

# Da geoeconomia à geopolítica de Trump – de tarifas a armas?

---

**Vera Thorstensen**

**Victor Luiz do Prado**

**Resumo:** A ruptura promovida pela política tarifária dos EUA compromete a ordem multilateral de comércio. A retração norte-americana projeta cenários de multipolaridade e abre espaço para maior protagonismo da China e de potências médias. Inicia-se, assim, uma nova configuração da ordem econômica internacional, marcada por instabilidade e disputa hegemônica. O entrelaçamento dos temas de comércio e finanças fica claro. A governança global enfrenta incertezas, abrindo espaço para novas dinâmicas regionais e para uma possível reconfiguração das normas que regulam o comércio internacional.

**Palavras-chave:** medidas tarifárias; ascensão da China; sistema multilateral de comércio; cenários para o futuro.

## **From geoeconomics to Trump’s geopolitics—from tariffs to weapons?**

**Abstract:** The rupture caused by U.S. tariff policy jeopardizes the multilateral trade order. The U.S. retraction projects scenarios of multipolarity and opens space for greater prominence by China and the middle powers. Thus, a new configuration of the international economic order begins, marked by instability and hegemonic dispute. The intertwining of trade and finance issues becomes clear. Global governance faces uncertainties, opening space for new regional dynamics and a possible reconfiguration of the rules regulating international trade.

**Keywords:** tariff measures; rise of China; multilateral trading system; scenarios for the future.

Já eram aparentes, há algum tempo, os sinais de esgotamento da ordem multilateral construída no pós-guerra sob liderança dos EUA. As acusações mútuas e as insatisfações crescentes apontavam para o acirramento das crises políticas e econômicas, mas não ainda para uma possível ruptura do sistema multilateral. A chegada do segundo governo Trump, em 2025, representou uma implosão de ampla magnitude. Iniciada como um ataque tarifário contra a China e o resto do mundo – claramente no âmbito do referencial da geoeconomia, de uso do comércio como instrumento para obter vantagens no campo político –, seus efeitos já se espalham para a área financeira e podem atingir os fundamentos da macroeconomia mundial, acirrando o quadro de inflação, com o risco de provocar uma recessão mundial.

Não há espaço para dúvidas: o governo Trump está rompendo com as bases da ordem internacional para impor uma nova geopolítica. Ao criar tensões com os aliados europeus, os EUA reequacionaram os compromissos da OTAN, levantando a possibilidade de uma partição da Ucrânia. Os passos dados com o bombardeamento do Irã apontam para uma nova configuração no Oriente Médio. Essa nova dinâmica suscita, por sua vez, questões essenciais: o conflito entre as grandes potências, EUA e China, se restringirá ao campo comercial, ou envolverá a partição do globo em esferas de influência e a absorção de Taiwan pela China? No Atlântico, os EUA exercerão seu poder sobre o Panamá e a Groenlândia? De que lado se posicionará a Rússia, hoje aliada da China? Como reagirão a União Europeia (UE), a Índia e os países de renda média? Qual o papel das organizações de governança global? Estamos caminhando para um mundo dividido em três zonas de influência (EUA, China e Rússia), ou para um mundo bipolar, com uma separação radical (*decoupling*) entre EUA e China? Caminha o mundo para um confronto armado?

Os EUA são a maior economia mundial, com um PIB de cerca de US\$ 29 trilhões e 22% do fluxo total do comércio mundial (exportações + importações). Já a China apresenta um PIB estimado de US\$ 19 trilhões e representa cerca de 25% do fluxo de comércio mundial<sup>1</sup>. Uma guerra comercial entre essas duas potências econômicas impactará todos os demais parceiros internacionais e a governança global.

---

1. Estimativas do Banco Mundial (2024).

---

**Vera Thorstensen** é professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP), coordenadora do Centro de Estudos de Geoeconomia do Comércio e coordenadora da Cátedra Organização Mundial do Comércio no Brasil.

---

**Victor Luiz do Prado** foi diplomata, diretor da Divisão do Conselho da Organização Mundial do Comércio e é professor de Geoeconomia e Diplomacia na SciencesPo em Paris.

O objetivo deste texto é tentar analisar o momento atual, usando por referência a geoeconomia. Sintetiza os principais pontos do conflito comercial, avalia as implicações financeiras e econômicas e constrói uma ponte entre a geoeconomia e a geopolítica da nova era Trump. Por fim, elabora alguns cenários com os possíveis desdobramentos para o futuro próximo. A questão central é como e por quem será feita a governança do mundo.

## A GEOECONOMIA SEGUNDO TRUMP

A era Trump se tornará, muito provavelmente, um caso clássico da geoeconomia, de como fazer uso das armas do comércio (*trade weaponization*) para se atingirem fins geopolíticos. Para Blackwill e Harris (2016), na sua obra de referência *War by Other Means*, os instrumentos de comércio passaram a ser empregados, nas últimas décadas, com objetivos de persuasão ou coerção para fins políticos. Instrumentos de comércio internacional como tarifas, restrições a exportações ou importações, subsídios, barreiras regulatórias, além de restrições à origem de investimentos ou sanções financeiras, são empregados com crescente frequência por países de maior peso econômico para objetivos políticos. O uso de tais instrumentos já demonstrou sua eficácia, mas suas consequências podem ser imprevisíveis. Conflitos comerciais podem se converter em crises econômicas e levar potencialmente a conflitos militares. A história tem muitos exemplos dessa progressão.

É relevante sintetizar os principais pontos da estratégia comercial do programa econômico do governo Trump, já claramente delineada no *Presidential Memorandum “America First Trade Policy”*

divulgado em 20 de janeiro (Estados Unidos 2025a). Esse documento serve de base de orientação para as medidas do governo Trump e coloca em dúvida a tese de que o seu governo age pura e simplesmente ao sabor dos humores e do instinto do presidente – ainda que a implementação das medidas seja caótica.

A nova política comercial de Trump tem nas tarifas a sua principal arma. Os objetivos perseguidos são: (i) reduzir os persistentes déficits comerciais, considerados como um risco para a segurança nacional dos EUA e gerados (segundo a visão trumpiana) por práticas desleais dos parceiros internacionais; (ii) repatriar

*A era Trump se tornará, muito provavelmente, um caso clássico da geoeconomia, de como fazer uso das armas do comércio (trade weaponization) para se atingirem fins geopolíticos.*

atividades industriais para os EUA; (iii) criar empregos para a classe operária dos EUA; (iv) modernizar a produção industrial; (v) gerar receitas que permitam a redução de impostos; e (vi) trazer à mesa de negociações os parceiros comerciais dos EUA. Os principais pontos são aqui alinhados.

## **A nova política comercial dos EUA**

A política comercial é tratada, pelo governo atual, como componente crítico para a segurança nacional norte-americana. A política é estabelecida para promover os investimentos e a produtividade, fortalecer as vantagens industriais e tecnológicas e beneficiar os trabalhadores. Suas prioridades são várias: investigação das causas do comércio injusto e desbalanceado, e os déficits persistentes e crescentes (US\$ 1,2 trilhão em 2024); estabelecimento de um *External Revenue Service* para coletar tarifas e direitos relacionados com o comércio; revisão do Acordo USMCA com México e Canadá; revisão das práticas de taxas de câmbio entre parceiros e os EUA; revisão dos acordos de comércio; negociação de acordos bilaterais e setoriais para acesso a novos mercados; revisão dos regulamentos de *antidumping* e medidas compensatórias; medidas contra produtos de contrafação e contrabando e revisão da taxa mínima para importações livres de impostos; investigação de taxas discriminatórias contra empresas americanas; e análise dos acordos de compras governamentais. Pretende ainda revisar totalmente as relações comerciais com a China, incluindo investimentos e propriedade intelectual; revisar a segurança da base industrial, incluindo práticas de importação de aço e alumínio; e revisar as medidas de controle de exportações relacionadas a bens estratégicos, software, serviços e tecnologia.

## **China como principal alvo da guerra comercial**

O desenrolar dos acontecimentos recentes e das medidas de ação e reação entre EUA e seus parceiros demonstra de forma inequívoca que o alvo principal é a China. Desde sua acessão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, a China tornou-se a maior potência do comércio internacional global, desbancando os EUA no seu papel de liderança comercial.

Com relação à China, o *Memorandum* estabelece uma revisão das relações bilaterais para determinar se as ações chinesas estão ou não em conformidade com os acordos negociados e, se necessário, recomendar ações apropriadas como tarifas; avaliar o relatório sob a *Section 301* sobre propriedade intelectual; aplicar tarifas, se necessário, com relação às cadeias de suprimento e circunvenção por terceiros

países; investigar medidas consideradas não razoáveis ou discriminatórias contra comércio dos EUA (*Section 2411 US Code*); reavaliar legislação sobre acordo baseado nas *Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China* e fazer recomendações; avaliar a situação de propriedade intelectual concedida a nacionais da China com relação a patentes, direito do autor e marcas; e fazer recomendações para assegurar tratamento recíproco.

## Regras sobre tarifas

As bases das regras sobre tarifas foram estabelecidas no memorandum *Reciprocal Trade and Tariffs* de 2 de abril (Estados Unidos 2025b). Esse texto avalia que os EUA têm uma das economias mais abertas do mundo, com as menores tarifas médias ponderadas e menores barreiras ao comércio. Considera que os EUA foram tratados de forma injusta por países amigos e inimigos e que a falta de reciprocidade é uma das causas dos déficits significativos e persistentes relativos ao comércio de mercadorias, resultando em mercados fechados que reduzem exportações dos EUA.

O *Fair and Reciprocal Plan* de 2 de abril (Estados Unidos 2025c) inclui como barreiras ao comércio: tarifas; taxas discriminatórias sobre consumo (*value-added taxes*); subsídios, exigências regulatórias; medidas não tarifárias; políticas e práticas que causem desvios do câmbio; e limites ao acesso a mercados.

Para solucionar o problema do déficit, foi introduzida uma “Tarifa Recíproca”, calculada segundo uma fórmula estabelecida pelo Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR). Essa fórmula foi apresentada como instrumento necessário para reequilibrar os déficits do comércio bilateral entre os EUA e cada parceiro, combinando tarifas e fatores não tarifários. Segundo o texto, como os cálculos dos efeitos nos déficits individuais das tarifas e regulações para a dezena de milhares produtos são complexos, senão impossíveis, seu efeito combinado foi obtido por uma *proxy* que calculou qual seria o nível tarifário compatível que levaria o déficit a zero. Ainda, justifica que, se o déficit é persistente por causa das tarifas e políticas não tarifárias, então a taxa tarifária compatível com a anulação desses efeitos seria recíproca e justa. A tarifa aplicada para cada país pode ser obtida dividindo-se o déficit comercial do país pelo total de importação desse país pelos EUA. O valor desse indicador na fórmula proposta é corrigido por duas elasticidades de preço selecionadas. O valor das elasticidades foi estabelecido em dois (2), dividindo à metade o valor da tarifa, “por gentileza do presidente”, segundo a porta-voz do governo. A fórmula apresentada pelo USTR foi objeto de intensa contestação, por seu simplismo e duvidosa base econômica.

## Base legal

Com o objetivo de reconstruir a economia e restaurar a segurança econômica, o presidente dos EUA evocou sua autoridade por meio do *International Emergency Economic Powers Act of 1977* (IEEPA), além da *US Code Section 50* (1701); do *National Emergency Act* (50 E.S.C 1601); e do *Trade Act* de 1974, *Section 604*. Essa base legal já está sendo contestada internamente nos EUA.

O motivo alegado é o de emergência nacional, em consequência do amplo e persistente déficit causado pela citada ausência de reciprocidade nas relações comerciais e outras políticas danosas, como manipulação cambial e taxas de valor adicionado como Value Added Tax (VATs), usadas por muitos parceiros.

Foi imposta uma tarifa de base de 10% sobre todos os países, além de tarifas recíprocas individualizadas, no caso dos países com os maiores déficits com os EUA. A aplicação seria por tempo a ser determinado pelo presidente. Em casos de retaliação ou contramedidas, os valores podem ser aumentados. Podem também ser diminuídos, se os parceiros se alinharem com os EUA. Produtos não sujeitos às tarifas são: bens já sob medidas de sanções (USC 1702(b), como os da Rússia); aço e alumínio; autos já tarifados (*Section 232*), cobre; fármacos; semicondutores (com ampla definição de produtos); artigos de madeira; ouro; energia e minerais não disponíveis nos EUA. No caso dos USMCA, bens incluídos no acordo serão excluídos e os demais passarão a ter tarifas de 25%; e energia e potássio de 10%.

O documento justifica as medidas apontando que a tarifa média simples nos EUA é de 3,3%, em contraste com Brasil 11,2%, China 7,5%, União Europeia 5%, Índia 17%, Vietnã 9,4%, por exemplo. Ainda justifica que o déficit do comércio em 2024 foi de US\$ 1,2 trilhão e que o valor da manufatura em 2023 foi de 17,4%, decrescendo de 28,4% em 2001.

Observe-se que a aplicação dessas tarifas é extremamente complexa, pelas diferenças entre os vários parceiros e pelas regras de origem. Os anúncios de aplicação das tarifas, com grande alarde – seguidos de publicação de exceções e confirmações – têm gerado imensa incerteza entre os agentes econômicos. As tarifas são anunciadas, excetuadas, reconfirmadas (ou não) quotidianamente, no ritmo frenético de um “reality show”, como bem apontou o Prof. Celso Lafer (entrevista à Band News em 10 de abril de 2025).

Vale ressaltar, novamente, que, desde o início do governo Trump, vários documentos alinhavam os principais pontos e objetivos da nova política – ainda que sua base teórica seja extremamente questionável. A direção política, portanto, já

era conhecida. Críticas, sim, podem ser feitas à forma pela qual essa política está sendo implementada. Pode-se também questionar se os efeitos da sua implementação foram devidamente antecipados e sopesados.

## A GEOECONOMIA DE TRUMP EM AÇÃO – A CRONOLOGIA DOS FATOS

Para analisar a dimensão e o impacto do pacote tarifário dos EUA, é relevante um levantamento dos avanços e recuos na utilização de um instrumento clássico do comércio – a tarifa.<sup>2</sup> Objeto de várias rodadas de negociação do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), a redução das tarifas de importação e a sua consolidação na OMC foi sendo atingida ao longo do tempo por um número crescente de países, até atingir o quadro atual na Rodada Uruguai e nos processos de acesso desde 1995. No caso da China, a redução das tarifas ocorreu mediante negociação de seu processo de acesso à OMC, finalizado em 2001. Com a negociação de inúmeros acordos preferenciais, as tarifas passaram a ser um instrumento de menor relevância no comércio, diante das barreiras regulatórias (barreiras não tarifárias). É importante frisar que as tarifas, como instrumento de comércio, sempre foram justificadas na OMC com o objetivo de proteger e fomentar a produção nacional, principalmente nos países em desenvolvimento. Note-se que, segundo recente estudo da OMC, cerca de 80% do comércio internacional ainda ocorrem (antes do “tarifaço” do presidente Trump) com base nas tarifas acordadas multilateralmente, aplicadas igualmente, sem discriminação, a todos os parceiros comerciais, conforme a chamada “Cláusula da Nação Mais Favorecida” (NMF) (Gonciarz & Verbeet 2025).

O pacote Trump trouxe o tema das tarifas para a frente do cenário atual. A preferência do presidente pelo uso de tarifas já tinha sido revelada no seu primeiro governo. Com base legal na *Section 232* sobre segurança nacional, foram impostas tarifas de 25% sobre artigos de aço e alumínio, automóveis e autopeças.

A seguir estabelecemos uma breve cronologia sobre alterações tarifárias do atual mandato de Trump.

De janeiro ao início de abril:

- Dia 20 de janeiro de 2025, dia da posse, é publicado o documento *America First Trade Policy*, que explicita a política comercial do novo governo;

---

2. Esta cronologia será necessariamente incompleta e desatualizada, em vista do hiato temporal entre o momento de redação e de publicação deste *paper*. Os autores esperam que sirva, contudo, de base de referência para futuros estudos.

- Dia 1º de fevereiro, são impostas tarifas de 20% sobre o Canadá, o México e a China para combater o fluxo de drogas e de imigração ilegal. Tais medidas estão suspensas temporariamente para Canadá e México, mas mantidas para a China;
- Dia 26 de março, o presidente publica uma ordem executiva determinando tarifas contra importações de automóveis e peças, com uma sobretaxa de 25% para todas as importações dos EUA. Para o Canadá e o México o conteúdo dos EUA será excluído;
- Dia 2 de abril, no chamado *Liberation Day*, o governo dos EUA estabelece tarifas recíprocas sobre grande número de países, além de uma tarifa-base de 10% também para todos os países. Tais tarifas devem ser aplicadas em adição às tarifas MFN (*Most Favoured Nation*, ou Nação Mais Favorecida) negociadas pelos EUA na OMC ou beneficiadas por algum acordo.

Esse foi o dia do anúncio da ofensiva comercial de Trump, lançada com grande alarde nos jardins da Casa Branca, com tabelas, lista de países e números. Alguns bens ficaram fora do escopo das tarifas recíprocas. São excluídos: bens já sob sanções por questões de segurança nacional; bens no escopo da *Section 232*; cobre; produtos farmacêuticos; semicondutores; artigos de madeira; ouro em barra; energia; e minerais específicos em um total de 1.039 produtos a 8 dígitos HS (“Sistema Harmonizado”, nomenclatura internacional para a classificação de produtos de importação e exportação, com um método numérico padronizado) avaliados em 20% das importações dos EUA.

Para Canadá e México, no âmbito do USMCA, os bens qualificados como originários mantêm seu tratamento preferencial e são isentos. Para os bens não qualificados, a tarifa terá 25% adicionais. Energia e potássio, não qualificados no acordo, terão adicional de 10%.

Para avaliar a dimensão das tarifas para os mais relevantes parceiros comerciais, podem-se estabelecer faixas de aplicação:

- 10% – tarifa-base mínima para todos os países;
- 10% – Argentina, Austrália, Brasil, Colômbia, Cingapura, Ucrânia, Reino Unido, Uruguai, Egito e Arábia Saudita;
- 11% a 19% – Israel, Noruega e Filipinas;

- 20% a 29% – União Europeia, Índia, Japão, Quênia, Malásia, Coreia do Sul e Paquistão;
- 30% a 39% – China, Indonésia, África do Sul, Suíça, Taipé Chinesa e Tailândia;
- 40% a 49% – Vietnã.

Em abril:

- A China entra com pedido de consultas com os EUA na OMC, seguida por outros membros da OMC e iniciando um processo formal de discussão no âmbito da organização;
- O presidente Trump anuncia uma pausa, suspendendo por 90 dias a imposição das tarifas recíprocas. A tarifa-base de 10%, no entanto, é mantida nesse período intermediário para todos os países. Esse período deverá ser usado para iniciar negociações com países que teriam contatado o governo (cerca de 70 países, segundo porta-voz do governo);
- Os estados-membros da União Europeia (com exceção da Hungria) aprovam tarifas retaliatórias contra os EUA, que podem ser utilizadas como contramedidas, dependendo de negociações justas e equilibradas. A UE apresenta proposta de negociação aos EUA de zero por zero (eliminação mútua de todas as tarifas), mas estabelece um total de potencial contramedida de euros de 21 bilhões.
- Diante da tarifa de 34%, a China retalia com igual valor. Diante da retaliação chinesa, o presidente estabelece uma tarifa de 104%, depois elevada a 125%, chegando a 145% diante da escalada da China, que anuncia retaliação com 84% e depois com 125%. A China, ao responder às pressões dos EUA, informa que não iria se intimidar com a atitude do governo norte-americano e anuncia sua disposição de retaliar o país com diferentes instrumentos: aumento da chamada *Black List*, que inclui dezenas de empresas americanas sujeitas a restrições ou proibições de atuar no mercado chinês; controle de exportações de metais críticos, restrições aos direitos de propriedade intelectual de acesso ao mercado chinês; investigações *antitrust* por parte de autoridades chinesas; desvalorização do yuan e venda de títulos americanos que compõem suas reservas.
- *US Customs* informa que as tarifas impostas à China na área de tecnologia da informação, como celulares, computadores e seus dispositivos auxiliares, serão suspensas temporariamente;

- O presidente informa que a isenção de fármacos e semicondutores está sob exame e será sujeita a nova avaliação;
- O governo dos EUA anuncia que o valor das tarifas contra a China, somadas, é de 245%. A China retalia, ampliando a lista de bens com elevação de tarifas e suspende a compra de aviões da Boeing pelas aéreas chinesas. Os EUA ameaçam retirar as companhias chinesas da Bolsa de Nova York. A China anuncia levar a questão da guerra tarifária para o Conselho de Segurança da ONU, sob alegação de intimidação.

Em julho de 2025, no final do período concedido para os acordos (dia 9 de julho), os EUA anunciam nova rodada de tarifas, a serem aplicadas a partir de 1º de agosto de 2025, apesar de estarem em processo de negociação com mais de 50 países:

- 50% – Brasil
- 32% a 40% – Laos, Mianmar, Tailândia, Camboja, Bangladesh, Sérvia, Indonésia
- 30% – África do Sul, Iraque, Sri-Lanka, Argélia, Líbia, Bósnia-Herzegovina
- 30% – União Europeia, já em plena negociação com os EUA
- 35% – Canadá: elevando o patamar em relação aos 25 % anteriormente anunciados
- 30% – México
- 25% – Japão, Coreia do Sul, Malásia, Cazaquistão, Tunísia, Brunei, Moldávia
- 20% – Filipinas

Nas cartas enviadas aos diversos países, vale ressaltar alguns pontos:

- Brasil – país que apresenta déficits comerciais constantes com os EUA, foram incluídas referências a processos judiciais contra o presidente Bolsonaro e empresas digitais, bem como o início de investigação sob a *Section 301* contra práticas injustificadas, fato inédito e alienado à natureza comercial da maioria das missivas. Apesar de não explicitada nas cartas dirigidas ao Presidente Lula da Silva, há, claramente, uma relação entre

essas mais recentes medidas dos EUA e o ativismo do Brasil no âmbito dos BRICS e a aproximação com a China e a Rússia.

- Países do sudeste da Ásia – informação de que as tarifas seriam duplicadas caso as exportações contivessem produtos originários da China (*trans-shipment*).
- Todas as cartas justificam as tarifas como necessárias para eliminar o persistente superávit dos países com os EUA, ameaçam a elevação das tarifas em casos de retaliação e convidam empresas a se estabelecerem nos EUA.

De todos os países afetados, apenas três tiveram seus acordos finalizados: Reino Unido, Vietnã e Indonésia. Uma trégua foi assinada com a China. As informações divulgadas na imprensa dão poucos detalhes sobre as concessões oferecidas e reafirmam que as partes continuam o processo negociador. Esses acordos (*deals*) não são anunciados por comunicados conjuntos, como é a tradição diplomática, mas simplesmente por postagens do presidente Trump em sua rede social. Sublinhe-se que esses acordos não são considerados vinculantes e há dúvidas, no caso do Vietnã, de que o conteúdo tenha sido totalmente acordado.

Note-se que, desde os anúncios de tarifas de 2 de abril (“Dia da Liberação”), nem todas as tarifas foram efetivamente aplicadas. O colunista Robert Armstrong, do Financial Times, cunhou a expressão *TACO: Trump Always Chickens Out* (Trump sempre se acovarda). A expressão jocosa se tornou popular na linguagem de Wall Street e entre investidores – referindo-se ao padrão de Trump de anunciar políticas agressivas de tarifas e depois recuar ante pressões econômicas.

Nada garante, contudo, que isso continuará a ocorrer, apesar dos potenciais efeitos negativos das tarifas. Se a reação dos mercados foi ruim em abril, neste momento (julho de 2025), parece que os investidores não julgam que as tarifas tenham efeito devastador para a economia dos EUA. De fato, as correntes comerciais e os preços tendem a se ajustar – ainda que possam causar prejuízos consideráveis aos países afetados.

A sensação que se tem, neste vai-e-vem de anúncios de medidas, é que as balizas estão constantemente a ser alteradas, assim como os prazos, os setores afetados e as razões. Agentes econômicos já acionaram a justiça dos EUA, na tentativa de fazer reverter as tarifas.

Governos e empresas devem estar preparados para um longo período de incerteza e volatilidade, que são a marca registrada do governo Trump. O único prazo certo são as eleições intercaladas (*Mid-term elections*) em 3 de novembro de 2026. Até lá, certamente haverá muitas mudanças.

Vale ainda observar a falta de ação coletiva ou coordenação entre os países afetados, na resposta aos anúncios de tarifas. Isso se deve ao fato de que as razões – e níveis tarifários – designados são diferentes para cada país. Deve-se ainda ao temor de que um país abandone os demais e tire vantagens individuais (o chamado “Dilema do prisioneiro”). Lembre-se de que toda política é local – cada país vê vantagens e desvantagens diferentes em uma negociação com o governo Trump. Deve-se, sobretudo, à falta de liderança para tal ação coletiva. Na história recente, dois momentos de crise tiveram respostas internacionais radicalmente diferentes: a crise financeira de 2008 (com a coordenação bem-sucedida no âmbito do G20) e a epidemia de COVID-19 (em que a coordenação internacional falhou fragorosamente).

Parece não haver apetite para coordenação internacional na resposta ao presidente Trump, além de iniciativas como uma aproximação entre a União Europeia e os países do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP). Note-se que, apesar da retórica dos BRICS, a China assinou uma trégua com os EUA, enquanto o Brasil é agora ameaçado de tarifas de 50% e de uma investigação com base na *Section 301*.

Em termos de arrecadação, com a implementação da tarifa básica de 10%, segundo dados publicados pela *Tax Foundation*, os EUA poderão potencialmente recolher, em diversos cenários, até um total de US\$ 1,7 trilhão em uma década (*Tax Foundation* 2024).

Em síntese, em apenas poucos meses, fica evidente o *modus operandi* da política comercial do novo governo dos EUA. O tradicional e pouco sofisticado instrumento das tarifas de importação saiu dos manuais de comércio para ser usado como instrumento para extrair concessões dos parceiros internacionais, via coerção. Com avanços e recuos, os EUA prometem realizar, em poucos meses, o que a OMC não conseguiu em décadas: reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias dos seus parceiros comerciais. Mais ainda, de forma evidente, a política tarifária é utilizada para atingir duramente a China. Como resultado, a economia norte-americana é colocada à prova de um dos seus maiores desafios – o de se desligar da China –, ou de esta-

(...) [E]m apenas poucos meses, fica evidente o *modus operandi* da política comercial do novo governo dos EUA. O tradicional e pouco sofisticado instrumento das tarifas de importação saiu dos manuais de comércio para ser usado como instrumento para extrair concessões dos parceiros internacionais, via coerção.

belecer um novo acordo, um novo quadro das relações bilaterais, que evoluirão positiva ou negativamente conforme o jogo de poder entre a potência hegemônica defensora e a desafiante.

## OS PRIMEIROS IMPACTOS ECONÔMICOS

Os avanços e recuos das ações do presidente Trump não só geraram um clima de grande incerteza nas políticas comerciais dos parceiros internacionais, como atingiram as atividades das grandes corporações, que se viram forçadas a postergar atividades de produção e decisões de investimentos. Com o acirramento das posições, o quadro de incertezas atingiu o mercado financeiro. Previsões de desempenho da economia dos EUA e dos demais países passaram a refletir o momento de tensão. Inúmeros estudos foram realizados por instituições internacionais, financeiras e consultorias revelando um quadro alarmante na esteira do desenrolar dos fatos. Alguns exemplos são listados abaixo.

Considerando-se o quadro das tarifas recíprocas e seu impacto econômico, com relação às tarifas efetivas, o JP Morgan estimou, com base nos dados de 2024 (FT, JP Morgan, ver Valor Econômico 2025), que a tarifa média dos EUA antes das alterações era de 2,3%. Apenas com o aumento de 20% para a China, a tarifa passaria a 5%. Com o efeito para aço e alumínio sobre Canadá e México, a tarifa passaria para 7%. Com o aumento geral para autos de 25%, incluindo Canadá e México, a tarifa média se elevaria para 10%. Após o 2 de abril, a tarifa média passaria a 23,3%. Com a resposta à retaliação da China, a tarifa chegaria a 25%. No caso de exportações da China zerarem e se todos os parceiros pagarem as tarifas de 10%, a média tarifária cairia para 12%.

Para se ter uma ideia do impacto no Produto Interno Bruto (PIB) dos EUA, o JP Morgan (Valor Econômico 2025) revisou os dados da economia dos EUA de um crescimento de 1,3% para uma contração do PIB de 0,3% para 2025. A taxa de desemprego iria para 5,3%. A inflação medida pelo PCE (gastos de consumo) subiria para 4,4% e ficaria acima da meta de 2%.

O impacto também foi sentido no preço do petróleo. Com o quadro de crise econômica e instabilidade nos mercados financeiros, e diante das projeções de inflação e recessão, os preços do Brent caíram de US\$ 80 antes da crise para perto de US\$ 60, criando incertezas sobre a viabilidade de produção de petróleo a partir do xisto nos EUA.

Estudos da OMC analisaram os impactos das tarifas recíprocas. Para a Organização, o crescimento do comércio global em volume, antes estimado em

3%, passaria à contração de 1%. A queda do PIB mundial também seria expressiva, em torno de 1% (OMC 2025). O comércio de bens entre China e EUA, que alcançou US\$ 700 bilhões em 2024, poderia diminuir em 80% ou ser anulado, conforme reação das partes. O estudo estima que cerca de US\$ 580 bilhões, correspondentes às exportações bilaterais entre China e EUA, procurariam mercados de terceiros países. Ainda, a OMC demonstra preocupação com os efeitos da fragmentação do comércio global ao longo de linhas geopolíticas. Estimativas da divisão do comércio mundial em dois blocos levaria à redução do PIB real global de longo prazo em 7% (OMC 2025).

Segundo a OMC, em um cenário de guerra comercial, a China teria mais a perder, uma vez que, em 2024, esse país teve um superávit de US\$ 260 bilhões com os EUA, o que representa um crescimento de 6% com relação a 2023.

A diretora-geral da OMC, na cerimônia de comemoração dos 30 anos da Organização, voltou a ressaltar que, apesar do quadro das incertezas, do total mundial de US\$ 24 trilhões em mercadorias, 74% do comércio internacional de bens ainda operavam sob as regras multilaterais da OMC. Tal fato atesta que, apesar do conflito, a grande maioria dos países ainda comercializam seguindo as regras da OMC.

## **Mercados financeiros**

Com o anúncio do pacote das tarifas recíprocas anunciado em 2 de abril, o mercado financeiro nos EUA reagiu perante as incertezas geradas. Diante da divulgação de inúmeras estimativas dos efeitos negativos das tarifas sobre o PIB e a inflação, o mercado de ações entrou em queda. Mas foi o impacto das tarifas no mercado de títulos do governo americano (*bonds*) que causou maior efeito, levando o presidente a recuar e anunciar a pausa de 90 dias antes da imposição das tarifas, aguardando as negociações com os cerca de 75 países que teriam anunciado interesse em conversas com as autoridades americanas. Como lembrado acima, a tarifa básica de 10% para todos os países foi mantida, bem como a tarifa de 145% contra a China.

As razões que levaram o presidente a recuar na aplicação de seu pacote de tarifas foram examinadas por inúmeros analistas. A principal delas teria sido a reação do mercado financeiro. Horas antes do anúncio da pausa, diante das incertezas presentes, o mercado começou a demandar juros de 4% a até 5% para rolar a dívida dos EUA em *T-bonds* de 10 e 30 anos, de um patamar de cerca de 2%, o que afetou fortemente os preços desses títulos. Considerado como refúgio seguro para investimentos em épocas de crises econômicas, junto com as barras de

ouro, a demanda do mercado foi considerada um sinal claro para o papel do dólar como moeda central no sistema. Notícias veiculadas nos jornais financeiros em 9 de abril apontavam fortes críticas ao pacote por inúmeros analistas e economistas, bem como evidências de que vários países, incluindo a China, estariam alterando suas posições em reservas com o dólar, o que teria derrubado mais ainda o preço dos títulos. Esse episódio jogou luz sobre a relação entre tarifas e finanças, algo nem sempre entendido pelos tomadores de decisão.

## **Problemas técnicos a serem enfrentados para as negociações**

A partir da adoção do pacote tarifário e após o anúncio da pausa, diversos países contataram oficiais do governo americano para iniciarem negociações. Apon-tou-se, então, para a complexidade do exercício. O objetivo do pacote dos EUA seria o de abaixar os níveis de barreiras tarifárias e não tarifárias de seus parceiros. Por um lado, os valores das tarifas são dados objetivos, mas isso não se aplica a inúmeras outras barreiras regulatórias impostas contra as exportações dos EUA para outros países. São listadas: taxas sobre valor adicionado (VAT), licenças de importação, medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, medidas ambientais que afetam o comércio, critérios divergentes dos americanos na imposição de *standards* (ex. como medir o conteúdo de carbono dos manufaturados), regulação ambiental. Juntem-se à lista questões relativas à defesa de propriedade intelectual, além da burocracia nos trâmites aduaneiros. A questão seria a de como converter as barreiras regulatórias em equivalentes tarifários.

Em um processo negociador de acesso a mercados, são realizadas estimativas de equivalentes tarifários para cada tipo de regulação e para cada tipo de produto. Esses cálculos são complexos e exigem prévia definição de metodologia. Levantou-se a dificuldade de como tal tarefa poderia ser desempenhada em curto período de tempo.

Ponto relevante da discussão é a publicação anual da USTR com versões atualizadas do relatório *US Trade Policy Barriers*, que permitem aos parceiros dos EUA terem conhecimento antecipado das barreiras como levantadas pelos técnicos americanos relativas a cada país. Outra fonte relevante são as discussões do *Trade Policy Review* da OMC, em que os EUA têm sempre papel atuante nas discussões das práticas comerciais dos membros da OMC.

A questão central é como todas as preocupações dos EUA poderão ser resolvidas em negociações bilaterais, país a país, e de forma simultânea. Negociações plurilaterais costumam durar anos, como também acontece nos acordos preferenciais.

## AS PRINCIPAIS CRÍTICAS AO PACOTE TARIFÁRIO

O memorandum *America First Trade Policy*, divulgado já no primeiro dia do segundo mandato do presidente Trump, deixou evidente a predileção do presidente por usar tarifas como armas de coerção.

Já nos primeiros dias de implementação do pacote de medidas, as reações de diversos setores da economia começaram a ser ouvidas. Eminentemente professores de economia, ex-secretários de governos democratas e analistas econômicos foram enfáticos nas críticas ao Pacote Trump. Apontaram para os impactos inflacionários e o possível quadro recessivo para a economia dos EUA e seus efeitos mundiais. Alguns pontos merecem atenção:

- Centralização dos argumentos do déficit comercial, que teria atingido US\$ 1,2 trilhão em 2024, principalmente na área de bens. A determinação da fórmula para as tarifas teria considerado apenas a área de bens, não incluindo o comércio de serviços, área em que os EUA são dominantes e superavitários com muitos dos países envolvidos. Mais ainda, o cálculo não considerou os pagamentos na área de propriedade intelectual, outro tema significativo da presença dos EUA. Segundo as críticas, no cômputo de muitos parceiros, esses pagamentos equilibrariam as contas.
- Efeitos do pacote de tarifas no câmbio. O objetivo do pacote de incentivar o retorno da produção de bens para os EUA, que foi deslocada anteriormente para a Ásia, bem como a diminuição do déficit, poderia ser anulado com a valorização do dólar, que se daria pelo retorno dos investimentos aos EUA. Tal argumento foi apresentado por Stephan Miran, presidente do *Council for Economic Advisors*, que, em artigo publicado em novembro de 2024, analisou os efeitos do pacote sobre o valor do dólar como moeda internacional. Miran enfatiza a necessidade de se negociar um novo arranjo financeiro, um “Acordo de Mar-a-Lago”. Segundo a proposta do autor, a questão estaria no papel preeminente do dólar no sistema financeiro, além de seu papel como moeda de reserva, que levaria a alta demanda pela moeda e sua consequente valorização para níveis mais altos que o valor de equilíbrio. Esse alto valor geraria os déficits, dificultando as exportações e enfraquecendo a indústria norte-americana. Para o autor, tal valorização poderia ser controlada seja via taxaço da compra de reservas em dólares, seja via extensão dos prazos de títulos dos EUA adquiridos como reservas. A proposta

foi rebatida por economistas, que apontavam a falta de consideração dos efeitos na balança de capital além da balança comercial de bens e serviços. Para os críticos, a balança capital, composta por ativos não financeiros e transferências de capital, poderia afetar ainda mais significativamente o valor do dólar frente a outras moedas. Ainda, afirmam que, mais importante que o balanço de pagamentos, o déficit dos EUA é o resultado das decisões do governo e empresas dos EUA sobre poupança e investimentos.

- Impactos do pacote na China nos demais parceiros. Porta-voz do governo chinês (Valor Econômico 2025) reagiu à imposição de tarifas por parte dos EUA, afirmando que a China já vinha se preparando para o momento de confronto com os EUA há 10 anos. Diante do fechamento do mercado dos EUA, a China teria antecipado um pacote de retaliações não só de tarifas, mas também de sanções contra empresas dos EUA e restrições a exportações de produtos críticos. A grande questão é que a concentração de medidas tarifárias entre EUA e China criará pressões para que as exportações chinesas encontrem novos mercados. Tal efeito certamente levará a reações de defesa de mercados terceiros, gerando a imposição de tarifas contra produtos chineses e o aumento significativo de medidas tarifárias, de *antidumping* e de salvaguardas. Os resultados são imprevisíveis para as atividades do comércio global.
- Reindustrialização dos EUA. Um dos principais objetivos do pacote de tarifas seria o de forçar o retorno das indústrias americanas espalhadas pelo mundo para o território dos EUA, bem como indústrias de demais parceiros, que teriam migrado atividades para países asiáticos em busca de menores custos. A reação de inúmeros empresários demonstra as dificuldades de se trazerem atividades manufatureiras para os EUA. No caso de serem forçados a fazê-lo, apontam para a necessidade de investirem em produção altamente automatizada, dificultando o objetivo de criação de empregos nos EUA, que ademais exigiria mão de obra altamente especializada, que não está sendo formada na velocidade exigida pela alta tecnologia. Vale ressaltar que o impacto do aumento das tarifas sobre manufaturas, como apresentado no Pacote Tarifário, se direciona a atividade de pequena e decrescente participação no PIB dos EUA. A reinstalação da indústria de setores tradicionais nos EUA, como aço e autos, se ocorrer, terá que ser fortemente automatizada para competir com a produção asiática.

## DA GEOECONOMIA À GEOPOLÍTICA: CENÁRIOS POSSÍVEIS

Em vista das incertezas geradas nesses primeiros meses da administração Trump, da amplitude das repercussões das medidas sobre a economia mundial e sobre as cadeias de valor, há muito interesse por parte de agentes econômicos e tomadores de decisão por cenários possíveis para o futuro.

A construção de cenários envolve necessariamente pressupostos teóricos que orientem a probabilidade da direção dos fatos e comportamentos potenciais. Em se tratando de comércio internacional, dois eixos podem ajudar a estruturar o plano da construção de cenários: o nível de tensões globais (mostrado em um eixo vertical) e a dinâmica da cooperação internacional (eixo horizontal). O cruzamento desses dois eixos resulta em quatro cenários: rivalidade protecionista, colaboração estratégica, coexistência competitiva e domínio unilateral (ver Figura 1).



Figura 1. Cenários baseados em do Prado et al. (2025).

Note-se que tais cenários não são mutuamente excludentes e podem se sobrepor de várias maneiras. Eles são evidentemente teóricos, hipotéticos e podem parecer exagerados na descrição dos futuros. Cenários não são previsões, mas sim uma maneira esquemática de imaginar futuros possíveis. A trajetória real do comércio internacional provavelmente envolverá elementos de cada um desses quatro cenários. A trajetória real será moldada por dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas complexas, como as que vivemos neste momento, com as tarifas adotadas pelo governo dos EUA, a instabilidade resultante de ações unilaterais, pelas respostas e comportamentos dos demais parceiros comerciais e também por fatores aleatórios, como o que vivemos com a pandemia, desastres naturais ou conflitos.

## Cenário 1: Rivalidade protecionista

### Alta tensão global e baixa cooperação internacional

Este é o pior cenário, caracterizado por tarifas e barreiras comerciais crescentes, retaliações, políticas industriais nacionalistas voltadas para autossuficiência e investimentos transfronteiriços limitados. A rivalidade protecionista se espalha para além dos EUA e da China. As tensões crescentes e o desrespeito generalizado dos acordos internacionais criam um ambiente de potencial conflito armado.

Impulsionados pela necessidade política de reagir às tarifas dos EUA e por preocupações com a concorrência desleal e a segurança nacional, diversos países tentam minimizar os efeitos das barreiras dos demais, levantando suas próprias barreiras e protegendo seus investidores e mercados. Os EUA aumentam exponencialmente as tensões comerciais, corrompem o sistema multilateral de comércio e geram respostas retaliatórias, que resultam em maior protecionismo em todo o mundo.

A China responde com crescentes medidas de retaliação, barreiras comerciais e de investimentos e restrições à exportação de matérias-primas críticas; e intervém massivamente no mercado de títulos da dívida norte-americana. Isso aumenta ainda mais as tensões comerciais e econômicas, leva a uma fragmentação mais profunda do sistema de comércio global e gera uma recessão global. As cadeias globais de suprimentos sofrem importantes interrupções e desestruturação.

Os EUA insistem em controlar o Canal do Panamá e em ocupar a Groenlândia. Uma crise provocada pela China no Estreito de Taiwan gera tensões geopolíticas crescentes. Matérias-primas críticas, muitas das quais são extraídas e refinadas pela China, tornam-se armas comerciais à medida que as restrições comerciais e os gargalos de fornecimento limitam o acesso a insumos essenciais para a produção de bens de alta tecnologia nos EUA. O comércio internacional se desestrutura, a economia global entra em recessão.

*A trajetória real [do comércio internacional] será moldada por dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas complexas, como as que vivemos neste momento, com as tarifas adotadas pelo governo dos EUA, a instabilidade resultante de ações unilaterais, pelas respostas e comportamentos dos demais parceiros comerciais e também por fatores aleatórios, como o que vivemos com a pandemia, desastres naturais ou conflitos.*

## **Cenário 2: Colaboração estratégica**

### **Baixas tensões globais e alta cooperação internacional**

Em contraste com o Cenário 1, esta é uma hipótese de desenvolvimentos positivos, na qual os governos priorizam acordos e normas do comércio global e se engajam em diálogos estruturados, para enfrentar desafios compartilhados de produção eficiente e tentar solucionar desequilíbrios racionalmente. Constrói-se uma ordem compartilhada para assegurar a fluidez dos fluxos de comércio, as tensões geopolíticas são baixas.

Nesse cenário, a cooperação internacional é alta, com esforços conjuntos para construir e manter cadeias de suprimentos resilientes e seguras. A China e os EUA estabelecem um quadro de consultas permanentes e de negociação para reduzir as tensões e resolver problemas comerciais. EUA, China e outros parceiros comerciais promovem *joint ventures* de suas empresas e projetos comuns, encorajam investimento com transferência de tecnologia acordada e a criação de emprego, garantem o fornecimento de minerais críticos e compartilham inovação.

As cadeias de valor são mantidas e reforçadas, gerando crescente eficiência na produção. Os demais países se beneficiam do clima de distensão e de cooperação.

## **Cenário 3: Coexistência competitiva**

### **Altas tensões globais e alta cooperação internacional**

Ao contrário dos dois cenários anteriores – que são em tudo negativos ou positivos –, este cenário pinta um quadro misto, em que a competição e a cooperação coexistem. Enquanto alguns países podem se envolver em medidas protecionistas, outros priorizam esforços colaborativos.

Muitos governos reconhecem a necessidade de manter as cadeias de valor e, ao mesmo tempo, abordar as preocupações com a concorrência justa e a segurança nacional. Muitos países implementam medidas de defesa comercial e salvaguardas sobre produtos chineses ou medidas de “área cinzenta” (restrições voluntárias à exportação) com os EUA e a China, ao mesmo tempo que se envolvem em parcerias estratégicas e diálogos. Este é um cenário de equilíbrio, que engloba uma série de ações, seguindo uma estratégia bem elaborada.

Esse cenário resulta em um alto grau de regionalização, com os países formando blocos comerciais e priorizando metas econômicas internas, enquanto continuam a participar do comércio global.

## **Cenário 4: Domínio Unilateral**

### **Baixas tensões globais e baixa cooperação internacional**

Neste cenário, uma região ou país domina a produção de bens, devido à liderança tecnológica, tamanho do mercado interno e controle sobre recursos críticos. A China, com seu domínio na produção de alta tecnologia e software, aproveita suas vantagens competitivas para capturar uma grande fatia do mercado global e assume a liderança na economia global.

Os avanços na tecnologia chinesa e seu vasto mercado interno impulsionam a produção de empresas chinesas, que se espalham pelo mundo. O dólar norte-americano deixa de ser a principal moeda de pagamentos e reserva internacional. Com a decadência e recessão dos EUA, a China se torna o centro da economia mundial.

A ordem do comércio internacional passa a ser dominada pela China e suas empresas. Os produtos chineses de alta tecnologia ganham terreno nos mercados globais. As empresas norte-americanas enfrentam uma crise estrutural, com a recessão nos EUA e a instabilidade gerada por decisões equivocadas de seus governos.

Outras regiões passam a depender da tecnologia e das cadeias de suprimentos chinesas. Isso resulta em uma indústria e em estruturas de produção menos diversificadas, com concorrência limitada para reduzir custos e acelerar o avanço tecnológico em outras regiões.

## **Cenário possível**

As ações recentes do governo dos EUA descritas na primeira parte deste *policy paper* geraram um alto grau de instabilidade e incerteza no comércio internacional. Além das repercussões sobre os negócios atuais, essa instabilidade – marca registrada de Donald Trump – tenderá a esfriar o clima de investimentos diretos produtivos. É pouco provável que empresas decidam, em poucos meses, transferir em massa suas operações manufatureiras para o território americano. O mais provável é que a maioria dos agentes econômicos decida esperar por uma maior definição (se não estabilização) do quadro tarifário e de negócios nos EUA.

*A perda de confiança e credibilidade dos EUA já ficou patente no comportamento do mercado de capitais e de títulos da dívida americana.*

O desrespeito aos acordos preferenciais bilaterais e regionais, às concessões tarifárias a países em desenvolvimentos e a violação das regras fundamentais da OMC (consolidação de tarifas, cláusula da Nação Mais Favorecida e tratamento nacional), para além das idas e vindas na aplicação discricionária de tarifas, geraram desconfiança e descrédito nos agentes econômicos com relação aos EUA. Os tomadores de decisão nos principais parceiros comerciais dos EUA (China, União Europeia e Japão) adotam a partir de agora uma estratégia de minimizar a exposição ao risco que o governo Trump representa (*derisking*).

A perda de confiança e credibilidade dos EUA já ficou patente no comportamento do mercado de capitais e de títulos da dívida americana. Apesar de seu riquíssimo mercado consumidor, os EUA passaram a ser um parceiro pouco confiável. Isso se deve sobretudo ao comportamento errático de seu líder e de seus assessores e à pouca consistência das medidas adotadas até agora, ainda que, provavelmente em uma tentativa de racionalização *ex-post*, alguns comentaristas possam enxergar método e estratégia de reordenamento da economia americana e mundial por trás de tais medidas, com base nos textos e explicações de Stephen Miran, Scott Bessent e Howard Lutnick. A maioria dos observadores, no entanto, vê bases teóricas e empíricas frágeis e questionáveis nos textos publicados e nas explicações dadas até o momento.

O sistema de pesos e contrapesos da divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário praticamente deixou de funcionar nos EUA. Trump é hoje um presidente com poderes sem precedentes na história dos EUA, o que bem demonstra a explosão do número e conteúdo de ordens executivas publicadas desde janeiro de 2025.<sup>3</sup> O único contrapeso que funcionou até o momento foi o poder dos mercados, sobretudo o de títulos da dívida, que apontavam para um risco de crise financeira no dia anterior à pausa de 90 dias na aplicação de tarifas. Outros potenciais (mas nada garantidos) contrapesos serão o comportamento dos consumidores/eleitores, caso haja um aumento expressivo da inflação e redução do nível de atividade econômica, e possivelmente das doações à campanha dos candidatos republicanos nas

*O sistema de pesos e contrapesos da divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário praticamente deixou de funcionar nos EUA. Trump é hoje um presidente com poderes sem precedentes na história dos EUA (...).*

3. Ver: UC Santa Barbara, *Trump's First 100 Days in 2025*. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/analyses/trumps-first-100-days-2025>.

eleições intercalares (*Midterms*), a partir do final de 2025. Será interessante, ademais, acompanhar as opiniões e comportamento das comunidades de investidores em Wall Street e dos chamados *Tech-bros*, padrões de grandes empresas de tecnologia, que têm grande influência sobre Donald Trump.

Observando-se os primeiros 100 dias da segunda presidência Trump, podem-se identificar algumas tendências, que deverão ser confirmadas (ou não) nos próximos meses. A primeira é que a China se comportou de maneira firme e serena, demonstrando estar preparada para o tumulto atual. Ao comportamento errático do *The Art of the Deal* de Donald Trump, a China responde com a paciência milenar de *The Art of War* de Sun Tzu. De modo informal, pode-se dizer que o placar dos primeiros 100 dias é claramente China 1 x 0 EUA. Até que ponto o comportamento do mercado de títulos do Tesouro foi influenciado pela China é algo ainda em debate, mas há indicações de que tal influência não foi desprezível.

A segunda tendência – relacionada com a primeira – é que, a partir de agora, a relação entre o mercado de capitais e da dívida, ou seja, entre o mundo das finanças e as medidas de política comercial (tarifas), está totalmente entrelaçada. Essa relação direta entre os dois mundos – finanças e comércio – levanta questões interessantes, sobretudo porque as governanças internacionais de uma e de outra são distintas em seu nível de regulação, no seu *locus* e nas suas comunidades epistêmicas. Essa relação já havia ficado clara no passado, em especial na crise financeira de 2008, mas agora adquire contornos ainda mais nítidos, dados a influência mútua e o jogo de poder no pináculo do governo dos EUA.

A terceira tendência é a diminuição da centralidade dos EUA na economia mundial. O aumento do “risco EUA”, com as incertezas e instabilidade geradas pelo governo Trump, acopladas com a ascensão econômica e o desenvolvimento tecnológico da China, que não teme enfrentar a ação tarifária do presidente Trump, aponta para um papel crescente desse país no cenário internacional e para uma diminuição do papel dos EUA. O ataque dos EUA à ordem de Bretton Woods – que eles próprios conceberam e implementaram e que os levou a se tornarem o país mais rico do mundo – faz lembrar a obra *March of Folly: from Troy to Vietnam* de Barbara Tuchman (1984), na qual a autora descreve alguns dos grandes paradoxos da história, quando governos adotam políticas e medidas contrárias aos seus próprios interesses. O predomínio do dólar norte-ameri-

*Ao comportamento errático do The Art of the Deal de Donald Trump, a China responde com a paciência milenar de The Art of War de Sun Tzu.*

cano como moeda de reserva e de pagamentos internacionais, antes praticamente incontestado, passa a ser questionado, sobretudo na China, no Sudeste Asiático e nos países do Golfo Pérsico, além de fazer parte das discussões do BRICS. Os cortes orçamentários a grandes universidades e instituições de pesquisa americanas e a expulsão de estudantes estrangeiros reforçam essa impressão de paradoxo e de comportamento autodestrutivo.

Como reagem os demais países a esse novo mundo, a essa que parece já não ser uma era de mudanças, mas uma mudança de eras?

Por enquanto, as demais grandes economias – União Europeia, Japão, Índia, Reino Unido e Brasil – adotaram uma atitude moderada, contida, diante da instabilidade provocada pelos EUA. Essa atitude, evidentemente, poderá mudar, caso os EUA voltem a introduzir tarifas proibitivas ou eventualmente forcem a mão desses países a fazer escolha entre uma aliança com os EUA ou a China. Começa a se delinear – ainda que muito tenuamente – uma tentativa de formação de acordos entre blocos, como, por exemplo, a União Europeia e o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP). A grande questão será se os EUA conseguirão negociar acordos abrangentes e construtivos (e sobretudo que sejam respeitados), a partir de uma atitude coercitiva, de ameaça de imposição de tarifas, e conformar uma nova ordem internacional, já não mais baseada em regras acordadas multilateralmente e de acordos preferenciais, mas tão simplesmente na vontade (ou necessidade) de continuar a exportar para o mercado americano.

*O aumento do “risco EUA”, com as incertezas e instabilidade geradas pelo governo Trump, acopladas com a ascensão econômica e o desenvolvimento tecnológico da China, que não teme enfrentar a ação tarifária do presidente Trump, aponta para um papel crescente desse país no cenário internacional e para uma diminuição do papel dos EUA.*

## **Organização Mundial do Comércio**

As medidas tarifárias adotadas por Donald Trump desde janeiro de 2025 configuram um ataque frontal às regras fundamentais da OMC. As dúvidas e questionamentos dos EUA em relação à OMC, contudo, não são exatamente uma novidade. Desde 2008, quando o diretor-geral Pascal Lamy tentou propor uma estrutura de

acordo para concluir a Rodada de Doha, eram evidentes as dificuldades dos EUA com a Organização. A partir da contestação bem-sucedida pela China, junto ao Órgão de Apelação, de medidas de defesa comercial adotadas pelos EUA nos anos 2000 e 2010, os representantes norte-americanos passaram a ser severos críticos da atuação desse Órgão, acusando-o – diga-se, não sem razão – de ativismo jurídico e de interpretações incompatíveis com o que fora negociado na Rodada Uruguai. Os EUA também passam a criticar de maneira contundente, na OMC, o modelo de capitalismo de Estado da China e os subsídios desse país, que causam profundas distorções no comércio internacional. Os EUA consideram que o modelo produtivo chinês é incompatível com princípios basilares de economia de mercado defendidos pela OMC. Os EUA passaram a bloquear as nomeações dos membros do Órgão de Apelação, que deixou de operar em 2019. Observe-se ainda que todas as propostas de se tentar prosseguir negociações em formato plurilateral e em temas relevantes, como comércio eletrônico, foram obstruídas pela Índia e pela África do Sul, o que debilitou ainda mais a função negociadora da OMC.

O fato de os EUA informarem recentemente que deixariam de contribuir para o orçamento da OMC e a notícia da apresentação de projeto de lei na Câmara de Representantes para a saída dos EUA como membro da organização levantam a pergunta sobre o futuro dos EUA na Organização e da OMC em si mesma.

Quais alternativas se abrem, a partir dessa atitude dos EUA? A primeira seria o abandono da Organização por parte de outros membros, diante do desengajamento dos EUA. Essa hipótese parece pouco provável, sobretudo pelo continuado apoio de União Europeia, Japão, Austrália, Brasil e outros à OMC e à sua função de transparência e de plataforma de diálogo sobre comércio internacional. Segundo cálculo do Secretariado da OMC de janeiro de 2025, aproximadamente 80% do comércio mundial de mercadorias se fazem com base na regra da Cláusula da Nação Mais Favorecida (Gonciarz & Verbeet 2025). Ainda que as tarifas adotadas pelos EUA venham a ter uma influência negativa sobre essa percentagem – sobretudo no comércio bilateral entre China e EUA, que deve configurar praticamente um “*decoupling*” das duas economias, segundo a OMC (Stewart 2025) –, o comércio entre os demais países deve continuar a se fazer primordialmente com base nas tarifas multilaterais. Ressalte-se ainda que os mais de 300 acordos preferenciais existentes têm por base as tarifas e compromissos assumidos por seus participantes na OMC, a partir dos quais se estabelecem as tarifas e regras preferenciais – ou seja, a base de todos os acordos regionais e preferenciais continua a ser os acordos da OMC.

A segunda alternativa seria a configuração de uma OMC menos 1, seja pela saída formal dos EUA, seja pelo total desengajamento desse país. Essa alternativa parece realista, pois é pouco provável que os EUA liderem uma reforma da OMC

“por dentro”. O mais provável é que sua atuação seja reduzida ao mínimo – ou que de fato solicitem sua saída formal. Nessa configuração, a questão será saber qual o papel que a China assumiria na Organização e se seria capaz de liderar consenso sobre acordos como de Facilitação de Investimentos e outros temas. Seria também interessante imaginar um mecanismo de solução de controvérsias renovado.

Ponto central, neste momento, é o papel que virá a ser desempenhado pela China, pela União Europeia e pelas demais potências médias como Japão, Coreia, Reino Unido, Índia, Brasil e Indonésia na OMC e na configuração do comércio mundial do futuro. Uma coordenação entre esses países e as pequenas economias do mundo poderia dar novo ímpeto à Organização.

## CONCLUSÃO

As medidas tarifárias adotadas pelo governo dos EUA desde a posse do presidente Donald Trump em janeiro de 2025 representam uma ruptura do sistema multilateral de comércio baseado em regras, vigente desde a criação do GATT em 1947 e o estabelecimento da OMC em 1995. Os EUA, cuja hegemonia é agora contestada pela China, desistiram de pagar o preço da liderança de um sistema que lhes possibilitou ser o país mais rico e militarmente poderoso do planeta. A *Pax Americana*, que vigorou desde o final da 2ª Guerra Mundial, pressupunha uma vontade política dos EUA de exercer liderança externa. Essa vontade já não existe. Neste momento, fica claro o primado da política interna, baseada no bordão *Make America Great Again* (o “again” pressupõe e admite que a América de hoje já não é “great”).

Essa falta de vontade política para exercer liderança mundial, ao que tudo indica, se deve à ascensão da China como potência hegemônica desafiante.

A fulgurante ascensão econômica da China, ao contrário do que muitos acreditavam em 2001, não levou a uma mudança de regime político naquele país. Ao contrário, reforçou e consolidou o Partido Comunista chinês. Os EUA nunca tiveram um rival como a China, cuja economia hoje representa quase 70% do PIB dos EUA e um desenvolvimento tecnológico invejável. A China passou a exercer uma liderança não só econômica e tecnológica, mas também política na Ásia, com uma

*O governo Trump precipitou essa mudança de eras, em que a absoluta centralidade dos EUA na economia mundial passa a ser desafiada, abrindo espaço para outras potências contestarem tal posição.*

aliança estratégica com a Rússia. A China é hoje o maior parceiro comercial de praticamente toda a África, América Latina e Ásia, com poucas exceções.

Abre-se, portanto, um novo ciclo estratégico, no qual os EUA aparentemente abrem mão da ordem liberal multilateral baseada em regras e criam instabilidade, ao preço de sua própria credibilidade como parceiro confiável. As ações do governo Trump implicarão, a partir de agora, que os EUA aceitem uma divisão do mundo em grandes espaços econômicos regionais e em uma nova configuração de polaridades. O governo Trump precipitou essa mudança de eras, em que a absoluta centralidade dos EUA na economia mundial passa a ser desafiada, abrindo espaço para outras potências contestarem tal posição. Nada disso, contudo, é garantido. Uma hipótese é que os mercados se adaptem às novas condições e que os EUA, com seu imenso mercado consumidor, de longe o maior do planeta, continuem a exercer poder de atração de investimentos e também continuem a ser um grande polo de inovação tecnológica.

Estão na ordem do dia novas análises e discussões: o mundo do futuro próximo será liderado por três, por duas ou por uma potência hegemônica? Nas graduações de tensões globais e cooperação internacional, qual cenário prevalecerá? ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Band Jornalismo. 2025. *União Europeia suspende tarifas contra Estados Unidos e busca negociação* / BandNews TV. YouTube video, 19:27. Publicado em 10 de abril de 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=jLOK-vFkdo>.

Blackwill, Robert D., e Jennifer M. Harris. 2016. *War by Other Means*. Cambridge: Harvard University Press.

do Prado, Vera, Elvire Fabry, Arancha González Laya, Nadine Köhler-Suzuki, Pascal Lamy e Svenja Praetorius. 2025. "The Road to a New European Automotive Strategy: Trade and Industrial Policy Options." *Report no. 129*. <https://institutdelors.eu/en/publications/the-road-to-a-new-european-automotive-strategy-trade-and-industrial-policy-options/>.

Estados Unidos. 2025a. *American First Act*. Washington, DC: The White House. 20 de janeiro.

Estados Unidos. 2025b. *Reciprocal Trade and Tariff*. Washington, DC: The White House. 2 de abril.

Estados Unidos. 2025c. *Fair and Reciprocal Plan*. The White House, 2 de abril de 2025.

Gonciarz, Tomasz & Tessa Verbeet. 2025. *Significance of Most Favoured Nation Terms in Global Trade*. WTO Staff Working Paper, 15 de janeiro de 2025. [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd202502\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202502_e.pdf).

Miran, Stephen. 2024. *A Users Guide to Restructuring the Global Trading System*. Hudson Bay Capital, novembro de 2024. [https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199\\_A\\_Users\\_Guide\\_to\\_Restructuring\\_the\\_Global\\_Trading\\_System.pdf](https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199_A_Users_Guide_to_Restructuring_the_Global_Trading_System.pdf).

OMC. 2025. *Outlook for World Trade in 2025*. WTO, Abril de 2025. [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/trade\\_outlook25\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_outlook25_e.htm).

Stewart, Heather. 2025. "Trump Tariffs Will Send Global Trade into Reverse this Year, Warns WTO". *The Guardian*, 16 de abril de 2025. <https://www.theguardian.com/us-news/2025/apr/16/trump-tariffs-will-send-global-trade-into-reverse-this-year-warns-wto>.

Tax Foundation. 2024. *Trump Tariff: the Economic Impact of Trump Trade War*. 10 de abril de 2024. <https://taxfoundation.org/research/all/federal/trump-tariffs-trade-war/>.

Tuchman, Barbara. 1984. "March of Folly: from Troy to Vietnam." *The March of Folly: From Troy to Vietnam*. Reino Unido: Crux Publishing Ltd, 2015.

Valor Econômico. 2025. *J.P. Morgan Chase tem lucro líquido de US\$ 14,6 bilhões no 1º trimestre*. Valor Econômico, 11 de abril de 2025. <https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/04/11/jp-morgan-chase-tem-lucro-liquido-de-us-146-bilhoes-no-1o-trimestre.ghtml>.

**Como citar:** Thorstensen, Vera & Victor Luiz do Prado. 2025. "Da geoeconomia à geopolítica de Trump – de tarifas a armas?" *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 34-61.

**To cite this work:** Thorstensen, Vera & Victor Luiz do Prado. 2025. "From geoeconomics to Trump's geopolitics—from tariffs to weapons?" *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Apr-Jun): 34-61.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.02.34-61.pt>

Recebido: 21 de abril de 2025

Aceito para publicação: 27 de abril de 2025

Atualizado: 18 de julho de 2025

---

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.