



Lia Baker Valls Pereira

Professora da Uerj e pesquisadora associada do FGV IBRE



O tarifaço de Trump e o futuro do multilateralismo

O tarifaço de Trump pode ser analisado sob diversos aspectos. No caso do comércio, duas questões são ressaltadas. O impacto das medidas sobre o comércio dos países e os possíveis redirecionamentos dos fluxos de investimento e do comércio no âmbito mundial. O segundo se refere aos possíveis cenários para o sistema multilateral de comércio, que já vinha fragilizado com as dificuldades para avançar negociações na Organização Mundial de Comércio (OMC).

No caso dos impactos nos países, ressaltamos algumas questões referentes ao Brasil. Os Estados Unidos explicam 12% das exportações brasileiras. O tarifaço de Trump anunciado em 30 de julho levou a um imposto de importação de 50% sobre os produtos brasileiros. No entanto, se forem considerados os produtos isentos do tarifaço, o percentual das exportações brasileiras afetadas foi de 35,9%, segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

A análise do efetivo impacto depende, no entanto, de qual o grau de dependência do mercado dos Estados Unidos. Depois é preciso avaliar

a possibilidade de diversificação de mercados, o que leva a analisar a competitividade dos produtos brasileiros nesses mercados potenciais. Estudo publicado no Icomex do FGV IBRE na edição de agosto de 2025 ([link: https://go.fgv.br/6yj5vo4q4vP](https://go.fgv.br/6yj5vo4q4vP)) mostra uma análise preliminar desse tema. Foram selecionados os 30 principais produtos exportados para os Estados Unidos, que explicaram 65,3% da pauta bilateral de janeiro a julho de 2025. Na pauta total das exportações brasileiras, os 30 produtos explicam 7,8% do total das exportações do Brasil. Desses produtos, 18 não têm isenções e, desses, 14 apresentam percentuais que variam de 29,7% a 96,1%, como parcela das vendas para os Estados Unidos nas suas vendas externas totais. Se considerarmos o total da pauta dos produtos não isentos, o percentual com dependência de 30% ou mais do mercado dos Estados Unidos representam 13,3% dessa pauta.

Estudo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) analisou a pauta de exportações do Brasil para os Estados Unidos entre junho de 2024 e junho de 2025.

Conclui que 506 produtos serão atingidos, pois o mercado dos Estados Unidos representa percentuais iguais ou maiores de 50% das vendas externas do produto.

Como responder a esses desafios? O governo lançou o Plano Brasil Soberano, voltado em especial para as pequenas e médias empresas e com compromissos de estabilidade de emprego, em algumas linhas de auxílio. Serão concedidas linhas de crédito de R\$ 30 bilhões, aporte para os fundos garantidores de exportações de R\$ 4,5 bilhões, diferimento de tributos federais (Reintegra de R\$ 5 bilhões, prorrogação de prazos do regime de *drawback*) e compras governamentais. O alívio para as empresas é importante, mas falta detalhar os critérios para o auxílio, além do anunciado de dependência de 5% do faturamento proveniente das exportações.

O Plano Brasil Soberano deve ser visto como um plano emergencial. Algumas iniciativas são relevantes e devem permanecer, como o aporte para o Fundo de Garantia de Exportações (FGE). No entanto, um passo adiante é o tema de diversificação de mercados e a produtividade das exportações brasileiras. É fato para o Brasil e o resto do mundo que a política protecionista de Trump exige diversificação de mercados. Nesse contexto, uma agenda de ampliação de acordos comerciais está presente. O governo brasileiro tem anunciado o interesse de avançar nas negociações já existentes, como com o México, Canadá e Japão. Acordos podem facilitar acesso a mercados, mas não garantem aumento das exportações

O Plano Brasil Soberano deve ser visto como um plano emergencial. Algumas iniciativas são relevantes e devem permanecer, como o aporte para o Fundo de Garantia de Exportações

que dependem da competitividade dos produtos brasileiros em relação aos produtos domésticos no mercado do parceiro e dos seus concorrentes nesse mercado. A partir desse cenário, tem voltado ao debate o tema da liberalização comercial. Não como uma estratégia de negociação, mas a partir da premissa que o aumento da concorrência no mercado mundial e procura de novos acordos requer uma melhora na oferta exportadora do Brasil. A liberalização produziria um “choque de produtividade” que contribuiria para essa oferta.

O segundo ponto se refere ao sistema multilateral de comércio.

Segundo John Gerard Ruggie, o multilateralismo refere-se à coordenação das relações entre três ou mais Estados baseada em princípios acordados para uma conduta adequada em diversas ações. O primeiro seria o da não discriminação, como a “cláusula de nação mais favorecida”, que é um dos pilares da OMC. O segundo, o

da indivisibilidade, onde as regras devem ser aplicadas a todos os membros de forma semelhante, criando um sistema em que benefícios e responsabilidades são compartilhados sem levar em conta interesses específicos. O terceiro é o da reciprocidade difusa, que supõe que todos os membros do acordo multilateral são tratados de forma semelhante ao longo do tempo e em diferentes áreas de interação.

A OMC e seu precursor, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que constituem as regras acordadas entre os países para a condução do sistema multilateral, nunca seguiram restritamente os princípios multilaterais enunciados por Ruggie. Um exemplo é a “cláusula de nação mais favorecida”, um dos principais pilares do sistema, mas que não é aplicada integralmente, pois o sistema reconhece o direito de os países realizarem acordos preferenciais.

A OMC, assim como era o GATT, são fóruns de negociações onde os princípios refletem interesses dos países, que mudam ao longo do tempo. O importante, no entanto, é que o sistema, ao instituir um sistema de normas de conduta e regras, garante uma estabilidade para as transações entre os países. Comércio precisa de regras.

A crise do sistema multilateral antecede os governos de Trump. Algumas razões são apontadas para a fragilidade do sistema expresso nas dificuldades de avançar nas negociações da Rodada Doha, iniciada em 2001. Algumas se referem à estrutura da OMC. A ampliação do número de países-membros, 166, as decisões por consenso e a incorporação de novos

temas como investimentos, direitos de propriedade intelectual e serviços, a partir de 1995, dificultaram as negociações. Antes, o cerne das negociações eram tarifas; com a incorporação dos novos temas e o uso crescente de barreiras não tarifárias, as negociações passaram a tratar de regulações e normas que são determinadas a partir dos valores e diretrizes das políticas nacionais de cada país.

As transformações na economia mundial trouxeram novos desafios para o sistema. A economia digital, os temas da transição energética, mudanças climáticas, entre outros, impactam o comércio mundial e requerem novas regulações. Ao mesmo tempo, num momento de aceleradas mudanças tecnológicas, países disputam os padrões que serão os vencedores, o que dificulta o consenso sobre o estabelecimento de regras comuns.

Nas trajetórias de desenvolvimento das novas tecnologias, instrumentos de fomento como subsídios, exigências de conteúdo local e políticas de proteção são acionados, o que eleva o potencial de conflito comercial entre os países.

Adiciona-se a esse quadro a prioridade à questão de “minimização de riscos na segurança nacional” sobre a “maximização da eficiência”. Mesmo que políticas de fragmentação das cadeias globais de valor sejam perseguidas, não é possível romper com todos os laços de interdependência entre os países.

O conflito entre os Estados Unidos e a China tem como pano de fundo as questões acima mencionadas. O cerne do conflito parte da disputa tecnológica, mas é alimenta-

Mesmo que políticas de fragmentação das cadeias globais de valor sejam perseguidas, não é possível romper com todos os laços de interdependência entre os países

do por concepções distintas de estratégias de desenvolvimento.

Trump declara sua aversão ao sistema multilateral. Além disso, desde o final dos anos 2010, o governo dos Estados Unidos bloqueou o Comitê de Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias.

O governante chinês, Xi Jinping, declara seu apoio ao sistema multilateral, mas que sistema? Quais os possíveis cenários? O comércio sobrevive sem regras multilaterais? Um mundo multipolar é compatível com o multilateralismo?

São questões que estão no debate atual e não existem respostas conclusivas, num cenário de transição.

Acordos privados setoriais podem organizar o comércio para grandes empresas em mercados que operem com poucas indústrias em escala mundial, como o acordo sobre aviação civil que havia no GATT. No entanto, não se foge da questão de como conciliar as concepções da União Eu-

ropeia, China e Estados Unidos, por exemplo, na questão das plataformas digitais. Estamos num momento de disputas de padrões regulatórios.

A possibilidade de acordos regionais multilaterais é um dos cenários possíveis, mas a estabilidade do comércio se daria pela total fragmentação dos espaços, pouco provável. Um conjunto mínimo de regras entre os diferentes acordos precisaria existir.

Iniciativas na direção de um sistema multilateral têm sido propostas, como a criação de um grupo composto por 11 países chamado Parceria para o Futuro do Investimento e Comércio (FIT-P). Fazem parte economias menores, como Singapura, Nova Zelândia e Uruguai, com a ideia de estabelecerem regras de comércio mais transparentes e baseadas em um ambiente favorável ao investimento.

Outra é o Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), que serve como substituto temporário do Comitê de Apelação da OMC, no qual estão presentes 29 países, entre eles China, União Europeia, Brasil, Japão e México.

O acordo Mercosul-União Europeia, que poderá ser ratificado até o final do presente ano, aponta também para a importância de regras para a estabilidade do comércio.

Essas iniciativas não resolvem a questão da reforma do sistema multilateral de comércio, mas apontam na direção de que é necessário continuar procurando meios para resolver os temas comerciais num contexto de normas negociadas. A agenda Trump não deve orientar a agenda das políticas comerciais dos países. 