação com os universos de que se trata aqui, houve ainda um momento carregado de força simbólica, com custos razoáveis em termos políticos, que marcava a firmeza de nossa posição em relação ao que deveria ser a solução para a Questão Palestina: a recusa pelo Brasil de aceitar que um representante do movimento de ocupação ilegal das terras palestinas fosse nomeado embaixador israelense no nosso país.

Já sob a presidência de Jair Bolsonaro houve o que pareceu ser um momento de desconstrução da política externa brasileira, com consequências negativas para a imagem que o país projetava no mundo. De modo geral, o posicionamento declarado pelo governo poderia ser descrito como de reversão total de rumos. Anunciou-se um alinhamento integral com os Estados Unidos, mais especificamente com as políticas que esse país queria implementar e implementava sob a presidência de Trump. Com isso, automaticamente indicamos um abandono de protagonismo próprio,

14. Essas percepções sobre o posicionamento do Brasil em relação ao que se convencionou chamar de Primavera Árabe decorrem de trocas com membros do corpo diplomático brasileiro que cuidava à época de Oriente Médio e de mundo árabe.

mesmo no nosso entorno geográfico, a perda de importância de outras coligações nas quais nos inseríamos, e um abandono completo da posição de equilíbrio e de defesa do direito internacional no que diz respeito ao Oriente Médio, adotando, na essência, a posição israelense sobre todos os temas que ali se desenrolam.

Nos primeiros dias do governo Bolsonaro, um debate sobre política externa se seguiu à expectativa de que o Brasil mudasse, como prometido em campanha eleitoral pelo novo presidente, a sua embaixada em Israel de Tel Aviv para Jerusalém. De modo geral, o debate público ficou centrado nas consequências econômicas de tal decisão, que, indispondo contra o nosso país os árabes, poderia trazer prejuízos para a nossa exportação em direção a esses países. O prejuízo para o setor agropecuário seria especialmente relevante.

Por vezes, o mesmo diagnóstico preocupante se estendia para além do mundo árabe e alguém lembrava que o mundo muçulmano, muito mais amplo, contava países que também eram nossos clientes e que poderiam conceber um distanciamento em relação a nós por conta dessa nova orientação de política externa.

Foi menos intenso, no entanto, o debate que deveria ser o central, aquele relativo ao nosso lugar no mundo, do nosso *status*, de nossa credibilidade e de nosso poder de barganha nas organizações internacionais.

Começado o terceiro mandato do presidente Lula, se esperava, e de fato ocorreu, um retorno à tradição da diplomacia brasileira, combinado com a dimensão não desprezível da figura pessoal do presidente e de seu prestígio entre outros líderes. Todavia, não parecem dadas, até este momento, as condições para uma repetição, nos mesmos termos, da política externa ativa e altiva.

4 UM DIAGNÓSTICO

4.1 Relações econômicas

O argumento defendido neste texto é o de que o Brasil pode aprender com a vivência pregressa e expressar, e implementar, uma ambição mais bem informada, para a qual estaria mais preparado.

Principiando pela discussão dos aspectos econômicos de nossa relação com o Oriente Médio e com o mundo árabe, os dados mostram que temos ali parceiros importantes no comércio (Milani, 2015). Na verdade, pode-se afirmar sem hesitação que os resultados mais evidentemente positivos da política de aproximação empreendida pelo Brasil a partir de 2003, começo do primeiro governo de Lula, com o mundo árabe e com a África são aqueles relacionados às trocas comerciais.

Como foi dito anteriormente, os riscos que decorreriam do alinhamento, durante o governo Bolsonaro, com Israel, impactando negativamente as trocas com países árabes e muçulmanos, não se concretizaram. Pode-se argumentar que isso não se deu apenas porque o Brasil não concretizou a medida de mudar a embaixada de cidade. A evolução dos acontecimentos no Oriente Médio, e especificamente em relação à Questão Palestina, mostrou, primeiro, que havia uma tendência entre vários desses países a não deixar que as trocas fossem impactadas por nossa aproximação com Israel, ainda mais quando muitos deles se aprontavam para normalizarem as relações com aquele Estado, abandonando em certa medida o apoio às demandas palestinas. Em seguida, não só o Brasil reassumiu

a sua posição de equilíbrio, o que anulava quaisquer riscos de ruído, como, mais recentemente, a guerra em Gaza, a de 2023-2024, assim como já o fazia em certa medida aquela de 2021, anuncia profundas transformações que farão emergir uma configuração do poder totalmente nova. Assim, as nossas trocas comerciais, que continuaram a se desenvolver e crescer com grande naturalidade, não dependerão tanto do posicionamento do Brasil em relação a uma única questão, mas precisarão de uma leitura mais precisa por parte do país dos movimentos de grande magnitude que estão acontecendo.

Essa leitura necessita estar combinada com uma visão mais integrada do lugar que o Brasil pretende ocupar nas cadeias internacionais de produção e de trocas e com a construção de pontes e alianças que levem em conta a reconfiguração do sistema internacional que se desenha na Eurásia.

Por enquanto, as trocas comerciais brasileiras com o Oriente Médio, com a África – onde alguns dos maiores parceiros são países árabes e muçulmanos –, com o Conselho de Cooperação do Golfo e com a Ásia são muito importantes em volume e geram superávits comerciais ao Brasil. Em todas essas relações, no entanto, tende a haver uma concentração de exportações em produtos da agropecuária, incluindo produtos transformados, como açúcares e carnes, e bens da indústria extrativa. Um destaque especial deve ser dado ao lugar do Brasil na exportação de produtos *halal* (Abdala, 2021). Todavia, há, certamente, espaço para maior diversificação.

Outro componente importante das relações econômicas envolve os investimentos internacionais. O mundo árabe certamente conta vários Estados com altíssimo potencial de investimento direto. Os fundos soberanos de alguns desses países, especialmente aqueles do Golfo – como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Catar – são enormes e tendem a ser sofisticados em seus processos de investimento. Até o momento, no entanto, eles dispõem de pouca participação no Brasil, ainda que mais recentemente tenham sido noticiados aportes de investimento do Mubadala (Mubadala..., 2024), de Abu Dhabi e também do fundo soberano da Arábia Saudita.

Na medida em que algumas das transformações em curso nas relações internacionais envolvem o desafio, ainda incipiente, mas incontestável, à centralidade do dólar enquanto moeda de troca e moeda de reserva internacional, assim como o desafio ao monopólio do sistema Swift sobre os pagamentos internacionais e as sanções que tendem a atingir os haveres dos fundos soberanos dos Estados, este é um momento importante para um país como o Brasil, no sentido de desenhar estratégias que levem em conta esses fatores novos.

Ainda no que diz respeito aos investimentos, os universos a que temos feito referência sempre apresentaram possibilidades de internacionalização das empresas brasileiras, ou seja, de investimento brasileiro no exterior. Empresas nacionais, especialmente do setor de construção e infraestrutura, já tiveram atuação muito relevante no Oriente Médio – vide o caso do Iraque, especialmente nos anos 1980 – e na África. Esse processo de internacionalização foi impactado pela fragilização dessas empresas em decorrência do que se convencionou chamar de Operação Lava Jato, porém tal esforço deve ser retomado pelo Brasil.

Na nossa relação com o mundo muçulmano, parece apropriado dizer que certamente nos desenvolvemos nas últimas décadas com grande parte dele, especialmente no contexto da intensificação de nossas interações com os países do Sul ou da periferia. Muito dessas interações se deu no âmbito da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação técnica (Ipea e ABC, 2010; 2013; 2016; 2018; Ipea, 2020; 2022). No entanto, parece igualmente correto dizer que enquanto procedíamos a esse incremento não o fazíamos refletindo na especificidade do pertencimento dos interlocutores ou

parceiros ao mundo muçulmano, mas simplesmente os pensávamos como parte do Sul, da África, da Ásia, da comunidade dos países lusófonos e assim por diante.

4.2 Ambição e execução

Afirmou-se anteriormente que era possível direcionar uma crítica geral à política externa dos anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso apontando para uma demasiada modéstia.

A crítica contrária, aquela do excesso de ambição, foi certamente direcionada inúmeras vezes à política externa dos anos Lula. Outra crítica foi a de sua pretensa captura por uma ideologia de partido, que se voltava sobretudo às posturas brasileiras nos temas atinentes à América Latina.

Entretanto, qualquer que seja a opinião do observador sobre a ambição e a existência ou não de opções ideológicas, uma crítica mais concreta parece caber a esses anos de política externa ativa e altiva. Trata-se de crítica a um fato que era talvez inevitável em tempos de experimentação de um ativismo inédito. A crítica se dirige à execução da política externa, que encontrou vários problemas.

Uma ilustração do que se poderia dizer problemático em termos de execução é aquela da multiplicação das representações diplomáticas. Independentemente das razões e dos méritos dessa multiplicação, apareceram problemas de orçamento, de pessoal, de pautas e de agendas.

No que respeita às nossas relações com o Oriente Médio, com o mundo árabe e com o mundo muçulmano – ainda que este, como dito, talvez não tenha sido pensado por nós como tal – houve igualmente problemas de execução, assim como houve problemas de concepção, mesmo que a ambição e a maior atividade fossem acertos indiscutíveis na nossa opinião (Nasser, 2016).

Os problemas de execução, e também os de concepção, têm duas razões fundamentais, que constituem o cerne da discussão que pretendemos deva ser empreendida no Brasil sobre esses três universos – ainda que se pudesse generalizar o diagnóstico e a receita para a totalidade de nossa política externa. As razões são um conhecimento insuficiente ou superficial e alguma flutuação de nossa percepção acerca do que seriam nossos interesses nacionais a serem defendidos por meio dessas relações.

4.3 Conhecimento e interesse nacional

Dizer que não conhecemos suficientemente os universos objeto de discussão aqui não é apontar um dedo acusador à nossa diplomacia, que conta com quadros bem formados e habilitados a se familiarizarem e informarem acerca dos países em que estão lotados.

O problema do déficit de conhecimento está em outro lugar. Ao cogitarmos ocupar um lugar à mesa dos grandes, daqueles que participam mais ativamente da dinâmica política do Oriente Médio, pauta central da política mundial, e ao pretendermos interagir mais intensamente com o mundo árabe e com o mundo muçulmano, nos candidatamos a fazer companhia a países que são grandes ou médias potências que, quase sem exceção, têm relações históricas intensas com esses três universos, quer porque deles fazem parte, quer porque foram ali potências coloniais, quer porque, sendo potências que pensam ou já pensaram o mundo todo como sendo parte de seu tabuleiro de atuação, não podem dele excluir esses universos.

O nosso desconhecimento decorre, portanto, mais da ausência de uma história que nos tivesse posto em maior contato com esses mundos. Dessa falta da experiência e do contato decorre a pouca profundidade do nosso saber sobre a complexidade, a diversidade, as disputas, os papéis desempenhados por uma série de atores, os interesses dos países, as agendas das potências, entre outros. A profundidade advinda da intensidade das relações ao longo do tempo é dificilmente compensada pela leitura dos livros e pela observação dos diplomatas ao longo de alguns anos de missão.

Como a experiência pregressa não pode ser comprada, o que se pode fazer é investir em adquiri-la doravante e aprofundar o conhecimento pelos meios que forem possíveis, com a consciência de que há um déficit a compensar.

Acompanha a nossa relativa falta de conhecimento aquilo que chamo de flutuação de nossa percepção sobre o que seja o interesse nacional a ser realizado pela via da nossa interação com esses universos.

As potências a que queremos fazer companhia nos três cenários de que se fala aqui têm agendas e propósitos razoavelmente delimitados quando atuam ali, quando escolhem lados, celebram alianças, investem, compram e vendem, entre outros. Também isso decorre ou da posição de potência mundial que pensa as peças jogadas ali em função dos lances que se desenrolam no resto do mundo e em função dos vários objetos de interesse – energia, armamentos, comércio, balança de poder em relação aos inimigos – ou da história de um país que teve ali papel histórico que ainda reverbera.

O Brasil, novamente, não tendo na bagagem as relações históricas, precisa pensar os interesses que orientariam a sua atuação ali a partir do lugar que quer ocupar no mundo, e isto ainda que não se pretenda ser necessariamente o que se poderia chamar de potência mundial.

Temos por vezes a tendência, como dito anteriormente, de reduzir os nossos interesses às questões econômicas. É uma escolha possível, mas não é suficiente para orientar a apreensão profunda da complexidade que se está advogando. Se não quisermos pensar senão o comércio e os investimentos, estaremos sempre a reboque daqueles que estarão prontos a analisar um espectro mais amplo de dinâmicas.

Se ampliarmos a nossa reflexão para além da economia, estaremos diante de perguntas que questionarão aquilo que se referiu acima como a nossa identidade e os modos como essa identidade se dará nas relações com os universos desta investigação.

Temos algumas pistas decorrentes do que já se discutiu, mas há opções a seguir; elas não advêm automaticamente dos elementos de nossa identidade. Há sempre quem diga que o nosso interesse estará melhor servido reconhecendo nossa identidade cristã, ocidental, que nos convidaria a um alinhamento sem falhas com Estados Unidos e Israel. Seria uma opção, não uma sucessão da natureza das coisas.

Uma opção diversa, contrária, se quisermos, não seria a do alinhamento com um anti-Estados Unidos ou um anti-Israel, mas a da autonomia, a da persecução dos interesses identificados com independência e pela via das ações decididas por conta própria, a partir de leituras que não são importadas de alguém. A dificuldade dessa alternativa é clara porque a determinação dos próprios interesses concretos depende de um domínio da complexidade que ainda não temos inteiramente. É um esforço que vale a pena, no entanto.

Uma opção diferente também dialoga com o que já se disse sobre nossa identidade. Trata-se de nossa defesa histórica do direito e da legitimidade internacionais, das instituições, do multilateralismo. Pode-se afirmar que o Brasil tenha enxergado consistentemente o seu próprio interesse no funcionamento o mais equilibrado possível do sistema internacional, um equilíbrio que favoreceria o nosso tipo de poder médio: ao defendermos um sistema harmônico e justo, resguardávamos o nosso próprio *status* que ali vicejaria melhor.

Ocorre, no entanto, que o excesso de crença nas qualidades do sistema, das suas instituições e estruturas, sem uma definição precisa dos próprios interesses e dos resultados que se quer garantir, a partir do funcionamento do sistema, se revela inocente, se honesta, e modesta demais se lhe conhecemos os limites.

E mais, faz-se cada dia mais defensável a tese de que o sistema internacional existente, construído para refletir o poder hegemônico que se constituiu depois da Segunda Guerra Mundial, esteja vivendo seus derradeiros dias – em tempo histórico, obviamente – e que algo novo se está desenhando. O Brasil precisa querer, e saber, participar dessa construção nova que, inclusive, ele aspirará que seja propícia para uma potência média.

Não deve ficar sem menção a posição do Brasil como um dos membros originários dos BRICS. Nesse foro, em companhia de algumas das mais importantes potências emergentes, candidatas naturais a novos polos de poder de um mundo transformado, o Brasil poderia empreender a concepção do novo em parceria com países constituintes da Eurásia, para onde se disse que o centro de gravidade das relações internacionais voltava.

A expansão dos BRICS,[15] que, geograficamente, tende a confirmar a nova centralidade da Eurásia, pode se constituir em uma oportunidade para o Brasil, se o país combinar ambição com qualidade de execução, ou pode ser uma diluição do papel brasileiro, se não soubermos compensar a distância geográfica com planejamento estratégico.

5 PROPOSTAS

Um mundo em que o direito, as instituições, as normas, a cooperação e o multilateralismo sejam mais efetivos é um mundo que interessa ao Brasil. A base sobre a qual deve ser construída a nossa política externa é a da defesa desse mundo. Essa opção, além de ser apropriada ao atingimento de nossos interesses próprios, tem a vantagem de reforçar a necessidade de construção de um mundo melhor para todos os atores.

Eventos recentes, nomeadamente a pandemia de covid-19, a guerra na Ucrânia e a guerra em Gaza, revelaram, no entanto, as fissuras do sistema e das instituições internacionais em que o Brasil era um defensor da legitimidade, do direito, da soberania dos Estados e da cooperação.

Atores centrais do sistema não hesitaram, e continuam a não hesitar, em ignorar os princípios que sempre disseram defender e em sabotar as instituições quando estas ameaçam funcionar de acordo com os princípios, mas em divergência com os interesses.

15. Durante a 15ª reunião de Cúpula dos BRICS, ocorrida na África do Sul em agosto de 2023, foi anunciada a inclusão de seis novos membros ao grupo: Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. Entretanto, a Argentina desistiu de sua adesão em dezembro do mesmo ano.

Defender, portanto, um sistema mais democrático, mais diverso e mais equilibrado significa hoje defender a construção de algo novo, em que o Brasil seja arquiteto e não apenas um defensor do desenho posto.

É preciso retomar e reforçar igualmente a vontade de autonomia. O mundo da política é repleto de interesses e de disputa, inevitavelmente. Um ator que pretende identificar e proteger seus interesses não pode abandonar essas tarefas e delegá-las a quem quer que seja, ainda que esse alguém seja visto como o melhor dos amigos. A decisão pela autonomia, pela visão e pela expressão próprias é parte de uma escolha pela ambição. E ambição pode, certamente, ser excessiva ou desprovida de conexão com a realidade. Sem aspiração, no entanto, dificilmente se alcança ou se realiza algum poder. O Brasil tem condições de alimentar essas aspirações e deve fazê-lo. A fundação sobre a qual se deve construir é a da autonomia.

Só faz sentido ambicionar mais se dispomos, como dito, de uma visão própria do que seja a realidade do mundo, mas também é necessário ter clareza sobre os interesses nacionais a serem perseguidos e protegidos. Essa percepção deve ser construída por meio de uma intensificação do debate nacional acerca das opções de política externa. Esse debate público precisa ser alimentado e incrementado, além de democratizado.

No que tange ao Oriente Médio e aos mundos árabe e muçulmano, as opções genéricas acima são igualmente necessárias, ou especificamente necessárias. É preciso aprofundar o nosso conhecimento desses universos, de sua diversidade, de suas particularidades, de suas dimensões geográficas, culturais, religiosas, de suas divisões, de seus conflitos e de seus potenciais.

Para construir esse conhecimento é fundamental apostar nas trocas culturais com esses universos, incrementando as trocas acadêmicas e o investimento em centros de pesquisa e ensino que tenham por objetos de estudos aqueles atinentes a esses universos.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Vitor. Brasil é o maior exportador de comida halal no mundo. **Agência ABC**, 5 out. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-10/brasil-e-o-maior-exportador-de-comida-halal-no-mundo. Acesso em: 5 jul. 2024.

ALBANESE, Francesca. **Anatomy of a genocide**: report of the special rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967. Geneve: United Nations, 2024. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session55/advance-versions/a-hrc-55-73-auv.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

BARR, James. **A line in the sand**: the Anglo-French Struggle for the Middle East – 1914-1948. New York: W.W. Norton & Company, 2012.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.

COURBAGE, Youssef; FARGUES, Philippe. **Christians and Jews under Islam**: from the Arab conquests to the Lebanese Civil War. New York: Tauris, 2018.

FAINGOLD, Reuven. **D. Pedro II na Terra Santa**. São Paulo: Sefer, 2022.

FRANKOPAN, Peter. **Coração do mundo**: uma nova História universal. São Paulo: Crítica, 2019.

GRANNAN, Cydney. Are the Middle East and the Near East the same thing? **Encyclopedia Brittanica**, 8 Sept. 2023. Disponível em: https://www.britannica.com/story/are-the-middle-east-and-the-near-east-the-same-thing#:~:text=The%20Near%20East%20included%20the,countries%20facing%20the%20Pacific%20Ocean. Acesso em: 17 jun. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dimensionamento de gastos das instituições da administração pública federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: Cobradi 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020.

_____. **Cooperação internacional em tempos de pandemia**: relatório Cobradi 2019-2020. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2005-2009. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2010. 2. ed. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

_____. **Brazilian cooperation for international development**: 2011-2013. Brasília: Ipea; ABC, 2016.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: levantamento 2014-2016. Brasília: Ipea; ABC, 2018.

KÜNG, Hans. **Islão**: passado, presente e futuro. Coimbra: Edições 70, 2010.

LAFER, Celso. **Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira**: pensamento e ação. Brasília: Funag, 2018. v. 1-2.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira**: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda e Editores, 1999.

_____. **Aposta em Teerã**: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã. São Paulo: Objetiva, 2014.

MACKINTOSH-SMITH, Tim. **Arabs**. New Haven: Yale University Press, 2019.

MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzallo (Orgs.). **2003-2013**: uma nova política externa. Tubarão: Copiart, 2014.

MARSHALL, Tim. **Prisoners of Geography**: ten maps that tell you everything you need to know about global politics. Nova York: Scribner, 2016.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. *et al*. **Atlas da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 2015.

MUBADALA Capital planeja investir R$ 68,5 bi em biocombustíveis no Brasil. **Forbes**, 5 maio 2024. Disponível em: https://forbes.com.br/forbesagro/2024/05/mubadala-capital-planeja-investir-r-685-bi-em-biocombustiveis-no-brasil. Acesso em: 5 jul. 2024.

NASSER, Salem Hikmat. Entre presença e ausência: o Brasil no Oriente Médio. **Revista Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 86, p. 15-22, jan./mar. 2016.

NIETZSCHE, Friedrich. **Vontade de potência**: tentativa de transvaloração de todos os valores. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

NOTARI, Maria Helena de Aguiar. **Os papéis projetados pela política externa brasileira para o Oriente Médio durante os Governos Lula (2003-2010)**. 2015. Dissertação (Mestrado) – UnB, Brasília, 2015.

REGAN, Bernard. **The Balfour Declaration**: empire, the mandate and resistance in Palestine. Nova York: Verso, 2018.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil**: 1750-2016. São Paulo: Versal Editores, 2017.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 2, p. 157-177, 2006.

SCHNEER, Jonathan. **The Balfour Declaration**: the origins of the Arab-Israeli Conflict. Nova York: Random House, 2010.

STUENKEL, Oliver. **Post-Western world**: how emerging powers are remaking global order. Cambridge: Polity, 2016.

TRAUMANN, Andrew Patrick. **A diplomacia dos petrodólares**: relações do Brasil com o mundo árabe (1973-1985). 2007. 114 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2007.

ZAKARIA, Fareed. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos
Vivian Barros Volotão Santos
Deborah Baldino Marte (estagiária)
Luiza Velasco (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Herllyson da Silva Souza

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *double-blind peer review*, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (*abstract*); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e *e-mail*. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Composto em Adobe Garamond Pro 12 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

BREVE PANORAMA DOS DESAFIOS ATINENTES À COMPATIBILIZAÇÃO DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS ÀS NORMAS DA OCDE: TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS NO EXTERIOR, PREÇOS DE TRANSFERÊNCIA, SUBCAPITALIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PLANEJAMENTOS TRIBUTÁRIOS
Alexandre Evaristo Pinto

AS DINÂMICAS DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA: POTENCIALIDADES, LIMITES E O PAPEL DA CHINA
Carlos Renato Ungaretti
Ticiana Gabrielle Amaral Nunes
Marco Aurélio Alves de Mendonça

DISCIPLINANDO BOAS PRÁTICAS E COERÊNCIA REGULATÓRIA EM ACORDOS COMERCIAIS E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA COMPARAÇÃO DO CPTPP COM O MERCOSUL
Marcus Maurer de Salles
Marina Amaral Egydio de Carvalho

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO, PARA O MUNDO ÁRABE E PARA O MUNDO MUÇULMANO
Salem H. Nasser

ISSN 2176-9915
9 772176 991000

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO