



Entrevista: Cláudio Tessari, professor e tributarista

09/10/2016

A partir do dia 11 de dezembro de 2016, o mundo não será mais o mesmo, pelo menos comercialmente falando. A República Popular da China, depois de 15 anos sendo monitorada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), finalmente irá se libertar dos seus “grilhões” e se apresentar ao mundo como uma economia de mercado, apesar de ainda viver, politicamente, sob um regime comunista.

A data poderia representar, *a priori*, apenas uma vitória do gigante asiático, mas, na verdade, seu alcance é muito maior. O fato vai mexer com todo o tabuleiro das negociações de comércio entre as nações, tendo em vista que as acusações de *dumping*, e suas medidas protetivas, irão demandar muitas discussões jurídicas e comerciais. Agora, o jogo é outro, pois ficará cada vez mais difícil instituir uma medida protecionista contra as exportações originárias da China.

Dumping é prática desleal que se caracteriza pela introdução de um bem no mercado internacional com preço de exportação inferior ao valor normalmente praticado no mercado interno do país exportador, se o mesmo for considerado como uma economia de mercado; caso contrário, toma-se por base o preço de qualquer outro país-membro da OMC que produza em larga escala o produto.

Quando o *dumping* causar prejuízo ao comércio interno do país importador e houver nexo de causalidade entre a importação e tal prejuízo, os governos dos países-membros podem instituir medidas para proteger as suas indústrias. Tais medidas *antidumping* consistem em sobretaxar a importação de um determinado produto, a fim de adequar o seu valor ao preço praticado no mercado interno.

Porém, a medida pode não ser conveniente do ponto de vista do interesse público. É o que explica o professor e tributarista **Cláudio Tessari**, que lançou recentemente o livro ***A defesa nas medidas antidumping por meio do interesse público no Brasil, no Canadá e na União Europeia***. Conforme o especialista, a consideração do interesse público exige a análise profunda das consequências da aplicação de possíveis medidas protetivas para o país importador como um todo.

Neste sentido, é preciso considerar a situação: a) dos importadores do produto que sofre *dumping*; b) dos usuários industriais (outras indústrias do país importador que se utilizam do produto para fabricar outros itens); e c) dos consumidores em geral. “Dessa forma, a comprovação do interesse público pode, em alguns casos, facilitar a instituição de uma medida *antidumping* e, em outros, fomentar a sua não aplicação”, adverte o advogado tributarista.

Tessari explica que, além da presença do *dumping*, prejuízo e nexo de causalidade na exportação como requisitos para a instituição de uma medida *antidumping*, países como o Brasil, Canadá e membros da União Europeia (UE) instituíram em suas legislações protetivas a

necessidade da comprovação de um quarto requisito: justamente o interesse público. No Brasil, a legislação a ser observada em relação a essa questão é o Decreto 8.058/2013.

Cláudio Tessari é advogado tributarista, sócio do escritório Bernardon, Gerent & Tessari Advogados Tributaristas Associados, em Porto Alegre. É mestre em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (*Laureate International Universities*), pós-graduado em Gestão de Tributos e Planejamento Tributário Estratégico pela PUC-RS e professor livre docente de vários cursos de pós-graduação em Direito Tributário, Contabilidade, Administração e Economia. Também é sócio do Instituto de Estudos Tributários (IET) e do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFam).

Leia abaixo a entrevista:

ConJur - Quais são os requisitos necessários para o governo instituir uma medida antidumping, para barrar importação tida como predatória à indústria nacional?

Cláudio Tessari – São três requisitos: *dumping*, prejuízo e nexo de causalidade entre o primeiro e o segundo. Primeiro, vamos conceituar *dumping*, que nada mais é do que colocar em outro país um produto por valor menor do que o fabricado pelo exportador. Ou seja, o exportador vende este produto por um valor menor, causando prejuízo, por consequência, à indústria que opera naquele mercado interno. Resumindo, se a operação de importação/exportação causa prejuízo ao mercado, cria-se a possibilidade de o governo do país prejudicado lançar mão de uma medida protetiva. O interesse público seria o quarto requisito.

ConJur — Pode citar algum caso em que este requisito foi invocado?

Cláudio Tessari — Sim. Não vou declinar nomes, mas posso dar umas pinceladas sobre um caso concreto interessante, para mostrar a importância deste tipo de discussão no novo cenário que se descortina. Temos um cliente, fabricante de equipamentos para o setor florestal, que importava magnésio metálico da China. Então, a única indústria fabricante deste produto no Brasil denunciou tais importações ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e pediu uma investigação de *dumping*. É a China quem produz este componente de forma mais barata no mercado mundial. Então, a referida indústria nacional alegou que o produto chinês estava sendo importado a preço mais barato do que o praticado no mercado dos Estados Unidos, na condição de país de economia de mercado, já que a China, para estabelecer preços-paradigmas *dumping*, só será considerada uma economia de mercado em 11 de dezembro de 2016; ou seja, estaria caracterizado o *dumping*. Numa situação destas, o governo poderia impor uma medida *antidumping*, para impedir a entrada do produto estrangeiro, para que se use o similar nacional. No entanto, agimos rápido e conseguimos barrar a medida protecionista, justamente arguindo a questão do interesse público.

ConJur — Como o interesse público funcionou no caso?

Cláudio Tessari — O *case* oferece um exemplo prático que leva à compreensão deste instituto. Vamos lá! Esta única indústria nacional de magnésio oferece 80 empregos diretos e gera 200 indiretos no Brasil. O meu cliente, que depende do magnésio metálico para enrijecer o aço de seus equipamentos, gera 5 mil empregos diretos e 15 mil indiretos. Note-se que cito apenas uma empresa do vasto setor agroflorestal. Pergunto: onde está o interesse público? O Brasil precisa proteger quem? A indústria nacional ou quem fomenta mais empregos? Será que a

única indústria nacional, ao ser barrada a importação chinesa, daria conta de atender a demanda do mercado interno, mantendo a quantidade e qualidade necessárias do produto destinado aos usuários industriais? É aí que entra o interesse público, para derrubar a medida *antidumping* e permitir que as indústrias de equipamentos continuem importando o magnésio. Então, o interesse público serve para proteger ou para fomentar estas relações. Neste *case* analisado, foi utilizado para fomentar. O importador, afinal, tem maior importância estratégica para o Brasil do que aquela única fabricante nacional.

ConJur — O interesse público, neste caso, significa a mesma coisa que interesse social?

Cláudio Tessari — Muitas vezes, os agentes do governo e as pessoas, em geral, confundem interesse público e interesse social, do estado. Interesse do Estado é uma coisa completamente diferente de interesse público. É importante fazer esta distinção.

ConJur — Dê um exemplo prático.

Cláudio Tessari — Vamos pegar o caso do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. O interesse do Estado é manter o *status quo*, na medida em que estava em jogo a deposição de uma presidente eleita em sufrágio universal de forma direta, portanto, legítima. Ocorre que houve um levante público (manifestações de rua por todo o Brasil) que deu ensejo à instauração de um processo de *impeachment* no Congresso. Aí vem o interesse público contra o interesse do Estado. Transportando este exemplo para as relações comerciais, diria que o governo tem de fazer a si mesmo a seguinte pergunta: quem eu devo proteger? No caso presente, fica patente que a indústria de equipamentos gera uma resposta comercial, empregatícia, de faturamento, tributária etc muito mais interessante que a única fabricante de nacional de magnésio metálico. Logo, se o governo vier em seu socorro, aplicando a medida *antidumping*, irá prejudicar não só o importador — mas o mercado brasileiro como um todo. Até porque esta indústria nacional não tem condições de atender todo o mercado interno. Se sobrevier uma medida *antidumping*, haverá desabastecimento, os usuários do magnésio enriquecido não terão à sua disposição um produto de tão boa qualidade — nem vou falar em preço competitivo. Então, para preservar o nicho industrial que oferece a melhor resposta (ou seja, mais dividendos) para o Brasil é que deve prevalecer o interesse público. Em síntese, o interesse público faz esta mensuração.

ConJur - E todos os países se utilizam do chamado interesse público para analisar a imposição de medidas *antidumping*?

Cláudio Tessari - Não. Dos 160 membros que integram a Organização Mundial de Comércio (OMC), seis países instituíram esse quarto requisito/cláusula, sendo que, destes, os mais importantes, pode-se assim dizer, são Canadá, Brasil e as nações-membros da União Europeia.

ConJur - Isso, no efeito prático, mudou a percepção de *dumping*, não?

Cláudio Tessari - Exato. Por esta ótica, mesmo que exista nexos de causalidade entre *dumping* e prejuízo, só irá vingar uma medida protetiva *antidumping* se for constatada lesão ao interesse público. No caso analisado, a China exportava o magnésio metálico para o Brasil por um preço menor do que os Estados Unidos fabricava (economia de mercado utilizada como paradigma para estabelecer o preço de *dumping*). Embora, o nexos de causalidade, a importação não afetou o interesse social.

ConJur - A China foi admitida na OMC em 2001. Decorridos 15 anos, pode-se afirmar que já é uma economia de mercado?

Cláudio Tessari - Foi o único país do mundo que teve de assinar o Protocolo de Ascensão, que foi seguido durante 15 anos. Neste documento, existe uma cláusula que diz: os preços-paradigmas para instituir, ou não, uma medida *antidumping*, até 11 de dezembro de 2016, serão estabelecidos com base em outros países que não a China como, no exemplo que foi utilizado, os Estados Unidos.

ConJur - E por que isso?

Cláudio Tessari - Simplesmente, para obrigar a China a produzir suas mercadorias dentro de alguns parâmetros razoáveis, admitidos e verificáveis no Ocidente, principalmente respeitando os direitos dos trabalhadores. Então, se não provar isso, o país corre o risco de sofrer uma sanção da OMC ou medida *antidumping*, tendo por base o preço de uma mercadoria em terceiros mercados. Então, vamos pegar, novamente, o exemplo do magnésio metálico que a China exporta para o Brasil. Se o Brasil quisesse instituir uma medida *antidumping* contra aquele país, teria de pegar como referência o preço do magnésio noutro país-membro da OMC. A partir de dezembro, isso muda. Como será considerada economia de mercado, a China será seu próprio paradigma.

ConJur - Na prática, vai ficar muito difícil barrar as importações da China.

Cláudio Tessari - Claro, mas para os países que não têm a cláusula do interesse público. Estes terão de enfrentar a China e o seu preço interno, historicamente baixo, mais competitivo, o que não é fácil. Em resumo: ficará muito mais difícil instituir uma medida *antidumping* contra aquele país. O interesse público funciona como um “ás” na manga. Posso utilizá-lo para proteger o meu país ou para provocar a liberação do mercado.

ConJur - O senhor pode citar um caso relevante de imposição de medida *antidumping* por interesse público?

Cláudio Tessari - O caso mais famoso no mundo vem do Canadá e envolve a disputa pelo mercado da papinha de bebê. Tudo começou quando o Canadá resolveu produzir papinha de bebê, embora sem ter tradição neste mercado. Os EUA, vizinhos, perceberam que aquele nicho estava se tornando interessante para as suas papinhas e deram início a uma investida comercial no mercado canadense. Como era de se esperar, acabou tomando conta daquele mercado e ameaçando a indústria nacional. Alarmada, a então líder do mercado de alimentos, a Heinz, foi reclamar no governo canadense. O governo aceitou impor barreiras à importação, mas, ao mesmo tempo, iniciou uma investigação de interesse público. Concluída a investigação, chegou a alguns resultados interessantes. Primeiro, a papinha norte-americana é muito melhor que a canadense. A Heinz não tem condições de atender o mercado nacional com a mesma qualidade oferecida pelos concorrentes. E o mais importante: a manutenção de uma barreira comercial dura, impedindo a entrada do produto, deixaria o consumidor canadense sem opção. Então, o tribunal canadense instituiu uma medida *antidumping* definitiva, mas sem aquele rigor. Na verdade, colocou um sobrepreço na papinha americana, alçando-a ao mesmo patamar de preço da fabricada na Canadá. E deixou o consumidor decidir.

ConJur - E o que aconteceu depois?

Cláudio Tessari - O consumidor começou a comprar mais a comida americana. Isso obrigou a

Heinz a melhorar sua condição de produção, a investir em tecnologia, para poder competir em pé de igualdade com o concorrente estrangeiro. Então, veja que a cláusula do interesse público serviu para preservar o interesse do consumidor. Em outro *case* que me debrucei a estudar, na União Europeia, o desfecho de uma controvérsia envolvendo o comércio de amianto beneficiou não o consumidor, mas a saúde pública. Veja, ainda assim, se privilegiou o interesse público, pois o amianto não pode ser comercializado naquele bloco econômico.

ConJur - Mudando um pouco de enfoque: a China, hoje, respeita os direitos trabalhistas?

Cláudio Tessari – Ora, se a China explora mão de obra e não cumpre a legislação trabalhista de nada adianta estudar *dumping* e *antidumping*. Simplesmente, não tem serventia nenhuma. Então, fui estudar e desmistifiquei isso. Consultei a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e não vi nada, nenhuma denúncia ou processo, contra a China no tocante à exploração de mão de obra ou não cumprimento das normas trabalhistas. Estou falando em nível mundial, não em nível regional. O que acontece é que estamos tratando com um país cuja população ultrapassa 1,4 bilhão de pessoas em 9,5 milhões de quilômetros quadrados. Muito diferente do Brasil, que tem uma população de 210 milhões pessoas espalhadas por 8,5 milhões de quilômetros quadrados. Para igualar a área territorial, vamos tomar de empréstimo a área territorial do Uruguai e 35% da área da Argentina, por exemplo. Agora, vamos colocar 1,4 bilhão de pessoas neste espaço geográfico composto por Brasil, Uruguai e 35% da Argentina. Pergunto: nós teríamos condições de sustentar as mesmas normas trabalhistas? Óbvio que não! Aqui, a relação é um para 10. Lá, um para mil. Então, não se explora mão de obra. É uma questão de mercado. O *standard* populacional remete à outra realidade, totalmente diferente do que se vê no Ocidente. Não há como comparar nem esperar uma pretensa paridade. E a tendência é de aumento, pois a política do filho único, em vigor desde 1979, caiu no final de 2015. Agora o governo aceitará até dois filhos por casal. A realidade é que a população daquele país poderá duplicar. Pode ser interessante para o Brasil, que produz minério e soja em abundância. Ainda: a China é grande consumidora de arroz, mas não produz o suficiente.

ConJur - O mundo dos negócios depende de respeito aos contratos, instituições idôneas e informações de credibilidade. O governo chinês, de matriz comunista, garante esta segurança?

Cláudio Tessari – Quando a China decidiu ascender à OMC, em 2001, se comprometeu a abrir as informações e os seus números. O protocolo assinado com a instituição a obrigou a mostrar o quê e como produz, de quem compra, como utiliza o fator mão de obra — e isso tudo devidamente checado e fiscalizado. De lá para cá, o governo chinês envia, trimestralmente, relatórios à direção da OMC, em inglês. Hoje, existem vários organismos internacionais que atuam dentro daquele país, levantando dados. Tanto que, em 11 de dezembro de 2016, a China será considerada uma economia de mercado, na aceção completa do termo. A partir desta data, ninguém mais vai poder dizer que o país explora mão de obra escrava. Ou seja, vai virar membro pleno, sem nenhuma contestação.

ConJur - Então, a China passa a ser uma grande interessada na manutenção das regras de comércio instituídas pela OMC.

Cláudio Tessari – Claro. Desde que ascendeu à OMC, o país assinou e se submete ao seu

Sistema de Solução de Controvérsias, que pode lhe impor sanções comerciais caso seja condenada numa demanda comercial. Quem faz comércio internacional e foi aceito na OMC está no mesmo barco, com direitos e deveres.

ConJur - Esta ascensão completa incomoda algum país? Ninguém contesta sua entrada na OMC?

Cláudio Tessari – O Protocolo de Acensão (de 15 anos) era tão impossível de ser cumprido que muitos acharam que a China não iria conseguir superar esta barreira. Mas conseguiu. E já mandou um recado: a partir de dezembro, não irá aceitar qualquer país que não a considere economia de mercado.

ConJur - O que o empresário brasileiro precisa levar em conta se quiser apostar a sorte por lá? Dá para investir sozinho?

Cláudio Tessari – O caminho mais racional é a parceria. Nas chamadas Zonas Econômicas Especiais, ao longo do famoso Rio Amarelo, o empresário pode pegar um parceiro chinês e criar uma empresa que também desenvolva atividades de exportação e importação; ou seja, uma *FIEs* (*Foreign Invested Enterprises* ou *Empresa com Investimento Estrangeiro*). Isso garante, de início, vários benefícios fiscais, pois as vantagens concedidas pelo governo chinês são maiores. Só de Imposto de Renda, o empreendedor tem desconto de 50%. E qual o percentual deste parceiro chinês no seu negócio? Só 1%.

ConJur - Que outro benefício impactante?

Cláudio Tessari – Diferentemente do Brasil, os prejuízos fiscais acumulados em sua sociedade chinesa, nos anos anteriores a sua incorporação por uma *FIEs*, poderão ser utilizados na sociedade nova para abater a carga tributária. No Brasil, quem assume o controle de uma empresa não pode utilizar este prejuízo, porque este faz parte da outra gestão.

ConJur - Vamos a um exemplo prático.

Cláudio Tessari – Vamos supor que eu, como investidor, me interessei por uma empresa deficitária, atolada em dívidas tributárias. Na China, este prejuízo fiscal pode ser utilizado para abater no pagamento de tributos, desde que se faça esta empresa começar a gerar receita. Se o empreendedor se comprometer com um plano de negócio no horizonte de 10 anos, o governo chinês concede mais benefícios fiscais. Há mais. Se o empreendedor abrir uma filial numa área de cantão (interior do país), auferirá mais benefícios fiscais ainda.

ConJur - Parece uma estratégia vencedora...

Cláudio Tessari – A China é a segunda potência mundial. Recente informe produzido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com a OMC, mostra que mais de 400 das 500 maiores corporações do mundo têm investimentos em 2 mil projetos na China, o que, sem dúvida, ocasionou o deslocamento da produção de várias empresas transnacionais para Ásia, tais como a Canon, Nutrexp e Idra. Como deu certo, agora, a estratégia é pegar o capital deste segmento e direcioná-lo para desenvolver o interior do país. Em resumo: a China utilizou o investimento das empresas estrangeiras para desenvolver a sua própria capacidade de investimentos.