



**Lia Baker Valls
Pereira**

Professora da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Uerj. Pesquisadora associada do FGV IBRE



Um mundo de incertezas: a era Trump no comércio

Volatilidade cambial em maior ou menor intensidade, exceto em momentos de crise, é algo com que os operadores de comércio exterior sabem lidar com o uso de instrumentos financeiros para minimizar esses riscos. Os anúncios de aumentos tarifários seguidos de recuos via adiamentos do início das medidas e/ou mudanças na abrangência dos produtos é novidade. Tarifas de importação passaram a ser instáveis no governo Trump 2.0.

A proposta de reciprocidade tarifária, ainda não esclarecida, levanta dúvidas. No texto legal da Organização Mundial do Comércio, o princípio da reciprocidade é um dos pilares, desde o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês), desde 1947. O conceito nunca ficou totalmente claro, e, a partir dos anos de 1980, os Estados Unidos foram um dos países que questionavam o não cumprimento da reciprocidade e o ambiente que permitia *free riders* no comércio mundial. O Brasil era

destacado como exemplo ao lado da Índia por ter acesso ao mercado dos Estados Unidos, que praticavam tarifas em média mais baixas que as desses países. Havia um certo consenso entre os membros da OMC, a partir da Rodada Uruguai, que os países deveriam dar “mais reciprocidade” em função do seu grau de desenvolvimento, o que significava consolidar suas tarifas na OMC com alíquotas que apontassem um esforço de liberalização. O Brasil cumpriu essa obrigação, e a tarifa máxima que o país pode praticar é de 35% para produtos não agrícolas e de 55% para os agrícolas.

Trump parece entender, entretanto, que reciprocidade é harmonização das tarifas tendo como parâmetro a estrutura tarifária dos Estados Unidos. Se a taxa de importação do etanol brasileiro é de 18% e a dos Estados Unidos 2%, ou se reduz a tarifa no Brasil ou os Estados Unidos elevam a tarifa de importação. Se essas negociações bilaterais forem adiante,

teremos um mapa de preferências discriminatórias em nível mundial. No caso de redução tarifária, para o Brasil, a estratégia em muitos casos deveria ser uma redução multilateral da tarifa, para não se dar um acesso preferencial aos Estados Unidos nem sempre desejável do ponto de vista dos preços.

Ao mesmo tempo, as tarifas são entendidas como instrumentos de pressão para obter outros objetivos como o caso do fentanil (drogas) e da migração nos embates com o Canadá e o México. Ressalta-se que, ao utilizar como instrumento as tarifas, o governo Trump rompe unilateralmente o acordo de livre-comércio com o México e o Canadá. Ademais, o poder de Trump se pauta na assimetria da importância do comércio bilateral para cada país. Enquanto a participação do Canadá e do México nas exportações totais dos Estados Unidos foi de 16,8% e de 16,1%, respectivamente, a dos Estados Unidos nas exportações desses países foi de 76% (Canadá) e 83,3% (México) no ano de 2024. No caso das importações, o Canadá respondeu por 12,8% e o México, por 15,7% das importações dos Estados Unidos, no ano de 2024, e os Estados Unidos explicam 49% das importações do Canadá e 46,1% do México (2023).

Por fim, o uso de tarifas como instrumento de proteção aos pleitos protecionistas de setores que se sentem prejudicados com as importações, como é o caso da indústria siderúrgica.

Na fala ao Congresso no dia 4 de março, Trump reforçou o uso das

Parece ser um diagnóstico bipartidário de que a piora na distribuição de renda é explicada pela queda da participação da indústria na geração de renda dos Estados Unidos

tarifas de importação para todos os objetivos antes mencionados. Não se ateve ao texto preparado pelo USTR (United States Trade Representative, Representante Comercial dos Estados Unidos), que é o órgão responsável por coordenar a política comercial e as relações de investimentos com outros países. Todo ano, o presidente vai ao Congresso apresentar “A agenda da política comercial”. No documento distribuído pelo USTR, não há detalhamento de quais seriam as medidas adotadas. O documento reforça a ideia de que é preciso consolidar e fortalecer a indústria, pois essa é a base da economia americana que está sustentada no fortalecimento da classe média. A seguir, traduzimos um parágrafo do documento.

“Os Estados Unidos realizaram esses feitos porque eram uma tremenda potência industrial alimentada pela inovação e abençoada com abundantes recursos agrícolas e energéticos. De fato, o próprio

sucesso do estilo de vida americano — sua liberdade e sua prosperidade — é apoiado por duas coisas: uma classe média robusta ganhando altos salários e uma forte defesa nacional. Estes são, por sua vez, criados por uma combinação de inovação que alimenta o crescimento da produtividade, trabalho doméstico e investimento na indústria, e as escolhas do dia a dia de americanos individualmente.” Disponível em: <https://go.fgv.br/4Cxj8zKmLAR>.

É interessante notar que o presidente Biden também cunhou a sua política de comércio exterior como uma política para a classe média. Parece ser um diagnóstico bipartidário de que a piora na distribuição de renda é explicada pela queda da participação da indústria na geração de renda dos Estados Unidos. A diferença é que, enquanto Biden apostou no desenho de políticas industriais com apoio financeiro do governo, Trump escolhe o protecionismo com o enxugamento das políticas de Biden para a indústria.

Observa-se que no documento do USTR é mencionado que o acordo com a China que havia sido feito durante o governo Trump 1.0 será retomado. Era um acordo em que a China se comprometia com metas de compras de produtos e serviços dos Estados Unidos. Em dois anos, as importações chinesas oriundas dos Estados Unidos deveriam aumentar US\$ 200 bilhões, sendo distribuídas entre manufaturas (US\$ 77,7 bilhões); agricultura (US\$ 32 bilhões); energia (US\$ 52,4 bilhões) e serviços (US\$ 37,5 bilhões). As metas eram

ambiciosas e de difícil cumprimento. Com a mudança do governo e a pandemia da Covid-19, a questão ficou nos bastidores.

No Brasil, a preocupação era com a meta agrícola, em que constavam produtos como soja, carne, cereais, algodão, peixes e outros alimentos marinhos, e outros agrícolas. Como a meta ficou relativamente esquecida, o Brasil se firmou como o maior exportador de soja para a China.

O Brasil registra déficit com os Estados Unidos, mas isso não garante a isenção de tarifas (gráfico 1). Quais são as principais ameaças do governo Trump 2.0? A primeira é uma elevação generalizada de tarifas para países em geral. A elevação indiscriminada de tarifas é pouco provável, num primeiro momento. É mais provável que Trump atenda aos pleitos protecionistas de setores que se acham prejudicados com

O que certo é que, mesmo que recue, as incertezas trazidas por Trump afetam decisões de investimentos e de direcionamento dos fluxos comerciais nos próximos anos

as importações brasileiras, como carnes, sucos, siderúrgicos (já contemplado) e outros itens da pauta a serem identificados.

A tabela 1 mostra os saldos por setores CNAE do comércio entre Brasil e Estados Unidos. O Brasil é

superavitário na agropecuária e na indústria extrativa. Nesse último caso, o Brasil é deficitário em carvão mineral, mas superavitário em petróleo, que tem tarifa zero de importação. O déficit com os Estados Unidos é explicado pela indústria de transformação. Nesse caso, o maior superávit do Brasil foi no ano de 2024 em ordem decrescente: metalurgia, alimentos, celulose, madeira e calçados. A metalurgia já está contemplada se entrar em vigor o aumento de 25% das tarifas de importação. O setor de maior risco seria o de produtos alimentícios.

No tocante ao tema da reciprocidade tarifária, reproduzimos a nossa análise apresentada no Boletim Macro do IBRE, na edição de fevereiro. A tabela 2 foi construída a partir de dados da OMC para comparar a estrutura tarifária do Brasil e dos Estados Unidos por grandes grupos.

Gráfico 1: Balança comercial Brasil-Estados Unidos em US\$ bilhões

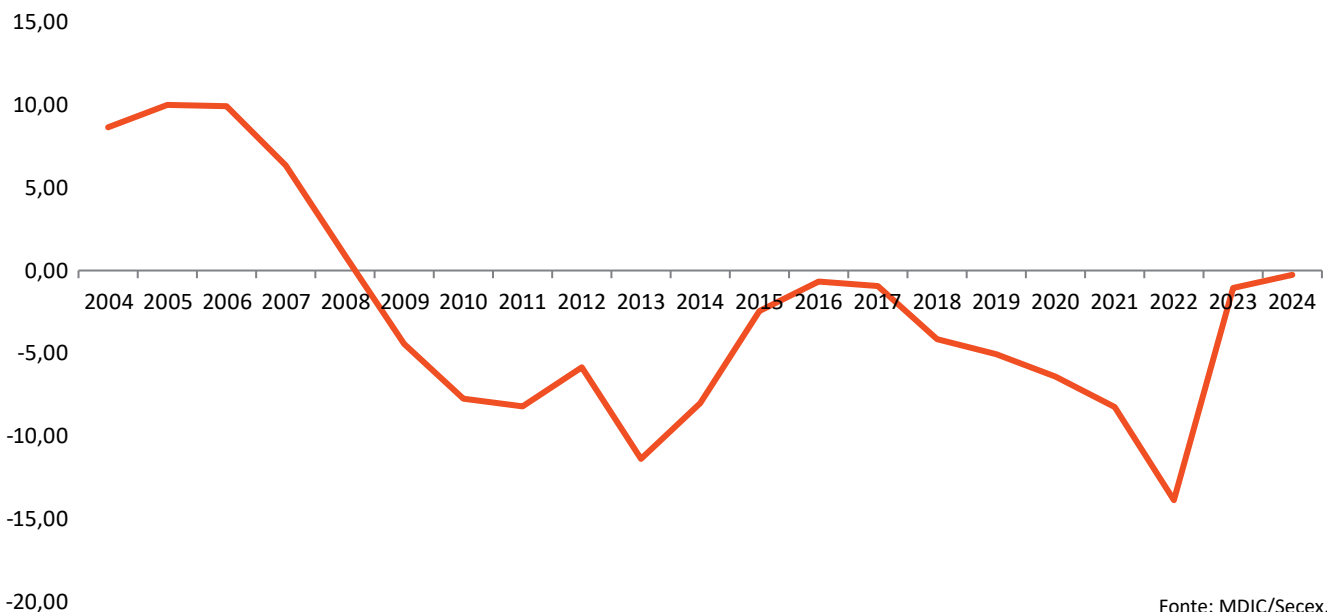


Tabela 1: Balança comercial Brasil-Estados Unidos por setores selecionados em US\$ milhões

	2022	2023	2024
Agropecuária, pesca e produção florestal	1.794	1.526	2.072
Indústria extrativa	-2.350	1.557	1.703
Extração de carvão mineral	-1.753	-1.678	-1.407
Extração de petróleo e gás natural	-1.105	2.853	2.714
Indústria de transformação	-13.311	-4.126	-4.059
Celulose, papel e produtos de papel	1.263	1.281	1.781
Coque e produtos derivados	-13.601	-4.175	-2.989
Equipamentos de informática e outros	-1.674	-1.876	-2.050
Móveis	341	247	237
Equipamentos de transportes, exceto veículos automotores	-2.988	-3.996	-5.179
Produtos alimentícios	2.518	3.230	4.202
Produtos de madeira	2.304	1.425	1.567
Produtos de minerais não metálicos	838	704	837
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	-1.221	-1.426	-1.709
Produtos químicos	-8.229	-6.376	-6.623
Metalurgia	8.017	7.555	6.592
Produtos de couro, calçados	562	404	372

Elaboração: FGV IBRE. Base de dados Icomex. Fonte: MDIC/Secex.

Em vermelho estão os casos em que a proteção brasileira é menor do que a dos Estados Unidos, como é o caso de produtos lácteos, bebidas e tabaco e petróleo.

As maiores diferenças nas tarifas entre o Brasil e os Estados Unidos estão nos grupos de têxteis (14,8 pontos) e vestuário (23,3 pontos), mas não são produtos que os Estados Unidos sejam um importante exportador. Diferenças relevantes estão nos grupos de transporte (12,8 pontos), máquinas elétricas (10,5 pontos) e máquinas mecânicas (8,8 pontos), relevantes pois são produtos em que os EUA têm vantagens competitivas no mercado mundial.

Observa-se que, com a exceção do petróleo (97,2%), os EUA apresen-

tam em cada grupo um percentual mais elevado que o Brasil de linhas tarifárias com alíquotas zero. Outra questão ilustrada nas duas últimas colunas é o uso de picos tarifários pelos Estados Unidos, em especial nos produtos da agropecuária, algo inexistente na pauta brasileira.

No caso do último grupo de produtos, as tarifas máximas do Brasil superam a dos Estados Unidos, exceto para outras manufaturas.

Reciprocidade nas relações comerciais não se define por tarifas de importação iguais, pois a estrutura produtiva dos países é diferente, os elos de encadeamento dos insumos importados e domésticos nas matrizes de insumo produto são diferentes. O

grau de proteção efetiva que compara o valor adicionado com as políticas de proteção e o valor adicionado no livre-comércio é que mensura quanto a estrutura tarifária aumenta ou não o grau de proteção ao setor. Essas são questões, porém, que estão distantes dos atos executivos de Trump. Outra peculiaridade é querer reciprocidade nos impostos domésticos sobre valor adicionado, quando a maior parte dos países trata de forma tributária igual produtos importados e domésticos.

A capacidade de retaliação do Brasil é baixa e, por enquanto, é preciso pensar estratégias possíveis de negociação quando ficar mais claro o que o governo Trump vai entender por “reciprocidade tarifária”. O certo é que, mesmo que

Tabela 2: Estrutura tarifária Brasil e Estados Unidos

Grupo de produtos	Tarifas CNMF aplicadas *					
	Média tarifária		"Duty free" em %		Tarifa máxima	
	Brasil	EUA	Brasil	EUA	Brasil	EUA
Animais vivos e carnes	6,5	2,1	15,9	31,1	13	26
Produtos lácteos	15,3	16,8	0	6,2	28	188
Frutas e vegetais	8,7	5,3	5,3	16,4	55	132
Café, chá, cacau e especiarias	9,2	1,5	0	71,3	16	53
Cereais e preparações	8,6	2,8	15,2	22,8	16	193
Sementes oleaginosas e produtos	6,5	7,1	12,3	29,5	10	164
Açúcar e confeitaria	13,2	12,2	0	2,7	16	41
Bebidas e tabaco	14,0	17,5	0	24,1	27	350
Algodão, seda e lã	5,2	1,7	0	53,4	6	15
Outros produtos agrícolas	5,4	1,7	24,1	41,2	13	52
Peixes e preparados	8,3	0,7	3,3	85,1	32	35
Minerais e metais	8,0	1,8	16,3	59,8	18	38
Petróleo	0,1	6,5	97,2	0	5	7
Químicos	5,3	2,7	48,5	42,3	18	7
Madeira, papel e produtos	8,1	0,7	16,7	83,8	18	18
Têxteis	22,8	8,0	2,4	15	35	25
Vestuário	35,0	11,7	0	2,5	35	32
Borracha, couro e calçados	13,8	4,0	6	37,6	35	56
Máquinas mecânicas, equipamentos de computação	10,1	1,3	12,6	63,6	18	10
Máquinas elétricas e equipamentos elétricos	11,7	1,2	15,8	62,2	20	15
Equipamentos de transporte	16,2	3,4	20,9	52,1	35	25
Outras manufaturas	11,8	2,2	11,6	54,1	20	32

Fonte: Trade profiles, www.wto.org.

recue, as incertezas trazidas por Trump afetam decisões de investimentos e de direcionamento dos fluxos comerciais nos próximos anos.

O maior flanco de resistência, porém, deverá vir dos setores nos Estados Unidos que se sintam prejudicados por essas políticas erráticas, sendo um deles o setor automobilístico. No caso, elevação das tarifas de produtos

siderúrgicos e o desmonte do programa de subsídios de Biden para a produção em território americano de carros elétricos.

O pior cenário para o Brasil seria o de impor reciprocidade em todos os itens da pauta, no caso na indústria de transformação, que explicou 78,2% das exportações brasileiras para os Estados Unidos, seguida

da extrativa, com 15,6% (mas essa com tarifas mais baixas ou zeradas) e a agropecuária (5,7%) no ano de 2024. Seria, para a transformação, uma imposição de uma liberalização unilateral. Um cenário que no momento parece pouco provável de ser efetivado, mas os atos executivos e discursos criam expectativas, mesmo que depois haja recuos.