

**SÉRIE - CADERNOS
DE GEOECONOMIA**



**CENTRO DE ESTUDOS DE GEOECONOMIA DO
COMÉRCIO E INVESTIMENTOS**

CADERNO 5

**GEOECONOMIA E AS ARMAS DAS GUERRAS COMERCIAIS:
EUA – UE – CHINA**

Vera Thorstensen

FGV EESP

CENTRO DE ESTUDOS
DE GEOECONOMIA
DO COMÉRCIO E
INVESTIMENTOS

**CENTRO DE ESTUDOS DE GEOECONOMIA DO
COMÉRCIO E INVESTIMENTOS**

EESP – FGV

**GEOECONOMIA E AS ARMAS DAS GUERRAS
COMERCIAIS:**

EUA – UE – CHINA

**Vera Thorstensen
(coordenadora)**

Pesquisadores sênior:

**Vera Kanas
Magali Favaretto
Alexandre Coelho**

Outubro de 2025

A GEOECONOMIA E AS ARMAS DAS GUERRAS COMERCIAIS:

EUA – UE – CHINA

RESUMO

O Brasil se defronta, pela primeira vez em décadas, com sérias ameaças de origem externa. Na área econômica, o Brasil enfrenta a “guerra das tarifas” do governo Trump, não com fins comerciais, mas com objetivos explícitos de intervenção na ordem política interna. O fortalecimento do papel dos BRICS e a crescente dependência do Brasil com a China, em termos comerciais e de investimentos, reforçam o antagonismo dos EUA, que percebem a presença chinesa no continente latino-americano como invasão estratégica. A instabilidade internacional se agrava, diante da continuidade das guerras entre Ucrânia e Rússia, com risco de se transformar em um conflito direto OTAN e Rússia, além do conflito entre Israel e o Hamas, apoiado pelo Irã. O conflito entre EUA e China continua acirrado, não apenas nas esferas de segurança do sudeste asiático, quanto nas esferas de segurança digital e de inteligência artificial. A China reforça sua posição de liderança, reunindo Rússia, Índia e outros 20 países na Cúpula de Xangai. Na área financeira, o papel central do dólar se vê abalado, com a desvalorização do dólar frente as principais moedas das economias centrais, bem como dos riscos inerentes ao crescente déficit comercial dos EUA, mostrando a magnitude da sua dívida total. O uso de sanções financeiras primárias e secundárias podem se tornar mais frequentes.

Na ordem econômica, o modelo baseado no neoliberalismo e nas economias de mercado, também se encontra em fase de contestação. A era da globalização e das grandes cadeias de valor enfrenta séria crise, marcada pelo antagonismo entre EUA e China e a defesa intransigente da produção local em solo americano, inviabilizando cadeias estabelecidas.

O Brasil sempre foi um grande defensor do multilateralismo centrado nas organizações internacionais. No entanto, cenários de novos conflitos armados e de antagonismos comerciais não podem ser descartados. Diante da ameaça direta dos EUA, e das transformações do contexto internacional, o Brasil se vê fragilizado por uma economia dependente de exportações primárias, uma indústria perdendo competitividade e um crescente desequilíbrio fiscal. Pode-se indagar se o Brasil e suas empresas estão preparados para enfrentar os desafios atuais. Dispõe o Brasil de políticas e instrumentos econômicos para lidar com esse novo quadro internacional? Conta o Brasil com instrumentos de política comercial ágeis para enfrentar invasões de guerras comerciais? E suas empresas, dispõem de algum novo referencial de análise e de instrumentos de ação que permitam monitorar riscos e oportunidades e orientar as atividades de gestão?

O objetivo do presente Relatório é oferecer uma breve análise do quadro internacional atual e apresentar um novo referencial de análise para as políticas internacionais do Brasil e a gestão suas empresas. A proposta consiste em examinar os riscos e incertezas à luz do referencial da Geoeconomia, área em expansão não só no âmbito acadêmico, na administração pública e na administração das atividades das empresas, tanto de produção

de bens e serviços, quanto financeira, e que já está presente na análise do contexto internacional de grandes consultorias e de grandes corporações globais.

Na lógica da Geoeconomia, instrumentos econômicos com comércio, investimentos e finanças passam a ser usados como armas de guerras econômicas para atingir fins geopolíticos. Nesta perspectiva, o primeiro passo a ser dado por governos e corporações é o de mapear quais instrumentos de guerra estão sendo usados pelos principais antagonistas no contexto internacional (EUA-UE-China), e no contexto nacional (EUA). Passo seguinte é identificar quais instrumentos faltam ao arsenal de políticas do Brasil para enfrentar esse desafio.

É importante ressaltar que o mundo atravessa uma fase de grandes transformações. A ordem internacional que conhecíamos foi quebrada e não retornará ao modelo anterior. A governança global que moldou as últimas décadas enfrenta grandes turbulências e exige posições corajosas de governos e de empresas.

I - INTRODUÇÃO

1. O NOVO REFERENCIAL DA GEOECONOMIA

Geoeconomia emerge como novo referencial analítico para examinar as complexidades do mundo atual. Distingue-se do conceito de Geopolítica, que se concentra nas relações de poder entre Estados, incluindo conquistas de espaços considerados vitais para sua sobrevivência.

Geoeconomia, por sua vez, analisa o uso de instrumentos de comércio, investimentos e financeiros internacionais como instrumentos de guerra econômica, também com objetivos geopolíticos. Em resumo, usa meios econômicos na defesa ou na promoção de interesses nacionais atrelados à obtenção de objetivos geopolíticos e de segurança. É a transformação dos instrumentos econômicos em instrumentos de guerras.

Instrumentos da geoeconomia

Os principais instrumentos utilizados pela geoeconomia podem oferecer efeitos positivos ou negativos e cobrir diferentes setores. São dispostos para afetar empresas, setores ou países.

- - Comércio internacional: elevação de tarifas, restrições a exportações ou importações, estabelecimento de quotas, medidas (*measures*) e normas (*standards*) técnicas, sanitárias, fitossanitárias ou ambientais, subsídios para alavancar novos setores, regras de origem, conteúdo local, compras governamentais ou sanções por meio de regulação interna, regulação de serviços e de propriedade intelectual. Participação ou não em acordos preferenciais de comércio tipo de regulação negociada.
- - Finanças: investimentos condicionados, controle de origem dos investimentos (*screening*), empréstimos subsidiados, doações, contribuições ou perdão de dívidas, restrições ao fluxo de capitais ou ao controle de capitais, taxas de câmbio, venda de títulos ou ativos, transferências financeiras ou sanções financeiras.

- - Assistência econômica: condicionamento ou corte de doações, ajuda alimentar ou sanitária, direitos humanos, exigências ambientais, regras sobre emissão de carbono ou sobre direito dos trabalhadores. Regras para remessas de divisas, grau de condicionalidade nas atividades de cooperação
- - Tecnologias de ponta: incentivos ou restrições ao desenvolvimento ou ao uso de novas tecnologias, plataformas digitais, chips e semicondutores mais avançados, inteligência artificial, cibersegurança, além de restrições à proteção da propriedade intelectual (patentes e direitos autorais).

No contexto da geoeconomia, os objetivos de busca de poder e de riquezas, tradicionais da geopolítica, baseados em conquistas territoriais e na força das armas, agora são também obtidos por meio de instrumentos econômicos do comércio, de investimentos ou das finanças. Tais instrumentos podem ser usados tanto para a cooperação quanto para a coerção sobre os demais parceiros, e podem trazer resultados tão eficientes quanto os das armas, sejam elas tradicionais ou tecnológicas. Mas as consequências também podem ser devastadoras para o sistema multilateral.

O uso estratégico de instrumentos econômicos e financeiros para promover interesses geopolíticos ganha centralidade, evidenciando como os ganhos econômicos tornam-se instrumentos de poder e influência no contexto internacional, alterando o equilíbrio de forças no contexto internacional.

Com o acirramento dos confrontos internacionais, EUA-China, Rússia-OTAN e China-Sudeste da Ásia, as áreas de segurança e defesa passaram a receber parcelas crescentes dos orçamentos nacionais, em detrimento das áreas sociais. As políticas de apoio às indústrias estratégicas se multiplicaram e estão transformando o modelo econômico adotado.

Ponto fundamental da geoeconomia é que o foco de atenção não são só os Estados, como na geopolítica, mas também as grandes corporações. A geoeconomia analisa como atuam os grandes oligopólios, como os oligarcas se transformam nas elites de poder e como moldam as regulações e instituições do Estado segundo seus interesses. Exemplos são os setores da economia digital, das criptomoedas e agora *stablecoins*, petróleo, aço e metais críticos, bem como todos os setores de segurança e defesa.

Evolução do conceito e a geoeconomia trumpiana

O termo geoeconomia não é novo. O termo foi cunhado no contexto de segurança americana por Luttwak, no seu artigo “*From Geopolitics to Geo-Economics*” (1990). No contexto atual do conflito EUA e China, foi analisado por Blackwill e Harris, no clássico “*War by other Means*” (2016).

As políticas atuais do governo dos EUA são o exemplo mais completo da geoeconomia atual, com o uso das armas do comércio (*trade weaponization*) para se atingir fins geopolíticos. Os instrumentos de comércio passaram a ser usados com objetivos de persuasão ou coerção de Estados e empresas para fins geopolíticos. Instrumentos utilizados no comércio como tarifas, restrições a exportações ou importações, subsídios, barreiras regulatórias, além de restrições a origem de investimentos ou sanções financeiras, são cada vez mais empregados por países de maior peso econômico, como EUA, China e UE. O uso de tais instrumentos mostrou sua eficácia, mas as suas

consequências podem ser imprevisíveis: guerras comerciais podem se converter em crises econômicas ou levar a conflitos armados.

A chegada do segundo governo Trump, em 2025, nos EUA, representou uma implosão na ordem internacional, surpreendendo com a ruptura da governança global nos anos anteriores. Iniciou seu governo com uma guerra tarifária sem precedentes com todos seus parceiros internacionais, usando o comércio como instrumento para obter vantagens no campo político e econômico. A magnitude dessa ação é tal, que seus efeitos já se espalham para a área financeira mundial e podem atingir os fundamentos da macroeconomia global, acirrando o quadro de inflação e provocando recessão mundial.

O governo Trump está rompendo com as bases da ordem internacional e criando uma nova geopolítica trumpiana. Utilizando a importância do mercado americano como arma, ataca todos seus grandes parceiros e extrai ganhos e vitórias rápidas com a maioria deles. A única exceção é a China, com quem os EUA entraram em uma escalada de tarifas, confrontadas pela China, mas recuaram diante da dependência dos EUA aos produtos chineses e ameaças de restrições às exportações de metais críticos, fundamentais para a área digital dos EUA. As negociações ainda não foram concluídas.

Do lado geopolítico, os EUA se aproximam da Rússia, criando grandes tensões com os aliados europeus, colocando em dúvida os compromissos da OTAN, e apoiando a partição da Ucrânia. Parece atrair a Rússia para a esfera americana na tentativa de isolar a China de seus aliados atuais. Apoia o confronto entre Israel e Irã e defende uma nova configuração no Oriente Médio. Mais surpreendente ainda, quebrou a antiga aliança EUA e Índia, com altas tarifas e forçou a Índia a se aproximar da China.

Os EUA demonstram claro antagonismo com o papel crescente dos BRICS alargado no cenário internacional e já expressaram suas ameaças com tarifas de 50% contra Brasil e Índia. Certamente a aliança China-Rússia-Índia-Brasil-Africa do Sul, não se encaixa bem com os planos americanos.

Na guerra das tarifas, os ganhos dos EUA já existem. Em seis meses de governo, os EUA já alinharam acordos bilaterais com União Europeia, Reino Unido, Japão, Coreia do Sul, Vietnã, Indonésia e Filipinas, definindo tarifas para cada um de seus parceiros, descartando o princípio da não discriminação entre países, base do comércio internacional. Ainda, estabeleceu cláusulas de investimento obrigatório de cada país no território dos EUA, obrigações antes não encontradas em acordos comerciais.

Em resumo, a nova política comercial de Trump tem nas tarifas a sua principal arma e os objetivos perseguidos são: reduzir os persistentes déficits comerciais, considerados pontos de segurança nacional para os EUA, e considerados como práticas desleais dos parceiros internacionais; trazer atividades industriais de volta para os EUA; criar empregos; modernizar a produção industrial, gerar receitas que permitam redução de impostos e trazer à mesa de negociações os parceiros comerciais (*Presidential Memorandum “America First Trade Policy”* divulgado em 20/01/2025).

A grande questão a responder é relativa aos custos e consequências dessa guerra na economia americana e mundial nos próximos meses.

Essa nova dinâmica suscita, por sua vez, outras questões essenciais: o conflito entre as grandes potências, EUA e China, se restringirá ao campo comercial, ou envolverá a partição do globo em esferas de influência e a absorção de Taiwan pela China? No Atlântico, os EUA continuarão a exercer pressão para dominar o Panamá, o Canadá e a Groenlândia? Como reagirão a União Europeia e a Índia, e os países de renda média? Qual o papel das organizações criadas por iniciativa dos EUA para a governança global? Quais os rumos que tomarão os BRICS? E o Brasil, será forçado a escolher algum lado do conflito?

2. GEOECONOMIA, SEGURANÇA E O PAPEL DO ESTADO

A disputa entre as duas potências, EUA e China, não é nova, e foi um dos fatores da fragmentação do sistema econômico multilateral, construído ao longo dos últimos 70 anos, sob liderança dos EUA e aliados. As organizações internacionais criadas para construir uma governança global mais equitativa foram perdendo espaço e atualmente sobrevivem enfrentando profundas crises de identidade. O sistema multilateral, desenvolvido ao longo de sete décadas, a partir de princípios, instrumentos, regras internacionais e mecanismo de solução de conflitos, permitiu o crescimento econômico acelerado dos anos 2000, mas atualmente enfrenta sérios desafios. As crises financeiras, a pandemia e as guerras na Europa e no Oriente Médio, às quais se adiciona a dificuldade de cooperação nas áreas de economia digital e mudanças climáticas, além da concentração de riquezas em poucos países, demonstram a fragilidade da construção da ordem internacional e desafiam a arquitetura de todo o sistema.

A transformação da ordem econômica mundial foi acelerada por eventos marcantes, como a crise financeira de 2008, a pandemia de 2019 e as tensões comerciais entre grandes potências. Disputas geopolíticas ampliaram o quadro de incertezas. Esse contexto está forçando uma revolução nas teorias e modelos econômicos, colocando em xeque o modelo neoliberal. O tema em destaque é o de segurança econômica internacional. Diferente da segurança militar, a segurança econômica é mais ampla, envolvendo saúde, alimentação e objetivos sociais, além de avanços na economia digital. A crescente "securitização" das políticas econômicas, as facilidades dos transportes, de comunicação e processamento de dados transformaram a interdependência econômica global em uma poderosa ferramenta de influência com o poder de alterar as dinâmicas de cooperação e competição entre os Estados. As políticas econômicas globais passaram a ser moldadas por rivalidades geoeconômicas e políticas de autossuficiência tecnológica. A competição estratégica entre EUA e China desencadeiam disputa mais ampla, com contornos indefinidos, evidenciando a corrida pela independência econômica e tecnológica entre Ocidente e Oriente. A dimensão ambiental transformou-se em instrumento de cooperação, mas também de protecionismo entre os países. Da mesma forma, as medidas adotadas sob argumento de preservação de segurança nacional.

A fragmentação das cadeias globais de valor e a regionalização do comércio são reflexos diretos da competição entre superpotências. A guerra tecnológica no contexto atual, centrada na disputa no setor de semicondutores entre os EUA e a China, ilustra a importância da geoeconomia no planejamento estratégico de nações e empresas. A consequência se reflete na alteração ou mesmo quebra das cadeias globais de valor e na estratégia de realocização para descrever as novas alianças regulatórias que facilitam o

comércio e a produção e o investimento entre países aliados. Conceitos como o *decoupling* nos EUA contra a China e o *derisking* na Europa com relação à Rússia e China ilustram as profundas transformações atuais.

Nesse cenário, fica cada vez mais difícil defender o modelo do neoliberalismo e de capitalismo de mercado, uma vez que as exigências de segurança econômica incentivam o Estado a assumir papel mais atuante na economia, como elemento catalizador do desenvolvimento de novas capacidades (*capabilities*) necessárias à criação de ativos considerados estratégicos, em estreita parceria com o setor privado. Os ditames da segurança econômica impõem a entrada do Estado e o retorno de políticas industriais por meio de parcerias e vultosos subsídios.

A partir das lentes da geoeconomia, o quadro de insegurança atual, gerado pelas sucessivas crises mundiais, passou a exigir que o Estado assumisse papel mais proativo para enfrentar novos desafios

Com a lógica do imperativo da segurança econômica e a revisão do papel do Estado, os governos passaram a considerar o fortalecimento de certos ativos estratégicos como fundamentais. Tais ativos englobam infraestrutura para o desenvolvimento de centros de inovação tecnológica e desenvolvimento, bem como capacidade de produção para bens e serviços considerados estratégicos. Na lógica atual, cadeias globais deram lugar à necessidade da retomada da produção nacional ou à coordenação de países que partilhem os mesmos interesses.

A grande questão é como definir o que é um produto ou serviço considerado como bem de segurança nacional para cada país, ou seja, o que deve ser produzido ou prestado em território nacional ou adquirido de parceiros confiáveis, de modo a permitir a elaboração de políticas e instrumentos de apoio para as novas políticas industriais. Setores industriais e de geração de tecnologia passam a receber atenção especial do Estado com a elaboração e execução de políticas públicas especiais. O Estado define áreas que possam ser críticas e elabora políticas específicas para o fortalecimento dessas áreas.

Assim, na lógica da geoeconomia, o Estado intervém nas áreas consideradas estratégicas em termos de segurança econômica para os interesses nacionais: certos bens e serviços, economia digital (Internet das Coisas e Inteligência Artificial), farmacêutica, minerais críticos, energia e todo o complexo de defesa.

A atuação dos Estados se concretiza por meio de incentivos e financiamentos, além de subsídios à implantação de unidades produtivas. Outras medidas são efetuadas com o controle de importações de bens ou serviços ou de exportações de produtos sensíveis para a segurança do país exportador. Mais ainda, a criação de medidas de controle de capitais via investimentos, com o objetivo de impedir a aquisição de participação acionária por países considerados concorrentes ou inimigos por meio de regulação, criação de agências de avaliação e triagem de investimentos ou *screening*.

A multiplicidade de intervenções – explícitas ou dissimuladas – de políticas públicas não é, contudo, suficiente para lidar com as diversas dimensões envolvidas. A efetividade da ação do Estado passa a depender da atuação das empresas, de modo convergente às políticas adotadas. Nesse sentido, a geoeconomia tem que considerar, além dos interesses dos diversos países, também os interesses das grandes empresas com operação nacional

ou em outras regiões, como condição básica para se entender boa parte das posições adotadas pelos diversos governos no cenário internacional.

A partir dessa abordagem multidisciplinar, a geoeconomia se estabelece como referencial prioritário para se compreender as dinâmicas de poder e a nova ordem econômica mundial.

3. A GEOECONOMIA, O BRASIL E O PAPEL DAS EMPRESAS

O Brasil não se posiciona como um grande parceiro (*big player*) do jogo geoeconômico. Tem limitado poder econômico para atuar fora de suas fronteiras e se colocar dentre os principais jogadores internacionais. No entanto, como um parceiro médio (*middle power*), apresenta ativos importantes em algumas áreas e pode exercer relativo poder de barganha, como na agricultura, meio ambiente, energia e mineração.

No entanto, após a guerra tarifária deflagrada pelos EUA, o país foi obrigado a sair da sua posição de conforto e enfrentar novos problemas, como os impactos das tarifas em uma série de produtos agrícolas e industriais e os consequentes efeitos na produção regional e no desemprego.

Vale ressaltar que no referencial da geoeconomia, além dos Estados, papel de destaque é dado às grandes empresas que desempenham papel relevante no contexto internacional. Os desafios passam a ser enfrentados em conjunto não só por governos, mas também por empresas e associações.

É então relevante analisar os impactos da geoeconomia não só sobre políticas industriais, mas sobre empresas e diversos setores da economia. No contexto da geoeconomia, a cada ação e reação entre parceiros internacionais, as políticas econômicas dos demais países serão cada vez mais afetadas, o que exigirá decisões dos governos e das empresas afetadas.

O Brasil terá que se adaptar rapidamente ao novo contexto internacional, acompanhando cada passo dos principais atores internacionais e adaptando suas políticas e instrumentos para ações e reações ao quadro internacional, bem como desenvolvendo políticas de apoio às empresas nacionais. Cada empresa, por sua vez, terá que adaptar a sua gestão para momentos de grande incerteza e mudanças repentinas de rumo.

A área de gestão de risco e oportunidades terá que ser reforçada, com pessoal especializado em analisar as ações implementadas por cada parceiro internacional relevante, nos países onde produzam ou estejam presentes. Equipes de análise de risco político e risco geoeconômico passam a exercer papel de destaque nas decisões.

4. CONCLUSÕES

No presente momento, o Brasil e as empresas brasileiras já estão enfrentando sérios desafios com a utilização da lógica da geoeconômica no mundo atual. O Brasil é afetado diretamente pelos ataques da guerra das tarifas dos EUA que afetam importante parcela de suas exportações, como indiretamente pelos efeitos dessa guerra contra os demais parceiros internacionais que deslocam o comércio e afetam destinos de produtos brasileiros.

O Brasil certamente não será um grande *player* no jogo global da geoeconomia. Mas será impactado por políticas praticadas pelos grandes parceiros e terá que responder com políticas apropriadas que amenizem os resultados negativos para a sua economia. Mais além, o uso de instrumentos econômicos por outros países afetará diretamente as atividades das empresas no Brasil obrigando a adoção de novas estratégias de política industrial, exportações e de importações.

Diante dessa análise, ressalta-se a necessidade de reflexão sobre o sistema multilateral de comércio a partir da lógica atual da geoeconomia, que já está transformando a regulação e suas bases econômicas e de direito internacional e que, certamente, orientará políticas industriais, de comércio internacional, de investimentos internacionais, e das relações econômicas entre os parceiros internacionais pelos próximos anos.

Geoeconomia, no momento presente, é o novo referencial analítico para se examinar os impactos econômicos das grandes transformações do mundo atual, envolvendo as áreas da Economia, do Direito e das Relações Internacionais.

Fatos evidenciam que a governança global atravessa múltiplas crises: guerras, invasões, epidemias, catástrofes climáticas, ataques cibernéticos, endividamentos crescentes, dívidas crescentes, desigualdade social, só para alinhar alguns deles. O modelo econômico consolidado depois da Segunda Guerra Mundial, liderado pelos EUA e aliados, aponta sérias fissuras. O multilateralismo criado como base da governança econômica, centrado em organizações internacionais como Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial de Comércio, também está em crise. O Brasil sempre foi um grande apoiador da OMC. No entanto, um cenário de guerras comerciais não pode ser descartado.

As bases do modelo então defendido, de economia de mercado e do neoliberalismo, passaram a ser questionadas pelos próprios fundadores do sistema. A lógica que norteou o sistema multilateral do comércio e investimentos, refletido nas regras de liberalização de comércio de bens e serviços, investimento diretos e não discriminação entre países atingiu seu limite, e com ele, o modelo das grandes cadeias globais. O sistema baseado em regras do Direito Internacional Econômico também apresenta fraturas. A liberalização dos mercados deu lugar ao neoprotecionismo, aos largos subsídios, e à intervenção do Estado em setores específicos, principalmente os considerados de segurança nacional.

Em síntese, o mundo atual necessita de um novo referencial analítico que permita a reconstrução de um paradigma para o entendimento das macrotendências econômicas e políticas. Esse é o papel da Geoeconomia.

Como consequência o Brasil precisa aprimorar ou desenvolver um novo arsenal de instrumentos de política comercial e de investimentos que permitam respostas eficientes aos desafios atuais. De sua parte, as empresas com atuação no comércio internacional precisar adaptar suas atividades de gestão aos desafios do novo referencial de geoeconomia, incluindo gestão de riscos e oportunidades e possibilidade de respostas mais rápidas para alterações necessárias.

REFERÊNCIAS

BARACUHY, Braz. Geoeconomia: a lógica geopolítica no comércio mundial. **Revista de Política Externa**, São Paulo, v.24, n 1, jul/dez 2015. Disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/319905729/BARACUHY-Geoeconomia-A-Logica-Geopolitica-No-Comercio-Mundial-Politica-Externa>

BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

LUTWAK, Edward. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n. 20, p. 17-23, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42894676>

ROBERTS, Anthea; MORAES, Henrique Choer; FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order, **Journal of International Economic Law**, 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/22/4/655/5637576>

OXFORD HANDBOOK ON GEOECONOMICS AND ECONOMIC STATECRAFT – Aggarwal Vinod; Tai Ming Cheung (eds); February 2024. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/56064>

WIGELL, Mikael, et al. Navigating geoeconomic risks: towards an international business risk and resilience monitor. **Finnish Institute of International Affairs**, November 2022. Disponível em: <https://www.fia.fi/en/publication/navigating-geoeconomic-risks>

WIGELL, Mikael, et al. Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century The Revival of Economic Statecraft, Routledge, 2019.

CAPÍTULO I

ESTADOS UNIDOS

A GUERRA TARIFÁRIA DE TRUMP E SEUS IMPACTOS SOBRE O BRASIL

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, os Estados Unidos assumiram papel de protagonista na promoção do livre-comércio global. Desde o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1947, o país advogou pela abertura de mercados e pela redução de tarifas, vislumbrando um sistema multilateral baseado em regras. O objetivo primordial era fomentar a integração econômica, com vistas à expansão das exportações e ao fortalecimento de cadeias globais de valor.

Durante décadas, os EUA privilegiaram a cooperação comercial, mesmo que isso implicasse em déficits comerciais com muitos países, dentre os quais não se encontra o Brasil, com o qual mantém contínuo superávit.

Em relação ao comércio de bens, o perfil tarifário dos EUA é mais baixo do que o brasileiro. Em 2023, a tarifa aplicada média geral (ponderada pelos volumes importados), pelos EUA era de 2,2%, contra 6,7% adotada pelo Brasil¹.

Apesar disso, alguns setores da economia americana sempre foram protegidos de diversas formas, seja por picos tarifários (como alguns produtos lácteos, amendoins, açúcar), por medidas de defesa comercial (tais como produtos siderúrgicos), ou mesmo por meio de subsídios e medidas de suporte interno, que tornam o produto nacional mais competitivo em relação ao importado.

Ademais, diga-se que, com a maioria dos casos, os déficits se restringem aos fluxos de bens, sendo os EUA superavitários no comércio de serviços e em termos de direitos de propriedade intelectual.

A partir da década de 2010, os EUA passaram a desafiar o sistema multilateral de comércio, questionando decisões do Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio, criticando a falta de conformidade da China ao livre mercado, e apontando os impactos negativos do livre comércio sobre os norte-americanos. Durante o governo Obama, os EUA passaram a bloquear a eleição de novos membros do Órgão de Apelação, e há alguns anos o sistema de solução de controvérsias da OMC está parado pela ausência de juízes.

Pode-se dizer, porém, que a eleição de Donald Trump, em 2016, simbolizou a inflexão para uma política comercial agressiva, focada em tarifas e sanções econômicas visando coagir outros países a adotar determinados comportamentos, e também para proteger a indústria dos EUA.

¹ World Tariff Profiles 2024 (WTO), p. 188 (EUA) e p. 62 (Brasil). Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglefindmkaj/https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_tariff_profiles24_e.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 8 de julho de 2025.

O governo Trump adotou, durante o seu primeiro mandato, tarifas de forma unilateral para pressionar, sobretudo a China, a renegociar acordos, combatendo o que qualificava como práticas desleais. O governo Joe Biden continuou a impor medidas comerciais, sobretudo contra China, em nome da proteção dos trabalhadores dos EUA e da proteção de minorias discriminadas pelo governo chinês.

A utilização das medidas comerciais como arma política e geopolítica se intensificou a partir de janeiro de 2025, com o início do segundo mandato de Donald Trump. Tarifas impostas por diversas razões se multiplicaram, e atingiram praticamente todos os países.

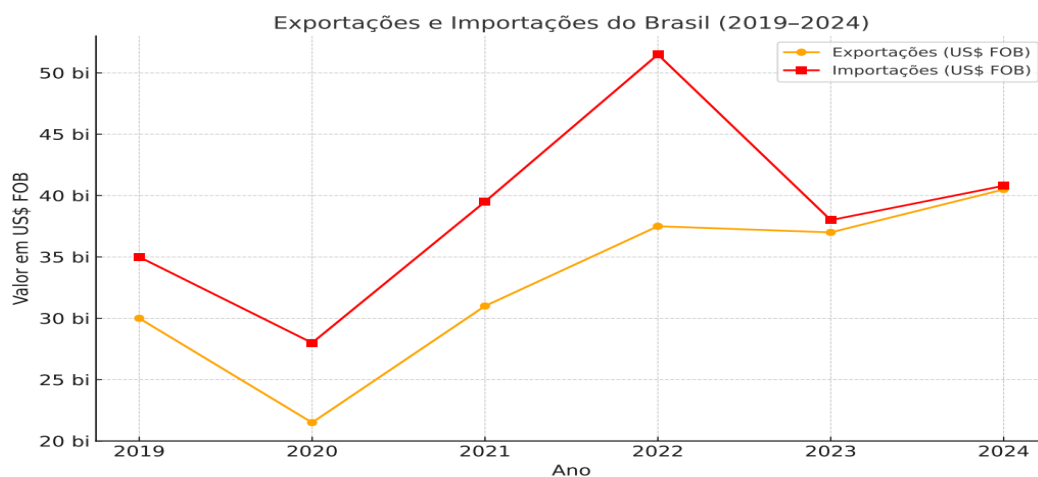
Alguns países estão negociando acordos com os EUA visando a tarifas mais baixas. Mas, de todo modo, o cenário atual é de adoção massiva de tarifas altas para todas as importações, com os propósitos de aumentar a arrecadação, proteger trabalhadores e indústrias em solo americano, e atrair investimentos produtivos para os EUA.

As exportações brasileiras estão sujeitas às tarifas mais altas nos EUA, 50%, para uma extensa gama de produtos, e não há, até o momento, indicação de arrefecimento dessas tarifas, ou de negociação que permita a redução das alíquotas ou a exclusão de produtos.

Veremos a seguir o arcabouço jurídico que permite que os EUA adotem medidas comerciais, sobretudo tarifas, e as medidas que afetam o Brasil.

2. COMÉRCIO ENTRE BRASIL E EUA

Os EUA são o segundo principal parceiro do Brasil, tanto nas importações, quanto nas exportações, perdendo apenas para a China.



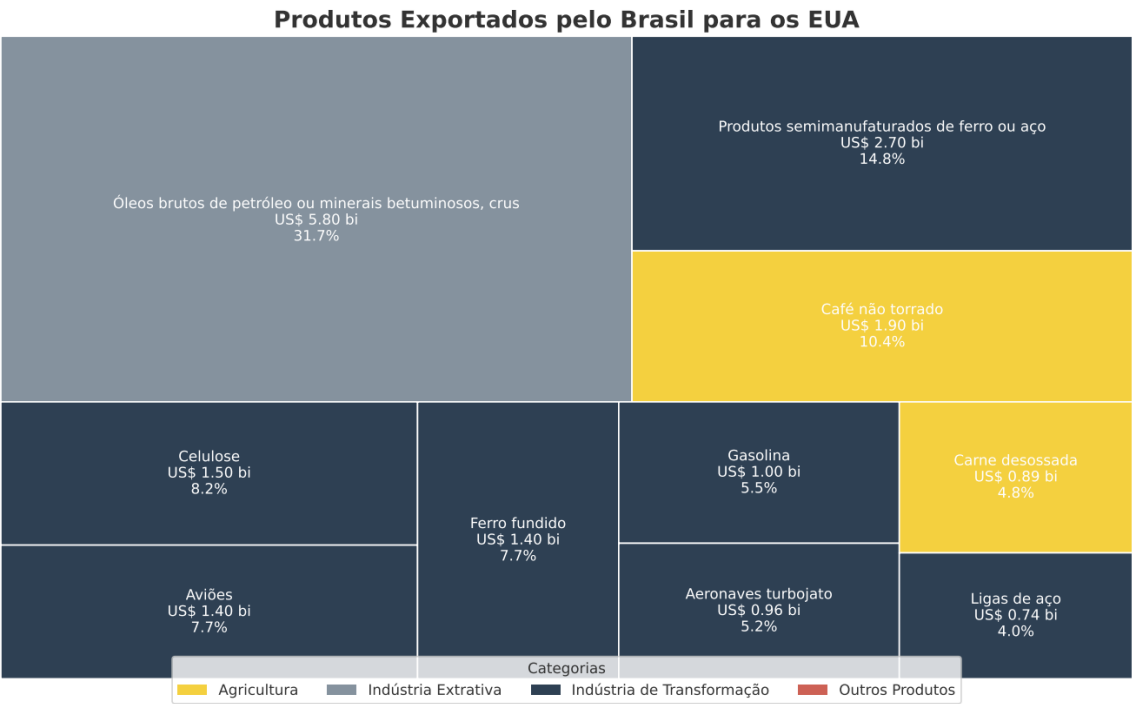
Em 2024, o Brasil bateu recorde tanto nas exportações quanto nas importações, atingindo, uma corrente de comércio de quase US\$ 81 bilhões.

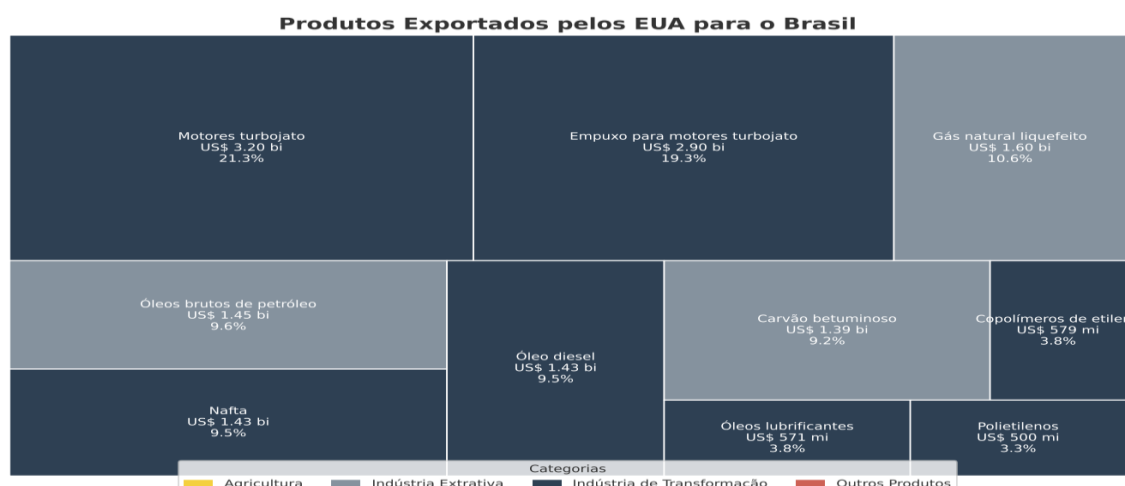
Tabela de Comércio Brasil - EUA

Ano	Exportações para os EUA (US\$ FOB)	Importações dos EUA (US\$ FOB)	Diferença (US\$ FOB)
2019	29.715.896.624	34.774.253.640	-5.058.357.016
2020	21.471.033.994	27.875.749.399	-6.404.715.405
2021	31.145.209.269	39.385.250.785	-8.240.041.516
2022	37.437.814.354	51.304.351.542	-13.866.537.188
2023	36.915.459.733	37.958.896.968	-1.043.437.235
2024	40.368.569.157	40.652.417.455	-283.848.298

Como se vê acima, o comércio entre Brasil e EUA é marcado por um déficit persistente em relação ao Brasil.

A pauta das exportações e das importações é bastante diversificada se comparada à da China, como se pode ver abaixo (10 principais produtos, 2024).





Com relação a 2025, o comércio bilateral somou US\$ 20 bilhões nos três primeiros meses, apontando para mais um recorde histórico. Porém, analisando-se os dados disponíveis até agosto de 2025, um cenário em que as tarifas adicionais impostas aos produtos brasileiros já estão sendo aplicadas, observa-se uma queda de 18,5% nas exportações do Brasil para os EUA em relação ao ano passado, caindo para US\$ 2,76 bilhões, enquanto as importações provenientes dos EUA cresceram 4,6%, alcançando US\$ 3,99 bilhões. Em termos acumulados, as exportações para os EUA cresceram 1,6% nos primeiros oito meses de 2025, enquanto as importações aumentaram 11,4%, elevando o déficit bilateral do Brasil para US\$ 3,39 bilhões.

Como se verá a seguir, as tarifas entraram em vigor em abril, e principalmente no início de agosto. Antecipando esse aumento tarifário, muitos exportadores brasileiros aceleraram os embarques para os EUA em julho, o que impulsionou temporariamente os fluxos comerciais, mas resultou em uma forte queda estatística em agosto. Destaque para a queda de 100% nos embarques de minério de ferro, além de reduções acentuadas em aeronaves e peças (-84,9%), açúcar (-88,4%), máquinas (-60,9%), carne bovina (-46,2%).

3. ARCABOUÇO NORMATIVO DOS EUA PARA IMPOSIÇÃO DE TARIFAS

Diversos dispositivos legais amparam a imposição de tarifas pelos EUA, com diferentes objetivos e históricos de uso. Segue abaixo um breve resumo de todas elas, e aquelas que estão sendo utilizadas como base legal para as tarifas atualmente impostas ao Brasil estão destacadas e serão abordadas com maior detalhamento no próximo tópico.

Regra	Propósito	Processo	Exemplo de utilização
Seção 338 do <i>Tariff Act</i> de 1930	Retaliar países contra discriminações às exportações dos EUA com tarifas de 50% ou bloqueio de importações.	Investigação do <i>U.S. International Trade Commission</i> . Aplicação da medida a critério do Presidente. Duração indeterminada.	Nunca utilizada, mas está em vigor.
Seção 232 – <i>Trade Expansion Act</i> de 1962 ²	Conter importações que ameacem a defesa	Investigação do Departamento de Comércio, relatório em	Tarifas de 25% sobre as importações de ferro, aço e alumínio de todas as origens e adoção de quotas para determinados

² Vide chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpgclefindmkaj/https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-13933/pdf/COMPS-13933.pdf. Acesso em 17 de julho de 2025.

	nacional ou a segurança econômica.	até 270 dias. O Presidente decide sobre a aplicação de tarifas/cotas. Duração: indeterminada e sujeita a revisão periódica.	países, inclusive o Brasil, durante o primeiro mandato Trump. Atualmente, tarifas de 50% sobre aço e alumínio, 25% sobre produtos automotivos, e outras medidas, que atingem importações de todos os países, inclusive o Brasil.
Seção 122 do <i>Trade Act</i> de 1974	Lidar com questões de balanço de pagamentos ou proteger a estabilidade do dólar.	Tarifas de 15% podem ser impostas pelo Presidente, para produtos e países específicos para conter crises de curto prazo. Duração: 150 dias.	Nunca utilizada, mas em vigor.
Seção 201 do <i>Trade Act</i> de 1974	Salvaguardar indústrias dos EUA prejudicadas por surtos de importação.	Investigação do <i>U.S. International Trade Commission</i> , relatório em até 180 dias. O Presidente pode impor a medida em até 60 dias. Duração: até 4 anos (renováveis por mais 4anos).	Máquinas de lavar: de 20% a 50% de tarifas. Painéis solares: 30%, reduzindo 5% anualmente por 4 anos.
Seção 301 – <i>Trade Act</i> de 1974	Combater práticas comerciais desleais estrangeiras.	Investigação do USTR, relatório em até 12 meses. O Presidente pode impor tarifas ou quotas por tempo indeterminado. Não há limitação em termos de valor.	Tarifas adicionais sobre as importações de uma série de produtos da China. Investigação iniciada em 15 de julho de 2025 contra o Brasil, mais detalhes a seguir.
<i>International Emergency Economic Powers Act</i> de 1977 ³ (IEEPA)	Combater ameaças "incomuns e extraordinárias".	Presidente declara emergência nacional e a imposição de medidas pode ocorrer em poucas semanas. Duração: um ano, com possibilidade de renovação.	Utilizada para impor sanções econômicas, para ameaçar banir o TikTok, entre outras ações. Base legal para as tarifas adicionais devido ao surto do fentanil, imigração descontrolada e também devido a déficits comerciais persistentes, adotadas a partir de janeiro de 2025. “Tarifas Recíprocas” do “Liberation Day” de 2 de abril de 2025. Para o Brasil, a tarifa adicional foi estabelecida em 10%. Base legal para a Emergência contra o Brasil, de 30 de julho de 2025, que impôs tarifas adicionais de 40% às importações do Brasil a partir de 6 de agosto de 2025. Mais detalhes a seguir.

Tendo por base jurídica algum dos dispositivos acima, o Presidente dos EUA pode impor tarifas adicionais às tarifas MFN (“não mais favorecida” conforme lista de concessões negociada na OMC) por meio de Ordens Executivas. Essas tarifas podem ser cumulativas, ou não, conforme o texto da Ordem Executiva que determina a imposição cada tarifa.

4. MEDIDAS TARIFÁRIAS DO GOVERNO TRUMP APLICÁVEIS AO BRASIL

³ Vide chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1079/pdf/COMPS-1079.pdf. Acesso em 17 de julho de 2025.

Desde janeiro de 2025, tarifas adicionais foram estabelecidas, ora para determinados tipos de produtos, ora para determinados países, a depender da base jurídica adotada. O Brasil foi atingido por algumas delas.

4.1. Tarifa Recíproca_- Executive Order 14257 – *Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to rectify trade practices that contribute to large and persistent annual United States Goods Trade Deficits* – 02.04.2025⁴

O Presidente decretou Emergência Nacional, nos termos da *International Emergency Economic Powers Act* de 1977 (IEEPA), para assegurar a segurança nacional e econômica dos EUA, frente a uma situação persistente de déficit comercial com os demais países. Alegou que os EUA adotam tarifas muito baixas, mas as suas exportações são confrontadas com altas barreiras tarifárias e não tarifárias nos países de destino, além de contarem com padrões mais baixos ambientais, laborais e regulatórios, prejudicando a competitividade do produto norte-americano. Neste contexto, adotou uma “Política de Reciprocidade Tarifária” válida para todos os países, de, pelo menos 10%, e que seria mais alta (em um determinado percentual) para uma lista de países.

Essa norma contém 3 anexos. O Anexo I contém a lista das tarifas específicas para cada país. O Anexo II lista as exclusões desse regime. O Anexo III traz as modificações na *Harmonized Tariff Schedule* dos EUA. Estas "tarifas recíprocas" são aplicáveis de maneira adicional a quaisquer outras tarifas, mas é preciso atentar para os casos em que essas tarifas não se aplicam (Anexo II).

Dentre as exceções listadas no Anexo II, cabe ressaltar que as Tarifas Recíprocas não se aplicam cumulativamente às tarifas impostas no âmbito da Seção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962.

A tarifa adicional de 10% entrou em vigor no dia 5 de abril de 2025. Os adicionais entrariam em vigor no dia 9 de abril, foram posteriormente postergadas para diferentes prazos, a depender do andamento das negociações de acordos comerciais com cada parceiro dos EUA.

No âmbito da *Executive Order* 14257, as importações do Brasil estão sujeitas a 10%, que se soma à tarifa MFN (conforme o código tarifário do produto USHTS). Assim, por exemplo, para o produto classificado em 8483.40.90, a tarifa MFN de 2,50%, soma-se à “Tarifa Recíproca”, resultando em 12,5% de imposto de importação nos EUA. Porém, o aço, o alumínio, autopeças ou outros produtos que estejam cobertos por medidas tarifárias adotadas pela Seção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962 não estão sujeitas ao adicional de 10%.

Cabe observar, em relação à IEEPA, que esta surge como uma delegação de poderes do Congresso para o Presidente dos EUA, para lidar com emergências por meio de instrumentos econômicos. Sua utilização foi pensada para a imposição de sanções econômicas, para lidar com situação de hostilidade e ameaças extraordinárias, e questiona-se se o Presidente teria competência para impor tarifas sob este embasamento jurídico, e que déficit (ou tráfico de fentanil) não são emergências que justifiquem a

⁴ Vide <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14257-regulating-imports-with-reciprocal-tariff-rectify-trade-practices>. Acesso em 17 de julho de 2025.

imposição de medidas comerciais. Esta questão foi levada ao Judiciário Federal dos EUA, e a Corte de Comércio Internacional entendeu, em 28 de maio de 2025, que essas tarifas são ilegais. O Presidente Trump apelou e aguarda-se a decisão final.

4.2 Tarifa específica para o Brasil – Executive Order 14323 - *Addressing threats to the United States by the Government of Brazil* – 30.07.2025⁵

Em 9 de julho de 2025, uma carta redigida pelo Presidente Trump para o Presidente Lula enumera as razões pelas quais os EUA pretendem elevar a Tarifa Recíproca para 50% a partir de 1 de agosto.

Em 30 de julho, o Presidente dos EUA decretou uma nova Emergência Nacional em razão das políticas, práticas e atos do Governo do Brasil que ameaçam a segurança nacional, a política externa e a economia dos EUA.

Em particular, a Ordem Executiva 14323 alega que:

“membros do Governo do Brasil têm tomado ações que interferem na economia dos Estados Unidos, infringem os direitos de liberdade de expressão de pessoas norte-americanas, violam direitos humanos e prejudicam o interesse que os Estados Unidos têm em proteger seus cidadãos e empresas. Membros do Governo do Brasil também estão perseguindo politicamente um ex-Presidente do Brasil, o que contribui para a quebra deliberada do Estado de Direito no país, para a intimidação motivada politicamente e para abusos de direitos humanos”.

A Ordem cita a atuação do Ministro Alexandre de Moraes, em relação ao ex-Presidente Bolsonaro e às empresas de tecnologia americanas.

Como resposta à Emergência decretada, os EUA estabeleceram tarifas de 40% a partir de 6 de agosto para os produtos brasileiros. Mercadorias que estiverem em trânsito rumo aos EUA até 6 de agosto, estarão isentas das tarifas até 5 de outubro.

Esta tarifa em questão expressamente não se aplica a:

- quaisquer produtos sujeitos a tarifas estabelecidas no âmbito da Seção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962 (vide lista no item a seguir);
- publicações em geral (nos termos do item 50 USC 1702(b))
- aos produtos listados no Anexo I da Ordem Executiva.

O Anexo I contém uma longa lista de itens tarifários excluídos da aplicação da tarifa de 40%, inclusive certos metais de silício, ferro-gusa, aeronaves civis e suas partes e componentes, alumina de grau metalúrgico, minério de estanho, celulose, metais preciosos, energia e produtos energéticos, petróleo, óleos lubrificantes e querosene, fertilizantes, suco de laranja. Uma série de equipamentos e componentes estão isentos desde que sejam destinados ao uso em aviões. Observando-se a lista dos principais produtos exportados pelo Brasil em 2024, apenas a carne e o café estão fora da lista de

⁵ Disponível em <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/addressing-threats-to-the-us/>. Acesso em 6 de agosto de 2025.

exceções⁶. Estima-se que cerca de 40% das exportações brasileiras não estão sujeitas às tarifas adicionais de 40%.

4.3 Tarifas resultantes de investigações conduzidas no âmbito da Seção 232 do Trade Expansion Act de 1962

Investigações iniciadas com base na Seção 232 são conduzidas sob a autoridade do *Trade Expansion Act* de 1962, como alterado. O objetivo da investigação é determinar o efeito das importações sobre a Segurança Nacional. As investigações podem ser iniciadas com base em solicitação de alguma parte interessada (indústria ou associação dos EUA), a pedido de qualquer departamento ou agência, ou por iniciativa própria do Secretário de Comércio.

O relatório do Departamento de Comércio ao Presidente, elaborado no prazo de até 270 dias após o início da investigação, concentra-se em verificar se a importação do produto em questão ocorre em quantidades ou em circunstâncias tais que possam ameaçar ou comprometer a Segurança Nacional dos EUA. O Presidente pode concordar ou não com as recomendações do Secretário e adotar medidas, em até 90 dias, para “ajustar as importações do produto e de seus derivados” ou tomar outras ações não relacionadas ao comércio, conforme julgar necessário.

Durante o curso da investigação, o Departamento de Comércio pode oferecer ao público a oportunidade de comentar e apresentar informações e pareceres relevantes para a investigação. Informações adicionais são obtidas a partir de pesquisas com produtores, importadores e usuários finais, reuniões, visitas e análise de fontes de informação públicas.

As principais questões analisadas em investigações conduzidas sob o escopo da Seção 232 são: (i) requisitos dos setores de defesa e civis essenciais; (ii) as necessidades de crescimento da indústria doméstica para atender às exigências da defesa nacional; (iii) a quantidade, qualidade e disponibilidade das importações; (iv) o impacto da concorrência estrangeira sobre o bem-estar econômico da indústria doméstica essencial; (v) a substituição de produtos nacionais que cause desemprego substancial, redução nas receitas do governo, perda de investimentos ou de habilidades especializadas e capacidade produtiva; e (vi) outros fatores relevantes às circunstâncias específicas.

Há um conjunto importante de tarifas em vigor impostas ao aço e ao alumínio, e a produtos de aço e alumínio, importados de todas as origens, inclusive do Brasil: Proclamação 9704 de 8 de março de 2018 (Alumínio), Proclamação 9705 de 8 de março

⁶ Os principais produtos exportados pelo Brasil para os EUA, em 2024 foram:

Óleos brutos de petróleo: R\$ 5,8 bilhões;

Produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligado: US\$ 2,7 bilhões

Café não torrado em grão: US\$ 1,9 bilhão

Pastas químicas de madeira: US\$ 1,5 bilhão

(cont.6)

Ferro fundido bruto não ligado: US\$ 1,4 bilhão

Aviões de peso superior a 15.000 kg, vazios: US\$ 1,4 bilhão

Gasolina: US\$ 997 milhões

Aviões de peso entre 7.000 kg e 15.000 kg: US\$ 955,6 milhões

Carnes bovina: US\$ 885 milhões

Produtos de aço: US\$ 738 milhões

de 2018 (Aço), Proclamação 9980 de 24 de janeiro de 2020 (Artigos Derivados de Alumínio e de Aço), Proclamação 10895 de 10 de fevereiro de 2025 (Alumínio), Proclamação 10896 de 10 de fevereiro de 2025 (Aço). Essa tarifa é, atualmente, de 50%. Como referido acima, sobre esses produtos, não incidem as “Tarifas Recíprocas” nem as Tarifas específicas para o Brasil.

Automóveis e uma lista de autopeças também estão sujeitos às tarifas adicionais impostas nos termos da Seção 232 do Trade Expansion Act de 1962, por meio da Proclamação 10908 de 26 de março de 2025, que estabelece uma tarifa de 25% para todas as origens, inclusive o Brasil.

Há investigações em andamento (abertas em 2025) para os seguintes produtos⁷: cobre, madeira, semicondutores, produtos farmacêuticos, caminhões, minerais críticos, aeronaves comerciais, polissilício e sistemas de aeronaves não tripuladas.

4.4. Tarifa resultante de investigação conduzida no âmbito da Seção 301 do Trade Act de 1974.

Investigações com base na Seção 301 podem ocorrer sob a justificativa de que direitos dos EUA previstos em acordos comerciais estão sendo negados, ou se um ato, política ou prática de um governo estrangeiro: (1) viola, seja incompatível ou negue benefícios aos EUA no âmbito de um acordo comercial; ou (2) seja “injustificável” e “onere ou restrinja” o comércio norte-americano. A lei não limita o escopo das investigações e inclui serviços e investimento na definição de “comércio”.

Qualquer pessoa interessada pode solicitar esta investigação ao Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR). O USTR deve decidir se dará início à investigação no prazo de 45 dias. O USTR também pode iniciar uma investigação por iniciativa própria.

As investigações com base na Seção 301 são conduzidas por um “Comitê da Seção 301”, subordinado ao Comitê de Política Comercial (*Trade Policy Staff Committee* – TPSC), liderado pelo USTR. Esse Comitê analisa as petições, realiza audiências públicas e faz recomendações ao TPSC sobre possíveis medidas a serem adotadas. O USTR baseia sua decisão nas recomendações fornecidas pelo TPSC.

Normalmente, ao iniciar a investigação, o USTR deve solicitar consultas ao governo estrangeiro. Para investigações que não envolvam acordos comerciais, o USTR geralmente solicita consultas com o governo estrangeiro e consulta os comitês consultivos de comércio apropriados ao iniciar a investigação.

Após as consultas, o USTR realiza a investigação para determinar se a conduta alegada é desleal ou viola os direitos dos EUA previstos em acordos comerciais. Caso a determinação do USTR seja positiva, decide-se sobre as medidas a serem adotadas em até 30 dias.

Para remediar práticas comerciais estrangeiras, a Seção 301 autoriza o USTR a: (i) impor tarifas ou outras restrições às importações; (ii) retirar ou suspender concessões previstas

⁷ Vide <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>. Acesso em 17 de julho de 2025.

em acordos comerciais; e (iii) firmar acordo vinculante com o governo estrangeiro para cessar a conduta ou compensar os EUA. O USTR deve priorizar a imposição de tarifas caso opte por restringir importações. O valor das medidas obrigatórias deve “atingir bens ou serviços do país estrangeiro em valor equivalente ao ônus ou restrição imposto por aquele país ao comércio dos EUA”.

A lei também estabelece exigências para o monitoramento, modificação e encerramento das medidas adotadas com base na Seção 301. As medidas adotadas sob a Seção 301 expiram após quatro anos, mas podem ser prorrogadas. Em algumas situações, o USTR pode restabelecer uma medida da Seção 301 anteriormente encerrada.

Em 15 de julho de 2025, os EUA iniciaram uma investigação sob a Seção 301 contra o Brasil, por solicitação do Presidente Trump (mencionada na carta de 9 de julho de 2025)⁸.

As práticas alegadamente adotadas pelo Brasil objeto da investigação são:

- **Comércio digital e serviços de pagamento eletrônico:** o Brasil pode estar prejudicando a competitividade de empresas norte-americanas nesses setores, seja ao retaliar companhias que se recusam a censurar discursos políticos, seja ao impor restrições à sua capacidade de operar no país;
- **Tarifas preferenciais desleais:** o Brasil concede tarifas mais baixas e condições preferenciais às exportações de determinados parceiros comerciais globalmente competitivos, em detrimento das exportações dos Estados Unidos;
- **Aplicação de medidas anticorrupção:** a insuficiente aplicação, pelo Brasil, de políticas de combate à corrupção e de promoção da transparência suscita preocupações quanto ao cumprimento das normas internacionais voltadas ao enfrentamento do suborno e da corrupção;
- **Proteção à propriedade intelectual:** o Brasil aparentemente não assegura proteção adequada e eficaz aos direitos de propriedade intelectual, prejudicando trabalhadores norte-americanos cujos meios de subsistência dependem de setores impulsionados pela inovação e pela criatividade dos EUA;
- **Etanol:** o Brasil abandonou o compromisso de conceder tratamento praticamente isento de tarifas ao etanol norte-americano, passando a aplicar alíquotas substancialmente mais elevadas às exportações desse produto originário dos EUA;
- **Desmatamento ilegal:** o Brasil não implementa de forma efetiva leis e regulamentos destinados a combater o desmatamento ilegal, o que compromete a competitividade dos produtores norte-americanos de madeira e de produtos agrícolas.

Interessados tiveram a oportunidade de enviar comentários por escrito até o dia 18 de agosto de 2025. O USTR realizará audiência no dia 3 de setembro de 2025.

O USTR recebeu algumas dezenas de comentários⁹, favoráveis e desfavoráveis ao Brasil, apresentados por associações, empresas e pessoas físicas, dos EUA e do Brasil.

⁸ Vide chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/2025/Bzl%20frn%20for%20press%20ofc%20final.pdf. Acesso em 17 de julho de 2025.

⁹ Todos os comentários estão disponíveis em <https://comments.ustr.gov/s/docket?docketNumber=USTR-2025-0043>. Acesso em 22 de agosto de 2025.

O Governo Brasileiro apresentou uma longa defesa das medidas questionadas¹⁰, em que pese o posicionamento brasileiro de não reconhecer a legitimidade de instrumentos unilaterais como a Seção 301 para avaliar políticas e medidas brasileiras. O relatório foi apresentado como uma “ferramenta de diálogo”.

Em relação a cada um dos temas abordados, o Brasil explicou detalhadamente o arcabouço jurídico envolvido, a sua aplicação prática e efetividade, e a sua consistência com as regras da OMC, da OCDE, do FMI ou outra instância multilateral. Por diversas vezes, o Brasil contraditou os fatos com base em números ou leis em vigor. Em algumas passagens, o Brasil referiu que eventuais questionamentos por parte dos EUA devem ser levados à OMC. O Brasil não solicitou autorização para apresentar seus argumentos na audiência.

Com base no acima exposto, as tarifas que venham a ser estabelecidas com base na *Section 301* envolvem os seguintes riscos para o Brasil:

- (i) podem ser demasiadamente altas, pois não há um limite; e
- (ii) podem ser aplicadas por tempo indeterminado, pois podem ser prorrogadas, ou reativadas a qualquer momento.

5. REAÇÃO POR PARTE DO BRASIL

Pode-se apontar três eixos de reação por parte do Brasil até o momento:

- (i) Desenvolvimento de arcabouço regulatório que permite a retaliação;
- (ii) Estabelecimento de medidas de apoio aos exportadores impactados pelas tarifas adicionais impostas pelos EUA; e
- (iii) Recurso ao Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.

5.1 ARCABOUÇO REGULATÓRIO PARA RETALIAÇÃO

O Brasil promulgou, em 14 de abril, a Lei 15.122/2025, que estabelece os critérios para a suspensão de concessões comerciais (inclusive restrição às importações de bens e serviços), de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual. Segundo o governo brasileiro, este arcabouço regulatório se assemelha ao procedimento da Seção 301 referido acima.

Esta Lei foi inicialmente pensada para retaliar contra normas europeias de estabeleciam determinados padrões ambientais que, se não cumpridos, dariam ensejo a restrições comerciais, sobretudo em relação ao desmatamento. O projeto-de-lei foi ampliado para possibilitar que o Brasil imponha retaliações contra quaisquer medidas unilaterais adotadas por país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional brasileira, permitindo, assim, que o Brasil possa rebater outras medidas comerciais, como as recentemente impostas pelos EUA.

A possibilidade de retaliação é permitida, ao Poder Executivo, na hipótese de ações, políticas ou práticas que interfiram em escolhas legítimas e soberanas do Brasil por meio da aplicação unilateral de medidas comerciais, financeiras ou de investimentos, que

¹⁰ Disponível em <https://comments.ustr.gov/s/commentdetails?rid=J49RPBPTV7>. Acesso em 22 de agosto de 2025.

violen disposições de acordos comerciais (ou prejudiquem benefícios do Brasil), ou que configurem medidas unilaterais com base em requisitos ambientais que sejam mais onerosos do que os parâmetros, as normas e os padrões de proteção ambiental adotados pelo Brasil.

As contramedidas podem ser adotadas de maneira cumulativa, mas devem ser proporcionais ao impacto econômico imposto ao Brasil. Vale notar que o setor privado deverá ser consultado antes de qualquer retaliação.

O Decreto n. 12.551, de 14 de julho de 2025, regulamentou a Lei n. 15.122. O Decreto cria o Comitê Interministerial de Negociação e Contramedidas Econômicas e Comerciais, ao qual caberá deliberar sobre a possibilidade de adoção das contramedidas provisórias que venham a ser necessárias, e acompanhar as negociações para a retirada das medidas comerciais unilateralmente impostas por terceiros países que prejudiquem a economia brasileira. Este Comitê é liderado pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, e é composto pelos Ministros da Casa Civil, Fazenda e Relações Exteriores.

O Decreto limita os entes que podem apresentar pleitos para retaliação: apenas os membros Comitê criado pelo Decreto, ou membros da CAMEX podem propor contramedidas. Os pleitos são analisados pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, da Fazenda e das Relações Exteriores, no âmbito das suas competências.

Medidas provisórias podem ser adotadas enquanto as definitivas passam pelo processo de deliberação. Este processo é mais demorado, e envolve discussões com outros órgãos governamentais com competência relativa à matéria, e também com o setor privado. A proposta preliminar passará por consulta pública, e a versão final deverá ser aprovada pelo Comitê Executivo de Gestão da CAMEX, que encaminhará ao Conselho Estratégico da CAMEX, ao qual cabe deliberar pela adoção da retaliação, em até 120 dias.

Durante esse processo, o Ministério das Relações Exteriores notificará o parceiro comercial que impôs a medida comercial contra o Brasil e iniciará negociações diplomáticas.

Em 28 de agosto de 2025, o Presidente Lula solicitou ao Ministério das Relações Exteriores que notifique os EUA sobre a intenção do Brasil iniciar o procedimento que pode resultar na suspensão de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual, com a intenção de iniciar e intensificar as negociações com os EUA.

O pleito de adoção de contramedidas será encaminhado à CAMEX, indicando as medidas unilaterais adotadas pelos EUA contra o Brasil que impactam a competitividade internacional brasileira, a designação dos setores econômicos afetados e a estimativa de impacto econômico causado pelas medidas adotadas pelos EUA.

5.2. MEDIDAS DE APOIO AOS EXPORTADORES IMPACTADOS

Desde a publicação da carta de 9 de julho de 2025, que prometia tarifas adicionais de até 50% sobre as importações de produtos brasileiros, o Governo brasileiro passou a adotar

uma série de medidas para fomentar as exportações, e para enfrentar os impactos das tarifas adicionais sobre as exportações brasileiras.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 216, de 28 de julho de 2025, instituiu o Programa Acredita Exportação, que atua em duas frentes relacionadas à desoneração dos pequenos exportadores brasileiros.

Primeiramente, o Programa Acredita Exportação prevê a devolução de resíduo tributário na cadeia de produção de bens exportados por pequenas empresas e estabelece alíquotas diferenciadas por porte de empresa no Reintegra (Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras). O Decreto nº 12.565, também publicado hoje, fixou a alíquota de 3% para o Reintegra aplicável a microempresas e empresas de pequeno porte.

A Lei Complementar também suspendeu o pagamento do PIS e da COFINS incidentes na importação ou na aquisição no mercado interno de determinados serviços logísticos vinculados direta e exclusivamente à exportação, aplicável às empresas beneficiárias do drawback e do RECOF (Regime Aduaneiro Especial de Entrepasto Industrial sob Controle Informatizado). A Portaria Conjunta SECEX/RFB nº 3, de 25 de julho de 2025, regulamentou essa questão.

Mais recentemente, em 13 de agosto de 2025, o Governo brasileiro editou a Medida Provisória 1309, que instituiu o Plano Brasil Soberano, e o Comitê de Acompanhamento das Relações Comerciais com os EUA.

A maioria das medidas previstas nessa Medida Provisória são de cunho eminentemente financeiro, voltadas para a mitigação dos efeitos das tarifas impostas recentemente pelos EUA aos exportadores brasileiros por meio de fundos garantidores¹¹.

Além disso, a Medida Provisória prorrogou o prazo para que as empresas consigam exportar suas mercadorias que tiveram insumos beneficiados pelo regime de drawback, em relação a mercadorias que se destinariam aos EUA, e não estarão sujeitas a multas e juros caso não consigam exportar para os EUA no prazo originalmente previsto.

A Medida Provisória autoriza a Receita Federal a diferir a cobrança de impostos para as empresas mais afetadas pelas tarifas. E autoriza que a União, Estados e Municípios comprem produtos de exportadores que foram impactados pelas tarifas para seus programas de alimentação (para merenda escolar, hospitais etc) por meio de procedimento simplificado e média de preço de mercado, garantidos a transparência e o controle dos processos.

5.3 RECURSO AO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

¹¹ Trata-se de, em suma:

- utilização de R\$ 30 bilhões do Fundo Garantidor de Exportações (FGE) para financiar a concessão de crédito a taxas acessíveis, para exportadores que comprovem o impacto causado pelas tarifas adicionais impostas pelos EUA e que se comprometam a preservar empregos no país;
- aportes adicionais de R\$ 1,5 bilhão no Fundo Garantidor do Comércio Exterior (FGCE), de R\$ 2 bilhões no Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), do BNDES, e R\$ 1 bilhão no Fundo de Garantia de Operações (FGO), do Banco do Brasil, voltados prioritariamente ao acesso de pequenos e médios exportadores;
- modernização e ampliação das regras relativas a garantias à exportação, protegendo o exportador contra riscos como inadimplência ou cancelamento de contratos.

A Resolução CEC n. 11, do Conselho Estratégico da Câmara de Comércio Exterior (CEC/CAMEX), autorizou, em 5 de agosto de 2025, que o Ministério das Relações Exteriores acione o mecanismo de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio para questionar as tarifas recentemente impostas pelos EUA sobre as importações de produtos exportados pelo Brasil.

Em 11 de agosto, o Brasil apresentou à OMC seu pedido de consultas¹², em que menciona a Ordem Executiva nº 14257, de 2 de abril de 2025 (Tarifas Recíprocas), a Ordem Executiva 14323, de 30 de julho (Tarifas Emergenciais contra o Brasil) e a investigação conduzida no âmbito da Seção 301¹³.

De maneira resumida, em seu pedido de consultas, o Brasil alega que essas medidas violam os seguintes dispositivos da OMC:

- Artigo I do GATT 1994 – Nação Mais Favorecida: porque, ao isentar certos parceiros comerciais dos Estados Unidos da aplicação de tarifas adicionais, enquanto impõe essas tarifas adicionais a determinados produtos brasileiros, os Estados Unidos deixam de estender imediata e incondicionalmente aos produtos do Brasil uma “vantagem, favor, privilégio ou imunidade” concedida pelos Estados Unidos “no que diz respeito a direitos aduaneiros e encargos de qualquer natureza impostos sobre ou em conexão com a importação de produtos similares originários do território de outros Membros da OMC”; e
- Artigo II do GATT 1994 – Concessões: ao impor tarifas superiores às consolidadas previstas na Lista de Concessões dos EUA anexa ao GATT de 1994 e/ou ao deixar de isentar determinados produtos brasileiros de outros direitos e encargos de qualquer natureza em valor superior ao previsto na Lista de

¹² Documento WT/DS640/1G/L/1579, de 11 de agosto de 2025. Disponível em www.wto.org.

¹³ O Brasil cita, mais especificamente, as seguintes normas:

- Lei Internacional de Poderes Econômicos de Emergência (*International Emergency Economic Powers Act* – IEEPA, 50 U.S.C. 1701 e seguintes)
- Lei de Emergências Nacionais (*National Emergencies Act* – NEA, 50 U.S.C. 1601 e seguintes)
- Seção 604 da Lei de Comércio de 1974, conforme alterada (19 U.S.C. 2483)
- Seção 301 do Título 3 do Código dos Estados Unidos (*United States Code*)
- Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 (*Trade Act of 1974*) (19 U.S.C. 2411)
- Memorando Presidencial de 13 de fevereiro de 2025, “Comércio e Tarifas Recíprocas”, publicado no *Federal Register* dos EUA em 19 de fevereiro de 2025 (90 FR 9837)
- Comunicado da Casa Branca (*White House Fact Sheet*): “O Presidente Donald J. Trump Declara Emergência Nacional para Aumentar Nossa Vantagem Competitiva, Proteger Nossa Soberania e Fortalecer Nossa Segurança Nacional e Econômica”, de 2 de abril de 2025
- Ordem Executiva nº 14257, de 2 de abril de 2025, “Regulamentando Importações com Tarifa Recíproca para Corrigir Práticas Comerciais que Contribuem para Grandes e Persistentes Déficits Anuais de Bens dos Estados Unidos”, publicada no *Federal Register* em 7 de abril de 2025 (90 FR 15041)
- Orientação sobre Tarifas Recíprocas, emitida pelo Serviço de Mensagens de Sistemas de Carga da Alfândega e Proteção de Fronteiras dos EUA (*US Customs and Border Protection Cargo Systems Messaging Service*) em 4 de abril de 2025, CSMS nº 64649265
- Ordem Executiva nº 14266, de 9 de abril de 2025, “Modificando Tarifas Recíprocas para Refletir Retaliação de Parceiros Comerciais e Alinhamento”, publicada no *Federal Register* em 15 de abril de 2025 (90 FR 15625)
- Carta do Presidente dos EUA ao Presidente do Brasil, datada de 9 de julho de 2025
- Aviso de Início de Investigação com base na Seção 301, publicado no *Federal Register* dos EUA em 18 de julho de 2025 (90 FR 34069), incluindo quaisquer tarifas posteriormente impostas sobre produtos de origem brasileira supostamente com base nas conclusões dessa investigação
- Ordem Executiva de 30 de julho de 2025, “Enfrentando Ameaças aos Estados Unidos pelo Governo do Brasil”, publicada no site da Casa Branca e posteriormente no *Federal Register*
- Comunicado da Casa Branca (*White House Fact Sheet*): “O Presidente Donald J. Trump Enfrenta Ameaças aos Estados Unidos pelo Governo do Brasil”, de 30 de julho de 2025
- CSMS nº 65807735 – Orientação – Direitos Adicionais sobre Importações do Brasil

Concessões dos EUA. Também houve violação do Artigo II:1(a) do GATT de 1994, uma vez que as medidas em questão deixam de conceder ao comércio do Brasil tratamento não menos favorável do que aquele previsto na Lista de Concessões dos EUA anexa ao GATT de 1994.

Os EUA responderam ao Brasil em 15 de agosto¹⁴, aceitando o pedido de consultas do Brasil, mas argumentando que ambas as Ordens Executivas e atos conexos consistem em matérias de segurança nacional, derivadas de situações decretadas como emergenciais pelo Presidente dos EUA em razão de déficits comerciais persistentes ou de “ações do Governo do Brasil que minam o Estado de Direito e ameaçam a segurança nacional, a política externa e a economia dos Estados Unidos”.

“Questões de segurança nacional são matérias de natureza política, não suscetíveis de revisão ou de resolução pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Cada Membro da OMC mantém a autoridade de determinar, por si próprio, as medidas que considera necessárias à proteção de seus interesses essenciais de segurança, conforme refletido no texto do Artigo XXI do GATT de 1994”.

Os EUA notam que a investigação conduzida de acordo com a Seção 301, por si só, não constitui uma “medida” que possa ser questionada na OMC.

Se a questão não for resolvida na fase de consultas, o Brasil se reserva no direito de solicitar o estabelecimento de um painel.

Por mais que o sistema de solução de disputas da OMC não esteja funcionando de maneira plena pela ausência de membros no Órgão de Apelação, o que torna este ato quase que simbólico, o recurso à OMC demonstra o apreço do Brasil pelo sistema multilateral.

6. CONCLUSÕES - PROPOSTAS PARA O BRASIL

O Brasil criou, internamente, a possibilidade de retaliar os EUA (e demonstrou que pode vir a aplicar tal dispositivo), desenvolveu diversas formas de apoio às exportações para mitigar os efeitos das tarifas adicionais, e recorreu ao Sistema Multilateral de Comércio.

Diante desse ambiente de incerteza, recomenda-se manter um diálogo permanente com as autoridades norte-americanas e negociar. O Brasil também deve atuar para:

- Diversificar Mercados: reduzir dependência de mercados sujeitos a sanções ou tarifas unilaterais.
- Fortalecer Acordos com outros parceiros: avançar em negociações no âmbito do Mercosul e ampliar acordos com a União Europeia e outros países.
- Promover Política Industrial e de Inovação: incentivar cadeias domésticas de valor para reduzir vulnerabilidades externas.

O cenário geoeconômico atual exige do Brasil uma postura ativa, integrando diplomacia, defesa comercial e estratégias industriais para garantir sua inserção competitiva e soberana no comércio global.

¹⁴ Documento WT/DS640/2, de 18 de agosto de 2025. Disponível em www.wto.org.

Como se viu acima, o Brasil precisa também considerar que o cenário de declínio do multilateralismo e de incertezas nas relações comerciais não é temporário. Trata-se de uma tendência que pode se cristalizar, e pode se expandir para outros países. O Brasil pode ser instado a proteger sua indústria, e a escolher parceiros comerciais e até mesmo a origem dos investimentos que receberá. Este contexto requer uma combinação de políticas industriais robustas com negociações de acordos de livre comércio.

De maneira geral, empresas terão que desenvolver uma maior resiliência na sua cadeia de suprimentos, e os países deverão desenvolver políticas industriais e de comércio exterior que minimizem os impactos negativos dos ajustes na cadeia de valor. Trata-se de reduzir a dependência de terceiros países e imprimir agilidade nas adequações na cadeia de valor.

Isto significa que o Brasil e as empresas brasileiras deverão considerar:

- voltar-se para o mercado interno, promovendo o fortalecimento do parque industrial nacional, seja por meio da proteção contra produtos importados, seja por políticas de incentivo à produção nacional (subsídios, regras sobre conteúdo nacional);
- buscar uma maior diversidade de fornecedores e de clientes, para que possam garantir as operações e lucratividade caso os países imponham barreiras ou custos adicionais relacionados aos seus insumos ou produtos finais, reduzindo a dependência de um número reduzido de países.

Empresas que têm atividade importadora e/ou exportadora intensiva serão obrigadas a desenvolver departamentos corporativos mais robustos para cuidar das questões de comércio internacional que aliam aspectos aduaneiros e geopolíticos relacionadas a fornecedores e clientes de maneira coordenada, o que pode envolver a figura de um Chief Trade Officer de status elevado na organização empresarial.

Além disso, o momento atual requer que Brasil desenvolva instrumentos geoeconômicos para lidar com a nova ordem mundial. Os mecanismos atuais relativos a alterações tarifárias e medidas de defesa comercial, que foram desenhados sob a ótica do cumprimento das regras da OMC e que prezam pelo cumprimento das regras acordadas multilateralmente, não são mais suficientes. É preciso dispor de instrumentos que considerem fatores geopolíticos e atinjam os objetivos referidos acima.

A legislação que permite a retaliação (Lei 15.122/2025, Decreto 12.551/2025) é um começo, mas deve ser acompanhada de outros recursos.

Observando-se os três tipos de ferramentas aplicadas pelos EUA ao Brasil, sugere-se a criação de arcabouços normativos para lidar com três situações:

- (i) Desenvolver mecanismo semelhante ao mecanismo da Seção 301, aprimorando o procedimento do Decreto 12.551/2025. O objetivo do mecanismo é verificar se determinado país está violando um acordo comercial com o Brasil, em termos de bens, serviços ou investimentos, ampliando a aplicação do Decreto 12.551/2025 (que exige que uma medida tenha sido aplicada diretamente ao Brasil). Sugere-se um procedimento administrativo (investigação), que pode ser solicitada por qualquer parte interessada brasileira, mediante uma petição inicial com indícios robustos, e conduzida

pela SECEX (ou por outro órgão no âmbito do MDIC, sobretudo em caso de serviços ou investimentos). A investigação envolveria consulta pública. A depender do assunto tratado, a recomendação poderia ser: (a) levar o assunto para o sistema de solução de controvérsias da OMC, ou opara ser arbitrado no âmbito de outro acordo comercial; (b) impor sobretaxas adicionais sobre importações ou outra restrição comercial contra o país em questão. As sobretaxas adicionais permaneceriam em vigor até que a situação que a gerou fosse resolvida, ou a pedido do beneficiário (renovações automáticas, ou não).

- (ii) Desenvolver mecanismo semelhante ao da da Seção 232. O mecanismo permite que o Governo Brasileiro restrinja importações em nome da Segurança Nacional, inclusive Segurança Econômica. Sugere-se que determinados órgãos do Poder Executivo (como o MDIC, ou a CAMEX), ou uma indústria nacional, inicie uma investigação para determinar se as importações comprometem a produção brasileira de algum produto que seja considerado de Segurança Nacional ou de Segurança Econômica. O procedimento administrativo envolveria consulta pública. O resultado seria a imposição de sobretaxa ou quota à importação do produto em questão, de todas as origens.
- (iii) Desenvolver mecanismo inspirado no IEEPA , mas de escopo mais restrito. Mecanismo permite que, em determinadas circunstâncias, o Presidente da República decrete uma Emergência Nacional que justifique a imposição de restrições, sanções e sobretaxas. Sugere-se que este instrumento seja excepcional, por prazo determinado, e sujeito a aprovações por outros órgãos.

Além dessas ferramentas, assim como outros países e a União Europeia, o Brasil poderia desenvolver um arcabouço jurídico para a análise de investimentos (*screening*). Ainda que o Brasil tenha por política, atualmente, atrair investimentos de todas as origens sem distinções, o Brasil pode ver-se no futuro, obrigado a privilegiar o relacionamento com alguns países em detrimento de outros, e pode empregar a recepção de investimentos – o que significa acesso a recursos naturais e energia limpa - como arma geoeconômica. Este mecanismo poderia envolver o Ministério da Fazenda, o Banco Central e o CADE, a depender do modelo adotado.

CAPÍTULO II

A UNIÃO EUROPEIA

O USO ESTRATÉGICO DOS INSTRUMENTOS DE GEOECONOMIA

A União Europeia consolidou, nos últimos anos, um arsenal regulatório que vai muito além de medidas tradicionais de política comercial, assumindo características típicas de instrumentos geoeconômicos. A lógica subjacente é a mesma apontada pela literatura contemporânea: Estados não utilizam mais apenas tarifas ou subsídios como ferramentas de política econômica, mas mobilizam o poder regulatório e normativo para proteger ativos estratégicos, assegurar segurança econômica e projetar influência em cadeias globais de valor¹⁵.

Nesse sentido, regulamentos europeus como o mecanismo de triagem de investimento estrangeiro (FDI *screening*), o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM), o regulamento de cadeias livres de desmatamento (EUDR), e a proibição de produtos feitos com trabalho forçado, dentre outros, representam exemplos paradigmáticos de “*statecraft* regulatório”.

Ao integrar objetivos econômicos, industriais, ambientais e de direitos humanos com finalidades geopolíticas, a UE afirma-se como ator central da nova ordem geoeconômica, na qual normas e padrões jurídicos funcionam como vetores de poder. Esses regulamentos permitem condicionar fluxos de capitais, disciplinar tecnologias críticas, definir parâmetros ambientais globais e impor requisitos de *due diligence* a empresas estrangeiras, transformando o acesso ao vasto mercado europeu em ferramenta de negociação estratégica.

A securitização de políticas econômicas, identificada pela análise geoeconômica como traço característico da multipolaridade atual, manifesta-se na regulação europeia ao articular comércio, investimentos, inovação tecnológica e sustentabilidade sob a lógica de defesa de interesses fundamentais da União e de seus Estados-membros

Dessa forma, compreender os regulamentos europeus como instrumentos geoeconômicos é essencial para analisar sua aplicação prática: eles não apenas reforçam a resiliência interna da União, mas também projetam para o exterior um conjunto de padrões que moldam o comportamento de parceiros comerciais, investidores e empresas globais. Esse enquadramento ajuda a situar a seguir cada um desses regulamentos dentro da estratégia europeia de governança econômica, segurança e influência normativa no cenário internacional.

1. Principais Regulamentos e seus efeitos

1.1. Mecanismo de controle de Investimento Direto Externo (IDE) (FDI *screening*)

¹⁵ Comércio e Investimentos no Referencial da Geoeconomia, Working Paper, EESP-FGV, 2024

A base legal do mecanismo de *screening* europeu é o Regulamento (UE) 2019/452, que criou um quadro de cooperação entre Estados-Membros e a Comissão Europeia (CE) para avaliar investimentos de países terceiros que possam afetar a segurança ou a ordem pública¹⁶. A decisão para aprovar, condicionar ou bloquear cada operação é dos Estados-Membros. A CE emite pareceres não vinculantes e coordena a troca de informações, garantindo prazos e confidencialidade.

A aplicação prática do instrumento de *screening* da EU revela que o instrumento tem sido intensamente utilizado, porém cuidadosamente calibrado. Em 2022, as autoridades nacionais dos Estados-membros iniciaram 1.444 processos de *screening*; sendo que 423 chegaram ao mecanismo de cooperação da UE, com 81% encerrados na Fase 1, 11% na Fase 2 e menos de 3% com parecer formal da CE¹⁷. Observou-se uma rotação setorial, com a indústria transformadora liderando as operações analisadas, seguida por Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e atividades profissionais. Quanto à origem dos investidores finais, os EUA lideram com 25% (em 2022) e 28% (em 2021), seguidos por Reino Unido, China, Japão, Ilhas Cayman e Canadá. Casos ligados à Rússia e à Bielorrússia foram residuais em 2022.

A jurisprudência recente do Tribunal de Justiça vem delimitando importantes balizas de legalidade. No processo C-106/22, Xella Magyarország, o Tribunal afirmou que restrições à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de capitais só se justificam perante ameaça “real e suficientemente grave a um interesse fundamental”, não bastando objetivos puramente econômicos, como por exemplo, a preservação de abastecimento local¹⁸.

No que se refere à China, o mecanismo de *screening* da UE ganhou relevância ainda maior. Embora investidores chineses não liderem em número absoluto de operações, eles são alvo particular de escrutínio em setores estratégicos, como energia, infraestrutura crítica, telecomunicações, semicondutores e tecnologias emergentes. A percepção de que empresas chinesas mantêm vínculos estreitos com o Estado e recebem apoio financeiro e político aumenta a preocupação europeia com potenciais riscos à segurança nacional e à autonomia tecnológica. Em alguns casos, aquisições por parte de grupos chineses foram bloqueadas ou condicionadas à venda de ativos sensíveis. Além disso, a UE tem coordenado com os Estados Unidos e outros parceiros ocidentais a vigilância sobre investimentos de origem chinesa, reforçando a dimensão geopolítica do instrumento.

¹⁶ Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2019, 19 de março). *Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019*, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 79 I, 1–14. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019R0452>.

¹⁷ Comissão Europeia. (2022, 1 setembro). Segundo relatório anual relativo à análise dos investimentos diretos estrangeiros na União (COM(2022) 433 final). EUR-Lex. CELEX: 52022DC0433. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022DC0433>.

¹⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia. (2023, 13 julho). Acórdão no processo C-106/22, Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. v Innovációs és Technológiai Miniszter (ECLI:EU:C:2023:568). EUR-Lex. CELEX: 62022CJ0106. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0106>.

1.2. Controle de exportações de bens e tecnologias de dupla utilização

O regime da UE para controle das exportações de bens e tecnologias de dupla utilização (civil e militar), está atualmente consolidado no Regulamento (UE) 2021/821¹⁹. No plano de política industrial e de segurança, a CE contextualiza os controles à exportação no ecossistema de defesa e inovação tecnológica, sublinhando a natureza híbrida de muitas cadeias e plataformas com potencial de dupla utilização.

Este regulamento representa a espinha dorsal que harmoniza as regras sobre licenciamento de exportações, serviços de corretagem, assistência técnica, trânsito e transferências intra-UE para itens suscetíveis de uso civil e militar. O regulamento define o escopo, os conceitos e as modalidades de autorização, assegurando que a UE cumpra os seus compromissos internacionais de não proliferação e ao mesmo tempo, responda a riscos emergentes associados a tecnologias sensíveis. Em termos operacionais, a norma cria um sistema uniforme de controle e reporte para os Estados-membros.

A arquitetura do controle combina listas específicas (constantes dos Anexos I e II) e cláusulas “*catch-all*” (cláusulas abrangentes). O regulamento também trata de requisitos de *due diligence* e de programas internos de conformidade, como boas práticas que sustentam a utilização de licenças abrangentes, integrando a avaliação de riscos e utilizações finais no processo decisório empresarial. Em paralelo, a UE manteve e modernizou os controles de transferência intra-UE para um subconjunto de itens sensíveis constantes do Anexo IV, como certos materiais e tecnologias nucleares e químicos, os quais continuam a exigir autorização para circulação dentro do mercado interno.

O Regulamento 2021/821 reforçou a categoria “*catch-all*” para produtos não listados quando exista risco de proliferação, e inovou ao estender esse gatilho a produtos de cyber vigilância. Neste caso, mesmo sem listagem, a exportação pode ser sujeita à licença se houver informação da autoridade competente, ou conhecimento do exportador com base em diligência devida, de que os itens possam ser usados para repressão interna ou graves violações de direitos humanos. Estas pontes entre controle comercial, risco de segurança e salvaguardas de direitos humanos são hoje parte explícita do quadro da UE que o aproximam das melhores práticas internacionais de *compliance*.

A Estratégia Industrial Europeia de Defesa de 2024 não alterou o regime de controles à exportação, mas assume que a prontidão industrial, a proteção de tecnologias críticas e a resiliência das cadeias têm de conviver com um sistema de autorizações eficaz e previsível, capaz de mitigar riscos sem inibir a cooperação legítima e o fluxo de know-how com parceiros. Este enquadramento reforça a necessidade de governança de exportações como instrumento de segurança econômica.

1.3. Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM)

O Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM) é o instrumento criado pela União Europeia para alinhar o preço do carbono das importações com o preço aplicado à

¹⁹ Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2024, 8 de novembro). *Regulamento (UE) 2021/821 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2021, (reformulação)* [versão consolidada]. EUR-Lex. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02021R0821-20241108>.

produção doméstica sob o *European Union Emissions Trading System* (EU ETS), que é o mercado de carbono aplicável internamente aos membros da UE²⁰.

O fundamento jurídico do CBAM é dado pelo Regulamento (UE) 2023/956²¹ e pelo Regulamento de Execução (UE) 2023/1773²². O Regulamento (UE) 2023/956 aplica-se, numa primeira etapa, aos produtos cimento, ferro, aço, alumínio, fertilizantes, eletricidade e hidrogênio. A lógica econômica subjacente é a de prevenir deslocamentos de produção motivados por custos ambientais e criar incentivos para que produtores de países terceiros adotem tecnologias mais limpas.

A aplicação ocorre em duas fases:

1ª) No período transitório, de 1.º de outubro de 2023 a 31 de dezembro de 2025, os importadores (ou seus representantes aduaneiros indiretos) reportam trimestralmente quantidades importadas, emissões diretas e indiretas incorporadas e eventuais preços de carbono já pagos na origem. Os prazos e o formato são definidos pelo Regulamento de Execução (UE) 2023/1773 e os dados são submetidos ao Registo Transitório CBAM, um sistema eletrônico da Comissão Europeia que antecipa o registo operacional da fase plena.

2ª) A partir de 1.º de janeiro de 2026, entrarão em vigor as obrigações centrais do regulamento. Apenas “declarantes CBAM autorizados” podem importar mercadorias abrangidas, e para isso, devem adquirir certificados CBAM. O preço dos certificados acompanha, por média semanal, os leilões do ETS. O desenho incorpora mecanismos de calibragem para evitar dupla cobrança e reduzir distorções.

Destaca-se a função do CBAM de “nivelar” preços de carbono para mitigar a fuga de carbono, com potenciais efeitos de encadeamento para fornecedores de matérias-primas intensivas em emissões²³.

Apesar de estarmos a apenas quatro meses da entrada em vigor das obrigações centrais do Regulamento, até o momento, a Comissão Europeia não publicou os *benchmarks* de emissões necessários para calcular com precisão as obrigações no regime definitivo do

²⁰ O EU ETS visa a reduzir o risco de “fuga de carbono” e reforçar a ambição climática do pacote Fit for 55. O mercado de carbono da EU é do tipo “*cap-and-trade*”. A UE define um teto de emissões para certos setores; as empresas recebem ou compram licenças, cada uma valendo 1 tCO₂e. Quem emitir menos pode vender o excedente; quem emitir mais, precisa comprar. O teto diminui ao longo do tempo. O regulamento cobre geração elétrica, indústrias intensivas em energia, aviação e, mais recentemente, o transporte marítimo. O objetivo é reduzir emissões ao menor custo, dando um preço ao carbono e incentivando a descarbonização.

²¹ Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2023, 10 de maio). *Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, que estabelece um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço (versão em Português)*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 130, 52–104. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>.

²² Comissão Europeia. (2023, 17 de agosto). *Regulamento de Execução (UE) 2023/1773 da Comissão, de 17 de agosto de 2023, que estabelece as regras de aplicação do Regulamento (UE) 2023/956 no que respeita às obrigações de comunicação de informações relativas ao mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço durante o período transitório* [versão em português]. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 228/94–195. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=oj:JOL_2023_228_R_0006.

²³ Thorstensen, V., Zuchieri, A. M., & Mota, C. R. (2022). *CBAM – O mecanismo de ajuste de carbono na fronteira da UE*. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, (5). Disponível em https://ggeoeconomia.fgv.br/sites/default/files/2023-05/CBAM_Vera_Amanda_Cathe.pdf

CBAM²⁴. Sem esses parâmetros, as empresas não conseguem estimar custos de forma confiável. Há valores padrão definidos para uso durante a fase de transição, mas ainda não existe clareza plena sobre sua aplicação em 2026 em diante.

As regras indicam que poderão ser usados sem limite quantitativo, mas com acréscimo de preço para desestimular o uso. Essa falta de detalhe também tem gerado incerteza para importadores. Sabe-se que, no regime definitivo, os dados de emissões terão de ser verificados por organismos acreditados, mas os critérios técnicos, prazos e mecanismos de acreditação ainda não foram publicados. Isso dificulta que empresas e verificadores se preparem com antecedência²⁵.

Apesar de vários regulamentos “de base” já existirem, os atos de execução (*implementing acts*), que trarão força legal às regras operacionais (benchmarks, valores padrão definitivos, auditorias e fluxos de reporte), ainda não foram publicados oficialmente.

1.4.Regulamento de “cadeias livres de desmatamento” (*European Union Deforestation Regulation* - EUDR)

O Regulamento (UE) 2023/1115²⁶, conhecido como regulamento das “cadeias livres de desmatamento” (EUDR), foi adotado em 31 de maio de 2023 e faz parte do Pacto Ecológico Europeu e da estratégia de consumo sustentável da UE. O objetivo central é garantir que apenas produtos e *commodities* comprovadamente “livres de desmatamento” sejam colocados no mercado interno da UE ou exportados, de forma a reduzir a contribuição europeia para a destruição de florestas tropicais e a perda de biodiversidade global. O EUDR responde às preocupações de que políticas climáticas e de sustentabilidade da EU percam efetividade se o bloco continuar importando bens produzidos em condições de desmatamento.

O EUDR passou a vigorar em junho de 2023 e a maior parte das suas disposições seriam aplicáveis a partir de 30 de dezembro de 2024. Porém, a aplicação obrigatória foi postergada para dezembro de 2025 para grandes e médias empresas, e junho de 2026 para micro e pequenas, em resposta à complexidade de *compliance* enfrentada por diferentes atores²⁷.

²⁴ Vanden Bosh, Xavier. *Update on the implementation of the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*. Apresentado na *WTO Trade and Environment Week*, 2 jul. 2025. Disponível em: *WTO – Event Resources*, https://www.wto.org/library/events/event_resources/envir_30062025/837_2701.pdf.

²⁵ Ministério das Relações Exteriores da Nova Zelândia (MFAT). *One Year On – Implementation of the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism: January 2025*. Wellington: MFAT, fev. 2025. Relatório de Inteligência de Mercado. Disponível em: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-General/Trade-Market-reports/One-Year-On-Implementation-of-the-European-Unions-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism-January-2025.pdf>

²⁶ Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2023, 31 de maio). *Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal, que revoga o Regulamento (UE) n.º 995/2010* [versão em português]. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 150, 212–243. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>.

²⁷ Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024, 19 de dezembro). *Regulamento (UE) 2024/3234 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de dezembro de 2024, que altera o Regulamento (UE) 2023/1115 no que diz respeito às disposições relativas à data de aplicação* [versão em português]. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 3234, 1–3. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L_202403234.

Em linhas gerais, o Regulamento define o quadro legal da “devida diligência” (*due diligence*), as listas de produtos abrangidos e os requisitos para operadores e comerciantes.

Atualmente, o regulamento aplica-se sobre as seguintes commodities: soja, carne bovina, óleo de palma, madeira, cacau, café e borracha, e produtos derivados dessas *commodities* (móveis, chocolate, couro, papel, pneus, etc.). Porém, a lista de produtos pode ser atualizada e incorporar novos produtos. A regra exige que qualquer operador ou comerciante que coloque estes bens no mercado da EU, ou os exporte para fora dela, implemente um sistema de *due diligence* robusto. Esse sistema deve incluir:

- i) Coleta de informações: identificação do fornecedor, quantidade, país de produção e, sobretudo, geolocalização das parcelas de terra onde as matérias-primas foram produzidas;
- ii) Avaliação de risco: análise se a produção ocorreu em áreas de desmatamento ou degradação florestal após a data de corte fixada (31 de dezembro de 2020);
- iii) Mitigação de risco: quando persistirem dúvidas, os operadores devem adotar medidas adicionais de verificação antes de autorizar a colocação do produto no mercado.

Os Estados-Membros devem estabelecer autoridades competentes, fiscalizações proporcionais ao risco, aplicar sanções dissuasivas (incluindo multas de até 4% do volume de negócios anual na UE) e reportar periodicamente à Comissão.

Durante a fase de implementação, a Comissão Europeia publicou a síntese oficial da legislação, guias interpretativos não vinculativos e um quadro metodológico de *benchmarking*, que estabelece como a UE classificaria países e setores em categorias de risco (baixo, padrão ou alto) para orientar a intensidade do controle²⁸.

O sistema de classificação de países por nível de risco (*low, standard, high*), seguiu os critérios estabelecidos na governança do EUDR:

- i) Países de baixo risco (*low risk*):
Empresas que importam de países classificados como de baixo risco podem aplicar uma *due diligence* simplificada. Ainda assim, isso implica atividades significativas, como coleta de geolocalizações, verificação de legalidade e rastreabilidade da cadeia até os lotes de origem. Embora seja simplificada, exige diligência rigorosa e, se surgirem informações preocupantes, obriga a transição ao regime completo;
- ii) Países de risco padrão (*standard risk*):
Nestes casos, aplica-se a *due diligence* completa, abrangendo coleta de dados, análise de risco e mitigação apropriada. A fiscalização é mais intensa que na categoria de baixo risco, mas menos rigorosa do que para países de alto risco.
- iii) Países de alto risco (*high risk*):
Exigem a *due diligence* mais rigorosa e detalhada, com probabilidade maior de

²⁸ Comissão Europeia. (2024, 13 de novembro). *Comunicação da Comissão — Documento de orientação para o Regulamento (UE) 2023/1115 sobre os produtos não associados à desflorestação (C/2024/6789)*. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 6789, 1-37. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ%3AC_202406789

inspeções e controles. As autoridades dos Estados-Membros devem priorizar a fiscalização dessas cadeias, compostas por riscos mais elevados de desmatamento e degradação.

Estatisticamente, os percentuais estimados de auditoria anual são: 1 % dos operadores de países de baixo risco, 3 % de risco padrão e 9 % de alto risco.

Em maio deste ano, a EU publicou a lista de países que apresentam um risco baixo ou alto de produzir produtos de base ou derivados que não cumpram os requisitos da EUDR. Os países não enumerados são considerados no “padrão”²⁹. O Brasil restou enquadrado no nível “padrão”.

Em 9 de julho de 2025, o Parlamento Europeu rejeitou o sistema de classificação de países proposto pela Comissão Europeia³⁰. Os parlamentares, liderados pelo grupo do Partido Popular Europeu (EPP), levantaram sérias preocupações sobre a qualidade e a atualidade dos dados usados, apontando que a classificação não refletia a dinâmica real do uso da terra e da degradação florestal nos países analisados, o que poderia resultar em distorções, inclusive penalizando parceiros comerciais responsáveis. Além disso, argumentaram que os três níveis de risco eram insuficientes para capturar as diferenças reais entre as políticas e práticas de manejo florestal dos países, defendendo a inclusão de uma categoria “sem risco” (no-risk) para nações com estabilidade ou expansão de cobertura florestal. A rejeição a esse mecanismo de benchmarking não tem efeito jurídico direto, pois a Comissão Europeia não é obrigada a alterar sua metodologia. Contudo, gerou forte pressão política para revisão do sistema e deixou em aberto a possibilidade de novo atraso na implementação do regulamento.

O EUDR representa uma inflexão regulatória ao deslocar para operadores e exportadores a responsabilidade de provar que seus produtos são livres de desmatamento, transformando a *due diligence* ambiental em requisito central de acesso ao mercado europeu. É, ao mesmo tempo, um instrumento ambiental e de política comercial, que poderá redefinir cadeias de fornecimento globais e reforçar o poder regulatório da UE sobre padrões de sustentabilidade.

Um estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) destaca que o EUDR terá impacto significativo em exportadores do Brasil, sobretudo nos setores de soja, carne e café³¹. A Nota Técnica enfatiza o desafio de comprovar a rastreabilidade até a parcela de origem, sobretudo em cadeias longas e fragmentadas, e sugerem que a adaptação exige integração de sistemas de monitoramento nacionais e privados, além de alinhamento com outras medidas da UE, como o CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*). Há também implicações de ordem comercial e jurídica: questiona-se a

²⁹ Comissão Europeia (Direção-Geral do Ambiente). (2025, 22 de maio). *Anexo ao Regulamento de Execução relativo à aplicação do Regulamento (UE) 2023/1115 — Quadro estratégico de cooperação e metodologia de classificação de risco* (Comunicação C(2025) 3279 final). EUR-Lex. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=PI_COM:C\(2025\)3279](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=PI_COM:C(2025)3279).

³⁰ Segal, M. (2025, 9 de julho). *EU lawmakers reject EUDR's country risk system in new setback to deforestation regulation*. ESG Today. Disponível em <https://www.esgtoday.com/eu-lawmakers-reject-eudrs-country-risk-system-in-new-setback-to-deforestation-regulation/>

³¹ Nonnenberg, M. J. B., Martins, M. M. V., Cechin, A., Vianna, R. S., Cruz, C. C. P., Silva, F. A., Bispo, S. Q. A., & Santos, F. E. L. A. (2024). *Efeitos da lei europeia contra desmatamento sobre as exportações brasileiras* (Texto para Discussão, n. 3016). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/f53175c2-c818-4a25-9f19-9aed1785222/content>.

compatibilidade do EUDR com as regras da OMC e discute-se se os requisitos não funcionam como barreiras técnicas ao comércio.

Para exportadores brasileiros, a interação entre CBAM e o Regulamento de Cadeias Livres de Desmatamento (EUDR), e os desafios de mensuração de emissões incorporadas sugerem que a resposta doméstica passa por reforçar políticas de precificação de carbono, políticas de *Monitoring, Revising and Reporting* (MRV) e de rastreabilidade setorial³².

O Brasil possui uma base sólida de monitoramento e reporte em clima e uso da terra, mas o elo considerado frágil é a verificação independente e certificação internacionalmente reconhecida. Os regulamentos europeus (CBAM e EUDR) pressionam o país a elevar padrões de MRV de forma compatível com benchmarks internacionais, sob risco de perda de competitividade.

O Brasil mantém inventários de gases de efeito estufa submetidos à Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que fazem parte da comunicação nacional e dos relatórios bienais de atualização. O inventário cobre setores como energia, processos industriais, agropecuária, uso da terra e florestas, e resíduos. Esse é o pilar do monitoramento oficial de emissões. As principais políticas de MRV seguidas pelo Brasil são as seguintes:

i) Plano ABC+ (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)

O Plano ABC (atualizado para ABC+ 2020–2030) estabelece práticas como recuperação de pastagens degradadas, integração lavoura-pecuária-floresta e fixação biológica de nitrogênio. Há indicadores específicos para cada prática, que entram no sistema de monitoramento e reporte.

ii) Programa Nacional de Rastreabilidade da Madeira

O DOF+ (Documento de Origem Florestal) é um sistema digital de controle da exploração e transporte de produtos florestais nativos. É uma política de MRV aplicada à madeira, fundamental para demonstrar legalidade e rastreabilidade em exportações.

iii) Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o sistema de monitoramento do desmatamento

O CAR, vinculado ao Código Florestal, fornece dados de georreferenciação das propriedades rurais. Associado ao PRODES (monitoramento por satélite do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE), cria uma infraestrutura nacional de monitoramento de desmatamento que pode ser integrada às exigências internacionais de MRV.

O CBAM exige que exportadores para a UE reportem emissões incorporadas em produtos como aço, ferro, alumínio, fertilizantes, cimento, hidrogênio. Para cumprir essas exigências, o Brasil precisará reforçar sistemas de MRV setoriais. Indústrias de base (siderurgia, alumínio, cimento) já participam de programas de inventário voluntário de carbono coordenados pela FGV e pelo CEBDS, mas o CBAM exige padronização internacional. As empresas terão de apresentar relatórios auditados sobre emissões diretas e indiretas de seus produtos, comparáveis aos métodos da UE.

O EUDR, por sua vez, exige *due diligence* com geolocalização da parcela de origem e provas de que não houve desmatamento após 31/12/2020. O Brasil já tem algumas ferramentas compatíveis, como o CAR (Cadastro Ambiental Rural), que fornece

³² Políticas de MRV são o conjunto de normas, procedimentos e instituições que organizam como um país ou setor irá monitorar, relatar e verificar emissões, desmatamento ou outros indicadores ambientais.

polígonos georreferenciados de propriedades rurais; os sistemas de satélite (PRODES, DETER) que permitem verificar desmatamento em tempo quase real; e o Selo Verde do Pará e outras iniciativas estaduais que já testam integração de dados de CAR, fiscalização e exportação.

Contudo, a lacuna é a verificação independente e integração em escala nacional para atender o EUDR. O IPEA destaca que, sem harmonizar MRV florestal com requisitos da UE, exportadores de soja, carne e café podem enfrentar sérias barreiras não tarifárias.

1.5. Regulamento que proíbe produtos feitos com trabalho forçado

O Regulamento (EU) 2024/3015 proíbe que operadores econômicos coloquem, disponibilizem ou exportem produtos que tenham sido, no todo ou em parte, fabricados com trabalho forçado³³. Foi aprovado em 27 de novembro de 2024 e entrou em vigor em 13 de dezembro de 2024, como resposta a uma preocupação crescente relativa a abusos de direitos humanos nas cadeias de valor globais.

O Regulamento determina que as empresas promovam direitos humanos, assegurando que os produtos por elas produzidos e/ou comercializados estejam livres de recurso a trabalho forçado em todas as fases da cadeia de abastecimento, desde as matérias primas até ao produto final³⁴. O Regulamento complementa a Diretiva relativa ao Dever de Diligência em matéria de direitos humanos e ambiente, adotada em 13 de junho de 2024, conhecida como “CS3D” (“CSDDD”: Diretiva 2024/1760). Mas diferentemente da CS3D, que tem um âmbito de aplicação subjetivo limitado, uma vez que se aplica diretamente a grandes sociedades determinadas pelo seu número de trabalhadores e volume de negócios, este Regulamento abrangerá qualquer pessoa singular ou coletiva que, no âmbito de uma atividade econômica, importe, disponibilize no mercado ou exporte produtos da EU, independentemente da sua dimensão e volume de negócios.

A proibição aplica-se a todos os produtos, incluindo os seus componentes, e independentemente do setor, da origem, de serem nacionais ou importados, colocados ou disponibilizados no mercado da EU ou exportados. A prestação de serviços de transporte, contudo, está explicitamente excluída do âmbito de aplicação. Estão incluídas também vendas à distância, como o e-commerce dirigido a consumidores na EU. Deste modo, o regulamento representa o primeiro instrumento legal da UE com abrangência global, em contraste com regulamentos anteriores que eram setoriais ou geograficamente limitados.

Este Regulamento insere-se num contexto mais amplo de políticas da UE sobre recursos sustentáveis, direitos humanos e vigilância do mercado.

O regulamento institui:

- i) Autoridades competentes designadas por cada Estado-Membro, que terão poder para investigar suspeitas fundamentadas de violação da proibição;

³³ Regulamento (UE) 2024/3015 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2024 relativo à proibição de produtos feitos com trabalho forçado no mercado da União. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/3015, de 12 de dezembro de 2024. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403015.

³⁴ São considerados produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado aqueles para os quais, em qualquer fase da sua cadeia de abastecimento (extração, colheita, produção ou fabrico), são utilizados trabalhos ou serviços que são exigidos a uma pessoa “sob ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente”, tal como definido na Convenção n.º 29 da Organização Internacional do Trabalho.

- ii) Uso do sistema ICSMS (Sistema de Informação e Comunicação para Vigilância de Mercado), administrado pela Comissão Europeia, para troca de informações entre autoridades e aduanas; e
- iii) Comunicação às autoridades aduaneiras, que devem identificar produtos suspeitos durante os procedimentos de introdução em livre prática ou exportação.

Em caso de violação, a autoridade competente pode emitir uma decisão determinando a proibição da colocação, disponibilização ou exportação do produto. Os operadores econômicos têm prazo para demonstrar que eliminaram o risco de trabalho forçado na cadeia de abastecimento. Se comprovado, a decisão pode ser revogada.

A CE deverá emitir diretrizes para orientar *due diligence*, indicadores de risco e melhores práticas. até 4 de junho de 2026 e o regulamento será plenamente aplicável até 14 de dezembro de 2027.

O Regulamento (UE) 2024/3015 introduz uma proibição ampla e de grande alcance, com mecanismos claros de investigação, retirada e sanções eficazes. As empresas devem antecipar-se, aprimorar suas cadeias de abastecimento conforme as diretrizes futuras da Comissão e estar prontas para cumprir até a data de aplicação plena.

1.6. Instrumento Internacional de Contratação Pública (IPI)

O Instrumento Internacional de Contratação Pública (IPI) da EU é um mecanismo estratégico concebido para garantir que os mercados públicos da UE sejam acessíveis apenas a operadores de países terceiros que retribuem o mesmo nível de abertura em suas próprias compras públicas.

Foi estabelecido pelo Regulamento (UE) 2022/1031, adotado em 23 de junho de 2022, e entrou em vigor em 29 de agosto de 2022³⁵.

A proposta central deste instrumento é promover a reciprocidade: sempre que se identifique que países terceiros adotam medidas ou práticas que dificultam o acesso de operadores comunitários aos seus mercados de contratação pública, a Comissão Europeia pode intervir. Primeiro, inicia uma investigação, espontânea ou motivada por denúncia, seguido de consultas com o país em causa, com prazo de até nove meses (ou até quatorze nos casos complexos).

Se não houver correções adequadas dentro desse prazo, pode-se adotar uma medida IPI, que significa restringir o acesso de operadores, bens ou serviços de países terceiros aos procedimentos de contratação pública da UE. Isso pode se materializar como um ajustamento negativo na pontuação das propostas, ou até a exclusão total dessas propostas. Tais medidas aplicam-se apenas acima de determinados limiares financeiros (15 milhões de euros para contratos de obras ou concessões, e 5 milhões para bens e serviços) e têm duração de até cinco anos, com a possibilidade de ser prorrogadas por igual período.

³⁵ Regulamento (UE) 2022/1031 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de junho de 2022, relativo ao acesso de operadores econômicos, bens e serviços de países terceiros aos mercados de contratos públicos e de concessões da União (Instrumento de Contratação Pública Internacional – ICPI). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 173, de 30 de junho de 2022, pp. 1–16. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1031>.

Além de seu caráter corretivo, o instrumento é também negocial: ao responsabilizar países terceiros por suas práticas discriminatórias, estimula a abertura de seus mercados em igualdade de condições, funcionando como alavanca para fomentar o acesso de empresas da UE a contratos externos. O âmbito de aplicação abrange todos os contratos públicos, incluindo concessões, fornecimentos, serviços e setores específicos como água, energia, transportes e correios.

Em síntese, o IPI constitui um instrumento jurídico que permite à UE defender os interesses de seus operadores económicos, promovendo simultaneamente a reciprocidade e o acesso recíproco em mercados públicos globais.

1.7. Regulamento de Subvenções Estrangeiras (*Foreign Subsidy Regulation* - FSR)

O FSR foi estabelecido pelo Regulamento (UE) 2022/2560, adotado em 14 de dezembro de 2022 e aplicável desde 12 de julho de 2023³⁶. Este instrumento representou um marco regulatório destinado a preencher uma lacuna significativa: enquanto os auxílios estatais concedidos por Estados-Membros já eram controlados pela legislação da UE, as subvenções atribuídas por países terceiros permaneciam até então sem supervisão específica.

A partir da aplicação deste regulamento, a Comissão Europeia passou a deter poderes para investigar subvenções estrangeiras que possam distorcer o mercado interno, mesmo de forma *ex officio*, ou seja, por iniciativa própria.

Este instrumento enquadra-se em diversas áreas economicamente sensíveis, nomeadamente fusões e aquisições (concentrações) e procedimentos de contratação pública, onde as empresas que se beneficiem de subvenções estrangeiras devem cumprir obrigações de notificação à Comissão Europeia se ultrapassarem certos limiares financeiros ou se forem consideradas capazes de distorcer a concorrência.

O conceito de “subvenção estrangeira” abrange qualquer contribuição financeira, direta ou indireta, concedida por um país terceiro a empresas ativas no mercado da UE, que possa conferir uma vantagem competitiva injusta e, assim, afetar a competição interna. A avaliação sobre existência de distorções considera diversos indicadores, como o montante e natureza da subvenção, a dimensão da empresa, o setor de atuação ou os objetivos associados à subvenção.

Adicionalmente, a imprensa econômica e jurídica indica que a aplicação do FSR tem sido especialmente incisiva em casos envolvendo empresas de países como a China, destacando investigações a empresas fornecedoras de scanners de segurança e turbinas eólicas, além de processos ligados à indústria automobilística e energética³⁷.

³⁶ Regulamento (UE) 2022/2560 relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno. (2023, 21 de março). *EUR-Lex – Legislação da União Europeia*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/foreign-subsidies-regulation.html>.

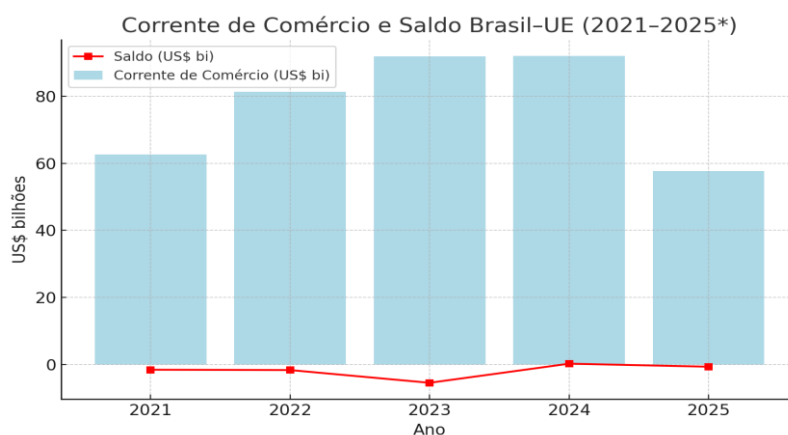
³⁷ Beattie, A. (2024, 9 de maio). *Europe's new anti-subsidy weapon is powerful but hard to control*. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/db880189-6556-427d-9c80-b4af3c8917d2>.

Neste contexto, o FSR constitui um instrumento robusto e flexível que permite à CE proteger o mercado interno contra distorções causadas por subvenções provenientes de países terceiros.

2. Comércio entre Brasil e União Europeia

O comércio entre o Brasil e a União Europeia mantém-se como um dos mais relevantes para a economia brasileira, consolidando a UE como segundo maior parceiro do país, atrás apenas da China.

Em 2023, a corrente de comércio atingiu cerca de US\$ 92 bilhões, com relativa estabilidade entre exportações e importações. Em 2024, A EU foi o segundo maior parceiro comercial do Brasil, com uma corrente total de comércio estimada em cerca de US\$ 95,3 bilhões, representando aproximadamente 16 % do comércio exterior brasileiro. No acumulado de janeiro a julho de 2025, o Brasil exportou aproximadamente US\$ 28,5 bilhões para a União Europeia e importou US\$ 29,2 bilhões, resultando em uma corrente de US\$ 57,7 bilhões e um saldo praticamente equilibrado, com déficit de apenas US\$ 700 milhões³⁸.



O gráfico acima ilustra a evolução recente: observa-se crescimento consistente das trocas em 2021 e 2022, seguido de relativa estabilização em 2023 e 2024, e dados parciais de 2025 próximos ao equilíbrio. A corrente de comércio segue robusta, mas sujeita a oscilações de preços internacionais de *commodities* e ao ritmo da demanda europeia por insumos industriais e alimentos.

A pauta exportadora brasileira para a UE segue concentrada em *commodities* agrícolas e minerais, como soja, café, carnes, minério de ferro e celulose, enquanto as importações são majoritariamente compostas por bens de capital, máquinas, produtos químicos, farmacêuticos e equipamentos de alta tecnologia.

³⁸ Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *ComexStat: plataforma de estatísticas de comércio exterior*. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis/3/22>. Acesso em: 24 ago. 2025.

União Europeia - UE - Produtos Exportados

■ Agricultura ■ Indústria Extrativa ■ Indústria de Transformação ■ Outros Produtos

Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moidos), farinhas de carnes e outros animais		Celulose		Sucos de frutas ou de vegetais		Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus		Minérios de cobre e seus concentrados	
8,2%		4,7%		3,3%		21,2%		5,7%	
Ferro-gusa, spiegel, ferro-esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas		Motores de pistão e suas partes		Cores de tinta e bases para tintas		Couro		Minério de ferro e seus concentrados	
2,2%		0,8%		0,5%		0,5%		0,4%	
Tabaco, descaulificado ou desnervado		Produtos sem acetato, resinas e outras formas primárias de ferro ou aço		Papel e cartão		Outros produtos químicos orgânicos		Outros minérios em bruto	
1,9%		0,4%		0,3%		0,3%		0,2%	
Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes		Folhas, contrapartidas, agulhas e outros materiais, transformados		Folhas e derivados das células		Outros produtos químicos orgânicos		Produtos não classificados	
1,7%		0,7%		0,3%		0,3%		0,3%	
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada		Óleos essenciais, resacas de perfume e odor		Outros produtos químicos orgânicos		Outros produtos químicos orgânicos		Produtos não classificados	
1,4%		0,6%		0,3%		0,3%		0,3%	
		Estanho		Outros produtos químicos orgânicos		Outros produtos químicos orgânicos		Produtos não classificados	
		0,3%		0,2%		0,2%		0,2%	

União Europeia - UE - Produtos Importados

■ Agricultura ■ Indústria Extrativa ■ Indústria de Transformação ■ Outros Produtos

Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários		Motores e máquinas não elétricos, e suas partes (exceto motores de pistão e geradores)		Outras máquinas e equipamentos especializados para determinadas indústrias e suas partes		Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)		Aquecimento e resfriamento de equipamentos e suas partes	
8,5%		4,4%		2,1%		1,5%		1,1%	
Outros medicamentos, incluindo veterinários		Instrumentos e aparelhos de medição, verificação, análise e controle		Veículos automotivos de passageiros		1,4%		0,8%	
8,0%		3,0%		2,0%		1,3%		0,6%	
Partes e acessórios dos veículos automotivos		Compostos orgânico-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácidos nucleicos e seus sais, e sulfonamidas		Motores de pistão e suas partes		1,3%		0,6%	
5,7%		2,8%		1,9%		1,3%		0,6%	
		Motores de pistão e suas partes		Aparelhos elétricos para ligação, proteção ou conexão de circuitos		1,3%		0,6%	
		2,6%		1,9%		1,2%		0,6%	
		Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes		Obras de ferro ou aço e outros artigos de metais comuns		1,2%		0,6%	
		2,5%		1,5%		1,2%		0,6%	

Fonte: comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis/3/22. Período: Jan-Jul 2025

Além do comércio de bens, empresas brasileiras têm ampliado presença no mercado europeu em energia, infraestrutura e alimentos, por meio de parcerias estratégicas, enquanto multinacionais europeias seguem como grandes investidoras no Brasil³⁹.

Em termos estratégicos, a União Europeia é um mercado de alto valor agregado para o Brasil, mas cada vez mais regulado por normas ambientais, trabalhistas e de segurança,

³⁹ Como exemplos, a Eletrobras, principal estatal elétrica do Brasil, firmou em outubro de 2024 um memorando com a Ocean Winds, joint venture formada pela portuguesa EDP Renováveis e pela francesa Engie, para avaliar projetos de energia eólica offshore no Brasil; no agronegócio, empresas brasileiras multissetoriais como Marfrig e JBS já possuem operação expressiva na Europa; e no eixo indústria/defesa, a Embraer mantém presença estrutural em Portugal por meio da OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal S.A. (controle de 65% do capital votante), integrada à cadeia europeia de manutenção e manufatura aeronáutica, um ativo que alinha Brasil e UE em programas civis e de defesa.

como o CBAM, a EUDR e o Regulamento sobre Trabalho Forçado. Isso implica que a manutenção e ampliação da competitividade das exportações brasileiras não dependerão apenas de preços, mas também de conformidade regulatória, rastreabilidade e práticas de sustentabilidade.

O debate sobre o Acordo Mercosul–UE segue relevante, pois poderia reduzir tarifas e criar maior previsibilidade, mas dependerá de alinhamentos regulatórios e compromissos ambientais.

3. Impactos dos Regulamentos da EU ao Brasil

Os Regulamentos da UE acima expostos não apenas condicionam o acesso ao seu mercado, mas têm o potencial de reconfigurar cadeias globais. Para o Brasil, isso significa custos de adaptação relevantes, mas também oferece janelas de oportunidade em segmentos de baixa intensidade de carbono e em cadeias com boa rastreabilidade. O eixo comum é claro: quem quer vender (ou investir/concorrer) na UE precisa provar desempenho ambiental, social e concorrencial compatível com as regras europeias, sob risco de exclusão, atrasos ou sanções.

Para o Brasil, os Regulamentos que apresentam maior potencial de impacto são o CBAM, o EUDR e o Regulamento que proíbe produtos feitos com trabalho forçado. Não obstante, os outros também tem potenciais impactos, diretos ou indiretos.

O CBAM entrou em operação gradual em 2023. Desde 1.º de outubro de 2023, importadores na UE reportam emissões incorporadas por trimestre e a fase operacional com compra de certificados começará em 1.º de janeiro de 2026⁴⁰. Um estudo aponta que, entre as exportações brasileiras impactadas, ferro e aço representam cerca de 92%, seguido por alumínio com 3%⁴¹. Adicionalmente, o setor brasileiro de fertilizantes também tem sido objeto de estudo quanto a desafios, mas também oportunidades frente ao CBAM⁴².

Na prática, siderurgia e alumínio brasileiros precisam de medições auditáveis, alinhadas à metodologia europeia. Mas quem tiver matriz elétrica mais limpa pode transformar isso em vantagem de preço relativo quando o custo do carbono for internalizado. Estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) ressalta que o Brasil conta com uma matriz energética predominantemente renovável, o que constitui uma vantagem competitiva frente à intensidade de carbono em indústrias como a siderurgia e o alumínio⁴³.

⁴⁰ Cornago, E., & Berg, A. (2024, dezembro). *Learning from CBAM's transitional phase: Early impacts on trade and climate efforts* (CER Policy Brief). Centre for European Reform. Disponível em https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_EC_AB_cbam_3.12.24.pdf.

⁴¹ CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. (2024, julho). *Global Dialogue on Border Carbon Adjustments: The case of Brazil* (IISD Report). International Institute for Sustainable Development. Disponível em <https://www.iisd.org/system/files/2024-07/border-carbon-adjustments-brazil.pdf>.

⁴² Santos, L., Grangeia, C., Hoch, E., & Schenker, O. (2024, outubro). *CBAM Challenges and Opportunities: A Case Study of the Brazilian Fertiliser Sector* (T20 Policy Brief). T20 Brasil – Think Tank Engagement Group of the G20. Disponível em https://t20brasil.org/media/documentos/arquivos/TF04_ST_01_CBAM_challenges_a66fe8b541a699.pdf.

⁴³ Confederação Nacional da Indústria (CNI). (2024). *Descarbonização da indústria: análise de experiências internacionais e recomendações para o Brasil*. Brasília: CNI. Disponível em https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f6/dd/f6ddbfl4-6eea-4c18-a008-7c05b778ec3e/id_248438_descarbonizacao_da_industria_interativo.pdf.

O governo brasileiro já vem mobilizando o setor privado para essa agenda e o Brasil avança em regulação de carbono para proteger sua competitividade⁴⁴. A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Ministério da Fazenda firmaram um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) em dezembro de 2024 para entender como o CBAM pode impactar a indústria brasileira e o que pode ser feito para minimizar os efeitos e maximizar as oportunidades. O esforço visa a definir um posicionamento claro do Brasil em relação ao mecanismo⁴⁵. Uma das questões em discussão pelo governo é que o CBAM considera apenas as emissões da produção industrial, sem levar em conta a matriz energética brasileira, mais limpa e renovável que a média do mundo, o que acaba por penalizar as exportações brasileiras. A ABDI mencionou que a criação de um possível “CBAM Brasil” pode valorizar a matriz elétrica limpa do país, ampliando a competitividade industrial doméstica.

No agro e uso da terra, o EUDR (cadeias “livres de desmatamento”) desloca o ônus da prova para exportadores e operadores na UE, incluindo geolocalização de origem, checagem contra desmatamento após 31/12/2020 e diligência reforçada conforme o risco do país. O Brasil segue pressionado após a classificação como “padrão” em maio de 2025. Para o Brasil, soja, carne e café concentram a exposição, com maior desafio em cadeias longas e fragmentadas. O estudo do IPEA já mencionado indica impacto relevante em subsetores e regiões, embora limitado em nível agregado pela participação relativa da UE no destino das exportações.⁴⁶

Quanto ao Regulamento que proíbe produtos feitos com trabalho forçado, as empresas brasileiras que exportam para a UE precisam estar preparadas para responder a pedidos de informação, demonstrar diligência e, se necessário, remediar cadeias para evitar proibições. Deve-se atentar que o cronograma dá tempo razoável para adaptação, mas o efeito reputacional e de acesso ao mercado é imediato.

Não foram encontrados estudos específicos focando exclusivamente no impacto do Regulamento da EU sobre empresas brasileiras exportadoras. Contudo, existem cadeias de suprimento brasileiras com risco real de ocorrência de trabalho forçado, especialmente nos setores de café, madeira, couro e carne. Um relatório de 2021 da *Anti-Slavery International* foca em contextos de trabalho forçado em cadeias de suprimentos privadas, incluindo o setor do café no Brasil⁴⁷, e relatório mais recente, de 2025, “*Understanding*

⁴⁴ International Chamber of Commerce Brazil (ICC Brasil) & WayCarbon. (2023, dezembro). *Opportunities for Brazil in carbon markets 2023* (Relatório). ICC Brasil. Disponível em https://www.iccbrasil.org/wp-content/uploads/2023/12/231201_REPORT_ICCBR_2023_IN.pdf.

⁴⁵ Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). (2025, 27 de janeiro). *Mirando transição climática e comércio global, ABDI e Fazenda produzem diagnóstico sobre CBAM*. Disponível em <https://www.abdi.com.br/mirando-transicao-climatica-e-comercio-global-abdi-e-fazenda-produzirao-diagnostico-sobre-cbam/>.

⁴⁶ Nonnenberg, M. J. B., Martins, M. M. V., Cechin, A., Vianna, R. S., Cruz, C. C. P., Silva, F. A., Bispo, S. Q. A., & Santos, F. E. L. A. (2024). *Efeitos da lei europeia contra desmatamento sobre as exportações brasileiras* (Texto para Discussão, n. 3016). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/f53175c2-c818-4a25-9f19-9aed17852222/content>.

⁴⁷ Rights Lab, University of Nottingham; Anti-Slavery International. *EU law. Global impact: A report considering the potential impact of human rights due diligence laws on labour exploitation and forced labour*. [S.l.]: Anti-Slavery International, jun. 2021. Estudo com casos de alto risco nas cadeias de fornecimento da indústria do café no Brasil e do couro na Índia, conduzido pela equipe do Brasil liderada por Caio Borges (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro). Disponível em https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2021/11/ASI_EUlaw_GlobalImpact_Report2.pdf.

the EU Forced Labour Regulation”, destaca como empresas, inclusive brasileiras, poderão ser afetadas⁴⁸. Em 2023, um estudo da *Environmental Justice Foundation* (EJF) trata do trabalho análogo ao escravo no setor de pecuária brasileiro, com foco no Pantanal. Todos esses estudos reforçam o contexto de alto risco reputacional e *compliance* para exportadores dessas cadeias diante de regulamentações como a da UE.

Na política de concorrência, o FSR (regulamento de subvenções estrangeiras) amplia o escrutínio sobre empresas com apoio financeiro de governos de países terceiros quando atuam no mercado interno. A Comissão já mostrou disposição de usar o instrumento em setores sensíveis (fotovoltaico, eólico). Empresas brasileiras que recebam apoio financeiro de bancos públicos, fundos estatais ou mecanismos oficiais de crédito podem ser consideradas como empresas “subsidiadas por governos de países terceiros” à luz do FSR.

Caso participem de fusões e aquisições dentro da UE ou concorram em licitações públicas de alto valor na UE, elas devem: *i)* notificar previamente a Comissão Europeia, caso estejam acima dos limites de receita ou de valor de contrato previstos; e *ii)* justificar as condições dos subsídios recebidos, comprovando ausência de distorção à concorrência.

No acesso a compras públicas, o IPI é o “bastão negocial” para forçar reciprocidade: após investigação e tentativa de diálogo, a Comissão pode restringir participação de fornecedores de países considerados fechados, em contratos acima de €5 milhões (bens/serviços) e €15 milhões (obras/concessões). Em 19 de junho de 2025, a UE adotou a primeira medida sob o IPI, direcionada ao setor de dispositivos médicos da China. O Brasil, que retirou em 2023 a oferta de adesão ao Acordo de Compras Governamentais da OMC (GPA), permanece exposto: se houver queixas de assimetria, setores específicos podem ver o acesso a licitações europeias restringido⁴⁹.

No crivo a investimentos, o mecanismo de *screening* de IDE da UE não é uma proibição geral, mas pode criar atrasos e condicionantes em setores sensíveis e em operações com investidores de países terceiros. Para compradores brasileiros em energia, infraestrutura, semicondutores, TIC ou dados, o risco é de prazos e possíveis remédios.

Quanto ao Regulamento (UE) 2021/821, que rege os controles de bens e tecnologias de dupla utilização, embora o Brasil não esteja sujeito diretamente ao regulamento (o mesmo aplica-se a exportadores da UE), pode afetar empresas brasileiras em duas frentes:

- i) Importações de insumos e tecnologia da EU em setores de defesa: (eletrônicos, sensores, UAV, criptografia), cyber segurança (software e hardware de monitoramento, interceptação, encriptação) e P&D avançado (materiais sensíveis, IA aplicada a vigilância, tecnologias quânticas);

⁴⁸ Anti-Slavery International, & European Center for Constitutional and Human Rights. (2025, February). *Understanding the EU Forced Labour Regulation – Assessment and recommendations*. Anti-Slavery International; ECCHR. Disponível em https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2025/02/ASI-ECCHR-FLR-Analysis-February-2025_Final.pdf.

⁴⁹ Ministério das Relações Exteriores do Brasil. (2023, May 30). *Brazil withdraws offer to accede to the WTO Government Procurement Agreement*. Governo Federal – MRE. Disponível em <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/brazil-withdraws-offer-to-accede-to-the-wto-government-procurement-agreement>.

- ii) Impacto prático: exportadores da UE só podem transferir ao Brasil se o *end-use* (uso final) e o *end-user* (destinatário) não apresentarem risco de uso militar indevido, reexportação sem controle ou violação de direitos humanos.

Projetos de P&D envolvendo dupla utilização (ex. cooperação aeroespacial, satélites, semicondutores, defesa cibernética) estão sujeitos a *due diligence* adicional. Universidades e centros de pesquisa brasileiros que recebam tecnologias restritas da UE precisarão adotar Programas Internos de Conformidade (ICP) semelhantes aos exigidos na Europa. Vale lembrar que a Base Industrial de Defesa brasileira (BID) recorre a insumos importados (eletrônicos, ópticos, sistemas de comando e controle)⁵⁰ e o Brasil é importador de infraestrutura de cyber segurança e criptografia⁵¹.

A relação UE–Brasil em defesa e tecnologia é de cooperação seletiva, mas sob crescente escrutínio geopolítico (China–Brasil, Rússia–Brasil, BRICS). Caso empresas brasileiras recebam apoio estatal significativo (ex. BNDES, FINEP, Embraer Defesa), a análise europeia pode ser mais rígida, combinando *screening* de IDE e *dual-use export controls*.

Quando combinado, o quadro de Regulamentos da EU pressiona o Brasil a acelerar principalmente em três frentes domésticas: sistemas de MRV compatíveis com o CBAM (particularmente em aço, alumínio e cimento), rastreabilidade geoespacial robusta no agro para o EUDR e governança de direitos humanos e trabalho decente nas cadeias para mitigar risco sob o banimento de trabalho forçado. Políticas públicas já mapeadas pelo governo (CAR/PRODES, DOF+, ABC+, iniciativas setoriais) são essenciais, mas ainda exigem padronização, verificação independente e interoperabilidade com exigências europeias. Essa leitura já aparece em diagnósticos oficiais e no diálogo do MDIC com o setor privado sobre CBAM e demais regulamentos de sustentabilidade.

Não há dúvidas de que a UE utiliza o acesso ao seu mercado como alavanca de política industrial, climática e de direitos humanos. A resposta brasileira, especialmente do setor privado, será alinhar métricas e governança, para transformar adaptação regulatória em argumento de valor nos contratos.

A tabela a seguir reúne os principais regulamentos da EU e potenciais impactos sobre o Brasil no campo do comércio, investimentos e governança regulatória.

Regulamento	Escopo	Entrada em vigor	Impactos ao Brasil
Regulamento (UE) 2019/452 Triagem de IDE (FDI screening)	Cooperação entre Estados-Membros e Comissão para escrutinar IDE de países terceiros por razões de segurança/ordem pública.	10/04/2019; aplicável desde 11/10/2020	Investidores brasileiros que pretendam adquirir ativos sensíveis na UE (energia, infra, semicondutores, TIC, etc.) encaram prazos adicionais, pedidos de informação e possíveis condicionantes.

⁵⁰ Ministério da Defesa. *Base Industrial de Defesa (BID)*. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa>.

⁵¹ International Trade Administration (U.S. Department of Commerce). *Brazil – Digital Economy*. Disponível em: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/brazil-digital-economy>. Ver também OCDE. *Digital Trade Review of Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/09/digital-trade-review-of-brazil_71463ecc/0b046dfe-en.pdf

Regulamento (UE) 2021/821 Controle de bens/tecnologias de dupla utilização	Regime de controles à exportação (exportação, corretagem, assistência técnica, trânsito e transferências intra-UE), foco em cyber-vigilância e direitos humanos.	11/06/2021; em vigor e aplicável desde 09/09/2021	Exportadores brasileiros de itens sensíveis (ou componentes inseridos em cadeias com destino à UE) precisam de programas de <i>compliance</i> , avaliação de risco de uso final.
Regulamento (UE) 2023/956 CBAM	Alinhar preço de carbono das importações ao ETS da UE	Fase transitória (01/10/2023 a 31/12/2025); Obrigações plenas desde 01/01/2026 (compras de certificados CBAM)	Exportações brasileiras de ferro/aço, alumínio, fertilizantes, cimento (e futuramente hidrogênio/electricidade quando aplicável) terão de reportar emissões incorporadas e, a partir de 2026, internalizar diferença de preço de carbono.
Regulamento (UE) 2023/1115 EUDR	Exigir due diligence com geolocalização para garantir que produtos/commodities sejam “livres de desmatamento” ao serem colocados no mercado da UE ou exportados.	Em vigor desde 29/06/2023; aplicação principal a partir de 30/12/2025 (micro/pequenas: 30/06/2026)	Impactos em soja, carne bovina, café e madeira: necessidade de rastreabilidade; avaliação/mitigação de risco e integração de sistemas nacionais (CAR, PRODES) com exigências europeias para manter acesso ao mercado.
Regulamento (UE) 2024/3015 Proibição de produtos feitos com trabalho forçado	Proíbe colocar/disponibilizar no mercado da UE ou exportar produtos (ou componentes) feitos com trabalho forçado; prevê investigações, cooperação aduaneira e retirada do mercado.	Em vigor desde 13/12/2024; aplicação plena em 14/12/2027.	Abrange todos os setores; exportadores brasileiros terão de demonstrar diligência de direitos humanos na cadeia (mapeamento e correção de riscos), sob pena de apreensão/retirada de produtos e sanções pelas autoridades da UE.
Regulamento (UE) 2022/1031 Instrumento Internacional de Contratação Pública (IPI)	Limita o acesso a compras públicas da UE quando não houver reciprocidade de abertura	Em vigor desde 29/08/2022; limiares de aplicação: €5 mi (bens/serviços) e €15 mi (obras/concessões).	Fornecedores brasileiros podem enfrentar restrições em licitações europeias se a UE entender que não há acesso equivalente no Brasil
Regulamento (UE) 2022/2560 Subvenções Estrangeiras - FSR	Permite à CE investigar e remediar distorções causadas por	Em vigor desde 12/01/2023; notificações	Grupos brasileiros com “contribuições financeiras

	subvenções de países terceiros; cria obrigações de notificação para grandes fusões e aquisições e contratação pública; investigações <i>ex officio</i> .	obrigatórias desde 12/10/2023.	estrangeiras” relevantes deverão notificar certas aquisições na UE e grandes licitações; possível imposição de remédios. Requer mapeamento de apoios públicos recebidos nos últimos 3 anos.
--	--	--------------------------------	---

4. Conclusões

A análise evidencia que a União Europeia consolidou um arcabouço regulatório robusto, que transcende barreiras comerciais tradicionais e projeta sua influência por meio de normas. Os regulamentos de *screening* de investimentos, de controle de exportações, ambientais, sociais e de concorrência compõem um mosaico de instrumentos geoeconômicos que reforçam a resiliência interna da União e condicionam o comportamento de parceiros externos.

Para o Brasil, esse quadro representa tanto desafios quanto oportunidades: exige adaptação regulatória e fortalecimento de mecanismos de rastreabilidade, de governança ambiental e de direitos humanos, mas também abre espaço para valorizar vantagens competitivas ligadas à matriz energética limpa e ao potencial agroambiental do país. O futuro das relações Brasil–UE dependerá da capacidade de alinhar estratégias nacionais a esse novo paradigma regulatório global, no qual o acesso a mercados dependerá cada vez mais da conformidade com padrões normativos internacionais.

Acordo Mercosul-União Europeia

Se do lado europeu o acordo é claramente um instrumento geoeconômico de projeção regulatória, do lado do Mercosul e do Brasil também pode ser lido como um instrumento geoeconômico, mas com outra lógica: não apenas de receber padrões, mas de utilizá-los estrategicamente. Três pontos podem ser ressaltados:

. Monetização da sustentabilidade e modelo de “descarbonização aberta”

O Brasil pode transformar requisitos regulatórios da UE em argumentos de valor. O acordo inclui provisões de sustentabilidade (*Trade and Sustainable Development*) que podem ser usadas como ativos estratégicos brasileiros. A matriz elétrica majoritariamente renovável pode reduzir custos relativos sob o CBAM, apresentando vantagem frente a concorrentes mais carbonizados. A agricultura de baixo carbono pode se tornar ativo estratégico para conquistar espaço no mercado europeu. A pressão europeia pode ser usada internamente como justificativa para avançar em agendas que já são de interesse brasileiro, como a precificação de carbono e o fortalecimento da rastreabilidade florestal e agrícola. Desse modo, o acordo tem o potencial de transformar-se em plataforma para monetizar sustentabilidade como diferencial competitivo. A ideia de “descarbonização

aberta” reforça a imagem do Mercosul como polo de transição energética e fornecimento de energias renováveis e minerais críticos para o mundo.⁵²

. Diversificação de parceiros

O acordo pode ser usado para equilibrar dependências e aumentar a presença no mercado europeu, diversificando parceiros. Isso reforça a autonomia estratégica do Brasil, fortalecendo o posicionamento do Brasil como um parceiro multi-alinhado, reduzindo sua dependência da China e fortalecendo sua autonomia estratégica. Desse modo, o acordo fortalece o poder de negociação do Brasil frente à China e aos Estados Unidos, representando uma dimensão geopolítica, muito além da econômica.⁵³

. Projeção de *soft power*

O mecanismo de sustentabilidade presente no acordo, com cláusulas contra regressão ambiental e direitos trabalhistas, além do *Paris Agreement* como elemento essencial, confere ao Mercosul e ao Brasil potencial de protagonismo normativo no Sul Global.

⁵² EURASIA REVIEW. The Mercosur-EU Agreement As A Model For Open Decarbonisation – Analysis. Eurasia Review, 19 jan. 2025. Disponível em: <https://www.eurasiareview.com/19012025-the-mercotur-eu-agreement-as-a-model-for-open-decarbonisation-analysis/>.

⁵³ FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS (FIIA). Seal the deal or lose Brazil: The EU–Mercosur agreement and its geostrategic implications. Helsinque: FIIA, 2023. Disponível em: <https://fiia.fi/julkaisu/seal-the-deal-or-lose-brazil>.

CAPÍTULO III

CHINA

A DINÂMICA DAS RELAÇÕES BRASIL-CHINA NA VISÃO DA GEOECONOMIA

Introdução

As relações diplomáticas entre Brasil e China, formalizadas em 15 de agosto de 1974, completaram meio século em 2024, consolidando-se como uma das parcerias mais importantes da política externa brasileira e da inserção do país na economia internacional. O relacionamento, inicialmente modesto e cercado de desconfianças mútuas, evoluiu para uma cooperação abrangente, marcada por pragmatismo e por uma crescente interdependência econômica. Ao longo desses 50 anos, o comércio bilateral entre Brasil e China passou de uma corrente de apenas US\$9 milhões na década de 1970 para volumes que posicionam a China como principal parceiro comercial do Brasil.⁵⁴

Em 2024, entre janeiro e novembro, o comércio bilateral somou US\$147,8 bilhões, representando um crescimento de 2,6% e um superávit de US\$30,9 bilhões para o Brasil. Nesse período, a China manteve-se como a principal origem das importações brasileiras, com 21,9% de participação e um aumento de 2,2 pontos percentuais em relação ao mesmo intervalo de 2023 — o avanço mais expressivo entre os principais fornecedores externos. Do lado das exportações, a China permaneceu como o principal destino dos produtos brasileiros, ainda que tenha perdido 0,9 ponto percentual, passando a responder por 28,6% das vendas externas. Os Estados Unidos, em segundo lugar, ampliaram sua participação em 1,1 ponto percentual.⁵⁵

Em **2025**, com déficit de US\$3,2 bilhões no primeiro bimestre e recuperação parcial no primeiro trimestre, quando o Brasil registrou um superávit de US\$700 milhões — o menor saldo positivo para o período desde 2015. Apesar desse resultado, no acumulado até julho de 2025 a corrente comercial atingiu US\$100,62 bilhões, com US\$58,44 bilhões

⁵⁴ GALVÃO, Marcos; LEME, Rafael. **Brasil e China: convergência pragmática, estabilidade e progresso constante**. In CEBC_Carta Brasil-China - Parcerias que Moldam o Futuro: 50 Anos De Relações Diplomáticas Brasil-China, n. Edição Especial-Agosto, 2024, ago. 2024. Acesso: 25.08.2025 – CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China: <<https://www.cebc.org.br/2024/08/15/edicao-especial-50-anos-de-relacoes-brasil-china/>>.

⁵⁵ CARIELLO, Tulio; AMIGO, Camila; MDIC - Ministério Do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Puxadas por carros eletrificados, importações com origem na China atingem recorde**. In CEBC_CARTA BRASIL-CHINA - Lula e Xi elevam parceria e atualizam relação, mas resultados concretos só virão em 2025, por Claudia Trevisan, dez. 2024. Acesso: 25.08.2025 – CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China: <<https://www.cebc.org.br/2024/12/17/os-resultados-da-visita-de-xi-jinping-ao-brasil/>>. APEX BRASIL. **Impulso das Exportações: Brasil bate recorde no comércio exterior no primeiro semestre e amplia parceria com a China**. Acesso em: 10 ago. 2025. Disponível em: <<https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/conteudo/noticias/Impulso-das-Exportacoes-Brasil-bate-recorde-no-comercio-exterior-no-primeiro-semester-e-amplia-parceria-com-a-China.html>>.

exportados e US\$42,18 bilhões importados, garantindo um superávit de US\$16,26 bilhões e reafirmando a crescente interdependência econômica entre as duas nações.⁵⁶

Do ponto de vista tarifário, tanto Brasil quanto China apresentam estruturas relativamente abertas, mas com pontos de atenção importantes. O Brasil aplica uma tarifa média de 12% sobre todos os produtos importados, com diferenças entre produtos **agrícolas** (média de 31,4%) e industriais (cerca de **10,1%**).⁵⁷ Essa tarifa mais elevada sobre produtos agrícolas busca proteger setores sensíveis, como açúcar, carne, laticínios e grãos, enquanto nos produtos industriais, como eletrônicos, máquinas e químicos, as tarifas são mais moderadas, permitindo maior integração às cadeias produtivas globais.

Já a China mantém uma tarifa média de 7,5%, com níveis mais altos sobre produtos agrícolas (média de 10%) e mais baixos para produtos industriais (em torno **de 6,5%**). Essa diferenciação reflete a estratégia chinesa de proteger setores rurais e garantir segurança alimentar, ao mesmo tempo em que facilita a importação de bens industriais, insumos e tecnologias necessários para o avanço da sua indústria e inovação.⁵⁸

Além das tarifas, ambos os países utilizam barreiras não tarifárias, como padrões sanitários, fitossanitários e regulatórios, que afetam diretamente a competitividade e a previsibilidade dos fluxos comerciais. Por isso, para os exportadores brasileiros, é essencial monitorar continuamente essas políticas e os ajustes nos regulamentos aplicados pelo mercado chinês, de modo a garantir competitividade e mitigar riscos de barreiras comerciais inesperadas.⁵⁹

A pauta comercial reflete a complementaridade estrutural entre as duas economias: o Brasil, como fornecedor de alimentos, energia e minerais, e a China, como origem de bens de capital, tecnologia e manufaturas. Produtos como soja, petróleo bruto e minério de ferro ainda representam cerca de três quartos do que o Brasil exporta, enquanto setores como energia renovável, mobilidade elétrica, tecnologia e mineração têm recebido crescentes investimentos chineses no Brasil, que já ultrapassam US\$70 bilhões em estoque.⁶⁰

Esse aprofundamento das relações bilaterais, porém, se dá em um contexto internacional marcado por instabilidade e competição geopolítica. A rivalidade entre Estados Unidos e China, acirrada desde 2018, afeta diretamente o Brasil, tanto por abrir oportunidades —

⁵⁶ CARIELLO, Tulio; MDIC - Ministério Do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Brasil amplia exportações de minerais estratégicos para a China**. In CEBC_CARTA BRASIL-CHINA - EUA x China: Brasil e América Latina na Encruzilhada Geopolítica Pós-Trump por Thiago de Aragão, n. Edição 40 - Abril 2025, abr. 2025. Acesso: 25.08.2025 – CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China: <<https://www.cebc.org.br/2025/04/30/a-disputa-eua-x-china-e-os-desafios-para-o-brasil/>>.

⁵⁷ WTO – World Trade Organization; ITC – International Trade Center; UNCTAD – UN Trade & Development. **WTO_world_tariff_profiles25**, 2025. Acesso em 10.07.2025. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_tariff_profiles25_e.htm>.

⁵⁸ _____.

⁵⁹ _____.

⁶⁰ GALVÃO, Marcos; LEME, Rafael. **Brasil e China: convergência pragmática, estabilidade e progresso constante**. In CEBC_CARTA BRASIL-CHINA - Parcerias que Moldam o Futuro: 50 Anos De Relações Diplomáticas Brasil-China, n. Edição Especial-Agosto, 2024, ago. 2024. Acesso: 25.08.2025 – CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China: <<https://www.cebc.org.br/2024/08/15/edicao-especial-50-anos-de-relacoes-brasil-china/>>.

como a substituição de fornecedores agrícolas americanos durante os embates tarifários — quanto por expor vulnerabilidades em setores estratégicos. O ambiente global, cada vez mais fragmentado e imprevisível, exige que o Brasil amplie sua capacidade de leitura dos movimentos geoeconômicos e adapte sua atuação para preservar interesses nacionais e explorar de forma mais eficiente as oportunidades dessa parceria.

Nesse cenário, destaca-se um elemento recente, mas já central na política externa chinesa: o regime de sanções, formal e informal. Inspirado no uso de instrumentos econômicos por outras potências, especialmente os Estados Unidos, a China estruturou um arcabouço legal para aplicar sanções a Estados, empresas e setores considerados estratégicos, e, paralelamente, consolidou práticas informais, como barreiras técnicas, administrativas e diplomáticas, usadas como instrumentos de coerção econômica. Embora o impacto direto desse regime sobre o Brasil tenha sido limitado até agora, episódios relacionados a barreiras sanitárias e restrições pontuais de exportação mostram como esse mecanismo pode influenciar a dinâmica comercial bilateral.

Nesse contexto, este relatório analisa o regime de sanções da China, em suas dimensões formal e informal, e suas implicações para o comércio bilateral com o Brasil. Avaliam-se episódios que, embora não tenham sido oficialmente reconhecidos como sanções pelas autoridades brasileiras, afetaram a dinâmica das trocas comerciais, além de exemplos emblemáticos envolvendo outros países. Esses casos ajudam a compreender práticas que, no futuro, também podem ser aplicadas contra o Brasil, dependendo de como evoluam as relações políticas e econômicas com Pequim.

A análise também contempla o contexto das relações comerciais entre Estados Unidos e China, considerando que sanções, tarifas e acordos firmados entre essas potências impactam, direta ou indiretamente, o fluxo de comércio entre Brasil e China e as operações de empresas brasileiras integradas às cadeias globais. Esse recorte reforça a necessidade de entender os riscos associados a uma alta concentração de dependência em um único parceiro e o dilema estratégico do Brasil: como sustentar uma posição de equilíbrio entre EUA e China sem comprometer interesses econômicos e comerciais de longo prazo.

2. Panorama do Regime de Sanções da China

2.1. Histórico e motivações

A trajetória da China no regime de sanções é marcada, em um primeiro momento, pela condição de alvo recorrente de medidas restritivas impostas por potências ocidentais. Desde a fundação da República Popular, em 1949, o país enfrentou episódios que reforçaram a percepção de vulnerabilidade externa e estimularam a busca por instrumentos próprios de retaliação e dissuasão.

Nos anos 1950, após a intervenção chinesa na Guerra da Coreia, os Estados Unidos ampliaram o embargo comercial originalmente imposto à União Soviética para incluir a China, estabelecendo um bloqueio econômico e tecnológico quase total. Esse período de isolamento fortaleceu, no plano interno, a convicção de que o desenvolvimento autônomo

era essencial para a sobrevivência nacional e para reduzir a dependência de atores externos.⁶¹

Décadas depois, em 1989, os eventos da Praça Tiananmen desencadearam uma nova onda de sanções, dessa vez liderada pelos Estados Unidos, pela então Comunidade Europeia e por outros países ocidentais. As restrições incluíram o embargo à venda de armamentos e a suspensão da cooperação tecnológica, medidas que, no caso europeu, permanecem formalmente em vigor até hoje.⁶² Esses episódios deixaram evidente para Pequim que sua crescente integração à economia global não a tornava imune a ações punitivas unilaterais.

A partir da década de 1990, o país passou a adotar uma postura mais pragmática. O ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, expandiu de forma expressiva sua participação nas cadeias globais de comércio e investimento, mas também expôs a economia chinesa a novos riscos decorrentes de disputas políticas e comerciais. Essa experiência mostrou a necessidade de construir instrumentos internos para responder de forma proporcional ou preventiva a pressões externas.⁶³

Esses aprendizados — isolamento econômico, vulnerabilidade tecnológica e pressão política — levaram a China a desenvolver um regime híbrido de sanções, que combina medidas formais, amparadas em arcabouço legal, com práticas informais mais flexíveis. Esse regime tem como objetivo não apenas proteger interesses estratégicos, como soberania, segurança nacional e desenvolvimento, mas também projetar poder econômico e político, sinalizando a capacidade de influenciar o comportamento de outros atores no sistema internacional.

2.2. Estrutura legal e aplicação de sanções formais

O regime de sanções da China é sustentado por um arcabouço legal robusto, desenvolvido a partir da década de 1990 e significativamente ampliado após 2019, em resposta à intensificação das pressões externas, como a guerra comercial com os Estados Unidos. Esse conjunto de normas oferece ao governo instrumentos formais para adotar medidas punitivas ou restritivas contra governos, empresas ou indivíduos estrangeiros considerados uma ameaça aos interesses nacionais.

A tabela a seguir resume os principais instrumentos legais:

Instrumento Legal	Ano	Objetivo	Mecanismos de aplicação
Lei de Comércio Exterior	1994 (revisões em 2004, 2016 e 2022)	Regular exportações e importações, garantindo margem de ação em casos de ameaça externa ou proteção de setores estratégicos.	Controle de licenças, ajuste de tarifas, suspensão de exportações e importações.

⁶¹ TZINIERIS, Sarah; CHAUHAN, Rishika. China’s Arrival in the Great Sanctions Game: A Learnt Response, Made by America. **Journal of Asian Security and International Affairs**, v. 12, n. 1, p. 81–108, mar. 2025.

⁶² _____.

⁶³ _____.

Lei de Investimento Estrangeiro	2020	Regulamentar a entrada de capital estrangeiro e proteger setores sensíveis.	Restrições a setores estratégicos, revisão de investimentos e medidas recíprocas.
Lista de Entidades Não Confiáveis	2020	Penalizar empresas estrangeiras que prejudiquem interesses nacionais ou que cumpram sanções externas contra entidades chinesas.	Restrições operacionais, bloqueio de contratos, proibição de comércio e penalidades financeiras.
Lei de Controle de Exportações	2020	Proteger tecnologias e bens de uso dual (civil e militar).	Licenciamento obrigatório, cotas de exportação e proibições específicas.
Estatuto de Bloqueio	2021	Neutralizar efeitos de sanções extraterritoriais impostas por outros países.	Proibição de cumprimento dessas sanções por empresas chinesas, possibilidade de compensação por perdas.
Lei de Segurança de Dados	2021	Proteger dados estratégicos e sensíveis para a segurança nacional.	Controle de fluxos de dados, auditorias e penalidades.
Lei Antissanções Estrangeiras	2021	Criar base jurídica para contramedidas contra países que imponham sanções à China.	Congelamento de ativos, restrições de visto e proibição de transações comerciais.
Lei de Relações Exteriores	2023	Centralizar a formulação da política externa, incluindo medidas restritivas.	Coordenação legal de sanções e maior previsibilidade no processo de decisão.

Fonte: TZINIERIS, Sarah; CHAUHAN, Rishika. *China's Arrival in the Great Sanctions Game: A Learnt Response, Made by America. Journal of Asian Security and International Affairs*, v. 12, n. 1, p. 81–108, mar. 2025

Esse arcabouço garante previsibilidade interna, ao formalizar instrumentos de resposta, e flexibilidade externa, ao permitir que as autoridades calibrem o alcance e a intensidade das sanções de acordo com a gravidade de cada situação. Além disso, reforça a capacidade da China de projetar poder econômico sem comprometer, de imediato, a estabilidade das cadeias globais de valor.

A aplicação prática dessas normas se materializa nas chamadas sanções formais, que são medidas punitivas adotadas com base explícita nessas legislações. Elas são caracterizadas por:

- Base jurídica clara, que garante legitimidade interna e transparência externa;
- Aplicação seletiva, voltada principalmente a setores estratégicos como defesa, tecnologia, segurança nacional e disputas territoriais;
- Função dissuasória, sinalizando capacidade de resposta sem provocar rupturas amplas no comércio global.

Casos recentes ilustram essa dinâmica⁶⁴:

⁶⁴ TZINIERIS, Sarah; CHAUHAN, Rishika. *China's Arrival in the Great Sanctions Game: A Learnt Response, Made by America. Journal of Asian Security and International Affairs*, v. 12, n. 1, p. 81–108, mar. 2025.

- Em 2021, após sanções coordenadas de Estados Unidos, União Europeia, Reino Unido e Canadá relacionadas a Xinjiang, Pequim aplicou sanções recíprocas a autoridades, parlamentares e instituições desses países. Em 1º de maio de 2025, como parte de um movimento de reaproximação com a União Europeia, a China suspendeu as sanções impostas a cinco parlamentares europeus.⁶⁵
- Em 2023 e 2024, empresas norte-americanas do setor de defesa, como Lockheed Martin e Raytheon, foram incluídas na Lista de Entidades Não Confiáveis em resposta ao fornecimento de armamentos a Taiwan. As medidas impostas pela China proibiram essas empresas de realizar importações e exportações relacionadas ao mercado chinês, suspenderam novos investimentos no país, barraram a entrada de executivos em território chinês e cancelaram vistos e permissões de residência de funcionários. Pequim também anunciou multas equivalentes ao dobro dos valores dos contratos de venda de armas para Taiwan, com pagamento previsto em até quinze dias.⁶⁶

Desde a Guerra da Coreia, os Estados Unidos incorporaram as sanções formais como elemento permanente de sua política externa e de segurança, aplicando restrições econômicas, tecnológicas e comerciais de forma contínua. Esse padrão se intensificou a partir de 2018, durante o governo Trump, quando tarifas elevadas e políticas comerciais mais agressivas ampliaram a pressão sobre a China. Pequim, por sua vez, só passou a estruturar um regime formal de sanções após esse período, criando um arcabouço legal que ainda é recente e cujo uso se mantém cauteloso, limitado a aplicações pontuais e direcionadas a setores estratégicos.

2.3 – Sanções informais

As sanções informais da China consistem em medidas de pressão econômica e política aplicadas sem respaldo legal explícito, mas com efeitos práticos relevantes. Esse tipo de ação oferece flexibilidade e garante negação plausível, reduzindo custos diplomáticos e o risco de retaliações jurídicas internacionais.

Essas medidas são aplicadas, principalmente, por meio de:

- barreiras técnicas e sanitárias, como inspeções rigorosas ou suspensão de importações sob justificativa regulatória;
- boicotes organizados, com campanhas promovidas direta ou indiretamente por autoridades e pela mídia estatal;
- retardamento de processos alfandegários ou licenças de exportação, dificultando a operação de empresas estrangeiras;
- restrição de fluxos turísticos ou culturais, usadas como sinal de descontentamento político.

⁶⁵ NILSSON-JULIEN, Estelle. **China lifts sanctions on five EU lawmakers, says European Parliament**. Acesso: 20.08.2025. Disponível em: <<https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/01/china-lifts-sanctions-imposed-on-five-lawmakers-in-2021-eu-parliament-says>>.

⁶⁶ REUTERS. **China sanctions Lockheed Martin, Raytheon over Taiwan arms sales**. Reuters, 16 fev. 2023.

Casos relevantes ilustram a aplicação dessas sanções⁶⁷:

- Em 2010, durante a disputa com o Japão pelas ilhas Diaoyu/Senkaku, houve interrupções não declaradas na exportação de terras raras por cerca de dois meses. Embora análises posteriores, com base em dados da UN COMTRADE, tenham relativizado a existência de um embargo formal, o episódio consolidou a percepção internacional de que Pequim pode instrumentalizar fluxos comerciais estratégicos para fins geopolíticos.⁶⁸
- Em 2016, a aprovação da instalação do sistema antimísseis THAAD na Coreia do Sul desencadeou fortes reações da China, que passou a adotar medidas de retaliação não declaradas. Empresas sul-coreanas, especialmente do grupo Lotte, enfrentaram inspeções rigorosas e obstáculos regulatórios, enquanto setores como turismo, varejo, cosméticos e entretenimento sofreram quedas acentuadas na receita. O fluxo de turistas chineses para a Coreia do Sul caiu pela metade nos primeiros nove meses de 2017, resultando em perdas estimadas em US\$ 6,5 bilhões, segundo a *Korea Tourism Organization*. A crise também afetou o crescimento econômico sul-coreano, reduzindo cerca de 0,4 ponto percentual do PIB no período. As relações só começaram a se normalizar em 2017, após negociações que levaram Seul a reiterar que o sistema não tinha como alvo a China nem comprometia sua segurança estratégica.⁶⁹
- Entre 2021 e 2023, a China impôs restrições alfandegárias e comerciais à Lituânia, oficialmente justificadas por fundamentos regulatórios, mas amplamente interpretadas como uma resposta política à decisão do país de permitir a abertura de um escritório de representação de Taiwan em Vilnius, sua capital. O escritório, inaugurado em novembro de 2021 com o nome “*Taiwanese Representative Office in Lithuania*”, contrariou a prática usual de utilizar o termo “Taipéi” nessas representações, o que foi entendido por Pequim como um desafio direto à sua política de “uma só China”. Como reação, o governo chinês retirou seu embaixador de Vilnius, rebaixou as relações diplomáticas e, paralelamente, passou a aplicar barreiras comerciais que impactaram exportações e cadeias de suprimentos que envolviam empresas lituanas.⁷⁰
- Situação semelhante ocorreu em 2010, quando o Comitê Norueguês do Nobel concedeu o Prêmio Nobel da Paz ao dissidente chinês Liu Xiaobo, preso por ter

⁶⁷ TZINIERIS, Sarah; CHAUHAN, Rishika. China’s Arrival in the Great Sanctions Game: A Learnt Response, Made by America. *Journal of Asian Security and International Affairs*, v. 12, n. 1, p. 81–108, mar. 2025.

⁶⁸ EVENETT, Simon; FRITZ, Johannes. **Revisiting the China–Japan Rare Earths dispute of 2010**. Acesso: 15.08.2025. Disponível em: <<http://cepr.org/voxeu/columns/revisiting-china-japan-rare-earths-dispute-2010>>.

⁶⁹ REUTERS. **China, South Korea agree to mend ties after THAAD standoff** | Reuters. Acesso: 29.08.2025. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/world/china-south-korea-agree-to-mend-ties-after-thaad-standoff-idUSKBN1D003C/>>.

⁷⁰ REUTERS. **Taiwan opens office in Lithuania, brushing aside China opposition** | Reuters. Acesso: 20.08.2025. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/china/taiwan-opens-office-lithuania-brushing-aside-china-opposition-2021-11-18/>>.

liderado um manifesto em defesa de reformas democráticas. Pequim considerou a premiação uma afronta direta à sua soberania e respondeu com um congelamento diplomático e econômico das relações bilaterais. Exportadores noruegueses, especialmente do setor de salmão, enfrentaram severas barreiras comerciais, ficando praticamente excluídos do mercado chinês por anos. As relações só foram normalizadas em 2016, após negociações prolongadas e um acordo que incluiu declarações norueguesas reconhecendo a política de “uma só China” e reforçando o compromisso de respeito à integridade territorial chinesa.⁷¹

Essas práticas mostram como a China utiliza sanções informais para modular sua resposta em disputas específicas, aplicando pressão econômica e política sem romper totalmente relações comerciais nem atrair retaliações legais formais.

3. Relação Brasil–China no Governo Bolsonaro (2019–2022)

3.1. Panorama do comércio bilateral

Entre 2019 e 2022, a China consolidou-se como o principal parceiro comercial do Brasil, posição que ocupa desde 2009. A corrente de comércio — soma das exportações e importações entre os dois países — manteve trajetória de crescimento, mesmo diante das tensões políticas internas e externas e dos efeitos econômicos da pandemia de Covid-19. Em 2021, esse fluxo atingiu US\$135,5 bilhões, com um superávit brasileiro de US\$ 40,2 bilhões, equivalente a aproximadamente 65% de todo o saldo positivo da balança comercial brasileira naquele ano.⁷²

Esse desempenho foi sustentado, principalmente, pela forte demanda chinesa por commodities brasileiras — produtos básicos com baixo grau de industrialização e preços definidos pelo mercado internacional, como soja, minério de ferro, petróleo bruto, carne bovina e celulose. Em contrapartida, as importações brasileiras vindas da China foram dominadas por bens manufaturados de maior valor agregado, incluindo máquinas, equipamentos, insumos industriais, semicondutores e produtos químicos.

Padrão esse, consolidado ao longo das últimas décadas, continua a revelar uma assimetria estrutural: o Brasil exporta, principalmente, commodities de baixo valor agregado, enquanto importa bens industriais e tecnológicos de maior complexidade. Apesar dessa dependência, o comércio bilateral demonstrou resiliência, sustentado por mecanismos institucionais consolidados como a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban), que, em 2022, reforçou o compromisso de ambos

⁷¹ REUTERS. **Norway, China normalize ties after Nobel Peace Prize row** | Reuters. Acesso: 29.08.2025. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/world/norway-china-normalize-ties-after-nobel-peace-prize-row-idUSKBN1480R4/>>.

⁷² COELHO, Alexandre R.; MELLO, Rafaela. **Fortalecendo laços comerciais: o papel das instituições bilaterais e multilaterais nas relações entre Brasil e China** - Revista Brasileira de Comércio Exterior - FUNCEX - Centro de Estudos do Comércio Exterior. Número 158 - Ano XXXVIII, Março de 2024. Acesso: 20.08.2025. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/RBCE158_AlexandreCoelho&RafaelaMello.pdf>.

os países com a manutenção dos fluxos comerciais e a ampliação de parcerias estratégicas.⁷³

3.2. Medidas sanitárias e barreiras técnicas

Durante o governo Bolsonaro, não foram registradas sanções formais impostas pela China contra o Brasil. Contudo, ocorreram episódios de medidas sanitárias e de barreiras técnicas, que são mecanismos utilizados para garantir padrões de qualidade e segurança dos produtos, mas que também podem funcionar como sanções informais. Esses eventos impactaram, principalmente, o setor de proteínas animais.

- Suspensões por BSE (2019 e 2021): Em 2019, o Brasil suspendeu voluntariamente as exportações de carne bovina para a China após a detecção de um caso atípico de BSE (Encefalopatia Espongiforme Bovina), popularmente conhecida como “vaca louca”. A medida foi técnica e baseada em protocolos bilaterais previamente acordados, e as exportações foram retomadas rapidamente.⁷⁴
- Em 2021, novos casos de BSE levaram à suspensão das exportações brasileiras de carne bovina para a China entre setembro e dezembro, afetando embarques avaliados em cerca de US\$4 bilhões anuais e pressionando os preços no mercado interno. Embora oficialmente classificada como medida técnica, conforme os protocolos sanitários bilaterais, a demora na liberação foi interpretada por analistas como um sinal da capacidade de barganha de Pequim e da vulnerabilidade brasileira diante da elevada concentração de suas exportações em um único mercado.⁷⁵
- Em 2021, a produção de vacinas no Brasil foi afetada por atrasos no envio de Ingredientes Farmacêuticos Ativos (IFAs) da China, que paralisaram temporariamente a fabricação da CoronaVac, pelo Instituto Butantan, e da AstraZeneca, pela Fiocruz. Embora Pequim tenha atribuído os atrasos a problemas logísticos e ao elevado volume global de pedidos, autoridades do Butantan apontaram que declarações hostis de representantes do governo brasileiro à China podem ter influenciado a demora. Esses entraves impactaram diretamente o ritmo da campanha de imunização no país, com milhões de doses produzidas fora do cronograma previsto.⁷⁶

⁷³ _____.

⁷⁴AGÊNCIA BRASIL. **China retoma importações de carne bovina do Brasil**. 2019. Acesso em: 25 ago. 2025. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-06/china-retoma-importacoes-de-carne-bovina-do-brasil>>.

⁷⁵ HARRIS, Bryan; TERAZONO, Emiko; WHITE, Edward. **China mantém veto à compra de carne brasileira e deixa autoridades perplexas**. Acesso em: 26.08.2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/china-mantem-veto-a-compra-de-carne-brasileira-e-deixa-autoridades-perplexas.shtml>>. CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Liberação das exportações de carne bovina do Brasil para a China e impactos no mercado**. Acesso em: 26.08.2025. Disponível em: <<https://cnabrasil.org.br/>>.

⁷⁶ BERTONI, Estevão. **O impacto da suspensão da produção de vacinas no Brasil - Nexo Jornal**. Acesso em: 20.08.2025. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2021/05/17/o-impacto-da-suspensao-da-producao-de-vacinas-no-brasil>>. TRAVASSOS, Ellen. **Falas do governo sobre China**

Esses episódios mostram que barreiras sanitárias e técnicas, ainda que justificadas por protocolos regulatórios ou fatores externos, podem gerar impactos relevantes para setores estratégicos do Brasil. A dificuldade em comprovar seu caráter punitivo dá à China flexibilidade para negar intenções políticas e evitar atritos diplomáticos.

O Brasil, por sua vez, adotou uma postura pragmática, tratando as ocorrências como questões técnicas e priorizando negociações bilaterais para garantir a retomada das exportações. Associações do agronegócio seguiram essa linha, reconhecendo a importância do mercado chinês e evitando discursos hostis que pudessem comprometer o relacionamento comercial e político com a China.

4. Relação Brasil-China no Governo Lula (2023-2025)

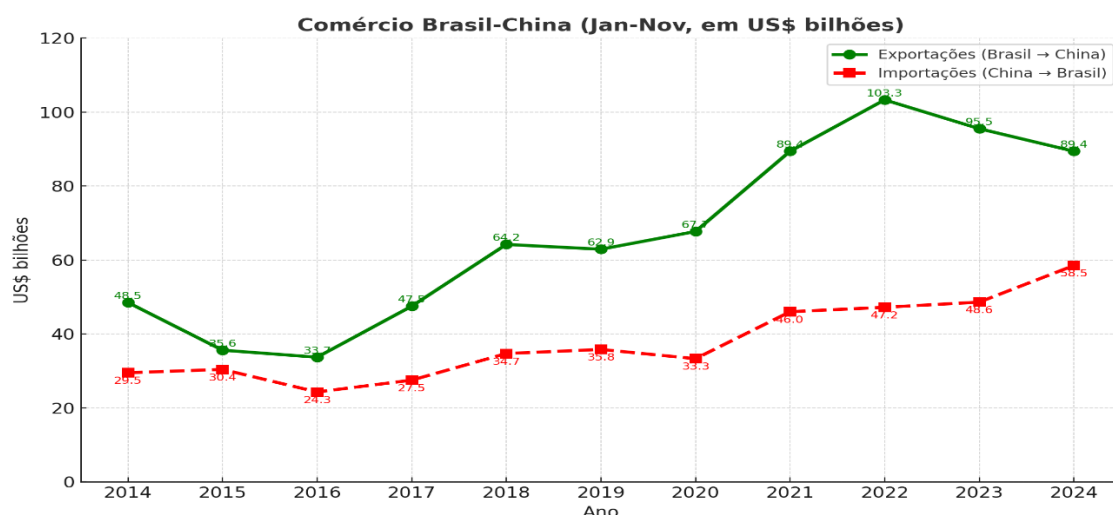
4.1. Panorama da Relação Comercial entre Brasil e China (jan-nov de 2024)

Entre janeiro e novembro de 2024, as importações brasileiras provenientes da China totalizaram US\$ 58,5 bilhões, o que representa um crescimento de 20,4% em relação ao mesmo período de 2023 e marca o maior valor da série histórica para os 11 primeiros meses do ano. Em sentido oposto, as exportações brasileiras para a China registraram queda de 6,4%, alcançando US\$ 89,4 bilhões, a primeira retração desde 2018.⁷⁷ Como resultado, a corrente comercial entre os dois países atingiu US\$ 147,8 bilhões, com expansão de 2,6% em comparação ao ano anterior.

Dessa forma, o saldo da balança permaneceu positivo para o Brasil, com superávit de US\$ 30,9 bilhões. Esses números reforçam a centralidade da China como principal parceiro comercial do Brasil, evidenciando a relevância contínua dessa relação para a economia brasileira. Veja o gráfico abaixo que consolida essas informações.

afetam liberação de insumos, diz Butantan. Acesso em: 29.08.2025. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/falas-do-governo-sobre-china-afetam-liberacao-de-insumos-diz-butantan/>>.

⁷⁷ CARIELLO, Tulio e AMIGO, Camila. Puxadas por carros eletrificados, importações com origem na China atingem recorde in Carta Brasil-China – Ed. 39, Dezembro, 2024.

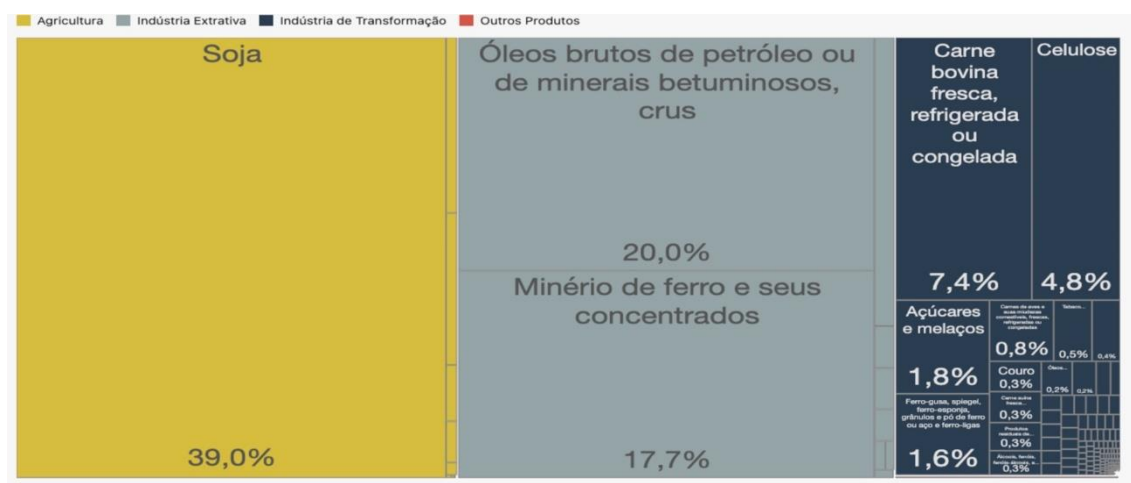


Fonte: Elaboração com base em MDIC/CEBC – Carta Brasil Ed. 39. Dez 2024.

A pauta exportadora brasileira para a China continua concentrada em poucos produtos básicos. A soja segue na liderança com 39% das exportações. Em seguida, vem petróleo e minério de ferro, respondendo por 20% e 17,7% das exportações, respectivamente. Entre os demais itens de destaque estão a carne bovina (7,4%) e a celulose (4,9%). Produtos de maior valor agregado ainda representam participação marginal, evidenciando a forte dependência do Brasil de commodities minerais e agrícolas na relação com a China.⁷⁸

Esse perfil reforça tanto a importância do mercado chinês para a economia brasileira quanto os desafios de diversificação da pauta exportadora e de agregação de valor às exportações nacionais. Veja o gráfico abaixo que consolida essas informações.

Produtos exportados pelo Brasil para a China – Jan-Ago 2025



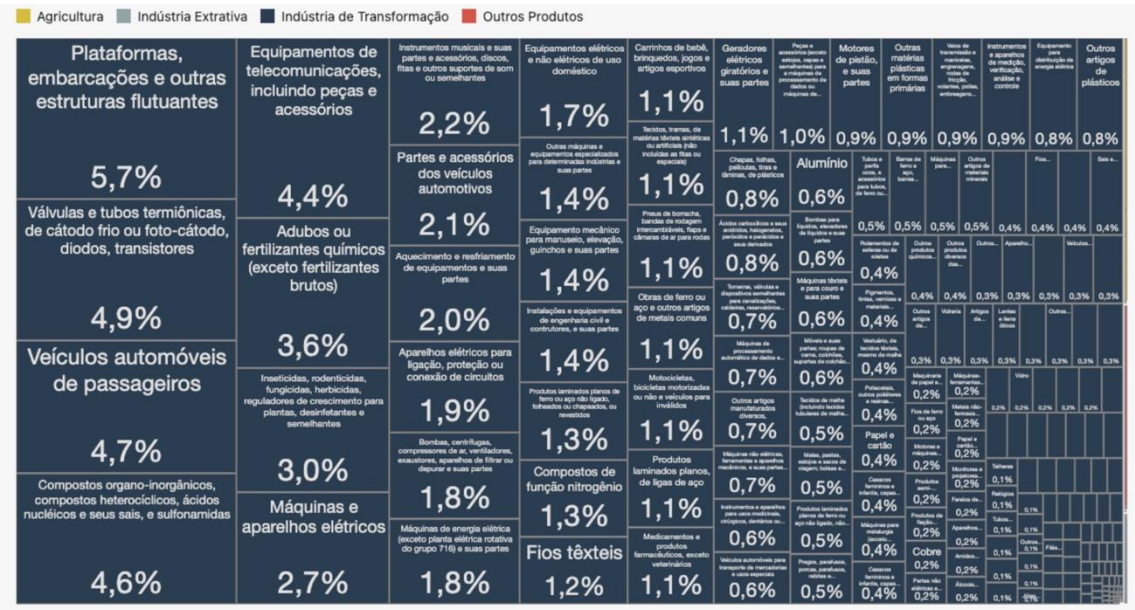
Fonte: MDIC – ComexStat - <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

⁷⁸ MDIC – COMEX STAT. Dados das Exportações para a China em 2025. Acesso em: 25.09.2025. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>.

A pauta de importações brasileiras oriundas da China é marcada por uma forte presença de produtos industrializados e de maior complexidade tecnológica. Os principais itens são plataformas, embarcações e outras estruturas flutuantes (5,7%), válvulas e tubos termiônicos, de cátodo frio ou foto-cátodo, diodos e transistores (4,9%), veículos automóveis de passageiros (4,7%) e compostos organo-inorgânicos e químicos (4,6%). Também se destacam as compras de adubos e fertilizantes químicos (3,6%), máquinas e aparelhos elétricos (2,7%), além de uma ampla gama de produtos manufaturados — como instrumentos musicais, partes e acessórios de veículos automotivos, alumínio e artigos plásticos — que aparecem em percentuais menores, mas revelam a diversidade da pauta importadora.⁷⁹

Esse perfil demonstra a dependência brasileira de insumos industriais, bens intermediários e manufaturados chineses, refletindo a posição complementar entre as duas economias: o Brasil exporta majoritariamente commodities e importa, em contrapartida, produtos de maior valor agregado. Veja o gráfico abaixo que consolida essas informações.

Produtos importados pelo Brasil vindos da China – Jan-Ago 2025



Fonte: MDIC – ComexStat - 4.2. Retomada da diplomacia econômica

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2023, marcou um reposicionamento estratégico da diplomacia econômica brasileira em relação à China. Essa reaproximação foi simbolizada pela Cúpula Brasil-China, realizada em Pequim entre 11 e 14 de abril de 2023, que contou com uma delegação de mais de 240 autoridades, parlamentares e empresários brasileiros. Durante o encontro com o presidente Xi Jinping, foram assinados 15 memorandos de entendimento e 20 acordos abrangendo áreas como

⁷⁹ MDIC – COMEX STAT. Dados das Exportações para a China em 2025. Acesso em: 25.09.2025. Disponível em: <<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>>.

tecnologia, agricultura, infraestrutura, economia digital, desenvolvimento sustentável e cooperação espacial, com compromissos bilaterais estimados em cerca de R\$50 bilhões.⁸⁰

Um dos avanços mais significativos foi a operacionalização do comércio em moedas locais, fruto de um memorando assinado entre o Banco Central do Brasil e o Banco do Povo da China. Em 29 de setembro de 2023, ocorreu a primeira transação comercial liquidada diretamente em real e yuan, intermediada pelo Banco da China no Brasil. Essa medida, prevista no Plano Estratégico de Cooperação Brasil–China 2022–2031, busca reduzir a dependência do dólar, diminuir custos de transação e ampliar a competitividade de empresas brasileiras no mercado chinês.⁸¹

A agenda bilateral não se restringiu ao comércio. Em julho de 2024, o vice-presidente Geraldo Alckmin visitou a China para participar das comemorações dos 200 anos de relações diplomáticas e do Ano do Brasil no BRICS. Nessa ocasião, foi firmado um acordo de extensão da validade de vistos para turismo e negócios de cinco para dez anos, facilitando a mobilidade de profissionais e ampliando os intercâmbios educacionais, culturais e empresariais entre os dois países.⁸²

Esse conjunto de ações reforça o caráter institucional da relação Brasil–China, sustentado por instrumentos como a Cosban e pelo Plano Estratégico 2022–2031. Esses marcos proporcionam estabilidade política e previsibilidade econômica, criando um ambiente favorável para investimentos de longo prazo em setores estratégicos, como energia renovável, infraestrutura e tecnologia de ponta. O anúncio da instalação, no Brasil, de um dos maiores polos da BYD fora da China, voltado para a produção de veículos elétricos, ilustra essa convergência de interesses, com potencial para inserir o país em cadeias produtivas de maior valor agregado.

5. Impacto da guerra comercial EUA–China (2018–2024)

5.1. Aspectos Gerais – Benefícios e Prejuízos

A guerra comercial iniciada em 2018 entre Estados Unidos e China, durante o governo Trump, e mantida com ajustes no governo Biden, alterou profundamente os fluxos

⁸⁰GALVÃO, Marcos; LEME, Rafael. **Brasil e China: convergência pragmática, estabilidade e progresso constante**. In CEBC Carta Brasil-China - Parcerias que Moldam o Futuro: 50 Anos De Relações Diplomáticas Brasil-China, n. Edição Especial-Agosto, 2024, ago. 2024. Acesso: 25.08.2025 – CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China: <<https://www.cebc.org.br/2024/08/15/edicao-especial-50-anos-de-relacoes-brasil-china/>>.

⁸¹ COELHO, Alexandre R.; MELLO, Rafaela. **Fortalecendo laços comerciais: o papel das instituições bilaterais e multilaterais nas relações entre Brasil e China** - Revista Brasileira de Comércio Exterior - FUNCEX - Centro de Estudos do Comércio Exterior. Número 158 - Ano XXXVIII, Março de 2024. Acesso: 20.08.2025. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/RBCE158_AlexandreCoelho&RafaelaMello.pdf](https://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/RBCE158_AlexandreCoelho&RafaelaMello.pdf)>.

⁸²GALVÃO, Marcos; LEME, Rafael. **Brasil e China: convergência pragmática, estabilidade e progresso constante**. In CEBC Carta Brasil-China - Parcerias que Moldam o Futuro: 50 Anos De Relações Diplomáticas Brasil-China, n. Edição Especial-Agosto, 2024, ago. 2024. Acesso: 25.08.2025 – CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China: <<https://www.cebc.org.br/2024/08/15/edicao-especial-50-anos-de-relacoes-brasil-china/>>.

comerciais globais e teve efeitos indiretos sobre o comércio bilateral Brasil–China. Esse contexto é essencial para entender a dinâmica atual das relações econômicas entre os dois países, uma vez que as sanções, retaliações e acordos firmados entre Washington e Pequim moldam de forma colateral os interesses e os fluxos comerciais brasileiros. Dessa forma, justifica-se a inserção desse item 3.3.

Durante o governo Trump, os EUA impuseram tarifas sobre centenas de bilhões de dólares em produtos chineses, sob a justificativa de segurança nacional (Seção 232) e de proteção à propriedade intelectual (Seção 301). A China retaliou com tarifas sobre produtos agrícolas norte-americanos, especialmente soja, milho e carnes. Em 2018, as exportações de soja dos EUA para a China caíram de US\$12,2 bilhões para US\$ 3,1 bilhões, uma redução de cerca de 75%, abrindo espaço para o Brasil ampliar seu fornecimento e atingir uma participação de aproximadamente 70% das importações chinesas de soja.⁸³

Esse redirecionamento beneficiou também outros produtos brasileiros, como milho e algodão, fortalecendo a posição do Brasil nas cadeias agrícolas chinesas. Contudo, essa maior integração trouxe consigo um aumento da dependência brasileira do mercado chinês, o que eleva a vulnerabilidade do país a oscilações de demanda e a eventuais mudanças na política comercial de Pequim.

No governo Biden (2021–2024), apesar de ajustes pontuais na política tarifária, grande parte das tarifas impostas durante o governo Trump foi mantida. Além disso, novas medidas de controle de exportações, especialmente no setor de tecnologia, intensificaram a disputa estratégica entre as duas potências. Esse cenário manteve efeitos indiretos positivos para as exportações agrícolas brasileiras, com destaque para soja, milho e carne bovina.

Entre 2017 e 2024, as importações chinesas de soja do Brasil cresceram cerca de 35%, enquanto as compras dos Estados Unidos recuaram 14%. Atualmente, o Brasil responde por aproximadamente 70% da soja importada pela China e participa de forma relevante no fornecimento de outros produtos, como milho e algodão.⁸⁴

⁸³ BOWN, Chad P. **US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart** | **PIIE**. Acesso em: 27 ago. 2025. Disponível em: <<https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>>. BOWN, Chad P. **Trump's trade war timeline 2.0: An up-to-date guide** | **PIIE**. Acesso em: 27 ago. 2025. Disponível em: <<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/trumps-trade-war-timeline-20-date-guide>>. LACOUME, Simon. **American Soybean Exports Hit by China's Retaliatory Tariffs**. Acesso em: 25.08.2025. Disponível em: <<https://www.coface.com/news-economy-and-insights/from-prosperity-to-decline-u.s.-soybeans-and-the-fallout-of-the-sino-american-trade-war>>. CHOE, Justin; HAMMER, Alexander; MONTGOMERY, Christopher. **U.S. Soybean Exports to China Crushed Amid Rising Trade Tensions**. SSRN. Acesso em: 25.08.2025. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3443445>.

⁸⁴ COLUSSI, Joana *et al.* **The United States, Brazil, and China Soybean Triangle: A 20-Year Analysis**. *farmdoc daily*, v. 14, n. 35, 20 fev. 2024. PEARSON, Samantha. **China Is Building Megaports in South America to Feed Its Need for Crops** - *WSJ*. Acesso em: 25.08.2025. Disponível em: <https://www.wsj.com/world/americas/china-is-building-megaports-in-south-america-to-feed-its-need-for-crops-8831748e?utm_source=chatgpt.com>. POLANSEK, Tom. **US farmers say Brazil keeps edge in China's soy market despite trade truce** | *Reuters*. Acesso em: 25.08.2025. Disponível em:

A dinâmica das relações entre Estados Unidos e China, marcada por ciclos de sanções, tarifas e acordos comerciais, exerce impacto direto e indireto sobre o comércio bilateral entre Brasil e China. Medidas adotadas por Washington — ora de caráter restritivo, ora conciliatório — provocaram reações de Pequim que, em diferentes momentos, abriram oportunidades para exportadores brasileiros ou, em contrapartida, aumentaram a competição e os riscos de dependência excessiva.

A tabela a seguir consolida os principais episódios de sanções e acordos implementados pelos Estados Unidos contra ou a favor da China entre 2018 e 2024, destacando as medidas de retaliação chinesas e seus efeitos sobre o comércio bilateral Brasil–China.

Data	Tipo de sanção dos EUA (com base legal)	Retaliação da China	Impacto para o Brasil
Março 2018	Tarifas de 25% sobre aço e 10% sobre alumínio (Seção 232 do Trade Expansion Act, com base em segurança nacional).	Tarifas chinesas sobre produtos agrícolas e industriais dos EUA.	Abertura para exportações brasileiras de soja e carnes para a China.
Julho 2018	Tarifas de 25% sobre US\$ 34 bilhões em produtos chineses (Seção 301 do Trade Act, proteção de propriedade intelectual).	Retaliação com tarifas equivalentes de 25% sobre US\$ 34 bilhões em produtos norte-americanos, incluindo soja.	Crescimento expressivo das exportações brasileiras de soja.
Set/2018	Tarifas adicionais de 10–25% sobre US\$ 200 bilhões em produtos chineses.	Retaliação com tarifas sobre milho, carnes e manufaturados dos EUA.	Ganho de mercado para Brasil em soja, carnes e milho.
Ago/2019	Novas tarifas sobre US\$ 300 bilhões em produtos chineses (Seção 301).	Suspensão de compras agrícolas dos EUA e novas tarifas retaliatórias.	Consolidação do Brasil como fornecedor-chave para soja e carnes.
2020	Acordo de "Fase 1": compromisso da China em adquirir US\$ 200 bilhões em produtos agrícolas dos EUA.	Retirada parcial de tarifas e retomada de compras pelos EUA.	Normalização parcial para EUA; Brasil manteve níveis elevados de exportações.
2023	Manutenção ampla das tarifas sob Biden, com alguns aumentos — como sobre veículos elétricos e baterias (até 100%).	China diversificou fontes, reduzindo compras de EUA e aumentando importações de países como Brasil, Rússia e outros, fortalecendo sua segurança alimentar.	Aceleração das exportações brasileiras especialmente em soja e soja em grão — China reduziu participação dos EUA.

5.2. Sanções secundárias dos EUA: implicações para o Brasil

A intensificação do uso de sanções pelos Estados Unidos contra a China desde 2018 — reforçada tanto durante os governos Trump quanto Biden — tem ampliado o risco de efeitos indiretos para países e empresas que mantêm relações comerciais com Pequim. Esse fenômeno é conhecido como sanções secundárias: medidas que penalizam entidades

<https://www.reuters.com/world/china/us-farmers-say-brazil-still-has-edge-chinas-soybean-market-despite-trade-truce-2025-05-13/?utm_source=chatgpt.com>.

de terceiros países, inclusive bancos, exportadores ou importadores, que realizem negócios com empresas ou setores chineses sob sanção.

Essas sanções são operacionalizadas principalmente por dois órgãos⁸⁵:

- O *Office of Foreign Assets Control* (OFAC), do Departamento do Tesouro, que aplica sanções financeiras e bloqueios de acesso ao sistema financeiro dos EUA;
- O *Bureau of Industry and Security* (BIS), do Departamento de Comércio, que restringe exportações, transferências de tecnologia e acesso a cadeias globais com componentes norte-americanos.

Para o Brasil, o risco está na interdependência com a China em setores estratégicos como agronegócio, mineração, energia, tecnologia e infraestrutura. Um exemplo hipotético: uma exportadora brasileira de soja que, além de fornecer à China, utilize serviços financeiros em dólares de bancos norte-americanos, pode enfrentar dificuldades se a contraparte chinesa estiver na lista de entidades sancionadas pelo OFAC. Isso vale para empresas brasileiras que pretendam participar de projetos em áreas sensíveis, como semicondutores, tecnologia 5G ou inteligência artificial.

Casos recentes envolvendo outros países ilustram o alcance dessas medidas:

- Bancos europeus e asiáticos foram penalizados por intermediar transações com empresas chinesas incluídas em listas de restrição ligadas a violações de direitos humanos em Xinjiang e apoio militar à Rússia;⁸⁶
- Empresas de logística e tecnologia sofreram bloqueios por exportar bens que utilizavam componentes de origem norte-americana, mesmo quando a produção final não estava nos EUA.⁸⁷

Esse ambiente cria três desafios principais para empresas brasileiras:

1. **Risco financeiro:** possibilidade de bloqueio de transações em dólar ou exclusão de bancos e plataformas internacionais;
2. **Risco operacional:** interrupção de cadeias de suprimentos, especialmente em setores com insumos de alta tecnologia;
3. **Risco jurídico e reputacional:** necessidade de cumprimento das normas de “*sanctions compliance*” para evitar penalidades ou restrições futuras.

Além disso, a lógica extraterritorial dessas medidas coloca o Brasil em posição vulnerável. Ao mesmo tempo em que amplia relações com a China, o país precisa monitorar de perto a evolução dos regimes de sanções dos EUA e de seus aliados, sob pena de ver setores inteiros paralisados por restrições externas. Isso é ainda mais relevante

⁸⁵ CHORZEMPA, Martin; LOVELY, Mary E.; WAN, Yuting (Christine). **The Rise of US Economic Sanctions on China: Analysis of a New PIIE Dataset**. SSRN Electronic Journal, 2024.

⁸⁶ REUTERS. **US hits Chinese, Russian firms over Moscow military aid** | Reuters. Acesso em: 31 ago. 2025. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/us-hits-chinese-russian-firms-over-moscow-military-aid-2023-09-25/>>.

⁸⁷ CHORZEMPA, Martin; LOVELY, Mary E.; WAN, Yuting (Christine). **The Rise of US Economic Sanctions on China: Analysis of a New PIIE Dataset**. SSRN Electronic Journal, 2024.

no contexto atual, em que Washington utiliza a centralidade do dólar e do sistema financeiro internacional como instrumento de pressão política e comercial.

Para reduzir riscos, empresas e governo brasileiro podem:

- Implantar processos robustos de compliance em comércio exterior e finanças, com monitoramento contínuo das listas de sanções;
- Diversificar parceiros financeiros e logísticos, reduzindo a exposição ao sistema norte-americano em operações específicas;
- Estabelecer diálogo institucional com autoridades norte-americanas e multilaterais para antecipar mudanças regulatórias e buscar salvaguardas em negociações comerciais.

Quadro-Resumo – Sanções Secundárias dos EUA e Impactos para o Brasil

Tipo de sanção	Mecanismo de aplicação	Exemplo de impacto para empresas brasileiras
Financeira	Bloqueio de acesso ao sistema bancário dos EUA e congelamento de ativos ligados a entidades sancionadas.	Exportadora brasileira de soja ou minério tem pagamentos bloqueados por usar banco que intermediou operação com empresa chinesa sancionada.
Comercial	Restrição de exportações, importações ou serviços relacionados a empresas na lista do OFAC ou BIS.	Fabricante brasileiro que exporta insumos industriais para a China vê seus contratos suspensos ao incluir tecnologia com componentes norte-americanos.
Tecnológica	Proibição de venda ou transferência de tecnologia dos EUA para empresas parceiras de entidades sancionadas.	Startups brasileiras em parceria com empresas chinesas de IA perdem acesso a softwares e chips licenciados por empresas norte-americanas.
Jurídica e Reputacional	Penalidades e processos legais para empresas que desrespeitem normas de compliance de sanções.	Multas ou exclusão de contratos internacionais por falhas em programas de “due diligence” envolvendo clientes chineses.
Logística e Cadeias Globais	Restrições em transportadoras, seguradoras ou operadores internacionais que lidem com empresas sancionadas.	Exportação de carnes brasileiras é retida em portos internacionais por envolvimento indireto com empresas listadas em sanções.

6. Dilemas geoeconômicos e vulnerabilidades do Brasil em relação à China

A rivalidade crescente entre Estados Unidos e China mantém o Brasil em um estado de atenção constante. Cada movimento econômico, político ou tecnológico pode ser interpretado como aproximação com um dos lados, e essa percepção pode resultar em pressões, barreiras comerciais ou até sanções que afetam diretamente empresas e cadeias produtivas.

A geoeconomia, entendida como o uso de tarifas, sanções, investimentos e fluxos financeiros para atingir objetivos políticos, passou a moldar de forma estrutural o comércio global. Desde o primeiro mandato de Donald Trump, e de maneira renovada em 2025, os EUA utilizam tarifas e sanções para redesenhar cadeias produtivas e limitar a expansão chinesa. Paralelamente, a China amplia seu alcance por meio de investimentos em infraestrutura, domínio de cadeias críticas e financiamento externo, consolidando sua influência econômica.

Para o Brasil, os desafios são evidentes: o país se beneficia do comércio com a China — seu principal parceiro comercial — mas depende dos EUA em setores como tecnologia, segurança cibernética e cadeias industriais. Essa dupla dependência amplia a vulnerabilidade a represálias de ambos os lados. Exemplos internacionais demonstram os riscos:

- A Coreia do Sul sofreu restrições chinesas após instalar um sistema antimísseis norte-americano;
- A Lituânia foi alvo de sanções informais da China depois de abrir um escritório de representação de Taiwan;
- A Austrália enfrentou barreiras comerciais em vinhos, cevada e outros setores após divergências políticas com Pequim.

No caso brasileiro, ainda que raramente reconhecidas publicamente, sanções informais da China já afetaram cadeias produtivas, como as suspensões de compras de carne bovina e os atrasos na liberação de insumos farmacêuticos durante a pandemia (conforme visto na Seção 3). Essas ações, justificadas como medidas técnicas ou regulatórias, geraram impactos concretos sobre exportações e produção, reforçando como a alta interdependência com a China amplia a exposição a riscos.

Além desse quadro, cresce o risco de sanções secundárias dos EUA. Empresas brasileiras que fecharem contratos ou ampliarem parcerias com companhias chinesas listadas em sanções norte-americanas podem ser penalizadas de forma indireta. Essas sanções podem incluir desde o bloqueio de transações financeiras em dólares até a perda de acesso a insumos e tecnologias de origem norte-americana. Esse tipo de pressão, já aplicado em países europeus e asiáticos, coloca o Brasil e suas empresas em uma posição delicada ao negociar com a China, especialmente em setores sensíveis como tecnologia, defesa, telecomunicações e energia.

Para as empresas brasileiras, esse cenário exige planejamento e gestão ativa de riscos. Algumas medidas fundamentais incluem:

- Diversificar mercados de exportação para reduzir a dependência de um único destino;
- Investir em produtos de maior valor agregado para aumentar a competitividade e reduzir vulnerabilidades;
- Monitorar de forma contínua sanções e regulações internacionais, especialmente as listas do OFAC e do Departamento de Comércio dos EUA, para evitar exposição inadvertida;
- Ampliar redes de relacionamento internacional para garantir mais alternativas e previsibilidade em negociações;
- Fortalecer programas de compliance e *due diligence* para atender às exigências legais e financeiras de bancos e parceiros internacionais.

Esse é o novo normal do comércio global: pressões, sanções, coerções e riscos regulatórios serão parte permanente do ambiente de negócios. Compreender a lógica geoeconômica e antecipar seus desdobramentos é essencial para proteger margens, preservar contratos e manter a continuidade das operações internacionais do Brasil.

CAPÍTULO IV

CONCLUSÕES FINAIS E SUGESTÕES DE POLÍTICAS

O Brasil se defronta, atualmente, com uma de suas maiores crises internacionais: confronto tarifário e político com os EUA, dependência comercial e de investimentos com a China, e seu papel no BRICS alargado, aliando-se a China, Rússia e Índia e afastando-se dos EUA. Diante da crise mundial, ressalta-se a necessidade de nova reflexão sobre o sistema econômico internacional, agora a partir da lógica da geoeconomia. O modelo do neoliberalismo e de abertura dos mercados está em discussão, e vários países já partiram para uma nova lógica de políticas econômicas a partir de um novo quadro regulatório, e de direito internacional e que, certamente, orientará políticas industriais, de comércio internacional, de investimentos internacionais, e de relações econômicas entre os parceiros internacionais.

Geoeconomia, em sua concepção atual, é um novo referencial analítico para examinar os impactos econômicos das grandes transformações do mundo contemporâneo, articulando as áreas da Economia, do Direito e das Relações Internacionais. Trata-se do estudo do uso de instrumentos de comércio, investimentos e finanças como instrumentos de guerra econômica, com fins geopolíticos de poder e dominação.

Fatos evidenciam que a governança global atravessa múltiplas crises: guerras, invasões, epidemias, catástrofes climáticas, ataques cibernéticos, endividamentos crescentes, dívidas avolumadas, e desigualdade social, só para alinhar alguns deles.

O Brasil certamente não será um grande *player* no jogo global da geoeconomia. Mas será impactado por políticas praticadas pelos grandes parceiros e terá que responder com políticas apropriadas que amenizem os resultados negativos para a sua economia. Mais além, o uso de instrumentos econômicos por outros países afetará diretamente as atividades das empresas no Brasil obrigando a adoção de novas estratégias de política industrial, exportações e de importações.

Em síntese, o mundo atual demanda um novo referencial analítico capaz de reconstruir o paradigma para o entendimento das macrotendências econômicas e políticas. Esse é o papel da Geoeconomia. Como consequência o Brasil precisa aprimorar e desenvolver um novo arsenal de instrumentos de política industrial, comercial e de investimentos que permitam respostas eficientes aos desafios atuais

No referencial analítico da geoeconomia, papel de destaque é dado às grandes corporações. Toda uma nova área de gestão de empresas está sendo desenvolvida. As empresas com atuação no comércio internacional precisam adaptar suas atividades de gestão aos desafios do novo referencial de geoeconomia, incluindo gestão de riscos e oportunidades e possibilidade de respostas mais rápidas para as novas realidades.

Brasil e a guerra tarifária com os EUA

O maior desafio atual do Brasil, certamente são os EUA. O Brasil respondeu ao ataque e criou, internamente, a possibilidade de retaliar os EUA, demonstrando disposição para aplicar tal dispositivo. Paralelamente desenvolveu instrumentos de apoio às exportações para mitigar os efeitos das tarifas adicionais, e acionou o Sistema Multilateral de

Comércio, como gesto político para demonstrar seu apoio ao multilateralismo. Procura manter canais abertos para o diálogo com representantes do governo dos EUA, por enquanto sem sucesso. Em contrapartida, organizou uma ampla frente de interlocução com empresas e associações de classe dos EUA, processo que tem fluído com maior celeridade.

O Brasil e suas empresas, ao se adaptarem ao mundo da geoeconomia, devem considerar dois tipos de cenários.

i) Um cenário de reação e mitigação de risco, considerando algumas estratégias positivas como:

- Diversificar atividades exportadoras, reduzindo dependência de mercados sujeitos a sanções ou tarifas unilaterais;
- Ampliar ou negociar novos acordos de comércio, com novos parceiros, em especial avançando negociações em bloco no âmbito do Mercosul;
- Promover uma política industrial e de inovação em setores críticos, para ampliar a competitividade, incentivando cadeias domésticas de valor para reduzir vulnerabilidades externas.

iii) Um cenário de proatividade diante do acirramento da crise atual, o que exige novas posturas.

- Diante do agravamento do quadro de crise do multilateralismo paralisa a OMC e com guerras comerciais entre parceiros internacionais. A estratégia do Brasil poderá exigir a proteção da sua indústria, em setores chave, o alinhamento a determinados parceiros comerciais e a formalização de instrumentos de investigação da origem dos investimentos.
- Desenvolver cadeia de suprimentos mais previsíveis e seguras, minimizando impactos negativos na cadeia de suprimentos.
- Fortalecer o mercado interno, promovendo a consolidação do parque industrial doméstico, seja por meio da proteção contra produtos importados, seja por políticas de incentivo à produção nacional (subsídios a setores críticos, regras sobre conteúdo nacional);
- Diversificar fornecedores e clientes, para garantir as operações e lucratividade caso os países imponham barreiras ou custos adicionais relacionados aos seus insumos ou produtos finais, reduzindo a dependência de fornecedores.

Impactos nas empresas

A lógica da geoeconomia impõe novas posturas não apenas aos governos, como também às empresas. Corporações com atividades comerciais intensas serão obrigadas a estruturar departamentos corporativos mais robustos para lidar com questões dos riscos geopolíticos do comércio internacional. Terão que lidar com questões de produção, aduaneiras e geopolíticas de forma eficiente, relacionadas a fornecedores e clientes. Várias das grandes corporações já criaram cargos de alto nível como o de *Chief Trade Officer* ou de *Chief Geoeconomic Officer*, em alto nível, para lidar com as incertezas atuais.

Impactos nas políticas industrial e comercial.

O momento atual exige que Brasil desenvolva instrumentos geoeconômicos capazes de responder e moldar uma nova ordem mundial, criando um arsenal de instrumentos ofensivos e defensivos. Os mecanismos tradicionais de alterações tarifárias, medidas não-tarifárias e de defesa comercial, que cumpriam com as regras multilaterais, não são mais suficientes. É preciso dispor de instrumentos que considerem fatores geopolíticos e atinjam os objetivos de defesa geoeconômica.

É relevante se inspirar nos exemplos desenvolvidos por EUA, EU e China. Os EUA e a UE, que há décadas ocupam posição central na ordem econômica internacional e a China, que emerge como nova potência econômica e tecnológica, já dispõem de múltiplos instrumentos geoeconômicos, como a seguir sumarizados.

EUA e seus instrumentos geoeconômicos

A análise dos instrumentos dos EUA exemplifica novos tipos de ferramentas que possam ser adotados ou adaptados e mostrar a necessidade de criação de novos arcabouços normativos.

- Fortalecimento da legislação de retaliação comercial como a Lei 15.122/2025 e o Decreto 12.551/2025. O Brasil aprovou rapidamente dispositivo de retaliação. No entanto, o instrumento precisa ser testado e reforçado diante do agravamento do quadro internacional.
- Sugere-se instrumento semelhante à Seção 301, do *Trade Act* de 1974 dos EUA, aprimorando o procedimento do Decreto 12.551/2025. O instrumento serviria a verificar se determinado país está violando um acordo comercial com o Brasil, em termos de bens, serviços ou investimentos, ampliando a aplicação do Decreto 12.551/2025 que exige que uma medida tenha sido aplicada diretamente ao Brasil. Sugere-se um procedimento administrativo (investigação), que poderia ser solicitada por qualquer parte interessada brasileira, mediante uma petição inicial com indícios robustos, e conduzida pela SECEX (ou por outro órgão no âmbito do MDIC, sobretudo em caso de serviços ou investimentos). A investigação deveria envolver consulta pública. A recomendação poderia ser: (a) levar o assunto para o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, ou para ser arbitrado no âmbito de outro acordo comercial; (b) impor sobretaxas adicionais sobre importações ou outra restrição comercial contra o país em questão. As sobretaxas adicionais permaneceriam em vigor até que a situação que a gerou fosse resolvida, ou a pedido do beneficiário (renovações automáticas).
- Propõe-se um instrumento semelhante ao mecanismo da Seção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962 dos EUA. O instrumento permitirá que o Brasil restrinja importações em nome da Segurança Nacional, inclusive Segurança Econômica. Sugere-se que determinados órgãos do Poder Executivo (como o MDIC, ou a CAMEX), ou uma indústria nacional, inicie uma investigação para determinar se as importações comprometem a produção brasileira de algum produto que seja considerado de Segurança Nacional ou de Segurança Econômica. O procedimento administrativo deverá envolver consulta pública. O resultado poderia ser a imposição de sobretaxa ou quota à importação do produto em questão, de todas as origens.

- Propõe-se um instrumento inspirado no *International Emergency Economic Powers* (IEEPA), mas com objetivos mais restrito. O instrumento permitiria que, em determinadas circunstâncias, o Presidente da República decretasse uma emergência nacional que justificasse a imposição de restrições, sanções e sobretaxas. Sugere-se que este instrumento seja excepcional, por prazo determinado, e sujeito a aprovações de outras instâncias do governo.

A UE e seus instrumentos geoeconômicos

A análise dos instrumentos geoeconômicos da UE também permite a discussão de outros pontos relevantes.

- Aponta-se para o instrumento de investigação de origem de investimentos. A UE oferece o exemplo mais acabado de uso da análise de *screening*. O Brasil poderia desenvolver um arcabouço jurídico para a análise de investimentos. Atualmente o Brasil tem por política a atração de investimentos de todas as origens sem distinções. Mas diante do potencial de tensões geoeconômicas no futuro, o Brasil pode ser obrigado a privilegiar o relacionamento com alguns países em detrimento de outros. Na lógica da geoeconomia, o Brasil tem algumas dotações relevantes o que podem exigir o escrutínio de investimentos em certas áreas como recursos naturais (água), energia renovável, e minerais críticos, e que podem ser usados como armas geoeconômicas. Este mecanismo deveria envolver o Ministério da Fazenda, o Banco Central e Agências Reguladoras, a depender do modelo adotado.
- Indica-se o instrumento de controle às exportações que possam causar danos ambientais ou sociais. A UE é conhecida por utilizar seu modelo de regulação ambiental como instrumento geoeconômico e unilateral. Medidas como o CBAM e as diligências para restrição de desmatamento podem ser usadas como instrumentos defensivos ou ofensivos na área econômica. Outras áreas que demonstram a unilateralidade da UE são a da concorrência e da economia digital.

O potencial geoeconômico do Acordo Mercosul–UE

Certamente o acordo preferencial de comércio entre essas duas regiões representa o mais importante instrumento de previsibilidade para as relações entre os dois parceiros, que permite aos países envolvidos enfrentarem os principais desafios geoeconômicos do cenário atual. Compreende um quadro detalhado de regras e obrigações que permitirá o desenvolvimento econômico amplo das economias envolvidas.

Para o Brasil, o modelo da UE representa tanto desafios quanto oportunidades: exige adaptação regulatória e fortalecimento de mecanismos de rastreabilidade, de governança ambiental e de direitos humanos, mas também abre espaço para valorizar vantagens competitivas ligadas à matriz energética limpa e ao potencial agroambiental do país. O futuro das relações Brasil–UE dependerá da capacidade de alinhar estratégias nacionais a esse novo paradigma regulatório global, no qual o acesso a mercados dependerá cada vez mais da conformidade com padrões normativos internacionais.

Para a UE o acordo é claramente um instrumento geoeconômico de projeção regulatória, mas pode se tornar, para o Brasil, um instrumento geoeconômico, uma forma de não apenas receber padrões, mas de utilizá-los estrategicamente.

O Brasil pode transformar requisitos regulatórios da UE em argumentos de valor. O acordo inclui provisões de sustentabilidade (*Trade and Sustainable Development*) que podem ser usadas como ativos estratégicos brasileiros. A matriz elétrica majoritariamente renovável pode reduzir custos relativos sob o CBAM, apresentando vantagem frente a concorrentes mais carbonizados. A agricultura de baixo carbono pode se tornar ativo estratégico para conquistar espaço no mercado europeu. O acordo tem o potencial de transformar-se em plataforma para monetizar sustentabilidade como diferencial competitivo. A ideia de “descarbonização aberta” pode reforçar a imagem do Mercosul como polo de transição energética e fornecimento de energias renováveis e minerais críticos para o mundo.

A China e seus instrumentos geoeconômicos

A rivalidade crescente entre EUA e China coloca o Brasil em um cenário de atenção permanente. De um lado, cada ação ou reação causada pelo conflito entre as duas potências econômicas e tecnológicas, pode se refletir nas atividades econômicas e comerciais do Brasil. Por outro lado, cada decisão econômica, política ou tecnológica do Brasil que envolva a China e seus padrões de tecnologia pode ser interpretada pelos EUA como aproximação ideológica. Tais incertezas causam impactos diretos no Brasil e nas suas empresas.

Na perspectiva da geoeconomia, a realidade de confronto entre China e EUA demonstra de forma incisiva os efeitos da utilização de instrumentos econômicos com objetivos geopolíticos. Nos dois mandatos de Trump, bem como na administração Biden, os EUA vêm se utilizando de diversas restrições às exportações, em especial nos setores tecnológicos, e sanções econômicas e financeiras para redesenhar cadeias produtivas, realocar a produção doméstica (*reshoring*) e conter a influência chinesa, sobretudo tecnológica. A China, de outro lado, expande seu alcance com investimentos em infraestrutura, sobretudo em países do Sul Global (América Latina e África), atrelado à adoção de padrões tecnológicos, amplia seu domínio de cadeias produtivas críticas e financiamento externo, restringe as exportações de terras raras necessárias à corrida tecnológica, e reforça seu poder econômico e financeiro a várias regiões do globo.

Para o Brasil, cuja dependência comercial da China é evidente, o cenário deve ser de alerta. O Brasil se beneficia do comércio com a China e de seus investimentos em infraestrutura. Por sua vez, o papel da China no processo de ampliação dos BRICS trouxe efeitos ambíguos. Embora tenha reforçado a centralidade do bloco no cenário internacional, essa expansão não contou com o entusiasmo do Brasil, pois acabou por reduzir sua representatividade relativa e ampliar ainda mais a influência política e econômica de Pequim, já expressiva no agrupamento. Além disso, o Brasil também depende dos EUA em setores como tecnologia, segurança, cibernética e cadeias industriais.

Além das recentes tarifas e sanções aplicadas pelos EUA, na atual administração Trump, o Brasil já foi alvo de sanções informais aplicadas pela China, que afetaram cadeias produtivas importantes, tais como suspensões de compras de carne bovina sob argumento de medidas sanitárias, e atrasos na liberação de insumos farmacêuticos durante a

pandemia. Essas ações, apresentadas como processos técnicos ou regulatórios, surtiram efeitos concretos sobre exportações e produção, evidenciando como a alta interdependência com a China amplia a vulnerabilidade do país.

Portanto, o Brasil está exposto a sanções diretas e indiretas tanto da China quanto dos EUA, posição que aumenta sua vulnerabilidade a riscos geoeconômicos e impõe instrumentos de reação, mitigação de riscos, diversificação comercial e assertividade.

Síntese

Em síntese, o Brasil precisa se preparar para jogar segundo a lógica das rivalidades geoeconômicas. O cenário de previsibilidade de políticas econômicas e comerciais está acabado. O horizonte aponta para crises geopolíticas recorrentes, guerras comerciais e incertezas crescentes. O comércio global passará a conviver diariamente com riscos, reações em cadeia, sanções e coerções econômicas. A imprevisibilidade será a nova normalidade para governos e empresas nos próximos anos, até que um novo equilíbrio, mais ou menos estável, volte a se estabelecer. Entender a geoeconomia e construir mecanismos de resiliência diante da incerteza não será mais opcional, mas condição básica de sobrevivência.

Como atores do mundo da geoeconomia, governos e empresas precisam se preparar para lidar com os novos desafios. Os novos cenários exigem planejamento e gestão ativa para identificar riscos e oportunidades. Dentre as novas atividades que devem ser desenvolvidas:

- Criação de grupo de monitoramento de geopolítica e geoeconomia, no governo e nas empresas, destinado ao acompanhamento de tendências dos principais dados econômicos e construção de indicadores de riscos e oportunidades.
- Monitoramento de alterações regulatórias e avaliação de impactos nos fluxos de comércio.
- Desenvolvimento de mecanismo de alerta para as diversas áreas do governo e das empresas, que permita correção rápida de rumo.
- Criação de uma rede de informações internacionais para acompanhar os principais indícios de mudanças políticas e econômicas.

Em síntese, governos e empresas ingressam em uma era de turbulência profunda, marcada pelo colapso da ordem internacional que prevaleceu nas últimas décadas. O momento atual exige lideranças capazes de assumir posições ousadas e corajosas diante dos novos desafios.