

A POLÍTICA COMERCIAL DE DONALD TRUMP

FINANCIAMENTO
ÀS EXPORTAÇÕES
BRASILEIRAS: AVALIAÇÃO
E RECOMENDAÇÕES

- **ANTIDUMPING NO BRASIL**
CHINA COMO "ECONOMIA
DE MERCADO"
ANATOMIA DA PROTEÇÃO
- **DESAFIOS**
DO SISTEMA PORTUÁRIO
BRASILEIRO



A política comercial de Donald Trump



Aluisio de Lima
Campos

Aluisio de Lima Campos

é Professor adjunto da American University e presidente do ABCI Institute (www.abciinstitute.org). E-mail: acampos@wcl.american.edu

A política comercial do governo Trump, que se conhece até o momento, é o objeto de análise deste artigo. O tema continua em evolução. Uma discussão está em andamento no Executivo e no Congresso no contexto da reforma tributária e da confirmação dos nomeados para chefias de departamento (equivalente a ministério no Brasil) pelo Congresso. O representante comercial dos Estados Unidos (USA), figura-chave na política comercial, ainda não foi sabatinado.¹ O secretário de Comércio, que tomou posse há dias, ainda está se inteirando da situação. É possível que alguns ajustes sejam feitos quando o gabinete estiver completo, mas a orientação básica deverá permanecer inalterada.

A ORIENTAÇÃO

A orientação dessa política está contida no discurso de posse do presidente Trump² em janeiro último e é fundamentalmente protecionista, como a seleção de alguns trechos revela.

“...Toda decisão em comércio, impostos, imigração e relações exteriores será tomada em benefício dos trabalhadores americanos e famílias americanas. Nós precisamos proteger nossas fronteiras contra as devastações de outros países que fabricam nossos produtos, roubam nossas empresas e destroem nossos empregos.”

O texto não só é claro e direto, mas a linguagem é das mais truculentas já utilizadas por um presidente com respeito ao comércio com outros países. E, para completar, coloca o protecionismo como a máquina geradora do progresso.

“A proteção levará a grande prosperidade e poderio... Nós seguiremos duas regras simples; compre americano e empregue americano.”³

.....

¹ Na audiência realizada em 14 de março de 2017 no Comitê de Finanças do Senado, com vistas a sua aprovação pelo Congresso, Lighthizer agradou tanto Republicanos quanto Democratas. Sua aprovação é tida como certa.

² Discurso de posse pronunciado em 20 de janeiro de 2017. A íntegra pode ser lida em <http://www.cnn.com/2017/01/20/politics/trump-inaugural-address/>

³ *Idem.*

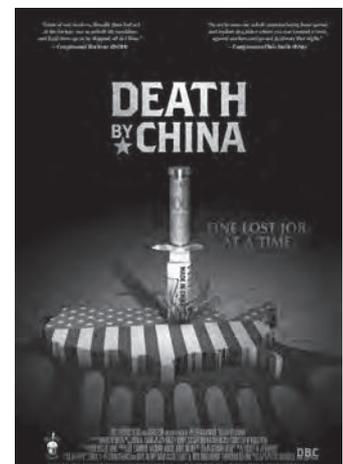


O citado pronunciamento bem reflete a personalidade do chefe de estado americano, que quebrou todos os modelos de campanha eleitoral e que, como presidente, está quebrando tabus de comportamento e de comunicação. Trump é pragmático e, de longe, o menos político de todos os presidentes americanos. Expressa o que lhe vem à mente, sem medir palavras, e responde de bate-pronto, frequentemente via *twitter*, a tudo que possa ferir sua imagem. Ele se considera, acima de tudo, um negociador. Nas suas palavras, “meu estilo negociador é bem simples e direto. Eu almejo alto e depois continuo pressionando e pressionando e pressionando para conseguir o que quero.”⁴ É difícil precisar quando uma posição que assume é postura negociadora ou não. De fato, a imprevisibilidade é outra característica de Trump, que, a seu ver, é uma qualidade. Por vezes criticou seu antecessor por anunciar com meses de antecedência objetivos militares a serem atacados pelas forças norte-americanas, quando isso apenas assiste ao planejamento tático dos inimigos.

A EQUIPE

Para implementar o seu programa de governo, Trump indicou um “time dos sonhos”, cujos integrantes estão em plena sintonia com sua orientação. O secretário de Comércio, Wilbur Ross, é um milionário investidor com interesses nas indústrias do aço e do carvão, entre as indústrias que Trump visa proteger e recuperar. O indicado para United States Trade Representative (USTR) é Robert Lighthizer, advogado que em sua carreira profissional dedicou-se a representar a indústria siderúrgica norte-americana em casos de defesa comercial (*antidumping*, antissubsídios, salvaguardas). Nos anos 1980, como USTR Aluno, idealizou e negociou os “acordos voluntários de restrição”⁵ do aço, pelos quais os países produtores, inclusive o Brasil, se propuseram a limitar quantitativamente suas exportações para os EUA em troca da revogação de todos os direitos *antidumping* e antissubsídios em vigor.

Duas grandes novidades foram introduzidas na área de política comercial. A primeira foi a criação do Conselho Nacional de Comércio (NTC, sigla em inglês), na Casa Branca, encarregado de propor estratégias inovadoras em negociações comerciais, coordenar a avaliação da capacidade industrial e de defesa com outras agências governamentais, e assistir no acesso de desempregados a novas oportunidades no setor de fabricação qualificada. Para dirigir o NTC, Trump convidou Peter Navarro, PhD em Economia da Universidade de Harvard, professor da Universidade da Califórnia, autor do livro e documentário *Death by China*,⁶ que critica a utilização de subsídios e manipulação cambial pelo governo chinês para ganhar vantagem no comércio internacional. Tais críticas foram reproduzidas na campanha presidencial de Trump.



⁴ Trump, Donald and Tony Schwartz, *The Art of the Deal*, Ballantine Books (2015).

⁵ Em inglês *Voluntary Restraint Agreements* (VRA's).

⁶ Navarro, Peter and Greg Autry, *Death by China*, Pearson Education (2011). Documentário *Death by China* em vídeo: <https://www.youtube.com/watch?v=mMlmjXtnIXI>.

A segunda importante novidade é que o USTR perde a hegemonia na formulação da política comercial e as decisões passam a ser tomadas pela *troika*⁷ Comércio-NTC-USTR. Segundo Trump, o secretário de Comércio Wilbur Ross teria a liderança no sistema de formulação, embora este tenha indicado em sua audiência de confirmação no Congresso que trabalharia em coordenação com o NTC e o USTR. É importante notar que, na *troika*, o conhecedor das leis de comércio e com vasta experiência em questões de comércio internacional, inclusive do ponto de vista de governo, é o novo USTR, Robert Lighthizer. De quem os demais certamente precisarão depender para avaliar aspectos legais e regulatórios e mitigar potenciais contenciosos com parceiros comerciais.

Outra novidade são as mudanças que ocorrem no sistema de formulação de política comercial (FPC) nos EUA. Além da troca de liderança na formulação, que passa do USTR para a *troika*, a política comercial, que durante os oito anos sob a presidência de Barak Obama foi praticamente reativa aos anseios do setor privado norte-americano, agora passa a ser propositiva, com a iniciativa partindo do Executivo. Essa mudança pode ser visualizada na Tabela 1, em que a política comercial é o resultado da interação dos principais atores no sistema de formulação de

.....

TABELA 1
FORMULAÇÃO DE POLÍTICA COMERCIAL NOS EUA

Ator	Governo Obama	Governo Trump
Executivo	3	1
Legislativo	2	2
Setor Privado	1	1.5
Interesse Público	4	3

.....

⁷ Termo russo que designa a colaboração de três (indivíduos ou animais) e, neste caso, bastante apropriado se levarmos em conta, como anedota obviamente, a crescente controvérsia das ligações entre a equipe de Trump e o governo Putin na imprensa americana.

⁸ Office of the United States Trade Representative, *The 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*, acessado em 8/3/2017: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>

⁹ USTR, *National Trade Policy Agenda for 2017*, p. 2.

política comercial: o Executivo, o Legislativo, o Setor Privado e o Interesse Público (Sociedade Civil + ONGs + Organizações internacionais que afetam o comércio, como OMC, Unctad, FMI, Banco Mundial, entre outras). O número 1 denota maior influência e o dígito 4 a menor.

No governo Obama, o setor privado detinha a maior influência – em negociações com os EUA recomendava-se um acerto prévio com o setor privado antes de procurar o Executivo, de forma a garantir um acordo. Note-se que em ambos os governos o interesse público, que detém os interesses ambientais/sociais e as organizações internacionais, por exemplo, tem a menor influência. No governo Trump, o setor privado passa para segundo lugar em influência, mas ainda é mais influente que o Legislativo. Isso faz sentido, uma vez que o setor privado tem papel predominante na eleição de deputados e senadores e estes buscam manter esse apoio atendendo aos anseios de seu eleitorado. Em negociações comerciais com este governo, a recomendação seria a de, antes de tudo, procurar convencer a *troika*.

O PROGRAMA

Recentemente, foi divulgada a Agenda de Política Comercial de 2017 do presidente,⁸ que segue a mesma orientação do discurso de posse, mas expande as razões e as prioridades. Nela são listadas quatro principais prioridades para a política comercial.

- 1. Defender a soberania nacional em política comercial:** o objetivo seria resistir “aos esforços de outros países – ou de órgãos internacionais como a Organização Mundial de Comércio (OMC) – de enfraquecer os direitos e benefícios ou aumentar as obrigações dos diversos acordos comerciais em que os EUA são parte.”⁹ Esta tem sido uma crítica constante dos EUA em relação ao Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e que, de certa forma, fundamenta a recusa norte-americana à renovação do mandato do juiz sul-coreano Seung Wha Chang no Órgão de Apelação da OMC.

2. **Aplicar estritamente as leis de defesa comercial:** isso incluiria além das leis relativas a *antidumping*, antissubsídios e salvaguardas, a utilização da Seção 301 do *Trade Act* de 1974 que autoriza o USTR a tomar “medidas apropriadas” em resposta a ações que violem acordos comerciais internacionais ou sejam injustificáveis ou não razoáveis ou discriminatórias e que afetem negativamente o comércio dos EUA. No passado, a Seção 301 foi vulnerável a questionamento na OMC por permitir a aplicação unilateral de restrições ao comércio. Resta saber como será implementada. Por outro lado, é importante notar que, embora não se encaixem na definição legal de defesa comercial e possam provocar questionamentos na OMC, os acordos voluntários de restrição às exportações podem retornar ao cabedal de opções para proteger a indústria norte-americana, como ocorreu nos anos 1980, no setor siderúrgico, com Lighthizer como USTR Alterno.
3. **Utilizar todas as fontes de alavancagem para encorajar outros países a abrirem seus mercados às exportações norte-americanas de bens e serviços, e proteger os direitos de propriedade intelectual:** aplicar-se-á o princípio da reciprocidade com aqueles países que se recusem a abrir seus mercados e a Seção 301 é citada como instrumento poderoso para convencer outros países a adotar políticas mais “*market-friendly*”.
4. **Negociar novos e melhores acordos comerciais com países em mercados-chave:** mencione-se que, neste contexto, os EUA deram início ao processo de seis meses para sair do Acordo Trans-Pacífico (*Trans-Pacific Partnership* –TPP), e anunciou renegociação do *North American Free Trade Agreement* (Nafta). O novo foco passa a ser em acordos bilaterais, o que, na ótica negociadora de Trump, faz todo sentido. A alavancagem dos EUA será maior no âmbito bilateral do que no regional ou multilateral, onde outros países podem se unir para resistir a demandas norte-americanas. E nesse particular, vale citar um trecho do livro de Trump *The Art of the Deal*:¹⁰ Alavancagem: não faça negócios sem isso. Exalte (em inglês, *Leverage: don't make deals without it. Enhance*). Novos acordos comerciais,

“

No governo Trump, o setor privado passa para segundo lugar em influência, mas ainda é mais influente que o Legislativo. Em negociações comerciais com este governo, a recomendação seria a de, antes de tudo, procurar convencer a *troika*

”

segundo declarações anteriores de Trump, deverão incluir aviso prévio de 30 dias para denúncia de acordos, em vez dos atuais seis meses; cláusula ou medida de proteção contra manipulação cambial; e substituição das cláusulas de disputa investidor-estado por um novo sistema de solução de controvérsias para investimentos.

Não mencionados na agenda, mas parte integrante do programa de Trump, estão os *incentivos para aquisição de produtos exclusivamente norte-americanos em obras de infraestrutura e desincentivos à terceirização da produção doméstica em outros países*. O programa de infraestrutura prometido consumirá entre US\$150 bilhões e US\$1 trilhão em dez anos e incluirá recuperação e construção de estradas, pontes, aeroportos, redes públicas de transporte, oleodutos, gasodutos, entre outros empreendimentos. Para todas essas obras, o requerimento será *Buy American*, ou seja, apenas produtos de fabricação doméstica se qualificarão.¹¹

Em sua campanha, Trump prometeu penalizar as empresas norte-americanas que fabricassem seus produtos no exterior para depois vendê-los nos EUA. Chegou a propor imposição de tarifas punitivas de 30% e 40% a importações provenientes da China e do México, que seriam as principais origens dessas importações. Essa opção, no entanto, não deve vingar em função de seus assessores alertarem para um provável bem-sucedido questionamento dessas medidas na OMC. O Ajustamento Fiscal de Fronteira (*Border Adjustment Tax* – BAT), no entanto, tem boas

¹⁰ Ver nota 4, supra.

¹¹ Note-se, no entanto, que na construção recentemente liberada do oleoduto *Dakota Access Pipeline*, que estava paralisada em virtude de considerações ambientais, o requerimento *Buy American* teria sido flexibilizado.

chances de ser aprovado. Não só porque atinge o objetivo de política comercial desejado, mas também porque permite a redução da alíquota do imposto de renda pessoa jurídica dos atuais 35%-40% para 15%-20%, promessa de campanha de Trump, sem impactar negativamente o orçamento.

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O BAT

Atualmente as empresas norte-americanas são tribuadas entre 35% e 40% sobre seu lucro global. A reforma tributária ora em discussão no Congresso implica profundas alterações nesse sistema, a começar por uma redução significativa da alíquota de pessoa jurídica para algo em torno de 15% a 20% e pelo BAT. A versão do BAT em discussão visa tributar com a nova alíquota reduzida apenas a receita doméstica menos os custos domésticos (insumos domésticos, salários, entre outros). Isso implica que a receita de exportações não é tributada (é deduzida da base de cálculo) e os insumos ou produtos importados deixam de ser abatidos como custo para fins de imposto de renda. Nessas condições, as empresas que mais dependem de importações para fabricar ou revender seus produtos pagarão relativamente mais imposto do que as outras.¹² Isso certamente vai desincentivar investimentos americanos diretos para produção e terceirização em outros países e incentivar maiores investimentos em produção doméstica e exportações, com consequente impacto positivo no nível de emprego.

Segundo o orçamento federal norte-americano de 2016, a arrecadação fiscal dos EUA foi de aproximadamente US\$3 trilhões.¹³ O BAT poderá ter impacto positivo e relevante no orçamento. A *Tax Foundation* estima um aumento de arrecadação de US\$1,1 trilhão em dez anos com essas mudanças.¹⁴

Ao mesmo tempo, Trump prometeu reduzir o imposto de repatriação de recursos de empresas americanas no exterior dos atuais 35% para 10%. Cerca de US\$ 2,6 tri-

lhões de dólares mantidos em outros países poderão retornar aos EUA com esse corte de tributação. Poderão, ademais, ajudar no financiamento do ambicioso programa de infraestrutura mencionado anteriormente.

Pelas razões acima e apesar da oposição das grandes cadeias varejistas (maiores importadores), a probabilidade de aprovação do BAT é alta. Mesmo se consideradas possíveis violações das regras da OMC em sua versão atual e a ameaça da União Europeia de acionar o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC caso o BAT seja implementado, tudo indica que seria politicamente improvável o BAT não ser aprovado, especialmente à luz da prioridade top do governo Trump de reduzir impostos e, no que toca à OMC, defender a soberania nacional em política comercial (ver item 1 de O Programa, acima). Ou seja, o BAT viabiliza o corte de impostos sem impactos adversos no orçamento federal e a ameaça de questionamentos na OMC pode não impedir sua implementação.

O BAT E AS REGRAS DA OMC

Entre as regras da OMC que o BAT poderia ferir estão as de: [a] tratamento nacional (Artigo III: 2 do GATT 94), por favorecer o produto nacional em prejuízo do importado; e [b] subsídios (Artigo 3.1 do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias), se configurado um subsídio condicionado à utilização de produtos domésticos e/ou desoneração de impostos diretos na exportação. A desoneração de impostos indiretos (impostos sobre produtos, como o IPI e ICMS no Brasil) é permitida para a exportação até o montante desses impostos.¹⁵ No caso dos impostos diretos, como o imposto de renda (BAT), a desoneração é considerada subsídio à exportação.¹⁶

A situação atual, levando em conta que o comércio internacional dos EUA é com países que utilizam o imposto de valor agregado (em inglês, *Value Added Tax* – VAT), não é vantajosa para os norte-americanos.

¹² Embora a renda tributável passe a ser maior para as empresas que mais importam, cabe recordar que a nova alíquota é metade da atual, o que significa um impacto fiscal menor para essas empresas do que poderia parecer à primeira vista.

¹³ Ver orçamento federal dos EUA: <http://federal-budget.insidegov.com/1/119/2016>.

¹⁴ Ver sítio eletrônico da *Tax Foundation*: <https://taxfoundation.org/faqs-border-adjustment/>.

¹⁵ Nota de rodapé 1 e item (h) do Anexo I do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC).

¹⁶ Item (e) do Anexo I do ASMC.

Senão, vejamos um exemplo prático.

- Se os EUA exportam um automóvel de US\$20.000 para a Alemanha, o VAT alemão de 20%¹⁷ será acrescido ao preço de venda na Alemanha => US\$ 24.000.
- Se um automóvel alemão de US\$ 20.000 é vendido no mercado local, seu preço será acrescido da VAT => US\$ 24.000, o que configura o chamado “tratamento nacional”, onde não há discriminação de tratamento entre o produto doméstico e o importado.
- Se a Alemanha exporta esse mesmo automóvel para os EUA, o produtor alemão recebe devolução da VAT (US\$ 20.000/1.2) => US\$ 16.667.
- Como não há VAT nos EUA, o automóvel alemão entra no mercado americano com a vantagem de um preço inferior, sobre o qual incide apenas a reduzida *sales tax*.¹⁸ O BAT reduz/anula essa vantagem, nivelando o terreno.

Como o exemplo demonstra, o VAT não é neutro e sim distorcivo para um país que não o aplica e que comercializa com outro país que o aplica. É um caso que merece reflexão, até mesmo no contexto dos acordos da OMC, com vistas a eventuais ajustamentos.

BENEFÍCIOS, OPORTUNIDADES E PREOCUPAÇÕES PARA O BRASIL

A nova política comercial dos EUA pode trazer benefícios e oportunidades para o Brasil. O primeiro benefício, já auferido pelo Brasil, foi fruto da renúncia do TPP, que evitou o acesso preferencial de grandes concorrentes dos produtos brasileiros ao mercado norte-americano. Ao mesmo tempo, o Brasil passa a ter mais importância como mercado aos olhos dos parceiros latino-americanos do TPP (Chile, México e Peru) e, por extensão, dos parceiros da Aliança do Pacífico. Seria uma oportunidade de buscar aprofundar o relacionamento comercial com esses países a partir de uma posição de maior proeminência.

“

A anunciada renegociação do Nafta favorece o Brasil em dois aspectos: possibilidade de criar novos acordos entre Brasil e México; e reduzir a concorrência entre produtos mexicanos e brasileiros nos EUA, como no caso do suco de laranja

”

É preciso acompanhar de perto a iniciativa do Chile de convocar reunião¹⁹ com os países do TPP e convidar a China e a Coreia a participarem. Não seria de surpreender que tal reunião possa dar início a um processo de aproximação do TPP-1 (sem os EUA) com os países da Parceria Econômica Regional Abrangente (*Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP*), liderada pela China e mais conhecida como “a resposta chinesa ao TPP”. Devido ao menor grau de ambição do RCEP, não se anteciparia qualquer dificuldade de os países do TPP-1 integrarem-se ao RCEP e formarem o maior acordo de comércio internacional fora da OMC. Dada a importância do comércio brasileiro com a China, caberia examinar a possibilidade de o Brasil aproveitar essa oportunidade de defender e expandir esse comércio, não ficando de fora dessas conversações e de um possível mega-acordo.

Outro benefício pode advir da anunciada renegociação do Nafta, que está forçando o México a diminuir sua dependência dos EUA e a diversificar seu relacionamento comercial. Essa tendência já se observa no crescente interesse do México em buscar acordos com o Brasil. Uma renegociação do Nafta também tem o potencial de aliviar a concorrência mexicana em nossos tradicionais produtos nos EUA, como o suco de laranja (o suco brasileiro está sujeito a um equivalente *ad valorem* de 40% ou mais, dependendo do preço), entre outros, especialmente se envolver restrições de acesso.

¹⁷ O VAT alemão é 19%. O valor foi arredondado no exemplo para facilitar o cálculo.

¹⁸ Pode variar de 0% a 8,5%, dependendo do estado: <http://www.salestaxinstitute.com/resources/rates>

¹⁹ Ocorreu em 13 e 14 de março de 2017.

“

Em termos de desafios, há, em princípio, três que merecem atenção e acompanhamento: *Border Adjustment Tax*, *Buy American* e a tendência protecionista... O Brasil não estará imune, mas se souber aproveitar os benefícios e as oportunidades que se apresentam, o futuro promete

”

É possível ainda vislumbrar outras oportunidades para o Brasil. O imenso programa de infraestrutura mencionado anteriormente vai criar um surto de demanda nos EUA por serviços e produtos de construção. Embora o projeto só admita aquisição de produtos norte-americanos, a produção local, em condições normais, não conseguirá atender à demanda nacional em vários bens, em particular nos siderúrgicos. Com um surto de demanda, o aumento das importações é praticamente uma certeza.

A política comercial de Trump tem por objetivo básico eliminar o déficit comercial dos EUA com outros países. Quanto maior o déficit, maior a prioridade de ação. No comércio com o Brasil, os EUA são superavitários, o que faz com que não representemos risco para seu programa e, por conseguinte, não estejamos na sua alça de mira. Tal situação pode se traduzir em oportunidade favorável para se avançar na direção de um acordo de comércio. Há quem veja um eventual acordo comercial Brasil-EUA²⁰ como um seguro contra eventuais medidas protecionistas de Trump, o que, a julgar pela facilidade com que este se retira de acordos, não seria uma garantia contra medidas adversas. Alternativamente, pode-se encarar um acordo com os EUA como forma de defender e expandir a posição brasileira no mercado norte-americano, que desde a assinatura do Nafta e de outros acordos bilaterais pelos EUA, está sob ataque. Produtos nos quais o Brasil é altamente competitivo, como açúcar, aço, soja, carne *in natura*, milho, suco de laranja, entre outros, estão sujeitos a barreiras significativas e per-

dendo mercado para concorrentes com livre acesso. Isso sem falar nos produtos brasileiros que poderiam ganhar competitividade com a remoção de barreiras no mercado americano.

Em termos de desafios, há, em princípio, três que merecem atenção e acompanhamento. Um é o BAT, que vai encarecer e desincentivar todas as importações norte-americanas, o que deverá afetar mais os países com alta dependência de exportação aos EUA do que o Brasil, entre outros. Mas, algum efeito negativo nas nossas exportações haverá. Menor impacto se espera para os produtos que não tenham produção similar nos EUA. Outra preocupação é o *Buy American*, que será exigência para as compras governamentais e eventuais projetos de infraestrutura, o que deverá prejudicar as importações de produtos similares norte-americanos que tenham capacidade instalada de produção suficiente para atender ao surto de demanda esperado. Por fim, com base nas prioridades elencadas para a política comercial em 2017, espera-se uma intensificação das atividades na área de defesa comercial, com crescimento no número de petições *antidumping* e antissubsídios, maior rigor nas investigações e aplicação de direitos e, provavelmente, maior viés a favor dos petionários.

A política comercial de Donald Trump, de tendência protecionista, vai afetar negativamente todos os países que exportam para os EUA, uns mais que outros, e o Brasil não estará imune, mas se souber aproveitar os benefícios e as oportunidades que se apresentam, o futuro promete.

²⁰ Seria mais viável um acordo Brasil - EUA do que um Mercosul-EUA devido à preferência de Trump por acordos bilaterais.