

REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº 8 | 2025

COORDENAÇÃO:
RABIH NASSER
MARINA TAKITANI

APRESENTAÇÃO:
RENÊ MEDRADO
FERNANDO BENJAMIN BUENO

AUTORES:

AMANDA ATHAYDE L. M. RIVERA
ANA ALCÂNTARA
ANA VITÓRIA MUNIZ BOKOS
BERNARDO RODRIGUES VELOSO LEITE
BRUNA LINHARES FERRAZZO
CAMILA EMI TOMIMATSU
CAROL MONTEIRO DE CARVALHO
CAROLINA FERRAZ DE FREITAS
CATARINA BASTOULY COELHO
DEBORAH MELO
EUGÊNIO TAVARES
FELIPE CARVALHO ELEUTÉRIO DE LIMA
FRANCISCO NEGRÃO
IGOR AZEVEDO
ISABELLE GUERO
JORGE REZENDE VAZ DE LIMA
JULIA S. HEINZEN

LIVEA HAYASHI
LUNA FERREIRA COELHO
MANUELA VON SCHMÄDEL CAMARGO
MARIA CAROLINA MENDONÇA DE BARROS
MARIANA ELIAS SCALET
MATHEUS BATISTA
MILENA DA FONSECA AZEVEDO
NAILÍIA AGUADO RIBEIRO FRANCO
NATÁLIA DE LIMA FIGUEIREDO
PAULO CASAGRANDE
PEDRO SALERNO
RENÊ G. S. MEDRADO
SERGIO GOLDBAUM
THAÍS MAGRINI SCHIAVON
UMBERTO CELLI JÚNIOR
VERA KANAS
VERÔNICA LAZARINI CARDOSO

IBRAC

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS
DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E
COMÉRCIO INTERNACIONAL

EDITORA

SINGULAR

REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº 8 | 2025

COORDENAÇÃO:
RABIH NASSER
MARINA TAKITANI

APRESENTAÇÃO:
RENÊ MEDRADO
FERNANDO BENJAMIN BUENO

AUTORES:

AMANDA ATHAYDE L. M. RIVERA
ANA ALCÂNTARA
ANA VITÓRIA MUNIZ BOKOS
BERNARDO RODRIGUES VELOSO LEITE
BRUNA LINHARES FERRAZZO
CAMILA EMI TOMIMATSU
CAROL MONTEIRO DE CARVALHO
CAROLINA FERRAZ DE FREITAS
CATARINA BASTOULY COELHO
DEBORAH MELO
EUGÊNIO TAVARES
FELIPE CARVALHO ELEUTÉRIO DE LIMA
FRANCISCO NEGRÃO
IGOR AZEVEDO
ISABELLE GUERO
JORGE REZENDE VAZ DE LIMA
JULIA S. HEINZEN

LIVEA HAYASHI
LUNA FERREIRA COELHO
MANUELA VON SCHMÄDEL CAMARGO
MARIA CAROLINA MENDONÇA DE BARROS
MARIANA ELIAS SCALET
MATHEUS BATISTA
MILENA DA FONSECA AZEVEDO
NAILÍA AGUADO RIBEIRO FRANCO
NATÁLIA DE LIMA FIGUEIREDO
PAULO CASAGRANDE
PEDRO SALERNO
RENÊ G. S. MEDRADO
SERGIO GOLDBAUM
THAÍS MAGRINI SCHIAVON
UMBERTO CELLI JÚNIOR
VERA KANAS
VERÔNICA LAZARINI CARDOSO

São Paulo

2025

IBRAC

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS
DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E
COMÉRCIO INTERNACIONAL

EDITORA
●
SINGULAR

EXPEDIENTE

IBRAC em parceria com a Editora Singular

Coordenadores:

Rabih Nasser

Marina Takitani

Publicação: N° 08 - 2025

ISSN: 2596-3171

Edição: IBRAC, Editora Singular

Nossas Redes Sociais: Site: www.ibrac.org.br

Design de Capa: Taurine

Projeto Gráfico: Ariane Oliveira Assoni

Os elementos fornecidos e as opiniões inseridas nessa publicação são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
<i>Renê Medrado – Presidente do IBRAC</i>	
<i>Fernando Benjamin Bueno – Diretor de Comércio Internacional do IBRAC</i>	
<i>Marina Takitani – Coordenadora da RDCI</i>	
<i>Rabih Nasser – Coordenador da RDCI</i>	
A emergência de medidas unilaterais no comércio internacional e a confiança no multilateralismo sob a ótica do <i>rule-making</i>	9
<i>Bernardo Rodrigues Veloso Leite</i>	
<i>Felipe Carvalho Eleutério de Lima</i>	
<i>Manuela von Schmädel Camargo</i>	
Marés tarifárias: a quarta onda do protecionismo e as reações globais às tarifas unilaterais	33
<i>Nailia Aguado Ribeiro Franco</i>	
<i>Thaís Magrini Schiavon</i>	
O Ressurgimento do Unilateralismo e suas Implicações para o Comércio Internacional.....	59
<i>Maria Carolina Mendonça de Barros</i>	
Investigação EUA-Brasil sob a Seção 301: Fundamentos, Procedimento e Potenciais Impactos	88
<i>Francisco Negrão, Paulo Casagrande, Deborah Melo, Igor Azevedo, Isabelle Guero, Matheus Batista, Livea Hayashi e Ana Alcântara</i>	
Unilateralismo Agressivo: Seção 301, Defesa Comercial e Comércio Internacional.....	110
<i>Renê G. S. Medrado</i>	
<i>Amanda Athayde L. M. Rivera</i>	
<i>Julia S. Heinzen</i>	
Defesa comercial como estratégia: o Brasil diante do unilateralismo e do novo protecionismo global	127
<i>Carol Monteiro de Carvalho</i>	
<i>Ana Vitória Muniz Bokos</i>	

Medidas unilaterais de comércio e seus efeitos em Contratos: um olhar estratégico sobre remédios e prevenção	142
<i>Bruna Linhares Ferrazzo</i>	
<i>Camila Emi Tomimatsu</i>	
<i>Catarina Bastouly Coelho</i>	
Mensurando os impactos no Brasil das tarifas aplicadas pelos EUA ...	162
<i>Vera Kanas</i>	
<i>Sergio Goldbaum</i>	
Ranking de Riscos e Oportunidades em Comércio Trilateral: uma análise do comércio entre Brasil, China e EUA.....	180
<i>Verônica Lazarini Cardoso</i>	
<i>Pedro Salerno</i>	
<i>Mariana Elias Scalet</i>	
Nova Política Industrial Norte-Americana e Suas Repercussões no Comércio Internacional	190
<i>Umberto Celli Júnior</i>	
<i>Luna Ferreira Coelho</i>	
Brazil's Regulatory Framework for Critical Minerals: Navigating Geopolitics	208
<i>Natália de Lima Figueiredo</i>	
Sustentabilidade, competitividade e autonomia estratégica: o caso do European Green Deal Industrial Plan	241
<i>Carolina Ferraz de Freitas</i>	
<i>Eugênio Tavares</i>	
<i>Jorge Rezende Vaz de Lima</i>	
Da transparência aos normas técnicas: o papel do Acordo TBT na abordagem dos desafios regulatórios da IA	259
<i>Milena da Fonseca Azevedo</i>	

APRESENTAÇÃO¹

Renê Medrado – Presidente do IBRAC
Fernando Benjamin Bueno – Diretor de Comércio
Internacional do IBRAC
Marina Takitani – Coordenadora da RDCI
Rabih Nasser – Coordenador da RDCI

É com grande satisfação que apresentamos a 8ª edição da *Revista de Direito do Comércio Internacional* (RDIC), publicada pelo Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional – IBRAC em parceria com a Editora Singular. A RDCI surgiu em 2019 e está consolidada como fórum de diálogo de alto nível entre a academia, os profissionais do direito e da economia e os formuladores de políticas públicas. Nossa satisfação é ainda maior pelo fato de esta edição ser uma homenagem – mais do que merecida – à Profa. Vera Thorstensen.

A comunidade brasileira de comércio internacional tem uma dívida de gratidão com a Profa. Vera. Ela contribuiu imensamente para a capacitação de mais de uma geração de profissionais, entre os quais muitos dos autores que participaram desta e de outras edições da revista. Isso gerou produções acadêmicas, massa crítica e um estoque de conhecimento que certamente não encontra paralelo em muitos outros países.

Durante o tempo em que trabalhou na Missão do Brasil perante a Organização Mundial do Comércio (OMC) (de 1995 a 2010), a Profa. Vera tornou possível o estágio do qual muitos de nós se beneficiaram e que é um exemplo bem-sucedido de cooperação entre governo e iniciativa privada em prol do interesse nacional. Recebeu em Genebra e orientou, com a combinação de carinho e firmeza própria dos melhores professores, inúmeros grupos de advogadas e advogados, servidores públicos e outros profissionais, que tiveram a oportunidade de conviver com os diplomatas encarregados de representar o país e o gosto de participar do mais nobre dos esforços: de defender os interesses de uma nação.²

¹ Agradecemos imensamente a advogada Caroline Dias, que contribuiu com a revisão editorial da 8ª Edição.

² Junto com a Profa. Vera, o IBRAC se orgulha de ter originalmente idealizado e

Mas a Profa. Vera, como sabemos, nunca está satisfeita. Continua atuando com a mesma paixão e energia como professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EESP/FGV) e coordenadora do Centro de Comércio Global e Investimentos (CCGI/FGV), dando aulas, desenvolvendo projetos de pesquisa e participando de encontros mundo afora.

Esta singela homenagem não é, portanto, apenas um agradecimento pelo muito que a Profa. Vera fez por tantos; é também um reconhecimento da contribuição que ela continua dando à construção de conhecimento em comércio internacional e que é, nos tempos atuais, mais importante do que nunca.

Os artigos desta 8ª edição estão à altura da importância da nossa homenagem. Ela reúne artigos selecionados a partir de *call for papers* divulgado em agosto de 2025, cujo tema central foi **“O ressurgimento do unilateralismo e suas implicações para o comércio internacional”**. Ao todo, são 13 artigos altamente qualificados, explorando temas atuais e relevantes do comércio internacional.

A edição se inicia com um debate sobre o crescimento do unilateralismo e seus impactos sobre o sistema multilateral de comércio, a partir de uma perspectiva histórica. Nesse bloco, Bernardo Leite, Felipe de Lima e Manuela Camargo analisam a resiliência do pilar de *rule making* da OMC diante do uso crescente de medidas unilaterais e protecionistas. Em seguida, Nailia Franco e Thaís Schiavon examinam a “quarta onda” de protecionismo, marcada pelo *tarifaço* de 2018, e discutem seus impactos sobre o multilateralismo e as cadeias globais de valor. Encerrando o bloco inicial, Carolina Mendonça de Barros aborda a guerra tarifária de 2025 e a transição da ordem liberal para uma lógica geoeconômica, destacando o papel do Brasil nesse cenário.

Na sequência, passa-se para uma análise mais específica das medidas que compõem o *tarifaço* estadunidense sob diferentes perspectivas. Francisco Negrão, Paulo Casagrande, Deborah Melo, Igor Azevedo, Isabelle Guero, Matheus Batista, Livea Hayashi e Ana Alcântara analisam a aplicação da Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 e seus efeitos sobre o país. Complementando o tema, Renê Medrado, Amanda Athayde Rivera e Julia Heinzen exploram a compatibilidade da Seção 301 com as regras da OMC e suas repercussões em investigações de defesa comercial.

implementado essa iniciativa, a qual foi instrumento eficaz para formação de toda uma geração de advogados e economistas na área do Comércio Internacional.

Na interface com a defesa comercial, Carolina Monteiro de Carvalho e Ana Vitória Bocos discutem o aumento expressivo das investigações *antidumping* no Brasil e a necessidade de integrar esse instrumento a políticas industriais mais amplas. Já Bruna Ferrazzo, Camila Tomimatsu e Catarina Coelho exploram os reflexos contratuais das medidas unilaterais, oferecendo recomendações práticas para empresas diante de riscos e incertezas.

Os impactos econômicos das tarifas estadunidenses são examinados por dois artigos: Vera Kanas e Sergio Goldbaum, que apresentam metodologia para avaliar seus efeitos sobre as exportações brasileiras, e Verônica Cardoso, Pedro Salerno e Mariana Scalet, que propõem um *ranking* setorial para mapear riscos e oportunidades no comércio trilateral entre Brasil, Estados Unidos e China.

Em seguida, abre-se espaço para uma análise das diferentes medidas de política industrial nesse contexto. Umberto Celli Júnior e Luna Coelho examinam a trajetória norte-americana, ressaltando a ruptura da administração Trump com os princípios multilaterais. Natália de Lima Figueiredo avalia a capacidade do Brasil de converter seus recursos minerais críticos em cadeias de valor estratégicas sob uma política de não alinhamento. Já Carolina Ferraz de Freitas, Eugênio Tavares e Jorge Rezende Vaz de Lima analisam o *European Green Deal Industrial Plan*, destacando seu papel estratégico, mas também seus riscos geopolíticos e regulatórios.

Por fim, Milena Azevedo analisa como o Acordo TBT da OMC pode contribuir para a governança da inteligência artificial, reduzindo a fragmentação regulatória e promovendo maior cooperação internacional.

Agradecemos imensamente a todos os autores e autoras por suas contribuições e convidamos os leitores a mergulharem nesse conjunto plural de análises.

Boa leitura!

A EMERGÊNCIA DE MEDIDAS UNILATERAIS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL E A CONFIANÇA NO MULTILATERALISMO SOB A ÓTICA DO *RULE-MAKING*

Bernardo Rodrigues Veloso Leite¹

Felipe Carvalho Eleutério de Lima²

Manuela von Schmädel Camargo³

Resumo: Nos atuais tempos de reconfiguração das relações comerciais e de desafios à comunidade internacional, inclusive com a emergência de medidas unilaterais, o artigo busca entender se houve um definitivo abandono do multilateralismo ou se ele ainda tem a confiança dos países a partir da análise do pilar ainda não afetado da Organização Mundial do Comércio, o de *rule making*, a partir das estatísticas de uso de remédios comerciais como as medidas antidumping e compensatórias ao longo da última década.

Palavras-Chave: Comércio Internacional; Unilateralismo; Multilateralismo; Organização Mundial do Comércio, Defesa Comercial; Protecionismo.

Abstract: In the current era of reconfiguration of trade relations and challenges to the international community, including the emergence of unilateral measures, this article seeks to understand whether there has been a definitive abandonment of multilateralism or whether it still retains the trust of the countries. This is examined through the lens of the only pillar of the World Trade Organization not yet affected, the rule-making one, based on statistics regarding the use of trade remedies such as anti-dumping and countervailing measures over the past decade.

¹ Especialista em Economia dos Negócios (*Master in Business Economics*) pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EESP). Capacitação em Políticas Comerciais da Embaixada do Brasil em Washington-DC. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado em Cascione Advogados.

² Mestre em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharel em Direito pela PUC-SP, com semestre acadêmico cursado em *The Hague University of Applied Sciences*. Advogado em Cascione Advogados.

³ Graduanda em Direito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Participou da *John H. Jackson Moot Court Competition*. Estagiária em Cascione Advogados.

Keywords: International Trade; Unilateralism; Multilateralism; World Trade Organization; Trade Defense; Protectionism.

1. Introdução

As relações internacionais entre países, como conhecemos hoje, são fruto de um redesenho que começou a ser esboçado pouco tempo antes do fim da 2ª Guerra Mundial e que foi estabelecido no conhecido Acordo de Bretton-Woods com a proposta de criação de três instituições que seriam os pilares dessas novas relações: (i) o Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável pela supervisão da estabilidade das taxas de câmbio e auxílio a países com crises em suas balanças de pagamento; (ii) o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), hoje conhecido como Banco Mundial, que tinha a tarefa inicial de disponibilizar capital para a reconstrução de países cujas economias foram devastadas pela guerra; (iii) e a Organização Internacional do Comércio (OIC), que deveria supervisionar a negociação e a administração de um novo regime comercial multilateral e liberal⁴.

A criação da OIC, contudo, foi inviabilizada por uma oposição do Congresso dos Estados Unidos da América (EUA) naquele momento. Alternativamente, as principais economias da época negociaram e concluíram, em 1947, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que se tornou a base institucional para o regime multilateral.⁵

E foi por meio do GATT que esse novo regime multilateral de comércio foi estabelecido, com a instituição de princípios basilares como o Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida (Artigo I), o Tratamento Nacional (Artigo III) e o Cronograma de Concessões (Artigo II), além das regras que implementaram os remédios comerciais antidumping e medidas compensatórias (Artigo VI) e as exceções gerais e de segurança ao GATT (Artigos XX e XXI).

O professor Rabih Nasser⁶ divide o multilateralismo, em artigo de 2021, em três fases. A primeira, compreendida entre 1947 e o lançamento

⁴ Howse, R., Eliason, A., Howse, R., & Trebilcock, M. **The Regulation of International Trade**. 3. ed. Londres: Routledge, 2005.

⁵ Howse, R., Eliason, A., Howse, R., & Trebilcock, M. **The Regulation of International Trade**. 3. ed. Londres: Routledge, 2005.

⁶ NASSER, Rabih A. Multilateralismo comercial em três tempos. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, São Paulo, v. 4, p. 305-326, jul. 2021, p.

da Rodada Doha, em 2021, seria sua ascensão e auge. A segunda, que seria a crise e o declínio do multilateralismo, compreenderia o período do lançamento da Rodada Doha e se estenderia até o momento de escrita do artigo, o ano de 2021, quando o multilateralismo foi marcado pela estagnação das negociações e o esvaziamento do Órgão de Apelação (*Appellate Body*, AB) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ao longo dessa denominada segunda fase, especialmente a partir do 10º ano de inconclusão da Rodada Doha, diversas análises e previsões foram feitas a respeito do futuro do multilateralismo. A ascensão dos acordos plurilaterais, como alternativa em que as insatisfações dos países envolvidos com o multilateralismo poderiam ser superadas com o uso de seu poder econômico em negociações diretas com economias menores, tornou-se um dos principais pontos de discussão (com destaque para a teoria do *spaghetti bowl* do professor Jagdish Bhagwati⁷).

As expectativas e anúncios sobre a derrocada do multilateralismo intensificaram-se em dezembro de 2019, com a paralisação do AB da OMC, decorrente do bloqueio à nomeação de novos membros por parte dos EUA, o que levou à ausência de quórum.⁸

E a terceira fase que se iniciaria naquele momento se caracterizaria pela possibilidade de retomada do multilateralismo com a disposição que havia sido indicada pelo recém-empossado presidente dos EUA, Joe Biden, mas ainda em bases incertas com desafios que foram bem descritos por Rabi Nasser.

A expectativa de retomada do multilateralismo, então presente na comunidade internacional, mostrou-se enfraquecida ao longo dos quatro anos posteriores à publicação do referido artigo, sem que houvesse avanços expressivos na superação dos principais impasses negociais ou na plena retomada do Órgão de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*, DSB) da OMC. Mais recentemente, medidas unilaterais implementadas pelos EUA contribuíram para ampliar a incerteza no sistema.

314-315.

⁷ BHAGWATI, Jagdish. Preferential Trade Agreements: The Wrong Road. **Law & Policy in International Business**, v. 27, p. 865-871.

⁸ VASA, Archana. WTO Appellate Body: Impending Hiatus. **Columbia Journal of Transnational Law**, 2019.

Nesse contexto de incertezas e questionamentos sobre a vitalidade do sistema multilateral, o objetivo deste artigo é analisar se ainda persistem indícios de confiança dos países nesse arranjo institucional e, assim, se as medidas unilaterais recentemente adotadas configuram um fator adicional de pressão sobre o equilíbrio do sistema ou se refletem um processo mais amplo de enfraquecimento.

Para essa análise, parte-se da premissa de Jagdish Bhagwati⁹ de que a OMC é um banco de três pernas, quais sejam: (i) as negociações multilaterais; (ii) o sistema de solução de controvérsias; e (iii) a determinação de regras (no original, *rule-making*).

Uma vez que, como já apontado, as negociações multilaterais estão paralisadas, e que o sistema de solução de controvérsias está prejudicado com o esvaziamento do AB, buscar-se-á entender, principalmente, se a terceira perna, a de determinação de regras, ainda se mantém de pé ou se houve um definitivo abandono do multilateralismo. Tal análise será conduzida a partir dos dados de evolução do uso de remédios comerciais, mais especificamente, as medidas antidumping e compensatórias, pelos países-membros da OMC.

De forma adicional para compreensão a respeito de eventual abandono do sistema multilateral, também serão analisados os dados a respeito do uso do DSB pelos países-membros, sem uma análise de mérito das discussões, mas para compreensão sobre a possível manutenção da adesão à OMC ou se também há indícios de um eventual abandono dessa terceira perna da OMC.

2. Medidas Unilaterais e Defesa Comercial no Sistema Multilateral

As medidas unilaterais objetivam a consecução dos interesses internos de cada país, deixando em segundo plano os interesses de outros países em uma escala global.¹⁰ Nesse sentido, em certa medida, o unilateralismo poderia ser compreendido como uma política externa autocentrada e menos atenta à relação multilateral entre os países.¹¹

⁹ BHAGWATI, Jagdish. Dawn of a New System. **Finance & Development**, IMF, 2013.

¹⁰ MESSENGER, Gregory. Mitigating the rise of unilateralism: lessons from forestry management. **Journal of International Economic Law**, v. 27, n. 2, jun. 2024, p. 227.

¹¹ TAGO, Atsushi. Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2017.

Sob o fundamento de que países podem usar medidas que talvez não fossem aceitas pelo sistema multilateral para atingir determinados objetivos individuais, o unilateralismo é consubstanciado no entendimento de que tais ações seriam legítimas sob uma perspectiva de soberania nacional, independentemente do panorama internacional.¹² Dessa maneira, a utilização de medidas unilaterais usualmente pondera os potenciais custos e benefícios decorrentes de sua utilização, os quais podem ocorrer em escalas diferentes.

Em contrapartida ao unilateralismo, o multilateralismo é baseado em uma lógica de tratamento equitativo entre os países-membros da OMC. Assim, o multilateralismo é estruturado com base em princípios como a transparência, previsibilidade, não discriminação, eliminação de restrições quantitativas, e tratamento diferenciado para países em desenvolvimento.¹³ Trata-se, portanto, de visão pautada em normas e regras que mantêm a previsibilidade do sistema internacional como uma unidade global entre os distintos países.¹⁴

Como parte integrante do sistema multilateral de comércio, as medidas de defesa comercial (e.g., direitos antidumping e medidas compensatórias) estão previstas nos acordos da OMC¹⁵. Assim, se forem aplicadas conforme os requisitos dos referidos acordos, são instrumentos plenamente integrados ao multilateralismo. Justamente por apresentarem esse respaldo na OMC, não são consideradas medidas unilaterais no sentido descrito acima.

Caso um país afetado considere determinada medida de defesa comercial incompatível com as disposições da OMC, poderá contestá-la perante o DSB.¹⁶ Desse modo, verifica-se dois estágios centrais envolvendo a aplicação de medidas de defesa comercial: (i) aplicação

¹² Ibid.

¹³ KANAS, Vera. O Sistema Multilateral de Comércio e Geopolítica: disputas de caráter geopolítico analisadas pelo órgão de solução de controvérsias da Organização Mundial Do Comércio. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, n. 6, 2024, p. 170 e 171.

¹⁴ TAGO, Atsushi. Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2017.

¹⁵ ALMEIDA, Roberto Caparroz de; LENZA, Pedro. **Comércio Internacional e Legislação Aduaneira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2022, p. 407, 445 e 466.

¹⁶ BOWEN, T. Renee; BROZ, J. Lawrence. The Domestic Political Economy of the WTO Crisis: Lessons for Preserving Multilateralism. **Global Perspectives**, v. 3, n. 1, 2022, p. 4.

doméstica pelos países, conforme regras previstas pela OMC; e (ii) conforme a existência de desentendimentos sobre a adequação da medida aplicada por um país, solução de controvérsias no âmbito da OMC.

Isso posto, não obstante essa estrutura multilateral orientar as relações comerciais entre os países na atualidade, cabe comentar que o próprio sistema multilateral de comércio permite a aplicação de medidas unilaterais em alguns contextos excepcionais, as quais seriam consideradas contrárias às disposições da OMC em situações ordinárias. Por exemplo, é aceita a imposição de medidas de forma unilateral pelos países em situações de guerra e de defesa da segurança nacional.¹⁷ Dessa maneira, o multilateralismo não significa a completa exclusão de medidas unilaterais, mas sim a sua excepcionalidade.

No passado recente, observou-se o crescimento da utilização de medidas unilaterais pelos países no âmbito das relações comerciais internacionais. Objetivando conferir mais concretude ao tema, de maneira exemplificativa e sem juízo de valor sobre a legitimidade de cada medida, podemos assinalar as seguintes ações tomadas e que poderiam ser classificadas como unilaterais: (i) a implementação, pela União Europeia, do *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) com previsões de ordem ambiental ao comércio internacional¹⁸, e de medidas relacionadas à guerra entre a Rússia e a Ucrânia¹⁹; (ii) a adoção, por países em desenvolvimento como a Índia, de barreiras tarifárias e não tarifárias para proteção de setores sensíveis da indústria doméstica²⁰; e (iii) a adoção de medidas tarifárias por razões de segurança nacional, como tem sido a prática recente dos EUA²¹.

Considerando a relevância dessas medidas para as relações comerciais entre os países, cabe assinalar que políticas comerciais unilaterais podem desencadear efeitos em cadeia, particularmente se

¹⁷ AKPOFURE, Sarah; VAN DEN BOSSCHE, Peter. The Use and Abuse of the National Security Exception under Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994. **World Trade Institute**, 2020, p. 25.

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION. **Carbon Border Adjustment Mechanism**.

¹⁹ HERVÉ, Alan. European unilateralism as a tool for regulating international trade: a necessary evil in a collapsing multilateral system. **Fondation Robert Schuman, European Issues**, n. 626, 2022, p. 4.

²⁰ WORLD BANK. **World Integrated Trade Solution (WITS), India Non-Tariff Measure Summary**.

²¹ UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **Presidential Tariff Actions**.

forem altamente restritivas. Tais medidas frequentemente provocam ações retaliatórias por parte dos parceiros comerciais afetados, podendo resultar em um ciclo de escalada de barreiras comerciais com o potencial de envolver também terceiros.²²

Essas medidas podem gerar tensões quanto ao potencial ressurgimento do unilateralismo em um ambiente global de comércio pautado pelo multilateralismo. A adoção dessas medidas costuma ser justificada por questões de segurança nacional, mas, segundo Vera Kanas, haveria um movimento de desglobalização conflitante com os ideais do multilateralismo.²³ De fato, a globalização está mais associada a uma abordagem multilateral do que a uma visão unilateral do comércio internacional.²⁴

Nesse contexto, embora o atual panorama do comércio internacional seja desafiador, ressalta-se a importância da previsibilidade proporcionada pelo sistema multilateral de comércio. Segundo explicam T. Renee Bowen e J. Lawrence Broz, a existência de mecanismos que limitem a atuação arbitrária dos países e tragam previsibilidade ao sistema é importante para garantir o fomento ao investimento e para a tomada de decisões de negócios por parte das empresas.²⁵ De fato, sem previsibilidade, os entes privados precisam ter uma cautela redobrada ao empreender em novos negócios e a dinamicidade na economia resta prejudicada, de sorte que a segurança jurídica corresponde a ponto de destaque do sistema multilateral.²⁶

²² UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Global Trade Update: The role of tariffs in international trade**, 2025, p. 18.

²³ KANAS, Vera. O Sistema Multilateral de Comércio e Geopolítica: disputas de caráter geopolítico analisadas pelo órgão de solução de controvérsias da Organização Mundial Do Comércio. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, n. 6, 2024, p. 172.

²⁴ HOOGMARTENS, Jan. Multilateralism Versus Unilateralism in International Economic Governance: How to Deal with the “Tech War”? In: WANG, Henry Huiyao; MIAO, Mabel Lu (ed.). **The Future of China’s Development and Globalization**. Singapura: Springer, 2024, p. 86.

²⁵ BOWEN, T. Renee; BROZ, J. Lawrence. The Domestic Political Economy of the WTO Crisis: Lessons for Preserving Multilateralism. **Global Perspectives**, v. 3, n. 1, 2022, p. 17.

²⁶ ALMEIDA, Roberto Caparroz de; LENZA, Pedro. **Comércio Internacional e Legislação Aduaneira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2022, p. 119.

Ante o exposto, é possível entender que existe uma relação complexa entre medidas unilaterais e multilaterais, sendo certo que essas medidas não existem apenas em paralelo, como dois planos separados, mas convivem e interagem em um contexto amplo do comércio internacional. De certa forma, todas estão previstas pelo panorama jurídico internacional e apresentam hipóteses válidas de aplicação.

3. Medidas de Defesa Comercial em números

Em relação à adoção de medidas de defesa comercial, considerando medidas antidumping e compensatórias, foi analisada a base de dados oficial da OMC²⁷ conforme notificações dos países-membros a respeito da abertura de investigações, e a aplicação ou renovação de medidas, entre 2015 e 2024. Os resultados estatísticos e sua análise são apresentados a seguir.

3.1. Investigações de Defesa Comercial

Quanto à abertura de novas investigações antidumping, os dados indicam movimentos de queda e crescimento ao longo do período, com natural relação com a evolução das exportações globais e um certo atraso. Por exemplo, a partir de 2018 há um notável crescimento do número de investigações e que se encerra no ano de 2020, início do período de pandemia da COVID-19, quando, apesar da queda no comércio internacional, ocorre um salto e o registro do segundo maior total de investigações iniciadas ao longo da série analisada (355).

Esse movimento é seguido por uma queda progressiva no número de investigações até 2022, período em que ocorreu a retomada do comércio após o primeiro ano de pandemia, sendo que em 2022 foi registrado o recorde histórico de exportações globais.

E em reação a esse notável aumento no volume total do comércio internacional, há nova tendência de crescimento no número de investigações e que alcança, no ano de 2024, o maior número de investigações da série analisada (368).

²⁷ OMC. **Trade Remedies Data Portal**. Disponível em: <https://trade-remedies.wto.org/en>. Acesso em: 31 ago. 2025.

Tabela 1 – Investigações Antidumping Iniciadas no Mundo (2015-2024)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
165	238	158	154	215	355	186	89	191	368	2119

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

Em uma visão específica dos países, tem-se que os cinco principais iniciadores de investigações antidumping ao longo do período foram: (i) Índia (461); (ii) EUA (435); (iii) Brasil (103); (iv) União Europeia (98); e (v) Austrália (89).

Com seu forte crescimento ao longo da última década, a Índia se tornou a principal iniciadora de investigações antidumping, alcançando um pico, em 2020, de 92 investigações originais.

A tendência geral dos EUA é bastante similar à tendência total, com o maior número de investigações iniciadas sendo registrado também em 2020, ainda no primeiro mandato do presidente Donald Trump, e com significativos números de novos casos em 2023 e 2024.

Tabela 2 – Investigações Antidumping Iniciadas por País (2015-2024)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
Índia	27	55	28	15	59	92	30	29	45	81	461
EUA	35	36	39	31	33	89	24	19	64	65	435
Brasil	16	9	7	6	1	9	11	0	7	37	103
União Europeia	6	11	2	3	11	12	11	3	10	29	98
Austrália	4	12	9	11	7	18	6	3	3	16	89
Outros	77	115	73	88	104	135	104	35	62	140	933
Total	165	238	158	154	215	355	186	89	191	368	2.119

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

Sob a ótica dos países investigados, há uma evidente predominância da China como o país mais investigado por medidas antidumping globalmente, e com significativa distância para a segunda principal origem, a Coreia do Sul.

Ademais, é notável que as cinco principais origens investigadas são asiáticas: (i) China (664); (ii) República da Coreia (142); (iii) Índia (96); (iv) Vietnã (91); e (v) Tailândia (90).

Tabela 3 – Países Alvo de Investigações Antidumping Iniciadas (2015-2024)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
China	53	77	37	48	63	87	46	38	63	152	664
República da Coreia	14	28	13	7	18	24	12	4	8	14	142
Índia	9	8	6	9	5	12	9	8	11	19	96
Vietnã	9	5	4	6	9	21	8	4	7	18	91
Tailândia	3	8	9	7	9	11	6	4	13	20	90
Outros	77	112	89	77	111	200	105	31	89	145	1036
Total	165	238	158	154	215	355	186	89	191	368	2119

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

Os dados para as investigações antissubsídios iniciadas revelam uma dinâmica e tendência muito similares às encontradas nas investigações antidumping, como era de se esperar, mas em menor dimensão.

Após relevante crescimento de investigações até 2020, e queda no número total de casos em 2021, há tendência de crescimento que alcança, em 2024, o maior número total de investigações ao longo da série analisada (64).

Tabela 4 – Investigações Antissubsídios Iniciadas no Mundo (2015-2024)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
21	22	23	47	36	56	18	19	27	64	333

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

Considerando uma visão específica dos países, tem-se que os cinco principais iniciadores de investigações antissubsídios são: (i) EUA (199); (ii) Índia (35); (iii) União Europeia (24); (iv) Austrália (23); e (v) Canadá (21).

Tabela 5 – Investigações Antissubsídios Iniciadas por País (2015-2024)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
EUA	16	13	16	21	17	30	11	11	19	45	199
Índia	0	1	0	9	9	7	0	3	3	3	35
União Europeia	2	1	2	2	5	3	3	1	2	3	24
Austrália	1	3	0	2	0	7	1	0	0	9	23
Canadá	1	2	2	4	3	4	1	2	1	1	21
Outros	1	2	3	9	2	5	2	2	2	3	31
Total	21	22	23	47	36	56	18	19	27	64	333

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

Em paralelo, os cinco principais países alvo de investigações antissubsídios foram: (i) China (135); (ii) Índia (45); (iii) Vietnã (22); (iv) Turquia (19); e (v) Indonésia (15).

Tabela 6 – Países Alvo de Investigações Antissubsídios (2015-2024)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
China	7	14	10	27	9	20	7	4	12	25	135
Índia	5	3	5	4	3	4	3	4	4	10	45
Vietnã	0	0	1	4	3	6	0	0	1	7	22
Turquia	2	1	2	2	3	5	0	2	1	1	19
Indonésia	1	0	1	2	4	0	2	2	3	0	15
Outros	6	4	4	8	14	21	6	7	6	21	97
Total	21	22	23	47	36	56	18	19	27	64	333

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

Ante o exposto, depreende-se que existe certa similaridade na dinâmica das investigações antidumping e antissubsídios entre 2015 e 2024. De um lado, EUA, Índia e União Europeia recebem destaque como responsáveis pelo início dessas investigações de defesa comercial, concentrando aproximadamente metade dos procedimentos iniciados. De outro lado, China, Índia e Vietnã se destacam como relevantes alvos dessas investigações de defesa comercial, representando pouco menos da metade dos procedimentos iniciados.

De forma ampla, pode-se notar que, ainda que a evolução do uso dos remédios comerciais tenha estreita correlação com os ciclos econômicos e do comércio internacional, os países-membros da OMC seguem iniciando número ainda maior de investigações.

O que se pode extrair dos dados é que não apenas de forma geral, mas também em momentos de crise econômica e comercial, como tivemos durante a pandemia da COVID-19, e cujo primeiro ano coincidiu com o último ano do primeiro mandato do presidente Donald Trump, ou em resposta à rápida expansão do comércio após esse período (vide dados estatísticos da OMC²⁸), os países seguiram se ancorando nas regras multilaterais para remediar práticas que entendiam desleais e que prejudicariam suas indústrias domésticas ao invés de se movimentarem apenas por meio de medidas não estabelecidas nos acordos, como um aumento de tarifas acima das concessões estabelecidas.

Sob uma ótica mais focada nos países que iniciaram as investigações, observa-se que, ainda que associados à paralisação das negociações multilaterais e à limitação do funcionamento do AB da OMC, os EUA continuam entre os membros que mais utilizam investigações de dumping e subsídios.

Em princípio, essa constatação é indício de que a expansão da adoção de medidas unilaterais não ocorreu em um cenário de descrença e abandono do sistema multilateral, mas que a partir das deficiências infligidas com a fragilização da OMC, seu uso seja possível por uma série de razões, que incluem o poder econômico e político, mas também a avaliação de que uma resposta multilateral tenha sido atrasada o suficiente.

3.2. Medidas de Defesa Comercial em Vigor

A avaliação da adesão dos países às regras da OMC, especialmente em seu aspecto de determinação de regras, pode também ser realizada a partir da análise do estoque de medidas de defesa comercial em vigor ao longo dos anos.

Não obstante a possibilidade de que a imposição e a renovação de tais medidas afrontem certas regras e princípios da OMC, o interesse dos membros de aplicar e renovar remédios comerciais sob a égide dos acordos multilaterais pode também indicar o rompimento ou não com

²⁸ OMC. **World Trade Statistics**. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/world_trade_statistics_e.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

o multilateralismo por meio da substituição de tais instrumentos por medidas unilaterais sem respaldo do direito internacional.

Tabela 7 – Medidas Antidumping em Vigor, por país importador (2015-2024)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Δ 2015 - 2024
EUA	246	281	314	355	388	406	486	495	505	538	119%
Índia	118	155	204	240	247	216	196	142	133	145	23%
Turquia	105	114	124	134	134	135	131	129	125	131	25%
Brasil	123	136	146	155	161	146	141	134	132	130	6%
Canadá	63	66	76	83	91	95	115	115	116	120	90%
União Europeia	73	77	92	88	92	98	108	115	117	120	64%
Outros	546	616	705	795	894	947	1.047	1.122	1.181	1.139	109%
Total	1.274	1.445	1.661	1.850	2.007	2.043	2.224	2.252	2.309	2.323	82%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

Os dados disponibilizados pela OMC indicam um relevante crescimento no estoque global de medidas antidumping aplicadas pelos países-membros, com um crescimento total de mais de 82%.

Os EUA, que são historicamente o país com o maior número de medidas em vigor, apresentaram amplo crescimento do número de medidas ao longo do período analisado, superior até mesmo à média global. Ao longo do primeiro mandato do presidente Donald Trump, o número de medidas cresceu 44,5%, com uma redução na tendência de crescimento do saldo para 32,5% durante o mandato do presidente Joe Biden.

E, além do expressivo aumento do número de medidas impostas pela Índia, outras grandes economias como Brasil, Canadá e União Europeia também registraram importante crescimento de suas medidas, não obstante o grande número de investigações atualmente em trâmite.

**Tabela 8 – Medidas Compensatórias em Vigor,
por país importador (2015-2024)**

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Δ 2015 - 2024
EUA	65	81	91	109	129	142	172	176	180	190	192%
Canadá	19	21	22	28	28	29	33	34	35	36	89%
União Europeia	9	10	11	12	15	18	19	21	21	22	144%
Índia	0	1	2	2	7	11	12	14	17	17	-
Reino Unido	0	0	0	0	0	0	12	12	13	13	-
Outros	14	17	21	24	31	34	36	35	30	22	57%
Total	107	130	147	175	210	234	284	292	296	300	180%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

A análise do estoque de medidas compensatórias aponta para conclusões similares àquelas alcançadas para as medidas antidumping. Nos últimos 10 anos, houve um aumento bastante significativo, de 180%, do total de medidas vigentes e que alcançaram um total de 300 em 2024.

Os EUA são também, historicamente, o principal usuário desse remédio, e sua atuação doméstica levou a uma expansão das medidas em vigor em quase 200%. Da evolução total dessas medidas, pode-se identificar um incremento de 75,3% durante o primeiro mandato do presidente Donald Trump, e de 33,8% durante o mandato do presidente Joe Biden.

Canadá e União Europeia também mantêm um estoque notável, ainda que relativamente muito inferior ao dos EUA. Cabendo também destaque ao fato de que outros países-membros passaram a incorporar medidas compensatórias às suas barreiras tarifárias ao longo da última década, com um incremento de 57% em medidas totais para esses outros países.

Tabela 9 – Medidas Totais em Vigor, por país importador (2015-2024)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Δ 2015 - 2024
EUA	311	362	405	464	517	548	658	671	685	728	134%
Índia	118	156	206	242	254	227	208	156	150	162	37%
Turquia	82	87	98	111	119	124	148	149	151	156	90%
Brasil	82	87	103	100	107	116	127	136	138	142	73%
Canadá	123	137	147	157	164	149	144	139	136	134	9%
União Europeia	106	115	125	135	135	136	132	130	126	132	25%
Outros	559	631	724	816	921	977	1.091	1.163	1.219	1.169	109%
Total	1.381	1.575	1.808	2.025	2.217	2.277	2.508	2.544	2.605	2.623	90%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

A análise dos dados totais das medidas de defesa comercial em vigor demonstra resultados similares diante do menor volume de medidas compensatórias. Vale, no entanto, destacar os seguintes dados.

Os EUA são o país que registrou o maior aumento de seu estoque de medidas de defesa comercial ao longo da última década, sem ter registrado queda em qualquer dos anos da análise. Tanto sob a presidência de Donald Trump em seu primeiro mandato, quanto de Joe Biden, os EUA ampliaram suas barreiras tarifárias substanciadas em medidas antidumping e compensatórias.

Outras grandes economias como Canadá e União Europeia registraram tendência semelhante à dos EUA, ainda que o volume total de medidas seja bastante inferior ao deste país.

Por outro lado, países em desenvolvimento como a Índia, Brasil e Turquia, que apesar de terem adotado políticas que permitiram um aumento no número de medidas em vigor ao longo dos últimos 10 anos, e de estarem atualmente entre os países que conduzem o maior número de investigações originais, apresentaram queda no estoque final de medidas nos últimos 5 anos.

A partir dos dados da evolução dos estoques de medidas de defesa comercial mantidos pelos diferentes países-membros da OMC, é possível notar que há relevante aumento na quantidade de medidas aplicadas e renovadas no âmbito das regras multilaterais que regulamentam a aplicação desses remédios.

Esse movimento é percebido tanto em países que têm, ao longo dos últimos anos, mantido posições públicas em defesa do multilateralismo e em defesa do fortalecimento da OMC, quanto dos EUA, que têm sido particularmente críticos ao multilateralismo e à própria Organização.

Os EUA permanecem sendo o principal usuário das medidas de defesa comercial previstas no GATT, e com crescente estoque ao longo dos anos, mesmo depois do início das ações que culminaram na paralização do AB da OMC. Assim, a recente decisão dos EUA de implementar medidas unilaterais fundamentadas em exceções ao GATT ocorre em um cenário em que o país mantém significativo volume de barreiras tarifárias fundamentadas em regras multilaterais solicitadas por produtores nacionais dos mais diversos setores (os produtos objeto se classificam em 14 seções do *Harmonized System*).

Os países-membros seguem fazendo uso sistemático dos instrumentos de defesa comercial para combater práticas desleais previstas nos acordos multilaterais, de tal forma que não há indícios de um abandono da OMC e do multilateralismo em favor de medidas unilaterais ou outros tipos de ações. Tal conclusão pode ser estendida inclusive para os EUA, que ampliaram seu estoque de medidas em vigor na última década.

Mesmo a despeito do maior tempo de processamento e custo envolvido em investigações e revisões de medidas antidumping e compensatórias, não há indícios de que os EUA ou outros membros estejam preterindo o uso desses instrumentos por outros em desacordo com as regras multilaterais.

4. Ações Adotadas no Âmbito da OMC

No âmbito da OMC, é notável que houve um período de auge do uso dos mecanismos de solução de controvérsias, inclusive para discussão sobre as medidas de defesa comercial aplicadas. Entretanto, mais recentemente, seria possível vislumbrar uma atuação menos abrangente e central da OMC nesse contexto, o que poderia ser explicado por diversos fatores políticos e históricos.

Eventuais insatisfações dos países membros com a OMC ocorreram em múltiplas ocasiões ao longo do desenvolvimento da Organização. Uma maior insatisfação, no entanto, poderia ser constatada após a Rodada Doha, quando alguns países passaram a considerar que a OMC não mais atendia de forma satisfatória às suas expectativas, e que incluía fatores como questionamentos ao processo de adesão da China.

Essa frustração teria marcado uma era de redução da atuação da OMC e, em paralelo, um aumento de acordos regionais e bilaterais.²⁹

O movimento de insatisfação teria culminado, em dezembro de 2019, na paralisação do AB da OMC em razão da não indicação de novos membros pelos EUA, o que impossibilitou a formação de quórum para novos painéis. Essa foi a primeira vez, na história da OMC, em que o DSB teve sua operação totalmente paralisada, afetando de forma profunda a operação de um dos pilares da Organização. De acordo com Daniel Chow, esse cenário teria o potencial de causar uma guerra comercial impulsionada pelo maior uso de medidas unilaterais por parte dos países.³⁰

Apresentado esse panorama histórico sob uma perspectiva teórica, cabe verificar como a interação entre os países no âmbito da OMC ocorreu sob o ponto de vista empírico, considerando tanto as Consultas à OMC quanto as apelações perante o AB da OMC.

Conforme informações divulgadas pela OMC³¹ é possível perceber que, enquanto havia uma tendência crescente no número de Consultas até 2018, no ano em que se tornou palpável e, posteriormente, efetivada a crise de esvaziamento do AB, foi iniciada uma forte curva decrescente de Consultas.

Ainda que parte dessa queda possa ser atribuída à pandemia de COVID-19, a queda no pedido de Consultas é alarmante e consoante com a crise na OMC discutida por especialistas. Essa diminuição do uso do DSB é contrastante com os dados apresentados acima e que demonstram um aumento no número de investigações e do estoque de medidas de defesa comercial.

Os EUA, que figuravam como principal reclamante em pedidos de Consultas, não apresentaram nenhum pedido ao DSB após o esvaziamento do AB em 2019, mesmo durante todo o mandato do presidente Joe Biden – que, por sua vez, também não permitiu a retomada do AB.

²⁹ NASSER, Rabih A. Multilateralismo comercial em três tempos. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, São Paulo, v. 4, p. 305-326, jul. 2021, p. 314-315.

³⁰ CHOW, Daniel C. K. United States unilateralism and the World Trade Organization. **Boston University International Law Journal**, v. 37, n. 1, 2019, p. 3.

³¹ OMC. **Dispute settlement: disputes by status**. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

Por outro lado, a União Europeia, que há muitos anos vem mantendo discurso a respeito da importância da OMC e do sistema multilateral, apresentou 9 pedidos de Consultas desde a paralisação do AB, enquanto a China solicitou 8 Consultas.

Tabela 10 – Consultas à OMC - Reclamante (2015-2024)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
Estados Unidos	3	3	3	8	1	0	0	0	0	0	18
Índia	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Brasil	0	3	1	1	1	0	1	0	0	0	7
União Europeia	0	2	0	2	5	0	1	5	0	3	18
China	1	3	0	5	1	1	1	1	0	5	18
Outros	9	5	13	24	11	4	6	2	6	2	82
Total	13	18	17	41	19	5	9	8	6	10	146

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

A relevante diminuição do número de pedidos de Consultas, mesmo diante do aumento dos fluxos de comércio internacional e uso de remédios comerciais, é um indício sobre a crise que vive o multilateralismo, mas aponta que membros em diferentes posições no espectro do desenvolvimento econômico ainda mantêm confiança no sistema multilateral para resolução de disputas.

Outro indício que merece atenção na análise da crise da OMC e do potencial abandono do multilateralismo é o fato de que a principal economia global e, há até poucos anos, grande usuária do DSB, os EUA, não apresentaram pedidos de Consultas nos últimos 5 anos. A esse respeito, contudo, outra perspectiva merece ser analisada.

O recente pedido de Consultas apresentado pelo Brasil³² à OMC em relação à imposição unilateral de tarifas sobre produtos brasileiros pelos EUA, ocorre em um contexto de tensão e complexidade que põe à prova a posição do Brasil no sistema multilateral de comércio³³, e

³² DS640: United States - Tariff measures on goods from Brazil.

³³ IORIS, Rafael R. Between Alignment and Autonomy: Brazil's Multilateral Trajectory and the Crisis of Multilateralism in the Global South. **Policy Center for the New South**, 2025.

questiona a legalidade das tarifas também em relação aos princípios básicos do GATT e do multilateralismo, como o da Nação Mais Favorecida.

E o ponto que merece destaque, sob a ótica deste artigo, na resposta dos EUA ao pedido de Consulta do Brasil não está relacionado aos seus argumentos de defesa, mas sim na aceitação do pedido do Brasil para que seja iniciado um processo de Consulta.

Nessa esteira, embora os EUA não tenham submetido Consultas à OMC desde 2019, é notável o aumento dos pedidos formulados contra as suas medidas em 2025. O número de pedidos não havia ultrapassado três por ano desde 2018, mas já foram seis até o mês de setembro de 2025, ou seja, o dobro de pedidos em comparação aos anos anteriores. Potencialmente, o fenômeno poderia ser interpretado como uma reação de algumas das principais economias mundiais às medidas tarifárias aplicadas pelos EUA desde o início deste ano, e uma mensagem política sobre sua confiança no multilateralismo.

Tabela 11 – Consultas à OMC contra medidas dos EUA (2015-2025)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2015 - 2025
China	0	1	0	5	1	1	0	1	0	1	2	12
Canadá	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	3	8
Brasil	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
U	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Outros	0	2	1	12	1	0	0	0	1	0	0	17
Total	0	5	4	19	3	1	0	1	1	1	6	41

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados do *Trade Remedies Data Portal* da OMC.

A esse respeito, é importante considerar que todos os pedidos de Consulta apresentados contra as tarifas unilaterais impostas pelos EUA, formulados pelo Canadá³⁴, pela China³⁵ e pelo Brasil, foram respondidos pelos EUA.

³⁴ DS634: *United States — Additional Import Duties on Goods from Canada*, DS635: *United States — Additional Import Duties on Steel and Aluminium Articles from Canada*, DS637: *United States — Additional Duties on Imports of Automobiles and Automobile Parts from Canada*.

³⁵ DS633: *United States — Additional Tariff Measures on Goods from China*,

Nesses casos, os EUA afirmaram que as medidas eram pautadas em questões de segurança nacional, de forma que não seriam passíveis de análise pela OMC, e aceitaram o pedido de Consulta.

Assim, a despeito do mérito sobre a aplicação da exceção de segurança nacional às medidas ali questionadas, e da efetiva disposição dos EUA de negociar em Consulta, nota-se que há ao menos uma preocupação inicial de justificar as medidas no âmbito multilateral, e de se engajar no DSB, ao invés de tais questionamentos serem apenas ignorados e refutados.

Por conseguinte, a análise de informações e dados sobre o uso do DSB permite notar indícios de que, mesmo com a fragilização do mecanismo de solução de controvérsias, algumas das principais economias têm buscado reforçar a importância do multilateralismo, ainda que talvez como uma expressão política, por meio de pedidos de Consultas, sem que ocorra o absoluto esvaziamento de seu uso. Essa continuidade parece abrir espaço para um maior diálogo futuro entre os países e as instituições internacionais para uma restauração da totalidade das capacidades do sistema multilateral.

Ainda que o atual governo dos EUA dirija críticas aos organismos internacionais e ao multilateralismo comercial, o país respondeu a todos os pedidos de consultas apresentados na OMC contra suas medidas recentes, com a apresentação de justificativa legal, bem como indicando a aceitação do processo de Consulta. Uma atuação distinta do que se espera de uma grande potência que decida abandonar um órgão internacional de forma definitiva.

5. Conclusão

Conforme exposto neste estudo, as estatísticas compiladas pela OMC para o decênio 2015-2024 e que antecede o início de uma nova etapa do comércio internacional diante da emergência de medidas unilaterais, houve, de forma consistente, um crescimento no uso dos remédios comerciais para endereçar questões de dano a indústrias locais.

Acompanhando os ciclos econômicos e comerciais, as investigações originais de dumping e de subsídios, no último ano, alcançaram um número recorde e que excedeu até mesmo aquele

DS638: *United States — Universal and Country-specific Additional Duties on Imports from China.*

registrado durante a pandemia da COVID-19, quando ocorreu um choque relevante sobre os fluxos comerciais.

Esse aumento no número de investigações é compartilhado tanto por países em desenvolvimento como Brasil e Índia, quanto por países desenvolvidos como EUA, União Europeia e Canadá. Apesar das críticas feitas pelos EUA ao multilateralismo já há longo tempo, e enfatizadas no primeiro mandato do presidente Donald Trump, o país figura como um dos principais a iniciar novos casos.

Em relação ao estoque de medidas de defesa comercial dos países-membros, no ano de 2024 também foi registrado o maior volume de medidas antidumping e compensatórias em vigor com um total de 2.623 medidas totais.

Um total também composto com a participação de Brasil, Índia, União Europeia, Canadá e EUA. Não obstante, a posição dos EUA é de particular destaque dado o expressivo crescimento ao longo dos últimos 10 anos, e com aumento do número de medidas em todos os anos. De fato, os EUA são o país com mais medidas em vigor e cujo total supera as medidas mantidas pelos quatro principais países seguintes (Índia, União Europeia, Canadá e Brasil, com um total combinado de 726 medidas versus 728 dos EUA).

Diante desses dados, é possível concluir que os países ainda mantêm de pé ao menos o pilar da determinação de regras com a condução e manutenção interna de medidas de defesa comercial previstas nos acordos multilaterais, mesmo apesar da maior morosidade e onerosidade intrínsecos ao uso dessas medidas versus o uso de medidas unilaterais.

Esse cenário indica que, mesmo diante do avanço das práticas unilaterais, os mecanismos multilaterais continuam a ser acionados pelos países, indicando uma coexistência entre as diferentes vias de ação, com uma tendência de preservação dos mecanismos do sistema multilateral.

A desconfiança quanto ao futuro do multilateralismo e ao enfraquecimento da OMC, associada em grande parte a declarações dos EUA, contudo, parece divergir do posicionamento efetivo do país, expresso tanto na sua adesão ao uso dos remédios comerciais quanto na disposição em responder a pedidos de Consultas de outros membros, indicando o fundamento jurídico de suas medidas e aceitando o início do processo de Consulta.

Os indícios são de que o multilateralismo não foi abandonado por nenhum dos seus principais fiadores, mas a coexistência de medidas unilaterais e multilaterais é um novo ponto de inflexão. Os próximos anos serão de desafios ainda maiores que os enfrentados ao longo dos últimos 20 anos e serão determinantes para o redesenho da nova ordem comercial multilateral. Entretanto, acima das declarações feitas por diversos países e que levaram a um gargalo nas negociações internacionais e afastamento da OMC como referência inquestionável, o que se percebe é que, até o momento, os países não abandonaram o multilateralismo, e caberá aos atuais e futuros líderes globais garantir que o rompimento definitivo não aconteça.

Bibliografia

AKPOFURE, Sarah; VAN DEN BOSSCHE, Peter. The Use and Abuse of the National Security Exception under Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994. **World Trade Institute**, 2020. Disponível em: <https://www.wti.org/research/publications/1299/the-use-and-abuse-of-the-national-security-exception-under-article-xxibiii-of-the-gatt-1994/>. Acesso em: 12 set. 2025.

ALMEIDA, Roberto Caparroz de; LENZA, Pedro. **Comércio Internacional e Legislação Aduaneira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2022.

BHAGWATI, Jagdish. Dawn of a New System. **Finance & Development**, IMF, 2013. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/12/pdf/bhagwati.pdf>. Acesso em: 08 set. de 2025.

BHAGWATI, Jagdish. Preferential Trade Agreements: The Wrong Road. **Law & Policy in International Business**, v. 27, p. 865-871. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3574. Acesso em: 23 set. 2025.

BOWEN, T. Renee; BROZ, J. Lawrence. The Domestic Political Economy of the WTO Crisis: Lessons for Preserving Multilateralism. **Global Perspectives**, v. 3, n. 1, 2022. Disponível em: <https://online.ucpress.edu/gp/article/3/1/55655/194862/The-Domestic-Political-Economy-of-the-WTO-Crisis>. Acesso em: 12 set. 2025.

CHOW, Daniel C. K. United States unilateralism and the World Trade Organization. **Boston University International Law Journal**, v. 37,

n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.bu.edu/ilj/files/2020/04/Chow.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Carbon Border Adjustment Mechanism**. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en. Acesso em: 14 set. 2025.

HERVÉ, Alan. European unilateralism as a tool for regulating international trade: a necessary evil in a collapsing multilateral system. **Fondation Robert Schuman, European Issues**, n. 626, 2022. Disponível em: <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-626-en.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2025.

HOOGMARTENS, Jan. Multilateralism Versus Unilateralism in International Economic Governance: How to Deal with the “Tech War”? In: WANG, Henry Huiyao; MIAO, Mabel Lu (ed.). **The Future of China’s Development and Globalization**. Singapura: Springer, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-981-99-7512-9_11. Acesso em: 03 ago. 2025.

HOWSE, R., ELIASON, A., HOWSE, R., TREBILCOCK, M. **The Regulation of International Trade**. 3. ed. Londres: Routledge, 2005.

IORIS, Rafael R. Between Alignment and Autonomy: Brazil’s Multilateral Trajectory and the Crisis of Multilateralism in the Global South. **Policy Center for the New South**, 2025. Disponível em: <https://www.policycenter.ma/publications/between-alignment-and-autonomy-brazils-multilateral-trajectory-and-crisis>. Acesso em: 03 ago. 2025.

KANAS, Vera. O Sistema Multilateral de Comércio e Geopolítica: disputas de caráter geopolítico analisadas pelo órgão de solução de controvérsias da Organização Mundial Do Comércio. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, n. 6, 2024. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/rdci/article/view/220/209>. Acesso em: 03 ago. 2025.

MESSENGER, Gregory. Mitigating the rise of unilateralism: lessons from forestry management. **Journal of International Economic Law**, v. 27, n. 2, p. 223–240, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgae018>. Acesso em: 03 ago. 2025.

NASSER, Rabih A. Multilateralismo comercial em três tempos. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, n. 4, 2021. Disponível em: https://www.cebri.org/media/docs/4ed-RDCI-Multilateralismo_Come.pdf. Acesso em: 03 ago. 2025.

OMC. **Dispute settlement: disputes by status**. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

OMC. **Trade Remedies Data Portal**. Disponível em: <https://trade-remedies.wto.org/en>. Acesso em: 31 ago. 2025.

OMC. **World Trade Statistics**. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/world_trade_statistics_e.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

SEZGIN, Volkan. An Evaluation on the GATT, the WTO's Agreement on Safeguards, and the Dispute Settlement Procedure. **Sosyoekonomi**, v. 29, n. 49, p. 1-22, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2021.02.03>. Acesso em: 12 set. 2025.

TAGO, Atsushi. Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.449>. Acesso em: 03 ago. 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Global Trade Update: The role of tariffs in international trade**, 2025. Disponível em: <https://unctad.org/publication/global-trade-update-march-2025>. Acesso em: 03 ago. 2025.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **Presidential Tariff Actions**. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-topics/presidential-tariff-actions>. Acesso em: 14 set. 2025.

VASA, Archana. WTO Appellate Body: Impending Hiatus. **Columbia Journal of Transnational Law**, 2019. Disponível em: <https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/wto-appellate-body-impending-hiatus>. Acesso em: 08 set. de 2025.

WORLD BANK. World Integrated Trade Solution (WITS), India Non-Tariff Measure Summary. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/tariff/non-tariff-measures/en/country/IND>. Acesso em: 14 set. 2025.

MARÉS TARIFÁRIAS: A QUARTA ONDA DO PROTECIONISMO E AS REAÇÕES GLOBAIS ÀS TARIFAS UNILATERAIS

Nailia Aguado Ribeiro Franco¹

Thaís Magrini Schiavon²

Resumo. Este artigo analisa a quarta onda do protecionismo contemporâneo a partir do chamado *tarifaço* promovido pelos Estados Unidos em 2018, destacando seus impactos sobre o sistema multilateral de comércio e as cadeias globais de valor. Argumenta-se que essa política estadunidense representou mais do que uma barreira comercial, assumindo um marco simbólico da erosão do multilateralismo, evidenciada pela ascensão do unilateralismo e pela instrumentalização de justificativas para legitimar medidas arbitrárias. A partir de uma análise histórico-normativa, o estudo demonstra como a fragmentação normativa, expressa na proliferação de acordos bilaterais, regionais e práticas comerciais como *shoring*, desafia os princípios fundadores da Organização Mundial do Comércio e põe em xeque a lógica multilateral. Conclui-se que, diante da crise do sistema multilateral, os países em desenvolvimento devem adotar estratégias híbridas (jurídicas, diplomáticas e industriais) para evitar a marginalização nas cadeias

¹ Advogada com atuação em comércio internacional, empresarial e societário. Formada na PUC/PR (2020). Sócia da Andersen Ballão Advocacia, com experiência em contratos internacionais, due diligence e assessoria a companhias estrangeiras no Brasil. Professora convidada da PUC-PR na disciplina de Comércio Internacional (2024-2025). Integrante da *Women in International Trade* (WIT) e Coordenadora do Grupo de Trabalho de Gestão, Liderança e Empreendedorismo da Comissão da Mulher Advogada e membra da Comissão de Direito Internacional da Seccional da OAB Paraná (gestão 2022-2027). Pós-Graduada em Direito Contratual e Responsabilidade Civil – ESA OAB/PR e formada como melhor da Turma no curso de Direito Empresarial e Econômico da Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst (2021). E-mail: nailiafranco@gmail.com

² Advogada e negociadora internacional. Sócia fundadora do Magrini Schiavon Advocacia. MBA em Negócios Internacionais e Globalização de Empresas pela FIA School of Business (em andamento), especialista em Direito Internacional pelo CEDIN (2017), com formação em defesa comercial pelo IRI-USP em parceria com a FIESP (2025) e negociação internacional pelo CAENI/IRI-USP (2019). Diretora de Interiorização da Comissão de Direito Internacional da Seccional da OAB Paraná (gestão 2025-2027). E-mail: thais@magrinischiavon.com.br

produtivas e fortalecer sua inserção internacional de forma proativa e resiliente.

Palavras-chave: tarifaço; protecionismo; multilateralismo; comércio internacional; países em desenvolvimento; OMC.

Abstract: This article analyzes the fourth wave of contemporary protectionism based on the so-called *tarifaço* promoted by the United States in 2018, highlighting its impacts on the multilateral trading system and global value chains. It argues that this US policy represented more than a trade barrier, becoming a symbolic milestone in the erosion of multilateralism, evidenced by the rise of unilateralism and the instrumentalization of justifications to legitimize arbitrary measures. Based on a historical-normative analysis, the study demonstrates how normative fragmentation, expressed in the proliferation of bilateral and regional agreements and trade practices such as shoring, challenges the founding principles of the World Trade Organization and calls into question the multilateral logic. It concludes that, in the face of the crisis in the multilateral system, developing countries must adopt hybrid strategies (legal, diplomatic, and industrial) to avoid marginalization in production chains and strengthen their international integration in a proactive and resilient manner.

Keywords: *tarifaço*; protectionism; multilateralism; international trade; developing countries; WTO.

1. Introdução

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o comércio internacional tem se estruturado em torno de princípios multilaterais, consolidando instituições e regras comuns para garantir maior previsibilidade, transparência e segurança nas trocas globais.

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), firmado em 1947, funcionou durante quase cinco décadas como o principal foro de negociações comerciais multilaterais, marcado pela liberalização tarifária, mas abrangendo também temas como combate a práticas comerciais desleais e mecanismos de solução de controvérsias. Com a Rodada Uruguai, ocorrida entre 1986 e 1994, seu arcabouço foi ampliado e institucionalizado pelo Acordo de Marraquexe, dando origem à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. Assim, GATT e OMC representaram marcos fundamentais para a consolidação do modelo multilateral.

A lógica predominante à época – e que perpetua, em certa medida, até a atualidade –, foi a de que um sistema multilateral, ao envolver múltiplos *players*, seria mais eficaz em vez de negociações bilaterais dispersas e pontuais. Isso permitiria a geração de ganhos de bem-estar mais abrangentes, beneficiando um número maior de países e promovendo maior previsibilidade e estabilidade normativa das relações comerciais internacionais.

Por décadas, esse arranjo promoveu redução gradual de barreiras comerciais, aumento da interdependência econômica e integração de cadeias globais de valor, inclusive por reconhecer a liberalização do comércio internacional como mantenedor da paz e do desenvolvimento da ordem econômica mundial³.

Além do mais, assegurou-se tratamento diferenciado para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, por meio de prazos mais longos para adoção de determinados compromissos internacionais – como no caso do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS- *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*)⁴. Tal princípio conhecido como *Enabling Clause* ou Cláusula de Habilitação⁵ foi visto

³ “[...] cabe lembrar a importância atribuída ao comércio internacional como uma das condições para uma humanidade pacífica. [...] Em síntese: the freeing of international trade from tariff and other restrictions as the prerequisite to peace and economic development, nas palavras de Dean Acheson, avaliando a policy de C. Hull”. LAFER, Celso. O sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Direito Internacional Econômico. Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v.2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p.238-239.

⁴ THORSTENSEN, Vera. A OMC e as relações comerciais internacionais: uma perspectiva brasileira. **Texto para Discussão nº 517**. Brasília: IPEA, 1997. p. 92. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0517.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

⁵ A chamada *Enabling Clause* (Decisão de 28 de novembro de 1979 do GATT) instituiu o princípio do tratamento diferenciado e mais favorável, da reciprocidade atenuada e da participação mais plena dos países em desenvolvimento. Trata-se do fundamento jurídico que permite a concessão de preferências comerciais unilaterais, como o Sistema Geral de Preferências (SGP), sem violar a cláusula da nação mais favorecida. Cf. GATT. Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries (Enabling Clause). **Decision of 28 November 1979. BISD 26S/203**. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

durante muito tempo como forma de equilibrar assimetrias e garantir maior inclusão no sistema multilateral.

Na prática, contudo, a assimetria de poder de barganha limitou a influência desses países nas mesas de negociação. Embora numericamente majoritários, sua participação menos expressiva no comércio mundial e escassez de capacidade técnica frente às grandes potências dificultavam a inserção de suas demandas em posição central nas agendas. A Cláusula de Habilitação, assim, funcionou mais como instrumento de flexibilização formal do que como garantia concreta de participação na definição dos rumos da OMC.

Ao contrário das fases anteriores do comércio internacional, que se estendiam por décadas, o cenário atual revela uma aceleração sem precedentes. A velocidade das transformações tecnológicas, a instabilidade política e a intensificação da polarização ideológica encurtaram os ciclos e intensificaram a pressão sobre a lógica multilateral.

Nesse ambiente, líderes políticos — condicionados por mandatos curtos e pela necessidade de responder às demandas imediatas de suas bases eleitorais — tendem a priorizar a adoção de medidas de impacto rápido, como tarifas e barreiras, como forma artificial de controlar preços do mercado interno no afã de proteger o “interesse nacional”. Essa estratégia deixa em segundo plano políticas de longo prazo e que, de fato, contribuem para o desenvolvimento econômico do país e trazem impactos mais significativos para as atuais e futuras gerações, como sustentabilidade ambiental ou redução das desigualdades sociais.

Se há anos lutava-se pela congregação das nações para balizar as práticas econômicas globais, atualmente vê-se um movimento contrário. A postura adotada por potências, como os Estados Unidos, sob a liderança em 2025 de Donald Trump, evidencia uma nova onda protecionista no comércio internacional.

A globalização, antes vista como consenso em torno da eficiência econômica, passou a ser crescentemente contestada por parte de governos e sociedades. A percepção de desigualdade, a perda de empregos industriais e a dependência excessiva de fornecedores estrangeiros alimentaram esse movimento. Nesse ambiente, o comércio internacional deixa de ser encarado como mecanismo de ganhos recíprocos e passa a ser instrumentalizado como ferramenta de política interna, sob o pretexto de supostamente atender objetivos de segurança econômica, industrial e até geopolítica.

Esse contexto ajuda a explicar a ascensão de ondas de unilateralismo no comércio internacional, materializadas por políticas tarifárias mais agressivas. A adoção de tarifas adicionais pelos Estados Unidos — amplamente conhecida como “*tarifaço*” — é um exemplo emblemático dessa quarta onda do protecionismo. Inicialmente adotadas durante o governo de Donald Trump em 2018 e intensificadas em 2025, o *tarifaço* atingiu setores estratégicos de diversos países. O Brasil, por exemplo, sofreu uma sobretaxa nos setores do aço, alumínio, carnes, café e outros produtos agroindustriais.

A centralidade desse fenômeno revela uma questão crucial: até que ponto medidas unilaterais, como o *tarifaço*, desafiam os princípios e a eficácia do sistema multilateral de comércio, estruturado no guarda-chuva da OMC?

De um lado, argumenta-se que tais políticas seriam respostas legítimas a desequilíbrios competitivos ou ameaças à segurança nacional. De outro, apontam para o enfraquecimento do multilateralismo e da arquitetura normativa do comércio internacional, sinalizando o risco de uma escalada de retaliações reativas e desproporcionais, capazes de comprometer a previsibilidade e a estabilidade das cadeias globais de valor.

A crise institucional da própria OMC agrava ainda mais esse quadro. Com a paralisação do Órgão de Apelação (instância central do Sistema de Solução de Controvérsias), provocada pelos Estados Unidos, compromete a capacidade da Organização de oferecer respostas jurídicas eficazes e vinculantes, reduzindo a sua credibilidade e legitimidade como instância mediadora dos conflitos comerciais internacionais.

Neste sentido, os países têm articulado diversas estratégias diplomáticas, comerciais e logísticas para contornar os efeitos provocados pelo *tarifaço* e evitar o agravamento dos impactos econômicos para os seus setores exportadores e, por consequência, os reflexos sociais, decorrentes da necessidade de interrupção, ainda que temporária, das atividades pela estagnação abrupta da demanda.

Diante desse cenário, este artigo propõe analisar o *tarifaço* norte-americano como expressão da atual onda protecionista e debruçar-se sobre as retaliações e estratégias adotadas pelos demais países, com ênfase no caso brasileiro, buscando compreender, ainda, como essas dinâmicas se relacionam com o redesenho das cadeias globais de valor e com fenômenos emergentes como *friendshoring*, *nearshoring*, *reshoring* e *offshoring*.

Para tanto, o artigo está estruturado em quatro partes: a primeira, apresenta o conceito e o tratamento histórico das barreiras tarifárias no comércio internacional; a segunda, discute as três ondas do protecionismo; a terceira analisa o *tarifaço* como expressão atual do unilateralismo, destacando seus efeitos sobre setores estratégicos e cadeias globais de valor. O quarto e último capítulo observa as respostas dos países às barreiras unilaterais, com destaque para o caso brasileiro. Por fim, a conclusão sintetiza os argumentos expostos, destacando a necessidade da adoção de estratégias híbridas para que todos os países possam construir respostas proativas diante da crescente fragmentação das relações comerciais internacionais.

2. Das marolas às ondas gigantes: as correntes protecionistas no comércio internacional

As tarifas de importação figuram entre os mais antigos e conhecidos instrumentos de política comercial internacional. Definidas como impostos incidentes sobre bens estrangeiros que ingressam em determinado mercado, elas historicamente cumpriram uma dupla função: arrecadatória, como fonte de receita fiscal, e protetiva, ao resguardar setores produtivos domésticos da concorrência externa.

Com a consolidação do sistema multilateral, especialmente a partir do GATT de 1947, a função arrecadatória de tarifas de importação perdeu relevância e a ênfase recaiu sobre o seu papel regulatório, passando a serem utilizadas como instrumentos de poder em negociações comerciais. As rodadas de negociação multilateral promoveram sucessivas reduções tarifárias, criando compromissos vinculantes entre os membros da OMC e fortalecendo a previsibilidade das regras que gerem as relações comerciais internacionais. O objetivo era instaurar um ciclo virtuoso: a diminuição gradual das tarifas levaria à maior liberalização, ao aumento do comércio e ao crescimento econômico global e, conseqüentemente, à melhoria do bem-estar das pessoas em todo o mundo⁶.

⁶ “The fundamental goal of the WTO is to improve the welfare of people around the world. The WTO’s founding Marrakesh Agreement recognizes that trade should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and increasing real income while allowing for the optimal use of the world’s resources”. WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **What we stand for**. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_stand_for_e.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

Apesar disso, as barreiras comerciais (tarifárias ou não), nunca desapareceram por completo, senão permaneceram como ações legítimas dos Estados previstas no direito internacional, sujeitas aos limites negociados na OMC. Por exemplo, cada país compromete-se com tetos máximos de consolidação tarifária (*bound tariffs*)⁷, mas preserva espaço regulatório em setores considerados sensíveis, como agricultura e indústria pesada.

Esse espaço permitiu que as barreiras continuassem a ser utilizadas de forma estratégica, ora como mecanismo de proteção emergencial, ora como efetiva ferramenta política voltada à defesa de setores domésticos ou ao avanço de agendas unilaterais⁸ – muitas vezes em tensão com os princípios de não discriminação que sustentam o sistema multilateral.

Ao longo do tempo, observa-se que o protecionismo assumiu diferentes formas e abordagens, configurando ondas sucessivas no comércio internacional. A primeira delas ocorreu no período pós-Segunda Guerra Mundial, de 1945 até os anos 1970, quando tarifas e quotas se consolidaram como os instrumentos clássicos de política comercial internacional. Com as rodadas de negociação do GATT,

⁷ Conforme explica a OMC: “The market access schedules are not simply announcements of tariff rates. They represent commitments not to increase tariffs above the listed rates — the rates are “bound”. For developed countries, the bound rates are generally the rates actually charged. Most developing countries have bound the rates somewhat higher than the actual rates charged, so the bound rates serve as ceilings. Countries can break a commitment (i.e. raise a tariff above the bound rate), but only with difficulty. To do so they have to negotiate with the countries most concerned and that could result in compensation for trading partners’ loss of trade”. Vide: WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **The WTO agreements: Agriculture**. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm2_e.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

⁸ “O protecionismo, tão condenado pelos países menos desenvolvidos, quando praticado pelo industrializados e que lhes inflige graves danos, é por eles próprios utilizado como estratégia de desenvolvimento e como defesa contra a maior competitividade das empresas estrangeiras. A contradição, no entanto, é aparente, pois se pretende tratamento diferenciado a realidades distintas. A própria derrogação da cláusula da nação mais favorecida, com o acolhimento dos acordos preferenciais em favor de países subdesenvolvidos, não extensíveis aos demais, revela a evolução do princípio e o acatamento do tratamento diferenciado. Afinal, o que se objetiva é a melhoria das condições de vida de populações carentes”. MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito econômico internacional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2017. p.80.

essas barreiras foram gradualmente reduzidas, inaugurando uma fase de abertura que sucedeu o intenso protecionismo do período entre guerras.

A segunda onda manifestou-se após a crise financeira mundial de 2008, quando os países recorreram de maneira mais intensa a instrumentos de defesa comercial, como medidas antidumping, salvaguardas e compensatórias. Embora tais contramedidas permanecessem formalmente compatíveis com as regras da OMC, seu uso recorrente e ampliado refletia um protecionismo “disfarçado”, justificado sob a legalidade multilateral, mas voltado a responder às pressões políticas e sociais geradas pela instabilidade econômica global.

Na década de 2010, consolidou-se a terceira onda, marcada pelo crescimento de barreiras técnicas, ambientais e sanitárias/fitossanitárias. Tais medidas foram institucionalizadas no âmbito da OMC pelos Acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT – *Technical Barriers to Trade*) e sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS – *Sanitary and Phytosanitary Measures*), os quais autorizam a adoção de requisitos regulatórios destinados, em tese, a proteger a saúde, a segurança e o meio ambiente, desde que não constituam restrições comerciais disfarçadas.

Embora justificadas como essenciais para saúde pública, segurança alimentar ou sustentabilidade ambiental, muitas dessas exigências passaram a ser usadas como mecanismos de proteção indireta, revelando a incorporação de novas pautas políticas de interesse nacional ao debate internacional, com efeitos potencialmente restritivos e prejudiciais para todos os países, em clara afronta aos princípios da transparência e da reciprocidade.

Por fim, a partir de 2018, identifica-se a representação de uma quarta onda, caracterizada por um protecionismo explícito e unilateral. Esse movimento foi inaugurado pelo chamado *tarifaço*, por meio do qual os Estados Unidos, no primeiro governo de Donald Trump, impuseram tarifas adicionais a setores estratégicos amparando-se em pretextos de segurança nacional ou, em alguns casos, em motivações de mera conveniência políticas e ideológicas, como se demonstrará no próximo capítulo.

Esse breve panorama histórico evidencia que, embora formalmente disciplinadas, as tarifas continuam a desempenhar papel central nas disputas comerciais. Mais do que meros obstáculos, elas se tornaram alavancas de política industrial e estratégia de reposicionamento geopolítica, moldando os ciclos de expansão e retração que caracterizam o próprio pêndulo do comércio internacional.

2. O tsunami tarifário: a quarta onda e o tarifaço estadunidense

O marco mais emblemático da quarta onda do protecionismo contemporâneo ocorreu em 2018, com o início da política econômica adotada no primeiro mandato do Donald Trump, à época Presidente dos Estados Unidos (2017 a 2021), amplamente conhecido como *tarifaço*, diante do aumento repentino e significativo de tarifas comerciais aplicadas a seus parceiros comerciais.

As medidas adotadas pelo governo foram fundamentadas na *Section 232 do Trade Expansion Act of 1962*, que autoriza o Presidente a impor restrições quando os produtos importados ameaçam ou têm o potencial de violar a segurança nacional, a seu exclusivo critério. Após investigação conduzida pelo Departamento de Comércio, concluiu-se que a elevada dependência de aço e alumínio importados comprometia a capacidade de abastecimento interno para setores estratégicos, incluindo defesa e infraestrutura crítica.

Com base nesse parecer, o governo Trump anunciou tarifas sobre a importação de painéis solares, máquinas de lavar roupas, aço e alumínio, estes últimos no patamar de 25% e 10%, respectivamente, atingindo a maioria de seus parceiros comerciais, inclusive o Brasil.

A imposição destas medidas, acompanhadas da respectiva justificativa oficial, foi divulgada em proclamações presidenciais (*Proclamations* 9704 e 9705), nas quais foi suscitada a defesa da segurança nacional. Ainda assim, críticos apontaram naquele momento que se tratava de um pretexto para promover um protecionismo explícito, sobretudo por razões eleitorais e de política industrial.

O foco inicial dos Estados Unidos com esse movimento era atingir a China, reforçando, ainda que de forma indireta, a hegemonia do dólar nas trocas comerciais internacionais. As tarifas adotadas naquele período afetaram centenas de bilhões de dólares em produtos e *commodities* chineses, desencadeando uma guerra comercial sem precedentes, cujos efeitos perduram até hoje em ambas as economias⁹, estremecendo a relação entre os países.

⁹ Para entender os impactos das tarifas comerciais aplicadas pelos Estados Unidos à China, vide: JIAO, Yang; LIU, Zhikuo; TIAN, Zhiwei; WANG, Xiabin, *The Impacts of the U.S. Trade War on Chinese Exporters. The Review of Economics and Statistics* 2024. 106 (6). p. 1576–1587. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3745459 Acesso em: 15 set. 2025. Para complementar a análise, agora sob a perspectiva dos impactos sentidos pelo mercado

Ainda que com outro discurso, a administração de Joe Biden (2021 a 2024) manteve e até expandiu tais medidas em setores considerados sensíveis, incluindo veículos elétricos, chips de computador, produtos médicos, semicondutores e transição energética. Nestes casos, invocou-se supostos “riscos inaceitáveis” para a “segurança econômica” dos Estados Unidos como justificativa para adoção das tarifas, atribuindo à China a práticas consideradas desleais e imputando-os como responsáveis por saturar os mercados globais com produtos de baixo custo.¹⁰

A China respondeu às investidas estadunidenses com tarifas retaliatórias, sobretudo sobre *commodities* agrícolas, além de ter adotado barreiras não comerciais adicionais a produtos tecnológicos estrangeiros, sob o pretexto de resguardar a segurança cibernética.

Em 2025, com o retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, houve nova intensificação na política protecionista: as tarifas sobre o aço foram restabelecidas em 25%, as de alumínio foram ampliadas de 10% para 25%, e isenções previamente concedidas a parceiros comerciais foram abruptamente eliminadas. Proclamações presidenciais posteriores elevaram alíquotas da importação de aço, alumínio e derivados para 50%¹¹, com vistas a conter importações “excessivas” e proteger empregos industriais nacionais.

Esse movimento não se restringiu ao âmbito doméstico dos Estados Unidos. Ele se projetou sobre o comércio internacional como um todo, impondo a outros países a necessidade de reagir, seja por meio de tarifas retaliatórias — como no caso da China —, seja pela promulgação de normas regulatórias.

estadunidense, vide: AMITI, Mary; REDDING, Stephen J.; WEINSTEIN, David. **The impact of the 2018 trade war on U.S. prices and welfare**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2019. (NBER Working Paper, n. 25672). Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w25672>. Acesso em: 15 set. 2025.

¹⁰ CNN BRASIL. Biden anuncia novas tarifas sobre a China que vão desde chips a veículos elétricos. São Paulo, 14 maio 2024. Disponível em: <https://www.cnn-brasil.com.br/economia/macroeconomia/biden-anuncia-novas-tarifas-sobre-a-china-que-vao-desde-chips-a-veiculos-eletricos/>. Acesso em: 14 set. 2025.

¹¹ UNITED STATES OF AMERICA. **Adjusting Imports of Aluminum and Steel into the United States**. Washington, D.C.: The White House, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/06/adjusting-imports-of-aluminum-and-steel-into-the-united-states/>. Acesso em: 15 set. 2025.

Segundo o 31º Relatório de Monitoramento do Comércio do G20¹² (*31st WTO Trade Monitoring Report on G20*), publicado pela OMC em dezembro de 2023, observou-se um crescimento contínuo das medidas restritivas ao comércio por meio da adoção de políticas unilaterais orientadas por interesses nacionais, sustentadas em discursos similares ao adotado pelos Estados Unidos.¹³

A União Europeia, por exemplo, implementou em 2023, no contexto do *Green Deal*, o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (conhecido pela sigla em inglês, CBAM – *Carbon Border Adjustment Mechanism*), concebido como uma resposta à urgência climática, alinhado à estratégia do bloco de zerar as emissões de gases que provocam o efeito estufa até 2050. Embora justificado por razões ambientais, na prática o CBAM impõe custos adicionais a importação de bens intensivos em carbono, afetando setores industriais estratégicos, como ferro, aço, cimento, alumínio e fertilizantes.

A principal função da norma é evitar que empresas comunitárias transfiram sua produção para países com regras ambientais menos rígidas, além de proteger a competitividade dos produtos do bloco frente as importações mais baratas e intensivas em carbono. Países em desenvolvimento como Índia, Brasil e África do Sul estão entre os mais expostos à medida, enquanto Moçambique alcançaria a liderança dessa exposição entre os países menos desenvolvidos. Após esse movimento da União Europeia, outros países como Canadá, Reino Unido e Estados Unidos consideraram adotaram norma similar, sob o mesmo pretexto¹⁴.

Em 2024 e 2025, o bloco também lançou investigações antissubsídios e aplicou tarifas sobre veículos elétricos chineses em

¹² O G20 é integrado por: Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, República da Coreia, Rússia, África do Sul, Turquia e Reino Unido, bem como a União Africana e a União Europeia.

¹³ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **31st WTO Trade Monitoring Report on G20**. Genebra: OMC, 2023. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/trdev_12dec23_e.htm Acesso em: 14 set. 2025.

¹⁴ INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE BRASIL; WAYCARBON. **Oportunidades para o Brasil em mercados de carbono: relatório 2023**. São Paulo: ICC Brasil, 2023. Disponível em: https://www.iccbrasil.org/wp-content/uploads/2023/11/RELATORIO_ICCBR_2023.pdf. Acesso em: 14 set. 2025. p. 19.

até 45,3%¹⁵. Outros países seguiram essa tendência: a Índia aumentou tarifas sobre a importação de produtos eletrônicos, têxteis e bens de consumo, no âmbito da política *Make in India 2.0* – que inclui 27 setores da economia¹⁶ –, independentemente do país de origem.

Vale salientar, que diferentemente das ondas anteriores, os atos unilaterais adotados pelos Estados não buscaram respaldo jurídico consistente no âmbito da OMC. No caso dos Estados Unidos, a administração Trump recorreu à Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 como fundamento normativo para impor tarifas adicionais, embora seja uma norma doméstica que não tem aplicabilidade contra outros Estados, inclusive em respeito à soberania de cada um. Esta postura causou mal-estar na comunidade internacional, que submeteu questionamentos formais ao governo pela decisão, como foi o caso do Brasil¹⁷.

Esses movimentos representaram uma oposição direta à lógica multilateral, marcada pela ascensão de um nacionalismo econômico declarado e pela crescente instrumentalização de barreiras comerciais, tarifárias e não tarifárias, disfarçadas sob a exceção prevista no artigo XXI do GATT, que diz respeito à segurança nacional, e incluindo outros argumentos, como a proteção ambiental, inovação tecnológica e cibersegurança, para legitimar arbitrariedades e enfraquecer o diálogo. Em vez de aprofundar a trajetória histórica da liberalização do comércio internacional e de promover a inclusão dos países em desenvolvimento, a quarta onda do protecionismo revelou um movimento regressivo, marcado pela prevalência do unilateralismo sobre a cooperação, minando o equilíbrio normativo que norteou a criação da OMC.

¹⁵ CNN BRASIL. UE decide aplicar tarifas extras a veículos elétricos chineses. São Paulo, 4 jul. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/ue-decide-aplicar-tarifas-extras-a-veiculos-eletricos-chineses/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 14 set. 2025.

¹⁶ GOVERNMENT OF INDIA. **Press Information Bureau – Notification on Tariff Measures**. September 2024. Nova Deli: Government of India, 2024. Disponível em: <https://static.pib.gov.in/WriteReadData/specificdocs/documents/2024/sep/doc2024925401801.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025. p. 2.

¹⁷ Vide questionamento enviado pelo governo brasileiro ao Escritório do Representante Comercial dos Estados Unidos: BRASIL. **Comentários escritos do Brasil ao USTR no âmbito da Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA de 1974**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comentarios-escritos-do-brasil-ao-ustr-no-ambito-da-secao-301. Acesso em: 14 set. 2025.

Esse cenário levanta um questionamento crucial: até que ponto medidas dessa natureza são compatíveis com o sistema multilateral da OMC? ¹⁸

Em última instância, ao que parece, a quarta onda do protecionismo evidencia uma ruptura: o comércio internacional deixou de ser regido prioritariamente por normas consensuais e passou a ser usado pelos Estados como instrumento de reposicionamento econômico e geopolítico.

4. Contramaré: reações globais às barreiras tarifárias unilaterais

Diante das barreiras tarifárias unilaterais impostas pelos Estados Unidos, a reação típica dos demais países é recorrer ao Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, previsto no Acordo de Marraquexe (1994) por meio do DSU. Esse mecanismo oferece consultas e, se necessário, painéis independentes para analisar as disputas e recomendar soluções, com possibilidade de recurso ao Órgão de Apelação. No entanto, desde 2019, a paralisação desse órgão — em razão da recusa dos EUA em aprovar novos membros — compromete a efetividade do sistema, gerando o fenômeno do *appeal into the void*, que enfraquece a previsibilidade e a credibilidade do modelo multilateral.

Embora o Sistema não esteja imune a críticas¹⁹, essa disfunção institucional causada pelos Estados Unidos esvazia a sua efetividade,

¹⁸ Cabe ressaltar que o objetivo deste capítulo não é discutir em profundidade a conformidade formal dessas medidas com as normas da OMC, mas compreender o contexto de seu surgimento, a forma como as tarifas vêm sendo concebidas e os efeitos sistêmicos que produzem. Nesse sentido, buscou-se apresentar uma visão introdutória sobre o movimento pendular que caracteriza a ordem econômica internacional: do protecionismo inicial ao surgimento do multilateralismo, e, mais recentemente, ao ressurgimento do unilateralismo.

¹⁹ Dentre as críticas comumente feitas ao Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, pode-se destacar, por exemplo, a assimetria entre os Estados na aplicação de medidas de retaliação, a ausência de sanções pecuniárias e o tratamento desigual conferido aos países em desenvolvimento. Para aprofundar sobre o tema, recomenda-se a leitura de: VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 52 (2). 2009. p. 5-21. Além disso, a histórica ineficácia jurídica das decisões nos casos em que há diferenças significativas no poderio econômico e político das partes em disputa faz com que os Estados se valham de ferramentas políticas e diplomáticas para

enfraquecendo a sua credibilidade e legitimidade como instância mediadora dos conflitos comerciais internacionais, colocando em xeque o próprio modelo multilateral. Isso porque, ainda que os *panels* sejam instaurados e produzam relatórios, os Estados demandados podem se valer dessa vacância do Órgão de Apelação para benefício próprio, já que, ao apresentar um recurso, sabem que ele não será analisado. Isso causa um vácuo jurídico chamado de “*appeal into the void*”²⁰, causando grave insegurança jurídica.

Diante desse cenário, os países têm buscado alternativas. A União Europeia, o Brasil, a China e outros membros²¹ anunciaram a criação do *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA), mecanismo transitório de arbitragem instituído sob os auspícios do artigo 25 do DSU, que funciona como substituto funcional do Órgão de Apelação, enquanto este permanece inoperante.

Embora o MPIA tenha o mérito de preservar uma instância revisora para os litígios entre seus participantes, sua natureza *ad hoc*, voluntária e restrita apenas aos membros signatários revela as limitações do arranjo em termos de universalidade e previsibilidade. Mesmo assim, alguns casos já se encontram em andamento sob sua jurisdição.²²

contornar a controvérsia, em vez de acessar o sistema multilateral, enfraquecendo-o. Para tanto, vide: LEME, Leticia Frazão Alexandre de Moraes. Sanções econômicas unilaterais: análise da compatibilidade com as disciplinas da OMC. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (Org.). **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. p.547-569.

²⁰ Para entender os efeitos, vide: PAHIS, Stratos, Appeals After the Appellate Body (June 20, 2023). Forthcoming, **World Trade Review 2024**. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4691863> Acesso em 14 set. 2025; FERREIRA ALMEIDA, Thiago. O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e a alternativa da arbitragem interina do MPIA. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 15, n. 3, p. e275, 2024. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/30099>. Acesso em: 14 set. 2025.

²¹ Atualmente, aderiram ao MPIA os seguintes Estados-membro da OMC: Austrália; Benim; Brasil; Canadá; Chile; China; Colômbia; Costa Rica; Equador; União Europeia; Guatemala; Hong Kong, China; Islândia; Japão; Macau, China; Malásia; México; Montenegro; Nova Zelândia; Nicarágua; Noruega; Paquistão; Paraguai; Peru; Filipinas; Cingapura; Suíça; Ucrânia; Reino Unido; e Uruguai.

²² Cita-se, por exemplo, o caso Colombia — Anti-Dumping Duties on Frozen Fries from Belgium, Germany and the Netherlands (DS591); e o Caso China — Enforcement of Intellectual Property Rights (DS611).

Como os Estados Unidos não aderiram ao MPIA, China (casos DS638 e DS633), Canadá (casos DS637, DS635 e DS634) e Brasil (caso DS640) recorreram às consultas perante o OSC para questionar as tarifas impostas sobre os produtos fabricados em seus países em 2025, conforme mencionado no capítulo anterior, na tentativa de encontrar uma solução mais efetiva às negociações diplomáticas em curso desde que foram anunciadas, reforçando o seu compromisso com o sistema multilateral.

Em paralelo, as representações diplomáticas dos países afetados pelas medidas anunciadas pelo governo estadunidense têm se mobilizado para articular acordos comerciais favoráveis aos seus setores estratégicos, buscando mitigar os impactos das tarifas por meio de instrumentos bilaterais. Tiveram êxito por essa via, por exemplo, a União Europeia²³, Japão²⁴ e Indonésia²⁵, embora as negociações nem sempre tenham sido de fato vantajosas para seus mercados.

A urgência em resolver, ainda que parcialmente, o impasse comercial com os Estados Unidos tem razão de ser diante do risco de agravamento dos impactos econômicos para os países exportadores e, por consequência, sociais, decorrentes da necessidade de interrupção, ainda que temporária, das atividades pela estagnação abrupta da demanda.

A imposição de tarifas elevadas sobre produtos estratégicos — como aço, alumínio, carne bovina e bens tecnológicos — compromete cadeias produtivas, afeta empregos e pressiona a inflação interna. Nesse contexto, a busca por soluções rápidas, seja por via diplomática

²³ EUROPEAN COMMISSION. **Joint Statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade.** Brussels: Directorate-General for Trade and Economic Security, 21 ago. 2025. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en. Acesso em: 14 set. 2025.

²⁴ UNITED STATES OF AMERICA. **Implementing the United States–Japan Agreement.** Washington, D.C.: The White House, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/09/implementing-the-united-states-japan-agreement>. Acesso em: 14 set. 2025.

²⁵ UNITED STATES OF AMERICA. **Fact Sheet: The United States and Indonesia Reach Historic Trade Deal.** Washington, D.C.: The White House, 22 jul. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-the-united-states-and-indonesia-reach-historic-trade-deal>. Acesso em: 14 set. 2025.

ou jurídica, tornou-se prioridade nas agendas comerciais de diversos governos, de multinacionais e empresas exportadoras.

Enquanto alguns países optaram por negociações bilaterais, outros adotaram posturas mais assertivas e enérgicas. A China, por exemplo, respondeu imediatamente²⁶ ao primeiro anúncio do governo Trump, ainda em abril de 2025, elevando as tarifas sobre produtos originários dos Estados Unidos de 34% para 84% — o mesmo patamar que havia sido originalmente aplicado às exportações chinesas, amparado no princípio da reciprocidade —, bem como adotou diversas contramedidas não tarifárias e fitossanitárias contra empresas estadunidenses.

O Canadá, por sua vez, impôs tarifas sobre aço, alumínio e automóveis²⁷ e suspendeu a importação da maior planta de processamento de carne suína dos Estados Unidos²⁸, em resposta às medidas unilaterais de Washington.

O Brasil também se posicionou de forma mais firme ao sancionar, em abril de 2025, a Lei nº 15.122/2025, conhecida como Lei da Reciprocidade Econômica²⁹, inaugurando uma nova fase na

²⁶ CHINA. State Council Tariff Commission. **Public Announcement on Adjusting Tariff Measures on Imports Originating from the United States**. Beijing: Ministry of Finance, 9 abr. 2025. Disponível em: https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcejiedu/202504/t20250409_3961685.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

²⁷ CANADÁ. **Order amending and repealing certain orders made under the Customs Tariff (United States Surtax)**. Orders in Council, PC Number: 2025-0637, 29 ago. 2025. Disponível em: <https://orders-in-council.canada.ca/attachment.php?attach=47518&lang=en>. Acesso em: 15 set. 2025. Demais contramedidas anunciadas pelo governo canadense, desde o início das discussões tarifárias: CANADÁ. **Canada's response to U.S. tariffs**. Department of Finance Canada, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/international-trade-finance-policy/canadas-response-us-tariffs.html#s1>. Acesso em: 15 set. 2025.

²⁸ CNBC. **Canada suspends imports from biggest U.S. pork processing plant**. 7 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnn.com/2025/03/07/canada-suspends-imports-from-biggest-us-pork-processing-plant.html>. Acesso em: 15 set. 2025.

²⁹ BRASIL. LEI nº 15.122, de 11 de abril de 2025. **Estabelece critérios para suspensão de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual em resposta a medidas unilaterais adotadas por país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional brasileira; e dá outras providências**. Brasília: 14 de abril de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.122-de-11-de-abril-de-2025-623734149> Acesso em 14 set. 2025; BRASIL. DECRETO nº

diplomacia brasileira, que historicamente adota uma postura legalista e de não confrontação, baseada no diálogo e no respeito aos sistemas multilaterais de solução de conflitos.³⁰

Com a adoção desta norma, o país passa a incorporar uma lógica mais responsiva, com instrumentos que permitem a adoção de contramedidas comerciais, como a suspensão de concessões, investimentos e direitos de propriedade intelectual, em reação a práticas consideradas desleais ou abusivas por parte de outros Estados.

Nesse novo cenário, destaca-se que a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), ficará (ao menos em tese) fortalecida, pois figurará como instância decisória central de todos os pleitos iniciados sob o guarda-chuva da referida lei.³¹

Ao reafirmar a soberania brasileira nas decisões comerciais, a nova legislação oferece respaldo jurídico para ações proporcionais e coordenadas com o setor privado, visando proteger a competitividade internacional do país. No entanto, ainda é prematuro avaliar os efeitos concretos decorrentes da aplicação dos mecanismos previstos na lei, e determinar se elas trarão impactos positivos para a indústria doméstica.

Há de se exaltar, no entanto, o cuidado do legislador brasileiro em assegurar que todas as etapas do procedimento se deem em respeito

12.551, de 14 de julho de 2025. **Regulamenta a Lei nº 15.122, de 11 de abril de 2025, que estabelece critérios para suspensão de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual em resposta a medidas unilaterais adotadas por país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional brasileira.** Brasília: 14 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.551-de-14-de-julho-de-2025-641912765> Acesso em 14 set. 2025.

³⁰ Até por isso que o Brasil instaurou a consulta perante o OSC da OMC contra os Estados Unidos em relação às medidas anunciadas em 2025, conforme mencionado acima.

³¹ A CAMEX recebeu em 29 de agosto de 2025 comunicado do Ministério das Relações Exteriores (MRE) informando que o Brasil iniciou as consultas e medidas para aplicação da lei contra os Estados Unidos como resposta à aplicação do *tarifaço*. O órgão terá 30 dias para se manifestar sobre essa possibilidade à luz da norma.

absoluto ao contraditório e ampla defesa do Estado reclamado, além de exigir a realização de consultas públicas para escuta das partes interessadas na controvérsia, o que, novamente, reafirma o compromisso do Brasil com a legalidade, a transparência e os princípios democráticos que regem sua atuação no sistema internacional, mesmo diante da adoção de medidas de retaliação ou defesa comercial.

Enquanto os Estados tentam pela via diplomática a resolução mais justa e adequada politicamente ao caso, o mercado tem pressa. Nesse contexto, observa-se um redesenho nas cadeias globais de valor e a busca por parceiros comerciais que estejam mais alinhados com práticas previsíveis, estáveis e compatíveis com os interesses nacionais, com ou sem a participação do corpo diplomático nas negociações.

Uma das estratégias adotadas é a abertura de novos mercados para redirecionar os produtos que seriam destinados aos Estados Unidos após a sobretaxação, que é o que o Brasil tem feito para minimizar os efeitos causados, por exemplo, para a indústria da carne. Desde o início desse imbróglio, o governo já abriu novos mercados para o setor na Costa Rica, Indonésia, Japão, Emirados Árabes Unidos e União Econômica Euroasiática (composta por Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão e Rússia).

Esse trabalho da diplomacia comercial, cujos esforços atuais devem ser reconhecidos e valorizados, é de extrema importância para assegurar a competitividade do mercado brasileiro no exterior, embora não esteja isento de limitações e controvérsias. Para que o país consiga se estabelecer no comércio internacional para além de um mero fornecedor de *commodities*, é preciso que adote uma política de Estado para a promoção do comércio exterior, de forma estruturada, consolidada e perene, que abranja não apenas a abertura constante de novos mercados, mas que também blinde e impeça que o Brasil se torne um mero agente passivo nas relações internacionais. Em outras palavras: o Brasil precisa se vender e não esperar ser comprado.

Para que isso aconteça³², é preciso, dentre outros aspectos, integrar a visão dos diversos órgãos e setores privados em um único plano de ação colegiado, investir em infraestrutura para a logística,

³² Recomenda-se a leitura de AMARAL, Sérgio. Uma diplomacia comercial para o século XXI. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 117, p. 24-31, jul./set. 2023. Disponível em: https://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/117_SA.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

promover o acesso ao crédito de forma facilitada aos setores produtivos e aperfeiçoar drasticamente a comunicação com o mercado externo.

Neste ínterim, estratégias produtivas defensivas têm sido adotadas ao redor do globo para redirecionar as cadeias produtivas, como: (i) *offshoring* (quando ocorre a transferência de uma operação para outro país, que tenha mão de obra mais barata e normas trabalhistas flexíveis, ou que tenha acesso mais facilitado a matérias-primas a custo reduzido); (ii) *nearshoring* (quando há mudança de operação para países vizinhos, visando reduzir custos logísticos e acelerar entregas); (iii) *insourcing* ou *reshoring* (retorno da produção ao país de origem, em resposta às fragilidades da cadeia de suprimentos global ou por apresentar tarifas mais interessantes), e, (iv) *friendshoring* (redirecionamento da produção para países considerados aliados políticos e econômicos).

Segundo o relatório *Trade in Transition 2025*, elaborado pela *Economist Impact*³³, países como México, Hungria e Eslováquia têm se destacado como destinos preferenciais das empresas para o *nearshoring*, enquanto empresas multinacionais têm preferido adotar modelos híbridos para mitigar riscos e garantir flexibilidade.

Nessa nova dinâmica geopolítica, o nosso vizinho, o Paraguai, tem se destacado na melhoria das condições para atração de investimento estrangeiro, tendo recentemente aprovado a alteração e modernização da Lei Maquila para ampliar o escopo do regime, sendo um dos principais destinos considerados pelas empresas para *offshoring* na América Latina, além do já mencionado México.

O Brasil tem diante dos seus olhos uma janela única de oportunidade no redesenho das cadeias globais de valor, mas, para que isso se concretize, o país precisará ser capaz de oferecer um ambiente regulatório e tributário mais estável e segurança jurídica, o que demanda esforço de todos os atores da economia - públicos e privados. Enquanto isso não acontecer, o país perderá espaço para outros *players* e ficará à margem do comércio internacional, continuando a ser (o já conhecido) “Estado que poderia ter sido, e nunca foi”.

³³ ECONOMIST IMPACT. **Trade in Transition 2025**: Global report – Supply-chain restructuring. 2025. Disponível em: <https://impact.economist.com/projects/trade-in-transition/supply-chain-restructuring/>. Acesso em: 15 set. 2025.

5. Farol no horizonte: reflexões e caminhos possíveis

O presente artigo tinha como intuito compreender como as tarifas comerciais aplicadas pelos Estados Unidos representaram uma mudança expressiva no jogo de tabuleiro do comércio internacional, inaugurando e servindo, ainda, como expressão emblemática da quarta onda do protecionismo contemporâneo.

Longe de representar apenas uma medida comercial pontual, o *tarifaço* revelou-se como um instrumento de reposicionamento geopolítico, com impactos sistêmicos sobre as cadeias globais de valor e sobre a arquitetura normativa do comércio internacional, que historicamente primou pelo diálogo e pela cooperação.

Ao revisitar as ondas anteriores de protecionismo e observar as reações dos países afetados pelas novas políticas, especialmente o Brasil, foi possível identificar um padrão de crescente instrumentalização das tarifas como ferramenta de política interna, disfarçada sob justificativas de segurança nacional, ambiental e tecnológica.

Nesse contexto, o que este artigo procurou demonstrar é que o *tarifaço* representa mais do que uma barreira comercial: é o sintoma de uma erosão profunda do multilateralismo da forma sobre a qual foi balizada toda a tradição das relações comerciais internacionais.

A lógica de cooperação que fundamentou a criação da OMC vem sendo substituída por uma postura unilateralista, na qual os Estados, movidos por interesses imediatos e domésticos, desconstroem consensos históricos e enfraquecem os mecanismos de solução de controvérsias. A paralisação do Órgão de Apelação da OMC, a proliferação de medidas unilaterais e a crescente fragmentação normativa são evidências concretas desse processo.

Diante desse cenário, os países em desenvolvimento enfrentam um dilema estratégico: como evitar a marginalização nas cadeias globais de valor sem abrir mão de sua soberania e de seus interesses nacionais? A resposta passa pela adoção de estratégias híbridas, que articulem instrumentos jurídicos, diplomáticos e industriais, com fortalecimento da diplomacia comercial.

Ano a ano, o que fica mais evidente é que não basta reagir às medidas impostas pelas grandes potências, mas é preciso construir uma política comercial proativa, capaz de antecipar riscos, diversificar mercados e fortalecer a competitividade no mercado externo.

A Lei da Reciprocidade Econômica, recentemente promulgada pelo Brasil, tem o potencial de representar um passo importante nesse sentido, ao oferecer respaldo normativo para ações coordenadas de defesa comercial, embora os seus procedimentos reforcem o respeito à legalidade, à transparência e aos princípios democráticos que tradicionalmente guiam a atuação do Estado no sistema internacional.

A reflexão crítica que se impõe, portanto, é sobre o futuro do sistema multilateral. A fragmentação das regras, a multiplicação de acordos bilaterais e regionais, e o avanço de estratégias defensivas como *friendshoring*, *nearshoring* e *reshoring* indicam uma reconfiguração das relações comerciais internacionais. Essa nova dinâmica exige dos países em desenvolvimento uma postura mais assertiva, que combine diplomacia comercial com políticas industriais robustas e investimentos em infraestrutura, inovação e qualificação técnica.

Por fim, a questão-chave que atravessa todo o debate é a tensão entre unilateralismo e cooperação internacional. Se o comércio global continuar a ser regido por medidas arbitrárias e interesses isolados, o risco é o aprofundamento das desigualdades, a instabilidade das cadeias produtivas e o enfraquecimento das instituições multilaterais.

Cabe aos Estados, especialmente aqueles que historicamente estiveram à margem das decisões centrais, reivindicar espaços de participação efetiva, fortalecer alianças estratégicas e reafirmar o compromisso com uma ordem comercial mais justa, previsível e inclusiva.

Referências bibliográficas³⁴

AMITI, Mary; REDDING, Stephen J.; WEINSTEIN, David. **The impact of the 2018 trade war on U.S. prices and welfare**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2019. (NBER Working Paper, n. 25672). Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w25672>. Acesso em: 15 set. 2025.

³⁴ Durante a elaboração deste trabalho, as autoras utilizaram de assistentes de inteligência artificial generativa (ChatGPT e Copilot) com a finalidade de revisar ortográfica e gramaticalmente o texto, assim como para validar a origem de fontes de notícia e de normas citadas ao longo do artigo. Após o uso, o conteúdo foi revisado e editado pelas próprias autoras, que assumem total responsabilidade por todas as informações apresentadas no artigo publicado.

BENJAMIN, Daniela Arruda. A aplicação interna das decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC na prática. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (Org.). **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 573-594.

BRASIL. DECRETO nº 12.551, de 14 de julho de 2025. **Regulamenta a Lei nº 15.122, de 11 de abril de 2025, que estabelece critérios para suspensão de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual em resposta a medidas unilaterais adotadas por país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional brasileira**. Brasília: 14 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.551-de-14-de-julho-de-2025-641912765> Acesso em 14 set. 2025.

BRASIL. LEI nº 15.122, de 11 de abril de 2025. **Estabelece critérios para suspensão de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual em resposta a medidas unilaterais adotadas por país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional brasileira; e dá outras providências**. Brasília: 14 de abril de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.122-de-11-de-abril-de-2025-623734149> Acesso em 14 set. 2025.

BRASIL. **Comentários escritos do Brasil ao USTR no âmbito da Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA de 1974**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comentarios-escritos-do-brasil-ao-ustr-no-ambito-da-secao-301. Acesso em: 14 set. 2025.

CANADÁ. **Canada's response to U.S. tariffs**. Department of Finance Canada, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/international-trade-finance-policy/canadas-response-us-tariffs.html#s1>. Acesso em: 15 set. 2025.

CANADÁ. **Order amending and repealing certain orders made under the Customs Tariff (United States Surtax)**. Orders in Council, PC Number: 2025-0637, 29 ago. 2025. Disponível em: <https://orders-in-council.canada.ca/attachment.php?attach=47518&lang=en>. Acesso em: 15 set. 2025.

CHINA. State Council Tariff Commission. **Public Announcement on Adjusting Tariff Measures on Imports Originating from the United**

States. Beijing: Ministry of Finance, 9 abr. 2025. Disponível em: https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcejiedu/202504/t20250409_3961685.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

CHINA. General Administration of Customs. **Announcement No. 30 of 2025 by the General Administration of Customs (Announcement on the Suspension of Soybean Export Licenses of Three Companies, Including CHS Inc. from the United States).** Disponível em: <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/6389612/index.html>. Acesso em: 15 set. 2025.

CHINA. Ministry of Commerce. **Comunicado nº 13/2025: inclusão de 15 entidades dos Estados Unidos em lista de controle de exportações.** Beijing, 4 mar. 2025. Disponível em: https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_e1ea9512b1f84dc6b1a17f703fa4cf56.html. Acesso em: 15 set. 2025.

CNBC. **Canada suspends imports from biggest U.S. pork processing plant.** 7 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnn.com/2025/03/07/canada-suspends-imports-from-biggest-us-pork-processing-plant.html>. Acesso em: 15 set. 2025.

CNN BRASIL. Biden anuncia novas tarifas sobre a China que vão desde chips a veículos elétricos. São Paulo, 14 maio 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/biden-anuncia-novas-tarifas-sobre-a-china-que-vaio-desde-chips-a-veiculos-eletricos/>. Acesso em: 14 set. 2025.

CNN BRASIL. UE decide aplicar tarifas extras a veículos elétricos chineses. São Paulo, 4 jul. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/ue-decide-aplicar-tarifas-extras-a-veiculos-eletricos-chineses/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 14 set. 2025.

ECONOMIST IMPACT. **Trade in Transition 2025:** Global report – Supply-chain restructuring. 2025. Disponível em: <https://impact.economist.com/projects/trade-in-transition/supply-chain-restructuring/>. Acesso em: 15 set. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Joint Statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade.** Brussels: Directorate-General for Trade and Economic Security, 21 ago. 2025. Disponível em: <https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework->

[agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en](#). Acesso em: 14 set. 2025.

FERREIRAALMEIDA, Thiago. O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e a alternativa da arbitragem interina do MPIA. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 15, n. 3, p. e275, 2024. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/30099>. Acesso em: 14 set. 2025.

GATT. Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries (Enabling Clause). **Decision of 28 November 1979. BISD 26S/203**. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

GOVERNMENT OF INDIA. **Press Information Bureau – Notification on Tariff Measures**. September 2024. Nova Deli: Government of India, 2024. Disponível em: <https://static.pib.gov.in/WriteReadData/specificdocs/documents/2024/sep/doc2024925401801.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE BRASIL; WAYCARBON. **Oportunidades para o Brasil em mercados de carbono: relatório 2023**. São Paulo: ICC Brasil, 2023. Disponível em: https://www.iccbrasil.org/wp-content/uploads/2023/11/RELATORIO_ICCBR_2023.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

JIAO, Yang; LIU, Zhikuo; TIAN, Zhiwei; WANG, Xiixin, The Impacts of the U.S. Trade War on Chinese Exporters. **The Review of Economics and Statistics** 2024. 106 (6). p. 1576–1587. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3745459 Acesso em: 15 set. 2025.

LAFER, Celso. O sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito Internacional Econômico. Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v.2**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

LEME, Letícia Frazão Alexandre de Moraes. Sanções econômicas unilaterais: análise da compatibilidade com as disciplinas da OMC. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (Org.). **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. p.547-569.

MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito econômico internacional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2017.

PAHIS, Stratos, Appeals After the Appellate Body (June 20, 2023). Forthcoming, **World Trade Review** 2024. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4691863> Acesso em 14 set. 2025.

THORSTENSEN, Vera. A OMC e as relações comerciais internacionais: uma perspectiva brasileira. **Texto para Discussão nº 517**. Brasília: IPEA, 1997. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0517.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Adjusting Imports of Aluminum and Steel into the United States**. Washington, D.C.: The White House, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/06/adjusting-imports-of-aluminum-and-steel-into-the-united-states/>. Acesso em: 15 set. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Fact Sheet: The United States and Indonesia Reach Historic Trade Deal**. Washington, D.C.: The White House, 22 jul. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-the-united-states-and-indonesia-reach-historic-trade-deal>. Acesso em: 14 set. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Implementing the United States–Japan Agreement**. Washington, D.C.: The White House, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/09/implementing-the-united-states-japan-agreement>. Acesso em: 14 set. 2025.

VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 52 (2). 2009. p. 5-21.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **The WTO agreements: Agriculture**. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm2_e.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **31st WTO Trade Monitoring Report on G20**. Genebra: OMC, 2023. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/trdev_12dec23_e.htm Acesso em: 14 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Current status of disputes.** Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm Acesso em 14 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). What we stand for. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_stand_for_e.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

O RESSURGIMENTO DO UNILATERALISMO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Maria Carolina Mendonça de Barros¹

Resumo: Esse artigo analisa o ressurgimento do unilateralismo no comércio internacional, com foco na guerra tarifária de 2025 dos EUA contra seus parceiros comerciais, incluindo o Brasil. Esse movimento reflete a transição da ordem liberal para uma lógica geoeconômica, na qual tarifas e regulações são utilizadas como instrumentos de poder político e estratégico. No caso brasileiro, a imposição das tarifas não resultou de desequilíbrios comerciais, mas de considerações políticas, regulatórias e ideológicas. O trabalho conclui que, apesar do cenário adverso, o Brasil está bem-posicionado para promover o multilateralismo, diversificar seus mercados e fortalecer seu arcabouço regulatório, ampliando assim seu potencial para dar uma contribuição significativa à redefinição das bases do multilateralismo e à renovação da governança global do comércio.

Palavras-chave: Multilateralismo – Geoeconomia – Guerra Tarifária – Governança Global.

Abstract: This article examines the resurgence of unilateralism in international trade, with particular attention to the 2025 U.S. trade war against its trading partners, including Brazil. It argues that this action signals a broader transition from the liberal order to a geoeconomic logic, in which tariffs and regulations are increased deployed as instruments of political and strategic power. In the Brazilian case, the imposition of tariffs did not result from trade imbalances but from political, regulatory, and ideological considerations. The article concludes that, despite the adverse international environment, Brazil is well-positioned to pursue multilateralism, diversify its markets, and strengthen its regulatory framework, thereby enhancing its potential to make a significant contribution to the redefinition of multilateral foundations and the renewal of global trade governance.

Keywords: Multilateralism – Geoeconomics – Tariff War – Global Governance.

¹ Mestre e Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP, é advogada em São Paulo.

1. Introdução.

A arquitetura multilateral do comércio internacional, concebida no imediato pós-Segunda Guerra, sob a égide da Conferência de Bretton Woods, constituiu um dos pilares centrais da reconstrução da economia mundial ao instituir um arranjo institucional destinado a organizar a ordem econômica global. A assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e, posteriormente, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) ofereceram o marco normativo para a expansão do livre comércio, mas sob regras multilateralmente negociadas, a consolidação de cadeias globais de valor e a previsibilidade normativa para economias emergentes e desenvolvidas. Essa composição não apenas consolidou a hegemonia norte-americana, mas também funcionou como instrumento de coesão política fundamental para a manutenção da paz.²

O ano de 1990 foi marcado pelo encerramento da chamada Guerra Fria em favor dos Estados Unidos da América (EUA) e pelo avanço da globalização e aceleração dos fluxos comerciais, dentro da lógica de um Sistema Multilateral de Comércio (SMC). Esse sistema trouxe enormes ganhos econômicos aos EUA, mas também revelou tensões estruturais: desigualdades distributivas, crises financeiras recorrentes, o impasse da Rodada Doha e o desgaste da governança multilateral. Desde 2008, com a crise do subprime, os EUA passaram a criticar abertamente a atuação da OMC, particularmente a atuação do Órgão de Solução de Controvérsia (OSC) e do tratamento dado à China dentro da Organização. Thorstensen & Prado chamam a atenção para o fato de que o êxito da China nas contestações por ela apresentadas perante o OSC durante o período de 2000 a 2010 contra medidas de defesa comercial norte-americanas, trouxe um profundo descontentamento aos EUA, tendo seus negociadores expressado que as decisões proferidas pelo OSC nesses casos vinham carregadas de vieses ideológicos que culminavam em interpretações não compatíveis com o princípio de mercado acolhido pela Organização.³ Levy (2018) aponta que os

² Barros, Maria Carolina Mendonça de, “*Multilateralismo e Guerra Comercial*”, Revista de Direito do Comércio Internacional, nº 1, Enlaw, 2019.

³ THORSTENSEN, Vera & PRADO, Victor do, “*Da Geoeconomia à Geopolítica de Trump: De Tarifa a Armas?*”, CEBRI – Revista nº 14, Abr-Jun 2015, disponível em <https://cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>. O mesmo cenário é trazido por LEVY, Phil, “*What’s Next for the World Trade Organization?*”. Forbes, 30 de outubro de 2018, disponível em <https://>

EUA deixaram de ver a OMC como uma parceira confiável, passando a obstruir seus procedimentos e a adotar uma postura de rivalidade institucional.² Essa erosão abriu espaço para políticas unilaterais e discursos protecionistas, sobretudo no contexto da política comercial americana.

Na literatura contemporânea, diversos analistas identificam essa transição como um deslocamento de uma ordem liberal para uma configuração geoeconômica fragmentada. Roberts et al trazem o conceito de *ordem geoeconômica*, na qual tarifas, sanções e regras regulatórias são utilizadas como instrumentos de poder estratégico. Nesse cenário, decisões econômicas, como comércio e investimento, são moldadas por preocupações estratégicas, como proteção de determinados setores da economia e desejo de manter independência estratégica-econômica dos demais países.⁴ Já Ikenberry argumenta que as dificuldades que a ordem liberal já enfrentava no pós-crise de 2008 e com o crescimento da China e o maior protagonismo de outros países emergentes (BRICs) só seriam contornadas se houvesse uma renovação dessa ordem. A atualização das regras multilaterais e a maior integração com os emergentes seria, segundo o autor, a única forma de enfrentar desafios como interdependência econômica, mudanças climáticas e segurança global.⁵

O segundo governo Trump, contudo, tem caminhado na direção oposta à indicada pelo autor. Nada parece tão distante no momento quanto os EUA voltarem a assumir a liderança global dentro de um cenário de cooperação e previsibilidade regulatória, com o fortalecimento dos organismos multilaterais. A guerra tarifária iniciada em abril deste ano desorganizou as bases do comércio mundial e deu um novo contorno geopolítico ao globo, caracterizado pela aproximação de Washington com a Rússia e seu afastamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em clara afronta à União Europeia à Ucrânia e ao compromisso de proteção dos aliados. Essa postura norte-americana não

www.forbes.com/sites/phillevy/2018/10/30/whats-wrong-with-the-world-trade-organization/#7c1964143a49.

⁴ ROBERTS, Anthea et al, “*Toward a Geoeconomic Order*”, Journal of International Economic Law 4, 2019, revisado em 2020, disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3389163.

⁵ IKENBERRY, G. John, “*The Future of the Liberal Order: Internationalism After America*”, Foreign Affairs, vol. 90, nº 3 May-June 2011, disponível em <https://www.foreignaffairs.com/future-liberal-world-order>.

apenas corrói a credibilidade do país junto aos seus aliados, mas também mina a confiança global no sistema multilateral. Segundo Baldwin, o repúdio ao multilateralismo, longe de ser episódico, consolidou-se como traço estrutural da política externa norte-americana.⁶

Nesse contexto, o ressurgimento do unilateralismo se materializa de forma paradigmática na ofensiva tarifária de Donald Trump em 2025 contra o Brasil. A imposição de tarifas de até 50% sobre produtos brasileiros não decorre apenas de alegações de práticas comerciais desleais, mas se insere em um cenário mais amplo de disputas geopolíticas e geoeconômicas. A resposta dos EUA à consulta realizada pelo Brasil na OMC deixa esse ponto claro, quando aquele país afirma que as tarifas questionadas pelo Brasil estão incluídas no contexto da Ordem Executiva nº 14257, da Lei de Emergência Nacional e da Lei de Poderes Econômicos de Emergência Internacional, relacionadas a questões políticas relativas ao tema da segurança nacional, portanto, não suscetíveis de análise ou resolução pela OMC. O documento do United States Trade Representative (USTR) a respeito do início da investigação contra o Brasil em função da Seção 301 explicita que a retórica política em torno de eleições e liberdade de expressão se articula com interesses concretos em energia, regulação de plataformas, fluxo de dados pessoais de brasileiros, comércio digital e serviços de pagamento eletrônico (notadamente, o Pix).⁷

Este artigo tem como objetivo analisar o ressurgimento do unilateralismo e suas implicações para o comércio internacional, com foco nas tensões recentes entre EUA e Brasil. O texto seguirá as seguintes etapas principais: (i) o enfraquecimento da ordem liberal e o surgimento de uma lógica geoeconômica, tendo a guerra tarifária como expressão concreta desse novo paradigma; (ii) o Brasil em meio a essas tensões; e (iii) as perspectivas para o multilateralismo e para a

⁶ BALDWIN, Richard, “*The Great Trade Hack: How Trump’s Trade War Fails and the World Moves on*”, Rapid Response Economics 5, CEPR Press, IMD, 2025.

⁷ UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR: *Initiation of Section 301 Investigation: Brazil’s Acts, Policies, and Practices Related to Digital Trade and Electronic Payment Services; Unfair, Preferential Tariffs; Anti-Corruption Enforcement; Intellectual Property Protection; Ethanol Market Access; and Illegal Deforestation*, Docket No. USTR–2025–0043, publicado em 18 de julho de 2025, disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/07/18/2025-13498/initiation-of-section-301-investigation-brazils-acts-policies-and-practices-related-to-digital-trade>.

governança global diante de um cenário de crescente fragmentação e de como o Brasil pode se posicionar nesse momento de incertezas.

2. Do enfraquecimento da ordem liberal à guerra tarifária: a nova lógica geoeconômica.

O enfraquecimento da ordem liberal deve ser compreendido à luz do próprio percurso do multilateralismo, desde sua fundação em Bretton Woods até os impasses mais recentes. No campo do comércio internacional, definiu-se a criação de uma arquitetura normativa capaz de organizar e coordenar as relações comerciais, mediante consentimento dos Estados participantes desse novo arranjo. Criada nesse contexto, a OMC tornou-se a maior expressão da sociedade internacional.⁸ Ela fornece o suporte institucional necessário para a condução mais eficaz das relações comerciais dos países, por meio da aplicação de acordos multilaterais.⁹ Seu grande diferencial em relação ao GATT foi a criação do OSC, capaz de impor decisões em contenciosos ocorridos no âmbito do comércio internacional, garantindo segurança jurídica e previsibilidade aos Estados-membros.¹⁰

Ainda que alvo de inúmeras críticas feitas ao longo dos anos, o OSC funcionou por décadas como um freio a ações unilaterais, sustentando o processo de integração econômica, a construção de cadeias globais

⁸ De acordo com Celso Lafer, *“A OMC é a grande expressão do aprofundamento e do alargamento da lógica da globalização após a Guerra Fria. Esta lógica exprime-se, em primeiro lugar, pela nova abrangência ratione personae dos membros da OMC: países desenvolvidos, em desenvolvimento, antigos países socialistas em transição para uma economia de mercado”*. LAFER, Celso *“A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: Uma Visão Brasileira”*, Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1998.

⁹ Rabih Nasser ensina que na sociedade institucional, diferente da relacional, os estados delegam poder a uma organização ou instituição internacional, que passa a exercê-lo da forma definida no tratado constitutivo que deu origem a esta instituição ou organização. As decisões emanadas da instituição tornam-se obrigatórias para os Estados signatários, passando a organização a regular, controlar e orientar os estados a agirem de uma determinada forma com relação a uma determinada área – no caso da OMC, o comércio internacional. NASSER, Rabih Ali, *“A Liberalização do Comércio Internacional nas Normas do GATT-OMC”*, São Paulo, LTr Editora Ltda., 1999, e NASSER, Rabih Ali, *“A OMC e os Países em Desenvolvimento”*, Editora Aduaneiras, 2003.

¹⁰ Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, artigo III.1.

de valor (CGVs) e a expansão dos fluxos de investimento e tecnologia. No entanto, após a crise de 2008 e durante as duas gestões Obama nos EUA, o país começou a demonstrar hesitação quanto à confiança no modelo multilateral do comércio. O impasse da Rodada Doha, cuja agenda ambiciosa naufragou diante da falta de consenso em temas como meio ambiente, subsídios agrícolas e propriedade intelectual, expôs as limitações do sistema. A deterioração da economia global e a frustração com os resultados da globalização intensificaram o descontentamento social com o sistema neoliberal, que não entregou à sociedade (em especial a classe média) a prosperidade que havia prometido. Nos EUA, a essa frustração, somou-se o receio da ascensão da China.

Nesse contexto, a globalização passou a ser apontada como responsável pelo mal-estar social decorrente da crise econômica, enquanto o protecionismo e o fechamento de mercados foram apresentados como alternativa para a recuperação econômica. Esse discurso foi central no primeiro mandato de Trump e ganhou contornos ainda mais expressivos em seu segundo mandato, iniciado em janeiro de 2025. Assiste-se, assim, à transição de uma ordem liberal centrada no multilateralismo para um cenário incerto, porém marcado pela multipolaridade.

A ascensão da China, que se posiciona como uma candidata a líder global, e o protagonismo crescente de potências médias, notadamente Brasil e Índia, revelam o esgotamento do modelo neoliberal do pós-Guerra Fria. Em seu lugar, emerge uma ordem geoeconômica caracterizada pela preocupação com os riscos de segurança associados à interdependência econômica e ao avanço tecnológico. Nesse novo paradigma, políticas comerciais e econômicas passam a ser moldadas por preocupações estratégicas, como a proteção de cadeias de suprimentos, a soberania digital ou a limitação de investimentos estrangeiros em setores sensíveis.¹¹

Assim, a geoeconomia pode ser definida como o uso de instrumentos econômicos – tarifas, sanções, restrições tecnológicas e de fluxos de dados – como meios de alcançar objetivos políticos.¹² Essa é a lógica do governo Trump 2.0. O desmonte do sistema multilateral promovido pelos EUA não é episódico, mas sim uma política deliberada. Baldwin define esse movimento como *“the great trade hack”*. Segundo ele, o objetivo do Trump foi de *“hack” the world trade system in the sense*

¹¹ ROBERTS, Anthea et al, *ibid* pg 3.

¹² *Ibidem*.

of a software hack. He was trying to breach the trade system's firewall, and brute-force a quick fix using tariffs that were big, bold, and everywhere at once".¹³ Ao impor tarifas de até 50% contra o Brasil e outros parceiros em abril de 2025, rompeu pilares da OMC, em especial o princípio da Nação Mais Favorecida, minando a previsibilidade normativa e corroendo antigas alianças. O mesmo autor caracteriza essa ruptura como o marco inicial da era pós-liderança americana no comércio, em que os EUA deixam de atuar como garantidores da ordem e para se tornarem atores revisionistas.

Esse movimento é sustentado pela equivocada crença de que os EUA teriam sido “roubados” por países estrangeiros e elites globalistas, que se beneficiaram injustamente das regras multilaterais em detrimento da economia interna norte-americana.¹⁴ Nessa lógica, tarifas seriam uma forma de reparação impostas a os outros países em favor dos EUA. Essa retórica política se sobrepõe à racionalidade econômica, pois tarifas não corrigem problemas estruturais de competitividade ou desigualdade e tampouco são eficazes para resolver os desequilíbrios macroeconômicos.¹⁵ São, porém, eficazes para mobilizar apoio político interno e projetar força internacional.

Paralelamente, a expansão das CGVs tornou-se um desafio para a governança multilateral. Conforme destaca LEVY,¹⁶ o sistema multilateral não foi concebido para lidar com cadeias globais complexas, se expandiram significativamente a partir dos anos 1990. O SMC atingiu seu ápice em um momento em que o sistema de produção globalmente distribuída ainda estava em estágio inicial, e funcionou bem por décadas até dar sinais de deterioração. A proliferação de acordos regionais, a dificuldade de consenso na OMC, a multiplicação de normas regulatórias

¹³ BALDWIN, Richard, *ibid* pg 3.

¹⁴ *Ibid* pg 3. É o que o autor chama de *Grievance Doctrine*.

¹⁵ Aliás, tarifas atualmente são um instrumento menos importante no comércio internacional do que outros, como barreiras regulatórias e padrões privados voluntários. Cf BARROS, Maria Carolina Mendonça de, “*Impacto dos Padrões Voluntários de Sustentabilidade no Mercado de Produtos Agrícolas e nos Países em Desenvolvimento*”, Coletânea WIT - Volume I, Estudos em Homenagem à Prof. Vera Thorstensen, 2021.

¹⁶ LEVY, Philip, “*Supply Chains Are Making It Hard for Countries to Manage Their New Trade Rules*”, Policy Brief, George Mason University, September 2024, disponível em <https://www.mercatus.org/research/policy-briefs/supply-chains-are-making-it-hard-countries-manage-their-new-trade-rules>.

nacionais e o enfraquecimento proposital do OSC fragilizaram ainda mais o sistema. LEVY observa que a fragmentação regulatória gera custos crescentes às empresas: diferenças entre padrões ambientais ou sanitários, por exemplo, obrigam produtores a multiplicar variantes de componentes, minando os incentivos originais da especialização e das economias de escala:

(...) to the extent that companies need to rework supply chains to avoid tariffs, their costs will generally rise—or else they would have reworked supply chains without being prompted to by tariffs. Another complication emerges, however, around standards and regulation, an important area of negotiation in the rounds leading up to the creation of the WTO. Whatever the costs of complying with regulatory requirements, those costs may increase substantially if standards are set at the national or regional level and if those standards conflict. The prevalence of global supply chains further complicates matters. If the United States and Europe, for example, have different environmental requirements on component parts, then a component producer may have to produce additional variants. This can directly undermine the original supply chain incentive of specialization and economies of scale.¹⁷

Esse diagnóstico dialoga com a visão de Paul Krugman segunda a qual a produção de bens tende a se concentrar geograficamente em *clusters* altamente especializados, tornando os fluxos comerciais mais dependentes de poucos centros produtivos.¹⁸ Esse padrão aumenta os ganhos de eficiência, mas também apresenta riscos: uma única disrupção política ou tarifária pode comprometer cadeias inteiras de fornecimento. A pandemia de COVID-19 tornou essa fragilidade evidente ao expor a dependência global de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) médicos produzidos majoritariamente na China.¹⁹

¹⁷ Ibid pg. 7.

¹⁸ KRUGMAN, Paul, observa, em entrevista dada em 16 de março de 2025 a Chad Brown no episódio 206 do Podcast Trade Talks (disponível no Spotify, Apple Podcasts e Amazon Music) que: “*The economy is inconceivably complex, and there are millions and millions of different goods. But if you narrow it down to any particular sector, you’re often surprised at how few places actually produce it – it’s just one town in China or two places in Europe that actually do it.*”

¹⁹ Ibidem.

No entanto, o próprio Krugman reconhece que sua formulação original sobre comércio e geografia foi elaborada em um contexto de disputas pontuais e menos fricções, o que tornou mais difícil perceber os riscos da concentração produtiva. Ele observa que: *“the world’s market economies were relatively easy with each other. It was a relatively frictionless world and a world in which disputes tended to be minor. We had trade issues (...), but not existential issues. And the world is a much scarier place now”*.²⁰

As dificuldades listadas acima - crescimento das CGVs, concentração da produção e complexidade regulatória - impuseram enormes desafios para a OMC. Situações extremas como a pandemia e a era Trump 2.0, acentuaram o receio dos Estados de depender de outros para suprirem suas necessidades. Esse temor pode levar tanto a um aumento geral do protecionismo (com imposição de medidas unilaterais em desacordo com as normas multilaterais, como no caso de Trump) quanto à busca por novas formas de governança multilateral capazes de fornecer maior segurança aos parceiros comerciais. O sistema de cooperação multilateral já demonstrou ser mais eficiente, enquanto políticas tarifárias unilaterais fragilizam a confiança, elevam custos de financiamento e ampliam os riscos de instabilidade monetária global. O unilateralismo, portanto, não é apenas um problema de governança comercial, mas também uma fonte de incerteza sistêmica.

Esse quadro reforça a percepção de que a guerra tarifária é a expressão mais visível da transição em curso: de uma ordem liberal baseada em regras multilaterais para uma ordem geoeconômica, em que comércio e segurança estão intimamente relacionados. Estudos recentes do Banco de Compensações Internacionais (BIS)²¹ e do Fundo Monetário Internacional (FMI)²² demonstram que a incerteza

²⁰ Ibidem.

²¹ KOHLSCHÉEN, Emanuel, RUNGCHAROENKITKUL, Phurichai, XIA, Dora e ZAMPOLLI, Fabrizio, *“Macroeconomic Impact of Tariffs and Policy Uncertainty”*, Bank of International Settlements (BIS) Bulletin nº 110, 12 de Agosto de 2025, disponível em <https://www.bis.org/publ/bisbull110.htm>. Os autores listam os seguintes efeitos gerados pelo aumento das tarifas: redução do comércio, aumento de preços e inflação em países com menor poder de barganha, interrupção ou redução de investimentos (gerado por incertezas políticas), interrupção de cadeias de suprimento, desvios no comércio, oscilações na taxa de câmbio, diminuição do crescimento econômico dos países e dificuldades para os bancos centrais tomarem suas decisões.

²² DE LEMOS PEIXOTO, Samuel, SPITZER, Kai Gereon, SABOL, Maja e

tarifária gera efeitos comparáveis a choques financeiros, com retração de investimentos, inflação e volatilidade monetária. O unilateralismo, assim, afeta não apenas o regime multilateral de comércio, mas a própria economia internacional. A guerra tarifária inaugurada por Trump em 2025, portanto, constitui um ponto de inflexão paradigmático. No próximo item, examinaremos como o Brasil se tornou um dos alvos preferenciais dessa ofensiva, explorando fatores políticos e econômicos que motivaram a imposição de tarifas tão elevadas.

3. O Brasil e a guerra tarifária do governo Trump 2.0.

Ao iniciar sua guerra tarifária em abril de 2025, a principal justificativa apresentada por Trump para ela foi a de que os EUA foram injustiçados no comércio internacional ao longo dos anos (“*Grievance Theory*”), e que é necessário que as nações parceiras comerciais recomponham essa injustiça com pagamentos ou “vantagens econômicas”. Na sua visão, tarifas são adequadas para corrigir esse erro histórico e impulsionar a economia norte-americana, fomentando de quebra a retomada da indústria do país.

Comércio injusto, para Trump, é aquele que resulta em déficit da balança comercial norte-americana com determinado parceiro, ainda que muitas vezes, as importações sejam de produtos que os EUA não produzem internamente. Isso, por si só, não constitui um fato econômico negativo.

A decisão de impor tarifas a diversos produtos brasileiros veio acompanhada, em um primeiro momento, da mesma retórica: comércio injusto e práticas desleais do Brasil em relação aos EUA, que teriam que ser corrigidas via tarifa. Não obstante, ao se analisar os números reais, o discurso de desequilíbrio no comércio em desfavor dos EUA não se sustenta, mesmo tomando como referência o próprio critério adotado pelo presidente. Isso porque a balança comercial entre Brasil e EUA é historicamente favorável aos norte-americanos, conforme demonstram os dados e gráficos elaborado pelo Bureau of Economics Analysis - U.S Department Of Commerce (BEA).²³

LOI, Giacomo, “*US Tariffs: Economic, Financial and Monetary Repercussions*”, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), julho 2025, disponível em [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/ECTI_IDA\(2025\)764382](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/ECTI_IDA(2025)764382).

²³ Bureau of Economic Analysis. *Interactive Data Application*. Disponível em

Dados do próprio USTR mostram que, em 2024, os EUA exportaram cerca de US\$ 49,1 bilhões em bens para o Brasil e importaram aproximadamente US\$ 42,3 bilhões, resultando em saldo positivo de US\$ 6,8 bilhões no comércio de bens. Quando se acrescenta o setor de serviços, o superávit dos EUA sobe para US\$ 23,1 bilhões em 2024, como informa o mesmo órgão.²⁴ Já do lado brasileiro, dados do Comex Stat (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC) indicam que, no primeiro semestre de 2025, as exportações para os EUA representaram cerca de 12% do total das exportações nacionais, tendo o período se encerrado com um déficit de (-) US\$ 3,4 bilhões para o Brasil.²⁵

Fica claro, portanto, que no caso brasileiro o argumento de déficit comercial não encontra respaldo nos dados. Na realidade, os motivos que levaram Trump a impor tarifas tão elevadas ao Brasil são de natureza política e estratégica, ligadas sobretudo à proteção de um setor com forte influência no seu governo, que são as grandes empresas de tecnologia - Google, Amazon, Apple, Microsoft e Meta - costumeiramente denominadas *big techs*. Tais preocupações podem ser vislumbradas já no documento que deu início à investigação sobre práticas comerciais do Brasil conforme Section 301, do qual destacamos os seguintes trechos constantes no item A - *Digital Trade and Electronic Payment Services*:²⁶

Evidence indicates that Brazil engages in a variety of acts, policies, and practices that may undermine the competitiveness of U.S. companies engaged in digital trade and electronic payment services. For example, the Brazilian Supreme Court recently voted to make social media companies liable for

<https://www.bea.gov/itable>.

²⁴ Dados disponíveis em <https://ustr.gov/countries-regions/americas/brazil>.

²⁵ COMEX STAT (MDIC), <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis/2/249>. StoneX Market Intelligence Team, *U.S. Tariffs on Brazilian Products*. 10 de julho de 2025, disponível em <https://www.stonex.com/en/market-intelligence/currencies/202507101546/featured-us-tariffs-on-brazilian-products/>. RIBEIRO, Gustavo, *Entenda como a taxaço de Trump afeta os 5 estados mais exportadores*. Gazeta do Povo, 11 de julho de 2025, disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/como-taxacao-de-trump-afeta-cinco-estados-mais-exportadores/>.

²⁶ Confira em <https://www.federalregister.gov/documents/2025/07/18/2025-13498/initiation-of-section-301-investigation-brazils-acts-policies-and-practices-related-to-digital-trade>.

illegal postings by their users, even absent a court order to remove that content, but includes within the scope of such “illegal” postings a broad range of speech, including political speech. (...) More generally, evidence indicates that these acts, policies, and practices may undermine the competitiveness of U.S. companies engaged in digital trade and electronic payment services, (...), decreasing the revenue and returns on investments of those U.S. companies (...). (...) assigning increased regulatory burdens and compliance costs on those U.S. companies (...). For example, Brazil imposes overly broad restrictions on the transfer of personal data outside Brazil, including to the United States, that may not adequately account for routine business purposes. (...). Additionally, Brazil also appears to engage in a number of unfair practices with respect to electronic payment services, including but not limited to advantaging its government-developed electronic payment services.

O fragmento evidencia três pontos centrais, decisivos para a imposição de tarifas elevadas ao Brasil. São eles: (i) a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet (MCI); (ii) a existência de sistemas de pagamento brasileiros alternativos aos cartões de crédito e meios de pagamento oferecidos pelas *big techs* (ApplePay, GooglePay, PayPal), tendo o Pix sido expressamente mencionado; e, (iii) restrições regulatórias que dificultam a transferência de dados pessoais de brasileiros para os EUA empresas norte-americanas, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e crescimento da regulação do ecossistema digital que impõe mais obrigações e custos para as *big techs*.

Além desses três fatores, o governo brasileiro apontou em seu pedido de consulta à OMC sobre a imposição das tarifas contra o Brasil, outro elemento de tensão: o desagrado dos EUA com a decisão do STF que condenou o ex-presidente Jair Bolsonaro pelos crimes de tentativa de abolição violenta do Estado Democrático de Direito, golpe de Estado, participação em organização criminosa armada, dano qualificado e deterioração de patrimônio tombado.²⁷ Esses elementos

²⁷ Confira em United States – Tariff Measures on Goods from Brazil - Request for Consultations by Brazil, WT/DS640/1, 11 de Agosto de 2025, disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds640rfc_11aug25_e.htm.

ajudam a compreender que a política tarifária norte-americana em relação ao Brasil não foi guiada por critérios estritamente econômicos, mas se insere em uma lógica de disputa regulatória, tecnológica e até ideológica entre os dois países.

O primeiro ponto de atrito regulatório que contribuiu para a imposição das tarifas norte-americanas foi a decisão do STF, em junho de 2025, que declarou constitucional o artigo 19 do MCI.²⁸ A decisão foi considerada um marco regulatório inédito no país, com impacto direto sobre o modelo de negócios das plataformas digitais, ao ampliar suas responsabilidades jurídicas e regulatórias. O Tribunal declarou a inconstitucionalidade parcial do dispositivo, afirmando que a exigência de ordem judicial para responsabilização civil não assegurava a proteção adequada a direitos fundamentais e à democracia.

Na prática, a decisão estabeleceu o seguinte: (i) **notificação extrajudicial suficiente** – plataformas podem ser responsabilizadas após simples notificação, nos casos de conteúdos ilícitos em geral (como perfis falsos ou contas inautênticas), sem necessidade de decisão judicial prévia; (ii) **crimes contra a honra** – a exigência de ordem judicial se mantém, mas a decisão judicial irradia efeitos para conteúdos idênticos replicados, bastando notificação para remoção; (iii) **conteúdos graves** – plataformas passam a ter um dever de cuidado proativo em situações como terrorismo, pornografia infantil, crimes contra a democracia, incitação ao ódio ou automutilação; (iv) **anúncios pagos e impulsionamento** – há presunção de responsabilidade das plataformas quando se trata de anúncios pagos ou uso de robôs artificiais para distribuição ilícita; e, (v) **obrigação de compliance ampliada**

Destaca-se o seguinte trecho: “*The letter provides a rationale for this decision which appears to be entirely unrelated to the economic relations between Brazil and the United States or to the subject matter of the covered agreements. Among the purported concerns identified by the US President in his letter are the trial of former President Jair Bolsonaro before Brazil’s Federal Supreme Court, and alleged “attacks” on free elections and free speech rights of Americans, as exemplified by Brazil’s Federal Supreme Court orders against US social media companies.*” Para detalhes do julgamento, acessar <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-fixa-penas-de-16-a-27-anos-para-condenados-por-tentativa-de-golpe-de-estado/>.

²⁸ Supremo Tribunal Federal - STF. *STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros*. 26 de junho de 2025, disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-define-parametros-para-responsabilizacao-de-plataformas-por-conteudos-de-terceiros/>

– apresentação de relatórios anuais de transparência e exigência de representante legal no Brasil com poderes para responder perante autoridades administrativas e judiciais.

Em conjunto, esses pontos ampliam substancialmente a responsabilidade das plataformas. A imposição de responsabilidade sobre anúncios pagos é particularmente sensível: grande parte da receita das plataformas provém do impulsionamento de conteúdos patrocinados, e muitas vezes elas próprias promovem produtos próprios em detrimento de anunciantes menores, prática que tem gerado diversas acusações de concorrência desleal. Nesse cenário, a decisão do STF aumenta tanto o risco jurídico quanto os custos de operação, exigindo das empresas grandes investimentos em equipes locais de compliance e moderação de conteúdo.

Ainda que se possa dizer que eventuais alterações ao artigo 19 do MCI devessem ter sido realizadas por meio de legislação infraconstitucional – posição do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)²⁹ – é certo que não cabe um país estrangeiro questionar ou opinar sobre esse fato, que produz efeitos jurídicos tão somente no Brasil e não afetam outro Estado soberano. As empresas privadas descontentes com o resultado e que possuam legitimidade para tanto, devem discutir o assunto em sede própria, não sendo esperado que seus interesses sejam defendidos por um chefe de estado de outra nação. Nesse sentido, amparar uma decisão tarifária em fundamento que não afeta diretamente o comércio entre Brasil e EUA, mas apenas protege interesses privados de empresas norte-americanas, carece de respaldo nas normas internacionais de comércio ou em qualquer outro instrumento vinculante entre os dois países.

O segundo ponto de atrito regulatório que fundamenta a imposição das tarifas norte-americanas contra o Brasil é a criação e difusão do Pix,

²⁹ O CGI.br, em nota pública, defendeu a constitucionalidade do artigo 19 do MCI, mas apontou a necessidade ajustes infraconstitucionais, especialmente: **(i)** a instituição da responsabilidade solidária da plataforma nos casos de distribuição de conteúdo de terceiros; e, **(ii)** a flexibilização excepcional do regime de responsabilidade quando for constatado que as plataformas não atuaram de forma diligente para conter a disseminação de conteúdos tipificados como crimes. Confira em <https://www.cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-constitucionalidade-do-artigo-19-do-marco-civil-da-internet-no-brasil/> e <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-do-cgi-br-em-razao-do-debate-de-mudancas-e-excecoes-ao-regime-de-responsabilidade-para-provedores-de-aplicacao-em-vigor-no-marco-civil-da-internet/>.

sistema de pagamentos instantâneos implementado pelo Banco Central (BC). A medida, amplamente bem-sucedida em termos de inclusão financeira, reduziu significativamente a dependência dos meios de pagamento tradicionais, sobretudo cartões de crédito controlados por bandeiras norte-americanas (Visa, Mastercard) e soluções digitais oferecidas pelas grandes plataformas, tais como ApplePay, GooglePay e PayPal.

No documento de abertura da investigação sob a *Section 301*, o Pix é citado expressamente como exemplo de prática que comprometeria a competitividade de empresas norte-americanas de pagamentos digitais, ao “*atribuir vantagens desproporcionais a serviços desenvolvidos pelo governo brasileiro*” e reduzir receitas e retornos sobre investimentos. Assim, o governo norte-americano considera que mecanismos meios de pagamento domésticos de baixo custo distorcem a concorrência ao reduzir o espaço de atuação e a rentabilidade das empresas privadas estrangeiras.³⁰

A introdução do Pix gerou impactos imediatos no setor de meios de pagamentos. Ao permitir transações instantâneas e gratuitas, reduziu drasticamente a atratividade de meios de pagamento estrangeiros baseados em tarifas de intercâmbio. Também diminuiu a receita dos cartões de crédito tradicionais, como Visa e Mastercard, e das carteiras digitais com taxas de serviço, tradicionalmente sua principal fonte de lucro. Além disso, reduziu a possibilidade de empresas estrangeiras monetizarem com os dados de transações, já que a infraestrutura estatal do Pix garante maior controle local.

O caso do Pix não é o primeiro embate que os EUA tiveram a respeito de meios de pagamentos nacionais concebidos para baratear as transações bancárias, democratizando-as. Situação semelhante ocorreu com o QRIS, meio de pagamento digital da Indonésia, que considerado como um dos fatores que levou Trump a taxar a Indonésia em 32%, percentual que caiu para 19%, após negociações.³¹ Os dois casos

³⁰ ZARUR, Camila, *U.S. repeats Indonesia strategy by targeting Pix*. Valor Internacional, 16 de julho de 2025, disponível em <https://valorinternational.globo.com/economy/news/2025/07/16/us-repeats-indonesia-strategy-by-targeting-pix.ghhtml>.

³¹ MUTAQIN, Farhan e SIMGARIMBUN, Lukas Andri Surya *US labels QRIS a trade barrier – what’s next for Indonesia’s digital payment system?* The Conversation, 31 de maio de 2025, disponível em <https://theconversation.com/us-labels-qr-is-a-trade-barrier-whats-next-for-indonesias-digital-payment-system-257616> e United States Trade Representative - USTR. *National Trade Estimate Report*

demonstram que os EUA passaram a considerar sistemas públicos de pagamento como barreiras comerciais passíveis de retaliação tarifária.

Essa argumentação é frágil sob a ótica das normas multilaterais: o Pix não discrimina empresas estrangeiras e nem impede sua atuação no mercado brasileiro, mas oferece uma alternativa pública de menor custo, pautada pelo interesse coletivo. O sistema, por exemplo, é utilizado maciçamente pelo Google, que processou mais de 1,5 milhões de transações em apenas um mês. Além disso, pontua o Brasil que o pagamento via Pix por *QR Code* também é amplamente usado por empresas norte-americanas de tecnologia, como WhatsApp e Uber, por escolha própria, inexistindo qualquer obrigação de recorrerem ao Pix ou abandonarem modalidades próprias de pagamento.³²

A motivação tarifária norte-americana, portanto, reflete menos uma preocupação legítima de comércio internacional e mais a defesa de interesses privados de corporações do setor financeiro e digital - argumento frágil diante das normas da OMC, que não vedam a existência de sistemas públicos concorrentes, desde que não discriminatórios. A reação ao Pix ilustra como interesses empresariais foram travestidos de política comercial. Esse padrão se repete em outras frentes regulatórias, especialmente na proteção de dados pessoais e nas novas obrigações impostas às plataformas por legislações brasileiras recentes.

2025, pg. 229: “Under BI Regulation No. 21/2019, Indonesia established national standards (termed QRIS, or Quick Response Code Indonesian Standard) for all payments using QR codes in Indonesia. U.S. companies, including payment providers and banks, noted concern that during BI’s QR code policymaking process, international stakeholders were neither informed of the nature of the potential changes nor given an opportunity to explain their views on such a system, including how it might be designed to interact most seamlessly with existing payment systems.” Disponível em <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2025NTE.pdf>.

³² ALVIM, Mariana e GALLAS, Gabriel, *Vanguarda, inclusão e usado até pelo Google: como Brasil defende Pix em investigação comercial dos EUA*. BBC News, 19 de agosto de 2025, disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cm2vrnq17vdo>. UNZELTE, Carolina, *Por que o pix desagrada Donald Trump a ponto de ser investigado*. Jota, 16 de julho de 2025, disponível em <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/por-que-o-pix-desagrada-donald-trump-a-ponto-de-ser-investigado>. NAKAMURA, João e TEIXEIRA, *Entenda ponto a ponto a resposta do Brasil à investigação comercial dos EUA*. CNN Brasil, 18 de agosto de 2025, disponível <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/entenda-ponto-a-ponto-a-resposta-do-brasil-a-investigacao-comercial-dos-eua/>.

O terceiro ponto de atrito refere-se ao crescimento do arcabouço regulatório do ecossistema digital no Brasil, especialmente quanto à transferência internacional de dados pessoais e às novas obrigações impostas às plataformas digitais. A LGPD já previa limites à transferência de dados para países que não oferecessem grau equivalente de proteção. Até 2024, porém, tais previsões eram pouco operacionais. A situação mudou com a publicação da Resolução CD/ANPD nº 19/2024, que detalhou os instrumentos autorizadores dessa transferência.³³ Essa regulamentação trouxe maior segurança jurídica, mas elevou significativamente os custos de conformidade.

O *National Trade Estimate Report* de 2025 do USTR ecoa esse incômodo, ao afirmar que a demora na aprovação de instrumentos como cláusulas contratuais e códigos de conduta gerou incertezas para empresas norte-americanas. Na prática, porém, a insatisfação decorre menos da “lacuna regulatória” e mais da imposição efetiva de controles jurídicos que restringem a liberdade com que essas empresas tradicionalmente exploravam dados de usuários brasileiros.

Esse movimento foi reforçado por outras iniciativas regulatórias. O Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução TSE nº 23.671/2021 e da Resolução TSE nº 23.732/2024, que atualizou esse marco para os pleitos seguintes, impuseram às plataformas digitais diversas obrigações com o objetivo de combater a desinformação eleitoral, tais como a criação de canais expeditos de comunicação com a Justiça Eleitoral para retirada de conteúdos falsos, desenvolvimento de processos para garantir maior transparência na publicidade política online (incluindo a identificação clara de patrocinadores) e apresentação de relatórios sobre medidas adotadas para conter a disseminação de desinformação.³⁴

³³ São elas: decisões de adequação, cláusulas contratuais padrão, cláusulas específicas e normas corporativas globais. Autoridade Nacional de Proteção De Dados – ANPD. *Transferência Internacional de Dados*. 23 de agosto de 2025, disponível em <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais/assuntos-internacionais-pt> e <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-19-de-23-de-agosto-de-2024-580095396>.

³⁴ Confira em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021> e <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>.

Por fim, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente Digital (ECA Digital)³⁵ trouxe obrigações inéditas às plataformas, com o objetivo de proteger crianças e adolescentes no ambiente online. Entre elas estão a implementação de mecanismos de verificação etária, filtros de proteção contra conteúdos nocivos e restrições à publicidade direcionada a menores. Essas medidas afetam diretamente os modelos de monetização das plataformas, que manifestaram junto às autoridades seu desagrado quanto aos prazos exíguos para adaptação e aos custos elevados de conformidade.³⁶

Essas medidas evidenciam a transição do Brasil para um ambiente regulatório mais robusto, voltado à proteção de direitos fundamentais e à garantia da soberania digital. A transformação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados em autarquia, por meio da Medida Provisória nº 1.317/25, fortalece a capacidade institucional da agência e amplia seu poder de fiscalização com base em análises técnicas.³⁷

Do ponto de vista norte-americano, contudo, tais medidas são vistas como barreiras não-tarifárias que reduzem margens de lucro e criam precedentes incômodos, com potencial de difusão internacional. Assim, as tarifas impostas ao Brasil funcionam menos como resposta a desequilíbrios comerciais e mais como instrumento de pressão política, destinado a desestimular a consolidação desse modelo regulatório no Brasil.

Esse raciocínio permite compreender que a política tarifária norte-americana para o Brasil não se guiou por critérios estritamente econômicos, mas se insere em uma lógica mais ampla de **disputa**

³⁵ Lei nº 15.211/2025, de 17 de setembro de 2025, disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-15.211-de-17-de-setembro-de-2025-656579619> e Decreto nº 12.622, de 17 de setembro de 2025, que regulamenta o ECA Digital e designa a ANPD como autoridade administrativa autônoma de proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais, sendo-lhe conferido inclusive poder de emitir ordens de bloqueio quando este não for realizado por iniciativa do infrator, nos termos do artigo 3º. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.622-de-17-de-setembro-de-2025-656777269>.

³⁶ GROSSMANN, Luís Osvaldo, *Big Techs querem mais tempo para adotar ECA Digital*. Convergência Digital, 19 de setembro de 2025, disponível em <https://convergenciadigital.com.br/internet/big-techs-querem-mais-tempo-para-adotar-e-ca-digital-e-articulam-combate-ao-pl-antitruste/>.

³⁷ MP nº 1.317, de 17 de setembro de 2025, disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.317-de-17-de-setembro-de-2025-656784314>.

regulatória, tecnológica e ideológica.³⁸ Nesse contexto, emerge o quarto ponto frequentemente citado por analistas: a insatisfação de Donald Trump com a condenação do ex-presidente Jair Bolsonaro pelo STF. Essa condenação não possui qualquer conexão com o comércio entre Brasil e EUA, mas foi utilizada no discurso político como justificativa simbólica para impor tarifas.

Trata-se, assim, de retórica estratégica. A prática política de Trump nunca se pautou pela lealdade a aliados, mas pela apropriação de símbolos capazes de gerar dividendos políticos internos. Ao “defender” Bolsonaro e criticar a decisão do STF, buscou falar diretamente à sua base de extrema-direita, em um momento em que precisava desviar a atenção pública de dificuldades domésticas mais prementes, sobretudo a deterioração da economia e os reflexos negativos sobre a classe média, núcleo central de seu apoio político.³⁹

Em suma, as tarifas impostas pelos EUA ao Brasil em 2025 não devem ser compreendidas apenas no contexto da chamada “guerra tarifária”, mas como expressão de um conjunto mais amplo de disputas envolvendo regulação digital, defesa de interesses corporativos e exploração política de afinidades ideológicas. Ao recorrer a justificativas frágeis sob a ótica do direito internacional do comércio, os EUA sinalizaram que o uso de tarifas deixou de ser instrumento de equilíbrio comercial para se transformar em arma de pressão regulatória e política. Esse episódio insere o Brasil no centro da lógica geoeconômica contemporânea, marcada pela fragmentação da ordem liberal e pela instrumentalização do comércio como mecanismo de poder. Na próxima

³⁸ Confira em especial o item denominado “*The Unique Nature of President Trump’s Tariff Measures against Brazil*” constante do conteúdo disponibilizado por Covington, “*U.S. Tariffs and Brazil’s Potential Response: A Guide for Businesses*”, em 17 de julho de 2025, disponível em <https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2025/07/us-tariffs-and-brazils-potential-response-a-guide-for-businesses>.

³⁹ Segundo informa MONTGOMERY, David no artigo “*Trump’s net approval is way down. Will the drop last?*”, publicado no YouGov em 22 de setembro de 2025 e disponível em <https://today.yougov.com/politics/articles/53025-trumps-net-approval-way-down-will-drop-last>, o saldo líquido de aprovação de Donald Trump está fortemente negativo (-18 pontos), contrastando com os índices observados nos inícios dos mandatos de Barack Obama (2009) e Joe Biden (2021). O autor observa que “*Donald Trump’s net approval — the share of Americans who strongly or somewhat approve of how he’s handling his job minus the share who disapprove — dropped 5 points from last week’s Economist / YouGov Poll (-13) to this week’s (-18)*”.

seção, examinaremos os caminhos possíveis para o Brasil diante desse cenário, com foco nas perspectivas do multilateralismo e na governança global em meio à crescente incerteza.

4. Conclusão

A conjuntura atual do comércio internacional é marcada por tensões inéditas que colocam em xeque os alicerces do sistema multilateral construído no pós-guerra. A lógica do liberalismo, sob liderança dos EUA, enfraqueceu-se por uma combinação de fatores: a crescente multipolaridade, a fragmentação normativa e decisória da OMC, os efeitos desorganizadores das disputas tarifárias sobre as CGVs e a instrumentalização política do comércio em meio a tensões geopolíticas e guerras regionais. Nesse ambiente, tornou-se difícil projetar cenários estáveis para o futuro da governança global.

A imposição das tarifas norte-americanas de 2025 contra o Brasil sintetiza esse movimento. Como assinalam Baldwin e Levy, trata-se de um episódio que não pode ser entendido apenas em termos de proteção de setores específicos, mas como parte de uma transformação mais ampla, na qual as tarifas passam a ser empregadas como armas de pressão regulatória e política. No caso brasileiro, a excepcionalidade é ainda mais evidente porque as tarifas não decorreram de desequilíbrios comerciais ou de atos desleais de comércio que poderiam ser discutidos com base nos acordos e regras da OMC, mas sim de motivações estranhas ao comércio internacional, como decisões do STF, políticas de regulação digital e ideologias políticas discordantes.

Ao impor tarifas para retaliar questões internas e soberanas, Washington rompeu com o espírito e a letra do sistema multilateral, que condiciona medidas comerciais a normativas claras e negociadas. Esse expediente reforça o argumento de que os EUA se transformaram em uma potência que privilegia arranjos unilaterais ou de conveniência, valendo-se de instrumentos de comércio para exercer pressão política ofensiva. Esse comportamento mina a previsibilidade das CGVs e fragiliza a confiança dos demais atores na estabilidade do sistema.

Ainda que a crise seja profunda, não se trata necessariamente de um colapso definitivo. Diversos pesquisadores têm apontado alternativas para revitalizar o sistema multilateral. Um dos pontos centrais refere-se ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC, paralisado desde a recusa dos EUA em indicar membros para o OSC. Baldwin, por exemplo, sugere que países como o Brasil e a União Europeia (UE)

invistam na criação de fóruns alternativos ou arranjos plurilaterais que ofereçam uma estabilidade mínima e maior previsibilidade às relações comerciais. Levy reforça que, diante do afastamento dos EUA do multilateralismo, países médios e coalizões regionais podem ter um papel decisivo para reerguer formas de cooperação que evitem que disputas sejam resolvidas apenas pela imposição de poder econômico ou militar.

O Brasil pode ser um colaborador importante na construção desse caminho. A abertura de consultas na OMC contra os EUA exemplifica um posicionamento coerente com os princípios do multilateralismo: em vez de recorrer ao confronto direto, o país sinaliza que continua a confiar nas bases do direito internacional e opta por valer-se de suas ferramentas para resolver seus desacordos comerciais. Essa atitude diferencia o Brasil de potências que privilegiam a coerção e reforça sua imagem de país democrático disposto a atuar dentro das regras estabelecidas. Esse perfil político-diplomático encontra respaldo em uma conjuntura relativamente confortável, que é a sua menor dependência comercial em relação aos EUA. Esse fato permite que o país tenha mais espaço para diversificar mercados e fortalecer parcerias com outros polos, sem ficar paralisado pela perda parcial do mercado norte-americano.

Essa diversificação comercial do Brasil não é apenas retórica, mas já se reflete em dados recentes. Em julho de 2025, em comparação com julho de 2024, as exportações brasileiras cresceram 4,8% em valor e 7,2% em volume, totalizando US\$ 32,31 bilhões no mês. Esse crescimento foi puxado pelo aumento de volume em mercados importantes: EUA (+5%), México (+17,2%), Argentina (+42,4%), União Europeia (+7,4%) e Japão (+7,3%).⁴⁰

Ao mesmo tempo, avanços diplomáticos acompanham esse movimento. Em 3 de setembro de 2025, a Comissão Europeia validou o texto final do tratado Mercosul-UE, que agora segue para ratificação pelos Estados-membros e pelo Parlamento Europeu.⁴¹ No dia 16

⁴⁰ Secretaria de Comunicação Social - SECOM. *Brazil exports 4.8% more in July, reaching USD 198 billion for the year*. 15 de agosto de 2025, disponível em <https://www.gov.br/secom/en/latest-news/2025/08/brazil-exports-4-8-more-in-july-reaching-usd-198-billion-for-the-year#>.

⁴¹ APEXBRASIL. *Comissão Europeia valida acordo Mercosul-UE e texto segue para países-membros*. 08 de setembro de 2025, disponível em <https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/conteudo/noticias/comissao-europeia-valida-acordo-mercotel-ue-e-texto-segue-para-p.html>.

do mesmo mês foi assinado o acordo de livre comércio Mercosul-Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), formada por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça, que ainda depende de ratificação.⁴² Além disso, o Brasil espera concluir até o final de 2025 as negociações de um acordo Mercosul-Emirados Árabes Unidos, que prevê redução ou eliminação de tarifas, facilitação de investimentos e maior integração no comércio de bens e serviços.⁴³ O bloco também retomou conversas com o Canadá, antes paralisadas desde 2021.⁴⁴

Além do engajamento em novas frentes regionais de acordos de comércio, o Brasil tem se destacado em áreas estratégicas de inovação regulatória. O Pix, que se consolidou como referência global em pagamentos instantâneos e de inclusão financeira, tem possibilidade de ser internacionalizado. O BC participa das discussões do Projeto Nexus, coordenado pelo BIS e pelo G20, que busca interligar sistemas de pagamentos instantâneos de diferentes países. O Project Nexus já conta com participantes como Índia, Tailândia, Singapura, Malásia, Filipinas, entre outros, o que abre caminho para futura interoperabilidade com o Pix. Ainda que não haja confirmação oficial de cronograma ou integração formal do Pix aos sistemas internacionais, o envolvimento brasileiro sinaliza disposição em contribuir para um modelo global de transferências internacionais com custo reduzido, rápidas e interoperáveis.⁴⁵ Esse movimento projeta o Brasil como

⁴² EUROPEAN FREE TRADE ASSOCIATION (EFTA). *EFTA and MERCOSUR sign Free Trade Agreement - Joint communiqué*. 16 de setembro de 2025, disponível em <https://www.efta.int/media-resources/news/fta-and-mercotur-sign-free-trade-agreement-joint-communique>; e

REUTERS. *Swiss economy minister signs Mercotur agreement in Brazil*. 16 de setembro de 2025, disponível em <https://www.reuters.com/world/americas/swiss-economy-minister-signs-mercotur-agreement-brazil-2025-09-16/>.

⁴³ REUTERS. *Brazil expects Mercotur-UAE trade deal by end of 2025, minister says*. 16 de setembro de 2025, disponível em <https://www.reuters.com/world/middle-east/brazil-expects-mercotur-uae-trade-deal-by-end-2025-minister-says-2025-09-16/>.

⁴⁴ MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Negociações do Acordo de Livre Comércio Mercotur-Canadá serão retomadas, afirma Alckmin*. 26 de agosto de 2025, disponível em <https://www.gov.br/planaltocon/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/noticias/negociacoes-do-acordo-de-livre-comercio-mercotur-canada-serao-retomadas-afirma-alckmin>.

⁴⁵ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). *Project Nexus: enabling instant cross-border payments*. Originalmente publicado em 1 de julho de

vanguarda em um setor tradicionalmente dominado por empresas como Visa, Mastercard e PayPal. O modelo público desenvolvido no país, gratuito e interoperável, oferece não apenas uma alternativa técnica, mas um exemplo de política pública com potencial para influenciar a arquitetura financeira global.

Outro campo em que o país tem se destacado é a regulação do ecossistema digital. As medidas mencionadas neste texto evidenciam a busca do Brasil por um modelo normativo próprio, que responde a desafios concretos do ambiente digital no Brasil e estabelece parâmetros para proteger direitos fundamentais. Esse movimento tem inclusive sido reconhecido por organizações internacionais, como a OCDE, que recentemente destacou o Brasil como caso de referência no uso da inteligência artificial no governo e na Justiça.⁴⁶ Ainda que imponha custos às *big techs* e seja criticado como barreira não tarifária, o conjunto dessas iniciativas reforça a soberania digital do país e sua capacidade de propor caminhos alternativos à lógica de desregulação dominante.

Em síntese, embora o cenário seja adverso e marcado por incertezas, o Brasil não está condenado à passividade. Ao contrário, o país dispõe de instrumentos para se reposicionar positivamente, a partir da diversificação de mercados, protagonismo regulatório, defesa do multilateralismo e inovação em setores estratégicos. O futuro da governança global pode não repetir o modelo do passado, mas será fortalecido se contar com a contribuição de países que, como o Brasil, demonstram capacidade de inovar, negociar e propor soluções dentro do sistema do direito internacional, distanciando-se do unilateralismo e do arbítrio que hoje ameaçam os alicerces do SMC.

2024, atualizado em 27 de agosto de 2025, disponível em <https://www.bis.org/about/bisih/topics/fmis/nexus.htm> e <https://www.bis.org/speeches/sp241021.htm>; BANCO CENTRAL DO BRASIL (BC). *Pix Management Report: Conception and first years of operation 2020–2022*. 2023, disponível em https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade/financeira/pix/relatorio_de_gestao_pix/relatorio_gestao_pix_2023.pdf e BAKER, Joe, *The cross-border payments potential of Pix*. FXC Intelligence, 14 de março de 2025, disponível em <https://www.fxcintel.com/research/press-releases/the-cross-border-payments-potential-of-pix>.

⁴⁶ GROSSMANN, Luís Osvaldo, *Brasil é destaque em relatório da OCDE sobre uso de inteligência artificial no governo e Justiça*. Convergência Digital, 22 de setembro de 2025, disponível em <https://convergenciadigital.com.br/governo/brasil-e-destaque-em-relatorio-da-ocde-sobre-uso-de-inteligencia-artificial-no-governo-e-justica/>.

Bibliografia

ALVIM, Mariana e GALLAS, Gabriel, *Vanguarda, inclusão e usado até pelo Google: como Brasil defende Pix em investigação comercial dos EUA*. BBC Brasil, 19 de agosto de 2025, disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cm2vrnq17vdo>.

BAKER, Joe, *The Cross-Border Payments Potential of Pix*. FXC Intelligence, 14 de março de 2024, disponível em <https://www.fxcintel.com/research/reports/ct-pix-instant-payments-cross-border-potential>.

BALDWIN, Richard. *The Great Trade Hack: How Trump's Trade War Fails, and the World Moves on*. Rapid Response Economics 5, CEPR Press, IMD, 2025.

BARROS, Maria Carolina Mendonça de. *Impacto dos Padrões Voluntários de Sustentabilidade no Mercado de Produtos Agrícolas e nos Países em Desenvolvimento*. Coletânea WIT - Volume I, Estudos em Homenagem à Prof. Vera Thorstensen, 2021.

BARROS, Maria Carolina Mendonça de. *Multilateralismo e Guerra Comercial*. Revista de Direito do Comércio Internacional, nº 1, Enlaw, 2019.

COVINGTON. *The Unique Nature of President Trump's Tariff Measures against Brazil*. In: *U.S. Tariffs and Brazil's Potential Response: A Guide for Businesses*. 17 de julho de 2025, disponível em <https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2025/07/us-tariffs-and-brazils-potential-response-a-guide-for-businesses>.

GROSSMANN, Luís Osvaldo, *Big Techs querem mais tempo para adotar ECA Digital*. Convergência Digital, 19 de setembro de 2025, disponível em <https://convergenciadigital.com.br/internet/big-techs-querem-mais-tempo-para-adotar-eca-digital-e-articulam-combate-ao-pl-antitruste/>.

GROSSMANN, Luís Osvaldo, *Brasil é destaque em relatório da OCDE sobre uso de inteligência artificial no governo e Justiça*. Convergência Digital, 22 de setembro de 2025, disponível em <https://convergenciadigital.com.br/governo/brasil-e-destaque-em-relatorio-da-ocde-sobre-uso-de-inteligencia-artificial-no-governo-e-justica/>.

IKENBERRY, G. John. *The Future of the Liberal Order: Internationalism After America*. Foreign Affairs, vol. 90, nº 3, maio/junho, 2011, disponível em <https://www.foreignaffairs.com/future-liberal-world-order>.

KOHLSCHEEN, Emanuel; RUNGCHAROENKITKUL, Phurichai; XIA, Dora; ZAMPOLLI, Fabrizio. *Macroeconomic Impact of Tariffs and Policy Uncertainty*. Bank for International Settlements (BIS), Bulletin nº 110, 12 de agosto de 2025, disponível em <https://www.bis.org/publ/bisbull110.htm>.

KRUGMAN, Paul. Entrevista concedida a Chad Brown no *Podcast Trade Talks*, episódio 206, 16 mar. 2025, áudio e transcrição disponível pelo Spotify, Apple Podcasts e Amazon Music.

LAFER, Celso. *A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: Uma Visão Brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LEVY, Phil. *What's Next for the World Trade Organization?* Forbes, 2018, disponível em <https://www.forbes.com/sites/phillevy/2018/10/30/whats-wrong-with-the-world-trade-organization/#7c1964143a49>.

LEVY, Philip. *Supply Chains Are Making It Hard for Countries to Manage Their New Trade Rules*. Policy Brief, George Mason University, setembro de 2024, disponível em <https://www.mercatus.org/research/policy-briefs/supply-chains-are-making-it-hard-countries-manage-their-new-trade-rules>.

MOLITERNO, Danilo, *Galípolo volta a defender Pix público em meio a investigação dos EUA*. CNN Money, 12 de agosto de 2025, disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/galipolo-volta-a-defender-pix-publico-em-meio-a-investigacao-dos-eua/>.

MONTGOMERY, David. *Trump's net approval is way down. Will the drop last?* YouGov, 22 de setembro de 2025, disponível em <https://today.yougov.com/politics/articles/53025-trumps-net-approval-way-down-will-drop-last>.

MUTAQIN, Farhan e SIMGARIMBUN, Lukas Andri Surya, *US labels QRIS a trade barrier: what's next for Indonesia's digital payment system?* The Conversation, 31 de maio de 2025, disponível em: <https://theconversation.com/us-labels-qris-a-trade-barrier-whats-next-for-indonesias-digital-payment-system-257616>.

NAKAMURA, João e TEIXEIRA, Pedro, *Entenda ponto a ponto a resposta do Brasil à investigação comercial dos EUA*. CNN Brasil, 18 de agosto de 2025, disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/entenda-ponto-a-ponto-a-resposta-do-brasil-a-investigacao-comercial-dos-eua/>.

NASSER, Rabih Ali. *A Liberalização do Comércio Internacional nas Normas do GATT-OMC*. LTr Editora Ltda., São Paulo, 1999.

NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. Editora Aduaneiras, São Paulo, 2003.

PEIXOTO, Samuel de Lemos; SPITZER, Kai Gereon; SABOL, Maja; LOI, Giacomo. *US Tariffs: Economic, Financial and Monetary Repercussions*. Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), julho de 2025, disponível em [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/ECTI_IDA\(2025\)764382](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/ECTI_IDA(2025)764382).

REUTERS. *Brazil expects Mercosur-UAE trade deal by end 2025, minister says*. 16 de setembro de 2025, disponível em <https://www.reuters.com/world/middle-east/brazil-expects-mercosur-uae-trade-deal-by-end-2025-minister-says-2025-09-16/>.

REUTERS. *Swiss economy minister signs Mercosur agreement in Brazil*. 16 de setembro de 2025, disponível em <https://www.reuters.com/world/americas/swiss-economy-minister-signs-mercosur-agreement-brazil-2025-09-16/>.

RIBEIRO, Gustavo, *Entenda como a taxaço de Trump afeta cinco estados mais exportadores*. Gazeta do Povo, 26 de setembro de 2025, disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/como-taxacao-de-trump-afeta-cinco-estados-mais-exportadores/>.

ROBERTS, Anthea et al. *Toward a Geoeconomic Order*. Journal of International Economic Law, v. 4, 2019 (rev. 2020), disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3389163.

STONEX MARKET INTELLIGENCE TEAM. *Featured: US Tariffs on Brazilian Products*. StoneX, 10 de julho de 2025, disponível em <https://www.stonex.com/en/market-intelligence/currencies/202507101546/featured-us-tariffs-on-brazilian-products/>.

THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor do. *Da Geoeconomia à Geopolítica de Trump: De Tarifa a Armas?*. Revista CEBRI, nº 14, abr./jun. 2015, disponível em <https://cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>.

UNZELTE, Carolina, *Por que o Pix desagrada Donald Trump a ponto de ser investigado*. Jota, 17 de julho de 2025, disponível em <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/por-que-o-pix-desagrada-donald-trump-a-ponto-de-ser-investigado>.

ZARUR, Camila, *US repeats Indonesia strategy by targeting Pix*. Globo/Valor International, 16 de julho de 2025, disponível em <https://valorinternational.globo.com/economy/news/2025/07/16/us-repeats-indonesia-strategy-by-targeting-pix.ghtml>.

1. Documentos oficiais e institucionais

APEXBRASIL. *Comissão Europeia valida acordo Mercosul-UE e texto segue para países-membros*. 08 de setembro de 2025, disponível em <https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/conteudo/noticias/comissao-europeia-valida-acordo-mercosul-ue-e-texto-segue-para-p.html>.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. *Transferência Internacional de Dados*. 23 de agosto de 2025, disponível em <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais/assuntos-internacionais-pt>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BC). *Pix Management Report: Conception and first years of operation 2020–2022*. 2023, disponível em https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade/financeira/pix/relatorio_de_gestao_pix/relatorio_gestao_pix_2023.pdf.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). *Project Nexus: enabling instant cross-border payments*. Originalmente publicado em 1 de julho de 2024, atualizado em 27 de agosto de 2025, disponível em <https://www.bis.org/about/bisih/topics/fmis/nexus.htm> e <https://www.bis.org/speeches/sp241021.htm>.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (BEA). *Interactive Data Application*. Disponível em <https://www.bea.gov/itable>.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET (CGI.br). Notas públicas sobre o artigo 19 do Marco Civil da Internet, disponíveis em <https://www.cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-constitucionalidade-do-artigo-19-do-marco-civil-da-internet-no-brasil/> e <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-do-cgi-br-em-razao-do-debate-de-mudancas-e-excecoes-ao-regime-de-responsabilidade-para-provedores-de-aplicacao-em-vigor-no-marco-civil-da-internet/>.

COMEX STAT. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO - MDIC. Dados disponíveis em <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis/2/249>.

EUROPEAN FREE TRADE ASSOCIATION (EFTA). *EFTA and MERCOSUR Sign Free Trade Agreement - Joint communiqué*. 16 de setembro de 2025, disponível em <https://www.efta.int/media-resources/news/efta-and-mercosur-sign-free-trade-agreement-joint-communique>;

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Negociações do Acordo de Livre Comércio Mercosul-Canadá serão retomadas, afirma Alckmin*. 26 de agosto de 2025. Disponível em <https://www.gov.br/planaltocon/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/noticias/negociacoes-do-acordo-de-livre-comercio-mercosul-canada-serao-retomadas-afirma-alckmin>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. United States – Tariff Measures on Goods from Brazil - Request for Consultations by Brazil, WT/DS640/1, 11 de agosto de 2025, disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds640rfc_11aug25_e.htm.

SECOM - Secretaria de Comunicação Social. *Brazil exports 4.8% more in July, reaching USD 198 billion for the year*. 15 de agosto de 2025, disponível em <https://www.gov.br/secom/en/latest-news/2025/08/brazil-exports-4-8-more-in-july-reaching-usd-198-billion-for-the-year#>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros*. 26 de junho de 2025, disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-define-parametros-para-responsabilizacao-de-plataformas-por-conteudos-de-terceiros/>.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR. *Initiation of Section 301 Investigation: Brazil’s Acts, Policies, and Practices Related to Digital Trade and Electronic Payment Services; Unfair, Preferential Tariffs; Anti-Corruption Enforcement; Intellectual Property Protection; Ethanol Market Access; and Illegal Deforestation*”, Docket No. USTR–2025–0043. Publicado em 18 de julho de 2025, disponível em <https://www.federalregister.gov/documents/2025/07/18/2025-13498/initiation-of-section-301-investigation-brazils-acts-policies-and-practices-related-to-digital-trade>.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR. *National Trade Estimate Report 2025*, disponível em <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2025NTE.pdf>.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Initiation of Section 301 Investigation: Brazil's Acts, Policies, and Practices Related to Digital Trade and Electronic Payment Services*. Docket No. USTR–2025–0043. Federal Register, 18 de julho de 2025. Disponível em <https://www.federalregister.gov/documents/2025/07/18/2025-13498/initiation-of-section-301-investigation-brazils-acts-policies-and-practices-related-to-digital-trade>

INVESTIGAÇÃO EUA-BRASIL SOB A SEÇÃO 301: FUNDAMENTOS, PROCEDIMENTO E POTENCIAIS IMPACTOS

*Francisco Negrão¹, Paulo Casagrande², Deborah Melo³,
Igor Azevedo⁴, Isabelle Guero⁵, Matheus Batista⁶, Livea Hayashi⁷ e
Ana Alcântara⁸*

Resumo: o presente artigo tem como objetivo analisar a aplicação da Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA de 1974 e seus impactos sobre o Brasil.

Palavras-chave: Seção 301. Lei de Comércio de 1974. Tarifas Comerciais. EUA. Comércio Internacional, Desvio de comércio. Brasil.

Abstract: This article seeks to examine the application of Section 301 of the United States Trade Act of 1974 and its effects on Brazil.

Keywords: Section 301. Trade Act. Trade Tariffs. USA. Internacional Trade; Trade diversion, Brazil.

1. Introdução

O presente artigo apresenta uma análise da investigação instaurada pelo governo dos Estados Unidos da América (EUA) em face do Brasil, com fundamento na Seção 301 do Trade Act. A investigação versa sobre supostos atos, políticas e práticas adotadas pelo Brasil em matérias relacionadas ao comércio digital e aos serviços de pagamento

¹ Mestre e bacharel em Economia pela Brandeis University, bacharel em direito pelo Centro Universitário de Brasília, sócio de Trench Rossi Watanabe Advogados.

² Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo, sócio de Trench Rossi Watanabe Advogados.

³ Doutora e mestre em Direito do Comércio Internacional pela Universidade de São Paulo.

⁴ Bacharel em Direito e Doutorando e Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo.

⁵ Especialista em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo.

⁶ Especialista em Direito Tributário e Aduaneiro pela Pontifícia Universidade Católica.

⁷ Pós-graduanda em direito empresarial na Fundação Getúlio Vargas.

⁸ Estudante de direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

eletrônico; concessão de tarifas preferenciais; medidas de combate à corrupção; proteção à propriedade intelectual; acesso ao mercado de etanol; e enfrentamento ao desmatamento ilegal.

Para tanto, além da (i) presente introdução, a seção (ii) apresenta um panorama introdutório do referido instrumento jurídico, abordando suas hipóteses de cabimento, o procedimento administrativo correspondente e as medidas unilaterais que podem ser adotadas ao seu término.

Na seção (iii), são sintetizadas as alegações formuladas pelas autoridades norte-americanas em face do Brasil, bem como destacadas manifestações relevantes de representantes da indústria brasileira que participaram da audiência pública realizada no âmbito da investigação. Tais manifestações indicam que a resposta brasileira tem se pautado pela defesa da legalidade e da conformidade ambiental de seus setores produtivos, com ênfase na solidez da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), na rastreabilidade das cadeias produtivas e no compromisso do país com tratados e acordos internacionais.

A seção (iv) analisa os desdobramentos de quatro investigações recentes conduzidas sob a Seção 301, que culminaram na imposição de medidas comerciais, com o objetivo de oferecer subsídios à compreensão dos possíveis desfechos da investigação atualmente em curso contra o Brasil.

A seção (v) apresenta uma análise estatística descritiva amostral acerca dos impactos econômicos decorrentes da imposição de tarifas com fundamento na Seção 301, contribuindo para uma avaliação crítica dos efeitos potenciais sobre o comércio bilateral.

Ao final, conclui-se que a investigação sob a Seção 301 contra o Brasil insere-se em um contexto de crescente sensibilidade nas relações comerciais internacionais, em que aspectos técnicos e diplomáticos se entrelaçam, com potenciais relevantes impactos sobre o comércio bilateral.

2. Breve contexto sobre a Seção 301

A Seção 301 do *Trade Act* de 1974⁹ confere ao governo norte-americano competência para adotar medidas unilaterais em resposta

⁹ Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10384/pdf/COMPS-10384.pdf>. Acesso: 11/09/2025

a práticas comerciais de países estrangeiros consideradas ilegais, discriminatórias ou prejudiciais ao comércio dos EUA.

A norma autoriza o Escritório do Representante de Comércio dos EUA (USTR) a instaurar investigações, de ofício ou mediante petição de parte interessada, com o objetivo de apurar eventuais violações a compromissos internacionais ou a imposição de barreiras comerciais indevidas. Constatada a existência de conduta acionável, o USTR poderá adotar medidas corretivas, tais como a imposição de tarifas adicionais, a suspensão de concessões previstas em acordos comerciais ou a celebração de acordo vinculativo com o governo estrangeiro envolvido, visando à cessação da prática ou à compensação dos prejuízos causados aos EUA.

O procedimento envolve consultas diplomáticas, audiências públicas e análises técnicas conduzidas por comitês interagências. Se confirmadas as práticas investigadas, o USTR pode, com autorização presidencial, aplicar medidas corretivas, como tarifas proporcionais ao prejuízo supostamente causado aos EUA.

Atualmente, estão em curso investigações envolvendo China¹⁰, Nicarágua¹¹ e Brasil¹². Na próxima seção são apresentadas as alegações em face do Brasil, um breve resumo das principais manifestações disponíveis até o momento e os próximos passos da investigação.

¹⁰ Em dezembro de 2024, o USTR iniciou investigação sobre práticas estatais não orientadas pelo mercado adotadas pela China na indústria de semicondutores para verificar o impacto sobre a competitividade da indústria e segurança econômica dos EUA. A investigação está em andamento. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/2024-31306.pdf>; <https://ustr.gov/trade-topics/enforcement/section-301-investigations/section-301-chinas-targeting-semiconductor-industry-dominance>. Acesso: 16/09/2025.

¹¹ Em dezembro de 2024, o USTR iniciou investigação para examinar o impacto de violações sistemáticas, pelo governo da Nicarágua, de direitos trabalhistas, direitos humanos e Estado de Direito sobre o comércio dos EUA. A investigação está em andamento. Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-04-23/pdf/2025-06927.pdf>; https://ustr.gov/sites/default/files/2024-29422_0.pdf. Acesso: 16/09/2025.

¹² Disponível: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>. Acesso: 19/09/2025.

3. Investigação envolvendo o Brasil: status, principais temas discutidos e próximos passos

A investigação foi iniciada em julho de 2025, pelo USTR, após recomendação direta do presidente norte-americano Donald Trump, sobre os atos, políticas e práticas adotadas pelo Brasil envolvendo comércio digital e serviços de pagamento eletrônico; concessão de tarifas preferenciais; medidas anticorrupção; proteção à propriedade intelectual; acesso ao mercado de etanol; e combate ao desmatamento ilegal.¹³

As partes interessadas tiveram a oportunidade de apresentar comentários escritos e solicitar participação na audiência pública realizada em 3 de setembro, em Washington/DC. Ao todo, 15 entidades brasileiras submeteram contribuições por escrito após a audiência.

Diversos representantes da indústria brasileira participaram da audiência, enfatizando a legalidade e sustentabilidade das políticas públicas brasileiras e práticas do setor privado, além de destacarem a importância da parceria estratégica entre Brasil e EUA. Apresenta-se abaixo um breve resumo dessas alegações e das manifestações das entidades brasileiras que se manifestaram na audiência pública.¹⁴

Quanto às alegações relativas ao comércio digital e aos serviços de pagamento eletrônico, manifestaram-se os representantes da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Câmara Americana de Comércio para o Brasil (AmCham Brasil). A CNI afirmou que o Brasil busca equilíbrio entre inovação, proteção de dados e direitos fundamentais, citando o Pix como iniciativa semelhante ao FedNow dos EUA. A AmCham, por sua vez, destacou o comércio digital como área estratégica para cooperação regulatória, com foco em transparência e alinhamento internacional.

As alegações sobre a suposta existência de tarifas preferenciais elevadas para os EUA, foram objeto de comentários apresentados por representantes da CNI, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), União Nacional do Etanol de Milho (UNEM), União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia (UNICA) e AmCham.

¹³ Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-07-18/pdf/2025-13498.pdf>. Acesso: 19/09/2025.

¹⁴ Disponível: https://ustr.gov/sites/default/files/files/Issue_Areas/Enforcement/Section%20301/Transcript%20from%20Public%20Hearing.pdf. Acesso: 11/09/2025.

A CNI destacou que os produtos norte-americanos já se beneficiam de uma tarifa média de 2,7%, inferior à aplicada a México e Índia. A CNA informou que apenas 5,5% das exportações agrícolas brasileiras estão cobertas por acordos preferenciais, sendo que mais de 90% das importações seguem o princípio da nação mais favorecida. UNEM e UNICA reforçaram que a tarifa de 18% sobre o etanol é aplicada de forma equitativa e em conformidade com compromissos internacionais, enquanto os EUA impõem tarifa de 52,5% ao etanol brasileiro. A AmCham acrescentou que, mesmo na ausência de acordo preferencial, as tarifas incidentes sobre produtos norte-americanos no Brasil são inferiores à média global.

No que se refere às preocupações relativas à efetividade das medidas anticorrupção no Brasil, a CNI afirmou que o Brasil possui legislação anticorrupção sólida e reconhecida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com aplicação compatível com padrões internacionais.

No tocante às alegações envolvendo proteção da propriedade intelectual, representantes da CNI, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e AmCham destacaram avanços significativos na legislação brasileira, a adesão a tratados internacionais como o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e o Protocolo de Madri, bem como melhorias na atuação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Ressaltaram que o tempo médio de concessão de patentes no Brasil foi reduzido para aproximadamente 2,9 anos, valor próximo à média de 2,2 anos observada nos EUA, e que empresas norte-americanas lideram os pedidos de registro no país. Também foi mencionada a atuação do Congresso Nacional por meio de comissão parlamentar de inquérito sobre pirataria, como exemplo de ação coordenada do Estado. A AmCham reconheceu os avanços, mas sugeriu aprimoramentos adicionais, como o fortalecimento da fiscalização e a aplicação de sanções mais rigorosas.

Em relação às preocupações do USTR sobre as tarifas incidentes especificamente sobre o mercado de etanol, representantes da CNI, CNA, UNEM, UNICA e AmCham enfatizaram que a tarifa brasileira é aplicada de forma não discriminatória, está em conformidade com os compromissos internacionais assumidos pelo país e é inferior à tarifa de 52,5% imposta pelos EUA ao etanol brasileiro. Destacaram ainda que a redução nas exportações norte-americanas decorre de fatores internos de mercado, e que o Brasil permanece como um dos principais destinos

do etanol dos EUA. Foram também mencionados avanços regulatórios e ambientais do setor brasileiro, como o programa RenovaBio — acessível a produtores estrangeiros — e o reconhecimento, pela Agência de Proteção Ambiental dos EUA (EPA), da contribuição do etanol de cana-de-açúcar para a redução de emissões. As manifestações convergiram na defesa de uma agenda de cooperação bilateral voltada à ampliação do uso global do etanol e à superação de barreiras em mercados de terceiros países.

Por fim, o USTR também expressa preocupações quanto ao desmatamento ilegal no Brasil. A este respeito, manifestaram-se representantes da CNI, UNEM, Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ) e Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente (ABIMCI), destacando o compromisso dos setores produtivos brasileiros com a legalidade ambiental e a sustentabilidade. A CNI ressaltou os esforços do país na redução do desmatamento e no controle da produção florestal. A UNEM refutou qualquer associação entre a produção de etanol e o desmatamento, enfatizando que a atividade ocorre em áreas consolidadas e sob uma das legislações ambientais mais rigorosas do mundo, o Código Florestal.

A IBÁ destacou que o setor florestal opera exclusivamente com florestas plantadas, certificadas e rastreáveis, sem vínculo com o desmatamento de florestas nativas. Ressaltou ainda a relevância estratégica das exportações brasileiras de celulose de eucalipto para a indústria norte-americana de papel e higiene, cuja substituição seria inviável em razão das condições climáticas dos EUA. A ABIMCI complementou, informando que suas associadas atuam com madeira proveniente de florestas plantadas no sul do Brasil, distante da região amazônica, com elevado grau de certificação internacional - *Forest Stewardship Council* (FSC) e Programa para o Endosso da Certificação Florestal (PEFC) - e conformidade com normas ambientais e trabalhistas. Alertou que medidas comerciais adicionais contra a madeira brasileira penalizariam produtores responsáveis e impactariam negativamente fabricantes norte-americanos que dependem dessas matérias-primas para competir com produtos asiáticos de menor padrão.

As entidades brasileiras reiteraram o compromisso do país com a preservação ambiental, destacando a robustez do marco legal nacional, os avanços recentes na redução do desmatamento e a conformidade dos setores produtivos com normas internacionais. Argumentaram que práticas ilegais não representam o conjunto do comércio brasileiro e

não justificam a imposição de barreiras comerciais que afetem cadeias produtivas sustentáveis e legalmente constituídas.

As etapas subsequentes da investigação preveem a abertura de um período de consultas formais entre os governos. Essa fase representa uma oportunidade para o diálogo diplomático e técnico no âmbito do processo. O prazo máximo para a conclusão da investigação é de 12 meses.

4. Histórico recente de utilização do instrumento e possíveis resultados da investigação em curso sobre práticas brasileiras

Tendo em vista que a Seção 301 autoriza a adoção de medidas unilaterais em caso de confirmação de práticas comerciais desleais ou discriminatórias¹⁵, o histórico de medidas aplicadas pode indicar os possíveis desdobramentos no contexto da investigação em curso em face do Brasil.

Desde 1974, já foram iniciadas mais de cem investigações envolvendo a normativa pelo governo dos EUA¹⁶. Recentemente, de acordo com informações do USTR, foram iniciadas dez investigações com fundamento na Seção 301¹⁷.

Apresenta-se abaixo um breve panorama dos resultados de quatro investigações recentes para as quais houve imposição ou recomendação de medidas (i.e., *EU- Beef*, *China - Technology Transfer*; *EU - Large Civil Aircraft* e *China - Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance*), para antecipar potenciais efeitos e tendências da investigação em curso em face do Brasil.

4.1. EU - Beef

Trata-se de uma longa disputa comercial iniciada em 1989, em razão do banimento pela UE de importações de carne de animais

¹⁵ A investigação pode resultar em: (i) imposição de tarifas ou outras restrições à importação; (ii) exclusão ou suspensão de concessões de acordos comerciais; (iii) realização de acordo vinculativo com o governo brasileiro para cessar a conduta em questão ou compensar os EUA.

¹⁶ Entre a promulgação da Lei em 1974 e 2021, 130 casos envolvendo a Seção 301 haviam sido conduzidos pelo USTR, dos quais 35 após a criação da OMC em 1995. Disponível: https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF11346/IF11346.11.pdf. Acesso: 19/09/2025.

¹⁷ Disponível: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>. Acesso: 15/09/2025.

tratados hormônios de crescimento. Em decorrência disso, no mesmo ano os EUA aplicaram tarifas de 100% sobre importações europeias de produtos alimentícios, que permaneceram em vigor até 1996¹⁸. Em 1997, a Organização Mundial do Comércio (OMC) concluiu que a proibição europeia violaria o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), por não ter sido realizada avaliação de risco adequada. Em 1999, a OMC autorizou os EUA a suspender concessões tarifárias à UE no valor de US\$ 116,8 milhões anuais, tendo sido novamente impostas tarifas de 100% pelo USTR sobre uma lista de produtos alimentícios europeus¹⁹, com fundamento na Seção 301.

Após novas rodadas no âmbito da OMC, em 2003, a UE manteve o banimento permanente para um hormônio e determinou o banimento provisório dos demais hormônios²⁰. Posteriormente, em 2009, houve uma revisão da lista de produtos pelo USTR e a majoração de tarifas sobre um produto, com base na Retaliação “*Carousel*”²¹. Em resposta, a UE solicitou novas consultas à OMC, alegando que a medida violava o princípio da proporcionalidade entre o dano sofrido e a retaliação aplicada, elevando tarifas e modificando a lista de produtos. Em maio de 2009, firmou-se um Memorando de Entendimento pelo qual a UE concedeu acesso ao mercado para carne bovina norte-americana sem hormônios, e os EUA suspenderam as tarifas retaliatórias. Em 2012, a UE ampliou a cota tarifária, mas a maior parte foi ocupada por exportadores não americanos, o que levou à insatisfação da indústria dos EUA.

Nesse contexto, em 2016, o USTR iniciou nova investigação sob a Seção 301 visando a reaplicação das tarifas anteriormente suspensas.²² Após negociações, em 2019, as partes firmaram acordo reservando

¹⁸ Disponível: <https://www.congress.gov/crs-product/R40449>. Acesso: 16/09/2025.

¹⁹ Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/301/Section%20301%20Beef%20FR%20Notice.pdf>. Acesso: 16/09/2025.

²⁰ Disponível: <https://www.congress.gov/crs-product/R40449>. Acesso: 16/09/2025.

²¹ Idem: legislação que exige uma revisão periódica, pelo USTR, de listas de produtos sujeitos a retaliação quando outro país não implementar uma decisão de disputa da OMC.

²² Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/301/Section%20301%20Beef%20FR%20Notice.pdf>. Acesso: 16/09/2025.

parcela mais relevante das cotas aos EUA. Com isso, o procedimento foi encerrado sem imposição de tarifas.²³

4.2. *China - Technology Transfer*

Em 2017, o USTR iniciou investigação sob a Seção 301 para apurar práticas chinesas que afetariam negativamente empresas americanas nos setores de tecnologia, propriedade intelectual e inovação.²⁴ Em 2018 a investigação concluiu que a China adotava práticas injustificáveis e discriminatórias, como exigência de *joint ventures*, licenciamento compulsório em termos não comerciais, aquisições estratégicas de empresas americanas e ciberataques para obtenção de segredos industriais.²⁵ Como resultado da investigação, os EUA impuseram tarifas adicionais de 7,5% a 25% sobre quatro listas de produtos chineses, totalizando cerca de US\$ 370 bilhões, como forma de compensar os prejuízos e pressionar mudanças estruturais. A medida gerou consultas e disputas na OMC por ambos os países²⁶, além de contestações judiciais por importadores americanos, acerca da legalidade das tarifas.²⁷

As medidas foram submetidas a revisões em 2022 e 2024, que mantiveram tarifas sobre a maioria dos produtos estratégicos, considerando sua eficácia²⁸ e, em alguns casos, houve a intensificação das tarifas sobre produtos de alta tecnologia e expansão do escopo para incluir tungstênio, wafers solares e polissilício, com o objetivo de reduzir a dependência da China e fortalecer cadeias de suprimentos em

²³ Disponível: https://ustr.gov/sites/default/files/Determination_Not_to_Reinstate_Action_in_Connection_with_the_EU%E2%80%99s_Measures_Concerning_Meat_and_Meat_Products.pdf. Acesso: 16/09/2025.

²⁴ Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/FRN%20China301.pdf>. Acesso: 15/09/2025.

²⁵ Disponível: https://www.congress.gov/crs_external_products/LSB/PDF/LSB10553/LSB10553.5.pdf. Acesso: 11/09/2025.

²⁶ Disponível: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds542_e.htm. Acesso: 15/09/2025 e https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm. Acesso: 15/09/2025.

²⁷ Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/FRN%20China301.pdf>. Acesso: 15/09/2025.

²⁸ Disponível : [https://ustr.gov/sites/default/files/05.13.2024%20Executive%20Summary%20of%20Four%20Year%20Review%20of%20China%20Tech%20Transfer%20Section%20301%20\(Final\)_0.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/05.13.2024%20Executive%20Summary%20of%20Four%20Year%20Review%20of%20China%20Tech%20Transfer%20Section%20301%20(Final)_0.pdf). Acesso: 15/09/2025.

setores estratégicos. As tarifas ainda estão em vigor e estão previstos novos aumentos tarifários até 2026.²⁹

4.3. *EU - Large Civil Aircraft*

Em breve síntese, em 2004, os EUA acionaram a OMC contra a UE por subsídios à Airbus. O Painel e o Órgão de Apelação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC concluíram que os incentivos violavam o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM) e causaram prejuízos à Boeing. A UE encaminhou a questão à arbitragem para determinar o nível apropriado de contramedidas, tendo sido autorizadas contramedidas de até US\$ 7,496 bilhões por ano³⁰.

Com fundamento nessa decisão, os EUA adotaram medidas sob a Seção 301, impondo tarifas de 15% sobre aeronaves civis de grande porte e 25% sobre produtos europeus incluindo peças de aeronaves, alimentos, bebidas alcoólicas, têxteis, utensílios domésticos e bens industriais³¹. A ação visava pressionar a UE a retirar os subsídios considerados ilegais e restaurar os direitos comerciais dos EUA.³²

Em 2021, EUA, UE e Reino Unido firmaram acordo para suspender por cinco anos as medidas mencionadas, se comprometendo a financiar fabricantes em condições de mercado, cooperar contra práticas comerciais desleais e revisar a implementação dos compromissos.³³

4.4. *China - Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance*

Em 2024, o USTR iniciou investigação sobre práticas da China nos setores marítimo, logístico e de construção naval, em razão de políticas

²⁹ Disponível: <https://www.federalregister.gov/documents/2024/09/18/2024-21217/notice-of-modification-chinas-acts-policies-and-practices-related-to-technology-transfer>. Acesso: 15/09/2025.

³⁰ Disponível: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm; https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Preliminary_Product_List.pdf. Acesso: 15/09/2025.

³¹ Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/85FR50866.pdf>. Acesso: 15/09/2025.

³² Disponível: https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Preliminary_Product_List.pdf. Acesso: 15/09/2025.

³³ Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/FRNLCASyrSuspension.pdf>. Acesso: 15/09/2025.

supostamente discriminatórias e anticompetitivas, que prejudicam a competitividade e à segurança econômica dos EUA.³⁴

Em 2025, o USTR concluiu que a China adota políticas sistemáticas para dominar esses setores, resultando em prejuízos significativos para empresas, trabalhadores norte-americanos e em riscos à resiliência das cadeias de suprimentos e segurança econômica nacional. Nesse contexto, foram propostas medidas corretivas, que incluem tarifas adicionais entre 20% e 100% sobre guindastes de cais e outros equipamentos de movimentação de carga, taxas sobre serviços de transporte marítimo e restrições à exportação americana de gás natural liquefeito (GNL), exigindo que o seu transporte seja realizado por embarcações americanas³⁵. As medidas entrarão em vigor entre outubro de 2025 e abril de 2028³⁶ como forma de reduzir a dependência da infraestrutura portuária norte-americana em relação à produção chinesa.³⁷

4.5. Considerações sobre o histórico recente de utilização do instrumento

Historicamente, o uso da Seção 301 pelos EUA foi substancialmente reduzido após a criação do mecanismo de solução de controvérsias da OMC³⁸. Ainda assim, a União Europeia e a China permaneceram como os principais alvos dessas medidas, especialmente em setores sensíveis, como o agrícola e o tecnológico³⁹.

³⁴ Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-06-12/pdf/2025-10660.pdf>. Acesso: 16/09/2025.

³⁵ Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-04-23/pdf/2025-06927.pdf>. Acesso: 16/09/2025.

³⁶ As medidas corretivas incluem: (i) taxas sobre serviços de transporte marítimo, a partir de outubro de 2025, (ii) restrições à exportação de GNL, exigindo o uso de embarcações construídas nos EUA, com possibilidade de suspensão da exigência para operadores que encomendarem e receberem navios fabricados no país, a partir de abril de 2028, e (iii) tarifas adicionais entre 20% e 100% sobre guindastes de cais e outros equipamentos de movimentação de carga, a partir de outubro de 2025.

³⁷ Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-04-23/pdf/2025-06927.pdf>. Acesso: 16/09/2025.

³⁸ Disponível: <https://www.congress.gov/crs-product/R46604>. Acesso: 19/09/2025.

³⁹ Disponível: <https://www.congress.gov/crs-product/R46604>. Acesso: 19/09/2025.

A análise das principais medidas recentemente impostas às importações europeias (EU-*Beef* e EU-*Large Civil Aircraft*) revela que tais ações decorreram de práticas efetivamente demonstradas e foram objeto de disputas na OMC. Essas medidas, além de vigorarem por períodos prolongados, somente foram encerradas mediante intensas negociações diplomáticas, permanecendo sob constante monitoramento⁴⁰.

No caso da China, observa-se uma intensificação do uso da Seção 301, com a imposição de tarifas e restrições que permanecem em vigor desde 2018 (China – *Technology Transfer*) e a previsão de novas medidas a partir de outubro de 2025 (China – *Targeting the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance*). Esse cenário parece refletir o crescente aumento das tensões políticas, comerciais e diplomáticas entre EUA e China.

Nesse contexto, a análise dos resultados dessas investigações recentes é relevante para avaliar as possíveis consequências de eventuais medidas em face do Brasil. Do ponto de vista técnico, a situação da investigação relativa ao Brasil parece distinta da verificada nos casos recentes envolvendo a União Europeia. As investigações envolvendo a China – que abrangem temas como transferência de tecnologia, construção naval, logística e transporte marítimo –, embora tratem de setores diferentes dos analisados no Brasil, também levantam alegações de que certas práticas estariam prejudicando a competitividade dos Estados Unidos. Nos casos europeus, trata-se de disputas consolidadas, amplamente discutidas em âmbito multilateral, que resultaram na imposição de medidas no âmbito da Seção 301. Na investigação em curso em face do Brasil, as partes interessadas apresentaram um amplo conjunto de elementos argumentando que as alegações seriam infundadas. Há, contudo, discussões relevantes do ponto de vista político e diplomático, especialmente diante das recentes tensões entre os governos do Brasil e dos EUA, que podem impactar os resultados da investigação, notadamente considerando a recente publicação da lei de reciprocidade econômica⁴¹ pelo governo brasileiro. Tal contexto pode

⁴⁰ Disponível: <https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2024/12/section-301-tariffs-and-proceedings-recent-and-potential-developments>. Acesso: 19/09/2025.

⁴¹ Disponível: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.122-de-11-de-abril-de-2025-623734149>. Acesso: 19/09/2025.

aproximar a situação brasileira dos precedentes envolvendo a China, mais do que dos casos europeus.

O histórico recente de utilização do instrumento pelos EUA indica que poderia haver uma interação entre estratégias políticas e diplomáticas na hipótese de eventual recomendação de medidas. Nesse contexto, apresenta-se na seção 5 abaixo uma análise estatística descritiva amostral acerca dos impactos econômicos decorrentes da imposição de tarifas com fundamento na Seção 301, contribuindo para uma avaliação crítica dos riscos e efeitos potenciais sobre o comércio bilateral em caso de imposição de medidas.

5. Análise estatística-descritiva acerca do impacto nos fluxos de comércio da imposição de tarifas com base na Seção 301

Na presente seção realiza-se análise estatística dos rearranjos dos fluxos comerciais de uma amostra de produtos exportados pela China aos EUA e afetados pela imposição de tarifas de 25% a partir de julho de 2018 igualmente fundamentada na Seção 301 do *Trade Act*.

Para tanto, basicamente mediu-se os volumes e preços de importações da China e do Mundo pelos EUA antes (2017) e depois (2019) das tarifas de uma amostra de 34 produtos afetados e procedeu-se com tratamento estatístico destes dados⁴². Conclui-se que, inobstante as tarifas terem enfraquecido a relação EUA/China e a atratividade das importações chinesas, com impactos negativos nos

^{42A} metodologia adotada para a formação da base amostral consistiu na seleção de 34 códigos tarifários, correspondentes a produtos de relevância tecnológica industrial, identificados pelos seis primeiros dígitos do Sistema Harmonizado (SH), e sujeitos à tarifa de 25% prevista na Lista 1 das medidas impostas como resultado da investigação *China's Technology Transfer Investigation*, conduzida com fundamento na Seção 301 do *Trade Act*, em vigor desde julho de 2018, conforme estabelecido pela Ordem Executiva nº 28710 (disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/2018-13248.pdf>). Em seguida, foram coletados dados de exportação da China para o mundo e para os EUA, no período de 2017 a 2019, por meio da plataforma Comtrade, com o objetivo de analisar o comportamento dos fluxos comerciais antes e após a imposição das referidas tarifas, permitindo a avaliação de seus efeitos sobre as cadeias globais de valor (disponível: <https://comtrade.un.org/>). Em mais detalhes, os códigos sorteados foram: 841319 841391 841410 841480 841919 841990 842119 842191 842230 842290 842489 842890 843149 843390 844399 845190 846693 847170 847330 848190 848390 850152 850300 850440 850710 851690 852990 853690 853710 853890 854370 854390 870323 901380.

fluxos China com destino EUA, o desvio de comércio foi amplo e abrangente. Tais impactos negativos foram dirimidos pelo aumento da demanda americana para certos produtos, o que gerou até aumento das importações chinesas em alguns casos, mesmo com tarifas, e o desvio de comércio teve de ser impulsionado mediante o fator preços. A partir desses resultados é possível inferir que os impactos de eventual medida devem ser avaliados com cuidado. A análise dos fluxos de comércio para o caso analisado indica que a imposição de tarifas não representa um efetivo encerramento dos fluxos comerciais, mas a adaptação aos impactos depende tanto de instrumentos de preços como de fatores exógenos que possam alavancar a demanda americana pelos produtos onerados.

Considerando as estatísticas descritivas sobre os dados, dentre os 34 elementos amostrais: (i) com relação aos fluxos China com destino EUA, houve queda entre 2017 e 2019 em 22 destes (65%), e a variação mediana de volume foi de -6%; (ii) com relação aos fluxos China com destino Mundo, houve queda em apenas 10 destes (30%), com valor mediano de variação de volume 6%. Ou seja, em geral, as exportações aos EUA diminuíram, mas as exportações totais subiram, de onde se infere uma certa sensibilidade às medidas tarifárias, mas que é parcialmente neutralizada, sob o ponto de vista da China, por desvio de comércio a outros destinos⁴³.

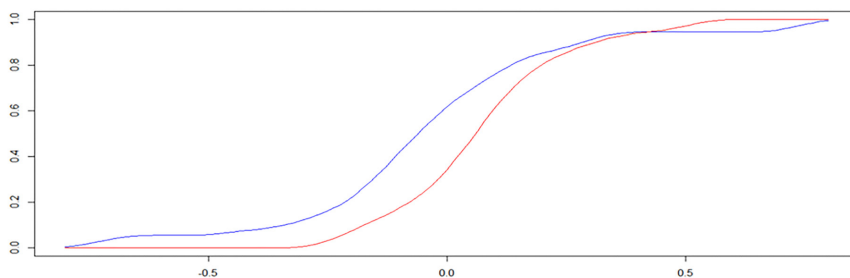
A figura 1 a seguir ilustra a relação entre sensibilidade às medidas e desvio de comércio, plotando, no mesmo gráfico, distribuições de probabilidade estimadas pelo Método Kernel de Epanechnikov⁴⁴ para

⁴³ Evidencia-se igualmente a heterogeneidade dos efeitos das tarifas sobre os diferentes segmentos comerciais.

⁴⁴ Utilizamos o método *baseline*, conforme descrito em Agarwal (2011): “We use a kernel density estimator (Silverman (1986), Sheather and Marron (1990)), which is a way of generalizing a histogram constructed with the sample data. Where a histogram results in a density that is piecewise constant, a kernel estimator results in a smooth density. Smoothing the data can be done with any continuous shape spread around each data point. [...] The smoothing is accomplished by spreading each data point with a kernel, usually a pdf centered on the data point, and a parameter called the bandwidth. Note that use of a Epanechnikov kernel density estimator does not assume that the data follow a normal or any other distribution nor make the ultimate estimation of the VaR normal or even parametric. A common choice of bandwidth is $1.06s n^{-0.2}$, where s is the standard deviation of the data estimated from the available observations, and n is the sample size (see Silverman (1986, p. 48)).”

as variações de volume entre 2017 e 2019 China para EUA (azul) e China para Mundo (vermelho). Em cada ponto do gráfico, o valor do eixo das ordenadas indica a probabilidade (estimada a partir da amostra) de a variação de volume haver sido inferior ao valor no eixo das abscissas. Como se depreende, a curva azul fica “em cima” da curva vermelha, ou seja, é mais provável perder exportações para o destino onerado do que para o restante do mundo (indicando a já apontada reorganização dos fluxos e desvio de comércio).⁴⁵.

Figura 1. Distribuições de probabilidade acumuladas – Variação de volume de exportação 2017-2019 – Exportações China ? EUA e China ? Mundo (2017-2019)



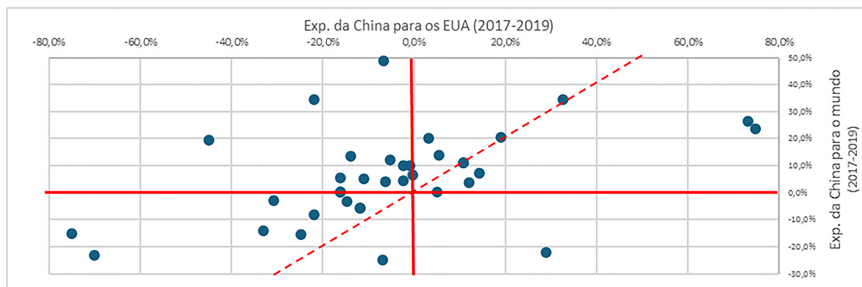
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comtrade.

Até aqui, analisou-se de forma independente os comportamentos para o destino EUA e para o agregado de destinos (Mundo), mas certamente traz intuição a análise da distribuição conjunta destas variáveis. Tal análise pode ser sintetizada por um gráfico de dispersão, apresentado abaixo, em que cada ponto representa um elemento amostral (classe de produtos classificados sob o mesmo código), e os valores no eixo das abscissas e ordenadas as variações de exportações da China para EUA e mundo, respectivamente; as linhas vermelhas sólidas definem os eixos das abscissas e ordenadas e quatro quadrantes, e a linha pontilhada é a diagonal dos quadrantes ($x = y$), de tal forma

⁴⁵ De forma análoga e complementar, olhando os valores de y para $x = 0$, depreende-se uma probabilidade de cerca de 60% de perda de exportações para o destino onerado, mas de apenas 30% de perda de exportações para o agregado de destinos, o que pode ser explicado por fatores como como sobrecapacidade chinesa de determinados setores, impulsionada pelo dirigismo estatal sobre o sistema financeiro, empresas e outros fatores de produção, que influenciam no potencial exportador do país e na capacidade de encontrar destinos alternativos, utilizando, por exemplo, mecanismos de preços.

que pontos acima da diagonal mostram uma variação de exportações ao mundo maior do que aos EUA.

Figura 2. Gráfico de dispersão – variação das exportações da China para os EUA e para o Mundo (2017–2019)



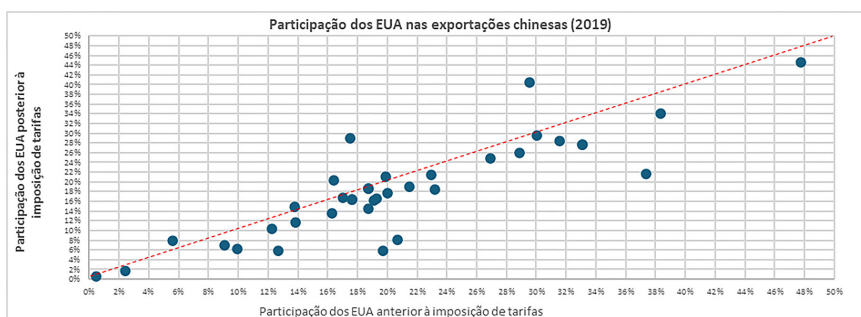
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comtrade.

Interpretando o gráfico, nos quadrantes à esquerda estão produtos com queda de volume de exportações à China e nos quadrantes abaixo estão produtos com queda de exportação ao mundo. Ou seja, no quadrante inferior esquerdo, observam-se produtos cuja exportação chinesa apresentou declínio tanto para os EUA quanto para o mundo, sugerindo impacto global. No quadrante inferior direito, há indícios de desvio de comércio, com queda nas exportações para os EUA compensada por aumento em outros mercados. O quadrante superior direito representa o desempenho positivo das exportações dos produtos em ambos os destinos, enquanto o superior esquerdo, menos comum, indica crescimento das exportações para os EUA apesar da retração para o mundo. Nota-se: (i) apenas 7 dos 34 produtos estão abaixo da diagonal, ou seja, apresentam evolução mais positiva de exportações para os EUA do que para o mundo; (ii) a área acima da linha pontilhada e nos dois quadrantes da esquerda indica a área de desvio de comércio mais do que completo, i.e., para os quais a variação de exportações ao restante do mundo mais do que compensou, em termos percentuais, a redução nas exportações aos EUA. Nos 22 produtos com queda, em apenas 01 não houve desvio de comércio, o que pode indicar algum comportamento em termos de preços, hipótese a ser investigada mais adiante; e (iii) no primeiro e segundo quadrantes (12 casos) estão produtos que mesmo com tarifas tiveram suas exportações aos EUA aumentadas. Em 11 destes casos, a variação positiva nos EUA foi acompanhada de uma variação positiva no mundo, indicando que tais

aumentos aos EUA podem decorrer de choques de demanda, hipótese a ser analisada mais adiante.

Como em geral as exportações ao resto do mundo aumentaram e aos EUA encolheram, a tendência é a redução da participação dos EUA como destino comercial de produtos chineses, refletindo o enfraquecimento do comércio bilateral e as hipóteses de reorganização dos fluxos comerciais e possível desvio de comércio para outros mercados. Essa tendência de queda de participações é apresentada no gráfico de dispersão abaixo (eixo x = *share* EUA 2017; eixo y = *share* EUA 2019), em que pontos abaixo da linha diagonal (pontilhada vermelha) indicam perda de *share*; em apenas 07 dos 34 produtos a importância dos EUA como destino de exportações chinesas cresceu⁴⁶.

Figura 3. Gráfico de dispersão – variação da participação dos EUA nas exportações chinesas antes e após a Imposição de Tarifas (2019)



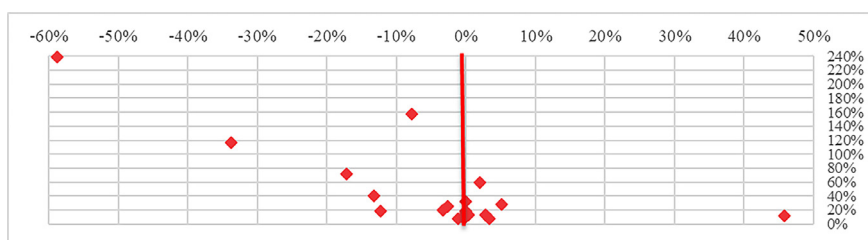
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comtrade.

Como adiantado, há mecanismos subjacentes que podem explicar os padrões delineados acima. Com relação ao desvio de demanda, uma hipótese imediata diz respeito a redução de preços para outros destinos a fim de escoar a oferta reprimida pelas tarifas. A figura abaixo mostra mais um gráfico de dispersão, em que no eixo x estão as variações

⁴⁶ Observa-se que: (i) a maioria dos pontos está posicionada abaixo da linha de tendência, indicando que, para esses produtos, a participação dos EUA nas exportações chinesas diminuiu após as tarifas; (ii) os produtos localizados próximos ou acima da linha mantiveram ou ampliaram sua participação relativa, o que pode refletir resiliência comercial ou demanda inelástica; e (iii) a dispersão dos pontos revela que o impacto das tarifas não foi uniforme, variando conforme o setor ou tipo de mercadoria. Em síntese, a China passou a direcionar parcela significativa das exportações dos produtos analisados para outros mercados.

de preços relativos dos produtos chineses ao restante do mundo *vis-à-vis* EUA (valores negativos indicam queda de preços relativos ao restante do mundo) e no eixo y as variações de quantidades relativas de exportação⁴⁷, em um estudo de elasticidades de exportações frente ao preço. Como se depreende, em cerca de 70% dos casos (à esquerda da linha vermelha $x = 0$) o desvio de comércio veio acompanhado de redução de preços relativos às outras origens *vis-à-vis* EUA, e os casos de maior desvio de comércio são aqueles de maior variação de preços, via de regra.

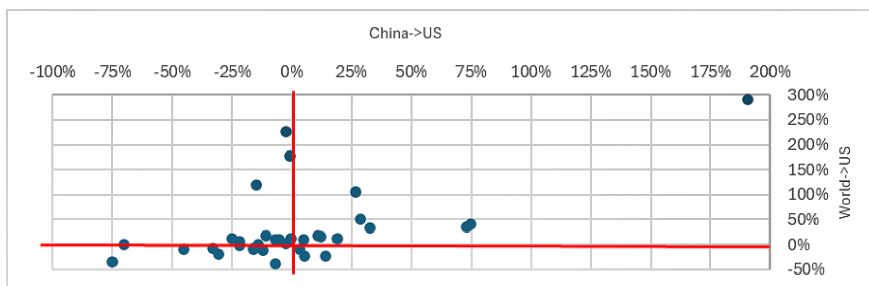
Figura 4. Gráfico de dispersão – preços e quantidades



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comtrade.

Por fim, a figura abaixo investiga o fator demanda, correlacionando a variação de demanda dos EUA por produtos chineses importados com a demanda total dos EUA por importados por classe de produtos. Como se depreende, dos 14 produtos com ganho de demanda China para EUA (quadrantes à direita), em 11 houve aumento da demanda global dos EUA (1º quadrante). Contudo, como mostram os pontos do 2º quadrante, o aumento de demanda global dos EUA não foi suficiente para o aumento da demanda por importações chinesas para oito produtos.

⁴⁷ Ou seja: eixo x = $(\text{Preços Mundo 2019}/\text{Preços Mundo 2017})/(\text{Preços EUA 2019}/\text{Preços EUA 2017})$; eixo y = $(\text{Quantidades Mundo 2019}/\text{Quantidades Mundo 2017})/(\text{Quantidades EUA 2019}/\text{Quantidades EUA 2017})$

Figura 5. Gráfico de dispersão – variação de importações China e mundo

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comtrade.

A análise estatística dos impactos econômicos decorrentes da imposição de tarifas, a partir do caso chinês, indica que, embora haja efeitos negativos sobre os fluxos comerciais diretamente afetados, o desvio de comércio (muitas vezes impulsionados por políticas específicas de preços) e fatores como a demanda americana podem mitigar parte desses impactos. Assim, eventuais medidas restritivas não necessariamente resultam em perdas irreversíveis, mas exigem capacidade de adaptação e resposta coordenada dos setores público e privado.

6. Considerações Finais

A investigação instaurada pelos Estados Unidos contra o Brasil, com fundamento na Seção 301 do *Trade Act*, reflete a crescente complexidade das relações comerciais internacionais e a multiplicidade de temas sensíveis envolvidos, como comércio digital, serviços de pagamento eletrônico, concessão de tarifas preferenciais, medidas anticorrupção, proteção à propriedade intelectual, acesso ao mercado de etanol e combate ao desmatamento ilegal.

O histórico de utilização da Seção 301 demonstra que esse é um instrumento relevante de política comercial, especialmente em setores estratégicos e em contextos de tensões políticas e diplomáticas. Os precedentes envolvendo a União Europeia e a China indicam que a imposição de medidas sob a Seção 301 depende tanto de fundamentos técnicos quanto de fatores políticos, sendo o diálogo diplomático um elemento central para a definição dos desfechos.

A análise das investigações recentes é fundamental para compreender os potenciais impactos de eventuais medidas adotadas em relação ao Brasil. As partes interessadas apresentaram argumentos

técnicos para contestar as alegações formuladas. Fatores diplomáticos – como as recentes tensões entre Brasil e Estados Unidos e a promulgação da nova lei de reciprocidade econômica – podem também influenciar de maneira relevante o desfecho da investigação. Diante desse cenário, torna-se imprescindível acompanhar de perto os desdobramentos, considerando tanto os aspectos jurídicos quanto as dinâmicas diplomáticas que permeiam o comércio bilateral.

A análise estatística dos impactos econômicos decorrentes da imposição de tarifas, a partir do caso chinês, indica que, embora haja efeitos negativos sobre os fluxos comerciais, o desvio de comércio, muitas vezes impulsionados pelo fator preços, e fatores como choques positivos de demanda americana podem mitigar parte desses impactos. Assim, eventuais medidas restritivas não necessariamente resultam em perdas irreversíveis, mas exigem capacidade de adaptação e resposta coordenada dos setores público e privado.

Portanto, o acompanhamento atento das próximas etapas da investigação e a articulação entre governo e setor produtivo serão fundamentais para a minimização de riscos ao comércio bilateral.

Referências Bibliográficas

AGARWAL, Ravi; RAMAKRISHNAN, Vignesh. Epanechnikov kernel estimation of value at risk. Disponível: SSRN 1537087, 2010.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Section 301 Tariffs on Goods from China: International and Domestic Legal Challenges. 05/04/2022. Disponível: https://www.congress.gov/crs_external_products/LSB/PDF/LSB10553/LSB10553.5.pdf. Acesso: 11/09/2025.

USTR. USTR. Transcript from Public Hearing. 03/09/2025. Disponível: https://ustr.gov/sites/default/files/files/Issue_Areas/Enforcement/Section%20301/Transcript%20from%20Public%20Hearing.pdf. Acesso: 11/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice n.º 15028. Disponível: https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Preliminary_Product_List.pdf. Acesso: 15/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice n.º 17114. Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-04-23/pdf/2025-06927.pdf>. Acesso: 16/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice n.º 24856. Washington, D.C.: Federal Register, v. 84, n. 71, Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-06-12/pdf/2025-10660.pdf>. Acesso: 16/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice n.º 34071. Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2025-07-18/pdf/2025-13498.pdf>. Acesso: 19/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice n.º 36313. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/FRNLCA5yrSuspension.pdf>. Acesso: 15/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice n.º 50866. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/85FR50866.pdf>. Acesso: 15/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice n.º 68286. Disponível: https://ustr.gov/sites/default/files/Determination_Not_to_Reinstate_Action_in_Connection_with_the_EU%E2%80%99s_Measures_Concerning_Meat_and_Meat_Products.pdf. Acesso: 16/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice n.º 95724. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/301/Section%20301%20Beef%20FR%20Notice.pdf>. Acesso: 16/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Notice of Modification: China's Acts, Policies and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property and Innovation. Disponível: <https://www.federalregister.gov/documents/2024/09/18/2024-21217/notice-of-modification-chinas-acts-policies-and-practices-related-to-technology-transfer>. Acesso: 15/09/2025.

FEDERAL REGISTER. Ordem Executiva n.º 40213. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/FRN%20China301.pdf>. Acesso: 15/09/2025.

RENENÉ, Johnson. The U.S.-EU Beef Hormone Dispute. Disponível: <https://www.congress.gov/crs-product/R40449>. Acesso: 16/09/2025.

Trade Act of 1974. Disponível: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10384/pdf/COMPS-10384.pdf>. Acesso: 11/09/2025.

USTR. Four-Year Review Of Actions Taken In Section 301 Investigation. Disponível: [https://ustr.gov/sites/default/files/05.13.2024%20Executive%20Summary%20of%20Four%20Year%20Review%20of%20China%20Tech%20Transfer%20Section%20301%20\(Final\)_0.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/05.13.2024%20Executive%20Summary%20of%20Four%20Year%20Review%20of%20China%20Tech%20Transfer%20Section%20301%20(Final)_0.pdf). Acesso: 15/09/2025.

China — Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights. Disponível: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds542_e.htm. Acesso: 15/09/2025.

WTO. United States — Tariff Measures on Certain Goods from China. Disponível: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm. Acesso: 15/09/2025.

WTO. United States, Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, Second Complaint. Disponível: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm. Acesso: 15/09/2025.

UNILATERALISMO AGRESSIVO: SEÇÃO 301, DEFESA COMERCIAL E COMÉRCIO INTERNACIONAL

Renê G. S. Medrado¹

Amanda Athayde L. M. Rivera²

Julia S. Heinzen³

Resumo: O presente artigo analisa o fenômeno do unilateralismo agressivo no comércio internacional, com foco na Seção 301 do *Trade Act* dos Estados Unidos. Examina, de modo exploratório, a compatibilidade desse instrumento com as regras multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC). O artigo busca demonstrar como a Seção 301, embora formalmente compatível com a OMC sob certas condições, representa um desafio constante à centralidade do sistema multilateral, exigindo monitoramento e vigilância internacional para evitar abusos e proteger a previsibilidade do comércio global. Ademais, lança um primeiro olhar sobre possíveis repercussões da Seção 301 em investigações de defesa comercial, em específico sobre a possível utilização reflexa do instituto da “*particular market situation*” (PMS) das investigações *antidumping*.

Palavras-chave: Seção 301; Unilateralismo; Defesa Comercial; OMC; Solução de Controvérsias.

Abstract: This article analyzes the phenomenon of aggressive unilateralism in international trade, focusing on Section 301 of the United States Trade Act. It examines, in an exploratory manner, the compatibility of this instrument with the multilateral rules of the

¹ Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). LL.M. pela Columbia University School of Law. MBA Executivo pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Sócio de Pinheiro Neto Advogados. Presidente do IBRAC (2024-2025).

² Doutora em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo (USP). Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduação em Administração de Empresas com Habilitação em Comércio Exterior pelo Centro Universitário UMA. Consultora de Pinheiro Neto Advogados.

³ Mestre em Direito Internacional e Economia pelo World Trade Institute - University of Bern. Graduação em Direito pela Faculdade Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC). Advogada associada de Pinheiro Neto Advogados.

World Trade Organization (WTO). The article aims to demonstrate how Section 301, although formally compatible with the WTO under certain conditions, represents a constant challenge to the centrality of the multilateral system, requiring international monitoring and vigilance to prevent abuses and protect the predictability of global trade. Furthermore, it takes a first look at the potential repercussions of Section 301 on trade defense investigations, specifically regarding the possible reflective use of the “particular market situation” (PMS) provision in antidumping investigations.

Keywords: Section 301; Unilateralism; Trade Defense; WTO; Dispute Settlement.

1. Introdução

O comércio internacional contemporâneo é marcado por tensões entre o multilateralismo, representado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), e práticas unilaterais adotadas por grandes potências. A ascensão do chamado “unilateralismo agressivo”⁴ redefiniu parte substancial do contencioso e da diplomacia comercial global. Essa prática, que se manifesta quando um Estado ameaça ou impõe sanções comerciais unilaterais para forçar reformas em parceiros comerciais considerados infratores, desafia abertamente a lógica do sistema multilateral de solução de controvérsias consagrado na OMC.

Entre os instrumentos mais emblemáticos do unilateralismo agressivo está a Seção 301 do *Trade Act* dos Estados Unidos (EUA), frequentemente utilizada como mecanismo de pressão comercial. O presente artigo explora a gênese, a evolução normativa e a controvérsia jurídica em torno da Seção 301, examinando suas repercussões na defesa comercial contemporânea e no arcabouço jurídico do comércio internacional (Seção 2). Em seguida, lança um primeiro olhar sobre possíveis repercussões da Seção 301 em investigações de defesa comercial, em específico sobre a possível utilização reflexa do instituto da “*particular market situation*” (PMS)

⁴ A expressão ganhou destaque com a publicação do livro “Aggressive Unilateralism: America’s 301 Trade Policy and the World Trading System” (University of Michigan Press, 1990), editado por Jagdish Bhagwati e Hugh T. Patrick. Nesta obra, diversos autores examinam como os EUA passaram a utilizar instrumentos como a Seção 301 do Trade Act de 1974 para impor sanções e pressionar parceiros comerciais de forma unilateral, muitas vezes à margem ou em desafio às regras multilaterais do GATT/OMC.

das investigações *antidumping* (Seção 3). Ao final, são apresentadas conclusões preliminares sobre o tema.

2. A Seção 301 e o Unilateralismo no Comércio Internacional

A Seção 301 foi incorporada originalmente ao *Trade Act* de 1974 como instrumento da política comercial dos EUA. Em sua origem, destinava-se a proporcionar ao *U.S. Trade Representative* (USTR) autoridade para investigar práticas estrangeiras consideradas “injustas” ou que “restringissem” o comércio norte-americano, conferindo-lhe discricionariedade para aplicar medidas voltadas à correção de tais situações. Seu escopo foi ampliado em 1988 sob o *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, sobretudo por meio da introdução de prazos máximos para condução das investigações e de um rol exemplificativo de práticas suscetíveis de retaliação. A reforma de 1988 também criou a chamada “*Special 301*”, focalizada especificamente na proteção de direitos de propriedade intelectual. Essas modificações fortaleceram sobremaneira a percepção de que a Seção 301 representava não apenas um mecanismo defensivo, mas um instrumento ofensivo de política comercial — em essência, um incentivo estrutural ao unilateralismo.⁵⁶

O instrumento da Seção 301 foi amplamente utilizado pelos EUA como ferramenta de política comercial. Desde sua criação pelo *Trade Act* de 1974, foram iniciadas 130 investigações. O uso foi particularmente intenso nas décadas de 1980 e 1990, quando era o principal mecanismo para enfrentar práticas comerciais estrangeiras consideradas injustas pelas autoridades norte-americanas. Em resumo, nos anos 1970 foram 21 investigações, nos anos 1980 foram 58 investigações, nos anos 1990 foram 40 investigações, nos anos 2000 foram três investigações, nos anos 2010 foram seis investigações e nos anos 2020 foram sete investigações.⁷

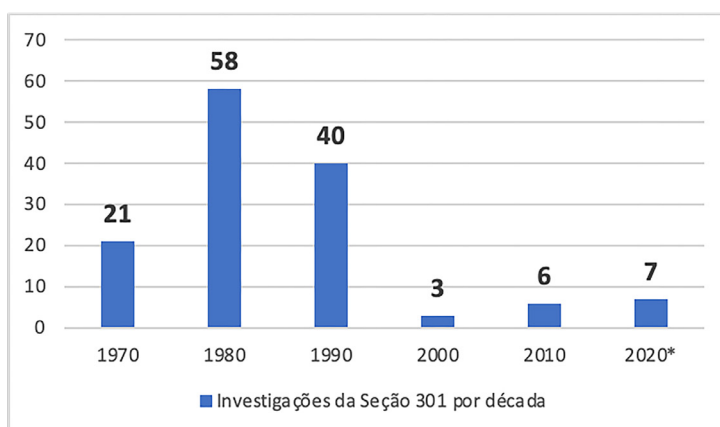
⁵ TRADE ACT OF 1974, Section 301, 19 U.S.C. §§ 2411–2420. Disponível em: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title19/chapter12&edition=prelim>; Acesso em: 11 set. 2025.

⁶ OVERVIEW AND COMPILATION OF U.S. TRADE STATUTES (Blue Book), Capítulo “Enforcement of U.S. Rights Under Trade Agreements and Response to Certain Foreign Practices: Sections 301-310 of the Trade Act of 1974, as amended”. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-105WPRT35610/html/CPRT-105WPRT35610.htm>. Acesso em: 8 set. 2025.

⁷ Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.con->

Para Alan Sykes, a Seção 301 foi bem-sucedida em 58 de 83 casos, atingindo um elevado grau de sucesso (70 por cento).⁸ Autores como Robert Hudec, famoso jurista historiador que analisou o sistema de solução de controvérsias desde a sua gênese, até mesmo a classificou como “desobediência justificada”, na medida em que “o prejuízo ao sistema legal causado pela inação em face de um impasse excedem os prejuízos causados por ato de desobediência na tentativa de forçar uma correção”.⁹ Clara análise baseada em raciocínio realista, fulcrado em custo/benefício.

Figura 1. Investigações da seção 301 por década



Fontes: Section 301 of the Trade Act of 1974.¹⁰ Section 301 Investigations.¹¹

*Até setembro de 2025.

[gress.gov/crs_external_products/R/PDF/R46604/R46604.2.pdf](https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R46604/R46604.2.pdf). Acessado em 22.9.2025.

⁸ Alan O. Sykes, Constructive Unilateral Threats in International Commercial Relations: The Limited Case for Section 301, 23 LAW & POL'Y INT'L BUS. 263, 307-16 (1992).

⁹ Robert E. Hudec, Thinking About the New Section 301: Beyond Good and Evil. AGGRESSIVE UNILATERALISM: AMERICA'S 301 TRADE POLICY AND THE WORLD TRADE SYSTEM 113, 127-127 (Jagdish Bhagwati & Hugh T. Patrick eds. 1990).

¹⁰ Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use. Disponível em: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R46604/R46604.2.pdf. Acessado em 22.9.2025.

¹¹ Section 301 Investigations. Disponível em: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>. Acessado em 22.9.2025.

De toda forma, a trajetória da Seção 301 foi especialmente ativa antes da criação do sistema de solução de controvérsias da OMC, em 1995. A criação da OMC implicou a adoção do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (DSU)¹², cujas disposições procuram vedar retaliações unilaterais até o trânsito em julgado do litígio no âmbito multilateral. Com efeito, o Artigo 23 do DSU funciona como verdadeira regra de fechamento de sistema, sendo que seu propósito se encontra revelado em seu título, ou seja, de fortalecer do sistema multilateral (*strengthening of the multilateral system*). Por meio dele, ficou estabelecido que os Membros da OMC recorreriam o DSU para determinar se alguma violação aos Acordos da OMC ocorresse (cf. Artigo 23.2.a), ou determinar o período razoável para implementação de decisões do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) (cf. Artigo 23.2.b), ou para determinar o nível de suspensão de concessões ou de outras obrigações nas hipóteses em que outro Membro não implemente as recomendações ou decisões do OSC dentro do período de tempo razoável (Artigo 23.2.c). Esta última hipótese se refere explicitamente à de imposição de contramedidas voltadas a induzir o comportamento de outro Membro da OMC.

A tensão entre a primazia jurisdicional da OMC e a persistência da Seção 301 ficou patente no contencioso *United States – Sections 301–310 of the Trade Act of 1974 (DS152)*, movido pela Comunidade Europeia em 1999.¹³

No caso DS152, a União Europeia questionou a compatibilidade das seções 301 a 310 do *Trade Act* com o DSU e o GATT 1994¹⁴. O Painel concluiu que a legislação norte-americana, lida *prima facie*, parecia incompatível com o DSU, à medida que preservava a prerrogativa de aplicar contramedidas antes da obtenção de autorização do OSC. Todavia, em uma decisão amplamente vista como conciliatória, o Painel julgou a Seção 301 “não inconsistente” desde que o Executivo norte-americano se comprometesse a seguir, na prática, o procedimento multilateral antes de aplicar sanções. Essa interpretação transformou o

¹² Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes (“Dispute Settlement Understanding” or “DSU”).

¹³ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). United States — Sections 301–310 of the Trade Act of 1974 (DS152). Report of the Panel, WT/DS152/R, adopted 27 Jan. 2000. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds152_e.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁴ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994.

teor normativo da lei em uma espécie de “promessa executiva”, abrindo margem para futuros litígios sobre sua aplicação concreta.¹⁵

O painel reconheceu que enquanto os EUA continuassem a aplicar a Seção 301 em conformidade com seus compromissos na OMC — ou seja, sem impor sanções unilaterais antes do término do processo de solução de controvérsias —, a legislação não seria, por si só, incompatível com as obrigações multilaterais. Segundo o painel da OMC no caso DS152, a mera existência da Seção 301 não viola as obrigações dos EUA perante a OMC, mas sua implementação poderia ser problemática se resultasse na imposição de medidas unilaterais sem atentar ao devido processo na OMC. Assim, o desafio central reside não na legislação em si, mas na forma como for aplicada.

Os EUA forneceram garantias de que não aplicariam medidas de retaliação sob a Seção 301 sem antes seguir os procedimentos da OMC. Essas garantias foram consideradas suficientes para afastar, naquele momento, a incompatibilidade da legislação com as regras multilaterais. Contudo, o painel alertou para a necessidade de monitoramento contínuo, pois o uso potencial da Seção 301 para pressionar outros países poderia ser visto como uma ameaça ao sistema multilateral.

A legalidade do unilateralismo agressivo, portanto, deve ser avaliada não apenas sob a letra dos tratados, mas também à luz de princípios fundamentais do direito internacional econômico, notadamente o primado da boa-fé, do *pacta sunt servanda* e da solução pacífica de controvérsias. Se a Seção 301 for utilizada como mero catalisador para iniciar processos multilaterais, poder-se-ia argumentar que ela permanece compatível com o DSU (esse, aliás, o argumento de Hudec, quando defendeu a ideia de “desobediência justificada”). Uma

¹⁵ De fato, o painelistas único neste caso, o Prof. J.H.H. Weiler, baseou a decisão no posicionamento da Administração norte-americana perante o Congresso norte-americano, quando da aprovação dos Acordos da OMC, indicando que repúdios ou alterações naquele posicionamento tornariam a decisão não mais válida: “The aggregate effect of the SAA and the US statements made to us is to provide the guarantees, both direct to other Members and indirect to the market place, that Article 23 is intended to secure. (...) As a matter of international law, the effect of the US undertakings is to anticipate, or discharge, any would-be State responsibility that could have arisen had the national law under consideration in this case consisted of nothing more than the statutory language.⁶⁹⁵ It of course follows that should the US repudiate or remove in any way these undertakings, the US would incur State responsibility since its law would be rendered inconsistent with the obligations under Article 23..” WT/DS152/R – Panel Report (para. 7.126).

aplicação que ultrapasse esse limite, contudo, incide em violação do artigo 23 do DSU, que exige que Estados-Membros busquem a solução de litígios comerciais internacionais exclusivamente por meio do sistema de solução de controvérsia da OMC.

O uso da Seção 301 diminuiu nos anos 2000, mas voltou a ganhar destaque no final da década de 2010, em meio às tensões comerciais entre EUA e China, mostrando continuar a ser um elemento central da política de *enforcement* comercial norte-americana. Ao analisar este instrumento, é interessante verificar a correlação do seu uso com a administração do governo norte americano.

Entre 2009 e 2016, durante o governo Obama, a Seção 301 teve uso moderado. O foco estava em casos específicos, como o *Softwood Lumber* com o Canadá em 2009 (caso clássico e talvez mais longo na história do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, depois do caso *FSC*), a investigação sobre *Green Technologies* com a China em 2010, e o contencioso envolvendo questões de propriedade intelectual com a Ucrânia em 2013¹⁶. Nesse período, a prioridade era resolver disputas comerciais de forma multilateral ou por meio de negociações, e não por ações unilaterais amplas.

Com a administração Trump (2017–2020), a Seção 301 voltou a ser intensamente utilizada, especialmente contra a China. Em 2017, foi iniciada a investigação sobre *Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation*, que resultou em tarifas adicionais de 10%, 15% e 25% sobre centenas de bilhões de dólares em importações chinesas entre os anos de 2018 e 2019. Outros casos relevantes incluíram sanções à União Europeia sobre *Large Civil Aircraft Subsidies* em 2019 (certamente vinculada ao contencioso entre Boeing e Airbus, na OMC) e a resposta à *Digital Services Tax* da França no mesmo ano. Esse período marcou novamente o uso da Seção 301 como instrumento de pressão comercial unilateral.

No governo Biden (2021–2024), a Seção 301 continuou a ser utilizada, mas de forma mais focada em monitoramento e diálogo. Foram tratados casos sobre *Digital Services Taxes* em diversos países (Áustria, Brasil, UE, Índia, Indonésia, Itália, Espanha, Turquia, Reino Unido) e questões específicas com o Vietnã, como *Currency Valuation* e *Illegal Timber Imports*. Embora a ênfase seja em cooperação e negociação, a

¹⁶ Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use, página 26.. Disponível em: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R46604/R46604.2.pdf. Acessado em 22.9.2025.

Seção 301 permanece como um instrumento estratégico de *enforcement* comercial, principalmente em áreas digitais e ambientais.

Em 2025, Trump retorna ao governo e o unilateralismo volta a ganhar força. Recentemente, em julho de 2025, os EUA anunciaram a abertura de uma investigação formal contra o Brasil com base na Seção 301 do *Trade Act* de 1974. A medida visa a apurar se determinadas políticas, práticas e atos do governo brasileiro — especialmente nos setores de comércio digital, serviços de pagamento eletrônico, tarifas preferenciais, combate à corrupção, proteção à propriedade intelectual, acesso ao mercado de etanol e combate ao desmatamento ilegal — são consideradas “injustas” ou “discriminatórias” e se impõem ônus ou restrições ao comércio dos EUA.

A investigação 301 foi acompanhada da imposição de tarifas adicionais de até 50% sobre todas as importações brasileiras, o que gerou forte reação do governo brasileiro e de diversos setores produtivos.¹⁷ Diante da gravidade da situação e do potencial impacto econômico das medidas anunciadas, o Brasil requereu a realização de consultas com os EUA, dentro do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. O pedido foi feito sob o fundamento de que a investigação e as ameaças de retaliação são incompatíveis com as obrigações multilaterais assumidas pelos EUA, em especial o artigo 23 do DSU, que proíbe a adoção de sanções unilaterais antes do esgotamento dos procedimentos previstos no âmbito multilateral, como visto anteriormente.¹⁸

¹⁷ Office of the United States Trade Representative. USTR Announces Initiation of Section 301 Investigation of Brazil's Unfair Trading Practices. Disponível em: [https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/july/ustr-announces-initiation-section-301-investigation-brazils-unfair-trading-practices#:~:text=The%20investigation%20will%20seek%20to%20determine%20whether%20acts%2C%20policies%2C%20and%20practices%20of%20the%20Government%20of%20Brazil%20related%20to%20digital%20trade%20and%20electronic%20payment%20services%3B%20unfair%2C%20preferential%20tariffs%3B%20anti%2Dcorruption%20interference%3B%20intellectual%20property%20protection%3B%20ethanol%20market%20access%3B%20and%20illegal%20deforestation%20are%20unreasonable%20or%20discriminatory%20and%20burden%20or%20restrict%20U.S.%20commerce](https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/july/ustr-announces-initiation-section-301-investigation-brazils-unfair-trading-practices#:~:text=The%20investigation%20will%20seek%20to%20determine%20whether%20acts%2C%20policies%2C%20and%20practices%20of%20the%20Government%20of%20Brazil%20related%20to%20digital%20trade%20and%20electronic%20payment%20services%3B%20unfair%2C%20preferential%20tariffs%3B%20anti%2Dcorruption%20interference%3B%20intellectual%20property%20protection%3B%20ethanol%20market%20access%3B%20and%20illegal%20deforestation%20are%20unreasonable%20or%20discriminatory%20and%20burden%20or%20restrict%20U.S.%20commerce.). Acesso em: 8 set. 2025.

¹⁸ WORLD TRADE ORGANIZATION. Brazil initiates WTO dispute regarding US tariff measures. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds640rfc_11aug25_e.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

O pedido de consultas é o primeiro passo para instauração de um contencioso na OMC e busca abrir um canal de diálogo para tentar resolver a disputa de forma negociada. Caso não haja acordo, o Brasil poderá solicitar a instalação de um painel para que a compatibilidade das medidas norte-americanas com os acordos da OMC seja examinada por um painel. O desfecho dessa disputa será um teste importante para a resiliência do sistema multilateral de comércio e para a capacidade da OMC de conter práticas unilaterais e preservar a previsibilidade das relações econômicas internacionais.

O debate adquire contornos ainda mais complexos diante da presente crise do Órgão de Apelação, paralisado desde dezembro de 2019 por obstrução na nomeação de árbitros pelos próprios EUA (realizadas pelas administrações Obama, Trump I e Biden). Nem mesmo o MPIA (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement*) parece ser uma solução. O MPIA é um mecanismo alternativo de arbitragem criado por um grupo de países para contornar a paralisação do sistema de apelação da OMC. Ocorre que o MPIA, que conta atualmente com 30 (trinta) adesões,¹⁹ tampouco possui adesão dos EUA, não sendo, assim, uma instância possível para qualquer disputa que envolva esse país.

A ausência de instância recursal efetiva encoraja o recrudescimento de medidas unilaterais, pois mitiga o custo reputacional de ignorar decisões do Painel ou de forjar “retaliações suspensas” sob pretexto de inoperância multilateral. Nesse cenário, a Seção 301 ressuscita como ferramenta de pressão geopolítica – ou geoeconômica, para utilizar termo que atualiza a discussão, dada a crescente integração de temas de geopolítica no comércio internacional –, particularmente nas disputas tecnológicas entre EUA e China, e na renegociação de acordos de livre comércio ou regimes de subsídios. Tal postura ameaça erodir o “*level playing field*” que sustentou décadas de previsibilidade normativa, reintroduzindo a lógica de poder nos fluxos comerciais. Ou seja, é a mitigação do tão cultivado sistema baseado em regras (*rules-based system*), retroagindo ao sistema baseado na força.

¹⁹ Current list of MPIA parties (30, counting the EU and its 27 member states as one): Australia; Benin; Brazil; Canada; China; Chile; Colombia; Costa Rica; Ecuador; European Union; Guatemala; Hong Kong, China; Iceland; Japan; Macao, China; Malaysia; Mexico; Montenegro; New Zealand; Nicaragua; Norway; Pakistan; Paraguay; Peru; Philippines; Singapore; Switzerland; Ukraine; United Kingdom; Uruguay. Disponível em: <https://www.worldtradelaw.net/static.php?type=public&page=mpia>.

3. Seção 301 e os Instrumentos de Defesa Comercial

Os instrumentos de defesa comercial — *antidumping* e medidas compensatórias — foram concebidos para lidar com práticas desleais, assim como as salvaguardas foram concebidas para lidar com surtos de importação de forma juridicamente circunscrita, sujeita a investigação prévia, prazos e padrões mínimos de prova. A Seção 301, ao contrário, opera com critérios mais elásticos de “deslealdade” e pressupõe discricionariedade política na escolha de alvos e medidas. Sob esse prisma, o unilateralismo agressivo projeta-se como um desvio das disciplinas multilaterais, desestabilizando a previsibilidade que os acordos da OMC buscam fomentar. Para países em desenvolvimento, a ameaça de sanções 301 cria um dilema: ceder a demandas bilaterais, possivelmente infringindo direitos soberanos de regulação interna, ou arriscar-se a retaliações de difícil contenção e alto custo econômico.

A pergunta que se pode fazer é: há (ou pode haver) reflexos da Seção 301 em investigações de defesa comercial? Em particular, pondera-se se seria pertinente analisar a possível utilização reflexa do instituto da “*particular market situation*” (“PMS”) das investigações *antidumping*, considerando se a dinâmica unilateral de aplicação da Seção 301 poderia influenciar a avaliação de preços e custos em países terceiros ou alterar parâmetros tradicionais de determinação do *dumping*.

3.1. O instituto da “*particular market situation*” em investigações *antidumping*

Uma “PMS” é um conceito previsto no âmbito das investigações *antidumping*, que permite às autoridades ajustarem os preços de exportação ou os custos de produção quando circunstâncias excepcionais no mercado doméstico do exportador distorçam os preços ou custos, de modo que eles não reflitam condições normais de mercado. Em outras palavras, uma PMS é utilizada quando fatores específicos, como subsídios, controles de preços, monopólios ou práticas governamentais no país exportador, fazem com que os preços internos ou o custo de produção de determinado produto não represente adequadamente o seu valor de mercado. Nesses casos, as autoridades podem ajustar os cálculos do valor normal para assegurar que a determinação de *dumping* seja justa e precisa.

Nos termos do art. 2.2. do Acordo *Antidumping* da OMC²⁰, essa situação ocorre:

“Quando não se realizarem vendas do produto similar no decurso de operações comerciais normais no mercado interno do país de exportação ou quando, devido à **situação específica do mercado** ou ao reduzido volume de vendas no mercado interno do país de exportação, essas vendas não permitirem uma comparação adequada, a margem de dumping será determinada por comparação com um preço comparável do produto similar quando exportado para um país terceiro adequado, desde que esse preço seja representativo, ou com o custo de produção no país de origem, acrescido de um montante razoável para despesas administrativas, de venda, despesas administrativas e outros encargos gerais, bem como para lucros.”²¹

O Painel da OMC na disputa *Australia – Anti-Dumping Measures on Paper* observou que a expressão “*particular market situation*” não precisava ser definida de modo a abranger todas as situações possíveis que poderiam impedir uma comparação adequada entre preços domésticos e de exportação:

“[C]oncordamos com a observação do painel do GATT em *EEC – Cotton Yarn*, segundo a qual uma ‘*situação particular de mercado*’ só é relevante na medida em que tenha o efeito de tornar as vendas domésticas inadequadas para permitir uma comparação apropriada. A expressão ‘*situação particular de mercado*’ não se presta a uma definição que antecipe todas as variadas situações que uma autoridade investigadora

²⁰ Implementation of Article VI of the GATT (“Anti-Dumping Agreement”).

²¹ 2.2 When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits.

possa encontrar e que inviabilizariam uma ‘comparação apropriada’.” (Grifos nossos)²²

Assim, trata-se de uma condição de mercado específica, muitas vezes envolvendo intervenção estatal, que distorce o custo de produção ou o preço de venda interno de um produto no país de exportação, tornando-o inadequado para uma comparação adequada com o preço de exportação em uma investigação *antidumping*. Encontrar uma PMS é um processo em duas fases: (i) em primeiro lugar, identificar a distorção única e, (ii) em segundo lugar, determinar se essa situação impede uma comparação fiável entre os preços no mercado interno e os preços de exportação, o que pode levar à utilização de custos substitutos ou de preços de países terceiros para calcular o valor normal do produto.

Em termos práticos, um PMS afeta as investigações *antidumping* da seguinte maneira:

- Custos distorcidos: Um PMS significa que o custo de materiais, mão de obra ou outros insumos não reflete um custo real de mercado, potencialmente levando a custos de produção artificialmente baixos;
- Preços domésticos não confiáveis: Em alguns casos, controles governamentais ou outras intervenções criam preços domésticos que não são comparáveis aos preços de exportação;
- Determinação do valor normal: Se for detectada uma PMS que impeça uma comparação adequada entre as vendas no mercado interno e as vendas de exportação, a autoridade *antidumping* pode não ter em conta as vendas no mercado interno e utilizar métodos alternativos para calcular o “valor normal”;
- Valor substituto ou construído: Pode envolver a utilização dos preços de um país terceiro ou o cálculo do valor normal com base nos custos de outras economias de mercado.

²² No original, em inglês: “[W]e agree with the observation of the GATT panel in EEC – Cotton Yarn that a ‘particular market situation’ is only relevant insofar as it has the effect of rendering domestic sales unfit to permit a proper comparison. The phrase ‘particular market situation’ does not lend itself to a definition that foresees all the varied situations that an investigating authority may encounter that would fail to permit a ‘proper comparison’.” Panel Report, Australia – Anti-Dumping Measures on Paper (DS529, Australia — Anti-Dumping Measures on Paper), para. 7.21.

Considerando o conceito de uma PMS – que abrange uma gama de situações que podem impedir uma comparação adequada entre preços domésticos e de exportação –, a seguir será analisada a possível repercussão que uma determinação em sede da Seção 301 poderá ter em uma investigação *antidumping* nos EUA a partir do instituto da “*particular market situation*”.

3.2. Possíveis repercussões da Seção 301 no instituto da “*particular market situation*” em investigações *antidumping* dos EUA contra o Brasil?

Historicamente, os casos em que os EUA recorreram à Seção 301 contra outros países — como China, Japão, Índia, União Europeia e, mais recentemente, Brasil²³ — não resultaram, de modo subsequente, na utilização do conceito de PMS em investigações *antidumping* contra exportadores desses mesmos países. Ou seja, até o momento, não há precedentes em que uma determinação da Seção 301 tenha sido formalmente utilizada como base para caracterizar uma PMS e, assim, justificar o afastamento dos custos e preços domésticos do país investigado na apuração do valor normal, conforme previsto no artigo 2.2 do Acordo *Antidumping* da OMC.²⁴

No entanto, essa possibilidade existe, ao menos em termos teóricos. Caso uma investigação da Seção 301 conclua — a partir de seus critérios — que determinadas políticas, práticas ou intervenções do governo estrangeiro — como subsídios, barreiras regulatórias, falhas na proteção de propriedade intelectual ou outras distorções — impactam de forma significativa os custos de produção ou os preços internos, o *United States Department of Commerce* (USDoC) poderia, em tese, invocar tais conclusões para fundamentar a existência de uma PMS em uma investigação *antidumping*. Isso permitiria ao USDoC desconsiderar os dados reais do país exportador e recorrer a métodos alternativos de cálculo, potencialmente elevando as margens de *dumping* e os direitos aplicados.

²³ [Congress.gov](https://www.congress.gov/crs-product/IF11346). Section 301 of the Trade Act of 1974. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/IF11346>. Acessado em 14.9.2025.

²⁴ International Trade Administration. U.S. Antidumping and Countervailing Duties. Disponível em: <https://www.trade.gov/us-antidumping-and-countervailing-duties>. Acessado em 14.9.2025.

Por exemplo, se a Seção 301 concluir que o Brasil adota políticas que distorcem o mercado — como subsídios, barreiras regulatórias ou práticas consideradas discriminatórias —, o USDoC pode utilizar essa conclusão para justificar o afastamento dos custos e preços domésticos brasileiros na apuração do valor normal em uma investigação *antidumping*. Neste cenário, ao invés de utilizar os dados reais efetivamente praticados no Brasil, o USDoC pode recorrer a métodos alternativos, como custos de referência de terceiros países ou estimativas próprias, frequentemente resultando em margens de *dumping* mais elevadas e, conseqüentemente, em tarifas *antidumping* mais severas.

Apesar de ser uma alternativa juridicamente contestável — pois a vinculação reflexa de uma decisão política da Seção 301 e a análise técnica de PMS pode ser vista como incompatível com as obrigações multilaterais da OMC —, o cenário não pode ser descartado, especialmente diante do ambiente de crescente unilateralismo e flexibilização das práticas de defesa comercial. Assim, ainda que não haja precedentes, a articulação entre Seção 301 e PMS permanece como um risco potencial para exportadores de países alvo de investigações norte-americanas.

Em síntese, a articulação entre a Seção 301 e o conceito de PMS no âmbito do artigo 2.2 do Acordo *Antidumping* representaria mais uma estratégia arriscada dos EUA para ampliar o alcance de suas medidas de proteção comercial. Para exportadores, isso significaria maior insegurança jurídica e risco de enfrentamento de barreiras não tarifárias — como as medidas *antidumping* — mais elevadas, mesmo em situações em que os custos e preços domésticos estejam em conformidade com as práticas internacionais.

4. Conclusão

Em conclusão, a Seção 301 se firmou ao longo das décadas como um instrumento central da política comercial unilateral dos EUA, demonstrando flexibilidade e alcance tanto em períodos de intensa atividade, como nas décadas de 1980 e 1990, quanto em cenários recentes marcados por tensões comerciais com a China. A partir de 2020, voltou a ser utilizada com maior vigor, tanto em governos democratas quanto republicanos, sendo que entre 2020-2025 já foram 7 investigações iniciadas.

A análise do painel da OMC no caso DS152 é um marco importante sobre o tema, ao reconhecer que a Seção 301 poderia, em tese, ser incompatível com o DSU, mas considerá-la válida sob a condição de que os EUA mantenham o compromisso de aplicar sanções somente após autorização da OMC. Com isso, a conformidade da lei passou a depender de um compromisso político-executivo, abrindo margem para questionamentos futuros sobre sua aplicação prática.

Do ponto de vista metodológico, a Seção 301 dos EUA pode ser considerada um instrumento não apenas de aplicação direta de tarifas e sanções, mas também como referência técnica para a identificação de distorções de mercado em investigações *antidumping*, especialmente no contexto do instituto da PMS. Ao documentar políticas governamentais, subsídios setoriais ou práticas comerciais que distorcem preços ou custos de produção, a Seção 301 fornece elementos que, em tese, poderiam vir a embasar – de modo juridicamente contestável – a análise de uma PMS, permitindo às autoridades comerciais de outros países fundamentar ajustes nos valores normais ou nos custos de produção quando estes não reflitam condições de mercado típicas.

Essa abordagem cria uma interconexão entre instrumentos unilaterais e medidas *antidumping* multilaterais, fortalecendo a base técnica e econômica das investigações. Em termos práticos, relatórios, decisões ou medidas resultantes de investigações da Seção 301 poderiam servir como subsídios de prova ou referência para justificar a caracterização de uma PMS, oferecendo evidências de distorções sistêmicas ou circunstâncias excepcionais que afetam a formação de preços, para detrimento das exportações brasileiras.

Esse cenário claramente revela o elevado grau de preocupação e de atenção que se deve dar em relação aos temas objeto da Seção 301, ora em curso perante o USTR, para que se evite conclusões precipitadas, mal-informadas, ou tecnicamente fracas, haja vista o potencial deletério de tais decisão no comércio internacional brasileiro.

Bibliografia

Bhagwati, Jagdish; Patrick, Hugh T. (eds.). *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.

OMC. *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade ou "GATT")*, 1994.

OMC. Acordo *Antidumping* (Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994).

OMC. Entendimento sobre Regras e Procedimentos para Solução de Controvérsias (Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes. “Dispute Settlement Understanding” ou “DSU”).

OMC. United States — Sections 301–310 of the Trade Act of 1974 (DS152). Report of the Panel, WT/DS152/R, adotado em 27 jan. 2000. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds152_e.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

OMC. Australia — Anti-Dumping Measures on Paper (DS529). Report of the Panel. Trecho citado no para. 7.21.

OMC. Brazil initiates WTO dispute regarding US tariff measures. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds640rfc_11aug25_e.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

Sykes, Alan O. Constructive Unilateral Threats in International Commercial Relations: The Limited Case for Section 301. *Law & Policy in International Business*, v. 23, p. 263–316, 1992.

Hudec, Robert E. Thinking About the New Section 301: Beyond Good and Evil. In: Bhagwati, Jagdish; Patrick, Hugh T. (eds.). *Aggressive Unilateralism: America’s 301 Trade Policy and the World Trading System*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990, p. 113–127.

Office of the United States Trade Representative (USTR). Section 301 Investigations. Disponível em: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>. Acesso em: 22 set. 2025.

USTR. USTR Announces Initiation of Section 301 Investigation of Brazil’s Unfair Trading Practices. Disponível em: <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/july/ustr-announces-initiation-section-301-investigation-brazils-unfair-trading-practices>. Acesso em: 8 set. 2025.

United States Code. Trade Act of 1974, Section 301, 19 U.S.C. §§ 2411–2420. Disponível em: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim/@title19/chapter12&edition=prelim>. Acesso em: 11 set. 2025.

U.S. Congress. Overview and Compilation of U.S. Trade Statutes (Blue Book). Capítulo: Enforcement of U.S. Rights Under Trade Agreements and Response to Certain Foreign Practices: Sections 301-310 of the Trade Act of 1974, as amended. Disponível em: <https://www.govinfo.gov>.

[gov/content/pkg/CPRT-105WPRT35610/html/CPRT-105WPRT35610.htm](https://www.congress.gov/content/pkg/CPRT-105WPRT35610/html/CPRT-105WPRT35610.htm). Acesso em: 8 set. 2025.

Congressional Research Service (CRS). Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use. Disponível em: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R46604/R46604.2.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

Congressional Research Service (CRS). Section 301 of the Trade Act of 1974. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/IF11346>. Acesso em: 14 set. 2025.

International Trade Administration (ITA). U.S. Antidumping and Countervailing Duties. Disponível em: <https://www.trade.gov/us-antidumping-and-countervailing-duties>. Acesso em: 14 set. 2025.

[WorldTradeLaw.net](https://www.worldtradelaw.net). Current list of MPIA parties. Disponível em: <https://www.worldtradelaw.net/static.php?type=public&page=mpia>. Acesso em: 11 set. 2025.

DEFESA COMERCIAL COMO ESTRATÉGIA: O BRASIL DIANTE DO UNILATERALISMO E DO NOVO PROTECIONISMO GLOBAL

Carol Monteiro de Carvalho¹

Ana Vitória Muniz Bokos²

Resumo: O cenário global atual, marcado pelo unilateralismo e o novo protecionismo tem intensificado o desvio de fluxos comerciais e aumentado a pressão sobre mercados mais abertos. Nesse contexto, a defesa comercial assume papel estratégico, não apenas protegendo a indústria doméstica contra práticas desleais, mas também gerindo riscos em um comércio internacional cada vez mais fragmentado. O Brasil tem utilizado com frequência medidas de defesa comercial. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), demanda por processos antidumping teve forte crescimento, tendo sido registrado em 2024 o maior número de pedidos de abertura de investigação nos últimos cinco anos. Além disso, ferramentas adicionais, como revisões de anticircunvenção e investigações de origem não preferencial, são essenciais para coibir burlas de medidas, identificar fraudes e garantir a efetividade das proteções vigentes. Para potencializar seu impacto, a defesa comercial deve ser integrada a políticas industriais mais amplas, fortalecendo a competitividade nacional e consolidando uma atuação estratégica diante de um sistema comercial global incerto e dinâmico. Por outro lado, verifica-se a menor utilização de medidas compensatórias e de salvaguardas, que têm sido aplicadas com maior frequência por alguns dos principais parceiros comerciais do Brasil, como China, União Europeia e EUA.

Palavras-chave: Defesa comercial. Unilateralismo.

Abstract: The current global landscape, characterized by unilateralism and new protectionism has intensified the diversion of trade flows and increased pressure on more open markets. In this context, trade defense

¹ Advogada especializada em comércio internacional e direito aduaneiro. Sócia do Monteiro & Weiss Trade. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), MBA em Comércio Exterior pela Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ).

² Advogada no Monteiro e Weiss Trade. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB) e em Administração na Universidade de Brasília (UnB).

assumes a strategic role, not only protecting domestic industry against unfair practices but also managing risks in an increasingly fragmented international trade environment. Brazil has frequently relied on trade defense measures. According to data from the Ministry of Development, Industry, Trade and Services (MDIC), the demand for anti-dumping proceedings has increased, with 2024 recording the highest number of requests for the initiation of investigations in the past five years. In addition, additional tools, such as anti-circumvention reviews and non-preferential origin investigations, are essential to prevent the evasion of measures, identify fraud, and ensure the effectiveness of existing protections. To maximize their impact, trade defense instruments should be integrated into broader industrial policies, strengthening national competitiveness and consolidating a strategic stance in the face of an uncertain and dynamic global trading system. On the other hand, there has been less use of countervailing and safeguard measures, which have been applied more frequently by some of Brazil's main trading partners, such as China, the European Union, and the United States.

Keywords: Trade remedies. Unilateralism.

1. O contexto do unilateralismo e do novo protecionismo global

O crescimento econômico da China e sua participação no comércio internacional têm gerado ampla preocupação desde sua adesão à OMC, sobretudo diante de sua rápida ascensão como principal exportadora mundial.

Paralelamente, a reação contra a globalização ganhou força após a pandemia de COVID-19, ao desencadear uma mudança na demanda, deslocando-a de serviços para bens. O transporte marítimo internacional tornou-se sobrecarregado e a produção de bens não acompanhou a demanda, levando a uma escassez generalizada.³ Esta falha das Cadeias Globais de Valor ameaçou o sistema do comércio internacional.

Em 2025, o cenário internacional revela uma mudança em direção ao unilateralismo e ao novo protecionismo, marcado pelo enfraquecimento da agenda multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo aumento de barreiras comerciais por grandes economias.

³ HELPMAN, Elhanan. The future of foreign trade. Harvard University, 25 ago. 2025.

Neste contexto, as preocupações comerciais relacionadas à segurança nacional tornaram-se cada vez mais frequentes: enquanto durante os primeiros anos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) e OMC, os membros raramente invocaram o Artigo XXI para justificar medidas protecionistas com base em segurança nacional, a partir de 2017, quando os Estados Unidos da América (EUA) começaram a usar a segurança nacional para justificar barreiras comerciais, a utilização da exceção de segurança do Artigo XXI do GATT para fins protecionistas aumentou.

Particularmente, países classificados como baixa-renda e média-baixa passaram a utilizar a exceção de segurança de forma mais recorrente,⁴ a exemplo da África do Sul, que passou a considerar (preliminarmente) o cenário geopolítico como uma “emergência incomparável” à luz dos artigos XIX e XXI do GATT.⁵

Essas mudanças aumentaram a insegurança no sistema multilateral de comércio e intensificaram o redirecionamento de fluxos comerciais, especialmente em função de tensões geoeconômicas e medidas tarifárias agressivas.

Contudo, apenas parte dos países importadores tem reagido com medidas defensivas, enquanto outros preferem tolerá-los, apostando em benefícios de curto prazo para consumidores e setores dependentes de insumos importados.⁶

Por sua vez, o ressurgimento da política industrial provoca respostas defensivas dos parceiros comerciais afetados e reconfigura a dinâmica da política comercial global.

Neste contexto, as ações de defesa comercial se intensificaram, particularmente contra a China: a União Europeia (UE) atingiu recorde

⁴ STEIL, Benn; HARDING, Elisabeth. Soaring Abuse of “National Security” Exceptions Has Wrecked the Multilateral Trading System. Council on Foreign Relations (CFR Blog), 19 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/soaring-abuse-national-security-exceptions-has-wrecked-multilateral-trading-system>

⁵ ÁFRICA DO SUL. Department of Trade, Industry and Competition. General Notice nº 3438. Government Gazette Staatskoerant: Republic of South Africa, v. 722, n. 10177, 20 ago. 2024.

⁶ EVENETT, Simon J.; MARTIN, Fernando. Redirecting Chinese exports from the USA: evidence on trade deflection from the first U.S.-China trade war. Centre for Economic Policy Research (CEPR). VoxEU. 24 abr. 2025.

de investigações iniciadas,⁷ enquanto os EUA impuseram direitos provisórios que chegaram a até 921,4% sobre painéis de portas de fibra de vidro chineses.

O Brasil seguiu a mesma direção, intensificando o uso de instrumentos tradicionais de defesa comercial, apesar da ênfase para medidas antidumping e, mais recentemente, investigações de anticircunvenção. Já as medidas compensatórias, não obstante a recente atualização na legislação, que justificaria, em parte, a baixa utilização do mecanismo, continuam sendo utilizadas com menor frequência. Atualmente, o Brasil tem 76 medidas antidumping em vigor, 4 medidas compensatórias e nenhuma medida de salvaguarda aplicada⁸ desde 2002.

Por outro lado, parceiros comerciais importantes, como os EUA fazem uso recorrente de medidas compensatórias, especialmente contra a China. Da mesma forma, a UE é extensiva usuária de medidas compensatórias, incluindo setores estratégicos como aço, energia renovável e produtos químicos.

A partir da acessão à OMC, a China também passou a utilizar mais instrumentos de defesa comercial, embora seja o principal alvo de outras medidas. Mais recentemente, também ampliou a utilização de salvaguardas em setores considerados sensíveis, como produtos agrícolas e químicos.

Diante desse ambiente de incerteza, em que a escalada tarifária já rompeu com a lógica de baixa barreira vigente nas últimas décadas, a defesa comercial ganha centralidade como instrumento de resposta legítima e estratégica.

Para o Brasil, trata-se não apenas de reagir a práticas desleais, mas de se preparar para um comércio internacional cada vez mais fragmentado, em que rapidez, monitoramento constante e uso de mecanismos alternativos serão determinantes para preservar a competitividade industrial.

⁷ EUROPEAN COMMISSION (EC), Directorate-General for Trade and Economic Security. *Commission launches record number of trade defence investigations in 2024*. Brussels, 28 jul. 2025. Disponível em: [Commission launches record number of trade defence investigations in 2024 - European Commission](#)

⁸ <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/medidas-em-vigor/medidas-em-vigor> - disponível em 22 de setembro de 2025.

2. O caráter estratégico da defesa comercial diante do unilateralismo

Além das mudanças profundas na política tarifária e externa dos EUA, crescem as preocupações comerciais decorrentes das alterações nos fluxos comerciais, especialmente originários da China. Assim, ganha força a percepção de que os instrumentos atualmente disponíveis seriam insuficientes para lidar com os efeitos das distorções geradas pelos desequilíbrios estruturais.

Nesse contexto, embora seja cada vez mais provável a adoção de novas barreiras comerciais, a questão central reside na definição dos instrumentos mais adequados.

Os EUA adotam como medidas retaliatórias contra subsídios industriais de outros países, majoritariamente, medidas de defesa comercial e tarifas unilaterais, combinando instrumentos legais com poderes discricionários (como a Seção 301 e em exceções de segurança nacional). Essa abordagem combina fundamentos jurídicos e políticos fortes.⁹

Por outro lado, estima-se que mais de 50% das medidas retaliatórias da UE consistam em medidas de defesa comercial,¹⁰ o que reflete uma estratégia alinhada ao sistema multilateral da OMC.

Embora as medidas de defesa comercial busquem a proteção das indústrias domésticas em face de distorções específicas de mercado, elas têm sido frequentemente usadas de forma estratégica para proteger setores da economia, para retaliar ou sinalizar insatisfação comercial com certos países, mantendo os compromissos assumidos perante a OMC.

Apesar de sua relevância, as investigações de dumping e de subsídios apresentam limitações conhecidas: são processos longos, custosos e restritos a produtos específicos.

As medidas de salvaguarda representam, portanto, uma alternativa mais abrangente para enfrentar os efeitos do excesso de capacidade produtiva global e do redirecionamento de fluxos comerciais.

⁹ ESPEJO, Fernando Martín. *The architecture of defensive responses*. Global Trade Alert, 5 ago. 2025. Disponível em: [The Architecture of Defensive Responses - Global Trade Alert](#)

¹⁰ Ibid.

No entanto, sua utilização é usualmente rara porque, em regra, devem ser aplicadas de forma não discriminatória entre os países exportadores, fator que, apesar de reduzir riscos de desvio de comércio, amplia o custo político, ao impactar também parceiros comerciais que não são alvo direto da medida.

No entanto, a partir de 2018, houve uma revitalização parcial das medidas de salvaguardas, em especial após a onda protecionista dos EUA e o redirecionamento de fluxos comerciais, com destaque para as salvaguardas do aço aplicadas em 2019 pela UE ainda em vigor. Em seguida, verificou-se ampla utilização do mecanismo por outros países como Turquia, Índia e Indonésia, que ainda lideram o ranking de medidas aplicadas segundo dados da OMC¹¹. A partir do período entre 2020 e 2022, a pandemia e maior fragmentação geopolítica (guerra na Ucrânia, tensões EUA-China, medidas unilaterais) aumentaram a percepção de vulnerabilidade de cadeias produtivas, o que reforçou o uso de salvaguardas temporárias para proteger setores estratégicos.

Outra alternativa é a expansão do escopo de medidas antidumping e compensatórias,¹² de forma a aumentar a proteção de indústrias vulneráveis. Essa estratégia permitiria reagir de maneira mais efetiva a práticas desleais de comércio, sem exigir elevados custos políticos. No entanto, no Brasil essa estratégia enfrenta entraves significativos, como limitações de orçamento e o número de servidores necessários para dar celeridade aos processos, sem comprometer as regras fundamentais dos processos administrativos e as obrigações assumidas junto aos Acordos da OMC.

Diante desse cenário, a defesa comercial exerce papel estratégico na proteção da indústria nacional, e mostra-se essencial para aumentar a eficácia da resposta a práticas desleais, reduzir vulnerabilidades setoriais e alinhar a ação comercial dos países a objetivos de política industrial, em um contexto internacional cada vez mais complexo e fragmentado.

¹¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm

¹² BOULLENOIS, Camille; KRATZ, Agatha. *If Not Tariffs, Then What?* Rhodium Group, 7 abr. 2025. Disponível em: <https://rhg.com/research/if-not-tariffs-then-what/>

3. Instrumentos de defesa comercial no Brasil: uso histórico e predominância de medidas

No contexto brasileiro, o ano de 2024 destacou-se como o período com o maior número de petições para a abertura de investigações de defesa comercial desde a entrada em vigor do Decreto nº 8.058/2013, que regulamenta o procedimento de investigações antidumping no país. Ao todo, foram registradas 106 petições de defesa comercial, número que engloba não apenas investigações originais, mas também pedidos de revisões relacionados a medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas já em vigor.

Mesmo considerando-se período antecedente à vigência do Decreto nº 8.058/2013, tomando como referência o ano de 2005 em diante,¹³ observa-se que apenas em 2011 esse volume foi superado, quando foram protocoladas 127 petições.¹⁴

Entretanto, há uma diferença relevante entre os dois períodos: em 2011, o índice de petições indeferidas ou retiradas foi expressivamente mais elevado, resultando na abertura efetiva de 53 investigações dentre as 127 petições protocoladas. Já em 2024, embora o número total de petições tenha sido inferior, a abertura das investigações foi maior, com a abertura de 57 investigações decorrentes das petições apresentadas no mesmo ano, sendo que também foram iniciadas investigações referentes a petições apresentadas no ano anterior.

Ao todo, em 2024 foram iniciadas 37 investigações originais e 33 revisões de medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas iniciadas, que abrangeram tanto petições apresentadas em 2024 quanto em períodos anteriores. Portanto, 2024 foi o ano de maior número de investigações de defesa comercial instauradas no Brasil na série histórica analisada, desde 1988.¹⁵

¹³ Histórico das petições (dumping, subsídios e salvaguardas) analisadas nos anos de 2005 a 2024, conforme informações disponibilizadas pelo Departamento de Defesa Comercial (DECOM).

¹⁴ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. Departamento de Defesa Comercial. *Relatório DECOM nº 28 – 2024*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico>

¹⁵ Históricos de investigações contra práticas desleais (dumping e subsídios) e salvaguardas (investigações originais e revisões) entre os anos de 1988 e 2024, conforme informações disponibilizadas pelo Departamento de Defesa Comercial (DECOM).

Além disso, 27 petições apresentadas em 2024 permaneceram em análise em 2025, revelando a intensidade da demanda sobre o sistema de defesa comercial brasileiro.

Essa tendência de maior utilização do sistema de defesa comercial se manteve em 2025, no qual, até o mês de agosto, foram iniciadas 8 investigações originais e 8 revisões de final de período, sinalizando a continuidade de um movimento de uso intensificado dos instrumentos disponíveis.¹⁶

Tal cenário reforça o papel estratégico da defesa comercial no Brasil, especialmente diante do ambiente internacional marcado por tensões geoeconômicas, políticas industriais nacionalistas e um aumento expressivo de barreiras comerciais.

Além disso, conforme destacado, o Brasil recorre majoritariamente a medidas antidumping, enquanto o uso de salvaguardas e medidas compensatórias permanece bastante limitado.

A título exemplificativo, entre 1988 e 2024, foram iniciadas 541 investigações originais da prática de dumping, enquanto somente foram iniciadas 28 investigações de existência de subsídios e 5 investigações de salvaguardas.¹⁷

Os processos de defesa comercial no país muitas vezes carecem de integração mais estreita com a política industrial nacional, o que evidencia espaço para uma articulação mais estratégica, capaz de alinhar proteção setorial e desenvolvimento industrial a objetivos de longo prazo.

4. O desvio do comércio como desafio central do unilateralismo

Essa intensificação do uso dos instrumentos de defesa comercial no Brasil não ocorre de forma isolada. A elevação das tensões comerciais, o fortalecimento de políticas industriais de caráter protecionista e o

¹⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Publicações do DECOM em 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/publicacoes-do-decom-no-diario-oficial-da-uniao/publicacoes-do-decom-em-2025>.

¹⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. Departamento de Defesa Comercial. *Relatório DECOM nº 28 – 2024*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico>

crescimento do número de medidas restritivas em diversas jurisdições têm criado um ambiente em que a pressão sobre mercados mais abertos se torna cada vez maior.

Um dos efeitos do unilateralismo é o desvio de fluxos comerciais, em que produtos sujeitos a medidas em determinado mercado passam a ser redirecionados para mercados com menor proteção.

Essa prática enfraquece a eficácia das medidas de defesa comercial e ameaça a indústria doméstica, que se vê diante de importações a preços desleais ou mascaradas sob origens intermediárias. Para o Brasil, o monitoramento desses desvios torna-se estratégico, já que a ausência de reação rápida pode neutralizar os ganhos obtidos em investigações originais de dumping, subsídios ou salvaguardas.

Nesse contexto, tornam-se essenciais instrumentos capazes de enfrentar tais práticas, de modo a reagir a ajustes artificiais na cadeia de fornecimento identificar e bloquear fluxos de importação que buscam burlar medidas em vigor.

4.1. As revisões de anticircunvenção como resposta necessária

Nesse cenário, as investigações de anticircunvenção surgem como ferramenta crucial para preservar a efetividade das medidas de defesa comercial. Por meio delas, é possível coibir práticas que visem a frustrar a eficácia de medida antidumping em vigor, como o pequeno processamento em terceiros países ou as mudanças marginais no produto.

O Brasil realizou poucas revisões de medidas de anticircunvenção ao longo dos últimos anos. Entre 2019 e 2025, apenas nos anos de 2023¹⁸ e 2025¹⁹ foram instauradas revisões desse tipo, evidenciando que esse instrumento ainda é pouco explorado.

¹⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Circular n° 45, de 26 de outubro de 2023*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-45-de-26-de-outubro-de-2023-519175780>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Circular n° 18, de 24 de maio de 2023*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-18-de-24-de-maio-de-2023-485626848>

¹⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Circular n° 27, de 23 de abril de 2025*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-27-de-23-de-abril-de-2025-519175780>

Essa limitada utilização reflete tanto a complexidade técnica e legal dos processos quanto a necessidade de monitoramento constante dos fluxos comerciais que possam indicar práticas de contorno de medidas antidumping ou compensatórias.

Diante do aumento do desvio de comércio e do fortalecimento do protecionismo internacional, o uso mais sistemático das revisões de anticircunvenção se apresenta como um recurso estratégico para assegurar a efetividade das medidas de defesa comercial e proteger setores industriais vulneráveis.

Por sua vez, em um contexto de alterações nas práticas de comércio internacional, nota-se também uma alteração nas decisões de revisões anticircunvenção, que tem passado a exigir critérios mais rigorosos.

Um exemplo é o caso *Harley Davidson v Comissão Europeia*,²⁰ no qual foi entendido que a realocação de produção da Harley-Davidson para fora dos EUA, parcialmente com o objetivo de contornar medidas da UE impostas durante a primeira administração Trump, se enquadra nas disposições de anticircunvenção da legislação aduaneira da UE.

O Tribunal interpretou que, se o propósito principal ou dominante de uma realocação for evitar a aplicação de medidas de política comercial, a operação não pode ser considerada economicamente justificada. No caso específico, a Harley-Davidson indicou que a mudança de produção tinha como justificativa “evitar o ônus tarifário” decorrente do início de direitos aduaneiros adicionais, coincidindo temporalmente com a entrada em vigor do Regulamento de Execução 2018/886.

Além disso, a Câmara de apelação²¹ validou a interpretação de que a realocação da produção pode ser atingida por medidas de anticircunvenção, entendendo que o propósito principal seria de evitar a aplicação de medidas de política comercial.

[br/en/web/dou/-/circular-n-27-de-23-de-abril-de-2025-625497867](https://eur-lex.europa.eu/br/en/web/dou/-/circular-n-27-de-23-de-abril-de-2025-625497867)

²⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. *Harley-Davidson Europe Ltd e Neovia Logistics Services International contra Comissão Europeia*. Processo T-324/21. Luxemburgo, 1 mar. 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AT%3A2023%3A101>

²¹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Harley-Davidson Europe Ltd e Neovia Logistics Services International contra Comissão Europeia*. Processo C-297/23 P. Luxemburgo, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62023CJ0297>

4.2. O papel das investigações de origem não preferencial

Outra frente relevante é o uso das investigações de origem não preferencial, destinadas a verificar a real procedência das mercadorias quando existem indícios de fraude documental, alterações indevidas de certificados de origem ou aproveitamento indevido de regimes comerciais preferenciais.

Especificamente no que diz respeito às medidas de defesa comercial, as investigações de origem não preferencial permitem ao Brasil identificar e bloquear práticas que buscam contornar as barreiras comerciais, protegendo a indústria doméstica e evitando distorções no mercado.

Nos últimos anos, o Brasil manteve uma frequência baixa na conclusão de investigações de origem não preferencial. Entre 2016 e 2025, o número de investigações concluídas variou de forma irregular, porém sem registrar aumentos significativos que indiquem um uso sistemático desse instrumento.

Em 2015, foram concluídas 39 investigações de origem não preferencial, em 2016, foram concluídas 18 investigações, enquanto em 2017 foram 7 e, em 2018, 14. A partir de 2019, o número de investigações permaneceu ainda mais modesto: 4 em 2019, 5 em 2020, 4 em 2021, 6 em 2022, 1 em 2023, 12 em 2024 e 4 em 2025.²²

Essa tendência evidencia que, apesar da relevância estratégica desse instrumento para coibir fraudes de origem, contornos de medidas e práticas de desvio de comércio, seu uso ainda é restrito e pouco sistematizado. Tal cenário reforça a necessidade de maior monitoramento e utilização estratégica das investigações de origem não preferencial, garantindo maior efetividade das medidas de defesa comercial e protegendo de forma mais ampla a indústria nacional diante de um comércio internacional cada vez mais complexo e sujeito a práticas desleais.

Ao proporcionar maior segurança jurídica e previsibilidade, as investigações de origem não preferencial fortalecem a credibilidade

²² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Investigação de origem não preferencial*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/regimes-de-origem/investigacao-de-origem-nao-preferencial-1/investigacao-de-origem-nao-preferencial>

da política de defesa comercial, prevenindo que brechas burocráticas sejam exploradas como canais para importações desleais.

Além disso, sua aplicação estratégica contribui para desincentivar comportamentos fraudulentos e assegurar que os instrumentos de defesa comercial exerçam seu efeito protetivo de forma efetiva e consistente.

Conclusão

O cenário internacional contemporâneo evidencia uma profunda transformação do comércio global, marcada pelo unilateralismo crescente e pelo novo protecionismo. A ascensão econômica da China, os desequilíbrios estruturais globais e os efeitos da pandemia de COVID-19 reforçaram vulnerabilidades nas Cadeias Globais de Valor, gerando deslocamentos de fluxos comerciais e aumentando a pressão sobre mercados mais abertos, como o brasileiro.

O ressurgimento do unilateralismo e do novo protecionismo impõe desafios crescentes ao comércio internacional e coloca os países em posição de permanente vigilância.

Nesse contexto, a defesa comercial assume um papel estratégico, não apenas como instrumento de proteção contra práticas desleais, mas também como ferramenta de gestão de riscos diante de um comércio internacional cada vez mais fragmentado e imprevisível.

O Brasil tem intensificado o uso de medidas de defesa comercial, especialmente o antidumping. O drástico aumento das investigações iniciadas em 2024, mantido em 2025, demonstra a crescente relevância desses instrumentos na política comercial nacional.

Para o Brasil, adotar uma política de defesa comercial robusta, que combine investigações de anticircunvenção, verificação de origem e mecanismos alternativos, significa não apenas proteger a indústria doméstica, mas também afirmar sua capacidade de agir em um ambiente de regras fragmentadas.

Em tempos de incerteza, a defesa comercial deixa de ser apenas reativa e se torna parte de uma estratégia nacional para preservar competitividade e previsibilidade no comércio exterior.

O desafio do desvio de comércio, decorrente do unilateralismo e da adoção de barreiras por outros países, reforça a necessidade de mecanismos adicionais, como as revisões de anticircunvenção e as investigações de origem não preferencial. Essas ferramentas permitem reagir de maneira mais ágil a práticas de contorno de medidas existentes,

identificar fraudes documentais e preservar a eficácia das medidas de defesa comercial, garantindo proteção efetiva à indústria doméstica.

Portanto, para que a defesa comercial exerça plenamente seu papel estratégico, é fundamental que haja integração mais estreita com a política industrial nacional, alinhando a proteção setorial a objetivos de desenvolvimento de longo prazo. Essa articulação permitirá ao Brasil não apenas reagir a práticas desleais, mas também fortalecer sua competitividade industrial, aumentar a previsibilidade para os agentes econômicos e consolidar uma posição sólida em um sistema comercial global marcado por incertezas, tensões geoeconômicas e fluxos comerciais redirecionados.

Bibliografia

HELPMAN, Elhanan. The future of foreign trade. Harvard University, 25 ago. 2025.

STEIL, Benn; HARDING, Elisabeth. Soaring Abuse of “National Security” Exceptions Has Wrecked the Multilateral Trading System. Council on Foreign Relations (CFR Blog), 19 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/soaring-abuse-national-security-exceptions-has-wrecked-multilateral-trading-system>

ÁFRICA DO SUL. Department of Trade, Industry and Competition. General Notice nº 3438. Government Gazette Staatskoerant: Republic of South Africa, v. 722, n. 10177, 20 ago. 2024.

EVENETT, Simon J.; MARTIN, Fernando. Redirecting Chinese exports from the USA: evidence on trade deflection from the first U.S.-China trade war. Centre for Economic Policy Research (CEPR). VoxEU. 24 abr. 2025.

EUROPEAN COMMISSION (EC), Directorate-General for Trade and Economic Security. *Commission launches record number of trade defence investigations in 2024*. Brussels, 28 jul. 2025. Disponível em: [Commission launches record number of trade defence investigations in 2024 - European Commission](#)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. Departamento de Defesa Comercial. *Relatório DECOM nº 28 – 2024*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Publicações do DECOM em 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/publicacoes-do-decom-no-diario-oficial-da-uniao/publicacoes-do-decom-em-2025>.

ESPEJO, Fernando Martín. *The architecture of defensive responses*. Global Trade Alert, 5 ago. 2025. Disponível em: [The Architecture of Defensive Responses - Global Trade Alert](#)

BOULLENOIS, Camille; KRATZ, Agatha. *If Not Tariffs, Then What?* Rhodium Group, 7 abr. 2025. Disponível em: <https://rhg.com/research/if-not-tariffs-then-what/>

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. *Harley-Davidson Europe Ltd e Neovia Logistics Services International contra Comissão Europeia*. Processo T-324/21. Luxemburgo, 1 mar. 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECJI%3AEU%3AT%3A2023%3A101>

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Harley-Davidson Europe Ltd e Neovia Logistics Services International contra Comissão Europeia*. Processo C-297/23 P. Luxemburgo, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62023CJ0297>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Circular nº 45, de 26 de outubro de 2023*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-45-de-26-de-outubro-de-2023-519175780>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Circular nº 18, de 24 de maio de 2023*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-18-de-24-de-maio-de-2023-485626848>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Circular nº 27, de 23 de abril de 2025*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-27-de-23-de-abril-de-2025-625497867>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. *Investigação de origem não preferencial*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/regimes-de-origem/investigacao-de-origem-nao-preferencial-1/investigacao-de-origem-nao-preferencial>

MEDIDAS UNILATERAIS DE COMÉRCIO E SEUS EFEITOS EM CONTRATOS: UM OLHAR ESTRATÉGICO SOBRE REMÉDIOS E PREVENÇÃO

Bruna Linhares Ferrazzo¹

Camila Emi Tomimatsu²

Catarina Bastouly Coelho³

Resumo: O presente artigo busca revisitar algumas das cláusulas de particular relevância no contexto das medidas unilaterais de comércio recentemente adotadas pela nova administração norte-americana, bem como destacar exemplos de casos concretos nos quais as partes se depararam com questões contratuais relacionadas a medidas comerciais unilateralmente adotadas. O objetivo é extrair possíveis práticas e recomendações estratégicas relacionadas à negociação, à assinatura e/ou a eventual solução de alguma situação contratual que tenha sido originada de (ou seja relacionada a) tal contexto, marcado por riscos e por oportunidades.

Palavras-chave: Medidas unilaterais de comércio. Contratos. Tarifas. Unilateralismo. Cláusulas contratuais. Remédios. Prevenção.

Abstract: The present article aims to revisit some of the clauses of particular relevance in the context of the unilateral trade measures recently adopted by the new North American administration, as well as to highlight examples of concrete cases in which the parties have encountered contractual issues related to unilaterally adopted trade measures. The objective is to uncover possible practices and strategic recommendations related to the negotiation, signing, and/or eventual resolution of any contractual situation that has arisen from (or is related to) such context, which is marked by both risks and opportunities.

¹ Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Especialista em Direito Concorrencial e Regulatório pela FGV-SP. Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

² Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da USP. LL.M. pela Universidade de Harvard. Doutora pela USP. Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

³ Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduanda em Direito Concorrencial e Regulatório pela FGV-SP. Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

Keywords: Unilateral trade measures. Contracts. Tariffs. Unilateralism. Contractual clauses. Remedies. Prevention.

1. Introdução

“Tarifas” e “guerra comercial” são termos que passaram a fazer parte do dia a dia da população brasileira e de diversos outros países, haja vista os crescentes impactos diretos e concretos dos recentes desdobramentos relativos a esses temas sobre as relações político-econômicas entre os Estados Unidos da América (EUA) e o Brasil, com repercussões nas relações com outros parceiros ou potenciais parceiros comerciais.

Exemplos recentes de medidas unilaterais adotadas pelo governo norte-americano com impactos diretos ao Brasil foram a emissão de *Executive Order* (“EO”) em 30 de julho de 2025 que impôs tarifas cumulativas contra importações do Brasil de diversos produtos com base no *International Emergency Economic Powers Act* (50 U.S.C. 1701 *et seq.*) (IEEPA)⁴, bem como a abertura de investigação pelo U.S. Trade Representative (USTR) sobre políticas comerciais alegadamente injustas com fundamento na *Section 301* do *Trade Act* de 1974⁵ – que poderá resultar na imposição adicional de tarifas ou de outras medidas comerciais contra o Brasil.

Em um contexto de incerteza, de imprevisibilidade e do crescente recurso a medidas unilaterais sobretudo pelo governo norte-americano – a citar as elevações tarifárias acima referenciadas, bem como medidas não-tarifárias tais como sanções impostas pelo U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC) sobre Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil e sobre determinados apoiadores do referido Ministro, com base no *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*⁶ –, negócios foram, são e serão impactados. E onde há negócios, há contratos.

⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). *Addressing threats to the United States by the government of Brazil*. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/addressing-threats-to-the-us/>>. Acesso em: 22 set. 2025.

⁵ Cf. <<https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/july/ustr-announces-initiation-section-301-investigation-brazils-unfair-trading-practices>>. Acesso em: 22 set. 2025.

⁶ Cf. <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0211>> e <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0211>>.

Alguns desses contratos estão sob a esfera de uma só soberania (seja no que tange às partes, os bens, o objeto, o local da prestação do serviço ou da entrega das mercadorias), outros apresentam um ou mais desses elementos situados sob a esfera de algum outro Estado, podendo produzir efeitos internacionais.⁷ Independentemente da natureza nacional ou transnacional dos contratos, as medidas unilaterais de natureza comercial recentemente adotadas pelo governo norte-americano podem constituir fato relevante na negociação, na assinatura e/ou na execução de tais contratos, ocasionando a rediscussão e/ou o acionamento de cláusulas variadas, podendo levar inclusive a descumprimentos contratuais em razão, por exemplo, de fluxo de caixa reduzido ou volatilizado.

O objetivo do presente artigo é revisitar algumas das cláusulas de particular relevância no contexto das medidas recentemente adotadas pela nova administração dos EUA, bem como destacar exemplos de casos concretos nos quais as partes se depararam com questões contratuais relacionadas a medidas unilaterais adotadas pelo governo norte-americano ou em outros contextos análogos. Busca-se, ainda, refletir se (e como) as medidas unilaterais implementadas afetam a viabilidade econômica dos contratos e a capacidade das partes de cumprir suas obrigações contratuais. Por fim, apresentam-se considerações finais e recomendações gerais para a prática contratual no cenário atual.

Ressalva-se, naturalmente, que o presente artigo não tem a pretensão de empreender um mapeamento exaustivo de cláusulas contratuais de eventual interesse e de outros instrumentos dos quais as partes de um liame contratual poderão se valer em situações envolvendo medidas unilaterais externas. Nada obstante, espera-se contribuir com um olhar eminentemente prático e objetivo para um tema complexo e multidisciplinar, relevante a áreas como o direito internacional – especialmente o direito do comércio internacional e o direito internacional privado – e o direito civil/dos contratos.

treasury.gov/news/press-releases/sb0257>. Acesso em: 22 set. 2025.

⁷ BAPTISTA, Luiz Olavo. Contratos Internacionais. São Paulo: Lex Editora, 2010, p. 19.

2. Contratos no cenário atual de crescente multilateralismo: mapeamento de possíveis caminhos para devida mitigação de riscos

Em meio a um cenário macroeconômico de notória incerteza, são diversos os desafios enfrentados pelos agentes atuantes no mercado, especialmente no âmbito de relações contratuais previamente assumidas. Fatores como prazo de pagamento, fornecimento de matérias-primas, custos dos insumos, transporte e logística, dentre tantos outros, são fortemente impactados por tal imprevisibilidade, de forma que compete às partes envolvidas buscar caminhos para mitigar riscos e, no limite, o rompimento da relação contratual pré-existente.

Neste contexto, o presente item analisará, em um primeiro momento, as principais cláusulas e/ou princípios cabíveis em situações, como a atual, de imposição unilateral de medidas comerciais, detalhando seu objetivo, possíveis vantagens e desvantagens. Em seguida, serão analisados casos concretos, envolvendo grandes *players* do mercado, para verificar quais instrumentos contratuais efetivamente foram utilizados em situações análogas ou, ainda, se foram criadas alternativas para lidar com tais questões.

2.1. Mapeamento de vias contratuais para a mitigação de riscos

2.1.1. Força maior e caso fortuito

Um instrumento contratual de suma relevância ao se pensar em fatores externos que dificultam e/ou impossibilitam o devido cumprimento contratual nos termos então acordados é a cláusula de força maior (*force majeure*) ou caso fortuito. Se, por um lado, o caso fortuito é normalmente associado a acontecimentos naturais ou derivados da força da natureza (e.g., inundações, terremotos, maremotos etc.), a força maior refere-se a evento originado do fato de outrem, incluindo, dentre outros, atos emanados por autoridades públicas (*factum principis*).⁸

Com efeito, a cláusula de força maior é capaz de desonerar a parte contratual afetada e justificar seu inadimplemento, desde que se verifiquem, de início, dois fatores: necessariedade e inevitabilidade. O primeiro fator diz respeito à efetiva impossibilidade de cumprir com a

⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil: Teoria Geral das Obrigações*. 25. ed. rev. e atual. por Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. II, p. 336-337.

obrigação – i.e., não é suficiente que o cumprimento tenha se tornado apenas mais difícil ou excessivamente oneroso, devendo existir um ato de terceiro que se imponha como uma barreira intransponível à execução da obrigação. Já o segundo refere-se à incapacidade da parte de evitar ou impedir os efeitos de tal ato, e que estes interfiram em sua execução.⁹

A título exemplificativo, partindo-se dos dispositivos do Código Civil brasileiro (Lei n.º 10.406/2002), o art. 393 determina que “*O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado*”. Já a definição de força maior consta no parágrafo único deste mesmo artigo, que dispõe que “*O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir*”. Dessa forma, a força maior é capaz de isentar a parte afetada pelo ato de terceiro, mas, para tanto, as partes devem se atentar à exata redação de tal cláusula.

De modo similar, estabelece o art. 79 da Convenção de Viena sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias (CISG), internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 8.327/2014¹⁰, que:

(1) Nenhuma das partes será responsável pelo inadimplemento de qualquer de suas obrigações se provar que tal inadimplemento foi devido a motivo alheio à sua vontade, que não era razoável esperar fosse levado em consideração no momento da conclusão do contrato, ou que fosse evitado ou superado, ou ainda, que fossem evitadas ou superadas suas consequências.¹¹

⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil: Teoria Geral das Obrigações*. 25. ed. rev. e atual. por Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. II, p. 338.

¹⁰ BRASIL. *Decreto nº 8.327, de 16 de outubro de 2014*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8327.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

¹¹ O texto em inglês dispõe o seguinte, para referência: “*A party is not liable for a failure to perform any of his obligations if he proves that the failure was due to an impediment beyond his control and that he could not reasonably be expected to have taken the impediment into account at the time of the conclusion of the contract or to have avoided or overcome it or its consequences.*” Cf. CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE CONTRATOS DE COMPRA E VENDA INTERNACIONAL DE MERCADORIAS (CISG). Viena, 11 abr. 1980. Disponível

Nesta toada, observando-se um contexto análogo ao da atual imposição unilateral de tarifas pelos EUA, destaca-se que, na época da pandemia do COVID-19, diversas partes acionaram o dispositivo da força maior/caso fortuito a fim de justificar eventual descumprimento e/ou dificuldade em cumprir os termos contratuais pactuados. Não obstante, as decisões judiciais à época, em sua maioria, basearam-se nos exatos termos constantes de cada contrato. Nos casos em que havia previsão expressa à “pandemia”, à “epidemia” ou a atos de governo” nas cláusulas, os tribunais se mantiveram mais inclinados a aceitar e justificar o inadimplemento da parte afetada.¹²

Já no atual contexto das tarifas impostas pelos EUA, partindo-se da mesma lógica, o ideal é que as cláusulas contratuais prevejam expressamente eventos como “mudanças relevantes na política comercial”, “tarifas, sanções e restrições à importação/exportação”, e/ou “barreiras comerciais”, a fim de que produzam os efeitos desejados – i.e., que os termos acordados sejam renegociados, na hipótese de imposição de tarifas que tornem os acordos comercialmente inviáveis.¹³ Contratos que possuam termos vagos e genéricos tendem, portanto, a dificultar o acionamento da força maior.

Por fim, outro ponto que requer especial cautela é que os tribunais podem considerar a imposição unilateral de tarifas por determinado país como sendo um risco comercial *previsível*.¹⁴ Neste sentido, a imposição de tarifas adicionais de valores menos substanciais, por exemplo de até 10%, pode vir a não ser considerada como um fator suficiente para o acionamento da cláusula de força maior. Uma possibilidade de se resguardar, nestes casos, seria prever expressamente no contrato o

em: <https://cisg-online.org/cisg-article-by-article/part-3/art.-79-cisg>. Acesso em: 17 set. 2025.

¹² HITHAISHREE, D. N.; YADAV, Shobha. *Contractual risk and responsibility in the post-COVID paradigm*. International Journal of Human Rights Law Review, v. 4, 2025, p. 1018. Disponível em: www.humanrightslawreview.in/archives/.

¹³ FINKENSTADT, Daniel J.; HANDFIELD, Robert; MILLER, Jason. *How contracts can help firms navigate the uncertainty of global tariffs*. Harvard Business Review, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://hbr.org/2025/04/how-contracts-can-help-firms-navigate-the-uncertainty-of-global-tariffs>. Acesso em: 14 set. 2025.

¹⁴ FINKENSTADT, Daniel J.; HANDFIELD, Robert; MILLER, Jason. *How contracts can help firms navigate the uncertainty of global tariffs*. Harvard Business Review, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://hbr.org/2025/04/how-contracts-can-help-firms-navigate-the-uncertainty-of-global-tariffs>. Acesso em: 14 set. 2025.

aumento de tarifas superiores a determinado valor, a fim de se evitar decisões neste sentido.

2.1.2. *Hardship*

O conceito de *hardship* (ou “onerosidade excessiva”, em tradução livre) está previsto no art. 6.2.1 dos princípios do UNIDROIT (o Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado), e diz respeito a situações em que a ocorrência de eventos externos modifica substancialmente o equilíbrio contratual. Nos termos exatos de referido artigo, verifica-se uma situação de *hardship* quando:

“There is hardship where the occurrence of events fundamentally alters the equilibrium of the contract either because the cost of a party’s performance has increased or because the value of the performance a party receives has diminished, and

(a) the events occur or become known to the disadvantaged party after the conclusion of the contract;

(b) the events could not reasonably have been taken into account by the disadvantaged party at the time of the conclusion of the contract;

(c) the events are beyond the control of the disadvantaged party; and

(d) the risk of the events was not assumed by the disadvantaged party.”¹⁵

Trata-se, portanto, de situações em que, apesar de o cumprimento das obrigações não ser impossível, este se torna excessivamente oneroso a uma das partes em razão de eventos externos imprevisíveis – os quais podem ser religiosos, políticos, tecnológicos, econômicos ou financeiros, por exemplo.¹⁶ Diferentemente das cláusulas de força

¹⁵ UNIDROIT. *Principles of international commercial contracts – 2010*. Rome: International Institute for the Unification of Private Law, 2010. Disponível em: <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2010/chapter-6-section-2/#1623694323415-30641944-9988>. Acesso em: 14 set. 2025.

¹⁶ AUDE, Mauricio. *O tarifaço de Trump e a revisão de contratos internacionais*. ConJur – Consultor Jurídico, 14 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-14/o-tarifaco-de-trump-e-a-revisao-de-contratos-internacionais/>. Acesso em: 14 set. 2025.

maior ou *frustration*, o princípio do *hardship* não isenta a parte de suas devidas obrigações, mas permite a adaptação ou a renegociação dos termos contratuais então vigentes.¹⁷

Ademais, pode-se argumentar que uma das vantagens do *hardship* seria que não haveria necessidade de haver previsão expressa em um contrato referente ao *hardship* para que este venha a incidir – ponto de vista defendido por aqueles que veem o *hardship* como um conceito próximo a um princípio.¹⁸

Conforme consta dos princípios do UNIDROIT, é possível que uma situação se enquadre simultaneamente tanto como força maior, quanto como *hardship*. Nestes casos, caberá à parte afetada definir qual dos remédios contratuais incidirá, a depender do objetivo que se pretende alcançar: o inadimplemento justificado das obrigações, ou a renegociação contratual, para a manutenção da vigência do contrato.¹⁹

2.1.3. Cláusulas de vencimento antecipado

A cláusula de vencimento antecipado permite que o credor, em caso de inadimplemento de uma das parcelas pelo devedor, acelere as parcelas vincendas da dívida e execute o instrumento pelo seu valor

¹⁷ Neste sentido, cf. art. 6.2.3 do UNIDROIT:

“(1) *In case of hardship the disadvantaged party is entitled to request renegotiations. The request shall be made without undue delay and shall indicate the grounds on which it is based.*

(2) *The request for renegotiation does not in itself entitle the disadvantaged party to withhold performance.*

(3) *Upon failure to reach agreement within a reasonable time either party may resort to the court.*

(4) *If the court finds hardship it may, if reasonable,*

(a) *terminate the contract at a date and on terms to be fixed; or*

(b) *adapt the contract with a view to restoring its equilibrium.”*

¹⁸ AUDE, Mauricio. *O tarifaço de Trump e a revisão de contratos internacionais*. ConJur – Consultor Jurídico, 14 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-14/o-tarifaco-de-trump-e-a-revisao-de-contratos-internacionais/>. Acesso em: 14 set. 2025.

¹⁹ UNIDROIT. *Principles of international commercial contracts – 2010*. Rome: International Institute for the Unification of Private Law, 2010. Disponível em: <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2010/chapter-6-section-2/#1623694323415-30641944-9988>. Acesso em: 14 set. 2025.

integral. A cláusula também pode permitir a aceleração na hipótese de outros eventos previstos no contrato, a citar: pedido de falência, descumprimento de obrigações não-financeiras especificadas no contrato etc. Trata-se de cláusula comum em contratos bancários.

A referida cláusula pode proteger o credor de maiores prejuízos na hipótese de inadimplemento antecipado do contrato, já havendo jurisprudência pacífica em diversos tribunais brasileiros reconhecendo a ausência de abusividade dessa cláusula.

No contexto de um contrato internacional, o inadimplemento antecipado do contrato é previsto no artigo 72(1) da CISG, segundo o qual “[s]e antes da data do adimplemento tornar-se evidente que uma das partes incorrerá em violação essencial do contrato, poderá a outra parte declarar a rescisão deste”.

2.1.4. Cláusulas de preço, reajuste e renegociação

As cláusulas de preço, quando bem formuladas, podem oferecer um primeiro caminho para a renegociação contratual. Nesse sentido, contratos com **preço fixo** dificilmente permitirão uma revisão dos termos contratuais motivada por aumento de custos e eventual escalção desproporcional do preço de insumos. Bem por isso, o estabelecimento de uma **fórmula de precificação com variáveis específicas sobre aumento desproporcional de custos** (e.g. tarifas, custos aduaneiros e outras taxas cabíveis) ou, ainda, de **compartilhamento de custos entre as partes**, pode endereçar o problema da onerosidade excessiva a uma das partes.

O mecanismo de reajuste de preço pode basear-se também em algum índice de atualização, visando a auxiliar a gestão dos riscos econômicos próprios de flutuações de custos. Para tanto, a base de cálculo deve ser clara e estipular limites mínimos e máximos para proteger as partes de variações e renegociações abusivas ou descabidas²⁰.

Para melhor efetividade, a cláusula pode ser acompanhada de previsão específica para reajuste periódico (com base na fórmula proposta), atrelado a um limite de revisão e/ou direito de rescisão contratual.

²⁰ PRACTICAL LAW. *General Contract Clauses: Tariffs (Price Adjustment)*. Practical Law – Thomson Reuters. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-046-6501?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-046-6501?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true). Acesso em: 14 set. 2025.

2.1.5. *Cláusula de alteração de lei vigente*

Cláusulas sobre alteração de lei e/ou normativas vigentes oferecem às partes um mecanismo para renegociação dos termos de um contrato, caso referidas alterações impactem significativamente sua execução. Trata-se de cláusula útil que permite, por exemplo, extensão do prazo de cumprimento e ajustes no preço dos insumos envolvidos.

Para tanto, a redação deverá definir o que constitui uma “mudança da lei” (e.g. políticas governamentais, mudanças legislativas, inovações na jurisprudência etc.) que afeta **especificamente** aquela relação contratual, a habilidade para pagar e eventual aumento de custos – isto porque, alterações normativas são comumente consideradas intrínsecas ao curso normal dos negócios.

2.1.6. *Cláusulas de “alterações materiais adversas”*

Cláusulas “MAC” (do inglês *Material Adverse Change*) são mais recorrentes em fusões e aquisições e contratos de financiamento de projetos, tendo por intuito alocar riscos entre as partes ante eventos comerciais e econômicos adversos que ocorram entre a assinatura e a conclusão de um contrato.²¹ Trata-se de previsão contratual que normalmente resguarda o adquirente contra eventos que tornem o fechamento de um negócio menos atraente (a ponto de indesejado), permitindo a rescisão unilateral. A cláusula MAC também pode viabilizar o equilíbrio contratual principalmente em termos de preço após alterações significativas da conjuntura que motivou a contratação.²²

Nesse último aspecto, a despeito de sua aplicação mais corriqueira em contratos de M&A, a disciplina de alterações adversas via cláusula MAC pode permitir a **renegociação da transação previamente à conclusão** da operação, caso ocorram fatos que prejudiquem gravemente os ativos envolvidos, como tarifas.

As cláusulas MAC encontram respaldo tanto em sistemas de *common law* quanto de *civil law*, e sua redação pode ser mais ou menos

²¹ MCNAIR, Damian. Material adverse change clauses. In: *Investing in infrastructure. International best legal practice in project and construction agreements*. PwC, 2016. Disponível em: <https://www.pwc.com.au/legal/assets/investing-in-infrastructure/iif-38-material-adverse-change-clauses-feb16-3.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025

²² TANI, Nadine Yasumi Macedo. *Aplicabilidade da cláusula MAC no Brasil e no mundo*. São Paulo: Insper, 2018.

restritiva ao delimitar os eventos específicos que se traduzirão em “efeito adverso relevante”. A depender do teor da cláusula, alterações tarifárias drásticas poderão engatilhar a cláusula MAC, em particular se representarem impacto negativo relevante sobre o negócio do contrato. A dificuldade aqui reside no fato de que eventos macroeconômicos podem não ser aceitos sob estas cláusulas, que tendem a tutelar dificuldades comerciais inerentes a uma das contratantes. Portanto, para que sejam úteis, é recomendável que prevejam expressamente aumentos significativos de tarifas como evento com efeito adverso relevante.

2.1.7. “Frustration” e o Princípio do *rebus sic stantibus*

Outra saída possível, porém mais drástica, diz respeito à incidência da *frustration doctrine*, característica da *common law* e aplicável quando, após a celebração do contrato, ocorre um evento não imputável às partes que torna a execução e o desempenho comercial **impossíveis, ilegais ou radicalmente diferentes do pactuado**. Uma vez verificado tal evento, o contrato extingue-se imediata e automaticamente.²³ Para avocá-la, portanto, é necessário comprovar **(i)** a imprevisibilidade do evento; e **(ii)** a impossibilidade ou alteração radical da performance pactuada.²⁴

No caso de alterações tarifárias, o desafio da doutrina reside em demonstrar que as mudanças não apenas eram imprevisas, como inviabilizaram a execução contratual ou a modificaram de tal maneira que transformou o objeto do contrato. Assim, a dificuldade econômica decorrente de um novo regime tarifário pode, por vezes, não ser suficiente para incidência da *frustration doctrine*.

Doutrina semelhante pode também ser encontrada em sistemas de *civil law* sob a “teoria da imprevisão” ou, ainda, a cláusula “*rebus sic stantibus*”, permissivas à resolução ou à revisão contratual quando um evento imprevisível e extraordinário torna a execução **excessivamente** onerosa ou **inviável**.

²³ LORENZON, Filippo. *UNCTAD training course on implications of the COVID-19 pandemic for commercial contracts: frustration and force majeure in the sale on contract: of any use for Covid-19?* UNCTAD, 2020. Disponível em: https://unctad.org/system/files/information-document/Day_1_Session_3_Frustration_and_force_majeure_Synopsis.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

²⁴ LEXISNEXIS. *Frustration definition*. LexisNexis UK. Disponível em: <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/frustration>. Acesso em: 14 set. 2025.

Seus requisitos não diferem muito da *frustration doctrine*. Nesse passo, o fato deve ser **(i)** extraordinário, isto é, desconexo dos riscos normais da contratação e do curso ordinário dos negócios; **(ii)** imprevisível a ponto de as partes não possuírem condições de antecipá-lo ou avaliarem a probabilidade de sua ocorrência, independentemente da diligência empregada; **(iii)** alheio às partes e eventual culpa do obrigado. A onerosidade excessiva atingirá diretamente a prestação devida pelo obrigado e será avaliada caso a caso.²⁵

Note-se que as dificuldades da *frustration doctrine* podem ser transpostas à teoria da imprevisão, pois alterações tarifárias podem não ser imprevisíveis o suficiente ou onerosas o suficiente a descaracterizar a relação comercial, sendo consideradas, por vezes, álea do negócio.

À luz do quanto exposto, resumam-se na Tabela 1 abaixo os principais instrumentos contratuais aplicáveis em situações de alteração drástica do cenário macroeconômico do contrato analisado, os quais poderão ser adotados pelas partes envolvidas a depender dos efeitos desejados (i.e., resolução, extinção, renegociação etc. do contrato) e do momento em que se encontram (i.e., antes ou após a ocorrência do evento externo).

²⁵ VENOSA, Sílvio de S. *Direito civil: contratos*. v. 3. 25. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p. 99. ISBN 9786559776788. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776788/>. Acesso em: 14 set. 2025.

Tabela 1: Quadro-resumo de instrumentos aplicáveis

Cláusula	Efeitos	Momento para discussão
Caso fortuito e força maior	Desonera a parte afetada de suas obrigações, justificando o inadimplemento contratual devido a um evento evitável e intransponível.	Durante a elaboração do contrato com previsão expressa e detalhada dos eventos que podem acionar a cláusula. A discussão, porém, também pode ocorrer após a ocorrência do evento.
Hardship	Permite a adaptação ou renegociação dos termos contratuais quando eventos externos tornam o cumprimento excessivamente oneroso, sem isentar a parte da obrigação.	Pode ser invocada para renegociação contratual após a ocorrência do evento, mesmo que não haja previsão, haja vista ser possível argumentar que se trata de princípio do Direito Internacional Privado.
Vencimento antecipado	Permite ao credor acelerar as parcelas vincendas de uma dívida, tornando o valor integral imediatamente exigível em caso de inadimplemento ou outros eventos específicos.	Durante a elaboração do contrato, devendo ser claramente definida e incluída na minuta, para proteger o credor desde o início da relação contratual.
Preço, reajuste e renegociação	Estabelece mecanismos para revisão do preço, como fórmulas de precificação com variáveis, índices de atualização ou compartilhamento de custos, para mitigar eventual onerosidade excessiva para uma das partes. Não implica resolução contratual.	Durante a elaboração do contrato, sendo essencial que seja bem formulada com base de cálculo clara, limites a reajustes e periodicidade para revisão de preço, de modo a evitar discussões quando o problema já se instaurou.
Alteração de lei vigente	Oferece um mecanismo para renegociação dos termos contratuais, caso uma alteração legislativa ou normativa impacte significativamente execução do contrato.	Deve ser incluída na redação inicial, especificando o que constitui uma alteração da lei relevante (e.g. atos do Poder Executivo que imponham tarifas), para que possa ser acionada quando a alteração ocorrer.
MAC	Permite a renegociação ou rescisão unilateral, caso ocorram eventos comerciais ou econômicos adversos que alterem materialmente a conjuntura que motivou o negócio, protegendo o adquirente.	Deve ser negociada e inserida previamente no contrato, em especial em operações financiamentos, prevendo expressamente os gatilhos que configuram evento adversos relevante, como alterações tarifárias.
Frustration e rebus sic stantibus	Causa extinção imediata do contrato (frustration) ou permite sua resolução/revisão (rebus sic stantibus), quando um evento extraordinário e imprevisível torna a execução impossível, ilegal ou radicalmente diferente do pactuado.	Doutrina aplicável de forma mais drástica após a ocorrência do evento imprevisível. Sua incidência é discutida judicialmente, e o desafio é comprovar a imprevisibilidade do evento e subsequente inviabilização do contrato.

Fonte: Elaboração própria.

2.2. *Análise de casos concretos vis-à-vis as cláusulas e os princípios aplicáveis*

Tendo-se delineado os diversos instrumentos contratuais potencialmente acionáveis em situações como o aumento repentino de tarifas comerciais, passa-se doravante à análise de casos concretos em que empresas, à luz de eventos externos imprevisíveis, buscaram mitigar eventuais impactos por meio de tais instrumentos.

Em relação à cláusula de força maior, convém destacar o entendimento da *Delhi High Court*, na Índia, no caso *Halliburton Offshore Services Inc. v. Vedanta Limited* (2020), no qual o Tribunal reconheceu o impacto dos *lockdowns* – i.e., um evento externo decorrente de uma determinação dos governos – como um evento de força maior, mas enfatizou a necessidade de uma avaliação caso a caso.²⁶ Não obstante, neste caso em particular, o Tribunal reconsiderou sua decisão inicial e reconheceu que a empresa Halliburton estava descumprindo suas obrigações desde setembro de 2019, ou seja, antes da decretação dos *lockdowns*.²⁷

No caso de previsões de compartilhamento de custos entre as partes, merece destaque a política implementada pelo Walmart. A empresa, em face das novas tarifas aplicadas pelos EUA, valeu-se de seu poder de compra perante seus fornecedores chineses para negociar o compartilhamento de custos. O Walmart passou a exigir concessões nos preços praticados pelos seus fornecedores a fim de compensar o aumento nos preços decorrentes das novas tarifas – por meio da concessão de descontos, por exemplo, de 10%.²⁸ Dito de outro modo,

²⁶ HITHAISHREE, D. N.; YADAV, Shobha. *Contractual risk and responsibility in the post-COVID paradigm*. International Journal of Human Rights Law Review, v. 4, 2025. Disponível em: <https://www.humanrightlawreview.in/archives/>. Acesso em: 14 set. 2025.

²⁷ ÍNDIA. *M/S Halliburton Offshore Services Inc. vs Vedanta Limited & Anr.*, O.M.P. (I) (COMM) No. 88/2020. Tribunal Superior de Delhi, 29 maio 2020. Disponível em: <https://indiankanoon.org/doc/123403504/>. Acesso em: 17 set. 2025.

²⁸ FORTUNE. *Walmart's answer to tariffs was to pressure Chinese suppliers to lower costs*. 12 mar. 2025. Disponível em: <https://fortune.com/2025/03/12/walmart-tariffs-china-united-states-consumer-prices/>. Acesso em: 17 set. 2025; e REUTERS. *Walmart continues to push Chinese suppliers to cut prices, Bloomberg News reports*. Reuters, 2 abr. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/retail-consumer/walmart-continues-push-chinese-suppliers-cut->

na prática os fabricantes chineses acabaram reduzindo seus preços de venda ao Walmart e, indiretamente, compartilhando o ônus do aumento das tarifas.

A empresa Volkswagen, por sua vez, optou por outra abordagem face às tarifas de 25% impostas pelos EUA sobre carros fabricados no exterior.²⁹ A empresa passou a aplicar uma taxa extra de importação sobre o preço dos modelos de carros fabricados no exterior e vendidos nos EUA. Ou seja: ao invés de arcar sozinha com o ônus de 25% ao importar um veículo fabricado no exterior, para então revendê-lo nos EUA, a Volkswagen passou a revender esses veículos a um preço 25% mais caro, repassando o aumento dos custos ao consumidor final.

Outra possível forma de mitigação de riscos é a elaboração de um plano de contingência, tal como feito pela Stanley Black & Decker. A empresa implementou um plano de contingência baseado em modelagem de cenários, avaliando uma variedade de possíveis tarifas e suas implicações. Neste sentido, caso uma tarifa de 10% fosse aplicada a certos insumos, a Stanley planejava compensar parte desse aumento através de mudanças nos fornecedores, e outra parte por meio de ajustes nos preços. Se a tarifa fosse de 25% sobre produtos acabados, a empresa teria uma estratégia diferente, possivelmente envolvendo uma combinação distinta de ações.

Evidente, portanto, que são diversas as alternativas possíveis para mitigar eventuais riscos e lidar com a onerosidade decorrente da imposição de novas tarifas. A avaliação de qual o melhor caminho a ser seguido dependerá de inúmeros fatores, tais como o tamanho das empresas envolvidas e seu poder de compra frente a fornecedores, o objetivo das partes ao acionar determinada cláusula (i.e., rescindir o contrato ou renegociá-lo em novos termos), o nível de disposição das empresas a arcar sozinhas com aumentos de custos, entre outros.

3. Considerações finais

O contexto comercial internacional tem se provado desafiador para negócios que têm em seu bojo contratos que, de alguma

[-prices-bloomberg-news-reports-2025-04-02/](#). Acesso em: 14 set. 2025

²⁹ NAIR, Devika. Volkswagen to introduce ‘import fee’ on tariff-hit cars, WSJ reports. *Reuters*, 3 abr. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/volkswagen-introduce-import-fee-tariff-hit-cars-wsj-reports-2025-04-03/>. Acesso em: 14 set. 2025.

forma, foram, são ou serão impactados por medidas unilaterais de comércio. Nesse contexto, observam-se riscos jurídicos e comerciais significativos, mas também oportunidades estratégicas para empresas que souberem estruturar adequadamente seus contratos, e/ou que acionem determinados mecanismos que podem estar expressamente previstos em instrumentos contratuais existentes.

O presente artigo sobrevoou algumas das cláusulas contratuais mais relevantes e/ou recorrentemente acionadas em situações “de crise”. Desse sobrevo, algumas considerações podem ser extraídas:

- **Relação entre medidas comerciais e contratos privados:** como é notório, os contratos não se encontram “no vácuo”. Medidas externas por vezes imprevisíveis, como a imposição de tarifas e de sanções, podem gerar disputas e/ou questões contratuais que exigem soluções jurídicas diferenciadas – a citar a renegociação, a rescisão ou a revisão judicial.
- **Importância da redação contratual precisa e clara:** a efetividade de cláusulas como força maior, *hardship*, MAC e outras depende em relevante medida de sua especificidade e clareza. Termos vagos dificultam sua aplicação prática e podem prejudicar a parte afetada por eventos externos.
- **Limitações jurídicas e avaliação casuística:** Tribunais têm interpretado com cautela cláusulas excludentes de responsabilidade, exigindo demonstração clara de imprevisibilidade, inevitabilidade e impacto substancial. Medidas comerciais unilaterais podem ser consideradas riscos previsíveis em certos casos, contudo, não há entendimento unânime sobre o tema – a avaliação permanece caso-a-caso.
- **Integração entre direito contratual e estratégias comerciais:** importa ponderar que a mitigação de riscos não depende exclusivamente do contrato, mas também de estratégias comerciais complementares – como repasse de custos, reconfiguração de cadeias de suprimento ou negociação com fornecedores.
- **Planejamento contratual estratégico: uma necessidade no contexto atual.** Os casos concretos apresentados evidenciam que empresas que se anteciparam a possíveis impactos tarifários – por meio de cláusulas bem redigidas, compartilhamento de custos, ou planos de contingência – conseguiram mitigar os efeitos adversos de forma mais eficiente.

Assim, investir em um planejamento contratual estratégico pode não só ser um diferencial competitivo, como também, em certos casos, uma medida necessária para garantir a viabilidade e a sustentabilidade de um negócio.

- Para além disso, concretamente, foi possível apreender determinadas **práticas contratuais** doravante sintetizadas **que podem, em tese, contribuir para o endereçamento e/ou a prevenção de determinadas questões contratuais** que possam surgir no contexto de acentuação de medidas unilaterais comerciais (e, analogamente, de medidas unilaterais de outras naturezas):
- **Contextualizar cláusulas ao ambiente político-comercial atual:** incluir termos específicos relacionados a tarifas, sanções, barreiras comerciais e políticas públicas nas cláusulas de força maior, *hardship* e MAC, por exemplo, pode contribuir para fornecer maior segurança jurídica às partes contratantes.
- **Definir gatilhos objetivos para aplicação de cláusulas:** estabelecer critérios claros (ex.: aumento tarifário acima de 10%) para permitir a aplicação de mecanismos de revisão, suspensão ou rescisão contratual pode ser uma estratégia que também contribui para maior previsibilidade contratual.
- **Prever fórmulas de precificação flexíveis:** outra estratégia possível seria utilizar cláusulas de reajuste com base em índices ou variáveis que reflitam variações tarifárias, cambiais ou aduaneiras, protegendo o equilíbrio econômico do contrato.
- **Incluir cláusulas de alteração legislativa e normativa:** delimitar o que constitui uma “mudança relevante na lei” e prever seus efeitos automáticos sobre o contrato (ex.: extensão de prazo, reequilíbrio econômico) podem ser cuidados relevantes para garantir maior clareza e precisão ao escopo de aplicação de determinadas cláusulas contratuais.
- **Avaliar o uso estratégico de cláusulas MAC:** especialmente em operações de M&A e de financiamento, prever que alterações drásticas no ambiente comercial (como tarifas elevadas) possam configurar evento adverso relevante pode ser uma estratégia interessante para conferir maior previsibilidade em dada operação.

- **Utilizar o princípio do *hardship* como ferramenta de renegociação:** mesmo sem cláusula expressa, poder-se-ia, caso as condições sejam favoráveis, explorar a possibilidade de aplicação dos Princípios do UNIDROIT para renegociar contratos excessivamente onerosos devido a fatores externos.
- **Investir em planos de contingência e análise de cenários:** no atual cenário, recomenda-se mapear riscos tarifários e adotar modelos de resposta adaptáveis, como mudanças de fornecedores, renegociação com parceiros ou revisão da cadeia de suprimentos.
- **Acompanhar mudanças legislativas e políticas de comércio exterior:** contratos internacionais devem ser geridos com monitoramento constante de medidas unilaterais adotadas por governos, especialmente em contextos instáveis como o atual.

Bibliografia

AUDE, Mauricio. *O tarifação de Trump e a revisão de contratos internacionais*. ConJur – Consultor Jurídico, 14 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-14/o-tarifaco-de-trump-e-a-revisao-de-contratos-internacionais/>. Acesso em: 14 set. 2025.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *Contratos internacionais*. São Paulo: Lex Editora, 2010.

BRASIL. *Decreto nº 8.327, de 16 de outubro de 2014*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8327.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE CONTRATOS DE COMPRA E VENDA INTERNACIONAL DE MERCADORIAS (CISG). Viena, 11 abr. 1980. Disponível em: <https://ciscg-online.org/ciscg-article-by-article/part-3/art.-79-ciscg>. Acesso em: 17 set. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). *Addressing threats to the United States by the government of Brazil*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/addressing-threats-to-the-us/>. Acesso em: 22 set. 2025.

FINKENSTADT, Daniel J.; HANDFIELD, Robert; MILLER, Jason. *How contracts can help firms navigate the uncertainty of global tariffs*.

Harvard Business Review, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://hbr.org/2025/04/how-contracts-can-help-firms-navigate-the-uncertainty-of-global-tariffs>. Acesso em: 14 set. 2025.

FORTUNE. *Walmart's answer to tariffs was to pressure Chinese suppliers to lower costs*. 12 mar. 2025. Disponível em: <https://fortune.com/2025/03/12/walmart-tariffs-china-united-states-consumer-prices/>. Acesso em: 17 set. 2025.

HITHAISHREE, D. N.; YADAV, Shobha. *Contractual risk and responsibility in the post-COVID paradigm*. International Journal of Human Rights Law Review, v. 4, 2025. Disponível em: <https://www.humanrightslawreview.in/archives/>. Acesso em: 14 set. 2025.

ÍNDIA. *M/S Halliburton Offshore Services Inc. vs Vedanta Limited & Anr.*, O.M.P. (I) (COMM) No. 88/2020. Tribunal Superior de Delhi, 29 maio 2020. Disponível em: <https://indiankanoon.org/doc/123403504/>. Acesso em: 17 set. 2025.

LEXISNEXIS. *Frustration definition*. LexisNexis UK. Disponível em: <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/frustration>. Acesso em: 14 set. 2025.

LORENZON, Filippo. *UNCTAD training course on implications of the COVID-19 pandemic for commercial contracts: frustration and force majeure in the sale on contract: of any use for Covid-19?* UNCTAD, 2020. Disponível em: https://unctad.org/system/files/information-document/Day_1_Session_3_Frustration_and_force_majeure_Synopsis.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

MCNAIR, Damian. *Material adverse change clauses*. In: *Investing in infrastructure. International best legal practice in project and construction agreements*. PwC, 2016. Disponível em: <https://www.pwc.com.au/legal/assets/investing-in-infrastructure/iif-38-material-adverse-change-clauses-feb16-3.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025.

NAIR, Devika. *Volkswagen to introduce 'import fee' on tariff-hit cars*, WSJ reports. Reuters, 3 abr. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/volkswagen-introduce-import-fee-tariff-hit-cars-wsj-reports-2025-04-03/>. Acesso em: 14 set. 2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: teoria geral das obrigações*. 25. ed. rev. e atual. por Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. II.

PRACTICAL LAW. *General Contract Clauses: Tariffs (Price Adjustment)*. Practical Law – Thomson Reuters. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-046-6501?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-046-6501?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true). Acesso em: 14 set. 2025.

REUTERS. *Walmart continues to push Chinese suppliers to cut prices, Bloomberg News reports*. Reuters, 2 abr. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/retail-consumer/walmart-continues-push-chinese-suppliers-cut-prices-bloomberg-news-reports-2025-04-02/>. Acesso em: 14 set. 2025.

TANI, Nadine Yasumi Macedo. *Aplicabilidade da cláusula MAC no Brasil e no mundo*. São Paulo: Insper, 2018.

UNIDROIT. *Principles of international commercial contracts – 2010*. Rome: International Institute for the Unification of Private Law, 2010. Disponível em: <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2010/chapter-6-section-2/#1623694323415-30641944-9988>. Acesso em: 14 set. 2025.

VENOSA, Sílvio de S. *Direito civil: contratos*. v. 3. 25. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. ISBN 9786559776788. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776788/>. Acesso em: 14 set. 2025.

MENSURANDO OS IMPACTOS NO BRASIL DAS TARIFAS APLICADAS PELOS EUA

Vera Kanas¹

Sergio Goldbaum²

Resumo: As exportações brasileiras foram atingidas por tarifas adicionais por parte dos EUA a partir de abril de 2025, que chegam a 50% para grande parte dos produtos exportados pelo Brasil. Não há, até o momento, indicação de arrefecimento dessas tarifas ou de negociação que permita a redução das alíquotas ou a exclusão de produtos. Dessa forma, apresentamos uma metodologia que permite medir o impacto dessas medidas tarifárias sobre as exportações brasileiras e os mecanismos de reação do Brasil a essa nova realidade.

Palavras-chave: tarifas, exportações, unilateralismo, destruição de comércio, deflexão de comércio, deslocamento de comércio, retaliação, reciprocidade, medidas de apoio, sistema multilateral de comércio, Organização Mundial de Comércio

Abstract: Since April 2025, Brazilian exports have been subject to additional tariffs imposed by the United States, amounting to 50% on a substantial portion of the products exported by Brazil. To date, there has been no indication of any relaxation of these tariff measures, nor of negotiations that could lead to a reduction in the applicable rates or the exclusion of specific products. In this context, we propose a methodology to assess the impact of these tariff measures on Brazilian exports, as well as the potential mechanisms available to Brazil in response to this new reality.

¹ Vera Kanas é advogada especializada em Comércio Internacional, com mais de 20 anos de experiência, e sócia em VK Law. É mestre em Direito Econômico Internacional pela Université de Paris I Panthéon-Sorbonne (França) e doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP. Vera é pesquisadora sênior no Centro de Estudos de Geoeconomia do Comércio e Investimentos Internacionais da FGV-SP, e membro da Diretoria do ABCI Institute, em Washington DC.

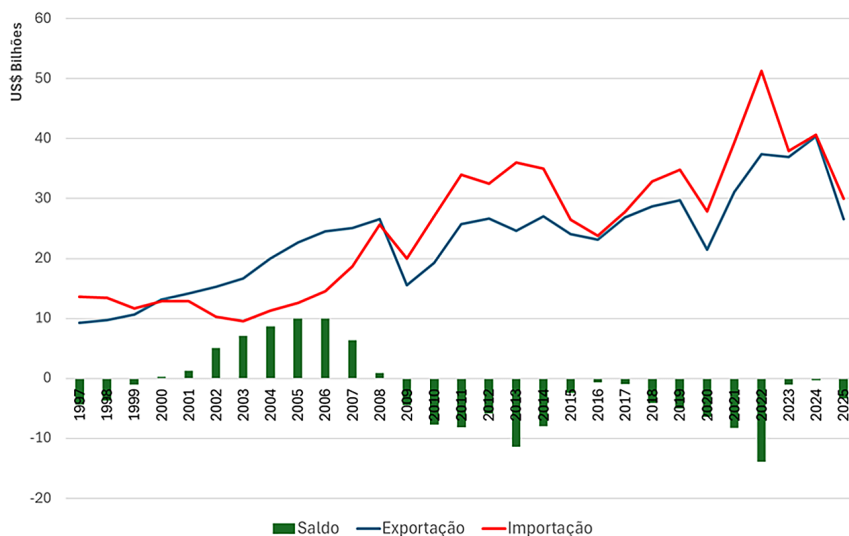
² Sergio Goldbaum é Doutor e Mestre em economia pela FGV-SP e economista pela FEA-USP. Atualmente é professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas em Brasília. Sócio da GPM Consultoria Econômica e membro da Diretoria do ABCI Institute, em Washington DC.

Keywords: Tariffs, Exports, Unilateralism, Trade Destruction, Trade Deflection, Trade Diversion, Retaliation, Reciprocity, Support Measures, Multilateral Trading System, World Trade Organization.

1. Introdução: as medidas tarifárias que atingiram o Brasil em 2025

Historicamente, os Estados Unidos (EUA) 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 mantêm contínuo superávit desde 2009.

Gráfico 1: Balança Comercial Brasil-EUA, 1997-2025



Fonte: ComexStat

A partir da década de 2010, os EUA passaram a contestar o sistema multilateral de comércio, questionando decisões do Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC), criticando a falta de conformidade da China ao livre mercado e apontando os

impactos negativos do livre comércio sobre os norte-americanos. Desde 2016, ainda no governo Obama, os EUA passaram a bloquear a eleição de novos membros do Órgão de Apelação, e desde 2019, 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, representou a inflexão para uma política comercial mais agressiva, focada em tarifas e sanções econômicas visando coagir outros países a adotarem determinados comportamentos e para proteger a indústria dos EUA.

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 manteve as medidas comerciais adotadas no governo Trump, sobretudo contra a China, em nome da proteção dos trabalhadores dos EUA e da proteção de minorias discriminadas pelo governo chinês; mas sua política industrial adotou prioritariamente subsídios à produção doméstica, como o *Chips and Science Act* e o *Inflation Reduction Act*.

A utilização das medidas comerciais como arma política e geopolítica voltou a se intensificar 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 (2025) 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 para os EUA estão sujeitas a uma série de tarifas mais altas a saber:

- **Tarifa Recíproca** - Executive Order (EO) 14257 – Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to rectify trade practices that contribute to large and persistent annual United States Goods Trade Deficits – 02.04.2025³, que tem por base legal uma Emergência Nacional decretada pelo Presidente nos termos da International Emergency Economic

³ Vide <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14257-regulating-imports-with-reciprocal-tariff-rectify-trade-practices>. Acesso em 15 de setembro de 2025.

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. O Brasil foi atingido por uma tarifa de 10% adicional à tarifa MFN (Nação Mais Favorecida) não aplicável a determinados produtos, como celulose, além daqueles que estão cobertos por tarifas estabelecidas pela Section 232 do Trade Expansion Act de 1962.

- **Tarifa específica para o Brasil** – EO 14323 - *Addressing threats to the United States by the Government of Brazil* – 30.07.2025⁴, que tem por base por base legal uma Emergência Nacional decretada pelo Presidente nos termos da IEEPA em razão das políticas, práticas e atos do Governo do Brasil que ameaçam a segurança nacional, a política externa e a economia dos EUA. As exportações brasileiras passaram a estar sujeitas à tarifa de 40% adicional à tarifa MFN e à tarifa prevista na EO 14257. Estão excluídos os produtos cobertos por tarifas estabelecidas pela *Section 232* do *Trade Expansion Act* de 1962 e uma série de outros produtos, como 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. A lista de exceções contempla 694 linhas do Sistema Harmonizado de Tarifas com 8 dígitos (HTS-8).
- **Tarifas resultantes de investigações conduzidas no âmbito da Seção 232 do Trade Expansion Act de 1962**, com o propósito de determinar o efeito das importações de determinados produtos sobre a Segurança Nacional dos EUA. Há tarifas atualmente impostas aos seguintes produtos (oriundos do Brasil e de outras origens): aço e alumínio e produtos de aço e alumínio (50%), automóveis e lista de autopeças (25%); e há investigações abertas em relação aos seguintes produtos⁵: cobre, madeira, semicondutores,

⁴ Disponível em <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/addressing-threats-to-the-us/>. Acesso em 15 de setembro de 2025.

⁵ Vide <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>. Acesso em 15 de setembro de 2025.

produtos farmacêuticos, caminhões, minerais críticos, aeronaves comerciais, polisilício, sistemas de aeronaves não tripuladas e turbinas eólicas.

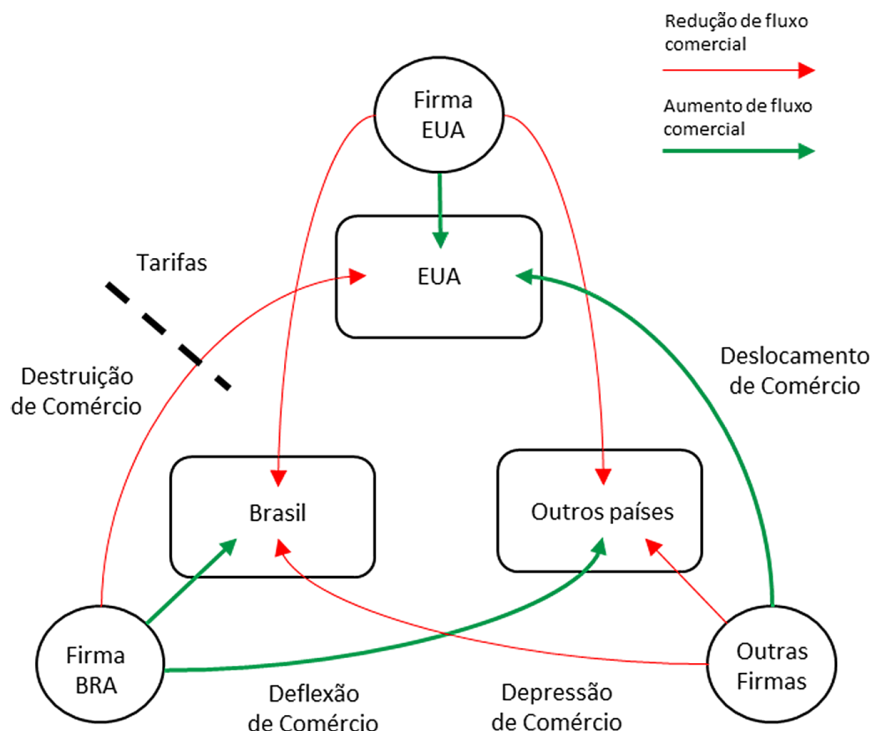
- **Tarifas resultantes da investigação conduzida no âmbito da Seção 301 do Trade Act de 1974**, iniciada em 15 de julho para determinar se determinadas medidas e práticas adotadas pelo Brasil prejudicam a competitividade de empresas dos EUA, em que são questionados, entre outros, desmatamento, o sistema pix, a tarifa aplicada às importações de etanol, etc. Não se sabe, nesse momento, o escopo da aplicação dessas tarifas, nem as alíquotas.

Não há, até o momento, indicação de arrefecimento dessas tarifas, ou de negociação que permita a redução das alíquotas ou a exclusão de produtos. Dessa forma, o presente artigo pretende: (i) propor uma metodologia para medir o impacto dessas medidas tarifárias às exportações brasileiras; e (ii) discorrer acerca dos mecanismos de reação por parte do Brasil até o momento (setembro de 2025).

2. Metodologia para medir o impacto das medidas tarifárias às exportações brasileiras

A Figura 1 abaixo sintetiza potenciais impactos comerciais decorrentes da imposição de tarifas de importação agressivas por parte dos EUA.

Figura 1: Impactos comerciais potenciais decorrentes da imposição de tarifas de importação por parte dos EUA incidente sobre importações originárias do Brasil



Fonte: adaptado de Bown e Crowley (2004)

Conforme a Figura 1, o impacto direto da adoção de tarifas agressivas por parte dos EUA é a “Destruição do Comércio” nas exportações do Brasil para os EUA. As exportações brasileiras que eram originalmente destinadas ao mercado dos EUA são parcialmente defletidas (“Deflexão de Comércio”) para o mercado doméstico brasileiro e parcialmente para outros países.

Por outro lado, as importações dos EUA originárias do Brasil podem ser deslocadas (“Deslocamento de Comércio”) para outros destinos. Finalmente, a redução das exportações brasileiras para os EUA pode resultar na redução das importações brasileiras originárias do resto do mundo (“Depressão de Comércio”).

As tabelas abaixo mostram os efeitos imediatos das medidas protecionistas adotadas pelo governo Trump contra as importações

originárias do Brasil. As fontes das informações são os *datawebs* do *United States International Trade Commission* (USITC), que está atualizado até o mês de julho de 2025, e o do ComexStat do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio do Brasil, com informações atualizadas até agosto de 2025. As importações são divididas entre aquelas que estão sujeitas às novas tarifas (“Tarifa”) e as que estão na lista de isenções (“Isenções”).

2.1. Destruição de Comércio

A Tabela 1 mostra que as isenções concedidas na EO 14323 de 30 de julho de 2025 representaram 43,4% das exportações brasileiras aos EUA ao longo do ano de 2024. A tabela também indica que as exportações brasileiras aos EUA acumuladas de janeiro a julho de 2025 aumentaram 8,7% em relação ao mesmo período em 2024. Esse aumento pode ser visto como um “efeito antecipação”, no qual os importadores dos EUA aumentaram as importações antes das tarifas com o objetivo de mitigar seus efeitos no curto prazo. Esse efeito foi maior no subconjunto de produtos não isentos, isto é, os que não foram considerados “sensíveis” pelas autoridades dos EUA.

Tabela 1: Destruição de Comércio I – Jan-Jul 2025 comparado com mesmo período em 2024 (US\$ 000s)

	2024	2024 Jan-Jul	2025 Jan-Jul	Var% 2025/2024
	(A)	(B)	(C)	(C)/(B)-1
EXPORT BRASIL-EUA ("TARIFAS")	23.948.673	13.721.306	15.653.899	14,1%
EXPORT BRASIL-EUA ("ISENÇÕES")	18.399.738	10.240.360	10.389.599	1,5%
EXPORT BRASIL-EUA TOTAL	42.348.411	23.961.667	26.043.497	8,7%
PART% ISENÇÕES	43,4%	42,7%	39,9%	

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do USITC.

Entretanto, a Tabela 2 mostra que as importações dos produtos isentos em julho de 2025 aumentaram significativamente, em 26,5%, quando comparadas com o mês imediatamente anterior (junho de 2025). Quando comparado com julho de 2024, o aumento de importações foi mais equilibrado entre os dois subgrupos.

Tabela 2: Destruição de Comércio II – Jul 2025 comparado a Jun 2025 e Jul 2024 (US\$ 000s)

	2025 Jul	2025 Jun	Var% Jul/Jun	2024 Jul	Var% 2025/2024
	(A)	(B)	(A)/(B)-1	(D)	(A)/(D)-1
EXPORT BRASIL-EUA ("TARIFAS")	2.236.210	2.169.525	3,1%	1.984.413	12,7%
EXPORT BRASIL-EUA ("ISENÇÕES")	1.795.947	1.420.223	26,5%	1.553.357	15,6%
EXPORT BRASIL-EUA TOTAL	4.032.157	3.589.748	12,3%	3.537.769	14,0%
PART% ISENÇÕES	44,5%	39,6%		43,9%	

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em dados do USITC

2.2. Deslocamento de comércio

A Tabela 3 mostra que as importações dos EUA de produtos do grupo “Tarifa” originárias do Brasil e do Resto do Mundo aumentaram de maneira equilibrada entre junho e julho de 2025, sugerindo que ainda não há evidência clara de deslocamento de comércio.

Tabela 3: Deslocamento de Comércio, Junho-Julho 2025 (US\$ 000s)

	2025 July	2025 June	Var%
IMPORT EUA ORIGEM BRA “TARIFA”	2.236.210	2.169.525	3,1%
IMPORT EUA ORIGEM RESTO DO MUNDO “TARIFA”	199.731.332	189.740.909	5,3%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do USITC

2.3 Deflexão de Comércio

A Tabela 4 mostra, a partir de dados do ComexStat do MDIC, que as exportações brasileiras para os EUA caíram 28% entre julho e agosto de 2025. A forte queda deve ser atribuída tanto ao impacto das tarifas como também ao efeito de antecipação observado na seção anterior. A tabela também mostra que as exportações brasileiras para o resto do mundo *também* caíram, em intensidade menor, -4,3%, sugerindo dificuldade para o país defletir suas exportações para outros mercados.

Tabela 4: Exportações Brasileiras, Julho-Agosto 2025 (US\$ 000s)

2025 (US\$ milhões)	Julho	Agosto	Var %
Estados Unidos	3.822	2.762	-27,7%
Resto do Mundo	28.303	27.099	-4,3%
Total Geral	32.125	29.861	-7,0%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do ComexStat

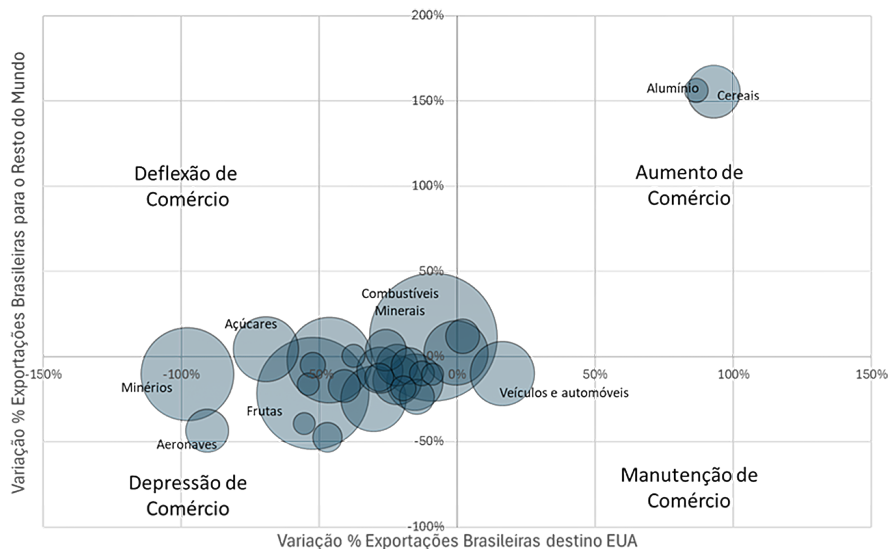
Finalmente, o Gráfico 2 compara a variação percentual das exportações brasileiras para os EUA entre julho e agosto de 2025 com a variação percentual das exportações para outros destinos no mesmo período, em US\$ milhões.

Para permitir a visualização, foram selecionadas apenas as mercadorias dos 30 principais capítulos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). O eixo horizontal representa a variação das exportações brasileiras para os EUA, no eixo vertical, a variação das exportações brasileiras para o Resto do Mundo. O tamanho da circunferência indica a importância relativa das exportações totais nos dois meses, em US\$ milhões.

Observa-se no quadrante superior esquerdo deflexão de comércio em Combustíveis minerais (NCM 27; var% destino EUA de -9% e var% destino Resto do Mundo de +12%) e Açúcares (NCM 17; -69% e +4%). No quadrante inferior esquerdo, observa-se que para Minérios (NCM 26; -98% e -10%), Aeronaves (NCM 88; -91% e -43%) e Frutas (NCM 12; -52% e -21%), houve depressão de comércio, isto é, redução de comércio tanto em relação aos EUA como em relação ao Resto do Mundo.

No caso de Veículos Automotores (NCM 87; +16% e -10%), houve redução das exportações para o Resto do Mundo e pequeno aumento de exportações para os EUA. Finalmente, para Alumínio (NCM 76; +87% e +156%) e Cereais (NCM 10; +93% e +156%), houve inesperados aumentos das exportações para ambos os destinos.

Gráfico 2: Variação % de exportações BRA-EUA e BRA-Resto do Mundo, julho-agosto de 2025



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do ComexStat.

Deve-se ressaltar que, como os valores são monetários, embutem também variações dos preços dos produtos no mercado internacional. Mas é visível que a maioria dos capítulos da amostra apresentou depressão de comércio, isto é, queda das exportações tanto para os EUA quanto para os demais países.

3. Mecanismos de reação por parte do Brasil

Considerando o disposto acima, 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.

3.1. Arcabouço regulatório para retaliação

O Brasil promulgou, em 14 de abril, a Lei nº 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 que 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 violem 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 nº 12.551, de 14 de julho de 2025, regulamentou a Lei nº 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 do 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.

3.2. Medidas de apoio aos exportadores impactados

Considerando as diversas tarifas acima, 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 Entrepósito 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 nº 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 garantidores⁶.

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

⁶ 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.

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.

A regulamentação que permite a implementação das medidas de suporte está em fase de elaboração.

A Portaria Conjunta MF/MDIC nº 17, de 22 de agosto de 2025, dispõe sobre os critérios de priorização para os destinatários das medidas de apoio do Plano Brasil Soberano, em particular linhas de financiamento e garantias com condições especiais, quais sejam: terem sido afetados pelas tarifas adicionais de 40%, e cujo percentual de faturamento bruto decorrente dessas exportações represente, no mínimo, 5% do faturamento da empresa no período entre julho de 2024 e junho de 2025. Empresas que tiveram comprometidos mais de 20% do faturamento, e empresas com receita inferior a R\$300 milhões, serão mais beneficiados.

Para garantir que o auxílio chegue aos exportadores efetivamente afetados, a Portaria Conjunta MDIC/MF nº 4, de 11 de setembro de 2025 tornou pública a lista de itens tarifários contendo os produtos sujeitos à tarifa adicional de 40%⁷.

2.3. Recurso ao Sistema de Solução de Controvérsias

A Resolução CEC nº 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 OMC 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 consultas⁸, 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 301⁹.

⁷ A lista de produtos afetados e possivelmente afetados está em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/brasil-soberano>. Acesso de 15 de setembro de 2025.

⁸ Documento WT/DS640/1G/L/1579, de 11 de agosto de 2025. Disponível em www.wto.org.

⁹ O Brasil cita, mais especificamente, as seguintes normas:

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

-
- 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

- Artigo I do GATT 1994 – Nação Mais Favorecida: porque, ao isentar certos parceiros comerciais dos EUA da aplicação de tarifas adicionais, enquanto impõe essas tarifas adicionais a determinados produtos brasileiros, os EUA deixam de estender imediata e incondicionalmente aos produtos do Brasil uma “vantagem, favor, privilégio ou imunidade” concedida pelos EUA “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 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 agosto¹⁰, 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”.

¹⁰ Documento WT/DS640/2, de 18 de agosto de 2025. Disponível em www.wto.org.

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.

4. Conclusão

Apesar de mais de 15 anos seguidos de superávit comercial dos EUA nas transações com o Brasil, as exportações brasileiras para os EUA foram alvo de fortes medidas protecionistas por parte do governo Trump, especialmente após o anúncio das tarifas específicas no início de julho de 2025, e que entraram em vigor no início de agosto do mesmo ano. A Ordem Executiva 14323 anunciava a aplicação de tarifa adicional de 40% às exportações brasileiras, mas isentava 694 linhas tarifárias HTS-8, produtos que foram considerados “sensíveis” aos interesses dos EUA.

Baseados em modelo adaptado de Bown e Crowley (2006), identificamos 4 efeitos potenciais das tarifas anunciadas: destruição de comércio, deflexão de comércio, deslocamento de comércio e depressão de comércio. Usando dados do USITC, mostramos que até julho de 2025 (dado mais recente divulgado até setembro de 2025), não havia evidência de destruição e de deslocamento de comércio, e atribuímos o fato a um efeito antecipação, isto é, ao aumento das importações dos EUA de produtos brasileiros às vésperas da aplicação da sobretaxa, especialmente em relação aos produtos considerados “sensíveis”.

Por outro lado, usando dados mais recentes (até agosto de 2025) do ComexStat do MDIC, mostramos que tem prevalecido depressão de comércio, isto é, redução das exportações tanto ao destino EUA como aos demais países do mundo.

Na sequência, apresentamos os principais instrumentos em consideração pelo governo brasileiro, incluindo medidas retaliatórias, medidas de apoio aos setores afetados e, finalmente, o recurso ao Sistema de Resolução de Controvérsias da OMC.

O devido acompanhamento dessa evolução permitirá que a Camex e demais órgãos do Governo Brasileiro reajam de maneira mais eficaz, seja por meio da retaliação ou de ações perante a OMC, seja por meio de ações de suporte aos exportadores brasileiros.

Bibliografia

Bown, Chad P. and Crowley Meredith A.: **Trade deflection and trade depression**. Journal of International Economics, Volume 72, Issue 1, 2007, Pages 176-201, ISSN 0022-1996, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2006.09.005>. Acesso em 25/09/2025.

Trump, Donald J. (2nd Term): 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. April 02, 2025. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project <https://www.presidency.ucsb.edu/node/376885>. Acesso em 25/09/2025.

Trump, Donald J. (2nd Term): Executive Order 14323 — Addressing Threats To The United States By The Government Of Brazil. July 30, 2025. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/addressing-threats-to-the-us/>. Acesso em 25/09/2025.

RANKING DE RISCOS E OPORTUNIDADES EM COMÉRCIO TRILATERAL: UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO ENTRE BRASIL, CHINA E EUA

Verônica Lazarini Cardoso¹

Pedro Salerno²

Mariana Elias Scalet³

Resumo: Este artigo propõe um ranking setorial para avaliar de riscos e oportunidades em setores econômicos a partir de alterações no comércio entre três países. O foco deste artigo é no comércio trilateral entre Brasil, China e EUA. Diante do agravamento das tensões comerciais entre as duas maiores economias globais, discute-se as potenciais oportunidades para a pauta exportadora brasileira e os riscos às importações por desvios de comércio de uma eventual redução do comércio entre EUA e China. Os resultados do ranking revelam que as principais oportunidades para o Brasil se concentram em commodities como açúcares e derivados, minérios e escórias, café, especialmente voltadas ao mercado chinês. Por outro lado, os riscos são mais diversificados, atrelados a bens de capital (máquinas e equipamentos), bens intermediários (plásticos, aços, químicos, alumínio) e bens finais (brinquedos, artigos esportivos e vestuário) com potenciais impactos na competitividade da indústria nacional.

Palavras-chave: Comércio internacional, Barreiras tarifárias, Desvio de comércio, Política comercial.

Abstract: This article proposes a ranking to assess risks and opportunities in economic sectors arising from changes in trade among three countries. The analysis focuses on trilateral trade between Brazil, China, and the United States. In light of the escalating trade tensions between the two largest global economies, the article discusses potential opportunities for Brazil's exports and the risks to imports due to trade diversion resulting from a possible reduction in USA-China trade. The results

¹ Economista pela UFMG e Mestre em Economia Aplicada pelo PPGE/UFJF. Atua como Diretora na LCA Consultoria Econômica.

² Economista pela UFG e Mestre em Economia pela FEA-USP. Atua como Gerente de Projetos na LCA Consultoria Econômica.

³ Economista pela PUC-SP e bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Atua como Economista na LCA Consultoria Econômica.

show that Brazil's main opportunities are concentrated in commodities such as sugar and derivatives, ores and slag, and coffee, especially to the Chinese market. In contrast, the risks are more diversified, linked to capital goods (machinery and equipment), intermediate goods (plastics, steel, chemicals, aluminum), and final goods (toys, sporting goods, and apparel), with potential impacts on the competitiveness of Brazil's domestic industry.

Keywords: International trade, Tariff barriers, Trade diversion, Trade policy.

1. Introdução

No começo dos anos 2000, os Estados Unidos (EUA) eram o principal destino das exportações brasileiras, em apertada disputa com os países da União Europeia (UE), com cada um dominando cerca de 25% da pauta exportadora brasileira⁴. A China, neste mesmo período, apresentava participação reduzida, inferior a 5%. Contudo, com um crescimento exponencial de 20% ao ano entre 2000 e 2024, o país asiático superou há mais de uma década os parceiros comerciais tradicionais do Brasil e consolidou-se como principal destino das exportações, respondendo por 28% da pauta exportadora em 2024. Mesmo com redução na sua participação relativa, os EUA continuaram sendo importantes parceiros comerciais, respondendo por 12% das exportações brasileiras em 2024.

De modo similar ao observado nas exportações, a China também avançou de forma significativa como origem das importações. De 2000 a 2024, as importações chinesas cresceram em média 18% ao ano, passando a ser o principal fornecedor do Brasil em 2019 e atingindo 24% de participação na pauta importadora em 2024. Já os EUA, com aumento mais modesto de 5% ao ano no mesmo período, representaram 15% das importações brasileiras em 2024, sendo o segundo maior fornecedor.

A China e os EUA figuram, portanto, como os dois principais parceiros comerciais do Brasil, correspondendo conjuntamente por 40% tanto das exportações quanto das importações do país (2024). Cabe ressaltar que o comércio Brasil-China é marcado por superávits expressivos para o Brasil com média de 37 bilhões de dólares nos

⁴ Dados da pauta exportadora e importadora do Brasil foram extraídos do Comex Stat - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

últimos 5 anos; enquanto o fluxo comercial Brasil-EUA é deficitário desde 2009, com déficit médio de 6 bilhões de dólares no mesmo período.

EUA e China têm passado por um crescente conflito comercial, originário na primeira presidência de Trump nos EUA (2017-2021), continuando na administração Biden (2021-2025) e escalonando de forma significativa no início da segunda administração Trump, em 2025. O novo governo Trump tem sido marcado por uma agressiva política comercial, com elevações tarifárias expressivas aplicadas a diversos países. Para a China, em específico, as tarifas anunciadas atingiram nível de três dígitos, após retaliações e aumentos tarifários de ambos os lados⁵.

Neste contexto, um ponto relevante das discussões de política econômica brasileira são as potenciais oportunidades para a pauta exportadora brasileira e os riscos para as importações que possam decorrer de uma redução do comércio EUA-China. A preocupação mais recorrente é do “desvio” de exportações EUA-China para o Brasil, com potenciais efeitos de redução de competitividade interna da indústria brasileira. Não se deixa de falar também de oportunidades para o setor exportador brasileiro, considerando a relevância dos mercados consumidores chinês e americano.

Redirecionamentos do fluxo de comércio devido a alterações bilaterais entre EUA-China têm efeitos relevantes sobre o mercado mundial, com reflexos sobre o mercado brasileiro, em função do expressivo nível de comércio entre os dois países: em 2024, comercializaram entre si 574 bilhões de dólares (sendo 75% de exportações chinesas aos EUA e 25% de exportações dos EUA à China). Esse montante é 2,2 vezes superior às importações totais brasileiras e 1,7 vezes maior do que o total das exportações, considerando todos os países com relações comerciais com o Brasil.

Não se ignora o fato de que o Brasil também passa, no ano de 2025, por um levante tarifário significativo por parte dos EUA. O chamado “tarifaço”, anunciado no início de julho de 2025, elevou para 50% as

⁵ As tarifas adicionais no comércio entre EUA e China, que podem atingir 125%, estão suspensas até novembro de 2025, enquanto os países continuam em negociações. PIIE – Peterson Institute for International Economics. *Trump's trade war timeline: a to-date guide*. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/trumps-trade-war-timeline-20-date-guide>. Acesso em: 10/09/2025.

tarifas dos EUA sobre produtos brasileiros. Porém, a oficialização do decreto, algumas semanas após o anúncio, foi acompanhada de uma lista de isenção fixando tarifas de 10% para produtos que representam 44,6% das exportações brasileiras aos EUA.

O presente artigo propõe uma metodologia para avaliar o comércio entre os três países por meio do ***Ranking de Riscos e Oportunidades em Comércio Trilateral***. Este artigo focará nos principais parceiros do Brasil de modo a examinar exclusivamente as oportunidades e riscos do Brasil no contexto do conflito EUA-China. Também serão feitas ressalvas às oportunidades para as exportações brasileiras em decorrência de novos níveis tarifários aplicados em agosto de 2025 ao Brasil pelos EUA.

2. Metodologia

A análise utiliza como base de dados o Comex Stat (fluxos comerciais do Brasil) e o U.S. Census Bureau (fluxo comercial entre EUA e China), tendo o ano de 2024 como referência. O *ranking* é construído para os 97 capítulos da agregação setorial do Sistema Harmonizado (2 dígitos), permitindo avaliar oportunidades e riscos para cada setor.

As oportunidades são calculadas para os casos em que o Brasil apresenta superávit comercial no produto, enquanto só há risco quando o Brasil possui déficit do produto. Por simplicidade, considera-se que não há como um produto ser uma oportunidade de exportação quando o Brasil não o exporta e/ou é deficitário para este mesmo produto.

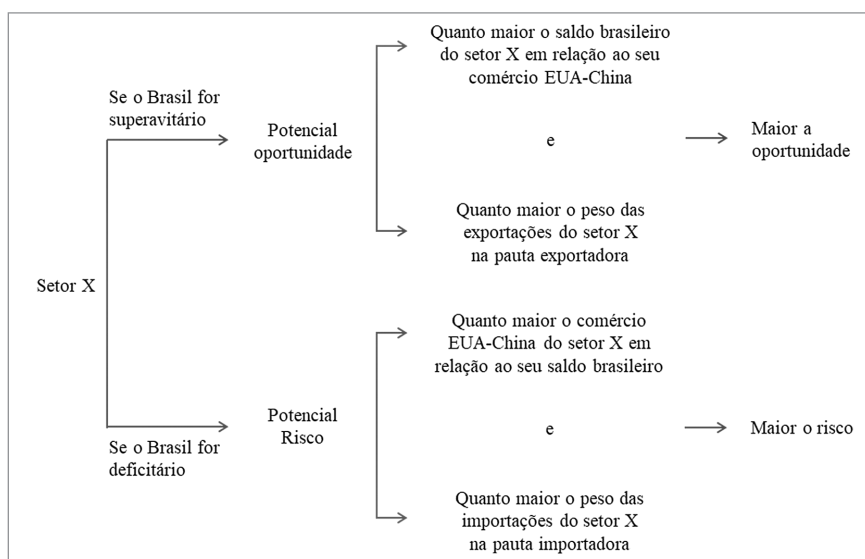
A partir disso, o grau de oportunidade, calculado para os produtos superavitários, é resultante da comparação entre o saldo da balança comercial brasileira e o comércio EUA-China daquele produto, considerando a importância do produto no total de exportações do Brasil. Já para o grau de risco, calculado para os produtos que o Brasil é deficitário, é feita a comparação entre o comércio EUA-China e o saldo da balança comercial brasileira daquele produto, considerando a sua importância nas importações totais do Brasil. De forma resumida:

- Oportunidades (para os setores superavitários): quanto o saldo da balança comercial brasileira do produto é superior ao comércio EUA-China deste mesmo produto, multiplicado pela sua participação (peso) nas exportações brasileiras.
- Riscos (para os setores deficitários): quanto o comércio

EUA-China do produto é superior ao saldo da balança comercial brasileira deste mesmo produto, multiplicado pela sua participação (peso) nas importações brasileiras.

Os resultados são ordenados de forma decrescente, sendo que os primeiros itens representam as maiores oportunidades e os últimos, os principais riscos. A Figura 1 ilustra o conceito de oportunidade e risco proposto e apresentado no *ranking*.

Figura 1 - Ilustração das oportunidades e riscos na metodologia do Ranking



Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

3. Resultados

A Tabela 1 apresenta os 15 produtos que representam as maiores oportunidades de expansão da pauta exportadora brasileira.

Tabela 1 - Ranking das 15 maiores oportunidades de exportações para o Brasil

Ordem	Setor
1	Açúcares e derivados
2	Minérios e escórias
3	Cafê, chá e especiarias
4	Carnes comestíveis
5	Grãos e sementes oleaginosas (soja)
6	Ferro-gusa, ferro e aço
7	Resíduos alimentares e rações
8	Pasta de madeira e recicláveis (celulose)
9	Combustíveis e óleos minerais
10	Cereais
11	Tabaco manufaturado
12	Algodão
13	Animais vivos
14	Conservas de vegetais e frutas
15	Metais preciosos e joias

Fonte: Comex Stat e U.S. Census Bureau. Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

O *ranking* das principais oportunidades ao Brasil é marcado pela presença de itens tipicamente classificados como *commodities*. Tratam-se de produtos relativamente homogêneos comercializados em grandes volumes e por vezes utilizados como insumos em cadeias produtivas. Os 15 principais destaques corresponderam conjuntamente a 75% das exportações brasileiras em 2024.

A maior oportunidade brasileira por este *ranking* se encontra na exportação de açúcares e seus derivados. Este é atualmente importante na pauta exportadora brasileira, sendo o 5º item mais exportado em 2024. O percentual de açúcar e derivados com destino ao EUA e à China foi de apenas 11% das exportações brasileiras, indicando o espaço de oportunidade para o Brasil ampliar o seu fornecimento a esses países.

O segundo item é composto por minérios e escórias, que correspondem ao 3º principal produto exportado pelo Brasil. Em 2024, 61% das exportações brasileiras já eram destinadas ao mercado chinês, de modo que a principal oportunidade está relacionada ao crescimento de exportações aos EUA.

Café, chá e especiarias correspondem à terceira maior oportunidade em função da elevada demanda americana por estes produtos; entretanto, estes foram afetados pelo aumento tarifário imposto pelo governo dos EUA em agosto de 2025. Apesar disso, a crescente demanda chinesa por café⁶ representa uma nova oportunidade para o Brasil, inclusive para redirecionar exportações brasileiras do produto.

Para o caso destes três países, o *ranking* de oportunidades tende a se refletir mais no médio e longo prazo, uma vez que o conflito comercial entre EUA e China não é recente e apresenta perspectiva de ser duradouro. Por outro lado, a possibilidade de um conflito perene entre EUA e Brasil é mais limitada, resultando em efeitos sobretudo no curto prazo e sem configurar rearranjo expressivo e estrutural das cadeias produtivas.

Nesse contexto, diante dos novos níveis tarifários impostos pelos EUA às exportações brasileiras, oportunidades imediatas e de curto prazo correspondem à possibilidade do Brasil assumir a participação de mercado anteriormente atendida pelas exportações norte-americanas para a China. Essas oportunidades, portanto, são representadas pelos itens com demanda majoritariamente proveniente da China. Nesse sentido, destaca-se na lista de oportunidades (Tabela 1) os produtos minérios e escórias, carnes comestíveis, grãos e oleaginosas (com destaque para a soja), combustíveis e óleos minerais, pasta de madeira (celulose), cereais (com destaque para o milho) - cujo fluxo EUA-China é resultante principalmente da demanda chinesa.

A Tabela 2 apresenta os 15 produtos que representam os maiores riscos de aumento de importações feitas pelo Brasil e que são potencialmente as maiores ameaças para a competitividade dos produtores domésticos no mercado interno brasileiro.

⁶ NBC News. *China's stressed, overworked youth fuel coffee market surge*. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/news/world/china-stressed-overworked-youth-coffee-market-surge-rcna144402>. Acesso em: 10/09/2025.

Tabela 2 - Ranking dos 15 maiores riscos de importações para o Brasil

Ordem	Setor
1	Máquinas e aparelhos elétricos
2	Máquinas e reatores
3	Móveis e iluminação
4	Veículos terrestres
5	Plásticos e artefatos
6	Brinquedos e artigos esportivos
7	Instrumentos ópticos e médicos
8	Produtos de ferro e aço
9	Produtos farmacêuticos
10	Químicos orgânicos
11	Alumínio e artefatos
12	Vestuário de malha
13	Outros artefatos têxteis
14	Outros metais comuns
15	Vestuário não malha

Fonte: Comex Stat e U.S. Census Bureau. Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

Em contraste com a lista de oportunidades, o *ranking* de riscos apresenta uma distribuição setorial mais diversificada. No topo da lista estão bens de capital, que se destacam pelo maior valor agregado e por serem demandados como investimento pelas indústrias. Insumos intermediários, como produtos de ferro, aço e alumínio, e bens finais, como brinquedos, artefatos esportivos e vestuário, também integram a lista. Os 15 principais destaques corresponderam conjuntamente a 58% das importações brasileiras em 2024.

Os itens que encabeçam a lista, em 1º e 2º lugares, são compostos por maquinário e equipamentos, cujos principais produtos na importação brasileira são turbinas a gás, chips e microprocessadores, células fotovoltaicas, peças de transmissão mecânica (eixos, engrenagens, rolamentos e caixas de transmissão). Máquinas e reatores e Máquinas e aparelhos elétricos foram, respectivamente, os 1º e 3º itens mais importados pelo Brasil em 2024. Do total importado desses produtos, 38% teve como origem a China e 17% os EUA.

Para além dos bens de capital, também destacam-se riscos sobre bens intermediários utilizados em diversas cadeias produtivas como Plásticos e artefatos, Produtos de ferro e aço, Químicos orgânicos, Alumínio e artefatos. Esses produtos, que já apresentam volumes relevantes de importação, também possuem oferta nacional expressiva. Assim, os riscos de desvio de importações destes setores para o Brasil estão associados a potenciais efeitos na competitividade interna da indústria brasileira.

De fato, a preocupação com desvios no comércio internacional e com possíveis competições desleais é justificável uma vez que o comércio EUA-China desses 15 maiores riscos do *ranking* é aproximadamente 3 vezes superior às importações totais brasileiras desses itens. Em um exercício hipotético, se apenas 5% do fluxo comercial EUA-China desses 15 produtos fossem direcionados ao Brasil, o déficit comercial desses itens em conjunto aumentaria 19%, ilustrando o risco potencial imediato de desvio de comércio.

4. Conclusões

O *ranking* aqui apresentado propõe metodologia para avaliar riscos e oportunidades em relações trilaterais de comércio, sendo aplicada neste artigo para setores econômicos brasileiros frente aos novos níveis de tarifas envolvendo EUA e China.

As oportunidades de exportação para o Brasil são marcadas por bens tipicamente classificados como *commodities*. Entre as principais oportunidades de médio e longo prazo apontadas pelo *ranking* estão açúcares e derivados; minérios e escórias; café, chá e especiarias, nesta ordem. Para o curto prazo, destaca-se também produtos que apresentam demanda principalmente da China, em função do tarifaço americano ao Brasil, como carnes comestíveis, grãos e oleaginosas (com destaque para a soja), combustíveis e óleos minerais, pasta de madeira (celulose), cereais (com destaque para o milho). O café, embora tenha sua demanda principal nos EUA, também apresenta potencial de expansão diante das mudanças nos padrões de consumo na China.

As alterações nos níveis de fluxo comercial entre EUA e China também chamam atenção para o risco de “desvio” de comércio, com potencial aumento das importações brasileiras, preocupações quanto a práticas comerciais desleais e com efeitos potenciais sobre a competitividade da indústria brasileira. Principais riscos ao Brasil são mais diversificados setorialmente, envolvendo bens de capital (máquinas e aparelhos elétricos, máquinas e reatores) como também

bens intermediários (plásticos e artefatos, produtos de ferro e aço, químicos orgânicos, alumínio e artefatos) e bens finais (brinquedos, artefatos esportivos, vestuários).

O redesenho do comércio internacional em médio e longo prazo pode exigir tanto reformulações das cadeias globais quanto movimentos de internalização da produção. Como contraponto à atuação das grandes potências China e EUA, há espaço para fortalecer o multilateralismo, a exemplo do acordo Mercosul-União Europeia⁷. Internamente, ferramentas de curto prazo permitem reações a práticas comerciais unilaterais com a Lei de Reciprocidade e ofertas de linhas de crédito para exportadores afetados pelo tarifaço com o Plano Brasil Soberano. Em médio e longo prazo, o maior protecionismo global pode criar oportunidades para o fortalecimento da indústria doméstica, através de política industrial que dialogue proximamente da política comercial.

Referências Bibliográficas

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. *Comex Stat*. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 10/09/2025.

NBC NEWS. *China's stressed, overworked youth fuel coffee market surge*. 2024. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/news/world/china-stressed-overworked-youth-coffee-market-surge-rcna144402>. Acesso em: 10/09/2025.

PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS. *Trump's trade war timeline 2.0: An up-to-date guide*. 2025. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/trumps-trade-war-timeline-20-date-guide>. Acesso em: 10/09/2025.

U.S. CENSUS BUREAU. *USA Trade Online*. Disponível em: <https://www.census.gov/data.html>. Acesso em: 10/09/2025.

VALOR ECONÔMICO. *UE avança e submete o acordo com o Mercosul para aprovação dos países*. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaio/assis-moreira/coluna/ue-avanca-e-submete-o-acordo-com-o-mercosul-para-aprovacao-dos-paises.ghtml>. Acesso em: 15/09/2025.

⁷ Valor Econômico. *UE avança e submete o acordo com o Mercosul para aprovação dos países*. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaio/assis-moreira/coluna/ue-avanca-e-submete-o-acordo-com-o-mercosul-para-aprovacao-dos-paises.ghtml>. Acesso em: 15/09/2025.

NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL NORTE-AMERICANA E SUAS REPERCUSSÕES NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Umberto Celli Júnior¹

Luna Ferreira Coelho²

Resumo: O presente artigo examina a trajetória da política industrial dos Estados Unidos, destacando a transição do paradigma liberal/neoliberal para um modelo com explícita intervenção estatal. Embora políticas industriais não sejam novidade na história norte-americana — com exemplos que vão do *New Deal* às medidas “disfarçadas” do governo Reagan e aos programas pós-crise de 2008 —, a forma unilateral e agressiva adotada pela administração Trump marca uma ruptura significativa. A imposição de tarifas em larga escala, sobretudo contra a China, a ênfase no *reshoring* e nas cláusulas de “*Buy American*”, bem como a retórica de enfrentamento aos parceiros comerciais, revelam um afastamento dos princípios multilaterais que moldaram o sistema internacional no pós-guerra. Assim, o artigo analisa a política industrial trumpista sob duas perspectivas: como continuidade de uma tradição legítima de fortalecimento econômico e tecnológico, e como ruptura normativa que fragiliza a governança multilateral, gera tensões comerciais e ameaça a estabilidade das cadeias globais de valor.

Palavras-chave: Política industrial; Neoliberalismo; Protecionismo; Multilateralismo; Estados Unidos.

Abstract: This article examines the trajectory of the United States’ industrial policy, highlighting the transition from the liberal/neoliberal paradigm to a model of explicit state intervention. Although industrial policies are not new in U.S. history — with examples ranging from the New Deal to the “disguised” measures of the Reagan administration and the post-2008 crisis programs — the unilateral and aggressive approach adopted by the Trump administration represents a significant rupture. The imposition of large-scale tariffs, especially against China, the emphasis on *reshoring* and “*Buy American*” provisions, as well as the confrontational rhetoric toward trade partners, reveal a departure

¹ Professor titular de Direito Internacional da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP).

² Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP).

from the multilateral principles that shaped the post-war international system. Accordingly, this article analyzes Trumpist industrial policy from two perspectives: as a continuation of a legitimate tradition of economic and technological strengthening, and as a normative rupture that undermines multilateral governance, generates trade tensions, and threatens the stability of global value chains.

Keywords: Industrial Policy; Neoliberalism; Protectionism; Multilateralism; United States.

1. Introdução

Os Estados Unidos durante toda a sua história adotaram políticas industriais como instrumento essencial para estruturar sua base produtiva, apoiando setores estratégicos e assegurando a posição do país na economia global. Se durante grande parte do século XX prevaleceu a lógica financeira e de mercado associada a Wall Street — pautada pelo livre-comércio, pela globalização e pelo protagonismo do capital privado —, o cenário atual revela uma inflexão: as decisões de política econômica retornam ao centro de Washington, traduzindo-se em programas governamentais, subsídios diretos e tarifas protecionistas. Essa transição de eixo, de Wall Street a Washington, simboliza não apenas uma mudança de prioridades, mas também um novo paradigma geoeconômico, no qual o modelo neoliberal parece perder espaço para uma conduta de maior intervenção estatal na organização produtiva e tecnológica do país.

Nesse contexto, observa-se que, embora políticas industriais não sejam novidade na história estadunidense — com exemplos que vão do *New Deal* à política “disfarçada” do governo Reagan e aos programas de estímulo pós-crise de 2008 —, a forma como a administração Trump vem conduzindo esse processo marca uma ruptura significativa³. A adoção de tarifas em larga escala, em especial contra a China, a ênfase no *reshoring*⁴ e nos requisitos de “*Buy American*”, bem como a retórica

³ CRUZ, Sebastião C. Velasco e. 1945-1984: *ordem (e desordem) econômica internacional e nova estratégia comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec, 2009. (Cadernos Cedec, n. 82, Edição especial Cedec/INCT-INEU). Disponível em: <<https://cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CAD82.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2025

⁴ “Consiste no processo de trazer de volta para o país de origem as atividades de produção que haviam sido transferidas para o exterior, seja por meio de *offshoring* (países distantes) ou *nearshoring* (países próximos)” (Tradução livre). LIMA,

de enfrentamento aos parceiros comerciais, indicam uma guinada unilateral que tensiona o multilateralismo construído no pós-guerra.

Este artigo propõe-se a analisar a política industrial trumpista sob duas lentes complementares: primeiro, como continuidade de uma tradição econômica legítima de desenvolvimento nacional e fortalecimento tecnológico; segundo, como ruptura normativa que, ao descartar o multilateralismo, pode comprometer os mecanismos de regulação internacional, gerar tensões com parceiros comerciais, disparidades e efeitos adversos sobre cadeias globais de valor.

Ao longo do texto, será demonstrado que, embora a política industrial seja inerente à trajetória estadunidense, sua implementação atual parece insustentável e ameaça gerar mais custos do que benefícios no médio prazo, especialmente se mantida em isolamento em vez de integrada a uma governança internacional.

2. O paradigma neoliberal clássico

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo viveu um período de forte crescimento econômico, que durou aproximadamente três décadas. Esse tempo, conhecido como “Milagre Econômico”⁵, foi marcado por grandes transformações sociais. Nos Estados Unidos, a produção em massa, impulsionada pelo Fordismo e pelo Taylorismo, sistemas que, no início do século XX, ganharam um novo impulso e permitiram a universalização do automóvel. Outros fatores também contribuíram para a expansão e as mudanças da sociedade, como a modernização do campo com a adoção de novas tecnologias e defensivos agrícolas, e a entrada maciça de mulheres no mercado de trabalho. Além disso, a sociedade viu a expansão de políticas de proteção social e novas mudanças no padrão de consumo. O Toyotismo, um novo modelo de

Orlem Pinheiro de; MADURO, Márcia Ribeiro; CORREIA FILHO, Wladimir Leite; GONÇALVES, Hiram de Melo; SIMONETTI, Gabriele Roberto; AMORIM, Apolo. Logistics and Global Strategy: Impacts of Offshoring, Nearshoring and Reshoring on Supply Chains. Revista de Gestão - RGSA, São Paulo (SP), v. 19, n. 2, p. e011218, 2025. Disponível em: <https://rgsa.openaccesspublications.org/rgsa/article/view/11218>. Acesso em: 15 ago. 2025.

⁵ CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *1945-1984: ordem (e desordem) econômica internacional e nova estratégia comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec, 2009. (Cadernos Cedec, n. 82, Edição especial Cedec/INCT-INEU). Disponível em: <<https://cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CAD82.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2025.

produção que se desenvolveu no Japão no pós-guerra, se popularizou em todo o mundo nas décadas seguintes e influenciou o modo de produção das indústrias globais. Essa era de prosperidade transformou a economia e a sociedade, estabelecendo as bases para o mundo moderno⁶.

Nos Estados Unidos, em 1929, com a quebra da bolsa de valores de Nova York, a economia norte-americana que parecia viver seus tempos áureos entrou em recessão e o impacto foi sentido no globo. Era o fim do “Milagre Econômico” e o início do período denominado de “Grande Depressão”. A resposta estadunidense para esse fenômeno foi a criação da Lei Smoot-Hawley, aprovada pelo Congresso em 17 de junho de 1930, a qual elevou drasticamente as tarifas alfandegárias com o propósito de proteger o produtor americano contra práticas comerciais consideradas desleais por concorrentes externos⁷.

Pouco depois, em abril de 1933, ainda em meio à “Grande Depressão”, o então presidente Franklin D. Roosevelt determinou a desvalorização do dólar. O efeito combinado dessas medidas rigorosas de proteção comercial e das desvalorizações cambiais competitivas resultou na formação de blocos econômicos, na politização do comércio internacional e em uma redução significativa do seu volume. Na interpretação predominante da época, essa sequência de eventos levou à guerra, o que impulsionou a necessidade de recompor o sistema multilateral com a criação de instituições internacionais capazes de garantir a liberalização do comércio e a coordenação de políticas econômicas para evitar a repetição de um cenário similar⁸.

O governo de Ronald Regan (1981-1989), por sua vez, é conhecido pela robusta retórica de não intervenção estatal e tornou-

⁶ CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *1945-1984: ordem (e desordem) econômica internacional e nova estratégia comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec, 2009. (Cadernos Cedec, n. 82, Edição especial Cedec/INCT-INEU). Disponível em: <<https://cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CAD82.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2025.

⁷ BBC NEWS BRASIL. *Como tarifas dos EUA em 1930 arrasaram ainda mais a economia global e agravaram a Grande Depressão*. 8 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cj0zqnn4q9jo>>. Acesso em: 17 ago. 2025.

⁸ CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *1945-1984: ordem (e desordem) econômica internacional e nova estratégia comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec, 2009. (Cadernos Cedec, n. 82, Edição especial Cedec/INCT-INEU). Disponível em: <<https://cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CAD82.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2025.

se símbolo da implementação do modelo econômico neoliberal, supostamente pautado na desregulamentação e no livre-comércio. Na prática, essa rigidez no discurso do livre mercado foi acompanhada de uma “disfarçada” política industrial, a qual concentrou seus esforços na indústria de alta tecnologia e gastos militares, e utilizou-se de medidas comerciais protecionistas e definições expandidas dos termos “reciprocidade” e “práticas não razoáveis” para beneficiar a indústria norte-americana⁹.

Ainda sob a perspectiva da administração do Presidente Ronald Reagan, observou-se a implementação de políticas e agências que, por meio de uma atuação direta do Estado, visaram o incentivo e o fortalecimento de indústrias em setores predominantemente vinculados à alta tecnologia. Essa abordagem foi caracterizada por Robert Reich, em sua coluna de agosto de 1985 intitulada “*U.S. Reagan’s hidden ‘industrial policy’*” no *The New York Times*, como uma “política industrial disfarçada” que já se encontrava em curso desde o início daquela gestão.

A despeito da retórica de não intervenção estatal associada ao neoliberalismo, a administração Reagan desestimulou setores da indústria básica, como aço, automóveis, têxteis e produtos químicos em larga escala, enquanto incentivava o desenvolvimento de ramos de tecnologia de ponta. Estes incluíam informática, lasers, fibras ópticas, novos materiais, produtos de biotecnologia e, notadamente, a produção de novas armas para uso militar. O objetivo declarado era a substituição da indústria de menor valor adicionado por uma mais rentável, inovadora e, portanto, mais competitiva¹⁰.

Para viabilizar essa reestruturação industrial, o governo federal forneceu diversos subsídios fiscais a setores específicos, ampliou significativamente a aquisição de material militar e realizou gastos diretos, vinculados às esferas estaduais, com metas de crescimento para as indústrias almejadas. Essa intervenção estatal, embora “disfarçada”,

⁹ CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *1945-1984: ordem (e desordem) econômica internacional e nova estratégia comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec, 2009. (Cadernos Cedec, n. 82, Edição especial Cedec/INCT-INEU). Disponível em: <<https://cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CAD82.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2025.

¹⁰ YOUNG, Victor Augusto Ferraz. *Neoliberalismo Indústria e o Governo de Ronald Regan*. 1ª de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2022/11/01/neoliberalismo-industria-e-o-governo-de-ronald-regan/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

teve um papel fundamental no direcionamento e no apoio ao desenvolvimento de setores estratégicos da economia estadunidense¹¹.

Nos anos 2000 e após a crise financeira de 2007-2008, houve tentativas de reindustrialização e fortalecimento da tecnologia avançada com programas como o *Manufacturing Extension Partnership* e a *National Network for Manufacturing Innovation*, buscando recuperar a competitividade industrial dos EUA, inclusive com incentivos fiscais e políticas tecnológicas focadas em robótica, inteligência artificial e fabricação aditiva.

Em um resgate ao governo dos Estados Unidos entre 2017 e 2021, Lívio Ribeiro salienta que a estratégia de tarifação de Trump sobre o aço e o alumínio já havia sido implementada em sua primeira administração em 2018, resultando em retaliações de parceiros como União Europeia, China e Brasil. No caso do Brasil, o regime de cotas substituiu as tarifas com acordos que continuaram sob a administração Biden e só viriam a ser desfeitos no novo governo Trump¹².

Em sequência, a política de Biden, de acordo com Glauco Arbix, buscou ativamente remodelar e recriar a dinâmica econômica, em vez de simplesmente se adaptar às lógicas de mercado. Essa nova geração de políticas públicas visaria provocar um impacto significativo tanto na economia americana quanto na global. O governo Biden entendeu que a desaceleração econômica, que supostamente contribuiu para a vitória de Donald Trump em 2016, precisava ser revertida. Ao mesmo tempo, o avanço global da China, em suas vertentes econômica, tecnológica e militar, deveria ser contido¹³.

¹¹ CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *1945-1984: ordem (e desordem) econômica internacional e nova estratégia comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec, 2009. (Cadernos Cedec, n. 82, Edição especial Cedec/INCT-INEU). Disponível em: <<https://cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CAD82.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2025.

¹² AMANTÉA, Rose. “América grande novamente”: os prós e os contras da estratégia protecionista de Trump. *Gazeta do Povo*, 12 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/protecionismo-trump-pros-contra-eua/>>. Acesso em: 17 ago. 2025.

¹³ ARBIX, Glauco. A nova geração de política industrial do governo Biden. *Jornal USP*, 9 fev. 2023. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/a-nova-geracao-de-politica-industrial-do-governo-biden/>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

Ainda sob a perspectiva de Glauco Arbix,¹⁴ Washington entendia que a posição da China no mercado global foi alcançada em grande parte pela intensa absorção de conhecimento e tecnologia dos Estados Unidos e da Europa. Em resposta a esse cenário, observou-se o desenvolvimento de restrições comerciais, barreiras de defesa tecnológica e um forte movimento de *reshoring*.

Os três programas do governo Biden, em sua análise, teriam sido concebidos para potencializar o investimento público e, sobretudo, atrair e acelerar o investimento privado, e não para substituí-lo. Nesse sentido, grande parte do investimento público foi consolidada na forma de créditos fiscais para empresas. Além disso, os programas procuraram impulsionar mudanças no sistema legal e regulatório e facilitar a atuação dos governos estaduais, que, devido ao federalismo norte-americano, desfrutam de grande autonomia na definição de suas próprias regras¹⁵.

Atualmente, no segundo governo de Donald Trump, observa-se o rompimento com os princípios neoliberais do livre-comércio e com os mecanismos multilaterais de geopolítica. A estratégia síntese do governo, “*Make America Great Again*”, traduz-se pela imposição de tarifas elevadas sobre aço, alumínio, produtos de alta tecnologia, automóveis e outros produtos, visando proteger indústrias locais. A imposição do chamado “Tarifaço” a parceiros comerciais, sobretudo a China, representa a revogação declarada de uma postura neoliberal e explícita adoção de políticas industriais, sem qualquer diálogo com os mecanismos de regulação comercial.

3. Repercussões jurídicas e geoeconômicas

3.1. Impactos nas regras da OMC

Em seu livro intitulado “*War by Others Means: Geoeconomics and Statecraft*”¹⁶, Robert Blackwill e Jennifer Harris discorreram

¹⁴ ARBIX, Glauco. A nova geração de política industrial do governo Biden. *Jornal USP*, 9 fev. 2023. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/a-nova-geracao-de-politica-industrial-do-governo-biden/>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

¹⁵ ARBIX, Glauco. A nova geração de política industrial do governo Biden. *Jornal USP*, 9 fev. 2023. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/a-nova-geracao-de-politica-industrial-do-governo-biden/>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

¹⁶ BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. *War by other means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cf. TROXELL, John

sobre como o uso de instrumentos econômicos, como sanções e políticas comerciais, são, na verdade, uma forma de guerra econômica utilizada pelos Estados em uma demonstração de influência e poder sob o comportamento de outros players no mundo. A geoeconomia, para esses autores, pode ser definida como “uso intencional de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais, e produzir resultados geopolíticos favoráveis”¹⁷.

A era de Donald Trump já pode ser usada como um exemplo clássico da geoeconomia, mostrando como o “armamento do comércio” (*trade weaponization*) pode ser utilizado para alcançar objetivos geopolíticos. Como argumentam Blackwill e Harris,¹⁸ ferramentas comerciais — como tarifas — tornaram-se cada vez mais comuns para fins de persuasão ou coerção política. A questão é que, embora o uso desses instrumentos tenha se mostrado eficaz, suas consequências são imprevisíveis, pois conflitos comerciais podem escalar para crises econômicas e até mesmo para conflitos militares, como a história já demonstrou¹⁹.

O sistema multilateral²⁰, resultado do conturbado período de guerras mundiais, pareceu funcionar bem por algumas décadas, sendo

F. Geoeconomics. Military Review, Army University Press, 2016. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/China-Reader-Special-Edition-September-2021/Troxell-Geoeconomics/>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

¹⁷ BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. *War by other means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cf. TROXELL, John F. Geoeconomics. Military Review, Army University Press, 2016. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/China-Reader-Special-Edition-September-2021/Troxell-Geoeconomics/>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

¹⁸ BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. *War by other means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cf. TROXELL, John F. Geoeconomics. Military Review, Army University Press, 2016. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/China-Reader-Special-Edition-September-2021/Troxell-Geoeconomics/>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

¹⁹ THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor. Da geoeconomia à geopolítica de Trump. *CEBRI-Revista*, 16 jun. 2025, 14. ed. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

²⁰ “O multilateralismo pode ser definido como o esforço de estabelecimento de

capaz de oferecer respostas aos conflitos relacionados ao comércio internacional e frear ações protecionistas. Vale lembrar que a Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995, sucedeu o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), assinado em 1947. Além disso, no cerne desse sistema comercial multilateral estão os acordos da OMC, com decisões tipicamente tomadas por consenso entre os membros. Esses acordos podem ser definidos como fundamentos legais que regem o comércio internacional, sendo também vinculativos aos governos para que mantenham suas políticas comerciais transparentes e previsíveis²¹.

Todavia, o declínio desse sistema multilateral já mostrava sinais de fragilidade com a dificuldade para conclusão da Rodada Doha²². Nas várias Conferências Ministeriais que se seguiram foram poucos os avanços. Divergências de interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento bloquearam propostas para a adoção de novos acordos, tais como nas áreas de tecnologia (Comércio Eletrônico), meio ambiente e desenvolvimento sustentável e mudança climática. O Órgão de Apelação da OMC (OA) passou a se defrontar com contenciosos cada vez mais complexos que, segundo os Estados Unidos, resultaram em recomendações que desafiaram os limites de sua competência. Nessa perspectiva, o denominado “ativismo judicial” do OA deveria ser controlado, principalmente após a repercussão no Congresso daquele país do caso *US – Continued Zeroing* (DS350), no qual a

consensos sobre como lidar com temas, problemas e desafios que afetam o conjunto da sociedade internacional ou parte significativa dela.” NASSER, Rabih. *Multilateralismo Comercial em Três Tempos*. *Revista de Direito do Comércio Internacional*. 2021, 4. ed. Disponível em: <https://www.cebri.org/media/docs/4ed-RDCI-Multilateralismo_Come.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2025>. Acesso em: 15 ago. 2025.

²¹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Normas do sistema multilateral de comércio*. 1 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/organizacoes-economicas-internacionais/normas-do-sistema-multilateral-de-comercio>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

²² “O objetivo da Rodada de Doha era a realização de uma reforma significativa no sistema de comércio internacional por meio da introdução de barreiras comerciais mais baixas e da revisão das regras comerciais. (...) A Rodada foi lançada oficialmente na Quarta Conferência Ministerial da OMC em Doha, Catar, em novembro de 2001 e foi inconclusa” (tradução livre). WORLD TRADE ORGANIZATION. *A Rodada de Doha*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm>. Acesso em: 15 ago. 2025.

legalidade da regulação sobre medidas antidumping foi questionada. A crescente disputa comercial e tecnológica entre os Estados Unidos e a China acelerou o processo de medidas dos Estados Unidos voltadas a enfraquecer as regras do multilateralismo comercial baseadas no princípio da não-discriminação, que se desdobra na Cláusula de Nação Mais Favorecida e no Tratamento Nacional, dois pilares do livre comércio.

O posicionamento, ou ao menos o discurso, sobre o liberalismo/neoliberalismo comercial do grande ator global mudou. De baluartes de um sistema multilateral baseado em regras (*rule-oriented*), os Estados Unidos passaram a adotar políticas comerciais contrárias ao sistema multilateral e a implantar, explicitamente, medidas protecionistas.

A estratégia do que se pode chamar de Política de Estado foi concebida para, em primeiro lugar, preparar o país para adotar tais políticas comerciais sem correr o risco de ser sancionado pelo OA. Isso deveria passar, como de fato passou, pelo desmantelamento do OA, o qual teve início no governo do Presidente Obama. O primeiro caso controvertido foi o da cidadã americana Jennifer Hillman. Nomeada inicialmente em 2007, depois de servir como membro do US International Commission, os Estados Unidos se recusaram a apoiar sua renomeação em 2011. Nunca houve garantia de renomeação para membro do OA²³.

No entanto, até então, nenhum membro efetivo da OA havia deixado de ser renomeado e Hillman não poderia cumprir outro mandato de quatro anos, porque, segundo os Estados Unidos, havia falhado ostensivamente em defender as perspectivas e interesses daquele país. Sucessivamente, os Estados Unidos seguiram bloqueando a recondução dos membros ao OA, até torná-lo disfuncional em 2020.²⁴ Estava aberto o caminho para a Política de Estado Exacerbada do Governo Trump.

Em suma, a interdependência, que era um pilar da ordem geoeconômica liberal, agora é vista sob uma nova luz. Quando

²³ CELLI JUNIOR, Umberto. *A disfuncionalidade do sistema de solução de controvérsias da OMC*. Múltiplos olhares sobre o direito: homenagem aos 80 anos do Professor emérito Celso Lafer. Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2022. Acesso em: 15 ago. 2025.

²⁴ CELLI JUNIOR, Umberto. *A disfuncionalidade do sistema de solução de controvérsias da OMC*. Múltiplos olhares sobre o direito: homenagem aos 80 anos do Professor emérito Celso Lafer. Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2022. Acesso em: 15 ago. 2025.

a dependência mútua começa a gerar ganhos significativos para Estados rivais, o estado hegemônico perde o interesse e passa a agir para dismantlar essa nova organização econômica, sob a pena de enfraquecer as próprias estruturas e instituições que ele anteriormente estabeleceu²⁵.

3.2. *A Era Trump e a (não tão) nova estratégia de política industrial*

Sob a perspectiva da política industrial enquanto um planejamento do governo, cabe ressaltar a análise feita por Ian Fletcher, Marc Fasteau²⁶, os quais entendem que, nos últimos quinze anos, se observou um ressurgimento gradual, e muitas vezes não explicitado, da política industrial no cenário político dos Estados Unidos. Um exemplo emblemático dessa tendência foi o resgate da indústria automobilística entre 2008 e 2010, que se configura como um clássico ato de política industrial. Mais recentemente, a administração do Presidente Joe Biden implementou programas como a Lei CHIPS, a Lei de Infraestrutura Bipartidária e a Lei de Redução da Inflação (IRA), que, combinados com suas justificativas explicitamente pró-política industrial, representaram um avanço substancial, na visão de Fletcher²⁷.

A Lei de Redução da Inflação (IRA) incorporou requisitos de “Compre Americano” (*Buy American*), embora com isenções limitadas²⁸. Paralelamente, a Lei CHIPS e Ciência (*CHIPS Act*) foi concebida para incentivar tanto empresas americanas quanto estrangeiras a estabelecerem e expandirem fábricas de semicondutores avançados dentro do território dos Estados Unidos.

²⁵ THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor. Da geoeconomia à geopolítica de Trump. *CEBRI-Revista*, 16 jun. 2025, 14. ed. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

²⁶ FLETCHER, Ian; FASTEAU, Marc. *Industrial policy for the United States: winning the competition for good jobs and high-value industries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2 jan. 2025.

²⁷ FLETCHER, Ian; FASTEAU, Marc. *America's return to industrial policy*. Essays, Merion West, 17 out. 2024. Disponível em: <<https://www.merionwest.com/americas-return-to-industrial-policy/>>. Acesso em: 5 set. 2025.

²⁸ FLETCHER, Ian; FASTEAU, Marc. *Industrial policy for the United States: winning the competition for good jobs and high-value industries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2 jan. 2025.

Essas legislações consolidaram um conjunto de princípios-chave para a política industrial, os quais estabelecem que: (i) a liderança econômica e tecnológica em indústrias civis, não se limitando apenas ao setor de defesa, é crucial para a segurança nacional; (ii) a capacidade de manufatura, e não apenas a inovação ou invenção, é um pilar essencial para a prosperidade econômica; e (iii) é indispensável um investimento governamental em larga escala para apoiar e fortalecer a manufatura americana em setores de alta tecnologia e outras indústrias economicamente estratégicas²⁹.

Alguns anos depois, em 2025, o segundo governo Trump teve início e está sendo marcado pelo “tarifaço” imposto sobretudo à China, mas que abarca também diversos países do mundo. Destaca-se que os principais pontos do programa econômico do novo governo e os novos rumos de sua política tarifária já haviam sido publicamente apresentados no *Presidential Memorandum “America First Trade Policy”*, divulgado no primeiro dia de seu governo, 20 de janeiro de 2025.

Assim, os Estados Unidos têm defendido a imposição de tarifas como um mecanismo para reduzir déficits comerciais, que, inclusive, seriam causados por práticas desleais de parceiros internacionais e ameaçavam a segurança nacional dos EUA; repatriar atividades industriais para os EUA; gerar receitas capazes de permitir a redução dos impostos; criar empregos para classe operária estadunidense; modernizar a produção industrial e trazer à mesa de negociações os parceiros comerciais dos EUA.

Logo nos primeiros dias da implementação do pacote de medidas, as reações foram imediatas e contundentes. Economistas, ex-secretários de governos democratas e analistas de mercado criticaram duramente as políticas de Trump. Diversos alertas foram feitos para os potenciais impactos inflacionários e o risco de um cenário recessivo para a economia dos EUA, com consequências globais³⁰.

O pacote de tarifas dos EUA visa a reindustrialização do país, buscando trazer de volta indústrias que se mudaram para o exterior,

²⁹ FLETCHER, Ian; FASTEAU, Marc. *America's return to industrial policy*. Essays, Merion West, 17 out. 2024. Disponível em: <<https://www.merionwest.com/americas-return-to-industrial-policy/>>. Acesso em: 5 set. 2025.

³⁰ MENDES, Vinícius. *Como economia virou arma geopolítica de Trump e por que Brasil pode ser um grande perdedor*. BBC News Brasil, 28 ago. 2025. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cwy3n8pdxljo>>. Acesso em: 30 ago. 2025.

especialmente para a Ásia. No entanto, o retorno dessas empresas não será simples. A reação do empresariado norte-americano destaca um dilema: para competir com a produção asiática, a reindustrialização nos EUA exigiria um alto nível de robotização. Essa automação massiva, além de demandar uma mão de obra altamente qualificada que o país não forma em velocidade suficiente, pode não gerar os empregos esperados³¹.

Em outros termos, a política industrial adotada tem baixa probabilidade de alcançar os resultados pretendidos, mas, tem forte potencial de gerar importantes efeitos adversos nocivos à economia norte-americana. Nesse sentido, um cenário provável é que, mesmo que a indústria de setores tradicionais, como aço e automóveis, retorne, ela será inevitavelmente automatizada para se manter competitiva e não alcançará o objetivo de empregar a mão-de-obra sem qualificação norte-americana.³²

3.3. Consequências para as cadeias de valor global

O neoprotecionismo³³ pode ser entendido como uma forma de reação às recentes mudanças que alteram as cadeias globais de valor (GVCs), como as mudanças climáticas, as pandemias e os conflitos geopolíticos, com o inegável embate entre Estados Unidos e China. Com o recorte para a economia norte-americana, os subsídios à indústria nacional e a imposição de grandes tarifas são usados em nome da realocação da produção local (*reshoring*), uma nova regionalização,

³¹ THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor. Da geoeconomia à geopolítica de Trump. *CEBRI-Revista*, 16 jun. 2025, 14. ed. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

³² THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor. Da geoeconomia à geopolítica de Trump. *CEBRI-Revista*, 16 jun. 2025, 14. ed. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

³³ GONÇALVES, Marcos; MATTOS, Rafael. Neoprotecionismo e mudanças nas estruturas das cadeias globais de valor: qual o papel do G20?. *Revista do Direito do Comércio Internacional*, 7. ed. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/rdci/issue/view/30/28>. Acesso em: 8 ago. 2024.

com o incremento do comércio e investimento somente com nações consideradas amigas (*friend-shoring*³⁴) ou próximas (*near-shoring*³⁵)³⁶.

O movimento neoprotecionista, portanto, não se limita apenas a medidas de caráter econômico, mas reflete também uma mudança estrutural na forma como os Estados Unidos passam a se posicionar no sistema multilateral de comércio. A ênfase em políticas de *reshoring*, *near-shoring* e *friend-shoring* revela uma preferência pelo uni e pelo bilateralismo em detrimento da lógica de interdependência global construída no mundo nas últimas décadas. Esse deslocamento estratégico, somado à intensificação do conflito comercial com a China, projeta consequências diretas sobre a governança do comércio internacional.

Em decorrência da postura do extremado unilateralismo norte-americano, o cenário dos mecanismos de comércio internacional, para Vera Thorstensen e Victor Prado, parece se dividir em duas hipóteses³⁷.

A primeira, seria a do colapso da OMC com a saída de outros países. Essa ideia é enfraquecida pelo apoio contínuo da União Europeia, Japão, Brasil e outros, que valorizam a função de transparência e diálogo

³⁴ *Friend-shoring*, o termo refere-se a uma nação com a qual o país tenha interesses geoeconômicos mútuos. (Tradução livre). GROVER, Arti; VÉZINA, Pierre-Louis. 2025. Geopolitical Fragmentation and Friendsourcing: Evidence from Project-Level Foreign Investment Data. Policy Research Working Paper; 11149. World Bank. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/43383>. Acesso em 15 ago. 2025.

³⁵ “*Near-shoring* corresponde à prática de transferir a produção para um país vizinho ou geograficamente próximo ao país de origem”. (Tradução livre). LIMA, Orlem Pinheiro de; MADURO, Márcia Ribeiro; CORREIA FILHO, Wladimir Leite; GONÇALVES, Hiram de Melo; SIMONETTI, Gabriele Roberto; AMORIM, Apolo. Logistics and Global Strategy: Impacts of Offshoring, Nearshoring and Reshoring on Supply Chains. Revista de Gestão - RGS, São Paulo (SP), v. 19, n. 2, p. e011218, 2025. Disponível em: <<https://rgsa.openaccesspublications.org/rgsa/article/view/11218>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

³⁶ GONÇALVES, Marcos; MATTOS, Rafael. Neoprotecionismo e mudanças nas estruturas das cadeias globais de valor: qual o papel do G20?. *Revista do Direito do Comércio Internacional*, 7. ed. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/rdci/issue/view/30/28>. Acesso em: 8 ago. 2024.

³⁷ THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor. Da geoeconomia à geopolítica de Trump. *CEBRI-Revista*, 16 jun. 2025, 14. ed. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

da OMC. O comércio global continua em grande parte (80%) baseado na Cláusula da Nação Mais Favorecida; e mesmo com um possível “*decoupling*” entre EUA e China, as regras multilaterais permanecem como base para o comércio entre os outros países e para a maioria dos acordos preferenciais, de acordo com a própria OMC³⁸.

A segunda hipótese, é a de uma OMC sem a liderança dos EUA. É pouco provável que os EUA reformem a organização “por dentro”, o que nos leva a um cenário de desengajamento ou até mesmo de saída formal. Nesse novo arranjo, o foco se move para o papel da China e das demais potências. O ponto central é como China, União Europeia e países como Japão, Coreia, Reino Unido, Índia e Brasil irão se coordenar para liderar a organização e moldar o futuro do comércio mundial, possivelmente renovando mecanismos importantes, como a solução de controvérsias.

Assim, ao se contrapor as duas hipóteses apresentadas, percebe-se que, embora a liderança norte-americana tenha historicamente desempenhado papel central no fortalecimento e expansão da OMC, a continuidade da instituição não parece depender exclusivamente da presença ativa dos Estados Unidos. O cenário mais provável parece ser a reestruturação das novas bases da governança global do comércio, com a possibilidade de aumento na participação de países emergentes.

4. Conclusão

Percebe-se, portanto, que a política industrial sempre esteve presente na trajetória dos Estados Unidos, ainda que sob roupagens distintas – explícita em momentos de crise, como no *New Deal*, ou velada, como no governo Reagan. A grande diferença do chamado “trumpismo” reside na forma unilateral e agressiva com que essas medidas são implementadas, rompendo com o multilateralismo e corroendo os próprios pilares do sistema internacional de comércio que os EUA ajudaram a construir no pós-guerra.

Embora políticas industriais sejam um instrumento legítimo de fortalecimento econômico e tecnológico, sua utilização desvinculada de coordenação internacional tende a gerar tensões comerciais e

³⁸ STEWART, Heather. *Trump tariffs will send global trade into reverse this year, warns WTO*. The Guardian, 16 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2025/apr/16/trump-tariffs-will-send-global-trade-into-reverse-this-year-warns-wto>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

instabilidade nas cadeias globais de valor³⁹. Nesse sentido, a estratégia de Trump não apenas contrasta com a tradição histórica de inserção internacional norte-americana, mas também fragiliza o espaço de diálogo e previsibilidade do comércio global, rompendo com a lógica cooperativa do comércio internacional e aumentando a instabilidade nos fluxos comerciais.

Além disso, o unilateralismo trumpista aprofunda a fragmentação das cadeias globais de valor, incentivando práticas como o *reshoring* e o *friend-shoring* de forma impositiva, sob pena de encarecer a produção e comprometer a eficiência do sistema globalizado⁴⁰. Tal postura, ainda que busque ganhos imediatos em setores específicos, ignora a interdependência econômica contemporânea e a necessidade de soluções coordenadas para desafios comuns, como mudanças climáticas, segurança energética e transição tecnológica. Com isso, cria-se um cenário que pode, inclusive, reduzir a competitividade dos próprios Estados Unidos.

Assim, resta claro que, embora o discurso oficial norte-americano aponte para a reindustrialização e para a proteção dos trabalhadores estadunidenses, os efeitos concretos tendem a ser mais limitados e potencialmente danosos no médio e longo prazo. O fortalecimento das indústrias tradicionais por meio de tarifas punitivas pode não compensar os custos de isolamento geopolítico.

A questão que se coloca, portanto, não é sobre a (i)legitimidade de políticas industriais, mas, sobre a forma como estão sendo concebidas e executadas. O desafio reside justamente em conciliar a defesa dos interesses nacionais com a manutenção de um comércio global estável e multilateral. Para que a política industrial cumpra seu papel de alavanca de desenvolvimento, é indispensável que ela seja acompanhada de diálogo internacional, previsibilidade regulatória e respeito às regras que garantem a integração econômica global.

³⁹ GONÇALVES, Marcos; MATTOS, Rafael. Neoprotecionismo e mudanças nas estruturas das cadeias globais de valor: qual o papel do G20?. *Revista do Direito do Comércio Internacional*, 7. ed. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/rdci/issue/view/30/28>. Acesso em: 8 ago. 2024.

⁴⁰ GONÇALVES, Marcos; MATTOS, Rafael. Neoprotecionismo e mudanças nas estruturas das cadeias globais de valor: qual o papel do G20?. *Revista do Direito do Comércio Internacional*, 7. ed. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/rdci/issue/view/30/28>. Acesso em: 8 ago. 2024.

Referências Bibliográficas

AMANTÉA, Rose. “*América grande novamente*”: os prós e os contras da estratégia protecionista de Trump. *Gazeta do Povo*, 12 fev. 2025. Disponível em: [<gazetadopovo.com.br/economia/protecionismo-trump-pros-contras-eua/>](https://gazetadopovo.com.br/economia/protecionismo-trump-pros-contras-eua/). Acesso em: 17 ago. 2025.

ARBIX, Glauco. A nova geração de política industrial do governo Biden. *Jornal USP*, 9 fev. 2023. Disponível em: [<jornal.usp.br/artigos/a-nova-geracao-de-politica-industrial-do-governo-biden/>](https://jornal.usp.br/artigos/a-nova-geracao-de-politica-industrial-do-governo-biden/). Acesso em: 15 ago. 2025.

BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. *War by other means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cf. TROXELL, John F. *Geoeconomics*. Military Review, Army University Press, 2016. Disponível em: [<armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/China-Reader-Special-Edition-September-2021/Troxell-Geoeconomics/>](https://armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/China-Reader-Special-Edition-September-2021/Troxell-Geoeconomics/). Acesso em: 15 ago. 2025.

CELLI JUNIOR, Umberto. *A disfuncionalidade do sistema de solução de controvérsias da OMC*. Múltiplos olhares sobre o direito: homenagem aos 80 anos do Professor emérito Celso Lafer. Tradução . São Paulo: Quartier Latin, 2022. Acesso em: 15 ago. 2025.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *1945-1984: ordem (e desordem) econômica internacional e nova estratégia comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec, 2009. (Cadernos Cedec, n. 82, Edição especial Cedec/INCT-INEU). Disponível em: cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CAD82.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

FLETCHER, Ian; FASTEAU, Marc. *America's return to industrial policy*. Essays, Merion West, 17 out. 2024. Disponível em: [<merionwest.com/americas-return-to-industrial-policy/>](https://merionwest.com/americas-return-to-industrial-policy/). Acesso em: 5 set. 2025.

FLETCHER, Ian; FASTEAU, Marc. *Industrial policy for the United States: winning the competition for good jobs and high-value industries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2 jan. 2025.

GONÇALVES, Marcos; MATTOS, Rafael. Neoprotecionismo e mudanças nas estruturas das cadeias globais de valor: qual o papel do G20?. *Revista do Direito do Comércio Internacional*, 7. ed. Disponível em: revista.ibrac.org.br/rdci/issue/view/30/28>. Acesso em: 8 ago. 2024.

GROVER, Arti; VÉZINA, Pierre-Louis. 2025. Geopolitical Fragmentation and Friendshoring: Evidence from Project-Level Foreign Investment Data. Policy Research Working Paper; 11149. World Bank. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/43383>. Acesso em 15 ago. 2025

LIMA, Orlem Pinheiro de; MADURO, Márcia Ribeiro; CORREIA FILHO, Wladimir Leite; GONÇALVES, Hiram de Melo; SIMONETTI, Gabriele Roberto; AMORIM, Apolo. Logistics and Global Strategy: Impacts of Offshoring, Nearshoring and Reshoring on Supply Chains. Revista de Gestão - RGSA, São Paulo (SP), v. 19, n. 2, p. e011218, 2025. Disponível em: < <https://rgsa.openaccesspublications.org/rgsa/article/view/11218> >. Acesso em: 15 ago. 2025.

MENDES, Vinícius. *Como economia virou arma geopolítica de Trump e por que Brasil pode ser um grande perdedor*. BBC News Brasil, 28 ago. 2025. Disponível em: <bbc.com/portuguese/articles/cwy3n8pdxljo>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Normas do sistema multilateral de comércio*. 1 jan. 2015. Disponível em: <gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/organizacoes-economicas-internacionais/normas-do-sistema-multilateral-de-comercio>. Acesso em: 15 ago. 2025.

STEWART, Heather. *Trump tariffs will send global trade into reverse this year; warns WTO*. The Guardian, 16 abr. 2025. Disponível em: <theguardian.com/us-news/2025/apr/16/trump-tariffs-will-send-global-trade-into-reverse-this-year-warns-wto>. Acesso em: 15 ago. 2025.

THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor. Da geoeconomia à geopolítica de Trump. *CEBRI-Revista*, 16 jun. 2025, 14. ed. Disponível em: <cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>. Acesso em: 15 ago. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. The Doha Round. Disponível em: <wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRAZIL'S REGULATORY FRAMEWORK FOR CRITICAL MINERALS: NAVIGATING GEOPOLITICS

Natália de Lima Figueiredo¹

Abstract: Brazil's policy of non-alignment affords room to engage competing geoeconomic poles while preserving strategic autonomy; its efficacy in the field of critical/strategic minerals, however, remains uncertain. This article evaluates Brazil's domestic and external readiness to translate mineral endowments into secure, value-adding supply chains. Empirically, it assembles an original dataset of ministerial e-Agendas (2022–2024) and triangulates these records with core policy instruments. Analytically, it introduces an inward–outward instrument matrix linking domestic tools to external instruments. Three findings emerge. First, governance is fragmented: cross-walking energy, climate, industrial, and mining policies reveals limited integration and under-specified implementation pathways. Second, the inward toolset remains skewed toward legacy minerals; beyond credit windows and a nascent Critical Minerals Fund, there are few operational instruments to build midstream capacity, scale recycling, or induce technology transfer. Third, the outward toolbox is underdeveloped: there is no critical-minerals FDI-screening regime or trade agreements that incentivise domestic-processing commitments. Stakeholder mapping indicates concentrated interactions among a narrow set of ministries and firms, while legislative caucuses, often acting in concert with industry associations, tilt policy design toward particularistic, private interests rather than economy-wide public objective.

Keywords: Critical Minerals; Brazil; Non-alignment; Geoeconomics; Energy Transition Policy.

Resumo: A política brasileira de não alinhamento cria espaço para dialogar com polos geoeconômicos concorrentes preservando a autonomia estratégica; sua eficácia em minerais críticos/estratégicos, porém, ainda é incerta. O artigo avalia a capacidade do país de converter suas dotações minerais em cadeias de valor seguras e com

¹ Assistant Professor at the Federal University of Sao Paulo. PhD in International Economic Law at Maastricht University and the University of Sao Paulo. Member of the Executive Council of the Society of International Economic Law (SIEL) and co-director of the Latin American Network of International Economic Law.

agregação de valor. No plano empírico, reúne um conjunto original de e-Agendas ministeriais (2022–2024) e triangula esses registros com os principais instrumentos da política minerária. No plano analítico, propõe uma matriz de instrumentos “domésticos–externos”, conectando ferramentas e política interna e externa. Três achados se destacam. Primeiro, a governança é fragmentada: o cruzamento de políticas de energia, clima, indústria e mineração revela pouca integração e rotas de implementação pouco definidas. Segundo, o conjunto doméstico de instrumentos segue voltado a minerais “legados”; além de janelas de crédito e de um Fundo de Minerais Críticos ainda incipiente, faltam mecanismos operacionais para desenvolver a etapa intermediária (midstream), escalar a reciclagem e induzir transferência de tecnologia. Terceiro, o instrumentário externo é subdesenvolvido: não há triagem de IDE específica para minerais críticos nem acordos comerciais que incentivem compromissos de processamento no país. O mapeamento de atores indica interações concentradas entre poucos ministérios e empresas, enquanto frentes parlamentares, muitas vezes alinhadas a associações setoriais, tendem a direcionar o desenho das políticas para interesses privados em detrimento de objetivos públicos de alcance econômico mais amplo.

Palavras-chave: Minerais críticos; Brasil; Não-alinhamento; Geoeconomia; Política de transição energética.

1. Introduction

In August 2025, in the wake of the Trump Administration’s tariff package on Brazilian exports, popularly known as the *tarifaço*, and amid speculation that U.S. interest in Brazil’s rare earths could be leveraged in tariff-reduction talks, Finance Minister Fernando Haddad declared the approval of a national mining regulatory framework an urgent priority. He warned that Brazil cannot afford to miss the opportunity to add value to its critical minerals: “We cannot do with rare earths what we do with iron ore,” he said, invoking the country’s long-standing reliance on raw-material exports with limited domestic processing (UOL, 2025).

Recent US trade barriers revived Brazil’s debate on a modern, public-interest mining regime, but the need long predates them. Globally, a race for technological supremacy (AI, 5G, IoT, energy-transition tech) has pushed critical minerals to the center of geoeconomic competition (González, 2018; Wu, 2018; Slawotsky, 2021). These inputs underpin

batteries, solar, and defense, analogous to oil's role in the 20th century, but their concentrated geography makes them geopolitical flashpoints and heightens supply-disruption risks. China's bid to command supply chains (e.g., via the BRI) has prompted major economies to publish critical-mineral lists and deploy industrial policies to secure and onshore supply (Kalantzakos, 2020; Gielen, 2021).

Brazil, possessing significant reserves of critical minerals (De Castro, 2022, et al), has found itself at the centre of this geopolitical tug-of-war. As major powers like the US, China, and the European Union (EU) compete to secure access to these minerals, Brazil has adopted a foreign policy of "active nonalignment," which theoretically allows it to engage with various global powers without fully aligning with any one bloc, maintaining a balanced foreign policy amid escalating geopolitical tensions.

However, Brazil lacks a holistic and integrated national policy for critical minerals and an institutional mechanism to monitor foreign investments in this sector. Stakeholders within the mineral sector are advocating for the establishment of such a framework. In this context, the country faces significant challenges in developing a comprehensive regulatory framework for critical minerals. While it has taken steps to attract foreign investment, it lacks a cohesive policy to manage these resources, particularly regarding foreign investments.

Unlike the US, China, Japan and the EU, which have more robust strategies for critical minerals,² Brazil is still in the process of formulating a coherent regulatory structure that balances its national interests with the opportunities presented by foreign investment. This regulatory gap leaves Brazil vulnerable to external and internal pressures and undermines its efforts to maintain geopolitical neutrality.

This lack of a fully developed framework and delay in governmental action to establish an operational policy has also created an opportunity for private sector actors, particularly mining companies, to step in and influence the regulatory process. Evidence suggests that companies are actively lobbying to shape the outcome of Brazil's critical minerals policy, often pushing for frameworks that prioritize their operational interests over the government's broader macroeconomic and developmental objectives. These lobbying efforts corroborate the idea that States are not the only actors playing a role in geoeconomics

² To explore the key features of these policies, see IRENA Critical Minerals Policy Tracker (IRENA, 2023).

(Choer and Wigell, 2022). The development of a national framework on critical minerals will therefore be influenced by ongoing negotiations between Brazil and major trading partners and the interest shown by companies in participating in Brazilian initiatives.

This paper analyses how the interaction between Brazil, state and corporate actors impacts governmental measures to regulate the sector and examines how the diverse interests of various stakeholders – foreign corporations, foreign governments, Brazilian companies, local communities, and the environment – are integrated into policy construction.

The paper begins by analysing the fragmented rules and policies applicable to critical minerals in Brazil, the country's definition of critical minerals and the current bill on a national policy for critical minerals currently under discussion on Brazilian Congress. It then examines how Brazil's foreign policy of nonalignment shapes its engagement with global powers like China, the US, and Europe, all of which have expressed strong interest in Brazil's critical minerals sector. The paper further explores ongoing negotiations between Brazil and these countries in critical minerals and analyses the role of corporate actors (i.e., companies and their associations) in shaping Brazil's regulatory framework on critical minerals. Finally, it discusses how these various interests are being integrated into the development of Brazil's policy and the potential consequences for the country within the new geoeconomic order.

This study employs a comprehensive analysis of primary sources and public data, focusing on Brazilian governmental plans, legislation, and bills related to critical and strategic minerals. This includes examining government initiatives on both domestic and international levels. Additionally, the study analyses data from the *e-Agendas* system, a public platform disclosing the schedules of key officials from the Ministries of Foreign Relations (MRE), Development, Industry, Commerce and Services (MDIC), and Mines and Energy (MME). Using targeted keywords, we examined the interactions and engagements recorded by these ministries around minerals. The research also integrates a review of literature on geoeconomics and the geopolitics of critical minerals to contextualize Brazil's position within global competition for these resources.

This article advances the debate on Brazil's governance of critical/strategic minerals in three ways. Methodologically, it compiles and codes a new dataset of official ministerial *e-Agendas*, triangulated

with primary policy documents (PNE, PNM, PNMC, PNTE, ENCTI, and *New Industry Brazil*). Analytically, it proposes an “inward vs. outward” policy-instrument matrix that connects domestic industrial, environmental, and innovation tools to external economic-statecraft instruments (trade, investment, and cooperation). Substantively, it diagnoses gaps and misalignments in Brazil’s approach to critical minerals.

Guided by this framework, the paper addresses three research questions:

- (i) (Which institutional and regulatory gaps constrain Brazil’s ability to capture domestic value and manage social-environmental risks in the area of critical minerals?
- (ii) How do interactions between state bodies and firms/industry associations shape agenda-setting, mineral prioritization, and instrument choice in Brazil’s critical-minerals policy?
- (iii) To what extent do outward-facing instruments (trade and investment policy, international partnerships, FDI-screening, diplomacy) complement inward tools to advance the national framework on critical minerals?

To avoid terminological drift across policy documents, we clarify that the notion of critical minerals is contested and context-dependent.³ In this paper, we use “critical minerals” to encompass these perspectives and “strategic minerals” as the umbrella term used in Brazilian mining policy for its three sub-scenarios: (i) import dependence; (ii) rising technological demand (high-tech/energy transition uses); and (iii) comparative advantage (endowment/leadership in exports).

³ Importer-centric taxonomies (e.g., the US, EU) define “critical” as minerals on which they depend and whose shortage would create supply-chain vulnerabilities (United States, 2020; United States, 2023; European Union, 2017). Other countries use “strategic minerals” alongside “critical,” with the former designating minerals in which they have abundant endowments and that are in demand from strategic partners (e.g., Australia) (Australia, 2023). Still others classify as “critical” those minerals deemed essential to national economic development (e.g., India) (India, 2023). As a result, national lists vary with resource availability, economic interests, and technological priorities.

2. Brazilian framework for critical minerals: a work in progress

2.1. Plans and Policies

Brazil has at least twelve plans touching critical/strategic minerals, spread across the Ministry of Mines and Energy (MME), the Ministry of Development, Industry, Trade and Services (MDIC), the Ministry of Science, Technology and Innovation (MCTI), the Ministry of Environment, the Ministry of Finance, and others. The large number of plans is indicative of a fragmented and somewhat uncoordinated policy approach.

National Energy Plan 2030 (2007)	National Energy Plan 2050 (PNE 2020)	National Policy on Climate Change (2009)	National Mining Plan 2030 (2011)
National Mining Plan 2050 (ongoing elaboration)	National Strategy for Science, Technology, and Innovation (2016-2020)	Plan for Science, Technology, and Innovation for Strategic Minerals (2018-2022)	Mining and Development Program 2020-2023 (2020)
Taxonomy for Ecological Transition (2023)	Brazilian Plan for Ecological Transition (2024)	National Policy for Energy Transition (PNTE) (2024)	New Industry Brazil (2024)

In brief, the various plans launched by the government do not adequately communicate or coordinate with each other, resulting in a fragmented policy approach and lacking a cohesive strategy that integrates critical mineral development with broader economic, environmental, technological, and international trade policies. In this context, we evaluate the inward and outward strategies mentioned in the plan. From the perspective of inward policies, we will analyse whether the plans address (i) concrete industrial policy tools to support critical minerals; (ii) mechanisms addressing climate change mitigation, environmental protection, and circular economy concerns; (iii) market intelligence instruments relating to geological surveys and demand analysis; and (iv) policies to stimulate innovation and technology transfer. From the outward perspective, we will examine the extent to which the plans touch concrete trade and investment policies.

From the perspective of inward strategies aimed at developing Brazil's critical minerals sector, we observe that the plans do not provide robust industrial policy tools to support the critical mining sector, except for the New Industry Brazil Plan, which includes the Critical Minerals Fund to finance research and extraction of minerals essential for clean energy batteries, and other low-interest financing initiatives.

Additionally, from a climate change mitigation and environmental protection perspective, the lack of integration between critical minerals and Brazil's National Policy on Climate and energy plans reflects a significant oversight, as these minerals are crucial for enabling the green technologies which are important for achieving climate goals.

The fact that Brazil does not integrate critical minerals into its climate change and energy policies, only addressing them in mining plans, demonstrates Brazil's deficient engagement in integrating a critical minerals policy within the broader context of transitioning to a low-carbon energy economy.

Even though the New Industry Brazil Plan and the draft PNM 2050 establish a connection between critical minerals and a low-carbon economy, Brazil's approach remains limited. This gap becomes more evident when examining the definition of essential minerals by Brazilian authorities, which includes minerals primarily relevant for the country's exports. As a result, the projects incentivized under selected public policies are often tied to traditional minerals like iron, gold, copper, and aluminium, rather than those critical for low-carbon technologies, as will be further elaborated in section 2.2 below.

Overall, the integration of critical minerals policies with environmental protection remains inconsistent. The draft PNM 2050, which is currently under discussion, attempts to address these issues by highlighting the challenges related to critical minerals exploration in preserved indigenous areas, Amazon regions, and deeper waters. However, it lacks specific mechanisms for managing potential conflicts with indigenous communities or mitigating environmental impacts. Regarding the circular economy, the MCTI Plan for Science, Technology and Innovation for Strategic Minerals 2018-2022 and the draft PNM 2050 recognize the need for circular economy practices, yet they fail to provide concrete tools or incentives for implementing these practices within the critical minerals sector.

Additionally, there is an insufficient emphasis on technological development in the critical minerals sector to foster technology transfer and innovation within Brazil, and there is no indication of concrete

policy instruments that could stimulate technology transfer (e.g., joint ventures with foreign companies). Although the MCTI plans address the need for research and collaboration in critical minerals, they do not specify the instruments that will be used to promote them or incentives to research centres and universities.

Finally, Brazil has yet to establish a clear strategy for attracting foreign investment specifically in the critical minerals sector. Current plans also lack mention of trade agreements to promote Brazilian exports or to secure supply chains for minerals Brazil cannot produce domestically. There is also an absence of initiatives for international partnerships or joint ventures to secure advanced technology. While the MCTI's Plan for Science, Technology, and Innovation for Strategic Minerals 2018-2022 recognizes the importance of international cooperation in research, it provides no actionable steps for achieving it. Additionally, the plans fail to outline strategic collaborations for mineral exploration abroad.

2.2. Legislation and regulation

2.2.1. Mining in the Brazilian Constitution

The 1988 Constitution frames mining within the economic-order principle of national sovereignty (Art. 170, I), grounding state control over subsoil and mineral resources (Union ownership: Arts. 20, IX; 176, caput) and a concession regime administered by the Union (Art. 176, §1) (Bercovici, 2011). In its original design, prospecting and exploitation were restricted to Brazilian companies with national capital (Arts. 176, §1; 171, II), reflecting concerns with foreign control and seeking endogenous development—broader domestic appropriation of surplus, domestication of decision centres, internal-market deepening, and technological upgrading (Bercovici, 2011). Part of the literature argued that the real economic significance of mining lies in industrialization, so the restriction worked as an incentive to mineral-based industrial development (Ribeiro, 2006; Machado, 1989).

In the early 1990s, under liberal reforms, Constitutional Amendment No. 6/1995 removed the capital-nationality requirement, allowing multinationals to operate if incorporated under Brazilian law; simultaneously, Vale's privatization advanced, part of a broader dismantling of state monopolies that, in practice, fostered private monopolies/oligopolies (Tavares, 1999). Vale's sale curtailed a key instrument of state economic policy and strategic capacity, and

multinational firms came to dominate exploration and exploitation (Bercovici, 2011). Since then, the state's regulatory leverage has remained weakened; the 1967 Mining Code was never overhauled, and specific rules on critical minerals reveal a limited state role in capturing rents, securing compensatory measures, driving midstream/technological upgrading, and promoting regional development.

2.2.2. Specific legislation on critical minerals

In 2021, Brazil issued the Decree No. 10.657, which establishes the Strategic Minerals Support Policy to facilitate the environmental licensing process for investment projects aimed at producing strategic minerals in Brazil. This policy aims to prioritize government efforts for implementing projects that are crucial for the country's development (Brazil, 2021).

Following the concept of strategic minerals defined in the National Mining Plan 2030 (PNM-2030), the decree specifies criteria for qualifying mining projects under this policy, focusing on minerals that (i) Brazil heavily depends on for vital economic sectors, (ii) are essential for high-tech products and processes, or (iii) hold comparative advantages and are crucial for the national economy by contributing to a positive trade balance.

The decree also establishes the Interministerial Committee for the Analysis of Strategic Mineral Projects (CTAPME), responsible for evaluating and approving relevant mining projects that align with the policy's objectives. CTAPME's duties include assessing which minerals are strategic, analysing projects against set criteria, and monitoring the performance of the Strategic Minerals Support Policy. Environmental authorities retain full responsibility for the licensing process and CTAPME's secretariat provides support.

CTAPME consists of representatives from various ministries: MME (which coordinates the committee), MCTI, Institutional Security, the Special Secretariat for the Investment Partnership Program (Office of the Chief of Staff), and the Strategic Affairs Secretariat. The decree specifies the committee's meeting schedule, decision-making process, and allows for the inclusion of non-voting representatives from other entities. Notably, the Ministry for Environment and Climate Change is not represented, highlighting the lack of integration of environmental policy into Brazil's critical minerals policy.

The list of minerals considered strategic for Brazil was defined by CTAPME in Resolution No. 2/2021. The document categorizes the strategic minerals into three groups, as mentioned above. In the first group (essential imports) are sulphur, phosphate, potassium, and molybdenum. The second group (high tech minerals) includes cobalt, copper, tin, graphite, platinum group metals, lithium, niobium, nickel, silicon, thallium, rare earth minerals, titanium, tungsten, uranium, and vanadium. The last group (trade balance contributors) includes aluminium, copper, iron, graphite, gold, manganese, niobium, and uranium.

As one can see, the definition of strategic minerals includes inputs for agriculture, energy transition, as well as traditional minerals in Brazil's export basket. It reflects a mix of Brazilian priorities, blending interests from the mining and agribusiness sectors. This approach is partly justified by the impacts of Russia's invasion of Ukraine and Brazil's dependency on fertilizer inputs (Política por Inteiro, 2024).

Given the broad scope of strategic minerals, as defined by CTAPME, most of the projects approved under the Strategic Minerals Support Policy involve iron and golden ore, since they are relevant for Brazilian exports.⁴

Considering the types of minerals selected in the projects under the Strategic Minerals Policy, one could raise concerns regarding their alignment with contemporary definitions of critical minerals, particularly those relevant for the global energy transition. Iron and gold, which collectively account for the most frequent project types (three projects each), are significant for Brazilian exports. However, they do not align with the current understanding of critical minerals essential for energy transition purposes, such as those necessary for renewable energy technologies, electric vehicles, and battery storage systems.

While the Strategic Minerals Support Policy outlines a procedure for prioritizing and expediting the environmental licensing process of projects, it falls short of establishing a comprehensive framework aimed at developing a critical minerals industry in Brazil that prioritizes local technological advancement and value addition. The policy also lacks economic instruments, such as tax incentives and other subsidies,

⁴ The full list of approved projects is available at: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/pro-minerais-estrategicos>. Accessed on 25 Sep. 2025.

to stimulate industry growth. Moreover, it shows insufficient concern for the environmental impacts of these projects, which is surprising given that Brazil has experienced three major environmental and social disasters involving mining companies.⁵ This oversight suggests a missed opportunity to integrate stronger environmental safeguards and promote sustainable mining practices.

Finally, as part of the legislative measures to stimulate the strategic mineral's sector, on July 6, 2022, Brazil issued Decree No. 11,120, which removed the requirement for prior authorization for the export and import of lithium and its derivatives. Previously, these activities required approval from state agencies such as the National Nuclear Energy Commission (CNEN). The decree aims to open and expand the Brazilian lithium market, aligning it with global supply chains and attracting investments in mineral research, production, processing, and battery manufacturing. It also seeks to support the development of the electric vehicle industry in Brazil, a sector closely tied to the broader automotive industry, one of the country's key economic drivers.

2.3. Bill

The lack of a robust legal framework on critical minerals led to the proposal of Bill no. 2780/2024, establishing the National Policy on Critical and Strategic Minerals (PNMCE). The bill aims to “promote the research, extraction, and processing of critical and strategic minerals sustainably, while fostering the development, distribution, trade, and consumption of related products” (BRAZIL, 2024c). It outlines principles such as maximizing the social, environmental, and economic benefits of these minerals; emphasizing their importance for the energy transition and Brazil's development; preserving national interest; and promoting sustainable development and socio-environmental responsibility. Other principles include attracting

⁵ The Brumadinho and Mariana disasters are two of Brazil's most catastrophic mining tragedies, both involving the collapse of tailings dams owned by large mining companies. In Mariana, in 2015, the failure of the Fundão dam released approximately 60 million cubic meters of iron ore tailings, devastating the Rio Doce river, causing severe environmental damage, displacing communities, and leading to 19 fatalities (CNN, 2023). In Brumadinho, in 2019, the collapse of the Córrego do Feijão dam resulted in an even greater tragedy, with the release of toxic sludge killing 270 people and causing widespread ecological destruction (Globo, 2023). Both disasters highlighted critical issues in dam safety, corporate responsibility, and regulatory oversight within Brazil's mining sector.

investment, enhancing global competitiveness, and meeting domestic and international demands.

The bill proposes the formation of the Committee on Critical and Strategic Minerals (CMCE) to guide mineral sector development and policy formulation. It also introduces tools such as streamlining environmental licensing, prioritizing critical mineral projects, supporting R&D initiatives, incentivizing exploration and processing activities, and conducting relevant studies on production and demand.

Specific financial incentives include tax exemptions for foreign companies using patented technology and a requirement for large companies to invest 0.40% of their revenue in technological innovation related to critical minerals. Additionally, it mandates that the Federal Executive establish credit lines with favourable terms to support technological research and innovation.

Despite these measures, concerns remain about the bill's effectiveness and social impact.⁶ The bill also lacks a mechanism for screening investments in critical minerals, a practice now common in countries such as US, Australia and Canada, among others (White and Case LLP, 2023). Implementing such a mechanism could provide the government with more detailed information about the nature of investments made in the country, thereby enhancing its ability to intervene when necessary.

Another shortcoming is the approach to technology development. The 0.40% investment requirement in P&D may be insufficient to drive significant technological advancements, and the emphasis on tax exemptions for foreign technology could perpetuate Brazil's reliance on international expertise, limiting domestic industry growth and innovation.

The bill's emphasis on foreign investment may boost growth but risks long-term consequences by prioritizing international involvement over local industry development. This could lead to foreign dominance, hindering Brazil's ability to control its technological and economic priorities.

⁶ One key issue is the lack of concrete mechanisms to ensure local communities, especially those affected by mining, benefit from these initiatives. Although the bill promotes sustainability, it lacks provisions to guarantee the equitable distribution of wealth generated, raising concerns about potential environmental and social harm without corresponding benefits for local populations.

Furthermore, the provisions for fast-tracking licenses may weaken environmental oversight, increasing the risk of ecological damage and negative impacts on local communities.

2.4. BNDES

The Brazilian Bank for Economic and Social Development (BNDES) has traditionally played a central role in supporting industrial development across key economic sectors, promoting both infrastructure and private-sector growth. Recently, however, its approach has shifted from direct financial support to leveraging private investments, particularly through incentivized corporate bonds and market-based instruments (Silva, 2023). Increasingly, BNDES prioritizes the ESG impacts of the projects it supports, a trend that extends to its initiatives within the strategic minerals sector

In March 2024, BNDES and MME announced the creation of the Strategic Minerals Investment Fund (FIP) in Brazil. According to BNDES, FIP aims to enable the development of projects involving minerals considered strategic for energy transition, decarbonization, and sustainable food production. FIP is expected to invest in 15 to 20 companies with projects focused on mineral exploration, development, and the establishment of new strategic mineral mines in Brazil. BNDES will contribute up to R\$ 250 million, capping its participation at 25% of the total, with additional national and international investors anticipated (BNDES, 2024a).

According to the notice published by BNDES for the initiative, a public call was approved to select companies with projects in mineral exploration, development, implementation, or mining operations aimed at energy transition, decarbonization, and soil fertilization, with the purpose of managing the investment fund. Among the selection criteria, the notice highlights ESG aspects to be considered both in the investment process and in monitoring the invested companies, and for measuring and managing the social and environmental impacts of their activities (BNDES, 2024b).

The notice also specifies that strategies for community engagement in areas where mining projects are located will be evaluated, in addition to divestment strategies aligned with the development of the Brazilian capital market and the monitoring reports to be submitted, including ESG reports. Additionally, FIP's investment decision in the target company will assess legal, environmental, and regulatory restrictions on mineral exploration or use in the area of the mining rights, as

well as any conflicts with priority land uses (e.g., energy projects, conservation units, protected areas, national heritage sites, indigenous lands, *quilombola* communities, third-party geotechnical structures), regardless of any existing block requests on the area (BNDES, 2024b).⁷

3. The interaction of different stakeholders in the development of Brazil's framework or critical minerals against the backdrop of its non-alignment policy

3.1 Brazil's non-alignment policy

As outlined in Section 2, Brazil's regulatory framework for critical minerals is still developing. This section analyses the influence of various stakeholders in shaping this framework, considering Brazil's non-alignment policy from an international perspective.

The concept of "Active Non-Alignment" (ANA), introduced in 2019 and developed further in 2020 and 2021, serves as a framework to interpret Latin American countries' responses to the US-China competition. It has been noted as the region's most significant foreign policy shift since the Cold War, particularly highlighted when the Trump administration's efforts to pressure Latin American states to reduce their ties with China found little traction (Heine, 2023).

ANA builds on the historical foundations of the Non-Aligned Movement (NAM), which emerged during the Cold War as a "third way" for nations aiming to avoid aligning with either the US or the Soviet Union. Established at the Bandung Conference in 1955, NAM provided a platform for countries from the Global South to assert

⁷ The creation of FIP extends BNDES's support for the mining sector, which has received R\$ 8.3 billion in financing over the past decade, benefiting approximately 1,800 companies (BNDES, 2024c). In August 2024, BNDES approved R\$ 486.7 million in financing for *Sigma Mineração* to expand its lithium processing capacity sustainably, increasing production from 270,000 to 520,000 tons per year at the "Grotta do Cirilo" project in Itinga, MG (BNDES, 2024d). BNDES also signed a R\$ 200 million financing agreement with *Nexa Recursos Minerais* under the BNDES ESG Credit program, with terms tied to social and environmental improvements. Key commitments include developing a socio-environmental responsibility policy, implementing a social investment strategy focused on education and diversity, publishing a sustainability report, and obtaining a social responsibility certification for Nexa's Três Marias facility in MG (BNDES, 2024e).

autonomy. As the world shifts towards multi-polarity, NAM's relevance persists but requires adaptation to the new realities and challenges of the 21st century (Bhattacharya, 2024).

ANA mirrors these adjustments, applying the core principles of NAM to the contemporary Latin American context. It encourages governments in the region to focus on national interests and independently assess international dynamics, without adhering to any major power's position. This reflects the broader trend in the Global South, where issue-based alignments and flexible partnerships are becoming increasingly common (Heine, 2023).

The "active" element in ANA highlights the need for a dynamic foreign policy that evaluates emerging opportunities and risks in a rapidly evolving global environment. This approach parallels the multi-alignment strategies adopted by some NAM members, who balance relations with various powers while maintaining autonomy. ANA thus represents a continuation of NAM's principles, adapted to the specific geopolitical and economic context of 21st-century Latin America.

For the Global South in general, the purpose of non-alignment stance could be understood through several strategic objectives. First, it aims to facilitate economic growth by acquiring and integrating core technologies. Second, it enhances national security through the acquisition of advanced military equipment. Third, it strengthens their position in trade negotiations, particularly with Europe, which relies heavily on exports, and the US, which is seeking geo-economic allies in its stance against China and Russia. Fourth, it ensures access to critical resources, such as food, energy, metals, and fertilizers, through partnerships with the emerging Russian-Chinese bloc. Finally, it improves their negotiating power in restructuring debt with Western and Chinese creditors, especially during the ongoing global dollar debt crisis that poses risks to their sovereignty (Sahay, 2022).

Against this backdrop, the following section will first analyse Brazil's engagement in forming alliances and trade agreements related to critical minerals. It will then examine how various stakeholders have interacted with Brazilian institutions to influence the development of the country's legal framework on critical minerals.

3.2. Brazil's Involvement in Critical Minerals Agreements and Talks

Brazil's increasing focus on the critical minerals sector is reflected in its participation in global initiatives and trade negotiations

with various countries. However, as detailed below, much of Brazil's international cooperation is concentrated on bilateral efforts to enhance geological surveys, an area identified as lacking in the country, as acknowledged by the PNM 2050. No relevant trade or investment agreement on critical minerals has been signed by Brazil though it is currently negotiating with the US to access subsidies under the Inflation Reduction Act.

In April 2024, Brazil joined the UN's "Critical Energy Transition Minerals" Panel—co-chaired by South Africa and the European Commission—to help set global principles for sustainable, transparent, and rights-respecting critical-minerals supply. Represented by Gustavo Rosa, Brazil emphasized domestic value-addition and community benefits from mining, aligning with its goals of sustainable development and economic diversification (United Nations, 2024). (United Nations, 2024).

On a bilateral level, in 2024 Brazil expanded partnerships to bolster its critical-minerals agenda. It signed a technical agreement with the UK for third-party lab verification of geological data to improve transparency and attract UK investment, and deepened cooperation with Geoscience Australia and other producers; a revived China accord continues collaboration on geological assessment (Valor Economico, 2024). In September 2024, the Brazilian Geological Survey (SGB) and the U.S. Department of State agreed on a strategic plan for data sharing and fieldwork targeting the Borborema Province, Tin Province of Goiás, and Alto Paranaíba (MG), with field campaigns slated to begin late 2024 (Brazil, 2024d).

These geological assessment partnerships are crucial for Brazil, as the country has limited data on its mineral resources, with a limited portion of its territory mapped (IBRAM, 2024b). Understanding the location of mineral deposits is vital for attracting investment and aids in planning public investments in infrastructure, as well as research and development focused on the mining sector (Vásquez, 2024).

Brazil has also been engaged in negotiations with the US as part of a broader US effort to secure a preferential supply of critical minerals, such as lithium, nickel, and rare earth elements, as part of its strategy to reduce dependency on China. However, Brazil has taken a cautious approach, setting conditions that US investments in Brazil's technological and energy transition sectors be part of any agreement.

While the US government is eager to formalize this partnership, Brazilian officials express concerns about aligning too closely with US'

interests, fearing that such a move could be perceived as taking sides in the growing rivalry between the US and China. Brazil also seeks more concrete investment offers, particularly related to the Inflation Reduction Act's subsidies for energy transition projects. Brazil's involvement in other US-led initiatives, such as the Mineral Security Partnership⁸, is also under discussion (Aragão, 2024).

Brazil's neutral stance reflects its careful diplomatic balancing between US and Chinese interests. While the US seeks to incorporate Brazil into its supply chain strategy, Brazil has also explored closer ties with China, including potential participation in the BRI. Although Brazil has not formally committed to the BRI, it continues to benefit from Chinese investments in infrastructure and mineral sectors, maintaining a delicate equilibrium between the two global powers.

In May 2024, Germany, via Foreign Minister Annalena Baerbock, signaled interest in Brazil's lithium, reflecting the EU's push to diversify critical-mineral supply; no formal deal was concluded (Casado, 2024). In July 2024, Saudi Arabia (Minister Bandar Alkhoreif) led a delegation to explore two-way investments aligned with Vision 2030, expressing interest in lithium and copper and inviting Brazilian firms to opportunities in the Kingdom (Brasil Mineral, 2024).

While Brazil's engagement in global, bilateral, and technical agreements within the critical minerals sector offer some opportunities to enhance Brazil's economic development and its role in global supply chains, the country is still navigating its position and approach in this evolving landscape. Brazil's strategy is not yet fully defined, as it seeks to balance competing international interests and align its domestic objectives relating to global sustainability and energy transition.

3.3. Influence of different stakeholder in the development of a Brazilian framework on critical minerals

This subsection analyses how different stakeholders have been engaging with Brazilian institutions to influence the construction of the

⁸ The Mineral Security Partnership is a collaboration of 14 countries and the EU to catalyze public and private investment in responsible critical minerals supply chains globally. According to the US Department of State, the partnership aims to accelerate the development of diverse and sustainable critical energy minerals supply chains through working with host governments and industry to facilitate targeted financial and diplomatic support for strategic projects along the value chain (United States, 2024).

Brazilian framework for critical minerals. In particular, we examine the engagement of these stakeholders with three relevant ministries: (i) the MME, (ii) the MDIC and the (iii) MRE. These ministries were chosen for their crucial roles and specific competencies in shaping Brazil's critical minerals policy.⁹

As a proxy for analysis of the engagement of stakeholders with these instances, we conducted a search using the *e-Agendas* system, a platform that publicly discloses the engagements of federal executive branch officials. The analysis focused on the public schedules of members from those three ministries. We utilized targeted keywords, including “critical minerals,” “strategic minerals,” “lithium,” “niobium,” “mining,” and names of key stakeholders such as countries (“China,” “United States,” “European Union”), organizations (“IBRAM” and “ABPM”), and companies active in the sector, including “Pilbara Minerals,” “Sigma,” “Companhia Brasileira de Lítio,” “Pilbara Minerals,” “Atlas,” “AMG,” “CBMM,” “Comipa,” “Niobras,” “Minsur,” and “Niobec.”¹⁰

The selection of companies was intentional, focusing on those with known interests or involvement in the extraction of lithium and niobium in Brazil. Lithium was chosen due to its potential for development within the country and its strategic importance for energy transition technologies, such as electric vehicle batteries. Niobium was included because it represents an established and significant mineral resource for Brazil, with ongoing extraction activities.

It is essential to acknowledge the temporal limitations of this research. The *e-Agendas* system, mandated by Decree No. 10,889

⁹ MME oversees Brazil's mineral resources policy, including the management of mining activities and regulatory frameworks. It is directly responsible for planning, implementing, and monitoring policies related to the exploration, extraction, and commercialization of minerals, making it a central actor in the critical minerals sector. MDIC plays a crucial role in integrating Brazil's industrial and commercial strategies, working on developing and supporting industrial policies. MRE is responsible for negotiating international agreements and managing Brazil's foreign policy, including bilateral and multilateral engagements that impact the critical minerals sector. This ministry is pivotal in Brazil's strategy of “active non-alignment,” balancing relationships with major global powers (e.g., the US, China, and the EU).

¹⁰ The full results of this search can be found here: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-9ssNvfxYs5eMG1AR0YZZ4oBdtF1y3JZXLRxd6IIXs/edit?usp=sharing>.

of December 9, 2021, only became obligatory for federal public administration bodies and their associated entities from October 9, 2022, onwards. As a result, information prior to this date was less centralized, making it challenging to access and compile relevant data comprehensively. Thus, we searched information from Sept 2022 to Sept 2024.

Using this methodology, we could identify a total of 56 meetings involving the topic of critical or strategic meetings, most of which took place with the MME (46 meetings). The main stakeholders involve foreign governments and companies.

Table 2: Distribution of Meetings on Critical and Strategic Minerals by Stakeholder and Agency

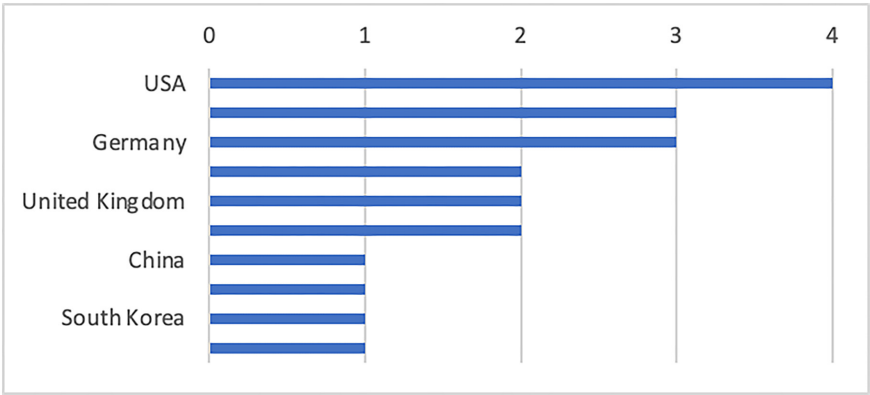
Relevant agency	Number of meetings
Ministry of Mines and Energy	46
Foreign government	17
Company	13
Interagency	9
Trade association	3
International organization	2
Company; Trade association; Foreign government	1
Legislative	1
Ministry of Development, Industry, Trade and Services	9
Company	3
Trade association	2
Foreign government	2
Trade association; Company	1
Research institute	1
Ministry of Foreign Relations and Ministry of Mines and Energy	1
Total	56

Elaboration: the author

Considering the interactions with MME and MDIC, it is possible to see below the list of countries/intergovernmental entities which have been interacting with Brazil, with the US at the top of the list followed by Saudi Arabia, Germany, Australia, UK, EU, China, Switzerland, South Korea and Japan. In fact, the US and European countries plus

the EU lead the number of meetings with those ministries. This reflects US and Europe's strategy in building critical minerals supply chains.¹¹

**Chart 1: Number of Interactions of Foreign Governments
(MME + MDIC) (Sep 2022 - Sep 2024)**



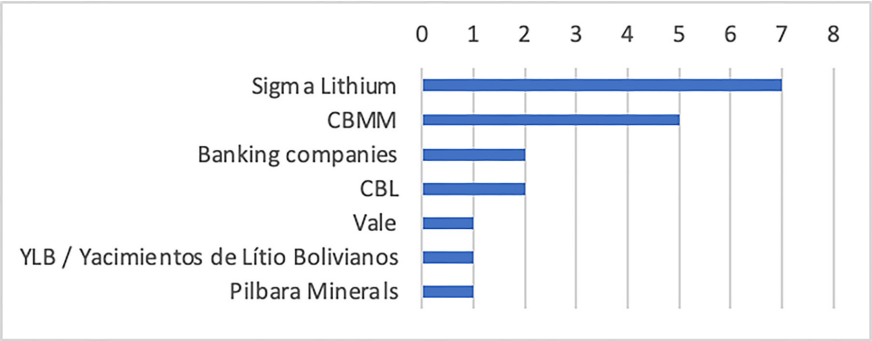
Elaboration: the author

Latin America and, in particular, Brazil are alternatives for these countries given their reserves of lithium, rare earths, cobalt, among others, and long-term trade relations with US and Europe, which are also major partners. Zhou et al also mentioned that other resource-seeking economies like the UK, Japan, South Korea have also emulated US and Europe's strategy. These countries also appear in the list of countries engaging with the Brazilian authorities, as one can note in the chart above.

When one considers the interactions of companies with the ministries, Sigma Lithium leads, followed by *Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração* (CBMM) and companies in the banking sector. Other companies also appear, including *Companhia Brasileira de Lítio* (CBL), *Vale*, *Yacimientos de Lítio Bolivianos* and *Pilbara Minerals*. Individually speaking, Sigma Lithium and CBMM had more meeting than any other country mentioned in Chart 1.

¹¹ As mentioned by Zhou et al (2024, p. 4), “[B]oth the US and the EU are developing multi-dimensional strategies to strengthen CMs [critical mineral] supply chains, targeting the geographic concentration of extractive and processing activities, particularly the dominant position of China. They seek to foster domestic mining and processing capabilities and partner with allies and like-minded resource-rich economies.”

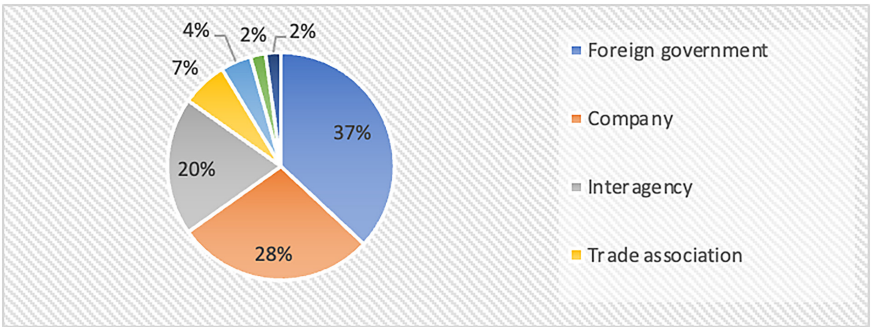
**Chart 2. Number of interactions of companies
(MME + MDIC) (Sep 2022 - Sep 2024)**



Elaboration: the author

Turning specifically to the interactions within the MME, 37% of the interactions are made by foreign governments followed by 20% by companies. 20% of the meeting are interagency, that is, meeting within different departments, agencies, ministries and other authorities within the government (executive power at the federal, state or city level). Trade associations and international organizations also have some role in the interactions, with the former representing 7% of the interactions and the latter, 4%.

Chart 3: Interactions by Stakeholder Type with the Ministry of Mines and Energy (Sep 2022 - Sep 2024)



Elaboration: The Author

Table 3: Interactions by Stakeholder Type with the Ministry of Mines and Energy

Ministry of Mines and Energy	
Type of stakeholder	Number of interactions
Foreign government	17
Company	13
Interagency	9
Trade association	3
International organization	2
Company; Trade association; Foreign government	1
Legislative	1
Total	46

Elaboration: The Author

Regarding trade associations, IBRAM (the Brazilian Institute for Mining) plays a leading role. IBRAM consists of major industry players, including large mining companies, industry stakeholders, and technical experts, who work together to shape mining policies. The institute actively engages with government ministries through bilateral and multi-party meetings, promoting the development of a comprehensive critical minerals policy framework in Brazil. IBRAM has organized several events to facilitate discussions on how the country's regulatory structure for critical minerals should be designed, aiming to align it with global trends and sustainable practices.¹²

In May 2024, IBRAM released a Green Paper titled *“For a Critical and Strategic Minerals’ Policy for Brazil and for the Future.”* This document highlights the need for a unified and comprehensive regulatory framework to govern critical minerals, underscoring the importance of these resources for the global energy transition. The paper recognizes Brazil's potential due to its vast mineral wealth and renewable energy matrix, but it also points out the challenges posed by the absence of an integrated policy. The emphasis is on aligning federal and sectoral policies to create a stable and attractive environment for international investors and commercial partners (IBRAM, 2024a).

¹² IBRAM's events can be found in its webpage: <https://ibram.org.br/eventos-do-setor/>.

A central aspect of the Green Paper is its view on environmental licensing. It acknowledges the significance of licensing in regulating mining activities but suggests it should have a limited scope focused on mitigating direct and indirect environmental impacts in a transparent and efficient manner. The document proposes that broader socio-economic and historical challenges in mining regions should be addressed separately, through complementary policies like territorial development agendas, institutional capacity building, and financial mechanisms, coordinated through public-private partnerships (IBRAM, 2024a). This reflects a strategic approach by the mining sector to streamline licensing processes, potentially reducing regulatory burdens while promoting socio-economic initiatives outside the scope of licensing.

This stance is notable, considering that environmental licensing is often a contentious issue for mining companies, seen as a regulatory hurdle due to its complexity and costs. The recent disasters in Brazil, such as Mariana and Brumadinho, have heightened scrutiny over mining activities, making the sector's push for licensing reform appear as an attempt to expedite approvals and lower operational costs. The Green Paper's strategy may aim to limit the responsibilities of licensing bodies, advocating for their integration into broader multi-stakeholder policies designed to address historical and social issues separately.

Shortly after IBRAM's Green Paper release, members of the Parliamentary Front for Sustainable Mining (FPMIn) introduced Bill No. 2780/2024, building on IBRAM's suggestions. This legislative effort highlights the close alignment between FPMIn and the mining industry, with IBRAM and major companies playing a significant role in shaping the bill. FPMIn reflects a right-wing, pro-business stance. The group's agenda aligns closely with economic and industrial interests, advocating for the modernization of mining legislation and the expansion of the sector's capacity under the guise of sustainability. This approach fits within the broader conservative economic strategy in Brazil, which emphasizes economic growth and seeks to minimize regulatory constraints.

FPMIn's leadership and its right-wing allies have a history of supporting deregulatory measures aimed at facilitating business operations. For instance, they advocate for reducing bureaucratic obstacles in environmental licensing processes, which they view as impediments to economic development. While these measures are framed as necessary for sustainability, they often prioritize the acceleration of mineral exploration at the potential expense of environmental and social

safeguards. FPMIn also collaborates with other conservative groups like the the Parliamentary Front for Agropecuary, forming a coalition of interests between the mining and agribusiness sectors. This partnership illustrates how these groups leverage their political influence to advance a pro-business legislative agenda, even when it raises concerns about environmental and social impacts.

The Observatory for Mining Conflicts in Brazil notes that FPMIn is composed of 25 members, 11 directors and 14 thematic coordinators. all affiliated with right-wing and centre-right parties, many of whom have longstanding ties to mining companies. In the 2014 federal elections, when corporate campaign financing was still permitted, several current FPMIn members received significant donations from major mining companies (Paixão and Giovanaz, 2024).

FPMIn's leadership, such as Deputy Joaquim Passarinho (PL-PA), a loyal supporter of former President Bolsonaro, and Senator Zequinha Marinho (PSC-PA), who advocates for mining in protected areas, indicates the group's alignment with Brazil's conservative political factions. FPMIn's agenda includes promoting the "simplification" of environmental licensing processes and expanding access to financial markets for mining companies, underscoring its alignment with business interests rather than prioritizing comprehensive socio-environmental protections (Paixão and Giovanaz, 2024).

4. Conclusions

Brazil's policy of non-alignment holds potential as a geoeconomic strategy, but its effectiveness in the domain of critical/strategic minerals depends on the presence of a coherent domestic institutional architecture and clear external operating principles. The evidence assembled from ministerial *e-Agendas* and assessed through the proposed inward-outward instrument matrix indicates that recent advances have concentrated on scientific cooperation and geological surveying, which are necessary steps given informational deficits, yet insufficient to generate trade, investment, and technology-transfer arrangements capable of securing supply, building midstream capabilities, and increasing domestic value addition.

The analysis further reveals (i) fragmented governance and limited integration across energy, climate, industrial, and mining policies; (ii) a policy instrument set oriented toward legacy minerals rather than energy-transition-relevant minerals; and (iii) an under-

specified external dimension, with no foreign direct investment (FDI) screening for critical minerals and few structured agreements.

In this configuration, non-alignment risks sliding into policy passivity. In the absence of standardized rules and procedures, Brazil is exposed to asymmetric bargaining, particularly in contexts where critical minerals are leveraged in wider commercial negotiations, and to heterogeneous treatment across partners, which ultimately undermines neutrality. Domestically, the influence of corporate lobbies and legislative caucuses contributes to policy dispersion, increasing the likelihood of enclave extraction, weak local value capture, and heightened socio-environmental conflict.

An “active non-alignment” requires translating strategic intent into operational design. The paper therefore advances five interlocking measures: first, adoption of national objectives for critical minerals: explicit targets for value addition and midstream processing, milestones for recycling and circularity, and their incorporation into PNTE, PNM-2050, and *New Industry Brazil*; second, establishment of a critical-minerals FDI screening regime (scope, tests, remedies) and standard offtake templates (local processing benchmarks, technology- and skills-development commitments, transparency and dispute-resolution clauses) applicable to all partners; third, creation of an interministerial governance committee (MME/MDIC/MCTI/Finance/Environment/ANM) with structured participation of indigenous peoples, affected communities, and independent experts; fourth, institutionalization of a permanent market-intelligence function (geology, demand, price, and risk monitoring) to inform licensing, procurement, and diplomacy; and fifth, dedicated financing windows (BNDES/New Climate Fund/Critical Minerals Fund) tied to measurable technology-transfer metrics, joint ventures/consortia, recycling, and other circular-economy investments.

Under these conditions, non-alignment can operate as an active hedging strategy evaluated not by the number of memoranda signed but by gains in domestic value added, technological upgrading, and the resilience and transparency of supply chains. If Brazil consolidates a standardized, partner-neutral framework, while advancing geological knowledge and strengthening socio-environmental safeguards, it has more chances of preserving strategic autonomy, attracting higher-quality investment, and converting its mineral endowments into durable and sustainable development outcomes.

References

Aragão, Lucas. “EUA Querem Anunciar no G20 Fornecimento Preferencial de Minerais Críticos do Brasil.” *Folha de São Paulo*, 2024. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/08/eua-querem-anunciar-no-g20-fornecimento-preferencial-de-minerais-criticos-do-brasil.shtml>. Accessed 24 Oct. 2024.

Australia. “Australia’s Critical Minerals List and Strategic Materials List.” 20 June 2023 (as amended). Available at: <https://www.industry.gov.au/publications/australias-critical-minerals-list-and-strategic-materials-list>. Accessed: 11 Sep. 2025.

Bauerle Danzman, Sarah, and Sophie Meunier. “Mapping the Characteristics of Foreign Investment Screening Mechanisms: The New PRISM Dataset.” *International Studies Quarterly*, vol. 67, no. 2, 2023.

Bauerle Danzman, S., and Meunier, S. (2024) The EU’s Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62: 1097–1115. <https://doi.org/10.1111/jcms.13599>.

Bercovici, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

Bhattacharya, Samir. *Non-Alignment in the Era of the Global South*. ORF Occasional Paper, Issue No. 443, July 2024. Available at: <https://www.orfonline.org/public/uploads/posts/pdf/20240718132427.pdf>. Accessed 21 Oct. 2024.

BNDES. *BNDES aprova R\$ 486,7 milhões para Sigma Lithium beneficiar lítio de forma sustentável*. 2024d. Available at: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-aprova-R\\$-4867-milhoes-para-Sigma-Lithium-beneficiar-litio-de-forma-sustentavel/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-aprova-R$-4867-milhoes-para-Sigma-Lithium-beneficiar-litio-de-forma-sustentavel/). Accessed 25 Oct. 2024.

BNDES. *BNDES e MME lançam fundo de R\$ 1 bi para projetos de minerais estratégicos para transição energética*. 2024a. Available at: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-e-MME-lancam-fundo-de-R\\$-1-bi-para-projetos-de-minerais-estrategicos-para-transicao-energetica/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-e-MME-lancam-fundo-de-R$-1-bi-para-projetos-de-minerais-estrategicos-para-transicao-energetica/). Accessed 25 Oct. 2024.

BNDES. *BNDES e Vale anunciam vencedor que vai gerir o fundo de minerais estratégicos*. 2024c. Available at: [Agência BNDES de Notícias](#)

- BNDES e Vale anunciam vencedor que vai gerir o fundo de minerais estratégicos. Accessed: 25 Oct 2024.

BNDES. BNDES, MME e Vale lançam edital para fundo que investe em projetos de minerais estratégicos. 2024b. Available at: [Agência BNDES de Notícias - BNDES, MME e Vale lançam edital para fundo que investe em projetos de minerais estratégicos](#). Accessed: 25 Oct 2024.

BNDES. *Com R\$ 200 mi do BNDES, Nexa amplia práticas sustentáveis no setor de mineração*. 2024e. Available at: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-R\\$-200-mi-do-BNDES-Nexa-amplia-praticas-sustentaveis-no-setor-de-mineracao/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-R$-200-mi-do-BNDES-Nexa-amplia-praticas-sustentaveis-no-setor-de-mineracao/) . Accessed 25 Oct. 2024.

Brasil Mineral. Arábia Saudita quer fortalecer laços bilaterais visando os minerais críticos. 2024. Available at: <https://www.brasilmineral.com.br/noticias/arabia-saudita-quer-fortalecer-lacos-bilaterais-visando-os-minerais-criticos>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil Ministry of Mines and Energy (MME). *National Policy for Energy Transition (PNTE)*. 2024b. Available at: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/dte/cgate/pnte#:~:text=A%20PNTE%20visa%20integrar%20pol%C3%ADticas,a%20servi%C3%A7os%20energ%C3%A9ticos%20de%20qualidade>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. *Bill no. 2780/2024: National Policy on Critical and Strategic Minerals (PNMCE)*. 2024c. Available at: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2447259>. Accessed 24 Oct. 2024.

Brazil. *Decree No. 10.657: Strategic Minerals Support Policy*. 2021. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10657.htm. Accessed 24 Oct. 2024.

Brazil. *Law No. 12,187/2009: National Policy on Climate Change (PNMC)*. 2009. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry for Development, Industry, Trade and Services. *New Industry Brazil Plan*, 2024. Available at: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/missoes>. Accessed: 25 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Finance. *Plan for Ecological Transition*. 2024a. Available at: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Mines and Energy (MME) and Ministry of Science, Technology, and Innovation (MCTI). *National Strategy for Science, Technology and Innovation 2016-2022*. 2016. Available at: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/990/1/ENCTI-MCTIC-2016-2022.pdf>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Mines and Energy (MME). “Workshop sobre minerais críticos visa parceria internacional estratégica”. 2024d. Available at: <https://www.sgb.gov.br/w/workshop-sobre-minerais-criticos-visa-parceria-internacional-estrategica>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Mines and Energy (MME). *Mining and Development Program 2020-2023*. 2020b. Available at: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/publicacoes-1/programa-mineracao-e-desenvolvimento/programa-mineracao-e-desenvolvimento-pmd-2020-2023.pdf/view>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Mines and Energy (MME). *National Energy Plan 2030*. 2007. Available at: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/publicacoes/plano-nacional-de-energia/plano-nacional-de-energia-2030/relatorio-final/plano-nacional-de-energia-2030-pdf.pdf/view>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Mines and Energy (MME). *National Energy Plan 2050*. 2020a. Available at: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/publicacoes/plano-nacional-de-energia/plano-nacional-de-energia-2050/relatorio-final/relatorio-final/relatorio-final-do-pne-2050.pdf/view>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Mines and Energy (MME). *National Mining Plan 2030*. 2011. Available at: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/plano-nacional-de-mineracao-2030-1/documentos/pnm_2030.pdf/view. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Mines and Energy (MME). *National Mining Plan 2050*. 2022. Available at: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/pnm-2050>. Accessed: 24 Oct 2024.

Brazil. Ministry of Science, Technology, and Innovation (MCTI). *Plan for Science, Technology and Innovation for Strategic Minerals 2018-2022*. 2018. Available at: <https://portaldamineracao.com.br/>

wp-content/uploads/2019/01/plano-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-para-minerais-estrategicos.pdf. Accessed: 24 Oct 2024.

Casado, José. “Alemanha Pressiona Brasil por Acordo Sobre Minerais Críticos.” *Veja*, 2024. Available at: <https://veja.abril.com.br/coluna/jose-casado/alemanha-pressiona-brasil-por-acordo-sobre-minerais-criticos>. Accessed 24 Oct. 2024.

Choer Moraes, Henrique, and Mikael Wigell. “Balancing Dependence: The Quest for Autonomy and the Rise of Corporate Geoeconomics.” *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*, edited by Milan Babić, Adam D. Dixon, and I.T. Liu, International Political Economy Series, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, https://doi.org/10.1007/978-3-031-01968-5_2. Accessed 24 Oct. 2024.

CNN. Oito anos após o rompimento da barragem da Samarco em Mariana, réus são interrogados. 2023. Available at: [Oito anos após o rompimento da barragem da Samarco em Mariana, réus são interrogados | CNN Brasil](https://www.cnnbrasil.com.br/brasil/oito-anos-apos-rompimento-da-barragem-da-samarco-em-mariana-reus-sao-interrogados). Accessed: 25 Oct 2024.

De Castro, Fernando Ferreira, Carlos Cesar Peiter, and Geraldo Sandoval Góes. “Minerais estratégicos e críticos: Uma visão internacional e da política mineral brasileira.” *Texto para Discussão*, no. 2768, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. Available at: <https://doi.org/10.38116/td2768>. Accessed: 24 Oct 2024.

European Union. Methodology for establishing the EU list of critical raw materials, 2017. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d43b7e2-66ac-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en>. Accessed: 11 Sep. 2025.

Evenett, Simon, Adam Jakubik, Fernando Martín, and Michele Ruta. “The Return of Industrial Policy in Data.” *IMF Working Paper*, WP/24/1, 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/12/23/The-Return-of-Industrial-Policy-in-Data-542828>. Accessed 24 Oct. 2024.

Gielen, Dolf. *Critical Minerals for the Energy Transition*. International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2021.

Globo. Quatro anos da tragédia em Brumadinho: 270 mortes, três desaparecidos e nenhuma punição. 2023. Available at: [Quatro anos da tragédia em Brumadinho: 270 mortes, três desaparecidos e nenhuma punição | Minas Gerais | G1](https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/quatro-anos-da-tragedia-em-brumadinho-270-mortes-tres-desaparecidos-e-nenhuma-punicao.ghtml). Accessed: 25 Oct 2024.

Gonzalez, Anabel. “There’s a new global technology race. It needs better trade rules.” World Economic Forum, 31 May 2018.

Heine, Jorge. “Non-Alignment is Back in the Global South, Albeit in a Different Incarnation.” *Boston University Global Development Policy Center*, 27 Feb. 2023, <https://www.bu.edu/gdp/2023/02/27/non-alignment-is-back-in-the-global-south-albeit-in-a-different-incarnation/>. Accessed 21 Oct. 2024.

IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração. *For a Critical and Strategic Minerals’ Policy for Brazil and for the Future*. May 2024, 2024a. Available at: https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2024/05/IBRAM_news_green-paper_WEB.pdf. Accessed 24 Oct. 2024.

IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração. *Fundamentos para Políticas Públicas em Minerais Críticos e Estratégicos para o Brasil*. June 2024, 2024b. Available at: https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Fundamentos_para_politicas_publicas_em_minerais_criticos_e_estrategicos.pdf. Accessed 24 Oct. 2024.

India. Ministry of Mines. “Report of the Committee on Identification of Critical Minerals – Ministry of Mines.” June 2023. Available at: https://mines.gov.in/admin/storage/ckeditor/24_pages_desktop_1752835254.pdf. Accessed 11 Sep. 2025.

International Renewable Energy Agency (IRENA). Critical Minerals Policy Tracker. Last updated on 13 Dec 2023. Available at: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/critical-minerals-policy-tracker>. Access on: 25 Oct 2024.

Kalantzakos, Sophia. The race for critical minerals in an era of geopolitical realignments. **The International Spectator**, v. 55, n. 3, p. 1-16, 2020.

Machado, Iran F. Recursos Minerais: Política e Sociedade. Edgard Blücher: São Paulo, 1989.

Organisation for Economic Co-operation and Development. “Current Trends in Investment Policies Related to National Security and Public Order.” OECD, 2018.

Organisation for Economic Co-operation and Development. “Foreign Direct Investment in Figures.” OECD, 2022.

Organisation for Economic Co-operation and Development. “Investment Screening in Times of COVID-19 – and Beyond.” OECD, 7 July 2020.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Investment Policy Developments in 62 Economies between 16 October 2020 and 15 March 2021*. OECD, May 2021.

Organisation for Economic Co-operation and Development. “Current Trends in Investment Policies Related to National Security and Public Order.” OECD, 2018.

Organisation for Economic Co-operation and Development-United Nations Conference on Trade and Development. “Twenty-seventh Report on G20 Investment Measures.” OECD, 7 July 2022.

Paixão, Fernanda and Daniel Giovanaz. “Série de reportagem: Além da euforia verde: a corrida (e o lobby) pela extração de minérios de transição energética no Brasil”. Em Defesa dos Territórios, 2024. Available at: <http://emdefesadosterritorios.org/reportagem-alem-da-euforia-verde-a-corrida-e-o-lobby-pela-extracao-de-minerios-de-transicao-energetica-no-brasil/>. Accessed: 24 Oct 2024.

POLÍTICA POR INTEIRO. Minerais estratégicos e a transição energética. Rio de Janeiro, Brasil, 2024. Disponível em: <https://politicaporinteiro.org/notas-tecnicas-e-outras-analises/>. Acesso em: 18 Nov 2024.

Ribeiro, Carlos Luiz. *Direito Minerário Escrito e Aplicado*. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.

Sahay, T. (2022). Non-alignment: The BRICS’ New Bargaining Chip. *GREEN*, No 2(1), 39-42. <https://shs.cairn.info/journal-green-2022-1-page-39?lang=en>.

Sanchez-Badin, Michelle Ratton, et al. “Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos: Experiências e Tendências de Estruturas Organizacionais em Quinze Sistemas.” IPEA, 2022.

Silva, Mauro Santos. “Política financeira do BNDES: reconfiguração do arranjo institucional do financiamento à infraestrutura (2016-2020).” (2023).

Slawotsky, Joel. “The Fusion of Ideology, Technology and Economic Power: Implications of the Emerging New United States National Security Conceptualization.” *Chinese Journal of International Law*, vol. 20, no. 1, 2021, pp. 3-62.

United Nations. “Brazil Joins New Global Coalition on Critical Minerals for Energy Transition.” *UN Brazil*, 2024. Available at: <https://brasil.un.org/pt-br/267142-brasil-se-une-%C3%A0-nova->

[coaliz%C3%A3o-global-sobre-minerais-cr%C3%ADticos-para-transi%C3%A7%C3%A3o-energ%C3%A9tica#:~:text=Brasil%20se%20une%20%C3%A0%20nova%20Coaliz%C3%A3o%20Global,Energia%20da%20Comiss%C3%A3o%20Europeia%2C%20Ditte%20Juul%20Jorgensen](#). Accessed 24 Oct. 2024.

United States. Department of Energy. *Critical Materials Assessment*. Washington, DC: U.S. Department of Energy, 2023. Available at: https://www.energy.gov/sites/default/files/2023-07/doe-critical-material-assessment_07312023.pdf. Accessed: 11 Sep. 2025.

United States. Energy Act of 2020. Available at: https://www.directives.doe.gov/ipt_members_area/doe-o-436-1-departmental-sustainability-ipt/background-documents/energy-act-of-2020. Accessed 11 Sep. 2025.

United States. U.S. Department of State. Minerals Security Partnership. 2024. Available at: [Minerals Security Partnership - United States Department of State](#). Accessed: 25 Oct 2024.

UOL Economia. *Terras raras: “Código de mineração deve ser concluído neste ano”*. 27 Aug. 2025. Available at: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/08/27/nao-podemos-vender-terras-raras-sem-agregar-valor-diz-haddad.htm>. . Accessed 10 Sep 2025.

Valor Econômico. “Brasil e Reino Unido firmam acordo sobre minerais críticos”. 2024. Available at: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/03/04/brasil-e-reino-unido-firmam-acordo-sobre-minerais-criticos.ghtml>. Accessed: 24 Oct 2024.

Vásquez, Patricia I. (2024, October 2). *Brazil's Critical Minerals and the Global Clean Energy Revolution*. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/article/brazils-critical-minerals-and-global-clean-energy-revolution>

White and Case LLP. Securing investment: FDI screening and the mining & metals sector. 2023. Available at: [Securing investment: FDI screening and the mining & metals sector | White & Case LLP](#). Accessed: 25 Oct 2024.

Wu, Mark. “Chapter 5: Export Policies, Technology Transfer Policies, and Investment Reviews: How States Compete in the Era of Global High-Tech Value Chains.” *Governing Science and Technology under the International Economic Order*, edited by Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018.

Zhou, Weihuan, Victor Crochet, and Haoxue Wang. “Demystifying China’s Critical Minerals Strategies: Rethinking ‘De-risking’ Supply Chains.” Cibel Working Paper Series, vol. 3, 7 Feb. 2024. Available at: <https://www.cibel.unsw.edu.au/sites/default/files/documents/CIBEL%20Working%20Paper%20Series%20-%203.pdf>. Accessed: 24 Oct 2024.

SUSTENTABILIDADE, COMPETITIVIDADE E AUTONOMIA ESTRATÉGICA: O CASO DO EUROPEAN GREEN DEAL INDUSTRIAL PLAN

Carolina Ferraz de Freitas¹

Eugênio Tavares²

Jorge Rezende Vaz de Lima³

Resumo: O artigo examina o *European Green Deal Industrial Plan* (EGDIP) resposta da União Europeia aos desafios da transição energética e a competição global por tecnologias limpas. Inicialmente, apresentam-se os pilares centrais do plano- expansão do financiamento, qualificação da mão de obra e fortalecimento da cadeia de suprimentos, evidenciando a busca pela neutralidade climática até 2050. Em seguida, realiza-se uma análise crítica de suas implicações estruturais, com ênfase nos riscos de protecionismo disfarçado, impactos assimétricos sobre países em desenvolvimento, fragmentação regulatória e potenciais ineficiências decorrentes de políticas de *friend-shoring* e *reshoring*. Conclui-se que, embora o EGDIP represente um marco para alinhar sustentabilidade, competitividade e autonomia estratégica, sua implementação carrega tensões jurídicas, econômicas e geopolíticas capazes de redefinir o comércio internacional e ampliar desigualdades globais.

Palavras-chave: União Europeia, Sustentabilidade, Transição energética, Autonomia estratégica, Comércio internacional, Geopolítica, Protecionismo.

Abstract: The article examines the European Green Deal Industrial Plan (EGDIP), the European Union's response to the challenges of the energy transition and the global competition for clean technologies. It first presents the plan's central pillars — expanded financing, workforce upskilling, and the strengthening of supply chains — highlighting the EU's pursuit of climate neutrality by 2050. It then offers a critical analysis of the plan's structural implications, with emphasis on the

¹ Estudante da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP), São Paulo, Brasil, com foco em Direito Global e Comércio Internacional.

² Estudante de Direito da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP, São Paulo, Brasil, com foco em Direito Internacional.

³ Estudante da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP), São Paulo, Brasil, com foco em Direito Global e Comércio Internacional.

risks of disguised protectionism, asymmetric impacts on developing countries, regulatory fragmentation, and potential inefficiencies arising from friend-shoring and reshoring strategies. The study concludes that, while the EGDIP marks a milestone in aligning sustainability, competitiveness, and strategic autonomy, its implementation carries legal, economic, and geopolitical tensions that may reshape international trade and deepen global inequalities.

Keywords: European Union, Sustainability, Energy Transition, Strategic Autonomy, International Trade, Geopolitics, Protectionism.

1. Introdução

A União Europeia (UE) tem liderado esforços globais em sustentabilidade e combate às alterações climáticas, culminando no lançamento do Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal* - EGD) em dezembro de 2019 (FERNÁNDEZ GÓMEZ, 2021). Esta iniciativa é concebida como uma nova estratégia de crescimento e competitividade a longo prazo para a UE, visando transformar os desafios climáticos e ambientais em oportunidades. O objetivo central do EGD é alcançar uma redução de 55% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2030, em comparação com os níveis de 1990, e atingir a neutralidade carbónica líquida até 2050 (FERNÁNDEZ GÓMEZ, 2021). Tal meta exige mudanças profundas nas operações das empresas industriais, implicando a descarbonização das suas atividades, investimento em novas tecnologias e processos, e a substituição de combustíveis fósseis por energia limpa (FERNÁNDEZ GÓMEZ, 2021).

Num cenário geopolítico e económico em rápida evolução, o Plano Industrial do Pacto Ecológico Europeu (EGDIP; *European Green Deal Industrial Plan*) emergiu em 1º de fevereiro de 2023 como uma resposta estratégica e essencial (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025). O EGDIP visa acelerar a contribuição das indústrias europeias de tecnologia limpa inovadoras para a meta de zero emissões líquidas, fortalecendo as capacidades industriais da UE neste setor (EUROPEAN COMMISSION, 2023). A sua criação é, em grande parte, uma resposta direta a iniciativas semelhantes de outras economias avançadas, nomeadamente a Lei de Redução da Inflação (*Inflation Reduction Act*; IRA) dos Estados Unidos (EUA)(STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025). O EGDIP procura criar um ambiente mais favorável para a implantação da capacidade de fabricação de tecnologia limpa necessária para cumprir as ambiciosas metas ambientais da Europa, através de quatro

pilares principais: um ambiente regulatório previsível e simplificado, acesso mais rápido ao financiamento, melhoria das competências e comércio aberto para cadeias de suprimentos resilientes (EUROPEAN COMMISSION, 2023).

A análise do EGDIP é de relevância para o comércio internacional e para o futuro da economia global. A forma como a UE se posiciona neste mercado terá implicações significativas, impulsionada por instrumentos como o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM), que visa evitar a “fuga de carbono” e incentivar a convergência global na regulamentação climática, ao impor taxas sobre importações de setores intensivos em carbono de países com padrões menos rigorosos (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025).

Considerando a complexidade e as implicações do EGDIP, o objetivo deste artigo é realizar uma análise do EGDIP para compreender seus impactos sobre o regime jurídico do comércio internacional.

2. O European Green Deal Industrial Plan: elementos centrais

Em 2019, a Comissão Europeia elaborou e introduziu o EGD ou “Pacto Ecológico Europeu”, um conjunto de medidas que tem como objetivo tornar a economia europeia mais condizente com o contexto atual (Pisani-Ferry, Shapiro, Tagliapietra, & Wolff, 2021). Isto é, torná-la mais sustentável, em conjunto com todos os setores da sociedade e da economia. Essa medida engloba desde infraestrutura urbana até a indústria, tendo como um de seus objetivos o plano de 100 cidades europeias serem neutras na emissão de carbono até 2030 (UNIÃO EUROPEIA, 2022), que mostra como diferentes esferas da sociedade estão se articulando para que uma sociedade mais sustentável e combativa contra os efeitos do aquecimento global seja uma realidade.

Nesse sentido, a indústria europeia²⁰²² marcada por séculos de tradição acompanhados por inovação terá que se adaptar mais uma vez, adequando toda a sua cadeia produtiva para atender essa nova demanda mundial, que busca uma produção industrial mais consciente dos seus impactos ambientais e ativa no que diz respeito a ações que sejam efetivas na luta contra a mudança climática (AIDCA, 2022). Para esse fim, investimentos e pesquisas são realizados para que os três principais objetivos dessa transição sejam alcançados, sendo eles, (i) garantir a transição verde, (ii) manter a posição estratégica e competitiva da indústria europeia no comércio global, e (iii) acompanhar os avanços tecnológicos (E3G, 2023).

O EGDIP foi elaborado para ser um guia nessa nova fase da produção industrial europeia, estabelecendo diretrizes que visam a sustentabilidade, adequação da mão de obra e garantia de apoio da UE e dos governos nacionais para a articulação de investimentos e subsídios no desenvolvimento sustentável (E3G, 2023, p.2/6). O EGDIP, proposto em 2023, é construído sobre quatro pilares: (i) um ambiente regulatório previsível e simplificado;(ii) acesso rápido ao financiamento;(iii) desenvolvimento de competências; e (iv) comércio aberto para cadeias de abastecimento resilientes (EUROPEAN COMMISSION, 2023).

Portanto, o EGD é uma medida que, caso se concretize plenamente, alterará a matriz energética da Europa, a forma de consumo, as dinâmicas de importação e exportação e pode se tornar um exemplo de iniciativa para combater uma ameaça climática que já tem efeitos devastadores no mundo (EUROPEAN COMMISSION, [s.d.]).

Dos quatro pilares principais para alcançar tais metas, se destaca o Regulatório e Financeiro (VAN LEEUWEN ET AL., 2024). Um dos pontos centrais desse pilar é a criação de um ambiente regulatório mais previsível, simplificado e favorável à expansão da fabricação de tecnologias limpas na Europa. Nesse sentido, busca-se acelerar os processos de licenciamento e autorizações (VAN LEEUWEN ET AL., 2024; EUROPEAN COMMISSION, 2023). Exemplo dessa dinâmica é o Regulamento da UE 2022/2577 (EUROPEAN COMMISSION, 2023), que introduziu a presunção de que projetos de energias renováveis, suas conexões de rede e ativos de armazenamento são de interesse público superior, vinculados à saúde e segurança públicas. Tal medida facilita os procedimentos de autorização ao fixar, por exemplo, um limite máximo de três meses para a concessão de licenciamento de equipamentos de energia solar e sistemas de armazenamento em estruturas artificiais já existentes ou futuras, dispensando ainda a avaliação de impacto ambiental (BRUNIERA, 2024). O regulamento prevê, adicionalmente, procedimentos mais céleres para pequenas centrais de até 50 kW, aplicando o mecanismo de “silêncio-aprovação” quando a autoridade competente não se manifesta em até um mês (BRUNIERA, 2024). Complementarmente, a Diretiva RED III (Diretiva de Energia Renovável III) introduz as chamadas “zonas de aceleração” para renováveis, destinadas a agilizar ainda mais o licenciamento (BRUNIERA, 2024). Somam-se a essas medidas a redução em 25% das obrigações de reporte e a adoção de instrumentos favoráveis à inovação, como os “*regulatory sandboxes*” e “*testbeds*”, atualmente em fase de preparação (BILBAO-OSORIO, 2025).

Assim, ganha relevo a proposta do *Net-Zero Industry Act* (NZIA), concebida para superar a fragmentação regulatória do mercado interno da UE em matéria de tecnologias de zero emissões líquidas (EUROPEAN COMMISSION, 2023; VAN LEEUWEN ET AL., 2024). Seu objetivo é impulsionar investimentos em bens essenciais para que a UE atinja suas metas de neutralidade climática (VAN LEEUWEN ET AL., 2024). O NZIA estabelece um quadro regulatório que acelera o licenciamento, amplia o acesso a mercados e promove o uso de instrumentos como balcões únicos, projetos estratégicos de zero emissões líquidas, academias de capacitação e *regulatory sandboxes* (EUROPEAN UNION, 2023). Além disso, identifica oito tecnologias estratégicas: energia solar (fotovoltaica e térmica), energia eólica (*onshore* e *offshore*), baterias e armazenamento de energia, bombas de calor e energia geotérmica, eletrolisadores e células de combustível, biogás e biometano sustentáveis, captura e armazenamento de carbono (CCS) e tecnologias de rede (BARONCINI; DE STEFANO; RUBINI, 2025). O ato determina, ainda, que até 2030 a fabricação doméstica da UE deverá atender a pelo menos 40% da sua demanda anual de implantação, configurando uma resposta direta a iniciativas de competidores globais, como o *IRA* dos EUA (BARONCINI; DE STEFANO; RUBINI, 2025).

No campo do financiamento, o EGDIP concentra esforços em acelerar o acesso a recursos e flexibilizar as regras de concorrência (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025). A transição para uma economia de zero emissões requer aportes significativos, públicos e privados, estimados pela Comissão Europeia em €260 bilhões adicionais por ano até 2030, equivalentes a cerca de 1,5% do PIB de 2018 (BILBAO-OSORIO, 2025). Para atender a essa demanda, diferentes programas de financiamento já contemplam metas de transição verde, como o *Horizon Europe*, a Política de Coesão e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (RRF) (BILBAO-OSORIO, 2025). O RRF, por exemplo, destinou €250 bilhões a medidas verdes, enquanto o *InvestEU* pode mobilizar outros €372 bilhões para projetos de zero emissões líquidas. Já o Fundo de Inovação, financiado pelo Sistema de Comércio de Emissões da UE, deve oferecer €40 bilhões na próxima década (EUROPEAN COMMISSION, 2023).

Os Estados-membros também são incentivados a apresentar planos robustos para alavancar e desriscar investimentos em novas tecnologias e infraestruturas em larga escala (BILBAO-OSORIO, 2025). Exemplo disso é o regime de auxílio estatal MACSE, aprovado pela Comissão Europeia para a Itália, no valor de €17,7 bilhões, com o objetivo de

desenvolver 9 GW e 71 GWh de capacidade de armazenamento ao longo de dez anos, em conformidade com o Pacto Ecológico Europeu e o pacote “*Fit for 55*” (BRUNIERA, 2024).

Além disso, o EGDIP promove a flexibilização das regras de auxílio estatal para acelerar o acesso ao financiamento e permitir que os recursos fomentem diretamente a produção em setores estratégicos (BARONCINI; DE STEFANO; RUBINI, 2025). Tal estratégia se materializa no uso do Quadro Temporário de Crise e Transição para Auxílios Estatais (*Temporary Crisis and Transition Framework*) e nas discussões em torno da criação de um Fundo Europeu de Soberania (EUROPEAN UNION, 2023). No setor de energias renováveis, por exemplo, as regras de auxílio foram afrouxadas, viabilizando subsídios à energia eólica *offshore* (VAN LEEUWEN ET AL., 2024). Segundo a avaliação da Comissão Europeia, tais medidas são necessárias, adequadas, proporcionais e capazes de gerar efeitos de incentivo, cujos benefícios superam eventuais distorções à concorrência e ao comércio no bloco (BRUNIERA, 2024).

O EGD exige uma transformação da mão de obra, especialmente no que diz respeito à capacitação e atualização de profissionais qualificados para lidar com as novas demandas da transição para uma economia mais sustentável e, por isso, uma nova categoria de trabalho emergiu: os *green jobs*, caracterizados por contribuir para a preservação do meio ambiente em setores tradicionais como a construção civil ou em setores mais modernos como a transição energética (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, [s.d.]).

O EGDIP se relaciona diretamente a essa nova maneira de atuação no mercado de trabalho que requer maior qualificação e inovação no manejo dos desafios que acompanham a implementação do projeto.”. Nesse contexto, a UE tem voltado os seus esforços para a qualificação dos trabalhadores, para que esses consigam acompanhar a evolução da indústria que se adaptou aos novos desafios que uma economia mais sustentável e preocupada com o seu impacto no meio ambiente exige, investindo em formação e educação sobre tecnologias de impacto zero que levarão à criação de empregos de qualidade (COMISSÃO EUROPEIA, [s.d.]).

Portanto, um dos pilares do EGD é o trabalho, que deve ter como características principais a inovação e o compromisso com a sustentabilidade, para que a transição ecológica se concretize de forma justa e equilibrada. A capacitação profissional não apenas garante a

viabilidade econômica das mudanças, mas também assegura que seus benefícios sejam distribuídos de maneira ampla (E3G, 2023).

Outrossim, o pilar Externo e Estratégico do EGDIP constitui um componente fundamental da estratégia da UE para garantir a sua autonomia em um cenário global em rápida transformação (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025). Esse pilar é impulsionado por uma visão de comércio aberto, mas com foco renovado na construção de cadeias de suprimentos resilientes (GAÁL ET AL., 2023) e no estabelecimento de acordos internacionais que sustentem a transição energética e a segurança econômica da UE (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022).

A UE tem adotado a abordagem de Autonomia Estratégica Aberta (AEA), que combina sua tradição de livre comércio com a necessidade de agir de forma autônoma em setores estratégicos como indústria, comércio, energia e finanças. Essa dinâmica levou à ênfase na criação de cadeias de valor estratégicas “seguras” e “resilientes” (JAKIMÓW; SAMOKHALOV; BALDASSARRE, 2024). Nesse sentido, o EGDIP, busca criar um ambiente de apoio à implantação da capacidade de fabricação de tecnologias limpas necessárias para alcançar as metas verdes da Europa (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024).

A fragmentação do comércio global, impulsionada por tensões geopolíticas e pelo aumento das restrições comerciais, tornou a resiliência das cadeias de valor prioridade (GAÁL ET AL., 2023). Nesse contexto, a UE tem priorizado o “*de-risking*” (redução de riscos) em vez do “*decoupling*” (desacoplamento) das suas cadeias de suprimentos, especialmente em relação à China (GAÁL ET AL., 2023). Isso se traduz em estratégias como diversificação de fornecedores, realocização (*reshoring*) e “*friend-shoring*” (transferência das cadeias de suprimentos para Estados alinhados politicamente) (GAÁL ET AL., 2023).

Um marco dessa política é o Ato das Matérias-Primas Críticas (CRMA), em vigor desde maio de 2024, que estabelece metas para ampliar a extração, o processamento e a reciclagem intra-UE de matérias-primas estratégicas, impondo ainda que nenhum país terceiro seja responsável por mais de 65% das importações da UE de qualquer uma dessas matérias (JAKIMÓW; SAMOKHALOV; BALDASSARRE, 2024). Assim, a UE tem reavaliado suas relações com parceiros estratégicos em consonância com seus objetivos de AEA e da transição verde (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024).

As relações com os EUA ilustram bem essas tensões. Por um lado, existe uma preocupação mútua em relação aos investimentos

oriundos de países como China e Rússia, o que levou à cooperação no desenvolvimento de mecanismos de rastreio de investimentos (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024). Por outro, políticas como o IRA, que impôs requisitos de conteúdo local e subsídios a veículos elétricos e semicondutores, geraram apreensão na Europa e na Ásia quanto à competitividade e reorganização das cadeias de suprimentos (MARIOTTI, 2025). Nesse quadro, a UE enxerga a cooperação com os EUA, sobretudo por meio do Conselho de Comércio e Tecnologia (TTC), como instrumento de diplomacia geoeconômica (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024). Ainda assim, a dependência em partes da cadeia de valor norte-americana também traz desafios, como na cadeia do titânio, em que a UE depende fortemente da reciclagem realizada nos EUA (JAKIMÓW; SAMOKHALOV; BALDASSARRE, 2024).

De modo semelhante, a ascensão da China como competidor econômico e rival sistêmico tem sido fator central na reconfiguração da política industrial europeia (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024). Se antes os investimentos chineses eram vistos como oportunidades, sobretudo após a crise do euro, essa percepção se transformou em preocupação diante da rivalidade geopolítica, da opacidade de empréstimos e aquisições e do uso de subsídios estatais que distorcem o mercado (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024). Nesse cenário, instrumentos como o Regulamento sobre Subsídios Estrangeiros (FSR) e o Instrumento de Contratação Pública Internacional (IPI) foram criados para assegurar condições equitativas de concorrência e reciprocidade em licitações públicas (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024). Dessa forma, a UE adota uma postura de “*de-risking*” em relação à China, em vez de “*decoupling*” (YEUNG, 2024).

A invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022 acelerou o movimento europeu de reduzir sua dependência de combustíveis fósseis russos, intensificando a necessidade de fortalecer as ferramentas geoeconômicas (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024). Um exemplo é a dependência do titânio russo para o setor da aviação, que levou à exclusão desse metal das sanções em 2022 (JAKIMÓW; SAMOKHALOV; BALDASSARRE, 2024). Mesmo assim, a UE busca diversificar fornecedores (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022), considerando a Ucrânia um potencial parceiro na cadeia de matérias-primas críticas, especialmente pelo titânio (JAKIMÓW; SAMOKHALOV; BALDASSARRE, 2024).

Além da Ucrânia, países da América Latina e da África emergem como destinos prioritários para diversificar as cadeias de suprimentos de matérias-primas críticas (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025). Nessa lógica, alguns países latino-americanos, como o México, bem como nações da Europa Central e Oriental, podem beneficiar-se de estratégias de *near-shoring* e *friend-shoring* conduzidas pelos EUA e pela UE (GAÁL ET AL., 2023). Também Japão, Reino Unido e Cazaquistão se destacam como fornecedores de matérias-primas ou produtos processados, como no caso do Japão, que fornece esponja de titânio aos EUA, posteriormente repassada à UE (JAKIMÓW; SAMOKHALOV; BALDASSARRE, 2024).

A transição energética, por sua vez, constitui um eixo central do EGDIP e está intrinsecamente ligada à autonomia estratégica europeia (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025). O plano estabelece a meta de neutralidade carbônica até 2050 e de redução de 55% das emissões de gases de efeito estufa até 2030, o que exige profunda transformação industrial (FERNÁNDEZ GÓMEZ, 2021). Para tanto, busca-se construir uma nova arquitetura de segurança energética baseada na produção doméstica de energia de baixa emissão, acelerando a eletrificação, a descarbonização e a implantação de fontes renováveis como solar e eólica, de forma a reduzir a dependência externa (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022). Estima-se, nesse sentido, queda de 31% no consumo de gás e de 34% no de petróleo até 2030 em relação a 2019 (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022).

A consolidação de uma base industrial europeia “*net-zero*” é vista como condição indispensável para a autonomia (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022). O Ato da Indústria com Emissões Zero (NZIA), parte do EGDIP, fixa a meta de que, até 2030, ao menos 40% das necessidades anuais da UE em tecnologias estratégicas (solar, eólica, baterias, bombas de calor, eletrolisadores etc.) sejam supridas internamente (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025). Nesse contexto, países como Portugal, com vantagens no hidrogênio verde e no lítio, representam oportunidades para o desenvolvimento de cadeias de valor de alta qualidade (PATULEIA; WALISZEWSKA, 2023).

O EGDIP, portanto, vai além de uma estratégia industrial interna: trata-se de uma declaração geopolítica com múltiplas implicações globais (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025). A invasão da Ucrânia reforçou a percepção de que a dependência de combustíveis fósseis, sobretudo da Rússia, constitui risco geopolítico e financeiro (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022). Assim, a descarbonização

passou a ser entendida também como ativo de segurança, fortalecendo a resiliência europeia diante de choques energéticos, como mostra o plano *REPowerEU* (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022).

Paralelamente, a transição verde insere a Europa em uma corrida global por investimentos em tecnologias limpas, em um mercado estimado em 650 bilhões de dólares anuais até 2030 (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022). Nesse cenário, a UE pretende posicionar-se como líder tecnológico e estratégico na era pós-carbono (STRĂUȚIU; MELINTEI, 2025), ainda que enfrente a concorrência de potências como a China, responsável por 60% da produção em massa de tecnologias estratégicas “*net-zero*” e pelo controle das cadeias de suprimentos de matérias-primas essenciais (STRATEGIC PERSPECTIVES, 2022). Para tanto, adota políticas industriais de “*geo-dirigisme*” voltadas à garantia da soberania tecnológica e da competitividade econômica em um mundo cada vez mais marcado pela interseção entre tecnologia e geopolítica (MARIOTTI, 2025).

Nesse quadro, a UE tem desenvolvido instrumentos geoeconômicos defensivos e ofensivos para proteger seus interesses, como mecanismos de rastreio de investimentos, políticas de diversificação das cadeias de suprimentos, controles de exportação de itens de dupla utilização, o CBAM e o Instrumento Anti-Coerção (BAUERLE DANZMAN; MEUNIER, 2024).

3. Críticas estruturais

3.1. *Protecionismo Oculto e o Dilema da Não Discriminação*

Políticas de *reshoring* e autonomia estratégica que, por meio da imposição de condições para receber vantagens fiscais ou subsídios com base na utilização de insumos locais, ofendem o tratamento nacional e o princípio da nação mais favorecida do GATT e também incorrem em proibições contratuais previstas no Acordo de Subsídios quando vinculam benefícios a conteúdo local (HILLMAN, 2022). O IRA, por exemplo, vincula créditos fiscais para carros elétricos à montagem na América do Norte e a quotas de minerais estratégicos produzidos em países “parceiros” – um caso de discriminação regulatória e favoritismo doméstico (ATTINASI; BOECKELMANN; MEUNIER, 2023).

Na UE, a AEA legitima a flexibilização abrangendo auxílios estatais e iniciativas setoriais (por exemplo, semicondutores, baterias) que podem ofender a neutralidade competitiva (BAUER, 2022). Referido na

literatura como “desacoplamento por discriminação” (MORAES, 2023), a linha de ataque reorganiza cadeias por alinhamentos geopolíticos, às custas de razões puramente econômicas. Se amplamente interpretada, a defesa ambiental não é um “cheque em branco” em termos jurídicos: exceções como o Art. XX do GATT e Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) exigem necessidade, proporcionalidade e não retenção arbitrária. A jurisprudência em campos renováveis não endossou exigências rigorosas de conteúdo local, defendendo formatos menos prescritivos para alcançar objetivos climáticos (HILLMAN, 2022).

3.2. Os efeitos distributivos globais da estocagem como risco de “ficar para trás”

É evidente que países incapazes de atender os pacotes de subsídios e as estruturas tecnológicas fornecidas pelos EUA/UE/China seriam deixados para aglomerações menos avançadas subsidiadas (insumos e minerais críticos) e com acesso descontado a setores manufatureiros de maior valor (DE LA MORA, 2024; UNCTAD, 2023). Estima-se que grandes deslocamentos de produção para os EUA sob o IRA, e as correspondentes perdas para outros centros, e, portanto, para Estados Membros integrados em tais cadeias (ATTINASI; BOECKELMANN; MEUNIER 2023). O resultado é o aprofundamento do fosso tecnológico e um potencial armadilha de baixa complexidade para o Sul Global (SIRIMANNE, 2023). Em termos funcionais, a transição para o sucesso climático deve versar sobre a difusão tecnológica e escala. Quando o sistema de incentivos fecha mercados e foca no desenvolvimento de capacidades, atrasa quedas de custo, limita políticas para restringir emissões e inibe a participação dos países em desenvolvimento nos benefícios de uma economia de baixo carbono (SIGNORET, 2023).

3.3. Fragmentação na Regulamentação e Ameaças ao Multilateralismo

Enquanto alguns soaram o alarme sobre o problema da fragmentação regulatória (AZMEH; SHADLEN, 2023), a resposta não coordenada dos poderes — pacotes unilaterais e regionais para lidar com a COVID-19, métodos diferenciados para ajuste de carbono nas fronteiras, relaxamento assimétrico dos requisitos de auxílio — desvaloriza o fórum multilateral. A crise do Órgão de Apelação e a proliferação de medidas autônomas deslocam a resolução de disputas

para disposições *ad hoc* e acordos de “clube” condicionados pelo poder relativo das partes. Ações como o CBAM, se não calibradas e projetadas com suporte para o sistema Mediação, Relatório e Verificação (MRV) em países de baixa renda, podem ser barreiras técnicas de alto atrito que aumentam os custos de conformidade e a litigância (UNCTAD, 2023). A literatura jurídica também destaca a necessidade de disciplinas revisadas sobre subsídios climáticos (transparência, critérios de elegibilidade, “lista verde” de apoios aceitáveis com salvaguardas de não discriminação) e mecanismos de cooperação regulatória para evitar mosaicos incompatíveis (SIGNORET, 2023; HILLMAN, 2022).

3.4. Ineficiência Econômica: Má alocação de Investimentos e Repetição de Cadeias

Quando o investimento é impulsionado mais pela política do que pela vantagem comparativa, emergem más alocações, incluindo a multiplicação de plantas com excesso de capacidade, perda em termos de economias de escala e custo para os consumidores (ATTINASI; BOECKELMANN; MEUNIER 2023; RAJAN 2022). Segundo modelagens recentes, os cenários de *friend-shoring* impõem perdas significativas de PIB em toda a economia e retardam a difusão da inovação verde (JAVORCIK ET AL., 2024). Mesmo quando a resiliência a choques geopolíticos é melhorada, a eficiência vem com uma conta grande e duradoura.

3.5. Friend-shoring e Reshoring: Tendências e Dilemas

Friend-shoring e *reshoring* decolaram durante a pandemia e choques geopolíticos. Um dos lados escolhe parceiros internacionais “confiáveis”, e o outro traz setores industriais para casa. Seus desafios: (i) a não participação de economias “não alinhadas” (BENSON; KAPSTEIN, 2023), (ii) fluidez dos critérios de “amizade” em ambientes políticos diferentes; e (iii) questões de custo econômico (RAJAN, 2022; JAVORCIK ET AL., 2024). Existem potenciais ganhos marginais para aqueles com uma dimensão regional, mas o equilíbrio geral tende para perdas de eficiência e aumento da desigualdade de integração produtiva. Caminhos de mitigação envolvem, *inter alia*: coordenação com aliados para evitar corridas de subsídios, buscar complementaridade (e não duplicação), e inserir a janela para integração dos países em desenvolvimento por meio de financiamento, transferência de tecnologia

e regras claras sobre conteúdo local “climático” que tenha limites e condições anexados (BENSON; KAPSTEIN 2023; HILLMAN 2022).

4. Considerações finais

O EGDIP representa uma das iniciativas da UE para conciliar competitividade econômica, sustentabilidade ambiental e segurança estratégica em um cenário de crescentes tensões geopolíticas e de reconfiguração do comércio internacional. A partir do EGD de 2019, a UE estruturou uma agenda que vai além da mitigação climática: trata-se de uma estratégia de transformação industrial e energética que busca simultaneamente reduzir emissões, fortalecer a autonomia tecnológica e industrial e posicionar o bloco como líder global da transição verde.

O EGDIP, ao articular-se em quatro pilares (regulação simplificada, financiamento, capacitação de mão de obra e cadeias globais resilientes), procura superar barreiras históricas como a fragmentação regulatória, a lentidão dos licenciamentos e a dificuldade de mobilização de capitais em larga escala. A criação do NZIA e de instrumentos como o CRMA e o CBAM reforçam o caráter estratégico do plano, que utiliza política industrial, visando reduzir dependências críticas e assegurar que a UE não seja apenas consumidora, mas também produtora de tecnologias-chave para a neutralidade carbônica.

Contudo, o plano não está isento de críticas. Em primeiro lugar, práticas de protecionismo disfarçadas, como exigências de conteúdo local, podem ferir compromissos da OMC e aprofundar tensões comerciais com parceiros estratégicos. Em segundo, os efeitos distributivos globais da corrida verde podem agravar desigualdades, deixando países do Sul Global em posição marginalizada, com acesso limitado a tecnologias e mercados. Ademais, a proliferação de instrumentos unilaterais e regionais tende a intensificar a fragmentação regulatória e enfraquecer o multilateralismo, ao mesmo tempo em que políticas de *reshoring* e *friend-shoring* trazem riscos de ineficiência econômica e duplicação de capacidades industriais. Por fim, há o dilema entre resiliência e custo, já que estratégias de diversificação e realocação podem aumentar os preços e reduzir a difusão tecnológica.

Assim, o EGDIP configura-se como um duplo movimento: por um lado, um esforço concreto de descarbonização que alia inovação; por outro, uma estratégia geoeconômica que redefine os termos do comércio internacional, com impactos profundos para as relações multilaterais e para a integração dos países em desenvolvimento.

5. Referências bibliográficas

AIDCA. Ridca2-ambiental8. [S.l.](#): AIDCA. Disponível em: <<https://aidca.org/ridca2-ambiental8/>> Acesso em: 14 set. 2025.

ATTINASI, Maria Grazia; BOECKELMANN, Lukas; MEUNIER, Baptiste. *Unfriendly friends: Trade and relocation effects of the US Inflation Reduction Act*. VoxEU/CEPR, 2023. Disponível em: <<https://cepr.org/voxeu/columns/unfriendly-friends-trade-and-relocation-effects-us-inflation-reduction-act>> Acesso em: 14 set. 2025.

AZMEH, Shamel; SHADLEN, Ken. *Rethinking developmental policy space in a fragmented trade regime*. LSE International Development Blog, 2023. Disponível em: <<https://blogs.lse.ac.uk/internationaldevelopment/2023/05/24/rethinking-developmental-policy-space-in-a-fragmented-trade-regime/>> Acesso em: 14 set. 2025.

BARONCINI, Elisa; DE STEFANO, Carlo; RUBINI, Luca (Ed.). *New Institutional Architectures and Substantive Rules in International Economic Law: The EU and the UN Sustainable Development Goals*. Bologna: Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2025. DOI: <<https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/8297>>.

BAUER, Matthias. *The impacts of EU strategic autonomy policies: A primer for member states*. ECIPE Policy Brief, 2022. Disponível em: <<https://ecipe.org/publications/strategic-autonomy-primer/>> . Acesso em: 14 set. 2025.

BAUERLE DANZMAN, Sarah; MEUNIER, Sophie. *The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator*. JCMS: Journal of Common Market Studies, v. 62, n. 4, p. 1097–1115, 2024. doi:10.1111/jcms.13599.

BENSON, Emily; KAPSTEIN, Ethan B. *The limits of “friend-shoring”*. CSIS Report, 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/limits-friend-shoring>. Acesso em: 14 set. 2025.

BILBAO-OSORIO, Beñat. Europe's quest for competitive sustainability. Boletín de Estudios económicos, v. LXXIX, n. 235, p. 169-183, 2025. DOI:< <https://doi.org/10.18543/bee.3119>> .

BRUNIERA, Francesca. *Empowering the Energy Transition: A comprehensive analysis of Battery Energy Storage Systems*. 2024. Master's Thesis (Master in Environmental and Land Engineering) – Politecnico di Torino, Torino, 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. *A Indústria e o Pacto Ecológico*. Disponível em: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/industry-and-green-deal_pt> Acesso em: 15 set. 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. *Regulamento Indústria de Impacto Zero*. Disponível em: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_pt> Acesso em: 15 set. 2025.

DE LA MORA, Luz María. *Balancing investment and trade to address climate challenges*. UNCTAD/SDG Action, 2024. Disponível em: <<https://sdg-action.org/balancing-investment-and-trade-to-address-climate-challenges/>> Acesso em: 14 set. 2025.

E3G. *How to make the best of the Green Deal Industrial Plan*: pragmatic recommendations for policy makers. [S.l.](#): E3G, 2023. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/resrep49595>> Acesso em: 14 set. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *A indústria e o Pacto Ecológico*. [S.l.](#): European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/industry-and-green-deal_pt. Acesso em: 14 set. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Climate-neutral and smart cities*. [S.l.](#): European Commission. Disponível em: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities_en. Acesso em: 14 set. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Regulamento Indústria de Impacto Zero*. [S.l.](#): European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_pt. Acesso em: 14 set. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *The Green Deal Industrial Plan*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023. ISBN 978-92-76-98674-4. DOI: <https://doi.org/10.2775/006456>.

EUROPEAN UNION. *European Climate Neutral Industry Competitiveness Scoreboard 2022*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023.

FERNÁNDEZ GÓMEZ, Jorge. *The European Green Deal and the Energy Transition: Challenges and Opportunities for Industrial Companies*. Boletín de Estudios económicos, v. LXXVI, n. 232, p. 191-211, dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.18543/bee.2334>.

GAÁL, Norbert; NILSSON, Lars; PEREA, José Ramón; TUCCI, Alessandra; VELÁZQUEZ, Beatriz. *Global Trade Fragmentation. An EU Perspective*. European Economy – Economic Brief 075. Luxembourg: Publications Office of the European Union, Sept. 2023. doi:10.2765/576288.

HILLMAN, Jennifer. *The Inflation Reduction Act: Ending climate change discrimination at the WTO*. Foreign Affairs, 2022. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/inflation-reduction-act-ending-climate-change-discrimination-wto>. Acesso em: 14 set. 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). What is a green job? [S.l.](#): ILO. Disponível em: <https://www.ilo.org/topics-and-sectors/just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies-and-societies/what-green-job>. Acesso em: 14 set. 2025.

JAKIMÓW, Małgorzata; SAMOKHALOV, Vsevolod; BALDASSARRE, Brian. *Achieving European Union strategic autonomy: circularity in critical raw materials value chains*. International Affairs, v. 100, n. 4, p. 1735–1748, 2024. doi:10.1093/ia/iaae127.

JAVORCIK, Beata; KITZMÜLLER, Lucas; SCHWEIGER, Helena; YILDIRIM, Muhammed A. *Economic costs of friendshoring*. The World Economy, v. 47, n. 7, 2024. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/twec.13439>. Acesso em: 14 set. 2025.

LEONARD, M.; PISANI-FERRY, J.; SHAPIRO, J.; TAGLIAPIETRA, S.; WOLFF, G. *The geopolitics of the European Green Deal*. [S.l.](#): European Council on Foreign Relations, 2021. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep29130>. Acesso em: 13 set. 2025.

MARIOTTI, Sergio. “Open strategic autonomy” as an industrial policy compass for the EU competitiveness and growth: The good, the bad, or the ugly? Journal of Industrial and Business Economics, v. 52, p. 1–26, 2025. doi:10.1007/s40812-024-00327-y.

MARIOTTI, Sergio. “Win-lose” globalization and the weaponization of economic policies by nation-states. Critical Perspectives on

International Business, v. 20, n. 5, p. 638-659, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1108/cpoib-09-2023-0089>.

MORAES, Henrique Choer. *Decoupling by Discrimination? Strategic Competition and the Limits of Trade Law*. Georgia Journal of International and Comparative Law, v. 51, n. 3, 2023. Disponível em: <https://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/vol51/iss3/2/>. Acesso em: 14 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *What is a green job?* Disponível em: <https://www.ilo.org/topics-and-sectors/just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies-and-societies/what-green-job>. Acesso em: 15 set. 2025.

PATULEIA, Artur; WALISZEWSKA, Aleksandra. *Making Clean Technology Value Chains Work for EU Economic Convergence: A Case Study on Portugal*. Berlin: E3G, May 2023.

RAJAN, Raghuram. *The pitfalls of friend-shoring*. Project Syndicate, 2022. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/friend-shoring-risks-by-raghuram-rajana-2022-08>. Acesso em: 14 set. 2025.

SIGNORET, José. *Global trade tensions fueled by rising government subsidies risk undermining efforts to fight poverty*. World Bank – The Trade Post, 2023. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/en/trade/global-trade-tensions-fueled-rising-government-subsidies-risk-undermining-efforts-fight>. Acesso em: 14 set. 2025.

SIRIMANNE, Shamika N. *Developing countries cannot afford to miss out on the green tech revolution*. UNCTAD Blog, 2023. Disponível em: <https://unctad.org/es/node/40823>. Acesso em: 14 set. 2025.

STRĂUȚIU, E.; MELINTEI, M. *The European Green Deal Industrial Plan: Risks and Opportunities. The Chances of the Romanian Economy. Problemele Energeticii Regionale*, v. 3, n. 67, p. 24-38, 2025. DOI: <https://doi.org/10.52254/1857-0070.2025.3-67.03>.

STRATEGIC PERSPECTIVES. *Turning the European Green Deal into Reality*. Brussels: Strategic Perspectives, 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2577 do Conselho de 22 de dezembro de 2022 que estabelece um regime para acelerar a implantação das energias renováveis. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2577>. Acesso em: 15 set. 2025.

UNCTAD. *Technology and Innovation Report 2023: Opening green windows*. Geneva: United Nations, 2023. Disponível em: <https://unctad.org/publication/technology-and-innovation-report-2023>. Acesso em: 14 set. 2025.

VAN LEEUWEN, Judith; VAN TATENHOVE, Jan; COELHO, Nelson F.; et al. Deliverable D2.2: *Multi-layered Marine Governance Arrangements to support the European Green Deal*. Aalborg: PERMAGOV Project, 2024. DOI: <https://www.permagov.eu/_files/ugd/725ca8_0d50b440fe514281b51555eabf0b0074.pdf>.

YELLEN, Janet. Remarks on the way forward for the global economy. Atlantic Council, 2022. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/remarks-by-secretary-of-the-treasury-janet-l-yellen-on-way-forward-for-the-global-economy/>> Acesso em: 14 set. 2025.

YEUNG, Henry Wai-chung. From regional to global and back again? A future agenda for regional evolution and (de)globalised production networks in regional studies. *Regional Studies*, v. 58, n. 7, p. 1480–1491, 2024. doi:10.1080/00343404.2024.2316856.

DA TRANSPARÊNCIA AOS NORMAS TÉCNICAS: O PAPEL DO ACORDO TBT NA ABORDAGEM DOS DESAFIOS REGULATÓRIOS DA IA¹

Milena da Fonseca Azevedo²

Resumo: Este artigo examina o papel do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo TBT) da Organização Mundial do Comércio (OMC) no enfrentamento dos desafios regulatórios decorrentes da proliferação de regulações sobre inteligência artificial (IA). O objetivo é avaliar de que forma o Acordo TBT pode facilitar a cooperação internacional, aprimorar a transparência e mitigar a fragmentação regulatória no contexto de uma “governança multinível da IA”. A metodologia consiste em uma análise doutrinária das disposições do Acordo TBT – especialmente aquelas relacionadas à transparência, notificação e uso de normas técnicas internacionais – complementada por estudos de caso de medidas regulatórias recentes sobre IA, como o Regulamento de IA da União Europeia (UE), e seu tratamento no âmbito do sistema da OMC. O artigo também se baseia em jurisprudência da OMC e em dados empíricos sobre notificações e Preocupações Comerciais Específicas (PCEs) para avaliar a aplicação prática do arcabouço do TBT a medidas relacionadas à IA.

Em conclusão, o artigo sustenta que o Acordo TBT oferece ferramentas valiosas para aprimorar a governança da IA e reduzir a fragmentação regulatória, mas também destaca a necessidade de reformas adicionais para garantir sua efetividade contínua diante do avanço das tecnologias digitais.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Este artigo é a tradução do artigo que foi aceito para publicação em inglês.

² Milena da Fonseca Azevedo é advogada no Demarest Advogados, especialista em Comércio Internacional, doutoranda em Direito Internacional na Universidade de São Paulo (USP) com bolsa do Ministério da Educação no Programa de Excelência Acadêmica (CAPES/PROEX) no Brasil (2023-2024). Anteriormente, foi pesquisadora visitante no World Trade Institute (WTI) da Universidade de Berna, na Suíça, e participante do Programa de Apoio a Estudos de Doutorado da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio. Barreiras Técnicas ao Comércio. Inteligência Artificial. Notificações. Normas técnicas.

Abstract: This article examines the role of the World Trade Organization's (WTO) Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement) in addressing the regulatory challenges arising from the proliferation of artificial intelligence (AI) regulations. The objective is to assess how the TBT Agreement can facilitate international cooperation, enhance transparency, and mitigate regulatory fragmentation in the context of a "multilayered AI governance". The methodology consists of a doctrinal analysis of the TBT Agreement's provisions – particularly those related to transparency, notification, and the use of international standards – supplemented by case studies of recent AI regulatory measures, such as the European Union's AI Act, and their treatment within the WTO system. The article also draws on WTO jurisprudence and empirical data on notifications and Specific Trade Concerns (STCs) to evaluate the practical application of the TBT framework to AI-related measures. In conclusion, the article argues that the TBT Agreement provides valuable tools for improving AI governance and reducing regulatory fragmentation but also underscores the need for further reforms to ensure its continued effectiveness in the context of emerging digital technologies.

Keywords: World Trade Organizations. Technical Barriers to Trade. Artificial Intelligence. Notifications. Standards.

1. Introdução

De acordo com o relatório da OMC *Trading with Intelligence*³, a IA constitui uma mudança estrutural na economia global com amplas implicações para a otimização da cadeia de suprimentos e logística, incluindo previsão aprimoramento das cadeias de fornecimento, gerenciamento de estoque, rastreamento de remessas e otimização de rotas e transporte. A IA também otimizou os negócios internacionais, quebrando barreiras de idioma e acesso à informação, promovendo parcerias comerciais e automatizando serviços e tarefas. Além disso,

³ WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trading with Intelligence**: How AI Shapes and Is Shaped by International Trade. Geneva: WTO Secretariat, 2024. p. 17-35. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trading_with_intelligence_e.htm

estimulou a demanda por bens intensivos em tecnologia, como semicondutores, chips, software e outros componentes digitais. A IA também permitiu o surgimento e o aprimoramento de outras tecnologias, como a Internet das Coisas, veículos autônomos e métodos de produção automatizados.

O mercado global de IA foi avaliado em US\$ 189 bilhões em 2023 e deve atingir US\$ 4,8 trilhões até 2033. Também tem o potencial de aumentar o comércio global em quase 14 pontos percentuais até 2040, com os serviços prestados digitalmente crescendo em até 18 pontos percentuais. No entanto, em um cenário em que o acesso às tecnologias de IA permanece desigual, os ganhos comerciais podem ser reduzidos em mais da metade. A IA também tem o potencial de acentuar a desigualdade e diminuir a vantagem comparativa da mão de obra de baixo custo nos países em desenvolvimento, substituindo empregos, ao mesmo tempo em que cria novas indústrias e capacita trabalhadores.⁴

O impacto potencial da IA no comércio, como em privacidade, deslocamento de empregos, acesso a dados e direitos fundamentais, bem como na inovação, desencadeou uma corrida regulatória e de governança.

Para ilustrar esse cenário, no cenário internacional, várias organizações desenvolveram estruturas e princípios, como os Princípios de IA da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).⁵ Este foi o primeiro padrão intergovernamental com o objetivo de promover um ambiente político em nível internacional que promova uma abordagem abrangente, centrada no ser humano para uma IA confiável, fomentando a pesquisa, preservando os incentivos econômicos para a inovação.

⁴ WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trading with Intelligence**: How AI Shapes and Is Shaped by International Trade. Geneva: WTO Secretariat, 2024. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trading_with_intelligence_e.htm

⁵ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **AI's \$4.8 Trillion Future: UN Trade and Development Alerts Divides, Urges Action**. Disponível em: <https://unctad.org/news/ais-48-trillion-future-un-trade-and-development-alerts-divides-urges-action>. Acesso em: 16 jul. 2025.

⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Principles on Artificial Intelligence**. Disponível em: <https://oecd.ai/en/ai-principles>. Acesso em: 20 jun. 2024.

A Recomendação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sobre a Ética da Inteligência Artificial,⁶ adotada em 2021, foi um dos primeiros instrumentos desenvolvidos dentro da ONU com o objetivo de definir normas técnicas para orientar os Estados e outras partes interessadas na formulação de seus instrumentos políticos. Seguiu-se, em 2024, a adoção da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Promoção de Sistemas de IA Seguros, Protegidos e Confiáveis⁷ e do Pacto Digital Global, que foi aberto para adesão em 2024 com o objetivo de tomar medidas concretas para tornar o espaço digital seguro e protegido. Em maio de 2024, o Conselho da Europa adotou a Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito⁸, como o primeiro compromisso internacional vinculativo em matéria de IA.

Em nível nacional, em 2023, 75 países⁹ e territórios promulgaram suas estratégias regulatórias para IA, enquanto outros 7 países estavam desenvolvendo suas estratégias de IA no mesmo ano.¹⁰

⁶ UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>. Acesso em: 3 jul. 2024.

⁷ UNITED NATIONS. UN News: Artificial Intelligence. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2024/03/1147831>. Acesso em: 3 jul. 2024.

⁸ COUNCIL OF EUROPE. Council of Europe Adopts First International Treaty on Artificial Intelligence. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/portals/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence>. Acesso em: 20 jun. 2024.

⁹ Os países são: Canadá, China, Finlândia, França, Alemanha, Índia, Maurício, México, Suécia, Argentina, Bangladesh, Chile, Colômbia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Egito, Estônia, Japão, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Portugal, Catar, Romênia, Rússia, Serra Leoa, Cingapura, República Eslovaca, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos da América, Uruguai, Argélia, Bulgária, Croácia, Grécia, Hungria, Indonésia, Letônia, Coreia do Sul, Noruega, Polônia, Arábia Saudita, Sérvia, Espanha, Suíça, Austrália, Áustria, Brasil, Hong Kong, Irlanda, Malásia, Peru, Filipinas, Eslovênia, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Reino Unido, Vietnã, Bélgica, Gana, Irã, Itália, Jordânia, Tailândia, Azerbaijão, Bahrein, Benin, República Dominicana, Etiópia, Iraque, Israel, Ruanda. De acordo com: STANFORD UNIVERSITY. Artificial Intelligence Index Report 2024. Disponível em: <https://aiindex.stanford.edu/report/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

¹⁰ Os países são: Antígua e Barbuda, Barbados, Bielorrússia, Costa Rica, Jamai-

Entre 2016 e 2024, 39 dos 114 países promulgaram pelo menos um projeto de lei relacionado à IA, com um total de 204 leis relacionadas à IA promulgadas globalmente.¹¹

Em abril de 2021, a União Europeia (UE) propôs o primeiro Regulamento de IA do bloco, que se tornou lei em julho de 2024.¹² Outras jurisdições também estão avançando em estruturas regulatórias de IA. Um total de 40 países, incluindo Brasil, China, Estados Unidos (EUA), Peru, México e Austrália, desenvolveram atividades legislativas de IA.¹³ Em dezembro de 2024, o Senado brasileiro aprovou o primeiro regulamento de IA do país.¹⁴ No mesmo mês, a Coreia do Sul aprovou a Lei Básica de IA, a primeira estrutura abrangente sobre IA na Ásia.¹⁵

Como iniciativas público-privadas, pode-se citar o trabalho de organizações normatizadoras. Por exemplo, a União Internacional de Telecomunicações (UIT),¹⁶ a agência especializada da ONU para

ca, Paquistão, Senegal. De acordo com: STANFORD UNIVERSITY. Artificial Intelligence Index Report 2024. Disponível em: <https://aiindex.stanford.edu/report/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

¹¹ STANFORD UNIVERSITY. Artificial Intelligence Index Report 2024. Disponível em: <https://aiindex.stanford.edu/report/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

¹² EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>. Acesso em: 19 jan. 2025.

¹³ DIGITAL POLICY ALERT. Regulatory Activity Around AI. Disponível em: <https://digitalpolicyalert.org/blog/regulatory-activity-around-ai>. Acesso em: 16 jan. 2025.

¹⁴ O próximo passo é a análise do projeto de Lei pela Câmara dos Deputados. Mais informações disponíveis em: SENADO FEDERAL DO BRASIL. Senado aprova regulamentação da inteligência artificial; texto vai à Câmara. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/10/senado-aprova-regulamentacao-da-inteligencia-artificial-texto-vai-a-camara>. Acesso em: 16 jan. 2025.

¹⁵ DIGITAL POLICY ALERT. Regulatory Activity Around AI. Disponível em: <https://digitalpolicyalert.org/activity-tracker?offset=0&limit=10&jurisdiction=410&period=2019-12-31,2025-01-15>. Acesso em: 16 jan. 2025.

LINKLATERS. Korea's AI Basic Act: Asia's First Comprehensive AI Legislation. Disponível em: <https://techinsights.linklaters.com/post/102js56/koreas-wonsouth-koreas-ai-basic-act-asias-first-comprehensive-ai-legislatio>. Acesso em: 16 jan. 2025.

¹⁶ INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). About ITU. Disponível em: <https://www.itu.int/en/about/Pages/default.aspx>. Acesso em: 22

tecnologias de informação e comunicação, publicou mais de 100 normas técnicas sobre IA, com mais 120 em desenvolvimento a partir de 2024.¹⁷ Além disso, a Organização Internacional de Normalização (ISO) e a Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC) estabeleceram o Subcomitê (SC) 42, dedicado à definição de normas técnicas de IA, no âmbito do Comitê Técnico Conjunto (JTC) 1 sobre tecnologia da informação, em 2017.¹⁸

Essa proliferação de regulamentações deu origem ao que pode ser descrito como “Governança de IA multiníveis”, caracterizada por um corpo crescente de regulamentações de IA com características diversas que podem se sobrepor e abordar os mesmos fenômenos de diferentes perspectivas. Esse cenário regulatório também é acompanhado por desafios, como acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos¹⁹ e a fragmentação devido às diferentes abordagens legislativas seguidas por várias organizações e países.²⁰

É nesse cenário que a OMC ainda tem um papel relevante. Embora a organização tenha iniciativas de negociação em andamento, como o Programa de Trabalho sobre Comércio Eletrônico (WPEC)

ago. 2024.

¹⁷ UNITED NATIONS. United Nations System White Paper on AI Governance: An Analysis of the UN System’s Institutional Models, Functions, and Existing International Normative Frameworks Applicable to AI Governance. Disponível em: <https://unsceb.org/united-nations-system-white-paper-ai-governance>. Acesso em: 5 ago. 2024.

¹⁸ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO/IEC JTC 1/SC 42 Artificial Intelligence. Disponível em: <https://www.iso.org/committee/6794475.html>. Acesso em: 23 jun. 2024.

INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION (IEC). IEC - TC 42: Artificial Intelligence. Disponível em: https://www.iec.ch/dyn/www/f?p=103:7:::::FSP_ORG_ID:21538. Acesso em: 23 jun. 2024.

¹⁹ LACHMANN, Niels. Chasing the Elusive Bird? The Technological Development of the Digital Economy and International Trade Law’s Susceptibility to a Pacing Problem. The Journal of World Investment & Trade, v. 26, n. 3, p. 479–511, maio 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/22119000-12340368>. Acesso em: 12 set. 2025.

²⁰ BRADFORD, Anu. Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology. New York: Oxford University Press, 2023.

²¹ e a Iniciativa de Declaração Conjunta (JSI) ²² sobre Comércio Eletrônico, que não discutem diretamente a aplicação de IA e outras tecnologias,²³ há discussões em andamento no Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) sobre IA. Essas atividades incluem sessões temáticas²⁴, a notificação de regulamentos nacionais de IA ou relacionados à ela e o incentivo ao uso de normas técnicas para melhorar a eficiência da produção e facilitar o comércio internacional.²⁵

Isso é possível devido ao sistema baseado em regras estabelecido com base em transparência, eliminando barreiras ao comércio, baseado em consenso (por exemplo, compromisso único) e baseado nos pilares de negociação, solução de controvérsias e revisão por pares. Diante disso, mesmo no estado atual em que as negociações e disputas enfrentam dificuldades, ainda é possível abordar questões que afetam o comércio por meio desses princípios e pilares.

²¹ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Work Programme on Electronic Commerce. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/ecom_work_programme_e.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

²² WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Joint Statement Initiative on E-Commerce. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/xcom_e/joint_statement_e.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

²³ Na comunicação sobre o lançamento do texto estabilizado da JSI, o embaixador Hung Seng Tan, de Cingapura, afirmou que: “Os membros participaram ativamente, contribuíram de forma construtiva e desenvolveram com sucesso um pacote substantivo e confiável de regras de comércio digital que estabilizamos em nosso Texto de Presidentes.” (tradução livre) Também foi lembrado que outros tópicos seriam abordados em discussões posteriores, como os produtos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) que usam criptografia não farão parte do texto dos presidentes daqui para frente e outras questões pendentes. Este último inclui fluxos de dados, localização de dados e código-fonte depois que os EUA retiraram o apoio a essas disposições sobre negociações. WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). E-commerce JSI: Co-convenors Announce Stabilized Outcome Text. 25 abr. 2024. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/ecom_25apr24_e.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

DIPLOMACY.EDU. The WTO Joint Initiative: Stabilised Agreement on Electronic Commerce – Looking at the Broader Picture. Disponível em: <https://www.diplomacy.edu/blog/the-wto-joint-initiative-stabilised-agreement-on-electronic-commerce-looking-at-the-broader-picture/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

²⁴ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Thematic Sessions of the TBT Committee. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/thematicsession_e.htm. Acesso em: 3 jul. 2024.

²⁵ Preâmbulo, Artigo 2.4, 2.5 do Acordo TBT

Este artigo pretende mostrar essa visão por meio de uma análise das disposições do Acordo TBT sobre transparência, por meio da notificação de medidas e Preocupações Comerciais Específicas (PCEs). Isso representa uma posição única para a OMC e o Acordo TBT, pois nem mesmo os acordos comerciais bilaterais e regionais, que negociaram diferentes disposições sobre comércio digital, prepararam deliberadamente um fórum para discutir a legislação nacional, especialmente no que diz respeito a um produto tão disruptivo como a IA.

Essas discussões geram ganhos na legislação nacional e ajudam a evitar efeitos adversos no comércio e maior fragmentação, proporcionando assim uma oportunidade única para abordar essa governança de IA multiníveis.

Em vista disso, este artigo apresentará primeiro o Acordo TBT e como a IA está sendo discutida no Comitê deste acordo. Uma seção subsequente abordará se as medidas de IA são medidas TBT. As partes três e quatro fornecerão detalhes e analisarão criticamente as notificações de IA e PCEs e o uso de normas técnicas para produtos de IA. O artigo conclui que as regras e procedimentos existentes da OMC desempenham um papel importante na melhoria da regulamentação da IA, embora sejam necessárias melhorias no sistema da OMC para cobrir questões específicas da IA.

2. O Acordo da OMC sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo TBT): Um Marco para a IA e o Comércio Global

Um dos muitos acordos reconhecidos como cruciais para analisar a regulação e os efeitos colaterais de sua proliferação no comércio é o Acordo TBT.²⁶ O acordo regulamenta a elaboração, adoção e aplicação de medidas regulatórias que englobam: regulamentos técnicos, normas com requisitos de segurança, qualidade, saúde, entre outros; e procedimentos de avaliação da conformidade para aferir a concordância do produto com tais requisitos (por exemplo, testes, inspeção, acreditação, etc.).

Essas medidas devem seguir uma série de princípios para garantir que o processo regulatório não seja discriminatório e não imponha restrições comerciais, ao mesmo tempo em que salvaguarda o direito de regular e abordar objetivos legítimos de políticas públicas (por

²⁶ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). The WTO Agreements Series: Technical Barriers to Trade. 3. ed. Geneva: WTO, 2024.

exemplo, proteção da saúde humana, proteção do meio ambiente, entre outros).²⁷ Esses princípios incluem obrigações de não discriminação,²⁸ proibição de barreiras desnecessárias ao comércio,²⁹ tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo,³⁰ harmonização e coerência (ou seja, acordos de reconhecimento mútuo e aplicabilidade de normas internacionais relevantes) e transparência (ou seja, notificações e PCEs).

Embora o acordo se aplique exclusivamente a bens³¹, ele tem sido utilizado como uma ferramenta no processo regulatório de IA e é reconhecido pela própria OMC como um instrumento significativo nesse contexto, por exemplo, para superar a fragmentação regulatória na regulamentação de IA por meio das notificações de regulações de IA ao Comitê TBT.³²

O Acordo TBT tem dispositivos que exigem que os membros da OMC notifiquem projetos de regulamentos técnicos,³³ projetos de avaliação de conformidade³⁴ e projetos de normas técnicas³⁵ que afetarão o comércio com outros membros e não estejam de acordo com os normas técnicas internacionais relevantes, para discutir bilateralmente e receber comentários. Se as informações bilaterais não forem suficientes, os membros podem apresentar um PCEs.³⁶

²⁷ Anexo 1, Acordo TBT

²⁸ Artigos 2.1 e 5.11 e anexo 3.D, Acordo TBT

²⁹ Artigo 2.2, artigo 5.1.2 e anexo 3.E, Acordo TBT

³⁰ Artigo 12.º do Acordo TBT

³¹ Anexo 1, Acordo TBT

³² WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Trading with Intelligence: How AI Shapes and Is Shaped by International Trade. Geneva: WTO Secretariat, 2024. p. 42, 66-69, 76. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trading_with_intelligence_e.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

³³ Artigos 2.9, 2.10 e 3.2 do Acordo TBT

³⁴ Artigos 5.6, 5.7 e 7.2 do Acordo TBT

³⁵ “Decision of the Committee on Principles for the Development of International Standards, Guides and recommendations with Relation to Articles 2, 5 and Annex 3 of the Agreement”.

³⁶ Artigo 13.1, Acordo TBT.

Por exemplo, a notificação da UE de seu Regulamento de IA – a primeira legislação nacional deste tema – foi submetida ao Comitê TBT e posteriormente se tornou objeto de um PCE entre a UE e a China.³⁷

Além disso, o Acordo TBT incentiva o uso de normas técnicas internacionais como base para regulamentos técnicos, normas técnicas e avaliação de conformidade³⁸. Este incentivo é reforçado pela presunção de que um regulamento técnico não cria barreiras desnecessárias ao comércio se estiver alinhado com os normas técnicas internacionais pertinentes.³⁹ O Acordo TBT também motiva uma participação abrangente em atividades de definição de normas técnicas⁴⁰, embora possam surgir desafios na definição dessas normas, especialmente em aspectos sociais.⁴¹ O acordo também orienta a promulgação de normas técnicas⁴² e avaliação de conformidade.⁴³

A OMC também reconheceu o importante papel das normas técnicas na regulamentação da IA. Em primeiro lugar, por meio da participação de organizações de definição de normas técnicas como ISO, IEC e UNECE no Comitê TBT, que informam os membros sobre os desenvolvimentos no campo da IA. Em segundo lugar, através da possibilidade de incorporar as normas desenvolvidas por estas organizações nos regulamentos técnicos e nas avaliações de conformidade.

Esses desenvolvimentos destacam o crescente reconhecimento do impacto da IA no comércio internacional e os esforços para enfrentar seus desafios regulatórios no âmbito da OMC. As seções seguintes

³⁷ G/TBT/N/EU/850, 11 de novembro de 2021 e STC ID 736.

³⁸ Artigo 2.4, Artigo 5.4 e Anexo 3. F, Acordo TBT.

³⁹ Esta presunção não é aplicável às normas técnicas e avaliação de conformidade. Artigo 2.5 do Acordo TBT

⁴⁰ Por exemplo, em G/TBT/GEN/385, junho de 2024.

⁴¹ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Trading with Intelligence: How AI Shapes and Is Shaped by International Trade. Geneva: WTO Secretariat, 2024. p. 68-69. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trading_with_intelligence_e.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

⁴² “Decision of the Committee on Principles for the Development of International Standards, Guides and recommendations with Relation to Articles 2, 5 and Annex 3 of the Agreement”.

⁴³ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Guidelines on conformity assessment procedures. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/conformity_assessment_proc_e.htm. Acesso em: 5 jun. 2024

explorarão a forma como tal ocorre na prática no âmbito do Acordo TBT. No entanto, para que essas disposições mencionadas acima sejam aplicadas à regulamentação da IA, essas medidas devem primeiro ser consideradas medidas TBT, como se verá a seguir.

3. A IA como Medida TBT: Análise das Disposições e Jurisprudência da OMC

As disposições acima referidas em matéria de notificações e obrigações aplicam-se às medidas TBT. Para avaliar esta situação, uma análise aprofundada deve ter em conta as disposições do Acordo TBT e a sua interpretação existente pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Este artigo examinará a Regulamento de IA da UE, que foi notificada ao Comitê TBT, para analisar seu potencial de cobertura sob o TBT, considerando tanto o texto literal quanto a jurisprudência atual da OMC.

O Anexo 1 do Acordo TBT define os regulamentos técnicos como requisitos obrigatórios estabelecidos por organismos reconhecidos. Eles especificam as características do produto ou processos e métodos de produção relacionados. Eles também podem abordar aspectos suplementares, como terminologia, símbolos, embalagem, marcação e requisitos de rotulagem.

Soprana afirma que o Regulamento de IA da UE satisfaz o teste de três níveis estabelecido na interpretação do Órgão de Apelação do Anexo 1.1 do TBT em *EC-Asbestos* e *EC-Sardines*⁴⁴, já que (i) é um

⁴⁴ Nos processos *EC - Asbestos* e *EC-Sardines*, o Órgão de Recurso estabeleceu um critério de três níveis para determinar se uma medida é um regulamento técnico: (i) a medida deve aplicar-se a um produto identificável, (ii) a medida deve estabelecer as características do produto; e (iii) o cumprimento das características do produto estabelecidas na medida deve ser obrigatório. Relatório do Órgão de Apelação, *EC – Sardines*, parágrafo 176 (referindo-se ao Relatório do Órgão de Apelação, *EC – Asbestos*, parágrafos 66-70). Ver também Relatórios do Painel, *EC-Seal Products*, parágrafos 7.85-7.87; *US – COOL*, parágrafos 7.147-7.148; *US – Tuna II (Mexico)*, para. 7.53-7.55; e *US – Clove Cigarettes*, parágrafos 7.24-7.25. Ver também Relatórios do Órgão de Recurso, *EC-Seal Products*, parágrafos 5.21-5.23; *US – Tuna II (Mexico)*, para. 183.

Cada um dos critérios da análise de três níveis tem outra jurisprudência sobre sua interpretação, conforme disponível em: WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Analytical Index: Technical Barriers to Trade. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/tbt_e.htm. Acesso em: 1 out. 2024.

documento que se aplica a produtos que usam tecnologia de IA, (ii) estabelece as características do produto com base em seu risco e (iii) a conformidade é obrigatória.⁴⁵

A questão de saber o que constitui uma medida técnica insere-se num debate em curso sobre a aplicabilidade do Acordo TBT a processos e métodos de produção que não afetam as características físicas do produto final colocado no mercado, conhecidos como processos e métodos de produção não relacionados com o produto (NPR PPM). Isso se estende a um debate entre os membros da OMC sobre se os NPR PPMs estão incluídos na definição de regulamentos técnicos por causa da linguagem, “características e processos e métodos de produção relacionados” (tradução livre), enquanto as notas explicativas mencionam apenas “produtos ou processos e métodos de produção”.⁴⁶ O Órgão de Apelação em *EC-Seals* determinou que os métodos de processo e produção devem ter um nexo suficiente com as características de um produto para serem considerados relacionados a essas características.⁴⁷

Essa mesma discussão está presente na classificação de bens ambientais como sustentáveis, ou, conforme disponível no Relatório do Painel de *EU – Palm Oil (Malaysia)*, na classificação da energia como renovável. No relatório do painel acima referido, foi decidido que a qualidade de um produto pode constituir uma característica do produto e que a medida “[...] regula eficazmente as características dos produtos exigidos aos biocombustíveis necessários para serem considerados energias renováveis no mercado da UE (e, por conseguinte, a elegibilidade a contabilizar como contribuindo para o objetivo setorial obrigatório no setor dos transportes e para o objetivo global de consumo de energias renováveis)” (tradução livre).⁴⁸ Em

⁴⁵ SOPRANA, Marta. Compatibility of Emerging AI Regulation with GATS and TBT: The EU Artificial Intelligence Act. *Journal of International Economic Law*, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgae040>. Acesso em: 12 set. 2025.

⁴⁶ Anexo 1, ponto 2 do Acordo TBT, nota explicativa.

⁴⁷ Relatórios do Órgão de Apelação, *EC-Seal Products*, parágrafo 5.12. Também em: VAN DEN BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *A Lei e a Política da Organização Mundial do Comércio: Texto, Casos e Materiais*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

⁴⁸ Relatório do painel, *EU and Certain Member States – Palm Oil (Malaysia)*, para. 7.97 and para. 7.115.

outras palavras, a qualidade de ser “renovável” seria uma característica do produto e, por conseguinte, tornaria esta medida um regulamento técnico.

O Relatório do Painel de *EU – Palm Oil (Malaysia)* estabelece um precedente pelo qual uma medida pode ser considerada um regulamento técnico baseado em características do produto que não necessariamente definem o bem em si, nem afetam as características que definem o bem final. Em vez disso, está relacionado à caracterização do produto e à classificação como ‘renovável’.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao Regulamento de IA da UE. A lei define ‘sistemas de IA’ como: (i) baseados em máquina, (ii) autônomos, (iii) adaptativos após a implantação, (iv) com objetivos explícitos ou implícitos, (v) recebendo dados ou outras fontes de informação (entradas), (vi) recebendo instruções (inferir), (vii) gerando um resultado e (viii) influenciando ambientes físicos ou virtuais.⁴⁹

A legislação também estabelece diferentes níveis de classificação de risco para IA (inaceitável, alto, limitado ou mínimo). Essas classificações determinam as obrigações dos desenvolvedores e implantadores de estabelecer um sistema confiável que respeite os direitos fundamentais.⁵⁰ Embora o nível de risco seja uma preocupação regulamentar válida, a ênfase que o Órgão de Apelação colocou nas “características e processos e métodos de produção relacionados” no caso *EC-Seals* põe em cheque a questão de saber se a abordagem baseada no risco do Regulamento da UE se qualifica como um processo com ligação suficiente com as características do produto para tornar a medida uma medida TBT. Por outro lado, o caso *EU-Palm Oil (Malaysia)* oferece um caminho para a integração de produtos digitais como a IA no sistema da OMC ao abrigo do acordo TBT. Inclui a qualidade de um produto como características do produto e, portanto, qualifica-o como um regulamento técnico.

A inclusão da qualidade do produto é uma questão controversa com implicações sistêmicas para a aplicabilidade dos Acordos da OMC à regulamentação da IA, pois toca na questão de longa data dos NPR-PPMs, que permaneceram em grande parte não abordados na jurisprudência da OMC, mas podem ressurgir como uma preocupação.

⁴⁹ Artigo 3.º do Regulamento IA da UE

⁵⁰ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>. Acesso em: 16 out. 2024.

Diante do exposto, o Regulamento de IA da UE pode ser considerada uma medida TBT, mas a natureza da regulamentação existente também levanta a questão de saber se se trata de um NPR-PPM, o que é um problema no Acordo TBT e na jurisprudência. Isso mostra que a natureza da IA pode trazer desafios à aplicação do acordo.

Tendo discutido o Acordo TBT que pode abranger medidas de IA, a seção seguinte aprofundará os instrumentos de transparência do Acordo TBT.

4. Transparência no comércio: a necessidade de notificações eficazes e preocupações comerciais específicas

Nos casos em que não existam normas técnicas ou em que uma medida não esteja em conformidade com o conteúdo técnico das normas internacionais pertinentes, e se o regulamento técnico ou a avaliação de conformidade puder ter um efeito significativo sobre o comércio de outros membros, os membros deverão: (i) publicar uma notificação que permita às partes interessadas tomar conhecimento da medida; (ii) notificar o secretariado dos produtos abrangidos pelo regulamento técnico proposto, juntamente com uma breve indicação do seu objetivo e fundamentação, numa fase precoce para comentários; e (iii) fornecer aos outros membros informações ou cópias do regulamento proposto e, sempre que possível, identificar as partes que, consideravelmente, se afastam das normas internacionais pertinentes.⁵¹

Estas notificações são a pedra angular do Acordo TBT, uma vez que (i) revelam a forma como os membros pretendem regulamentar para alcançar objetivos políticos específicos; (ii) permitir uma avaliação inicial das potenciais implicações comerciais de seus regulamentos; (iii) dar aos parceiros comerciais a oportunidade de apresentarem observações, quer a nível bilateral quer no Comitê TBT, e de receberem feedback da indústria ou de outras partes interessadas; — contribuir para melhorar a qualidade dos seus projetos de regulamento e evitar potenciais problemas comerciais; e (v) a notificação precoce também ajuda os produtores e exportadores a adaptarem-se à evolução das necessidades existentes.⁵²

⁵¹ Artigo 2.9, 5.6, Acordo TBT

⁵² WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). The WTO Agreements Series: Technical Barriers to Trade. 3. ed. Geneva: WTO, 2024, p. 38 – 44.

Em junho de 2025, estima-se que os membros tenham notificado mais de 500 medidas relacionadas a produtos digitais, como IoT, tecnologia 5G, sistemas de aeronaves não tripuladas, veículos autônomos, software em vários produtos, dispositivos médicos (como software) e IA. Tais notificações preveem, entre outros, segurança, interoperabilidade, segurança nacional, segurança cibernética, desempenho, requisitos de qualidade e diferentes avaliações de conformidade. Os objetivos de tais medidas incluem prevenção de práticas enganosas, proteção e informação ao consumidor, requisitos de qualidade, harmonização e proteção da saúde ou segurança humana.⁵³

Uma das notificações mais notáveis foi o projeto de Regulamento da Lei de IA da UE em 2021. O projeto regula o desenvolvimento, a comercialização e a colocação de sistemas de IA no mercado da UE, incorporados ou não em produtos físicos, que representam certos riscos. De acordo com a notificação, o projeto limita-se aos *requisitos mínimos necessários para proteger a segurança e os direitos fundamentais das pessoas, considerando os riscos e desafios colocados pelos sistemas de IA, sem restringir ou dificultar indevidamente o desenvolvimento tecnológico ou aumentar desproporcionalmente o custo de colocar soluções de IA no mercado*” (tradução livre). O rigor das regras varia de acordo com o “grau de risco” que os sistemas de IA são considerados (por exemplo, inaceitável, alto, limitado, mínimo).⁵⁴

A notificação prevê a opacidade de muitos algoritmos, o que torna difícil determinar como eles produzem resultados e entender os efeitos da tecnologia na privacidade, na proteção de dados pessoais, no princípio da não discriminação, na segurança e na proteção dos direitos fundamentais. Portanto, o objetivo do regulamento é prevenir

⁵³ Informações disponíveis em: <https://eping.wto.org/>. As informações contidas neste texto foram extraídas em junho de 2025 por meio de palavras-chave como as seguintes: “Internet” OR “Software” OR “Internet of things” OR “Robotic” OR “Artificial Intelligence” OR “Robot” OR “Autonomous vehicles” OR “5G” OR “3D” OR “3D printing” OR “Automation” OR “Smart functionality” OR “Connectable products” OR “Mobile Applications” OR “Digital elements” OR “unmanned aircraft System” OR “Source code” OR “ITC products” OR “cryptography” OR “ICT” OR “IoT” OR rob* OR autonom* OR sensor* OR actuator* OR “AI” OR “unmanned aircraft” OR “cybersecurity” OR cyber* OR “algorithm” OR algorit* OR “computer” OR “digital”. Houve um total de 3.859 resultados. Essas informações foram classificadas manualmente e, portanto, podem ter algumas imprecisões.

⁵⁴ G/TBT/N/EU/850, 11 de novembro de 2021.

práticas enganosas, garantir a proteção do consumidor, proteger a saúde e a segurança humanas, manter os requisitos de qualidade e criar harmonização.

Quando as notificações não são suficientes para resolver uma questão entre os membros, um PCE pode ser apresentado. Um PCE é um mecanismo da OMC que permite aos membros discutir medidas comerciais que muitas vezes ainda estão em desenvolvimento e ainda não fazem parte da legislação nacional. Proporciona uma oportunidade para compreender o raciocínio subjacente à regulamentação de outros membros e para questionar a sua validade, incluindo a sua base científica ou técnica, a sua transparência e a sua adesão às normas internacionais. Ao promover o diálogo em um ambiente multilateral e não conflituoso, as PCEs ajudam a reduzir as tensões comerciais e incentivam a cooperação regulatória. Esse processo colaborativo permite que os membros compartilhem experiências, troquem ideias e aprendam uns com os outros, levando a resultados regulatórios mais eficazes e harmonizados.⁵⁵

Estima-se que, durante o mesmo período, 50 PCEs foram levantados em produtos digitais. Por conseguinte, cerca de 10% das notificações foram debatidas através deste instrumento, destacando questões comerciais.⁵⁶

Por exemplo, em março de 2022, a China levantou um PCE em relação ao projeto de regulamento da UE.⁵⁷ A China estava preocupada, entre outras coisas, com a definição da medida de “sistemas de IA”, que considerou muito ampla e pediu à UE que a restringisse. A China também solicitou à UE que eliminasse a exigência de que as autoridades de fiscalização do mercado tivessem acesso ao código-fonte do sistema de IA. A UE respondeu que a definição era o mais neutra possível em termos de tecnologia para permitir futuras inovações e desenvolvimentos de mercado, e que foi construída considerando a definição internacionalmente reconhecida da OCDE de sistemas de IA. Além disso, a UE explicou que o requisito de acesso ao código-

⁵⁵ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Trading with Intelligence: How AI Shapes and Is Shaped by International Trade. Geneva: WTO Secretariat, 2024. p. 79. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trading_with_intelligence_e.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

⁵⁶ Mesma metodologia descrita na nota 53,

⁵⁷ Identificação 736. Disponível em: <https://eping.wto.org/en/TradeConcerns/Details?imsId=736&domainId=TBT>. Acesso em 22/06/2024.

fonte está condicionado a um pedido fundamentado da autoridade de fiscalização do mercado e é necessário para a avaliação da conformidade dos sistemas de IA de risco elevado estabelecida no regulamento. De acordo com a UE, isso estabelece um equilíbrio entre a proteção dos direitos de propriedade intelectual e a proteção da segurança para salvaguardar interesses públicos importantes, alinhando-se com os acordos e compromissos internacionais da UE.

Além disso, em novembro de 2022 e durante as sessões subsequentes em 2023, a China levantou preocupações em relação à avaliação de conformidade e à proporcionalidade das penalidades aplicáveis. A UE respondeu que a legislação exige que o fornecedor siga a avaliação de conformidade relevante, conforme estipulado nesses atos legais. Por fim, o mecanismo de sanção segue o modelo de outra legislação existente, como o Regulamento Geral de Proteção de Dados.⁵⁸

Conforme observado, a notificação acima mencionada do Regulamento de IA da UE levantou uma série de preocupações políticas importantes relacionadas à interoperabilidade, definição, divulgação do código-fonte por razões de segurança, opacidade, privacidade e proteção dos direitos humanos. Essas notificações, portanto, abordam diversas preocupações políticas relacionadas aos requisitos técnicos da IA.

Essas discussões, no entanto, tendem a permanecer superficiais. Uma análise das atas do Comitê TBT revela que, embora sejam levantadas questões importantes, há pouco aprofundamento de seus méritos ou da proposta de soluções técnicas. A situação é ainda mais opaca quando se trata de discussões dentro dos PCEs, pois muitas dessas questões são resolvidas bilateralmente, com transparência limitada em relação aos resultados ou à natureza das trocas envolvidas.

Isso é especialmente importante dada a atual não funcionalidade do OSC. Estudos empíricos mostraram um aumento nas notificações em diferentes comitês da OMC, incluindo no acordo TBT, após o impasse do OSC da OMC.⁵⁹

⁵⁸ Disponível em: <https://epingalert.org/en/TradeConcerns/Details?imsId=736&domainId=TBT>. Acesso em 22/06/2024.

⁵⁹ SANTANA, Roy; DOBHALL, Adeet. Canary in a Coal Mine: How Trade Concerns at the Goods Council Reflect the Changing Landscape of Trade Frictions at the WTO. World Trade Organization, 2024. Disponível em: https://www.wto.org/french/res_f/reser_f/ersd202404_f.htm. Acesso em: 12 set. 2025

^D acordo com dados da OMC, em novembro de 2024 havia um total de 56.314 notificações de TBT, 846 STCs levantadas, 11 disputas comerciais. Disponível em:

Isto demonstra que os membros estão a encontrar uma alternativa amigável para discutir preocupações regulatórias na OMC que possam levantar questões comerciais, sem recorrer apenas ao OSC. Este aspeto é especialmente relevante no contexto da reforma do OSC, uma vez que um dos seus principais objetivos é melhorar e incentivar a utilização de métodos alternativos de resolução de litígios.⁶⁰ No entanto, esse método não é novo. O Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) inclui uma decisão para incentivar a resolução de questões no âmbito do acordo. Os membros poderão solicitar consultas sob a supervisão de um facilitador para resolver questões comerciais. O procedimento inclui prazos e um relatório final com o resultado.⁶¹ Este mecanismo parece ser uma melhoria em relação ao mecanismo de notificações e PCEs. Embora as consultas em notificações e PCEs ocorram no comitê e bilateralmente, respectivamente, esta decisão sugere uma maneira mais estruturada e transparente de resolver questões comerciais.

Além disso, os mecanismos de transparência são inteiramente orientados pelos membros, o que significa que é responsabilidade deles apresentar notificações. Ao contrário das acusações de ativismo ou de excessos que ocorreram no OSC,⁶² os membros não serão alvo de escrutínio por serem excessivamente transparentes na notificação de medidas, mesmo que haja incerteza sobre se estas podem ser consideradas medidas TBT.

O fortalecimento do sistema de notificação no contexto de produtos digitais é crucial para aprimorar as discussões legislativas antes da promulgação, promovendo coerência, interoperabilidade e cooperação internacional. O processo de notificação dentro do Comitê TBT fornece uma plataforma para discussões técnicas envolvendo a participação de órgãos especializados, que podem ser expandidas e utilizadas.

Para além da discussão da legislação, é igualmente importante avaliar as normas em que essas medidas técnicas podem basear-se.

https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm. Acesso em 12/09/2025.

⁶⁰ JOB/GC/385, 16 de fevereiro de 2024

⁶¹ G/SPS/61, 8 de setembro de 2014

⁶² UNITED STATES. Congressional Research Service. Artificial Intelligence: Background, Selected Issues, and Policy Considerations. R46852, updated September 1, 2021. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/R46852>. Acesso em: 9 out. 2025.

Portanto, a próxima sessão detalhará e explorará o papel dos normas técnicas na governança da IA da perspectiva das disposições do TBT.

5. O Cenário das Normas técnicas e o Acordo TBT

Muitas normas técnicas estão sendo desenvolvidas para IA para garantir a interoperabilidade tecnológica e semântica, permitindo que as máquinas interpretem e atuem sobre os dados. As normas técnicas são vitais para proteger contra crimes cibernéticos, garantir a proveniência das mercadorias, permitir o compartilhamento seguro de dados e alinhar os regulamentos com as melhores práticas do setor. Elas melhoram a qualidade, segurança, sustentabilidade e resiliência dos mercados, ao mesmo tempo em que promovem a concorrência e a eficiência. Além disso, as normas técnicas apoiam as metas de políticas globais, garantindo que os sistemas de IA sejam seguros, explicáveis, robustos e livres de preconceitos. Elas promovem mecanismos de falha seguros e desencorajam métodos opacos e inseguros. Ao moldar o desenvolvimento responsável da IA, as normas técnicas criam confiança entre estados e pesquisadores, aumentam a credibilidade e facilitam a interoperabilidade, reduzindo as barreiras comerciais e alinhando o progresso da IA com as melhores práticas globais.⁶³

Em vista disso, o SC 42, o comitê conjunto da ISO e da IEC, é responsável pela criação de normas técnicas internacionais que orientam a adoção responsável da IA. Essas normas técnicas são desenvolvidas por meio de um sistema voluntário baseado em consenso que reúne uma gama diversificada de partes interessadas globais, incluindo países em desenvolvimento, vários setores e indivíduos de diferentes origens. As normas técnicas são projetadas com uma abordagem ecossistêmica, garantindo que as preocupações regulatórias, comerciais, sociais e éticas sejam integradas. O SC 42 se concentra em várias dimensões para

⁶³ MAYO, Allan; PAROKKIL, Cindy. BSI Whitepaper: The Role of Standards in Supporting the Transition to a Digital Economy and Facilitating Digital Trade: Transforming Systems Using Standards. Disponível em: <https://www.bsigroup.com/en-GB/insights-and-media/insights/whitepapers/standards-and-digitalization-in-developing-economies/>.

CIHON, Peter. Standards for AI Governance: International Standards to Enable Global Coordination in AI Research & Development. Oxford: Future of Humanity Institute, 2019. Disponível em: https://www.fhi.ox.ac.uk/wp-content/uploads/Standards_-FHI-Technical-Report.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

abordar as complexidades da adoção da IA.⁶⁴ Atualmente, a ISO/IEC SC 42 possui 37 normas publicadas e 47 normas em desenvolvimento.⁶⁵

O comitê desenvolve normas técnicas fundamentais que abrangem conceitos e terminologia, bem como normas técnicas que promovem uma IA confiável. O SC 42 desenvolve diretrizes para abordar questões-chave, como explicabilidade, transparência, viés, controlabilidade, robustez e supervisão de sistemas de IA. Além disso, o comitê define estruturas para gerenciamento de riscos, como o padrão ISO/IEC 42001, e garante a segurança funcional das tecnologias de IA.

O SC 42 também enfatiza a governança e a responsabilidade em sistemas de IA. Ele desenvolve normas técnicas que abordam as implicações de governança da IA, ajudando as organizações a definir responsabilidades e atribuir responsabilidade nas operações de IA e na aplicação do *machine learning*. Para garantir ainda mais a confiabilidade, o SC 42 colabora com outros comitês para produzir diretrizes para o teste, verificação e validação de sistemas de IA.

Sustentabilidade, considerações éticas e preocupações sociais são outra prioridade para o SC 42. O comitê trabalha na avaliação do impacto ambiental dos sistemas de IA e se esforça para alinhar suas normas técnicas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Esses aspectos da padronização - relacionados à estrutura da IA, governança e responsabilidade, sustentabilidade e preocupações éticas e sociais - afetam diretamente o ciclo de vida do produto. O “ciclo de vida” da IA⁶⁶ envolve os estágios de desenvolvimento e implantação

⁶⁴ A descrição do conteúdo das normas está disponível em: UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). How ISO and IEC Are Developing International Standards for the Responsible Adoption of AI. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/articles/how-iso-and-iec-are-developing-international-standards-responsible-adoption-ai>. Acesso em: 26 ago. 2024.

JTC 1 INFORMATION. JTC 1/SC 42: Artificial Intelligence. Disponível em: <https://jtc1info.org/sd-2-history/jtc1-subcommittees/sc-42/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

JTC 1 INFORMATION. JTC 1 Plenaries. Disponível em: <https://jtc1info.org/sd-2-history/jtc-1-plenaries/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

⁶⁵ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO/IEC JTC 1/SC 42 Artificial Intelligence. Disponível em: <https://www.iso.org/committee/6794475.html>. Acesso em: 1 ago. 2025

⁶⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOP-

de sistemas de IA. Ao longo do ciclo de vida, a ênfase é colocada na transparência, na responsabilidade e no alinhamento dos sistemas de IA com os direitos humanos e os valores democráticos. É na fase do ciclo de vida que os parâmetros do sistema são estabelecidos, as diretrizes éticas são estabelecidas, as normas técnicas são implementadas e a avaliação de risco de como os algoritmos influenciam o sistema é testada e estabelecida. Sistemas desenhados para não conter comportamentos inaceitáveis catalisarão o desenvolvimento e a implantação de sistemas de IA que são “seguros por design” para cumprir esses mandatos.⁶⁷

As normas técnicas internacionais projetados pela ISO/IEC e outras organizações de normatização internacionais são posteriormente adotados local e nacionalmente. Nos EUA, a Estratégia Nacional de Normas técnicas para Tecnologia Crítica e Emergente foi lançada em 2023⁶⁸, apoiando o desenvolvimento e o surgimento de normas técnicas internacionais de tecnologia.⁶⁹ Além disso, as autoridades europeias de padronização - o Comitê Europeu de Normalização (CEN) e o Comitê Europeu de Padronização Eletrotécnica (CENELEC)⁷⁰ também têm o Comitê Técnico Conjunto 21, que identifica e adota normas técnicas internacionais já disponíveis ou em desenvolvimento de outras organizações como ISO/IEC sobre IA. O CEN/CENELEC fazem parte do ecossistema de aplicação do Regulamento IA da UE, desenvolvendo as normas de conformidade dos sistemas de IA de risco elevado.⁷¹

Em vista disso, as normas técnicas são uma grande fonte de regulamentação da IA. Uma das principais vantagens das normas é que

MENT (OECD). OECD Principles on Artificial Intelligence. Disponível em: <https://oecd.ai/en/ai-principles>. Acesso em: 12 set. 2025.

⁶⁷ JUDGE, Brian; NITZBERG, Mark; RUSSELL, Stuart. When Code Isn't Law: Rethinking Regulation for Artificial Intelligence. Policy and Society, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae020>. Acesso em: 12 set. 2025.

⁶⁸ NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY (NIST). USG National Standards Strategy. Disponível em: <https://www.nist.gov/standardsgov/usg-nss>. Acesso em: 1 out. 2024.

⁶⁹ Disponível em: <https://dig.watch/updates/us-administration-releases-national-standards-strategy-for-critical-and-emerging-technology>. Acesso em 23/06/2024.

⁷⁰ Mais informações em: <https://www.cencenelec.eu/>. Acesso em 01/10/2024.

⁷¹ CEN-CENELEC. Artificial Intelligence. Disponível em: <https://www.cencenelec.eu/areas-of-work/cen-cenelec-topics/artificial-intelligence/>. Acesso em: 10 set. 2025.

elas são desenvolvidas por órgãos técnicos, facilitando a colaboração entre as estruturas legais e as necessidades do mercado.

No entanto, a natureza técnica dessas normas não os torna apolíticos.⁷² As organizações de normalização podem envolver uma variedade de participantes, incluindo organismos nacionais de normalização, empresas e especialistas técnicos, dependendo da organização. Dado que as normas técnicas moldam a terminologia e a produção de tecnologias críticas, como a IA, há também um incentivo político significativo para se envolver no processo de padronização.⁷³

A revista “The Economist”⁷⁴ destacou o papel crucial das normas técnicas na governança global e a crescente competição entre a China e o Ocidente no estabelecimento de normas técnicas tecnológicas, particularmente para IA, já que a China pretende se posicionar como líder global em normas técnicas deste setor até 2035. Embora a abordagem regulatória da China seja conduzida pelo governo, o Ocidente normalmente depende de empresas privadas e associações industriais para liderar o processo de definição de normas técnicas. Além disso, a China fez esforços significativos para garantir posições de liderança para seus funcionários em organizações de normatização internacionais e se concentrou em transferir influência para a UIT, onde detém maior influência em comparação com as iniciativas lideradas pela empresa. Esses esforços ajudam a reforçar as normas técnicas preferenciais da China em fóruns internacionais como a UIT.

A China também assinou mais de 100 acordos bilaterais de normas técnicas, principalmente com países do Sul Global. Mesmo que as normas técnicas da China não obtenham ampla adoção global, eles ainda podem se tornar a norma em países com os quais estabeleceu laços bilaterais, potencialmente bloqueando empresas ocidentais que não estão em conformidade com os normas técnicas chineses. Em resposta ao impulso da China, os EUA e a UE tornaram-se mais ativos no

⁷² CIHON, Peter. Standards for AI Governance: International Standards to Enable Global Coordination in AI Research & Development. Oxford: Future of Humanity Institute, 2019.

⁷³ KLOTZ, Sebastian. International Standardization and Trade Regulation: Exploring Linkages between International Standardization Organizations and International Trade Agreements. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2024.

⁷⁴ THE ECONOMIST. China is Writing the World’s Technology Rules. Disponível em: <https://www.economist.com/business/2024/10/10/china-is-writing-the-worlds-technology-rules>. Acesso em: 18 out. 2024.

processo de definição de normas técnicas internacionais, reconhecendo a importância estratégica dessas normas.⁷⁵

Nesse sentido, o SC 42 na ISO é presidido pelos EUA e anteriormente era presidido pelo órgão nacional da China. Na prática, poucos países estão participando do desenvolvimento de normas técnicas de IA, especialmente países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Por exemplo, o SC 42 tem representação limitada de regiões como África, América Latina, Oriente Médio e Sul da Ásia.⁷⁶ Isso se soma a uma disputa política conhecida dentro da ISO sobre o domínio dos países europeus.⁷⁷

Como mencionado anteriormente, o Acordo TBT conecta o livre comércio com o desenvolvimento de normas técnicas que ocorrem em entidades paralelas. O Acordo TBT inclui no Anexo 3 o “Código de Boas Práticas para a Preparação, Adoção e Aplicação de Normas”. O Código contém obrigações e orientações para garantir que as normas não concedam tratamento menos favorável aos produtos de um país em relação aos produtos nacionais, e que não criem barreiras desnecessárias ao comércio internacional. Há também obrigações de evitar duplicação e sobreposição de organismos de normalização no território nacional, preferência por normas baseadas em requisitos de desempenho em vez de design ou características descritivas, e obrigações de publicação e publicidade do trabalho desenvolvido. O Artigo 4.1 do Acordo TBT exige que os órgãos de padronização do governo central aceitem e cumpram o Código, bem como exigem que sejam tomadas medidas razoáveis para garantir que as entidades subnacionais sigam essas mesmas boas práticas.

Além disso, o Acordo TBT regula a adoção de normas por meio dos Princípios para o Desenvolvimento de Normas, Guias e Recomendações Internacionais (os chamados Seis Princípios) com o

⁷⁵ THE ECONOMIST. China is Writing the World’s Technology Rules. Disponível em: <https://www.economist.com/business/2024/10/10/china-is-writing-the-worlds-technology-rules>. Acesso em: 18 out. 2024.

⁷⁶ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO/IEC JTC 1/SC 42 Artificial Intelligence. Disponível em: <https://www.iso.org/committee/6794475.html?view=participation>. Acesso em: 30 set. 2024.

⁷⁷ KLOTZ, Sebastian. International Standardization and Trade Regulation: Exploring Linkages between International Standardization Organizations and International Trade Agreements. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2024. p. 41.

objetivo de orientar os Membros no desenvolvimento de normas, guias e recomendações internacionais. Os Seis Princípios fornecem orientação nas áreas de “transparência”, “abertura”, “imparcialidade e consenso”, “eficácia e relevância”, “coerência” e “dimensão de desenvolvimento”.

Essas diretrizes são importantes para definir os parâmetros das normas que posteriormente serão utilizadas para produzir medidas técnicas e avaliação de conformidade.

O Acordo TBT prevê, no seu artigo 2.4, que, sempre que exista uma norma técnica internacional relevante, os membros a utilizarão para adotar um regulamento técnico. Um dos critérios para um organismo internacional de normalização ser relevante é estar aberto à participação dos membros da OMC.⁷⁸

Esses critérios são importantes porque, ao contrário do Acordo SPS, que estabelece esses organismos de padronização, o Acordo TBT não possui uma lista de organismos de normalização internacionais relevantes. Isso deixa espaço para *forum-shopping* ou *regime-shifting*.⁷⁹ Por outro lado, a ausência de uma lista de organismos de normalização torna as disposições do Acordo TBT aplicáveis a todas as organizações.⁸⁰

A utilização de normas é também altamente desejável porque, nos termos do Artigo 2.5 do Acordo TBT, existe uma presunção de que um membro não está criando uma barreira desnecessária ao comércio internacional ao utilizar essas normas. O Painel do OSC em *Australia*

⁷⁸ Conforme disponível na “Decisão do Comitê sobre Princípios para o Desenvolvimento de Normas, Guias e Recomendações Internacionais com Relação aos Artigos 2 e 5 e ao Anexo 3 do Acordo”, G/TBT/9, 13 de novembro de 2000, parágrafo 20 e Anexo 4, princípio c. “abertura”. No Órgão de Apelação do *US-Tuna II (Mexico)* (2012), afirma-se que um órgão é considerado aberto se o convite “ocorrer automaticamente quando um membro ou seu órgão relevante manifestou interesse em ingressar no órgão em questão”. Disponível em: Van den Bossche, Peter e Werner Zdouc. A Lei e a Política da Organização Mundial do Comércio: Texto, Casos e Materiais. 5ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, p. 1008.

⁷⁹ KLOTZ, Sebastian. International Standardization and Trade Regulation: Exploring Linkages between International Standardization Organizations and International Trade Agreements. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2024. p. 22.

⁸⁰ CIHON, Peter. Standards for AI Governance: International Standards to Enable Global Coordination in AI Research & Development. Oxford: Future of Humanity Institute, 2019.

- *Tobacco Plain Packaging*⁸¹ decidiu que o artigo se aplica apenas a regulamentos técnicos que buscam um dos objetivos legítimos, e a medida deve ter uma conexão direta com uma norma técnica internacional relevante.⁸² Ter uma conexão implica um relacionamento próximo e uso significativo dos normas técnicas em vigor, não apenas o mero uso de partes ou inspiração. Portanto, o uso de normas técnicas tem uma influência significativa na lei final e implica o cumprimento do direito comercial internacional.

Os objetivos legítimos do Artigo 2.2 são: requisitos de segurança nacional; prevenção de práticas enganosas; proteção da saúde ou segurança humana, da vida ou saúde animal ou vegetal ou do meio ambiente. A notificação do Regulamento de IA da UE menciona explicitamente como objetivos da medida: “*Prevenção de práticas enganosas e proteção ao consumidor; Proteção da saúde ou segurança humana; Requisitos de qualidade; Harmonização.*”⁸³ Isso significa que o regulamento pode inicialmente ser presumido como não criando uma barreira desnecessária ao comércio internacional, mas isso dependeria de como os normas técnicas serão aplicadas pelo bloco, já que os países têm um nível de discricionariedade em sua implementação. Por conseguinte, seria necessária uma análise caso a caso da utilização da norma para determinar a conformidade com o artigo 2.5 do Acordo TBT.

Outras exceções à utilização de normas incluem os casos em que as normas não são adequadas ou ineficazes para alcançar o objetivo legítimo prosseguido, por exemplo, devido a problemas tecnológicos fundamentais. Em *EC - Sardines*, o Órgão de Apelação interpretou uma norma internacional como “ineficaz” quando não cumpre o objetivo legítimo da medida, enquanto uma norma internacional é “inadequada” quando não é especialmente apropriada para o cumprimento do objetivo legítimo perseguido pela medida.⁸⁴ Neste caso, também é necessária uma análise casuística da lei com os objetivos perseguidos.

⁸¹ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). The WTO Agreements Series: Technical Barriers to Trade. 3. ed. Geneva: WTO, 2024, p. 36.

⁸² Panel Reports, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, parágrafos 7.272 e 7.275 mencionados em: WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Analytical Index: Technical Barriers to Trade. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/tbt_e.htm. Acesso em: 1 out. 2024.

⁸³ G/TBT/N/EU/850, 11 de novembro de 2021.

⁸⁴ Relatório do Órgão de Recurso, *EC-Sardines*, para.282 e 285 e 289

Embora o Acordo TBT contenha disposições destinadas a garantir a utilização de normas com vista a promover a eficácia e a harmonização, existe um nível de discricionariedade na utilização dessas normas que suscita dúvidas quanto à sua eficácia efetiva para esse efeito. Além disso, a lógica do Acordo TBT sobre harmonização de normas técnicas depende da governança e das interações nas organizações de padronização, que têm outros critérios de participação e governança. Envolve também questões políticas. É precipitado concluir que as normas técnicas melhorarão de fato a governança da IA e não politizarão o tópico. As evidências sugerem que já existe um nível considerável de fatores geopolíticos que influenciam as normas técnicas.

6. Conclusão

Este artigo pretendeu apresentar as ferramentas disponíveis no Acordo TBT que poderiam efetivamente auxiliar nas discussões sobre regulação da IA, melhorar sua regulamentação e diminuir a fragmentação.

Pode concluir-se que o Acordo TBT e os debates do seu Comitê estão numa posição única para permitir um debate de alto nível sobre a governança e a regulamentação da IA, uma vez que permitem a apresentação de preocupações comerciais e a discussão entre os Membros sobre as melhores soluções para evitar restrições comerciais, permitindo simultaneamente a busca de objetivos legítimos de política pública.

Essa conclusão, no entanto, não é isenta de desafios e problemas. Não está totalmente claro se as medidas de IA são, de fato, medidas TBT, o que significa que a aplicabilidade do acordo pode ser questionável. Existem fortes elementos para acreditar que, pelo menos, os regulamentos existentes baseados na avaliação de risco, como o Regulamento de IA da UE, se qualificariam como um regulamento técnico. Nesses casos, o processo de notificação e as PCEs seriam ativos valiosos para a discussão *ex-ante* da regulamentação e apresentação de preocupações comerciais.

A motivação e a aplicação das normas nestes regulamentos técnicos podem também resultar num maior cumprimento das obrigações comerciais. No entanto, o debate, a negociação e a implementação das normas ocorrem em organizações e órgãos paralelos, separados do Acordo TBT, e não estão isolados das questões geopolíticas que influenciam a participação e o conteúdo das normas.

Diante disso, o Acordo TBT possui instituições capazes de melhorar a governança da IA, embora não seja isento de desafios e necessárias melhorias para lidar com essa tecnologia.

Referências

MAYO, Allan; PAROKKIL, Cindy. BSI Whitepaper: **The Role of Standards in Supporting the Transition to a Digital Economy and Facilitating Digital Trade**: Transforming Systems Using Standards. Disponível em: <https://www.bsigroup.com/en-GB/insights-and-media/insights/whitepapers/standards-and-digitalization-in-developing-economies/>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRADFORD, Anu. **Digital Empires**: The Global Battle to Regulate Technology. New York: Oxford University Press, 2023.

CIHON, Peter. **Standards for AI Governance**: International Standards to Enable Global Coordination in AI Research & Development. Oxford: Future of Humanity Institute, 2019. Disponível em: https://www.fhi.ox.ac.uk/wp-content/uploads/Standards_-FHI-Technical-Report.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

COUNCIL OF EUROPE. **Council of Europe Adopts First International Treaty on Artificial Intelligence**. 2024. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DIPLOMACY.EDU. **The WTO Joint Initiative**: Stabilised Agreement on Electronic Commerce – Looking at the Broader Picture. Disponível em: <https://www.diplomacy.edu/blog/the-wto-joint-initiative-stabilised-agreement-on-electronic-commerce-looking-at-the-broader-picture/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

DIGITAL POLICY ALERT. **Regulatory Activity Around AI**. 2025. Disponível em: <https://digitalpolicyalert.org/blog/regulatory-activity-around-ai>. Acesso em: 16 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council**. 2025. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>. Acesso em: 19 jan. 2025.

JUDGE, Brian; NITZBERG, Mark; RUSSELL, Stuart. **When Code Isn't Law**: Rethinking Regulation for Artificial Intelligence. Policy and

Society, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae020>. Acesso em: 12 set. 2025.

KLOTZ, Sebastian. **International Standardization and Trade Regulation: Exploring Linkages between International Standardization Organizations and International Trade Agreements**. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2024.

LACHMANN, Niels. **Chasing the Elusive Bird? The Technological Development of the Digital Economy and International Trade Law's Susceptibility to a Pacing Problem**. The Journal of World Investment & Trade, v. 26, n. 3, p. 479–511, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/22119000-12340368>. Acesso em: 12 set. 2025.

SANTANA, Roy; DOBHAL, Adept. **Canary in a Coal Mine: How Trade Concerns at the Goods Council Reflect the Changing Landscape of Trade Frictions at the WTO**. World Trade Organization, 2024. Disponível em: https://www.wto.org/french/res_f/reser_f/ersd202404_f.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

SOPRANA, Marta. **Compatibility of Emerging AI Regulation with GATS and TBT: The EU Artificial Intelligence Act**. Journal of International Economic Law, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgae040>. Acesso em: 12 set. 2025.

STANFORD UNIVERSITY. **Artificial Intelligence Index Report 2024**. 2024. Disponível em: <https://aiindex.stanford.edu/report/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

THE ECONOMIST. **China is Writing the World's Technology Rules**. 2024. Disponível em: <https://www.economist.com/business/2024/10/10/china-is-writing-the-worlds-technology-rules>. Acesso em: 18 out. 2024.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **How ISO and IEC Are Developing International Standards for the Responsible Adoption of AI**. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/articles/how-iso-and-iec-are-developing-international-standards-responsible-adoption-ai>. Acesso em: 26 ago. 2024.

UNITED NATIONS. **United Nations System White Paper on AI Governance: An Analysis of the UN System's Institutional Models, Functions, and Existing International Normative Frameworks Applicable to AI Governance**. 2024. Disponível em: <https://unsceb.org/>

[united-nations-system-white-paper-ai-governance](#). Acesso em: 5 ago. 2024.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **AI's \$4.8 Trillion Future**: UN Trade and Development Alerts Divides, Urges Action. 2025. Disponível em: <https://unctad.org/news/ais-48-trillion-future-un-trade-and-development-alerts-divides-urges-action>. Acesso em: 16 jul. 2025.

UNITED STATES. Congressional Research Service. **Artificial Intelligence**: Background, Selected Issues, and Policy Considerations. R46852, updated September 1, 2021. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/R46852>. Acesso em: 9 out. 2025.

VAN DEN BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. **The Law and Policy of the World Trade Organization**: Text, Cases, and Materials. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Trading with Intelligence**: How AI Shapes and Is Shaped by International Trade. Geneva: WTO Secretariat, 2024. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trading_with_intelligence_e.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **The WTO Agreements Series**: Technical Barriers to Trade. 3. ed. 2024.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **E-commerce JSI**: Co-convenors Announce Stabilized Outcome Text. 25 abr. 2024. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/ecom_25apr24_e.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Analytical Index**: Technical Barriers to Trade. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/tbt_e.htm. Acesso em: 1 out. 2024.