

# A nova lei do comércio exterior dos EUA

LUIZ GASTÃO PAES DE BARROS LEÃES

A 1º de janeiro de 1980, entraram em vigor, nos EUA, várias alterações na legislação reguladora do comércio exterior, com significativo impacto sobre as exportações para aquele país. Isto porque, em 26 de julho passado, o Presidente Carter sancionou a Lei dos Acordos Comerciais, com vigência para o próximo ano, colocando em vigor os acordos resultantes das Negociações Comerciais Multilaterais, assinados recentemente em Tóquio, com vistas à implementação dos arts. VI, XVI e XXIII do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio). Essa lei contém 11 seções, abrangendo matéria diversificada, sendo de destacar a primeira seção, versando disposições *antidumping* e direitos compensatórios.

Na verdade, o diploma em apreço, na parte assinalada, revoga a lei *antidumping* de 1921, e a substitui pelas seções 731 — 740 da Lei de Tarifas, de 1930, amoldadas aos acordos supracitados, vinculando os dispositivos *antidumping* à legislação relativa às sobretaxas compensatórias, num programa compósito.

A legislação *antidumping* parte da idéia de que pratica concorrência desleal o fabricante estrangeiro que vende as suas mercadorias nos EUA a preço inferior ao que cobra no seu próprio país (LTFV, "less than fair value"). Abaixo do custo ou não, pouco importa. A esse respeito assemelha-se às leis antitrustes (Robinson — Patman laws) na conceituação de "preços discriminatórios" lesivos à livre concorrência. Já a legislação relativa às taxas compensatórias tem como objetivo específico a instituição de um encargo equalizador sobre mercadorias importadas que tenham sido beneficiadas no país de origem com subsídios ou benefícios às exportações (bounty and grants).

Uma importante distinção, que havia entre a legislação *antidumping* e a legislação relativa aos encargos compensatórios, residia no fato de que, no primeiro caso, era necessário a ocorrência de "dano" (injury) à indústria americana; no segundo caso, não. Quer dizer, se o fabricante estrangeiro vende sua mercadoria nos EUA por US\$ 8, e no seu próprio país por US\$ 10, só ocorrerá *dumping* se as quantidades exportadas provocarem distorções graves no mercado norte-americano. Trata-se do chamado "injury test" que, em princípio, não existia na sistemática dos direitos compensatórios, *mas é a grande novidade da nova Lei de Comércio, que o adota, e que poderá beneficiar os exportadores estrangeiros.*

Os direitos compensatórios, na verdade, têm natureza diferente dos direitos *antidumping*. Como é sabido, os impostos sobre as transações de mercadorias são geralmente lançadas no país consumidor, revertendo-

do em benefício dos países nos quais são consumidos os bens sobre que incidem. Precisamente por isso, o *país de origem*, isto é o país no qual o bem foi produzido, procede normalmente à isenção (ou reembolso) dos impostos sobre mercadorias no momento da exportação, e, por razões simétricas, o *país do destino*, onde o bem irá ser consumido, poderá instituir tributos sobre as mercadorias importadas, tomando a cautela para que tais tributos não sejam mais gravosos do que os que incidem sobre os produtos nacionais. Ademais, além da instituição de tributos de importação, na forma assinalada, a lei faculta aos EUA a imposição de encargos compensatórios em todos os casos em que ocorrer subsídio ou subvenção às exportações, que falseiem as condições de livre concorrência, criando disparidades artificiais no comércio internacional.

A instituição, na espécie, de um encargo compensatório sobre mercadorias importadas não tem, porém, o caráter de “penalidade” (embora geralmente se fale nos EUA em “dumping penalty” ou “countervailing duty penalty”), mas significa um instrumento de equalização (donde falar-se em “equalizing duty”), que tem por finalidade colocar as mercadorias importadas em pé de igualdade com os produtos nacionais. Em princípio, não haveria falar no requisito da prova de dano para que o mecanismo da compensação se desencadeasse. A nova lei, no entanto, como novidade, impõe a prova de dano para que se permita a imposição de sobretaxas compensatórias.

Por um processo pendular, esses dispositivos legais, que visam a neutralizar os efeitos do *dumping* e dos prêmios e subvenções às exportações, se intensificam justamente nos momentos de recessão. O movimento reformulador das leis em tela nos EUA refletem as aflições por que passa a economia daquele país numa conjuntura mundial crítica. Assim, essa legislação vem experimentando, desde a década de 70, uma aplicação crescente naquele país. Na área *antidumping*, houve 11 processos em 74, 12 em 76, e 33 em 77. No ano de 78, mais de 40. Nos casos dos direitos compensatórios os números não são menos significativos.

A lei *antidumping* obteve grande repercussão com fatos relacionados com as indústrias siderúrgicas. Esse período difícil por que vem passando a siderurgia americana vem sendo acompanhado por uma elevação nas importações. De 14.2 milhões t. em 76, as importações cresceram para 19 milhões t. em 77, representando quase 18% do consumo nacional. A importação de ferro e aço, de 77 para cá, foi submetida a 17 diferentes processos, cobrindo um largo espectro de produtos, provenientes de uma série de países. Presentemente existem dois importantes processos, um contra embarques de produtos siderúrgicos provenientes da Polônia, outro proveniente de Formosa, e processos sobre ferros ligas e ferro gusa provenientes do Brasil.

O processo *antidumping* na área do ferro e do aço tem contornos específicos, com um mecanismo de investigação peculiar centrado no conceito de “trigger price”. Segundo esse sistema, o Departamento do Tesouro estima o preço de custo do produto pelo fabricante reputado o mais eficiente, o Japão (que, diga-se de passagem, é o principal for-

necedor dos EUA) e publica uma lista. Todos os importadores americanos são obrigados a preencher uma fatura aduaneira especial, a chamada "SSSI — Special Summary Steel Invoice", que acompanhará os embarques. A alfândega norte-americana compara os preços de importação e os "trigger prices". Se forem inferiores a estes, presume-se que a mercadoria foi vendida abaixo do "fair value", o que desencadeará um processo *antidumping*. Advirta-se que o mecanismo do "trigger price" não é um sistema de preço mínimo, abaixo do qual são vedadas todas as importações. Os fabricantes estrangeiros que demonstrarem que o preço doméstico e o preço de custo estão abaixo dos índices fixados pelo Tesouro poderão exportar livremente os seus produtos para os EUA abaixo dos "trigger price". Vários fabricantes canadenses já realizaram essa demonstração e obtiveram sinal verde para exportarem a preços inferiores aos vigentes no mercado interno americano.

A legislação relativa aos direitos compensatórios surgiu, nos EUA, em 1927, para enfrentar o problema das subvenções governamentais concedidas às exportações de açúcar pelos países fornecedores.

Caso célebre de aplicação dessa legislação, naquele país, se deu em processo instaurado contra a importação de televisão do Japão por reclamação feita pela Zenith Corporation, que acusava a existência de uma restituição de impostos (sales tax) por ocasião da exportação, por importância superior à cobrada no mercado interno japonês.

Pois não se considera *subsídio* a isenção ou o reembolso em favor do produto exportado, dos direitos aduaneiros e de outros impostos que gravam o produto, quando se destina ao consumo interno. Essa isenção (exemption) ou reembolso (rebate), é mera aplicação do princípio do *país de destino* por que se deve nortear a tributação relativa ao consumo de mercadorias, no campo internacional. Através dessa sistemática, sobre eliminar a dupla tributação, evitam-se perturbações nas condições de concorrência. Já as restituições ou prêmio à exportação, por quantias superiores aos encargos tributáveis que normalmente sofreriam no mercado interno, e outras subvenções e medidas de fomento a exportação, revestem-se da natureza de subsídios, que autorizam a exação compensatória. O termo "subsidy" é usado na nova lei com o mesmo significado da expressão "bounty or grant" (prêmios e subvenções), existente na lei revogada, compreendendo duas ordens de benefícios: o "export subsidy" e o "domestic subsidy", o primeiro compreendendo os estímulos fiscais e o segundo toda espécie de fomento à exportação, desde o seguro a exportação até taxas de juros privilegiadas. Na seção 771 (5) na nova lei, as hipóteses de "subsídios domésticos" são distribuídas em quatro categorias, que vão de benefícios financeiros a fornecimentos de insumos a preços privilegiados, hipóteses essas que são meramente exemplificativas e não exaustivas.

Cumprido, porém, novamente frisar que a imposição de taxas compensatórias, doravante, dependerá da *prova de dano*, que foi introduzida na nova legislação que adotou o código de subsídio e de direitos compensatórios (Subsidy/Countervailing Duty Code), e prova de dano substancial (material injury) à indústria norte-americana.

Principiado o processo no Departamento do Tesouro, a quem incumbe a investigação preliminar nos processos *antidumping* e de imposição de taxas compensatórias, a determinação do dano e a fixação dos direitos cabem à ITC (Comissão do Comércio Internacional). A nova lei veio permitir que, paralelamente, a ITC possa também desenvolver essas "investigações preliminares". Ademais, a lei nova reduziu os prazos processuais, de forma que uma investigação normal deverá levar, no máximo, 235 dias — 160 dias para a fase preliminar, e 75 para a fase final. Nos casos mais complicados, o processo poderá estender-se a um período de 345 dias.

No Brasil, não incidem o IPI e o ICM sobre as operações que destinem ao exterior produtos nacionais. A luz dos princípios que governam esses impostos (são impostos indiretos, não cumulativos, sobre o valor agregado), a não tributação das exportações deveria traduzir-se numa anulação, por estorno, dos créditos decorrentes do imposto pago nas operações anteriores. Todavia, tais créditos só têm sentido quando se está perante uma operação tributável, cujo valor acrescentado importa determinar. Ao invés de assim proceder, a lei, no entanto, em lugar do estorno, introduziu a *manutenção dos créditos*. E a par desse benefício a lei outorga, outrossim, créditos tributários sobre as vendas para o exterior (*créditos de exportação*), correspondentes ao valor do imposto que seria devido se a operação se destinasse ao mercado interno.

Ademais, as empresas exportadoras podem abater um percentual do imposto de renda correspondente à receita de exportação do seu lucro tributável.

Ademais, outros incentivos fiscais existem na nossa legislação: a) a isenção das empresas exportadoras do imposto sobre importação, IPI e ICM na importação de bens de produção; b) *drawback* com isenção de IPI e ICM; c) programas BEFIEIX e CIEIX. A par desses incentivos fiscais, existem os incentivos financeiros, que propiciam às empresas exportadoras o suprimento de crédito mais barato: a) Resolução BCB nº 398; b) adiantamento de contrato de câmbio; c) financiamento especial do Banco do Brasil de 180 dias, a juros de 15%; d) financiamento para a produção de bens de capital CONCEX; e) financiamento à exportação em consignação; f) financiamento de programas de promoção; g) financiamento a serviços no exterior (Resolução CONCEX 68/71) etc.

Em processo recente sobre a exportação de ferro gusa do Brasil para os EUA, foram detectados por reclamantes americanos 10 programas de ajuda do governo brasileiro ou subsídios, mas o Departamento do Tesouro, a quem incumbem as medidas preliminares nos processos *antidumping* e de imposição de sobretaxas compensatórias, aceitou apenas três como base da denúncia, sendo o maior deles o relativo à sistemática de crédito e prêmio de IPI. O processo foi enviado ao ITC para verificar se ocorre "material injury" para a imposição de direitos compensatórios.