



O BRASIL
E AS RESTRIÇÕES
ÀS EXPORTAÇÕES

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado José Serra
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador Julio Glinternick Bitelli
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Andréa Saldanha da Gama Watson

O BRASIL
E AS RESTRIÇÕES
ÀS EXPORTAÇÕES



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2016

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2016

W337 Watson, Andréa Saldanha da Gama.
O Brasil e as restrições às exportações / Andréa Saldanha da Gama Watson. - Brasília :
FUNAG, 2016.

286 p. - (Curso de Altos Estudos)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LIX Curso de Altos Estudos
do Instituto Rio Branco, em 2014.

ISBN 978-85-7631-625-1

1. Restrição à exportação - Brasil. 2. Organização Mundial do Comércio (OMC). 3. Acordo
Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) (Organização). 4. Restrição à exportação - Argentina. 5.
Restrição à exportação - China. 6. Mercado Comum do Sul (Mercosul). I. Título. II. Série.

CDD 382.64

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Agradecimentos

Agradeço a meu amigo e colega Celso de Tarso Pereira, pela paciência ao ler a tese e pelos bons conselhos sobre meu trabalho, os quais me ajudaram a aprimorar o texto e a esclarecer alguns conceitos.

Agradeço a meus filhos, Gabriel e Lucas, pelo estímulo, amor e compreensão durante a elaboração da tese. Sem sua dedicação, não teria sido possível concluir o trabalho.

Por fim, agradeço a meu pai e colega, Sérgio da Veiga Watson, pelo inestimável apoio, carinho e estímulo durante a elaboração da tese e, principalmente, na etapa da revisão. Seu exemplo de vida, os valores voltados ao trabalho e à ética por ele defendidos e sua trajetória no Itamaraty irreprochável sempre me serviram de inspiração e exemplo em minha vida pessoal e profissional.



Sumário

Introdução	11
1. Definição do conceito de “restrição à exportação”, suas justificativas e consequências econômicas nos países e no comércio internacional.....	25
1.1. Conceito de “restrição à exportação”	25
1.2. Justificativas para a aplicação de restrições às exportações	28
1.2.1. Melhorar os termos de troca	30
1.2.2. Segurança alimentar e estabilização do preço final aos consumidores	30
1.2.3. Combater pressões inflacionárias	32
1.2.4. Fonte de receita governamental	34
1.2.5. Proteção à indústria de transformação	35
1.2.6. Combater a escalada tarifária	37

1.3. Consequências econômicas das restrições às exportações nos países que as adotam e no comércio internacional	38
2. Contexto histórico – as restrições às exportações desde a criação do GATT até a fundação da OMC e o processo negociador da Rodada Doha	53
2.1. Criação do GATT	54
2.2. As várias rodadas multilaterais de negociações comerciais até a criação da OMC e as negociações da Rodada Doha	70
2.2.1. Acesso à OMC	74
2.2.2. Rodada Doha.....	78
3. As restrições às exportações no contexto dos Acordos de Produtos de Base, dos Acordos Regionais ou Bilaterais de Livre Comércio e das iniciativas voltadas para a segurança alimentar, em particular no G20	89
3.1. As restrições às exportações no contexto dos Acordos de Produtos de Base.....	90
3.1.1. Acordo Internacional do Trigo	100
3.1.2. Acordo Internacional do Açúcar	100
3.1.3. Acordo Internacional do Café	102
3.1.4. Acordo Internacional do Cacau.....	106
3.2. As restrições às exportações no contexto dos Acordos Regionais	111
3.3. As iniciativas voltadas para a segurança alimentar e o acesso irrestrito aos alimentos e matérias-primas.....	117

4. Os países que têm aplicado as restrições às exportações e que tipo de medida têm adotado	127
4.1. Índia	128
4.2. Rússia	133
4.3. Filipinas	137
4.4. Indonésia.....	139
4.5. Tailândia.....	142
4.6. Paquistão	144
4.7. Chile.....	148
4.8. Austrália	158
5. O caso específico da China e as disputas comerciais na OMC.....	163
5.1. Aspectos gerais da economia e comércio e a política chinesa de aplicação de restrições às exportações	164
5.2. Protocolo de Acesso da China à OMC.....	175
5.3. Caso de solução de controvérsia sobre matérias-primas	180
5.4. O contencioso sobre Terras-Raras	192
6. O caso particular da Argentina e suas implicações para o Brasil e o MERCOSUL.....	203
6.1. Informações gerais sobre a Argentina	204
6.2. Histórico das restrições às exportações na Argentina.....	206
6.3. Impacto das restrições às exportações sobre a relação bilateral com o Brasil	220
6.3.1. Trigo	221

6.3.2. Sucata de ferro	222
6.3.3. Minérios	223
6.4. Os impostos sobre as exportações no âmbito do MERCOSUL	225
7. Situação no Brasil e possíveis desdobramentos futuros	231
7.1. Histórico da taxaço atual das exporta��es	232
7.1.1. Peles e couro <i>wet blue</i>	233
7.1.2. Armas e muni��es.....	238
7.1.3. Cigarros	243
7.2. Debate atual sobre o tema	244
7.2.1. Boi em p��.....	244
7.2.2. Soja	246
7.2.3. Castanha de caju	248
7.2.4. Sucata de ferro	249
7.3. Novo código da minera��o	252
7.4. Posi��o do governo brasileiro.....	255
Conclusão	257
Referências	265

Introdução

A presente obra analisa as restrições às exportações e suas implicações para o comércio mundial, em geral, e o Brasil, em particular. O recurso às restrições às exportações tem sido utilizado com frequência cada vez maior, sobretudo por países em desenvolvimento, o que desperta a atenção dos analistas e estudiosos do Sistema Multilateral do Comércio e não deixa de causar certa preocupação, dadas as consequências para o comércio mundial.

A partir da crise econômico-financeira de 2008-2009, os preços dos produtos primários aumentaram, o que acabou gerando pressão inflacionária global. Os principais países exportadores de produtos primários foram beneficiados, por um lado, pela alta dos preços, mas tiveram que enfrentar, por outro, os custos domésticos mais elevados para obter a matéria-prima. Algumas vezes se levantaram, no Brasil e no mundo, contra o que era percebido como “primarização” da pauta exportadora, com efeitos negativos sobre a cadeia de produção interna.

Houve pressão no país no sentido de que a indústria fosse poupada da alta dos preços e continuasse a ter acesso aos insumos necessários ao processo transformador. O caso do minério de ferro, explorado pela Vale do Rio Doce é o mais ilustrativo. As crescentes e lucrativas vendas da

companhia ao exterior eram percebidas internamente como prejudiciais ao processo industrial de transformação doméstico. Muitas siderúrgicas queixavam-se dos altos preços que comprometiam sua rentabilidade e, em alguns casos, sua sobrevivência.

Apesar das pressões no sentido de imposição de algum tipo de restrição à exportação, o governo não adotou nenhuma medida de controle na fronteira, respeitando o movimento do livre-mercado. O mesmo não ocorreu em outros países. Segundo estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OCDE, 2010), com base em dados de 2009 e 2010, haveria um aumento do número de restrições pelos países, sobretudo na forma de imposto sobre exportação, licenciamento não automático e proibição de exportação. Entre esses dois anos, o número de países que passou a adotar pelos menos uma das três práticas acima cresceu significativamente. Os setores minerais e de metais seriam especialmente afetados por impostos sobre a exportação, tais como produtos semifaturados do complexo siderúrgico (minério de ferro, sucata e coque – carvão mineral), cobre, molibdênio, diamante, alumínio, tungstênio, níquel e cobalto. Mas o setor agropecuário também está sujeito às medidas. A China figura como o país que aplica imposto sobre a exportação em nove dos treze setores mais afetados, a Rússia em seis, a Argentina em quatro, a Índia em dois, e a África do Sul em um. No entanto, o universo de países que aplicam hoje algum tipo de restrição é extenso: no período de 2003 a 2009, alcançou metade dos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) (65 dos 128 países-membros), número superior ao período 1997-2002 (39 de 100 países-membros). A maioria é composta por países em desenvolvimento. Regionalmente, a Ásia, África e as Américas ocupam lugar de destaque. EUA e União Europeia, por motivos distintos, refreiam de aplicar restrições às exportações. Japão e Coreia do Sul, por figurarem entre os principais importadores líquidos de alimentos, situam-se no espectro dos países agressivamente contrários às medidas. Assim, eventuais conflitos e divergências opõem, muito

frequentemente, países desenvolvidos a países em desenvolvimento, o que traz implicações em foros como o G20 financeiro e a OCDE, além, é claro, da OMC. Na América do Sul, a Argentina se destaca como o país que mais aplica restrições às exportações, medida que se insere, tradicionalmente, no modelo de política, voltado para a valorização das cadeias produtivas, internamente, agregando valor aos bens exportados. Esse modelo tem ocasionado divergências no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, sobretudo, no plano bilateral. Um exemplo de tensão entre Brasil e Argentina surge na cadeia do trigo que sofre tributação sobre a exportação, no país vizinho, conforme seu grau de processamento. A farinha de trigo está sujeita a 13% de imposto sobre a exportação, enquanto o trigo paga 23%, ou seja, dez pontos percentuais a mais. Esse diferencial confere uma vantagem comparativa aos moinhos argentinos que não só adquirem a matéria-prima a um preço mais baixo, como contam com incentivos para exportar farinha de trigo para seu principal mercado, o Brasil. A Associação que congrega os moinhos brasileiros – ABITRIGO – já expressou seu descontentamento ao governo, sugerindo recurso ao mecanismo de solução de controvérsia da OMC. O tema tem constado de praticamente todas as agendas do Comitê de Monitoramento do Comércio Bilateral entre os dois países, sem que se tenha chegado a um resultado satisfatório para as partes.

As restrições às exportações são definidas como uma medida de fronteira que toma a forma de uma regulamentação ou legislação governamental que limita a quantidade das exportações de determinados produtos ou condiciona explicitamente as circunstâncias em que essas exportações podem ocorrer ou, então, toma a forma de um imposto ou taxa governamental calculadas com o objetivo de limitar a exportação (definição tomada do caso de solução de controvérsia no contexto da aplicação do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias – WT/DS 194/R). Elas são divididas em alguns tipos, cujos efeitos são distintos na economia e no comércio internacional: *i*) imposto sobre a exportação; *ii*) proibição de exportação; *iii*) quotas; *iv*) licença de

exportação; e *v*) preço mínimo de exportação. A forma mais aplicada é o imposto sobre a exportação, que conta com respaldo legal, desde que cumpridas determinadas condições enunciadas nas regras da OMC. As outras restrições, como trata de demonstrar este trabalho, são questionadas na OMC e bilateralmente.

Muitas são as razões que levam os países a adotarem restrições às exportações. Além das de fundo não econômico, como segurança alimentar, segurança estratégica (garantia de acesso a produtos primários considerados essenciais), existem as ambientais e de saúde pública. Há também os motivos de cunho econômico, diga-se de passagem, os mais frequentes. Neste caso, os governos almejam: *i*) aumentar a arrecadação fiscal, via imposição do imposto; *ii*) proteger determinada indústria e agregar valor na cadeia produtiva, ao estimular o barateamento da matéria-prima no mercado doméstico; *iii*) controlar a inflação, sobretudo no caso de exportação de alimentos do tipo *commodities*, cujos preços são determinados pelo mercado internacional; ou *iv*) combater a escalada tarifária, praticada especialmente nos países desenvolvidos. Muitas vezes, trata-se de política que combina uma série desses fatores.

A aplicação de restrições sobre as exportações acarreta consequências, conforme o tipo de medida. Os impostos sobre a exportação elevam o preço na fronteira, o que resulta em redução das vendas externas ou até, dependendo do nível do imposto, em sua total ausência. A redução nas exportações provoca, por sua vez, desvio do comércio para o mercado interno, pressionando no sentido de desvalorização dos produtos objeto da medida, criando um diferencial entre os preços domésticos e os do mercado externo. Se o país que aplica a restrição detém significativa participação no mercado internacional, como o Brasil no caso da soja ou a Argentina no caso do trigo, esse desvio acaba causando pressão de alta na cotação internacional do produto, o que pode vir a prejudicar os países importadores. Se outros países exportadores seguirem o exemplo – o que, por vezes, ocorre, com o fim

de conter pressão inflacionária internamente –, cria-se um efeito espiral com consequências ainda mais negativas sobre os preços internacionais.

Com a alta do preço das *commodities* a partir de meados da década de 2000, o recurso às restrições sobre as exportações tem aumentado substancialmente. A reação dos países importadores de algumas matérias-primas, em particular os desenvolvidos, tem recrudescido na medida em que aumenta a pressão no sentido de desvio de comércio. Há iniciativas da França, por exemplo, no âmbito do G20 no sentido de buscar algum tipo de consenso multilateral que assegure o acesso desimpedido aos produtos primários. A União Europeia tem também exercido pressão mediante campanha agressiva, lançada em 2008, chamada *Raw Materials Initiative*, cujo objetivo consiste em garantir acesso seguro e “não distorcido” a matérias-primas minerais importantes para a atividade econômica europeia, em particular na área de novas tecnologias. Embora o foco da iniciativa sejam as terras-raras, a campanha tem reflexos nos mais diversos setores, inclusive alimentos. Em 2011, a União Europeia (UE) submeteu proposta de decisão, no âmbito das negociações preparatórias para a Conferência Ministerial da OMC de Genebra, pela qual os membros se comprometeriam a não impor restrições à exportação dos alimentos destinados ao Programa Mundial de Alimentos. A proposta não foi aceita, tendo sido rejeitada por Índia e Argentina.

Embora a legislação multilateral sobre o tema seja bastante flexível, já se registram casos de disputa comercial no âmbito da OMC, como o *China – raw materials*, movido pela União Europeia, México e EUA, em que o país asiático é acusado de impedir a exportação de importantes matérias-primas. Em 2012, acabou de instaurar-se um segundo caso, também envolvendo a China, desta vez, com o foco nas dificuldades impostas por Pequim para exportar “terras-raras”, insumo essencial à produção de certos produtos industriais. A exemplo do primeiro caso, o Brasil se associou à disputa como terceira parte interessada.

Vale esclarecer que o acervo de regras multilaterais criadas a partir da fundação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) 1947, posteriormente incorporadas na OMC em 1994, sempre teve por objetivo combater o protecionismo e reduzir as tarifas de importação e medidas consideradas desleais de apoio à produção doméstica. Em sua gênese, dado o contexto da época – marcado por preços baixos e “guerra comercial” – ninguém se preocupou com o sentido contrário do comércio, ou seja, as exportações. Por essa razão, nos movemos em terreno difícil, desprovido de regras claras no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio.

O presente trabalho pretende explorar o tema das restrições às exportações sob todos os ângulos possíveis, dentro do escopo do comércio. É verificado, em primeiro lugar, a definição do termo que, conforme explicado acima, pode assumir diversas formas. Trata-se de explicar as diferenças e implicações resultantes dos impostos sobre a exportação, as proibições completas, as restrições quantitativas ou quotas e as licenças de exportação.

Em seguida, busca-se traçar um panorama histórico das preocupações atinentes às restrições às exportações, tendo como pano de fundo as regras ditadas pelo Sistema Multilateral de Comércio a respeito. Como dito anteriormente, durante os anos do GATT 1994, impostos e outras restrições às exportações não receberam muita atenção por parte dos negociadores de política comercial. Isso se deveu principalmente ao fato de que os preços dos produtos primários se encontravam em um patamar historicamente baixo. Imaginava-se, à época, que a deterioração dos termos de troca dos bens primários em relação aos produtos industriais era uma realidade inelutável, conforme imaginado pela escola cepalina dos anos 60. Esse pensamento prevaleceu durante praticamente todo o século XX e influenciou as mais variadas correntes e autoridades de política comercial.

Como é visto, nos últimos anos, durante o processo negociador da Rodada Doha, o tema de restrições às exportações adquiriu nova

abordagem, passando a despertar o interesse dos países-membros. O processo de acessão de novos membros à OMC também passou a incorporar regras e compromissos específicos sobre o assunto, mais rigorosos do que os existentes em nível multilateral. Essa tendência, como se vê adiante, parece consolidar-se no futuro. Em uma terceira parte, é analisado o tema das restrições às exportações, à luz dos Acordos de Produtos de Base (APB), dos acordos regionais ou bilaterais de livre comércio e das iniciativas voltadas para a segurança alimentar, em particular o G20. Nos anos 50, época em que a maioria dos acordos de *commodities* foi criada, os países em desenvolvimento, majoritariamente dependentes da exportação de matérias-primas e alimentos, buscaram melhorar os termos de troca do comércio internacional, impondo restrições quantitativas ou de preço, com vistas a aumentar a cotação no mercado externo para seus produtos, historicamente sujeitos a oscilações bruscas. Foi uma primeira experiência na aplicação de restrições, em geral frustrada em seus objetivos.

A tendência recente de aumento da volatilidade dos preços das *commodities* nos últimos sete ou oito anos mudou completamente este cenário. O aumento global dos preços dos alimentos e minerais, sobretudo no triênio 2006-2008, contribuiu para a crescente pressão inflacionária em muitos países, com o consequente impacto negativo sobre a economia, em particular dos países mais pobres. Os preços dos minerais, metais (cobre, chumbo, zinco) e alimentos se elevaram dramaticamente em 2009. Neste ano, a China sozinha aumentou sua demanda por metais em 24%. A tendência à alta dos preços, com algumas variações recentes, deve permanecer inalterada no médio e longo prazos, dada a combinação entre menor oferta (sobretudo de produtos agrícolas) e o aumento da demanda, proveniente da Ásia (destaque para China e Índia).

Com efeito, há estudos que dão conta da redução de reservas de minérios. Há também previsões negativas sobre o descompasso entre o aumento da produção agrícola e a demanda mundial por alimentos.

Segundo especialistas, enquanto a população mundial provavelmente crescerá cerca de 40% até 2050 (de 7 para 10 bilhões), a demanda por alimentos aumentará 70%. Não há perspectiva, infelizmente, no horizonte, de uma nova revolução agrícola, situação que, acoplada aos graves efeitos causados pela mudança climática, não contribui para um aumento da produtividade do campo. Vale ressaltar que as populações carentes são as mais prejudicadas com o aumento do preço dos alimentos, na medida em que dependem mais com esse item – a comida representa 40% dos gastos familiares no Egito, em contraste com os 10% das classes médias de um país desenvolvido.

Não se pretende, contudo, incluir, no presente trabalho, largo estudo sobre as razões e os efeitos do aumento do preço das *commodities*, com base nos estudos da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O tema é abordado na medida em que sirva de contexto para explicar ou justificar a tomada de decisões relativas às restrições às exportações. Procurar-se-á concentrar nos tipos de medidas, suas causas e consequências sobre o comércio internacional. Este é um capítulo basicamente descritivo, mas com indicação das críticas e apoios dirigidos às políticas voltadas para as restrições às exportações. Aqui se busca tecer uma hipótese de trabalho favorável ou contrária à aplicação das medidas ou de algumas medidas. Em uma parte da tese considerada relevante para a política externa brasileira, são elencados os principais países que fazem uso das restrições às exportações. Trata-se dos países que acederam recentemente à OMC, como China, Rússia e Arábia Saudita, além de Turquia, Índia e Argentina. Com relação à China, aborda-se em detalhe sua política de recurso sistemático às restrições às exportações e como ela tem afetado o comércio internacional e os fluxos de determinados produtos, prejudicando o interesse de alguns países desenvolvidos.

Nesta parte do trabalho, pretende-se analisar os dois casos de solução de controvérsia que envolveram a China: o *China – raw materials*

e o contencioso, ora em curso, *China – terras-raras*. Ao tratar dos dois casos, é abordada a literatura do GATT e da OMC sobre o assunto. Como há compromissos específicos da China, no âmbito de seu Protocolo de Acesso à OMC, mais rigorosos do que os compromissos assumidos pelos demais membros, é explicado o tratamento diferenciado conferido ao país asiático e como isso afeta os desdobramentos legais, no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio. Não há intenção, contudo, de aprofundar os aspectos legais das diferenças entre o Protocolo de Acesso da China e as regras gerais da OMC.

À Argentina é dedicado um capítulo à parte devido à importância do país para o Brasil e o MERCOSUL. É descrito o regime político que favoreceu a aplicação de medidas restritivas às exportações e os principais produtos beneficiados com esta política: cadeia da soja, do trigo, da carne, do girassol, além de petróleo e seus derivados e produtos minerais. No caso argentino, o elemento fiscal ocupa lugar central na criação e manutenção do imposto sobre a exportação, mas deve ser considerado também o fator cambial, sobretudo tendo em conta o histórico inflacionário do país platino. Porém, o governo argentino não reconhece publicamente este fato e procura justificar a política de restrição à exportação, recorrendo ao argumento de que é necessário combater a escalada tarifária aplicada pelos principais países compradores dos bens argentinos e adensar as cadeias produtivas internamente. Ultimamente, o imposto sobre a exportação e até quotas de exportação têm sido utilizados como forma de combate à inflação. O impacto dessa política sobre a relação com o Brasil constitui o foco central desta parte do trabalho.

A situação no Brasil é descrita e analisada em detalhe. A legislação brasileira, de outubro de 1977, dispõe o emprego de um imposto sobre a exportação de basicamente três produtos: armas e munições, couros (*wet blue*) e cigarros contendo tabaco. Sobre a primeira e a terceira incide taxa de 150%. Já sobre o *wet blue* incide uma taxa de exportação de 9%. Há ainda isenções ao imposto sobre a exportação previstas em outras

normas legais, tais como o Decreto-Lei nº 2.295, de 1986 (café) e a Lei nº 9.362, de 1996, que faculta aos ministros da Fazenda e da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior, mediante despacho conjunto fundamentado, isentar do imposto sobre as exportações dos excedentes de açúcar e álcool, além de mel rico e residual.

No sentido contrário, importa mencionar a aprovação da Lei Kandir, em 1996, que isentou da cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) todos os produtos e serviços destinados à exportação, desonerando, inclusive os produtos primários. Logo, o imposto sobre as exportações é a única medida adotada pelo Brasil dessa natureza. Não obstante o quadro legal descrito tenha permanecido inalterado nos últimos anos, já se registram pressões no sentido de incluir outros produtos na lista dos bens sujeitos ao imposto sobre a exportação (minério de ferro, sucata, gado em pé) e isentar alguns produtos do imposto em vigor (armamentos). As discussões sobre o tema têm gerado polêmica no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), pois geralmente opõem setores distintos da sociedade.

Por se tratar de tema relativamente novo no cenário internacional, o governo brasileiro ainda não adotou postura definitiva nem a favor nem contra as restrições às exportações, preferindo agir de forma pragmática. Ele se encontra em uma posição expectante, não isenta de algumas ambiguidades. Por um lado, em foros como a OMC e o G20 financeiro, defende o direito soberano dos países de perseguir políticas de desenvolvimento econômico, restringindo as vendas de determinados insumos industriais, desde que observadas as regras multilaterais. Por outro, critica a política argentina de taxar, de forma diferenciada, conforme o grau de processamento, as exportações de certos bens primários, o que, sustenta, poderia configurar um subsídio disfarçado.

Internamente, por sua vez, o governo é cauteloso ao receber pleitos de setores interessados em beneficiar-se do imposto. Ciente das divergências internas, tanto do setor privado (indústria *versus* exportadores de insumos utilizados por essa mesma indústria), como

no âmbito governamental (Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) preocupado em proteger e fortalecer a indústria, Ministério da Fazenda (MF) preocupado em controlar a inflação e aumentar a arrecadação, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) voltado para a defesa dos produtores agropecuários), a tendência mais forte no momento é de cautela e reflexão.

Porém, os últimos desdobramentos no comércio internacional apontam para um recrudescimento da utilização de restrições às exportações: rendimentos decrescentes no campo, esgotamento da fronteira agrícola em muitos países, aumento da demanda de produtos primários por parte dos países asiáticos, fatores climáticos prejudiciais às lavouras (secas prolongadas, inundações), entre outros. No âmbito doméstico, o Brasil enfrenta o desafio de dotar o parque industrial de maior competitividade. Nesse contexto, o acesso a insumos baratos, que poderia ser facilitado com a aplicação de um imposto sobre a exportação, representaria uma solução tentadora.

A diplomacia brasileira, compreensivelmente, tem-se movido com cautela. Na qualidade de grande país exportador líquido de alimentos e produtos primários em geral, o Brasil tem papel de relevo no comércio internacional. Além disso, fundador do GATT e ator proeminente nas negociações comerciais da Rodada Doha, o país tem-se pautado de forma consistente a favor do fortalecimento do Sistema Multilateral de Comércio. A recente eleição do embaixador Roberto Azevêdo ao cargo máximo da OMC reforça a necessidade de uma postura de maior cautela e de defesa das regras multilaterais.

Não obstante, na própria OMC, o governo brasileiro tem defendido posições em favor dos países em desenvolvimento, sobretudo nos temas afetos à liberalização do comércio de produtos agrícolas e na manutenção das flexibilidades, previstas nos acordos, conferidas aos países pobres, com destaque para os de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). A depender da movimentação dos países emergentes em relação ao tema

das restrições às exportações, é muito provável que o Brasil siga uma eventual tendência favorável à consolidação de regras mais flexíveis sobre o assunto ou na manutenção do *statu quo*.

Um dos argumentos levantados na OMC contra as restrições às exportações refere-se à própria razão de ser da Organização: promoção da liberalização dos fluxos comerciais, não importa em que direção. Os países importadores líquidos de alimentos, como o Japão, alegam, não sem alguma razão, incoerência por parte dos que defendem a liberalização do comércio dos produtos agrícolas (redução de tarifas de importação e das medidas de apoio interno e eliminação de subsídios à exportação), mas mantêm a aplicação de restrições às exportações. O argumento da segurança alimentar para justificar a manutenção do protecionismo agrícola, tão combatido pelos defensores da liberalização do comércio de alimentos, acaba sendo reforçado com a política de restrições às exportações.

À luz do contexto acima mencionado, o movimento do Brasil, tanto no sentido de combater as restrições às exportações, como de defendê-las, será cuidadosamente observado pela comunidade internacional, podendo influenciar outros países. O presente trabalho trata de abordar todos esses fatores, com o objetivo de apontar uma possível linha de ação para a diplomacia brasileira. Esta deverá estar em consonância com a política tradicional do país de respeito e fortalecimento do Sistema Multilateral de Comércio, mas sem descuidar dos interesses em prol do desenvolvimento econômico do Brasil.

O presente trabalho é estruturado em sete principais capítulos: 1) definição do conceito de “restrição à exportação”, suas justificativas e consequências econômicas nos países e no comércio internacional; 2) contexto histórico das restrições às exportações desde o período pré-GATT até a fundação da OMC, o processo de acesso à OMC e o processo negociador da Rodada Doha; 3) as restrições às exportações no contexto dos Acordos de Produtos de Base, dos Acordos Regionais ou Bilaterais de Livre comércio e das iniciativas voltadas para a segurança alimentar,

em particular o G20; 4) enumeração dos países que têm aplicado as restrições às exportações e que tipo de medidas têm adotado; 5) o caso específico da China e as disputas comerciais na OMC; 6) o caso particular da Argentina e suas implicações para o Brasil e o MERCOSUL; e 7) a situação no Brasil e possíveis desdobramentos futuros.

A metodologia a ser utilizada baseia-se no levantamento criterioso da literatura disponível sobre as restrições às exportações. Segue preferencialmente o método indutivo e comparativo, ou seja, toma por base a análise de casos empíricos concretos, a partir da experiência conhecida em outros países e, por comparação, busca-se adotar uma regra que se aplique ao Brasil. A pesquisa bibliográfica inclui as publicações sobre o comércio internacional, em particular aquelas produzidas nas instituições multilaterais que tratam do tema, como a OCDE, a OMC, a FAO e o Banco Mundial, além dos textos legais sobre o assunto, no Brasil, na Argentina e no MERCOSUL. É feito uso de ampla correspondência diplomática, com ênfase para as embaixadas em Paris, Pequim e Buenos Aires, além da Missão junto à OMC. A documentação produzida pela CAMEX também é utilizada. Foram entrevistadas autoridades do Governo Federal (atual e passado), representantes do setor privado e acadêmicos. Os argumentos em favor e contra a aplicação das restrições às exportações são analisados à luz da literatura sobre o tema e o atual contexto internacional.



Capítulo 1

Definição do conceito de “restrição à exportação”, suas justificativas e consequências econômicas nos países e no comércio internacional

1.1. Conceito de “restrição à exportação”

As restrições às exportações (REs) compreendem todo o tipo de medida destinada a obstaculizar a exportação de bens primários ou industriais. Podem incluir impostos (os mais comuns), quotas, licenças administrativas e, em casos extremos, proibições totais. As mais usadas são os impostos, na medida em que, a depender do gravame aplicado, produzem menos efeito distorcivo sobre o comércio. Normalmente não se faz diferença entre “taxas” e “impostos” sobre as exportações. Os dois termos podem ser utilizados de forma análoga. Os impostos sobre as exportações podem tomar a forma de uma taxa *ad valorem*, definida como uma percentagem do valor de um determinado produto; ou de uma taxa específica fixa a pagar por unidade de uma mercadoria vendida ao exterior. Todos esses impostos têm o efeito de aumentar o custo da exportação e, por consequência e a depender das circunstâncias, de reduzir a quantidade exportada¹.

1 Ver o capítulo 1 do Estudo da OCDE “The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials”, 2010, p. 15.

Há outras formas de restrição à exportação que afetam igualmente o comércio exterior. A mais drástica consiste na proibição completa da exportação, com graves efeitos distorcivos sobre o comércio exterior. Outras medidas incluem quotas ou limites quantitativos impostos por um país exportador sobre o total exportado de certos produtos. Licenças de exportação representam requerimentos burocráticos – tais como documentação, cumprimento com certos requisitos tributários e outros – que podem transformar-se em empecilhos à exportação, conforme o nível de exigência imposto. Se são automáticos, impõem menos dificuldades. No caso contrário, o exportador pode encontrar empecilhos para concretizar a venda ao exterior, pois, muito frequentemente, dependerá da autorização discricionária do funcionário estatal. Embora possam representar entraves às exportações, as licenças não têm chamado a atenção nas disputas comerciais, em parte em virtude do desconhecimento em relação a sua existência. Por essa razão, foi proposta uma maior transparência no uso de licenças sobre as exportações durante as negociações da Rodada Doha².

A definição do termo “restrição à exportação” representa, contudo, um desafio. Em um caso de solução de controvérsia envolvendo a relação entre restrições às exportações e subsídios (WT/DS194/R), no contexto da aplicação do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC (ASMC), o *panel* definiu o alcance da restrição à exportação como “uma medida de fronteira que toma a forma de uma lei governamental ou regulamento que limita claramente a quantidade das exportações ou coloca condições explícitas para que estas ocorram ou, então, que toma a forma de uma taxa ou imposto governamental sobre as exportações dos produtos, calculados de modo a limitar a quantidade exportada”³. A disputa em questão, entre os EUA e o Canadá, versava sobre se os regulamentos norte-americanos que tratavam a restrição à exportação de um determinado produto como insumo para outros produtos

2 *Idem.*

3 *Ibid.*

incorporados à cadeia produtiva poderiam ser considerados um subsídio, contrariando, portanto, o artigo 1.1 do ASMC⁴. O *panel* concluiu – no que foi posteriormente corroborado pelo Órgão de Apelação – que a restrição não poderia ser considerada um subsídio neste contexto, segundo as regras da OMC, na medida em que não houvera desembolso governamental.

Os documentos produzidos pela Revisão da Política Comercial dos países-membros da OMC (TPR – "Trade Policy Review", em inglês) também são outra fonte de compreensão das REs, conforme a seção "medidas que afetam diretamente as exportações"⁵. Nesta seção, além de tratar das medidas que incentivam as exportações (subsídios às exportações, *drawback* nos impostos e taxas, zonas e processamento de exportações, garantias, seguro e financiamento das exportações, além de outras medidas de promoção das vendas externas), o TPR aborda as medidas restritivas às exportações, como embargos, quotas, licenças, taxas e impostos e preço mínimo de exportação. No último TPR da Argentina, por exemplo, o Secretariado da OMC descreveu os impostos sobre a exportação com base na legislação do país vizinho:

Export duties are used as price policy tools to soften the impact of exchange rate fluctuations on domestic prices, especially those of essentials forming part of the family basket, and as a fiscal measure depending on the situation of the public finances⁶.

O presente trabalho toma a definição ampla adotada pela OMC, tanto no mecanismo de solução de controvérsia, como nos TPRs. No entanto, por motivos práticos, concentra-se nos impostos sobre as exportações, vistos serem estes de longe os mais utilizados nos países analisados, inclusive o Brasil.

4 Trata-se do caso WT/DS194/R que opôs os EUA ao Canadá.

5 Os documentos do TPR da OMC contêm referência a essas medidas.

6 Ver *Trade Policy Review, Report by the Secretariat, Argentina*, WT/TPR/S/277, de 13 de fevereiro de 2013, p. 51.

1.2. Justificativas para a aplicação de restrições às exportações

Como dito anteriormente, uma das principais fontes para se analisar as restrições às exportações é o TPR da OMC, visto que essas medidas devem ser notificadas em base regular na Organização (a cada dois anos para os países desenvolvidos e quatro anos para os países em desenvolvimento). Nesses estudos, pode-se notar que o número de países que fazem uso das referidas restrições tem aumentado significativamente. No período de 2003 a 2009, 65 dos 128 países-membros aplicavam essas medidas, em contraste com os 39 de 100 países-membros no período 1997-2002. Se tomado o critério regional, grande parte dos países que adotam algum tipo de restrição à exportação situam-se nas Américas e na Ásia e são integrados por países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (PMDRs)⁷.

Variados são os motivos para a aplicação de tais medidas. Em alguns casos, estes se referem à necessidade de se conservar os recursos naturais, de proteger o meio ambiente e de controlar a venda de armamentos e munição. São as chamadas razões não econômicas, consideradas recursos legítimos, sobretudo porque visam a segurança, a saúde pública e questões ambientais. Ilustram essa categoria as resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) contra determinados países (como atualmente contra o Irã), a Convenção sobre Armas Químicas, o Tratado de Não Proliferação Nuclear, os arranjos multilaterais de controle de exportações de armamentos (exemplos: “Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (em inglês, “Missile Technology Control Regime” – MCTR)”, o “Grupo de Supridores Nucleares (NSG)”, e o “Acordo de Wassenaar” – controle de armas de uso dual).

Ainda entre as razões não econômicas, poderia citar-se os instrumentos da ONU sobre proteção ao meio ambiente que trazem implicações para o comércio internacional, como a Convenção de

7 Ver tabela 1.1 do Estudo da OCDE, p. 16.

Basileia sobre o Movimento de Resíduos Perigosos, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Ameaçadas de Extinção (CITES) e o Protocolo de Montreal sobre as Substâncias Nocivas à Camada de Ozônio. Todas essas restrições estão sujeitas a disciplinas internacionais, sendo dificilmente questionadas na OMC. Aliás, há disciplinas na própria OMC que preveem a exceção ambiental, de segurança pública ou de saúde pública. Estão contidas nos artigos XX (Exceções Gerais), XXI (Exceções de Segurança) e XI:1(a) (“Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuff or other products essentials to the exporting contracting party”).

Há, por outro lado, as razões de fundo econômico, mas que estão de acordo com regulação internacional, como os acordos internacionais de *commodities* e o Acordo da OMC sobre Têxteis e Vestuário (ATC), que expirou em 2005. Ambos continham restrições quantitativas de exportação, com o fim de regular o comércio internacional e, na medida do possível, manter elevados os preços dos produtos exportados. No caso dos acordos de produtos de base (café, cacau, algodão, pimenta, açúcar, entre outros), as cláusulas econômicas acordadas no início acabaram comprovando sua ineficácia, tendo sido eliminadas gradualmente. Uma das principais razões deveu-se à dificuldade de cumprir o compromisso de quotas de exportação ou de se manter um fundo de estoque de *commodities* (*buffer stock*), em função de fatores domésticos dos países exportadores (como necessidade de divisas), da tênue coordenação política entre seus membros (rivalidades e disputas) ou de mercado (quebra de safra ou superprodução). O caso da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) é singular na medida em que a Organização tem logrado, ao longo dos anos, assegurar certa articulação entre seus membros, de modo a influenciar o mercado de petróleo e derivados.

As justificativas, de fundo econômico, para a aplicação de restrições às exportações, sobretudo os impostos, variam conforme o objetivo. Entre elas, podemos citar:

1.2.1. Melhorar os termos de troca

Ao restringir suas exportações, um país tido como importante fornecedor de determinado produto do mercado mundial pode aumentar os preços internacionais. Isso representará para ele uma melhora nos termos de troca, na medida em que poderá importar mais por cada unidade exportada desse bem. Inversamente, o mesmo raciocínio se aplicaria às importações – argumento da tarifa ótima. Segundo este, um país grande pode reduzir significativamente a demanda por certa *commodity*, ao aplicar uma tarifa x sobre as importações, o que resultará na diminuição de sua cotação internacional e na melhora dos termos de troca para o país importador⁸.

Ocorre, no entanto, que muitos países em desenvolvimento, responsáveis por uma percentagem menor das exportações mundiais de determinado produto, não contarão com a mesma influência de mercado. Estes poderão, alternativamente, tratar de coordenar suas políticas comerciais de modo a melhorar seus termos de troca com os países importadores. Mas os impactos positivos da tarifa sobre os termos de troca poderão não se materializar por vários motivos, entre os quais valeria destacar: *i*) estímulos à substituição do bem taxado por outros bens ou tecnologias substitutas; *ii*) eventual retaliação por parte dos países importadores mediante imposição de tarifa sobre a importação do bem, o que anularia em parte os ganhos de renda auferidos; e *iii*) dificuldade para calcular o valor ótimo da tarifa que maximize os ganhos de bem-estar⁹.

1.2.2. Segurança alimentar e estabilização do preço final aos consumidores

A instabilidade de preços de uma *commodity* pode resultar em instabilidade dos rendimentos provenientes da exportação, prejudicando,

8 *Idem*, p. 60.

9 *Vide* o artigo “Restrições às exportações em setores intensivos em recursos naturais”, de ARAÚJO, José Tavares; RIOS, Sandra e FONTES, Julia Cavalcante. In: *RBCE*, n. 114, p. 38.

assim, o bem-estar econômico de um país. Tal instabilidade pode afetar decisões de investimento e impactar negativamente o desempenho econômico. Para países muito dependentes das vendas externas de um ou poucos produtos, a volatilidade de preços pode levar a expressivos desequilíbrios na balança comercial, com impactos sobre a taxa de câmbio e o nível de reservas internacionais. Por fim, ganhos de exportação instáveis podem afetar negativamente as finanças públicas, ao aumentar temporariamente a receita do governo e alterar as decisões de consumo público.

Para contra-arrestar esses efeitos negativos, os governos possuem alguns instrumentos de política macroeconômica à disposição, entre os quais a imposição de impostos de exportação. Ao criar um diferencial entre o preço internacional e o doméstico, o imposto sobre a exportação reduz os preços internos ao direcionar a produção nacional para o mercado interno. Este foi o caso na Indonésia, em 1994, quando o governo local impôs taxas sobre as exportações de óleo de palma e seus subprodutos, considerados produtos essenciais ao consumo doméstico¹⁰. Durante a crise relacionada à alta do preço dos alimentos, entre 2006 e 2008, este foi um dos principais motivos para o recurso ao imposto sobre a exportação. A Argentina, no período de 2007 a 2008, aumentou os impostos sobre a soja em grão (de 23,5% para 35%), o trigo (de 20% para 28%) e o milho (de 20% para 25%). Em 2008, a China introduziu os impostos sobre as exportações de milho, arroz e soja em grão (5%); e de trigo, cevada e aveia (20%). A Índia, por sua vez, passou a taxar, em aproximadamente US\$ 200 por tonelada, a exportação de arroz basmati. O imposto sobre as exportações de óleo de palma na Indonésia foi elevado de 1,5% em 2006 para 6,5% em 2007 e, finalmente, para 20% em 2008. Em 2007, a Rússia introduziu 10% de imposto sobre as exportações de trigo destinado a países de fora da União Aduaneira com os países do Leste Europeu e, mais tarde, em 2008, subiu esse mesmo

10 Vide obra de PIERMARTINI, Roberta, de 2004.

imposto para 40%. O Vietnã também estabeleceu um imposto sobre as exportações de arroz, com base em fórmula proporcional à variação dos preços internacionais, a partir de um gatilho de US\$ 600 por tonelada (OCDE, 2010).

No entanto, muitos especialistas consideram esse recurso ineficaz, apontando para outras opções para atenuar os efeitos da oscilação dos preços internacionais de *commodities*, como o uso de taxas de câmbio flutuantes e a revisão do sistema tributário com a criação de fundos ou cobrança de taxas de exploração do bem em questão, a exemplo do que fez o Chile com o comércio do cobre¹¹. O fundo em questão, constituído com base em cobrança de um tributo governamental dos produtores de determinada *commodity* exportada, funcionaria como um elemento estabilizador tanto em época de preços altos, como, inversamente, em momentos de preços mais baixos.

1.2.3. Combater pressões inflacionárias

A elevação dos preços internacionais de certos produtos consumidos internamente pode acarretar pressões inflacionárias sérias. Os impostos sobre as exportações, nesse caso, podem ser utilizados pelos governos para controlar as variações potenciais de preço no país. Três argumentos são levantados, nessa circunstância: *i*) o imposto reduziria os preços domésticos da *commodity* taxada, acomodando parcialmente a pressão externa do preço da mesma; *ii*) em segundo lugar, a redução do preço relativo implicaria uma diminuição dos custos para as indústrias processadoras/manufatureiras que utilizam a *commodity* exportada como insumo, o que acabaria resultando em redução do preço do bem final; e *iii*) ao reduzir a renda dos exportadores no curto prazo, a imposição de uma tarifa sobre a exportação causaria um efeito desacelerador no consumo doméstico, amenizando o impacto do aumento dos preços internacionais no mercado interno.

11 O Chile criou um fundo anticíclico, financiado com base nos ingressos obtidos com a venda das matérias-primas.

Importa frisar, nesse caso específico, que o impacto nos preços internos dependerá, em grande medida, do produto exportado. No caso do Brasil, a variação do preço da soja ou do minério de ferro no mercado internacional não exercerá grande pressão inflacionária no mercado interno, podendo o aumento ser absorvido com relativa tranquilidade, já que se trata de produtos primariamente destinados à exportação. Em contrapartida, a elevação dos preços da carne bovina, do trigo e do milho, em um país como a Argentina, tenderá a pressionar fortemente a inflação, visto serem produtos que compõem a alimentação básica do país.

Os impactos da imposição de impostos sobre a exportação, podem, no entanto, desestimular a produção da *commodity* tributada no longo prazo e, dessa forma, reduzir a oferta. Essa situação poderia implicar, no longo prazo, um declínio da oferta e, conseqüentemente, um aumento do preço da *commodity* no mercado interno. A título de ilustração, ao tributar a venda externa da carne bovina e implementar um sistema de quotas, a Argentina tem assistido a um decréscimo das exportações, que não vem sendo compensado, ao contrário do desejo do governo, pelo aumento do consumo interno do produto e a estabilização dos preços domésticos. A partir de 2008, com o fim de buscar a estabilização do mercado doméstico, o país vem aplicando alguns regimes de controle de preços administrados, com efeitos questionáveis. Na prática, os efeitos dos impostos sobre a exportação para controlar pressões inflacionárias dependem, em grande medida, da estrutura do mercado interno e de sua capacidade de responder a variações de preços. Alguns países preferem recorrer a outras medidas para atenuar o efeito inflacionário das *commodities*, como reduzir as tarifas de importação de certos produtos importantes (o Brasil tem feito isso esporadicamente com o trigo, criando uma exceção temporária à TEC – Tarifa Externa Comum do MERCOSUL), ou subsidiar alimentos para grupos vulneráveis.

1.2.4. Fonte de receita governamental

O imposto sobre as exportações pode se revelar importante fonte de ingressos para alguns países em desenvolvimento, sobretudo aqueles privados de um sistema de arrecadação tributária doméstica sólido e eficaz. Estes veem no uso do imposto sobre a exportação uma fonte de receita governamental mais simples e fácil de implementar. O argumento utilizado para defender a tributação de *commodities* é o de que um imposto sobre a exportação é um instrumento mais eficiente e transparente do que outras formas de taxaço, uma vez conhecido o preço do bem no mercado internacional. Em países com uma estrutura produtiva baseada em uma ou poucas *commodities*, esse tipo de tributo seria preferível à taxaço sobre a renda e à propriedade, por exemplo.

No entanto, o uso do imposto sobre a exportação para aumentar a receita governamental está sujeito a críticas. A aplicação da tarifa também pode enfrentar problemas administrativos, além de não ser uma fonte sustentável de receita para o governo. Como os preços internacionais das *commodities* flutuam, o imposto estará sujeito às mesmas oscilações. As variações cambiais podem também contribuir para a instabilidade desse tipo de arrecadação.

Além disso, essa fonte de receita tem-se tornado cada vez menos importante para muitos países. Com base nos relatórios do TPR¹², a participação dos impostos sobre a exportação na receita governamental tem diminuído paulatinamente. Em Gana, esta participação reduziu-se de 11,4% (1998) para 2,3% (2005). Na Tailândia, a contribuição dos impostos sobre a exportação situava-se no patamar de 0,3% em relação ao total arrecadado (2005/2006). A grande exceção a essa regra é a Argentina. Entre 2002 e 2005, a receita proveniente dos impostos sobre a exportação representou 9,9% do total arrecadado pelo governo. No primeiro semestre de 2013, segundo dados do Ministério de Economia e Finanças Públicas do país platino, os impostos sobre a exportação

12 Vide Estudo de OCDE (2010).

responderam por 6,9% da arrecadação, número ainda elevado se comparado a outros países¹³. Vale notar que após a desvalorização do peso, em 2002, todas as exportações argentinas passaram a ser taxadas na exportação. Desde então, várias resoluções têm alterado o valor do imposto sobre as exportações, com aumentos significativos em alguns produtos, como a soja (35%). A partir de meados de 2006, os referidos impostos variavam entre 5% e 45% do valor FOB de determinados produtos. A participação desses impostos nas receitas totais do governo chegou, em 2008, segundo o próprio Mecon, a quase 20%.

1.2.5. Proteção à indústria de transformação

Este argumento é o mais utilizado pelos economistas considerados “desenvolvimentistas”, cuja preocupação consiste em promover o processo de industrialização do país. Ao impor barreiras às exportações das *commodities*, seja via imposto, seja via uma restrição quantitativa, o governo aumenta o custo dos produtos exportados, desestimulando as vendas externas e direcionando o bem que seria exportado para o mercado doméstico. Trata-se de um “choque” de oferta no mercado doméstico e internacional. O efeito potencial dessa medida é duplo: por um lado, ao criar um diferencial entre o preço interno (mais baixo) e o internacional (mais elevado), a indústria de transformação se beneficia ao ter acesso ao insumo barato, o que lhe confere clara vantagem comparativa; e, por outro, cria uma espécie de “mercado cativo” de bens que deixam de ser exportados nos mesmos volumes de antes para alimentar a cadeia produtiva interna¹⁴.

Os defensores dessa política acreditam que países exportadores de *commodities* se deparam com taxas de crescimento inferiores às dos países dotados de indústria forte, presente em setores estratégicos

13 Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/pormesyntasa.htm>>.

14 A taxação sobre couros e peles (*wet blue*), imposta pelo governo brasileiro no início de 2000, teve por objetivo favorecer a indústria calçadista, sobretudo do Sul do país. Os resultados são discutíveis, pois não estava claro se a proteção era realmente necessária.

da economia, em função do maior dinamismo dos últimos em relação aos primeiros. Assim, a aplicação da restrição à exportação de um bem primário acabaria conferindo uma proteção a determinada indústria, gerando externalidades positivas para muitos setores da economia. Outro argumento levantado é o efeito perverso, na saúde econômica de um país, resultante do aumento do preço internacional das *commodities*. A elevação do valor de alguns bens primários tem o efeito de atrair capitais e investimentos, valorizando o câmbio e, desta forma, reduzindo a competitividade dos produtos manufaturados e levando, em alguns casos, a uma “desindustrialização”. Trata-se de um fenômeno conhecido como a “doença holandesa”¹⁵.

No entanto, os críticos dessa política voltada para apoiar a “indústria nascente” sustentam que as restrições à exportação, seja via imposto ou quota, têm efeitos distorcivos significativos, tais como causar efeitos distributivos adversos ou piorar os termos de troca do país, caso os mercados internacionais afetados pelos preços da *commodity* taxada reajam negativamente à medida tomada. Estes podem recorrer a mercados de produtos substitutos ou comprar a *commodity* de países que não impõem restrições. Por outro lado, se o país for um importante fornecedor mundial da *commodity* em questão, a redução da oferta pode acarretar uma elevação ainda maior dos preços mundiais, com consequências nefastas sobre outros países importadores.

Do lado do mercado interno, há, igualmente, divergências sobre a eficácia de tais políticas¹⁶. A imposição de restrições acaba afetando os investimentos de longo prazo, podendo acarretar a redução da produção de determinado bem. Ao receberem um valor menor do que a cotação internacional, os produtores podem sentir-se desestimulados a produzir

15 Trata-se de um mal que se abateu sobre a Holanda em 1960, quando o aumento do preço do gás e petróleo atraiu capitais e valorizou o câmbio, criando dificuldades para a indústria local.

16 Vale aqui citar o caso de Camarões que, para estimular o desenvolvimento da indústria de processamento de madeira, obrigou que toda produção fosse feita *in loco*. Além disso, as exportações das espécies de toras autorizadas foram taxadas em 17,5% do valor FOB. (Madeira não processada) e os demais produtos, com maior valor agregado, o imposto era de 2%. Em função de dificuldades relacionadas à certificação de madeiras e outros problemas burocráticos, o projeto não foi bem-sucedido e as perdas advindas das restrições às exportações não foram compensadas pelo aumento da produção de madeira.

e realizar novos investimentos, o que gera a diminuição da oferta no longo prazo daquele produto. Na Argentina, conforme vemos em capítulo adiante, a produção de carne bovina sofreu queda gradativa, devido aos controles quantitativos e impostos sobre as exportações aplicados pelo governo. Com a queda da produção, as pressões inflacionárias sobre o preço da carne recrudesceram, obrigando o governo a intervir no mercado doméstico.

1.2.6. Combater a escalada tarifária

Os impostos sobre as exportações também se prestam a combater a escalada tarifária nos países importadores das referidas *commodities*, i.e., emprego de tarifas de importação de acordo com o grau de processamento de um produto. Com efeito, grande parte dos países desenvolvidos perseguem políticas de escalada tarifária em maior ou menor grau, com vistas a proteger sua indústria transformadora. Isso ocorre em muitos países da Europa Ocidental, mas também no Japão e nos EUA e aplica-se a vários produtos, desde café, cacau, soja, trigo até os industrializados, como celulose e minerais (de ferro, por exemplo). Os produtos derivados desses bens primários, como café solúvel, chocolate, óleo de soja, farinha de trigo, papel e aço contam com maior proteção tarifária, em contraste com os bens primários, estes isentos de tarifas de importação. A escalada pode não ser a causa, mas favorece situações como o fato da Alemanha não produzir um grão de café, mas ser um dos grandes exportadores de café solúvel ou a Suíça, sem um pé de cacau, transformar-se em um dos maiores produtores de chocolate.

A escalada tarifária em um país desenvolvido tem o potencial de prejudicar o desenvolvimento industrial do país em desenvolvimento do qual importa os produtos manufaturados e, de certa maneira, torna a economia deste país mais dependente da indústria primária. A Argentina, como vemos adiante, impõe impostos sobre as exportações em consonância com o nível de processamento do produto, usando, *inter alia*, o argumento da escalada tarifária implementada nos países compradores.

A cadeia da soja constitui o exemplo mais ilustre: os impostos sobre a soja, o farelo e o óleo são 35%, 28% e 20%, respectivamente. No Brasil, a CAMEX analisou a possibilidade de seguir o exemplo argentino e começar a taxar as exportações de soja em grão. Por trás do estudo, constava o objetivo de buscar maior grau de transformação do produto no país, em atendimento a pleito de algumas indústrias esmagadoras de soja. Por razões discutidas no capítulo 6, essa ideia não foi adiante.

Importa observar que a escalada tarifária é praticada não apenas por países desenvolvidos, mas também por países em desenvolvimento. Dependendo do caso, o diferencial na tarifa de importação é até mais pronunciado nestes do que naqueles (Piermartini, 2004). Além disso, para ser eficaz como remédio contra a escalada tarifária, o imposto deveria incidir sobre as exportações destinadas prioritariamente aos países com o maior nível de disparidade de tarifa de importação em uma mesma cadeia de produtos. Entretanto, não é o que acontece. Os países importadores que não praticam a escalada tarifária acabam sendo igualmente penalizados pelo imposto sobre a exportação.

1.3. Consequências econômicas das restrições às exportações nos países que as adotam e no comércio internacional

Para tratar das consequências econômicas das restrições às exportações, faz-se necessário levar em conta uma série de elementos. Em primeiro lugar, é importante estabelecer uma distinção entre os tipos de países que aplicam as referidas medidas. Como dito acima, na hipótese de grandes e, possivelmente, principais exportadores de *commodities* no mercado internacional, os países serão provavelmente bem-sucedidos em seus objetivos de melhorar os termos de troca, já que são considerados *price makers* no jargão internacional e têm o poder de influir no mercado mundial. No caso contrário, se os países são pequenos exportadores dos produtos em questão, os efeitos serão reduzidos, quando não inócuos, na medida em que o aumento do preço ocasionado pela aplicação da restrição levará possivelmente à redução

das exportações¹⁷. Há que se levar em conta, igualmente, o destinatário da *commodity* exportada. Se o país importador decidir tomar medidas voltadas a contra-arrestar o aumento do preço internacional de um produto sujeito à restrição à exportação, tais como aumentar as tarifas de importação (para produzir internamente o produto) ou passar a importar um produto substituto que não esteja sujeito à medida, o efeito também será reduzido.

Da mesma forma, os efeitos sobre o mercado mundial variam conforme o produto em questão. As restrições às exportações se aplicam a uma extensa gama de bens, que têm em comum, em geral, o fato de possuírem nível baixo de processamento¹⁸. A título de ilustração, não há diferenças setoriais no tratamento dado pela OMC às restrições às exportações, em contraste com o corpo de regras aplicadas tanto a produtos industrializados, como aos agropecuários, estes objeto de vários acordos específicos, como o de Agricultura, de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias ou de Barreiras Técnicas ao Comércio. Assim, são tratadas de maneira semelhante matérias-primas não essenciais ou estratégicas – como é o caso de couros e peles, tributados pelo Brasil –; alimentos (os quais podem afetar a segurança alimentar em países importadores líquidos); produtos minerais (alguns dos quais concentrados em poucos países e essenciais para as indústrias de ponta) e, finalmente, produtos energéticos (que podem também causar problemas de insegurança energética para países importadores líquidos).

O impacto, sobre o comércio internacional, de restrições aplicadas à exportação dos bens vai variar de acordo com a especificidade de cada setor, do número de países produtores e de sua participação no mercado de determinado produto. Assim, se houver um número elevado de países exportadores de certos alimentos, com *market share* significativa, a efetividade das restrições dependerá da coordenação que se puder estabelecer entre eles. Os alimentos, por sua vez, estão sujeitos

17 Os países importadores passariam a comprar de outros países, que não apliquem a mesma restrição.

18 A Argentina seria uma exceção já que taxa igualmente a exportação de produtos industrializados.

a variações cíclicas meteorológicas, o que traz impactos significativos sobre as safras e a produção mundial total. A aplicação de uma eventual restrição sobre a venda de certo produto agrícola ao exterior poderá ter maior ou menor efeito conforme for sua produção mundial total no período em questão. Os produtos minerais, em contraste, não estão sujeitos a condições climáticas, mas se situam em número reduzido de países, o que aumenta o poder oligopolístico dos países produtores e exportadores. Desta forma, o impacto da medida está relacionado ao peso do país do bem sujeito à restrição à exportação e ao tipo de produto em questão.

A análise que segue toma por base o estudo da OCDE mencionado anteriormente (OCDE, 2010, p. 62) e tem por objetivo construir um modelo teórico para medir o impacto do imposto sobre as exportações de *commodities*, na hipótese de o país ser um pequeno ou grande exportador do bem transacionado. Basicamente, a aplicação de um imposto sobre a exportação por um país com volume baixo de vendas ao exterior não opera nenhuma mudança substantiva nos preços internacionais. No entanto, quando um importante país exportador modifica o volume vendido ao exterior, ele pode, sim, influenciar os preços internacionais.

Vale observar que, dentre as restrições às exportações, o imposto sobre as exportações é o mais comum. Estes podem tomar várias formas, como uma taxa *ad valorem* (definida como um percentual sobre o valor de determinado produto), uma taxa específica (valor fixo pago sobre cada unidade do produto) e uma taxa progressiva (proporcional ao valor do produto vendido – elevado quando o preço é elevado e baixo quando este diminui). O imposto sobre a exportação acabou sendo o instrumento de política comercial mais adotado, dada a receita gerada para o governo e a relativa simplicidade na implementação. Por esta razão, como dito anteriormente, o presente estudo foca sobretudo nessa medida.

Quando um país grande – no sentido de que possui uma fatia significativa da produção mundial de determinado produto – aplica o imposto sobre a exportação, ele pressionará a cotação internacional

para cima. O imposto ou a proibição sobre a exportação acarretará a redução do preço doméstico, aumentará o preço internacional e diminuirá o volume comercializado. Para entender o mecanismo, a título de ilustração, tomemos a União Europeia na condição de um importante exportador de açúcar, podendo influenciar os preços internacionais. Se ela impuser um imposto sobre a exportação de açúcar, passará a ser mais caro para os exportadores venderem seu produto ao mercado externo. Logo, a oferta de açúcar no mercado internacional cairá e os preços, conseqüentemente, aumentarão. Considerando a condição da União Europeia de grande produtor no mercado mundial de açúcar, o preço do açúcar tanto produzido no resto do mundo, como importado da União Europeia aumentará. No entanto, os preços mais elevados acabarão reduzindo a demanda mundial do produto agrícola. A diminuição das vendas de açúcar da União Europeia para o mundo direcionará a oferta do produto para o mercado europeu, onde os preços cairão (Piermartini, 2004).

Por outro lado, quando um pequeno país aplica o imposto sobre a exportação, os produtores domésticos preferem suprir o mercado interno (que não sofre a taxaço) a vender ao mercado externo (que é taxado). A maior oferta do produto em questão no mercado interno leva a uma redução do preço doméstico. Paralelamente, o menor volume vendido no mercado internacional será pouco significativo, não afetando, portanto, o preço internacional do produto. Não haverá, neste caso, ganhos nos termos de troca, já que os preços internacionais permanecem inalterados. Assim sendo, para os países pequenos que aplicam imposto sobre a exportação, os custos superam largamente os benefícios.

Além dos termos de troca, há que se considerar também os efeitos sobre a eficiência produtiva¹⁹. Se um grande país exportador aplicar um imposto sobre a exportação, haverá perda de eficiência para ambos

19 Termo utilizado por Piermartini para denominar as eventuais perdas e ganhos entre os principais agentes produtivos.

países exportadores e importadores e uma melhora nos termos de troca para o país exportador. O país importador, entretanto, sai prejudicado nos termos de troca. Do lado doméstico, o imposto sobre a exportação afeta tanto produtores como consumidores. No país exportador, os consumidores domésticos se beneficiam dos preços mais baixos e aumentam seu consumo, mas o custo será pago pelos produtores, que verão seus ingressos diminuir e se verão desestimulados a produzir. Do lado do país importador, o imposto sobre a exportação incentivará produtores a produzir domesticamente o que os consumidores adquiriam anteriormente por um preço menor do país exportador. Distorções de consumo se expressam pelo fato que, com o imposto, ocorre um aumento do consumo doméstico do produto taxado no país exportador (dado o preço mais baixo), em contraste com a redução do consumo no país importador.

À luz do exposto acima, pode-se dizer que a aplicação de um imposto sobre a exportação por um grande país exportador pode, eventualmente, trazer benefícios. Há efeitos positivos e negativos. Positivos do lado dos termos de troca, mas negativos do lado da eficiência produtiva. Logo, o cômputo total, em termos de ganhos para o país, pode ser positivo ou negativo, a depender de como são analisados todos os fatores em jogo. No caso do grande país exportador, os eventuais benefícios dependem da melhora dos termos de troca, expressa em função do aumento significativo ou não dos preços internacionais. Já no país pequeno e no país importador, não haverá ganhos, nem do lado da melhora dos termos de troca, nem da eficiência produtiva.

Em termos gerais, tomando o equilíbrio no consumo e produção mundiais do produto taxado, os resultados tendem também a ser negativos. Os ganhos nos termos de troca do grande país exportador equivalem às perdas dos termos de troca dos países importadores. Estes passam a arcar com perdas de eficiência produtiva na medida em que deverão substituir as importações mais baratas por produtos mais caros produzidos localmente. Ao passo que os pequenos países

exportadores, na condição de *price takers*, poderiam acompanhar e se beneficiar do movimento altista provocado pelo grande país exportador, mas perderiam se agirem sozinhos, na medida em que não obteriam melhora nos termos de troca, nem lograriam a eficiência produtiva internamente.

Como dito anteriormente, os efeitos do imposto sobre a exportação podem ser considerados eventualmente positivos para o país exportador, mas são certamente nocivos para o pequeno país exportador e o país importador. No âmbito da política econômica doméstica, contudo, os eventuais ganhos e perdas são distribuídos de forma desigual entre os vários agentes produtivos. É interessante, portanto, analisar o impacto sobre consumidores, produtores e outros agentes da cadeia produtiva do produto cuja exportação é taxada.

Em um grande país exportador, reiterando o que foi dito acima, a aplicação de um imposto sobre a exportação leva a uma redução da produção doméstica e à diminuição das exportações e conseqüente aumento dos preços internacionais. Os consumidores se beneficiam dos preços domésticos mais baixos e passam a ter maior poder aquisitivo para a compra do produto em questão. Por outro lado, os produtores perdem, já que sua renda é reduzida. O governo, por seu turno, vê sua receita aumentar graças à contribuição do imposto sobre a exportação, podendo destinar parte ou a totalidade da renda a certos programas sociais. Assim, a receita é transferida dos produtores e exportadores para os consumidores e o governo e os grupos sociais eventualmente beneficiados por este.

No país importador, os consumidores se veem prejudicados, já que ambos os preços do produto importado, como o produzido domesticamente aumentam. No entanto, os produtores locais se veem beneficiados, em função dos preços mais elevados que levam a um aumento da produção, à criação de emprego no setor do produto taxado pelo imposto e a um aumento do número de empresas envolvidas com

essa atividade. Desta forma, ao contrário do grande país exportador, a redistribuição da renda se dará dos consumidores para os produtores.

Por fim, no caso de um pequeno país taxar a exportação de determinado produto, os preços internos da *commodity* ficarão abaixo de sua cotação internacional, mas não influenciarão esta última, que permanecerá inalterada. Neste caso, os produtores domésticos pagarão as consequências da aplicação do imposto, pois não poderão repassar os custos para os consumidores nos países importadores. Haverá, nessa circunstância, uma redistribuição do ingresso dos produtores para os consumidores.

O imposto sobre a exportação produzirá impactos, não só sobre produtos taxados, mas também naqueles considerados substitutos da *commodity* taxada ou complementares. Afetará, igualmente, toda a cadeia produtiva do produto objeto do imposto. Suponhamos, por exemplo, que um país imponha um imposto sobre a exportação de café. Logo, como visto, o preço doméstico deste cairá, gerando um aumento da demanda. Como consequência, a demanda do bem substituto, digamos o chá, poderá reduzir-se já que seu preço permanecerá inalterado. A indústria do chá sairá prejudicada, em contraste com os ganhos auferidos pela cadeia industrial relacionada ao café (máquinas de café expresso, serviços, *marketing*, etc).

Do lado da cadeia em geral, não há dúvida de que o imposto sobre a exportação beneficiará o setor processador do produto taxado. Ao reduzir os preços domésticos, o setor industrial será efetivamente subsidiado, pois passará a ter acesso ao produto primário a um preço inferior à cotação internacional. Assim, a aplicação do imposto provocará a transferência da renda do setor primário/exportador ao setor industrial. A produção primária do bem taxado será desestimulada, o nível do emprego no setor é afetado e os ganhos, em geral, são reduzidos. Por outro lado, o setor industrial, mantido o suprimento da matéria-prima, beneficiar-se-á dos preços mais baixos dos insumos primários e ganhará

maior competitividade no mercado doméstico e internacional, podendo expandir sua produção.

A título de ilustração, vale notar que, no Brasil, verifica-se tensão entre o setor primário e o processador em algumas cadeias, como a soja, o couro e o algodão. No caso da soja, em particular, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE – pleiteou, no passado, taxar a exportação da soja em grão, com vistas a estimular a produção de farelo e óleo de soja, internamente e, eventualmente, agregar valor nas exportações da cadeia. No entanto, como se vê mais à frente, um dos graves problemas a afetar a indústria não é tanto a facilidade em exportar soja em grão e, sim, a localização da produção, hoje mais concentrada no Centro-Oeste do país, o que dificulta o transporte até os grandes centros processadores, situados na grande São Paulo. Acresce-se que a distância entre a região produtora e os portos acaba onerando, igualmente, a exportação para os principais destinos consumidores. Outro fator, inserido no chamado “custo Brasil”, refere-se ao ICMS, cobrado nos diversos estados, e que acaba tornando a soja mais cara ao chegar à indústria processadora. Caso eliminados esses entraves, a indústria transformadora da soja passaria a ter acesso facilitado ao insumo primário, obtendo claros ganhos de competitividade. Não se sabe, portanto, se a eventual aplicação do imposto sobre a exportação da soja conferiria maior produtividade para o setor industrial.

Tomando-se o mesmo produto – soja –, na Argentina, vemos que o fator “localização” da produção não constitui um problema. A maior parte das plantações de soja situa-se em províncias relativamente próximas da costa (Buenos Aires, Santa Fé) ou que contam com escoamento hidroviário facilitado até o Porto da Bacia do Prata (Córdoba, La Pampa). A aplicação do imposto inversamente proporcional ao grau de processamento sobre a exportação dos produtos da cadeia – soja em grão, farelo e óleo –, desde o início da década de 2000, produziu impactos sérios, mas não a ponto de causar uma redução da área plantada. O estudo de caso da Argentina, como analisado em capítulo posterior, é

interessante, pois sinaliza que a teoria geral concebida nos últimos anos, embora represente um balizador importante, nem sempre contempla todos os fatores em jogo. A depender das circunstâncias de cada país e/ou região, a regra pode ou não comprovar sua validade na prática.

Tomando os casos acima como exemplo, pode-se afirmar que o impacto do imposto sobre a exportação sobre a economia é complexo e não está limitado apenas ao mercado do produto taxado ou ao país que impõe a medida. Há ganhadores e perdedores no âmbito do país que aplica a medida e fora dele. Além disso, perdedores e ganhadores podem mudar ao longo do tempo, a depender dos fatores conjunturais dos contextos internos e internacionais.

Outro fator a ser levado em conta é a elasticidade do comércio do produto objeto do imposto sobre a exportação. A elasticidade da demanda mundial, em relação à oferta dos países exportadores de determinado bem, é crucial para o êxito de medidas de restrição às vendas externas²⁰ (Piermartini, 2004). Por exemplo, os pequenos países, não formadores de preço no mercado internacional, enfrentam uma situação de demanda completamente elástica – se eles aumentarem os preços de determinada *commodity* acima de um certo nível, suas exportações seriam reduzidas a zero, já que os compradores estrangeiros passariam a comprar de outros fornecedores. Neste caso, os produtores domésticos arcariam com as consequências da aplicação do imposto sobre a exportação.

No entanto, há vários fatores a influenciar a elasticidade da demanda e da oferta²¹. A elasticidade da demanda será principalmente determinada pela existência de produtos substitutos, seus preços e as preferências do consumidor. De uma maneira geral, no longo prazo, à

20 Segundo Roberta Piermartini, a elasticidade da demanda é definida pela queda percentual da quantidade demandada de um determinado produto na medida em que seu preço aumenta por um por cento. Alta elasticidade guarda relação com a oscilação da demanda conforme varia o preço. A elasticidade perfeita da demanda possui uma elasticidade igual ao infinito – significa que qualquer pequena variação no preço resulta na queda da demanda até zero (se o preço aumenta) ou, inversamente, na demanda infinita (se o preço diminui).

21 Ainda segundo Piermartini, a elasticidade da oferta é definida pelo aumento percentual na quantidade produzida de um bem, na medida em que seu preço aumenta em um por cento.

medida que novos produtos substitutos surgem no mercado ou que as preferências dos consumidores sejam modificadas, a demanda mundial por uma *commodity* específica torna-se mais elástica. Portanto, a confirmar-se esta tendência, o custo do imposto sobre a exportação recai sobre os produtores e não mais sobre os consumidores estrangeiros. Interessante notar, igualmente, a característica do mercado mundial de *commodities*: a oferta acaba tornando-se, de certa forma, inelástica em relação à variação de preços. Com efeito, as ocorrências climáticas (como safras generosas ou desastrosas), as inovações tecnológicas (como novos pesticidas ou fertilizantes) e o uso de estoques independem das condições mercadológicas e acabam ajustando a produção em sintonia com a demanda mundial.

É importante salientar que, ao longo do tempo, ambas demanda e oferta tendem a tornar-se mais elásticas, conforme o mercado se ajusta a novas circunstâncias, como introdução de novos produtos, surgimento de preferências distintas por parte dos consumidores ou o desenvolvimento de outras tecnologias. Neste caso, o imposto sobre a exportação perde parte de sua eficácia nos propósitos definidos na política comercial do país exportador.

Vale observar, ainda, a título de comparação e de compreensão do mecanismo em jogo, que, da mesma forma que um grande país exportador logra influenciar o mercado ao aplicar o imposto sobre a exportação de uma *commodity*, o grande país importador também pode afetar os preços mundiais ao aplicar ou aumentar a tarifa de importação sobre determinado produto. Seria o “outro lado da moeda” dos efeitos decorrentes da política de taxar as exportações (OCDE, 2010). Há uma assimetria nos impactos da política comercial entre os países grandes que podem obter ganhos em sua renda ao aplicar imposto sobre a exportação, quando são exportadores, ou aumentar as tarifas, quando são importadores, e os pequenos países, que não podem influenciar os preços mundiais ao mudar sua política comercial.

Quando um grande país importador aplica uma barreira à importação de um bem, suponhamos aveia, a demanda mundial pelo cereal reduzir-se-á, já que o citado país tem significativo *market share* da demanda internacional. Conseqüentemente, na hipótese de a oferta no mercado internacional permanecer inalterada, os preços mundiais de aveia também declinarão, uma vez que o país importador deixará de comprar de seus fornecedores habituais. Ao ter acesso à aveia mais barata, o país importador melhorará seus termos de troca e a renda melhorará, desde que o volume de comércio não seja muito reduzido. O mesmo mecanismo ocorre com o grande país exportador quando ele aumenta o imposto sobre a exportação, digamos de girassol. Ao reduzir a oferta mundial da oleaginosa, o preço internacional subirá e os termos de troca para este país melhorarão.

De forma esquemática, quando um grande país importador introduz ou aumenta a tarifa de um determinado produto, ocorrem quatro mecanismos:

- a. um efeito substitutivo sobre o consumo doméstico – o aumento da tarifa leva a um aumento do preço do bem, que, por sua vez, reduz o consumo doméstico deste produto em favor de outros produtos substitutos;
- b. um efeito substitutivo sobre a produção doméstica – o aumento da tarifa acarreta o aumento do preço interno do bem, situação que passa a estimular a produção doméstica deste mesmo produto em detrimento de outros produtos;
- c. um impacto sobre o preço mundial – ao reduzir a demanda mundial pelo produto, o aumento da tarifa reduz também sua cotação internacional, o que implica uma melhora dos termos de troca para o país importador; e
- d. um efeito multiplicador – o aumento da renda gerada pela melhora nos termos de troca alimenta a demanda por

importações do produto, o que, por sua vez, eleva a receita auferida pela aplicação da tarifa, com efeitos positivos sobre a renda geral.

Tomando, agora, o exemplo do grande país exportador, o imposto sobre a venda externa acarreta quatro consequências:

- a. um efeito substitutivo sobre o consumo doméstico – o imposto sobre a exportação de determinado produto leva a uma redução do preço doméstico, o que leva, por sua vez, a um aumento do consumo interno do mesmo produto. Trata-se do argumento em favor da segurança alimentar;
- b. um efeito substitutivo sobre a produção doméstica – em um segundo momento, o imposto sobre a exportação de certos produtos leva a uma redução de sua produção doméstica, devido à diminuição dos preços internos²²;
- c. um impacto sobre os preços mundiais – o imposto sobre a exportação de determinado produto acarreta um aumento do preço mundial, com efeitos positivos sobre os termos de troca do grande país exportador, já que este detém parcela significativa do mercado;
- d. um efeito “reducionista” – a melhora nos termos de troca aumenta a renda real, que leva a um incremento da demanda doméstica do bem exportado (cujo preço foi reduzido internamente), o que, por sua vez, leva a uma diminuição da oferta exportadora e consequente perda de arrecadação

22 Chama a atenção, contudo, que os impostos sobre a exportação de várias *commodities* aplicados pelo governo argentino não ocasionaram a redução da área plantada. Isso se deve, muito provavelmente, à elevada cotação internacional desses produtos durante um período prolongado, aliado ao aumento da produtividade logrado pelo produtor argentino.

fiscal. Deste círculo vicioso resulta, por fim, algumas vezes e ironicamente, o declínio da renda real.

Assim, chega-se à conclusão que a aplicação de impostos sobre a exportação e a imposição de tarifas de importação apresentam fortes semelhanças. Pode-se dizer, inclusive, que são equivalentes em matéria de seu impacto no mercado mundial, tomando-se os preços internacionais e a renda gerada para ambos países importadores e exportadores. Além disso, as duas políticas comerciais estão relacionadas. Um grande país exportador pode introduzir um imposto sobre a exportação, com vistas a reduzir o preço doméstico de determinado produto e, concomitantemente, aumentar a cotação internacional do mesmo. Da mesma forma, um grande país importador pode obter esse mesmo efeito – redução dos preços internos – ao reduzir as tarifas de importação deste bem. Ambas medidas produzem o efeito de elevar ou reduzir os preços internacionais do produto em tela.

É interessante observar, como é visto no próximo capítulo, que o comércio mundial, ao longo da história do capitalismo, tem-se caracterizado por um viés protecionista, na medida em que o estado-nação sempre buscou incentivar a indústria local, em detrimento das importações provenientes de outros países. Ao privilegiar certos setores, sobretudo recentemente a produção e comercialização de produtos agropecuários, com o objetivo de melhorar os termos de troca, os países que adotam essa política comercial protecionista têm consciência das distorções causadas na economia mundial e internamente. No entanto, não obstante o elevado número de rodadas de negociações comerciais desde a criação do GATT, essas medidas protecionistas permanecem praticamente intocadas, continuando a gerar sérias distorções que impactam, particularmente, os pequenos e grandes exportadores de *commodities* agrícolas.

A introdução, nos últimos anos, de medidas restritivas à exportação, principalmente por países em desenvolvimento, tem sido consistentemente questionada nos foros mundiais pelos grandes países

importadores das *commodities* objeto das citadas medidas. Não deixa de causar surpresa, portanto, como exposto acima, que a justificativa para erigir barreiras contra as exportações se sustente nos mesmos argumentos adotados pelos grandes países importadores que buscam proteger seus mercados. Os ganhos auferidos com a melhora nos termos de troca são equivalentes, beneficiando aqueles países que aplicam as medidas tanto restritivas às exportações, como às importações.



Capítulo 2

Contexto histórico – as restrições às exportações desde a criação do GATT até a fundação da OMC e o processo negociador da Rodada Doha

Neste capítulo, é analisado o contexto histórico, durante o século XX, que deu origem à criação do GATT, em 1947, e, algumas décadas depois, à fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, como desfecho da Rodada Uruguai. As disciplinas do GATT sobre restrições às exportações, consideradas excessivamente flexíveis por muitos especialistas, são fruto do clima predominante da época do pós-guerra, em que a principal preocupação consistia em buscar matizar a tendência ao mercantilismo adotado por muitos países, criando regras e compromissos que assegurassem a redução do protecionismo. As rodadas posteriores à criação do GATT – Genebra, Annecy, Torquay, Genebra outra vez, Dillon, Kennedy e Tóquio – aperfeiçoaram algumas disciplinas, ao mesmo tempo em que introduziram novas regras, sem, no entanto, modificar os artigos relativos às restrições às exportações.

Por fim, vemos que a Rodada Uruguai, propiciou, além do estabelecimento da OMC, uma promessa desde os tempos da Carta de Havana, a introdução de disciplinas e compromissos de redução tarifária e de medidas de apoio interno sobre o comércio agropecuário, uma conquista para o Sistema Multilateral do Comércio, em geral, e os países em desenvolvimento, em particular, na qualidade de importantes

exportadores de produtos primários. Contudo, esta última grande negociação multilateral não trouxe nenhuma modificação relativa às regras sobre restrições às exportações. A literatura especializada sobre as rodadas comerciais, publicada até meados dos anos 90, sequer menciona o tema. Limita-se a comentar e analisar os novos temas que surgiram e o aprofundamento dos compromissos em matéria de acesso a mercado.

Com o lançamento da Rodada Doha, em 2001 e o mundo em um cenário de consolidação de grandes e importantes exportadores de matérias-primas, começaram a surgir as primeiras iniciativas de se buscar regras mais rigorosas em matéria de aplicação de restrições às exportações e, eventualmente, de compromissos para sua redução e, eventual, eliminação. A crise financeira de 2008 acarretou, como se sabe, o aumento vertiginoso dos preços internacionais das *commodities*, o que levou alguns países a adotarem restrições a suas exportações, enquanto outros aprofundavam as medidas já criadas em anos anteriores. Esse movimento foi acompanhado de uma reação, por parte de alguns países desenvolvidos agrupados no âmbito do G20, de contrarrestar essa tendência. Os estudos da FAO sobre as perspectivas para o desenvolvimento e expansão da atividade agrícola no mundo foram cruciais para alimentar as preocupações em torno dos obstáculos às vendas de produtos primários.

2.1. Criação do GATT

Os eventos traumáticos dos anos 20 e 30, logo após a Primeira Guerra Mundial, ajudam a explicar a origem do GATT. O período de entre guerras foi marcado por grande instabilidade política e econômica, aprofundada pela Depressão de 1930 e o crescimento do fascismo (Irwin; Mavroidis; Sykes, 2009, p. 5). Após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se o desejo de evitar que o horror do conflito se repetisse. Esse sentimento, associado à posição dos EUA que deixava de ser isolacionista, contribuiu para que as potências de então passassem a perseguir uma política de maior cooperação internacional em matéria econômica.

Historicamente, vale lembrar, o mundo sempre se baseou em uma visão mercantilista acerca do comércio internacional. A base ideológica da política mercantilista, como sabemos, é a de maximizar as exportações e minimizar as importações com vistas a acumular reservas cambiais, na forma de ouro ou prata (Hoekman; Kostecki, 1997, p. 2). Durante os séculos XVIII e XIX, o mercantilismo era alimentado, em nível político, pelo nacionalismo. Predominava a noção de que o acúmulo de reservas, obtidas graças aos *superavits* comerciais, estava associado ao poder político. Assim, os governos buscavam a promoção de exportações e restrições de importações, mediante quotas, tarifas, embargos ou medidas administrativas. Os argumentos dos grandes economistas do período, como Adam Smith e David Ricardo, a respeito dos benefícios do livre comércio e desvantagens das práticas mercantilistas não convenciam os governos desta época.

Apesar dessa tendência, alguns países europeus, em especial França e Reino Unido, passaram a celebrar, a partir da segunda metade do século XIX, acordos comerciais bilaterais, que contemplavam a cláusula de “nação mais favorecida” (os benefícios das reduções tarifárias eram estendidos a terceiros). Durante a década de 1860, a França tinha concluído acordos dessa natureza com a maioria dos grandes parceiros comerciais europeus, com a exceção da Rússia, e com os EUA. Como resultado desses acordos, as barreiras comerciais foram substancialmente reduzidas, o comércio internacional cresceu e a economia mundial deste período se tornou muito mais integrada.

Desta forma, até a 1ª Grande Guerra, o mundo se beneficiou de um período de prosperidade econômica, caracterizado por tarifas médias no comércio internacional e um sistema monetário estável – o padrão-ouro. Após a Primeira Guerra Mundial, a recuperação econômica ocorreu de forma lenta, mas as tarifas alfandegárias se mantiveram em um patamar superior ao período anterior ao conflito. O Reino Unido, por exemplo, principal potência da época, somente retomou o padrão-ouro em 1925, enquanto outros países tardaram ainda mais tempo para retomar a conversibilidade de suas moedas.

A lenta recuperação foi então interrompida pela Depressão de 1930, que deu início a uma onda protecionista, com severas consequências no comércio internacional. A recessão dos anos 30, embora tenha sua raiz em fatores financeiros e monetários, foi exacerbada por políticas protecionistas, voltadas para à proteção do mercado interno e dos postos de trabalho. Os EUA lideraram o movimento protecionista, com o Ato Comercial Hawley-Smoot, que, com a justificativa, a princípio, de aumentar a proteção a seus produtores agrícolas, levou a um patamar ainda mais elevado as tarifas já altas, tendência seguida, posteriormente, por outros países. A média das tarifas dos EUA se elevou de 38 para 52%, como resultado da implementação da medida.

Na esteira do movimento protecionista, Canadá, Espanha, Itália e Suíça adotaram medidas similares com o objetivo de retaliar contra o país norte-americano. Até o Reino Unido, tradicionalmente liberal em matéria comercial, impôs aumento de tarifas em 1932, chamadas “emergenciais” (Irwin; Mavroidis, Sykes, 2009, p. 6). A França, por sua vez, impôs quotas de importação e restrições comerciais, de modo a assegurar resultado positivo na balança de pagamentos e estimular a atividade econômica interna.

Os anos 30 também testemunharam os arranjos comerciais discriminatórios, concluídos tanto por razões econômicas, como políticas. Liderado pelo Reino Unido e suas ex-colônias, o esquema consistia na concessão de preferências tarifárias entre eles (tarifas menores), em contraste com tarifas mais altas para os países extrazona, em arranjo muito parecido aos atuais acordos regionais de livre comércio. Eram as chamadas “preferências imperiais” em alusão à influência exercida pelo Reino Unido, tido como a potência dominante da época. Vale ressaltar que, paralelamente a este esquema dominado pelos britânicos, a Alemanha nazista também conduziu uma série de acordos bilaterais de preferências comerciais com alguns países da Europa Central, criando, assim, outro bloco comercial. Do lado asiático, o Japão não ficava atrás,

tratando de atrair, para sua esfera de influência, os países da região, celebrando acordos bilaterais de comércio em base preferencial.

As práticas protecionistas e discriminatórias do início do século resultaram na contração do comércio mundial. Além disso, e pior ainda, causaram um sério dano ao sistema multilateral de comércio e de pagamentos estabelecido desde os anos 20 e que tanto ajudara a economia mundial deste período. Estatísticas coletadas por Norbom, em 1962 (Irwin, 2009, p. 7), demonstram que, embora as exportações mundiais, entre 1900 e 1920, tenham crescido mais que a produção mundial, elas caíram significativamente, no início da década de 30, em função das pesadas restrições ao comércio. Em 1938, segundo Irwin, o comércio mundial se situava abaixo do pico alcançado em 1929, o que dificultou a recuperação da Grande Depressão durante a década de 30.

Nesse contexto de recrudescimento do protecionismo, importa destacar o papel crucial desempenhado pelos EUA, no sentido de reverter as práticas protecionistas da época. Embora tenha liderado o movimento protecionista no início dos anos 30, os EUA tomaram a liderança, em meados dessa década, no sentido de reduzir as barreiras comerciais. Ciente de que não poderia agir unilateralmente, durante a Depressão de 30, buscou convencer outros países acerca da importância de diminuir as práticas protecionistas. Em 1934, o Congresso norte-americano aprovou o “Acordo sobre Reciprocidade Comercial” (*Reciprocal Trade Agreement Act – RTAA*), pelo qual o presidente teria o direito de reduzir as tarifas até 50%, no contexto de acordos comerciais bilaterais que contivessem a cláusula da “Nação Mais Favorecida” (NMF, mais tarde, um dos fundamentos do GATT).

O RTAA inaugurou uma nova fase na política comercial norte-americana, na medida em que impulsionou o país na direção de um maior liberalismo e abertura em relação aos demais países. Pela nova lei, o Congresso norte-americano cedeu ao Executivo a autoridade para legislar e negociar tarifas sobre produtos específicos. O Congresso se limitava, a partir de então, a aprovar ou não a continuação do RTAA,

o qual, permitia, ainda, que os novos acordos de redução tarifária contassem com maioria simples para aprovação no Congresso, em lugar de 2/3 no Senado. Os exportadores dos EUA ganharam maior poder de barganha e começaram a organizar-se de maneira mais consistente junto ao Congresso, equiparando-se ao *lobby* tradicionalmente exercido pelos produtores domésticos que competiam com os produtos importados e advogavam por uma proteção tarifária maior.

A grande figura por trás dessa mudança radical na política comercial norte-americana foi, sem sombra de dúvida, Cordell Hull, secretário de estado do presidente Roosevelt. Ele lutou pela liberalização comercial, combateu as “preferências imperiais”, negociou acordos de livre comércio com vários países (a começar por Canadá e Reino Unido) e condenou práticas protecionistas. Em grande parte, devido ao ativismo negociador de Hull, até o fim de 1939, os EUA já tinham concluído acordos comerciais com 22 países. Embora o impacto desses acordos fosse modesto, eles projetaram a base legal de um futuro acordo multilateral, a exemplo da inclusão da cláusula NMF, taxas internas, quotas de importação, controles de câmbio, monopólios e compras governamentais, retirada e modificação de concessões, salvaguardas, exceções ao tratamento de NMF, entre outras (Irwin; Mavroidis, Sykes, 2009, p. 12). Assim, o GATT não surgiu do nada, tendo sido o resultado e a continuação dos esforços empreendidos nos anos 30, liderados pelo governo dos EUA.

Com o início da Segunda Guerra Mundial, em 1939, e a queda da França, em junho de 1940, os EUA reforçaram a ajuda econômica ao Reino Unido, sem nenhuma contrapartida financeira, mediante o *Land Lease Act* de 1941, o qual estipulava que o governo britânico se comprometeria a dar, em troca, “um benefício direto ou indireto que o presidente dos EUA considerasse satisfatório” (Irwin, 2009, p. 12). Isso conferiu aos EUA enorme poder de influenciar a política comercial britânica. Uma das primeiras demandas norte-americanas, como era de se prever, consistiu na eliminação das “preferências imperiais”. Os EUA

já objetivavam, com essa proposta, começar a desenhar o futuro sistema multilateral de comércio. Neste mesmo ano, Cordell Hull apresentou a John Maynard Keynes, então secretário do Tesouro britânico, um rascunho do Acordo de Ajuda Econômica, na qual se requisitava o Reino Unido a não praticar ato discriminatório contra os EUA²³.

A reação britânica, na figura de Keynes, foi enérgica. O funcionário britânico percebeu que os EUA se valiam da posição de relativa fragilidade do Reino Unido, devido à dependência financeira e econômica do aliado norte-americano durante a guerra, para forçar obrigações unilaterais, como a eliminação das preferências imperiais, de crucial importância para o país europeu. Chamou a proposta norte-americana de “lunática” (Harrod, 1951, p. 512), ao introduzir a posição ideológica centrada em um maior liberalismo econômico e na redução do intervencionismo do estado, o que ele não considerava conveniente para o cenário do pós-guerra. Com efeito, Keynes acreditava na manutenção de certos controles governamentais no comércio internacional. Defendia, igualmente, que o planejamento econômico estatal era necessário para assegurar o pleno emprego após a guerra.

Em agosto de 1941, o assunto foi tratado pelo próprio presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, e o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, por ocasião de um encontro bilateral destinado a falar sobre o propósito da guerra contra o fascismo e os princípios a serem seguidos no pós-guerra. Os dois mandatários discutiram então os termos do que viria a ser o “Acordo Atlântico”, base futura do Sistema Multilateral do Comércio. Neste, os ingleses perseguiam uma linguagem mais flexível²⁴, em contraposição aos norte-americanos que exigiam a eliminação das preferências imperiais comerciais e de qualquer discriminação entre

23 O esboço do artigo VII da proposta estipulava: “The terms and conditions upon which the United Kingdom receives defense aid from the United States of America and the benefits to be received by the United States of America in return therefore, as finally determined, shall be such as to not burden commerce between the two countries but to promote mutually advantageous economic relations; they shall provide against discrimination in either the United States and the United Kingdom; against the importation of any product originating in the other country; and they shall provide for the formulation of measures for the achievement of these ends”.

24 “The two countries would strive to bring about a fair and equitable distribution of essential produce... between the nations of the world” (Irwin, 2009, p.16).

os dois países²⁵. De certa forma, era compreensível a resistência de Churchill na medida em que os acordos de Ottawa, que continham essas preferências, conferiam tarifas mais baixas aos países da esfera de influência britânica (basicamente colônias e ex-colônias), com vistas a assegurar o abastecimento de matérias-primas pelo Reino Unido e, inversamente, garantir que estes comprassem os produtos manufaturados ingleses.

As divergências entre Churchill e Roosevelt sobre as “preferências imperiais” persistiram durante muitos meses. Finalmente, após difíceis negociações, ambos os EUA e o Reino Unido chegaram a um consenso que permitiu a assinatura do Acordo de Ajuda Mútua, em Washington, em fevereiro de 1942. Nele, o citado artigo VII determinava claramente que os dois países se comprometiam com: “[...] the elimination of all forms of discriminatory treatment in international commerce, and to the reduction of tariffs and other trade barriers [...]” (Irwin, 2009, p. 21).

A conclusão das negociações em torno do artigo VII selou enfim o que se poderia chamar a pedra fundamental do futuro acordo sobre o sistema multilateral de comércio. No entanto, apesar dos termos precisos sobre o tratamento não discriminatório contido no texto, persistiram diferentes interpretações entre EUA e Reino Unido sobre o alcance real do compromisso assumido. Para os EUA, os britânicos tinham se comprometido a eliminar as “preferências imperiais”. Para o Reino Unido, contudo, eles tinham meramente concordado em começar a negociar as “preferências imperiais”, as quais seriam objeto de acordo no futuro, uma vez consultados os países sob influência britânica. Essas diferentes interpretações se mantiveram até o final das negociações sobre o GATT, em 1947, em Genebra.

As negociações que seguiram centraram-se nas linhas mestras e gerais dos sistema monetário internacional e relações comerciais do pós-guerra. Os britânicos saíram na frente com uma proposta sobre

25 “[...] The two countries would pursue “the elimination of any discrimination” (*id. ibid.*).

a necessidade de um regime baseado em moedas conversíveis e uma convenção multilateral sobre comércio²⁶. Esta última seria baseada em três princípios: *i*) aberto a todos os estados que adotassem as obrigações de membro; *ii*) impossibilidade de aplicar preferências ou discriminação (exceto as “preferências imperiais”) entre os participantes; e *iii*) compromisso de remover alguns obstáculos ao comércio e reduzir a um nível mínimo o grau de proteção conferida aos produtores domésticos contra os produtos importados de um membro da União (Irwin, 2009, p. 29). Depurada, a proposta britânica evoluiu, mais tarde, para os seguintes compromissos: *i*) fortes reduções tarifárias multilaterais; *ii*) eliminação, em três anos, de todas as restrições quantitativas de importação; e *iii*) corte nas preferências existentes e proibição de se criar novas preferências.

Vale notar que, nesses anos de conflito armado, o Reino Unido se encontrava bastante debilitado e com sérios problemas de balanço de pagamento. A situação comercial do país estava muito desequilibrada, com queda acentuada das exportações em comparação com o aumento das importações. Por essa razão, o governo britânico não queria abrir mão do recurso às restrições às importações, sobretudo às de natureza quantitativa, pleiteando uma fase transitória de adaptação. A situação dos EUA, em contraste, era muito mais confortável, já que o país fora poupado, de certa forma, da devastação da guerra e se tornara o grande supridor de mercadorias aos países europeus, cujos recursos se encontravam esgotados.

As negociações também abordaram a questão de subsídios às exportações. Os EUA defendiam que sua utilização não poderia ser proibida caso persistissem políticas de apoio à produção doméstica. Já os britânicos demonstravam maior flexibilidade em matéria de subsídios, mas insistiam em manter os subsídios à exportação. No que

26 Com esse fim, Keynes estruturou proposta, em 1941, intitulada *International Clearing Union*. Outro alto funcionário inglês, o economista James Meade, submeteu, em julho de 1942, proposta escrita para uma “União Comercial Internacional”, o que poderia ser o precursor do GATT.

diz respeito a acesso a mercado, as negociações prosseguiram com a proposta do Canadá, em 1944, de eliminar as restrições às importações (a exemplo de licenças e quotas) e de aprovar uma redução tarifária das tarifas de importação em 50%, para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Por essa época, mais países haviam sido convidados a participar do exercício negociador. No entanto, para frustração dos EUA, as “preferências imperiais” britânicas permaneciam intocadas.

Entre janeiro de 1944 e setembro de 1945, pouco avanço nas negociações comerciais multilaterais foi obtido. Com a proximidade do fim da guerra, no entanto, EUA e Reino Unido se conscientizaram da necessidade de se desenhar o sistema monetário internacional, o que foi logrado na Conferência de Bretton Woods em julho de 1944. A Conferência estabeleceu um regime monetário internacional baseado em taxas de câmbio fixas mas ajustáveis, além de criar duas instituições centrais na governança internacional: o Fundo Monetário Internacional (FMI), para fornecer empréstimos de curto prazo a países com problemas de balanço de pagamento, e o Banco para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), voltado para a reconstrução e assistência ao desenvolvimento. Assim, estavam assentadas as bases para a cooperação internacional em matéria monetária e de desenvolvimento. Faltava ainda a cooperação sobre o comércio internacional.

Em novembro de 1944, um dos políticos democratas mais próximos ao presidente Roosevelt, Dean Acheson, fez um pronunciamento contundente em favor da implantação de um sistema multilateral de comércio que consagrasse regras favoráveis à livre circulação de mercadorias:

The pre-war network of trade barriers and trade discrimination, if allowed to come back into operation after this war, would greatly restrict the opportunity to revive and expand international trade... Action by governments, working together to reduce these barriers and to eliminate these discriminations, is needed to pave the way for the increase in trade after the war which we must have if we are to attain our goal of full employment (Irwin, 2009, p. 51).

As palavras de Acheson traduziam o sentimento do governo norte-americano no sentido da urgência de se implantar, em nível internacional, um sistema baseado no livre comércio. Sabia tratar-se de momento histórico único para se operar a transformação da ideologia mercantilista que predominara até então. Na visão dos EUA, a promoção da liberalização do comércio internacional seria o instrumento para se buscar o desenvolvimento econômico e o pleno emprego.

Em março de 1946, as negociações prosseguiram, sendo que os EUA e o Reino Unido convidaram, pela primeira vez, um grupo seletivo de países para participarem das mesmas. Sobre a mesa, havia cinco principais temas em discussão: tarifas e preferências, subsídios, companhias estatais (*state trading enterprises*), controle de câmbio e cartéis. As preferências imperiais seguiam sendo um tema polêmico e os britânicos condicionavam sua eventual eliminação a cortes substanciais nas tarifas de importação dos EUA, que se situavam em patamar mais elevado que as do Reino Unido.

Alguns temas eram mais contenciosos que outros. Sobre companhias estatais, não havia divergências significativas entre EUA e Reino Unido. No entanto, sobre *impostos sobre a exportação*, o Reino Unido defendia a negociação de compromissos de redução, a exemplo das tarifas de importação. Os EUA preferiam, em contraste, sua total eliminação. Com relação a subsídios, as posições dos dois países também divergiam completamente. Enquanto os EUA advogavam eliminação gradual das medidas de apoio interno e insistiam em preservar os subsídios à exportação, o Reino Unido pleiteava o contrário: a manutenção dos subsídios domésticos e total eliminação dos subsídios à exportação. Por fim, o uso de quotas de importação por razões de desequilíbrio na balança de pagamento constituiu um dos últimos temas complexos a serem negociados. O Reino Unido queria ter a liberdade de escolher, entre os diferentes países fornecedores, o suprimento de suas importações dentre as quotas, durante o período transitório. Acabou prevalecendo a posição dos EUA em favor da não discriminação.

O acordo EUA-Reino Unido sobre política comercial foi finalmente concluído, em outubro de 1945, após dois anos de relativa inação, e a negociação financeira para a concessão do empréstimo de US\$ 3,85 bilhões foi finalizada em dezembro do mesmo ano. O presidente Harry Truman e o primeiro-ministro britânico Clement Attlee festejaram o acontecimento com uma declaração conjunta, na qual enalteceram os progressos alcançados para o estabelecimento de um sistema multilateral comercial. As bases para se expandir o acordo a um grupo maior de países estavam dadas. No ano seguinte, os EUA convidaram um grupo selecionado de países para iniciar as negociações multilaterais que resultariam no GATT. Aceitaram o convite Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Cuba, Checoslováquia, França, Índia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, África do Sul e Reino Unido. Se somaram ao grupo, posteriormente, Chile, Líbano e Noruega.

As negociações multilaterais se iniciaram a partir de 1946 e foram concluídas em dezembro de 1947, em Londres. Algumas conferências internacionais ocorreram, sendo a primeira em Londres em outubro/novembro de 1946. A conferência preparatória de Londres foi a primeira reunião formal em que países, além de EUA e Reino Unido, estavam representados. Os EUA submeteram uma primeira proposta de texto para criar o que seria a Organização Internacional do Comércio (ITO, em inglês), que nunca entrou em vigor, e um protocolo com a lista dos compromissos de redução de consolidação tarifária, entre outros compromissos, resultado dos entendimentos bilaterais com o Reino Unido. Em Lake Success, em Nova York, em janeiro de 1947, o grupo seletivo de países, acrescido de Burma, Ceilão, Noruega, Paquistão, Rodésia do Sul, Síria e África do Sul preparou o primeiro rascunho do GATT.

A negociação do texto foi finalmente concluída em Genebra, em outubro de 1947, cobrindo três partes principais: *i*) a Parte I do GATT cobria as concessões tarifárias, resultado das negociações conduzidas em Genebra, bem como a cláusula de Nação mais favorecida; *ii*) a Parte II, considerada o coração do GATT, continha o conceito de tratamento

nacional e os acordos sobre antidumping, subsídios, salvaguardas, balança de pagamento, proibição de restrições quantitativas, exceções gerais às obrigações assumidas e solução de controvérsia; e *iii*) a Parte III, era voltada para as questões administrativas. O GATT entrou em vigor em janeiro de 1948. O texto não sofreu alterações até 1955 (quando foi introduzida emenda para esclarecer disciplinas sobre restrições quantitativas às importações (RQ), uso pelos países em desenvolvimento das RQs e o processo de renegociação de tarifas consolidadas) e 1965, em que foi acrescida a importante Parte IV, relativa ao tratamento especial e diferenciado a ser conferido aos países em desenvolvimento.

Entre os países em desenvolvimento presentes, inclusive o Brasil, a questão do desenvolvimento representou um ponto central das discussões. Embora as negociações, à época da criação do GATT, se concentrassem principalmente nas consolidações e reduções tarifárias, o desafio da industrialização e do pleno emprego preocupava as mentes dos governantes da época. No âmbito das regras multilaterais em via de serem criadas, já se pensava em uma cláusula que resguardasse os interesses em torno da “indústria nascente” nos países menos desenvolvidos. O objetivo de países como Austrália, Índia, China, Brasil e Chile era chamar a atenção para a necessidade de se buscar o emprego e o desenvolvimento econômico, de forma que as novas regras não impedissem a implementação de políticas nesse sentido.

Nesse momento da negociação, pleiteava-se flexibilidades sobretudo do ponto de vista das importações, como quotas, tarifas, etc. Por essa razão, a participação brasileira no GATT foi bastante defensiva (Lindenberg Sette, 1994, p. 16), sobretudo tendo em conta os esforços de industrialização da era Kubitscheck. A regulamentação do comércio exterior brasileiro dava margem a súbitas proibições de importações, restrições quantitativas e elevações de tarifas aplicadas. A partir de 1947, o país vivia em um regime de tarifas específicas, as quais foram paulatinamente transformadas em direitos *ad valorem*, o que acabava afetando, de certo modo, as listas de concessões negociadas. Havia

preocupação com os subsídios às exportações de produtos agrícolas, sobretudo em razão da concorrência desleal causada pelo algodão norte-americano. Porém, não se tocava no tema de restrições às exportações, tido como de pouca importância para os países em desenvolvimento. O tema é retomado no próximo capítulo, quando se analisa a experiência dos acordos de produtos de base, à luz das necessidades dos países em desenvolvimento de maximizar os termos de troca, mediante a valorização de suas exportações.

No texto final do GATT, vale ressaltar as negociações em torno das restrições quantitativas, que abarcaram também as exportações. Com efeito, o texto emanado da Conferência de Londres já afirmava que as quotas de importação e exportação “são, em princípio, proibidas” (Irwin, 2009, p. 151). O termo “em princípio”, nesse contexto, era significativo. Preocupado com a situação de escassez de matérias-primas e falta de divisas do pós-guerra, o Reino Unido pretendia permitir exceções às restrições às exportações ou importações, de modo a acomodar eventuais problemas com desequilíbrio na balança de pagamentos ou na balança comercial. A cláusula visava também acomodar os futuros acordos internacionais de *commodities*, cuja função primordial seria a regulação quantitativa e de preço do comércio de certos produtos primários.

De qualquer maneira, caso imposta, a restrição deveria ser imposta de forma não discriminatória. Os dois conceitos acabaram incorporados nos atuais artigos XIII e XIV do GATT 1994 (“Administração não discriminatória das restrições quantitativas” e “Exceção à regra de não discriminação”, respectivamente). Embora os EUA atribuíssem importância significativa ao tema das *restrições às exportações*, o equiparavam a uma barreira não tarifária, não considerando que devesse ser tratado sob o artigo XIII, dedicado principalmente às tarifas de importação.

É interessante observar, entretanto, certa ambiguidade na linguagem do artigo XIII, possivelmente fruto dos interesses

contraditórios da época. Embora ele se refira, ao longo dos quatro parágrafos do texto relativamente longo às “restrições de importação”, citando obrigações bastante detalhadas (como aplicação de licenças, necessidade de administrar a quota de forma transparente, informar os parceiros comerciais, etc), o texto menciona as “restrições às exportações” apenas no primeiro e último parágrafos, estes mais curtos. No primeiro, cria-se uma exceção à proibição de se restringir a exportação, caso a “exportation of the like product to all third countries is similarly prohibited or restricted”²⁷. Em outras palavras, pode-se depreender do texto que se alguns ou muitos países praticarem a restrição à exportação, um país não poderia ser questionado legalmente de acordo com o GATT. No último parágrafo, está escrito que “[...] in so far as applicable, the principles of this Article shall also extend to export restrictions”. O toque de ambiguidade fica por conta da expressão *in so far as applicable*, passiva de se prestar a muitas interpretações.

Na Conferência de Genebra, em que o texto do GATT foi finalizado, não foram introduzidas mudanças substantivas sobre a administração das restrições quantitativas, em relação ao texto negociado em Londres e Nova York. As quotas domésticas (de importação), como ficou evidenciado no texto, acabaram não sendo alcançadas pelas disciplinas sobre restrições quantitativas. O requisito de que as regulações quantitativas domésticas existentes fossem eliminadas desapareceu do texto anterior (Irwin, 2009, p. 153).

A Austrália propôs, então, que fosse introduzida exceção à proibição de aplicação de restrições quantitativas, de forma temporária, para prevenir escassez de alimentos no território do país exportador. A proposta acabou resultando na redação do artigo XI.2 (a) do GATT, central na discussão sobre restrições às exportações²⁸. Graças ao

27 Na versão em inglês dos textos legais da Rodada Uruguai, esse artigo se encontra na página 504.

28 Artigo XI - General Elimination of Quantitative Restrictions - 1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the *exportation* (grifo do autor) or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party. 2. The provisions of paragraph 1 of this Article *shall not extend to*

referido artigo, às partes contratantes era conferida a possibilidade de restringir as exportações, desde que de forma “temporária” e para prevenir escassez crítica de alimentos no país exportador (sem, contudo, definir os conceitos de “temporária”, “crítica” ou “escassez”). No mais, os impostos sobre as exportações foram considerados permitidos, conforme estipulado no artigo X.1.

O artigo XX, conhecido como a cláusula das “exceções gerais” ao GATT, foi originalmente concebido pela delegação britânica. Trata-se da última importante cláusula sobre, entre outros, as restrições às exportações. Diferentemente do artigo XI, não prevê que a medida seja de caráter apenas temporário ou emergencial, permitindo sua permanência no tempo. Em três parágrafos, autoriza que, desde que não seja com um fim protecionista ou discriminatório, as partes contratantes tomem medidas:

- i) “relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption” (art. XX.g);
- ii) “undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the CONTRACTING PARTIES and not disapproved by them [...]” (art. XX.h);
- iii) “involving restrictions on exports (grifo do autor) of domestic materials necessary to ensure essential quantities of such materials to a domestic processing industry during periods when the domestic price of such materials is held below the world price as part of a governmental stabilization plan; Provided that such shall not operate to increase the exports of or the protection afforded to such domestic industry, and shall not depart from the provisions of this Agreement relating to non-discrimination” (art. XX.i);
- ou iv) “essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply” (art. XX.j).

Como visto acima, o artigo XX fornece a base para a aplicação de restrições às exportações, desde que atendidas determinadas condições.

the following: a) *Export prohibitions or restrictions* temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting part.

Pode-se alegar, no uso das restrições às exportações, a necessidade de conservação de recursos naturais não renováveis, o fornecimento de insumos essenciais para a indústria processadora ou a aquisição ou distribuição de produtos para o consumo doméstico. O artigo XX(h), por sua vez, abre exceção para os acordos de produtos de base, alguns dos quais foram negociados e implementados logo após a assinatura da Carta de Havana. No entanto, no campo das disputas comerciais relativas a restrições às exportações, o artigo foi apenas recentemente posto à prova no *panel* envolvendo a China sobre matérias-primas, do qual o Brasil foi Terceira Parte, como se vê no capítulo 5.

À guisa de conclusão desta primeira parte do histórico do GATT, pode-se dizer que os negociadores do período do pós-guerra tinham por principal preocupação o forte declínio do comércio internacional, devido à acumulação de barreiras impostas ao comércio no início dos anos 30. Embora não seja o escopo deste trabalho abordar extensamente as várias correntes teóricas econômicas sobre os acordos comerciais, muitos economistas sustentam a tese de que dois são os motivos para se empreender uma liberalização do comércio: benefícios nos termos de troca (preço das exportações de um país em relação a suas importações) e aumento do volume do comércio total (Irwin, 2009, p. 177). Para uns, o primeiro foi o principal motivo para as negociações; para outros, foi o segundo. É fato, porém que ambos tendem a conduzir ao aumento da renda e ao bem-estar nacional e este foi justamente o objetivo das potências dominantes no pós-guerra.

Porém, vale observar que, se a teoria sobre as supostas vantagens da liberalização comercial fosse verdadeira para todos, o GATT sequer seria necessário. Os países empreenderiam unilateralmente a redução de suas barreiras, na expectativa de que os demais seguissem o exemplo. Sabemos, contudo, que alguns países se beneficiam mais que outros, embora todos ganhem de uma forma ou de outra. Países grandes teriam um incentivo em limitar as importações e as exportações, para melhorar seus termos de troca, mesmo que seja do interesse coletivo não fazê-

-lo. Persistiria, no fundo e na base, um pensamento mercantilista, do tipo “libero meu comércio, desde que outros o façam de forma mais generosa”. Não existiria, portanto, uma “tarifa ótima” para as importações, do ponto de vista do comércio mundial e no contexto das disputas comerciais. E o jogo se torna desequilibrado entre grandes e pequenos no tabuleiro comercial.

Uma crítica frequente à teoria dos termos de troca e seus benefícios refere-se à inexistência de disciplinas rigorosas sobre impostos sobre a exportação, cujo potencial de influenciar e manipular os termos de troca é conhecido, em função do *market share* de alguns países no comércio mundial de certos produtos exportados. Essa ameaça, contudo, estaria relativamente distante, na medida em que os grupos de pressão domésticos em favor da não aplicação das restrições às exportações – os exportadores de *commodities* em geral – contam com maior poder de barganha junto aos respectivos governos que os grupos eventualmente prejudicados pelas tarifas de importação, como os produtores domésticos que competem com os produtos importados. Sabe-se, no entanto, que, a depender do país analisado ou de um contexto histórico específico, essa máxima nem sempre é verdadeira. Como exemplo, há o *lobby* agrícola europeu, no contexto da Política Agrícola Comum (PAC) ou a influência limitada, junto ao governo argentino, dos grupos exportadores de *commodities* argentinos, principais sustentáculos da economia do país vizinho.

2.2. As várias rodadas multilaterais de negociações comerciais até a criação da OMC e as negociações da Rodada Doha

Durante mais de quarenta anos de existência, de um acordo provisório para criar a Organização Internacional do Comércio (que nunca se concretizou), o GATT acabou se transformando, na prática, em uma organização internacional, com regras, compromissos, códigos, arranjos, *waivers*, decisões do Conselho e um sistema de solução de controvérsias. Os anos do início do GATT foram dominados por negociações de acessão

de países, revisões esporádicas e a derrogação do comércio de algodão e têxteis do Acordo com a negociação de sucessivos acordos multifibras. O número de países e volume de comércio também cresceu entre 1947 e 1986, ano do lançamento da Rodada Uruguai. Em 1947, eram 23 países, número que cresceu para 123, em 1986. O comércio afetado subiu de US\$ 10 bilhões, em 1947, para US\$ 3,7 trilhões, em 1986. Pode-se afirmar que, quando da criação da OMC, em 1994, o Sistema Multilateral de Comércio se tornara verdadeiramente universal, abrangendo um número majoritário de países (Thorstensen, Vera, 1999, p. 31).

Nesse período, ocorreram oito rodadas de negociações comerciais multilaterais: Genebra (1947); Ancey (1949); Torquay, Reino Unido (1951); outra em Genebra (1955-56); Dillon (1961-1); Kennedy (1964-67); Tóquio (1973-9); e a própria Rodada Uruguai (1986-94). As cinco primeiras rodadas lidaram basicamente com tarifas, sobretudo a diminuição dos direitos aduaneiros. A partir da Rodada Kennedy, as Partes Contratantes passaram a dar mais atenção às restrições não tarifárias e ao problema do comércio de produtos agrícolas. As duas últimas rodadas foram mais amplas, mas também incluíram reduções tarifárias. Para atestar o êxito do processo negociador, basta dizer que, em 1947, a média das tarifas aplicadas para bens era de 40% e, em 1994, essa média caíra para 5%. Vale notar que, até 1950, quatro países deixaram o GATT: China, Líbano, Síria (fundadores) e Libéria. O Japão aceitou o GATT durante a Rodada de Genebra em 1955 (Hoekman, Kostecki, 1997, p. 17).

A 7ª rodada, de Tóquio, ficou conhecida pela adoção de regras para combater as Barreiras Não Tarifárias (BNTs). Nove acordos foram assinados: Barreiras Técnicas, Subsídios, Antidumping, Valoração Aduaneira, Licenças de Importação, Compras Governamentais e Comércio de Aeronaves. A Rodada Tóquio também aprovou uma série de compromissos em favor dos países em desenvolvimento, que incluíram o tratamento especial e diferenciado para estes e a *Enabling Clause* (criou uma exceção ao conceito de NMF para que países em desenvolvimento

negociassem preferências tarifárias entre si, como o SGPC – Sistema Geral de Preferências Comerciais).

Finalmente, a Rodada Uruguai (8ª rodada) foi a mais complexa e ambiciosa das negociações estabelecidas no âmbito do GATT. Iniciada em 1986, em Punta del Este, terminou formalmente em 1994, em Marraquexe. Além das negociações de redução tarifária, a rodada logrou integrar às regras do GATT setores antes excluídos, como agricultura e têxteis, além de introduzir setores novos, como serviços, medidas de investimento e de propriedade intelectual, todos temas de forte interesse dos países desenvolvidos. O conceito do *Single Undertaking* (“nada está aprovado até que tudo esteja aprovado”) se aplicaria a todos os membros da OMC. A nova organização foi fundada para supervisionar o funcionamento do GATT, do GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços) e do Acordo sobre TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Quando da criação da OMC, o GATT era praticamente universal, com 128 países-membros e 20 outros países integrando a lista de candidatos a acessão. Dos grandes parceiros comerciais, apenas a China, Rússia e Taiwan ficaram de fora (Hoekman, 1997, p. 20).

Não obstante os avanços ocorridos ao longo do período entre a criação do GATT e o estabelecimento da OMC, as regras acordadas sobre restrições às exportações permaneceram inalteradas. Pareceria que as partes contratantes e, após 1995, os países-membros estiveram mais preocupados com a redução e/ou eliminação das barreiras às importações e com as BNTs do que com os obstáculos às exportações. Como afirmam Ruta e Venables (2012, p. 7), as regras da OMC foram desenhadas primordialmente para lidar com instrumentos de política comercial relacionados à redução e eliminação das importações e não para a promoção e garantia das exportações. O artigo XI, como visto acima, determina que as exportações não devem sofrer restrições quantitativas (com algumas exceções), mas não define regras para a tributação sobre as exportações. A descrição da exceção (escassez de

alimentos) é suficientemente ambígua como para dar margem a mais de uma interpretação.

Durante a Rodada Uruguai, foi criado um Grupo Negociador sobre Produtos Baseados em Recursos Naturais, cujo objetivo era tratar de questões como tarifas, BNTs e subsídios nesse setor. Houve uma tentativa de incorporar as questões energéticas e as restrições às exportações à agenda do grupo, mas ela não prosperou (Araújo, Rios, Fontes, 2012, p. 114). No entanto, o Acordo de Marraquexe criou uma série de acordos, entre os quais o de Agricultura, o qual introduziu, pela primeira vez compromissos nas áreas tarifária (consolidação e compromissos de redução de tarifas), apoio doméstico e subsídios à exportação. Neste acordo, em seu artigo 12, houve uma tentativa de aprofundar as condições estabelecidas sob o artigo XI do GATT para as restrições às exportações. Este artigo prevê que, quando um membro aplica novas restrições às exportações, “de acordo com o parágrafo 2(a) do artigo XI do GATT 94”, este membro deve observar as seguintes cláusulas:

- *Give due consideration to the effects of such prohibition or restriction on importing Members’ food security;*
- *Give notice in writing, as far as in advance as practicable, to the Committee on Agriculture comprising such information as the nature and the duration of such measure; and*
- *Consult, upon request, with any other Member having substantial interest as an importer with respect to any matter related to the measure in question.*

Entretanto, essas obrigações não se aplicariam aos países em desenvolvimento, “salvo se a medida for tomada por um país em desenvolvimento que seja exportador líquido do produto alimentar em tela” (Josling, Mitra, 2009, p. 15). Vale observar que, na OMC,

existe uma categoria de países considerados *net food importing developing countries*, baseado em uma autodesignação, mas não sujeita a verificação. No entanto, o mesmo não ocorre com a categoria *net food exporting developing countries*. Em termos práticos, portanto, o artigo 12 do Acordo de Agricultura apenas introduz a obrigatoriedade de se notificar a OMC quando um país aplica uma restrição à exportação, sem, contudo, a exemplo de outros acordos, prever sanção em caso de não implementação. Segundo o Comitê de Agricultura da OMC, nenhum dos países que introduziram restrições à exportação, sobretudo no período pós-crise financeira de 2008, notificou a organização.

2.2.1. Acesso à OMC

Em suma, como resultado da criação do GATT e da OMC, pelas razões expostas acima, poucas e de alcance limitado são as disciplinas sobre restrições às exportações no Sistema Multilateral de Comércio. Além disso, nenhum país aceita comprometer-se em exercício de consolidação e redução dos impostos sobre a exportação, em contraste com os estritos compromissos estabelecidos para as tarifas de importação. Nesse cenário, chama a atenção a incorporação de compromissos sobre o tema, no processo de acesso de alguns países, como China, Rússia e Arábia Saudita, entre outros, como se discute adiante. Tendo o tema ganhado uma dimensão nova, a partir da crise de 2008, passível de afetar de forma significativa o comércio mundial de produtos primários, o processo de acesso dos países candidatos à OMC e a negociação da Rodada Doha passaram a oferecer uma possibilidade concreta de alterar o *statu quo*.

Na realidade, o processo de acesso passou a incorporar disciplinas sobre restrições às exportações desde a criação da OMC, em 1994, sobretudo com relação aos impostos sobre as exportações. A China, em 2001, assumiu o compromisso de eliminar todas as taxas e impostos sobre suas exportações, salvo os especificamente listados no anexo 6 de seu Protocolo de Acesso (84 produtos) ou em conformidade com o

artigo VIII do GATT 1994 (“Taxas e Formalidades ligadas à importação e exportação”). A Armênia, em 2003, confirmou que qualquer medida relacionada à licença de exportação ou controle de exportação seria implementada em conformidade com as regras da OMC, incluindo os artigos XI, XVII (Empresas Estatais de Comércio), XX e XXI (exceções por medida de segurança) do GATT 1994. O Camboja, em 2004, reconheceu o uso de impostos sobre a exportação de certos produtos primários para incentivar a indústria local, favorecer a exportação de produtos com maior valor agregado e proteger a saúde humana. O país asiático se comprometeu a seguir as regras da OMC, em particular os artigos I (NMF), e XI do GATT 1994.

Em 2007, o Vietnã se comprometeu a um cronograma de redução dos impostos sobre a exportação de sucata de metal de ferro e não ferroso (35 e 45%), quando da acessão à OMC, além de respeitar as demais regras sobre o assunto. A Ucrânia, em 2008, também concordou com um cronograma consolidado de redução dos impostos sobre a exportação de vários produtos, além de prometer não elevar os impostos ou aplicar medidas de efeito equivalente, salvo se justificadas nas exceções do GATT 1994. O país afirmou, ainda, que, a partir de sua acessão, não mais aplicaria preços mínimos obrigatórios de exportação ou requisitos de licenças de exportação ou outras restrições às vendas externas que não estivessem em conformidade com as regras da OMC. Os embargos sobre sucata de metal seriam eliminados e as restrições sobre as exportações de grãos, metais preciosos e pedras semipreciosas (sem ser de ouro, prata ou diamante) seriam removidas (OCDE 2010, p. 24).

A Arábia Saudita, que entrou para a OMC em 2005, também mantinha e continuou mantendo alguns controles sobre as exportações. O país árabe reconheceu que aplicava embargos sobre as vendas externas de tâmaras, cavalos de raça e trigo e farinha de trigo subsidiados. A base legal, para os sauditas, consistiria no artigo XX (a), (b), (d), (f) e (j) (WT/ACC/SAU/61). No fundo, tratava-se de uma licença sobre a exportação. No mais, a Arábia Saudita comprometeu-se a aplicar

restrições às suas exportações, em consonância às regras da OMC. Quanto aos impostos sobre as exportações, o país árabe alegou que as medidas eram consistentes com o artigo XI do GATT 1994 e que o país continuaria a manter o imposto sobre peles e couros (20%), mas não sobre aço e sucata de ferro.

A Mongólia enfrentou problemas nas negociações do processo de acesso à OMC em 1996 (WT/ACC/MNG/9). Com efeito no final do processo, o país asiático consolidara o compromisso de não ultrapassar o imposto de 30% *ad valorem* sobre as exportações de lã de cachemira, o qual seria gradativamente reduzido em dez anos até zero. Um pequeno país de três milhões de habitantes, mas responsável por 25% da produção mundial, a Mongólia alegou circunstâncias extraordinárias a justificar uma “proteção” ao setor processador da lã, que havia reduzido sua participação no PIB de 12,1% para 4,4% entre 1995 e 2005, tendo o emprego também declinado de 9% a 4,7% no período. 60% das indústrias faliram, em função da falta de matéria-prima ou dos custos acrescidos desta. Por essa razão, o país solicitou um *waiver* sobre os compromissos assumidos e implantou, em 2009, uma proibição total sobre as exportações do produto.

A Rússia, por sua vez, tornou-se membro da OMC em 2012 e teve que alterar sua legislação e acordos com os signatários da União Aduaneira do Espaço Econômico Único (congregando as Repúblicas da Belarus, Cazaquistão, Tajiquistão e Quirguistão) e do Acordo de Livre Comércio com a Ucrânia, de forma a adequar-se às regras da OMC e cumprir com os novos compromissos bilaterais com outros membros da organização, decorrentes do processo de acesso (ver WT/ACC/RUS/70). O primeiro grupo de países, por exemplo, era isento da aplicação de imposto sobre a exportação de alguns produtos importantes da Rússia, o que fere o artigo I do GATT 1994 (NMF). A Ucrânia, por seu lado, também se beneficiava de um regime especial, pelo qual, entre 2011 e 2019, até o volume de 40 bilhões de metros cúbicos por ano seriam isentos dos impostos sobre a exportação de gás russo ao seu território.

Além disso, a Rússia aplicava imposto diferenciado segundo o país de destino: aos membros da União Aduaneira, o imposto era de US\$ 117.5 a tonelada, enquanto para os demais países, seria de US\$ 317.5 a tonelada, o que feriria também o conceito da NMF.

Durante o processo de acesso, a Rússia explicou que aplicava imposto sobre a exportação de extensa gama de produtos, embora esse número tivesse sido reduzido de 1200 para 310 linhas tarifárias. Esses produtos compreendiam minérios, petroquímicos, petróleo, gás natural, couro e peles, metais ferrosos e não ferrosos, sucata, pescado, soja e vários produtos madeireiros, entre outros. Alguns impostos, incidindo sobre produtos primários e semiacabados, variavam entre 3 e 50% e se justificavam principalmente por motivos fiscais, segundo a delegação russa. Outros, como a madeira e seus subprodutos, baseavam-se em preocupações ambientais e a necessidade de se reestruturar a indústria de madeira e celulose.

Como era de se esperar, a política russa de taxar as exportações de extensa gama de produtos foi motivo de intenso questionamento pelos membros da OMC, que criticavam a discriminação entre os compradores estrangeiros (cláusula NMF), o subsídio indireto à indústria processadora doméstica, o custo elevado dos insumos e as distorções causadas ao comércio internacional. Foi pedido à Rússia que os impostos fossem eliminados gradualmente e que novos impostos não fossem introduzidos.

Em resposta, a Rússia defendeu que os impostos sobre as exportações eram permitidos pela OMC e que muitos países-membros se valiam da mesma política comercial. Assim, considerou o pleito de um cronograma de redução visando à gradual eliminação desses impostos como excessivo. Apesar da resistência inicial, a Rússia, como outros países em processo de acesso, acabou cedendo e se engajou nas negociações bilaterais que incluíram reduções dos impostos sobre as exportações em algumas linhas tarifárias. Alguns produtos de ferro (*scrap e waste*) e de cobre (*cathode*) terão o imposto sobre a exportação

reduzido de 15% (ano de entrada da Rússia à OMC) para 5% ao final do período de implementação (ver Tabela 31 do mesmo documento e Lista de Concessões da Rússia).

Além dos impostos, os russos também aplicavam outras restrições às exportações, como embargos e quotas, além de procedimentos administrativos aduaneiros, situação que também foi objeto de negociação durante o processo de acessão. A conhecida proibição da exportação de trigo, em 2010, foi justificada pela seca que atingiu o país naquele ano. Outros produtos, como metais, pedras e diamantes, também estavam sujeitos a algum tipo de restrição que, na prática, impedia sua exportação. No final e não obstante sua resistência, a Rússia se comprometeu, uma vez membro da OMC, a não aplicar restrições quantitativas de exportação, salvo nos casos previstos no artigo XI do GATT 1994 e no artigo 12 do Acordo sobre Agricultura.

2.2.2. Rodada Doha

No período que antecedeu o lançamento da Rodada Doha, houve uma “rodada” de pré-negociações sobre agricultura na OMC, conforme previsto na Rodada Uruguai. Iniciada em 1999, a “minirrodada” tinha por objetivo preparar os temas que seriam incluídos na rodada seguinte da Organização. O tema de restrições às exportações surgiu em vários momentos, trazido sobretudo pelos países desenvolvidos importadores líquidos de alimentos. No entanto, vários países, com posições distintas em matéria de liberalização do comércio agrícola, submeteram *papers* sobre o assunto. EUA, Japão, Coreia e Suíça, preocupados com eventuais dificuldades no suprimento de alimentos, propuseram disciplinas mais estritas em matéria de restrições às exportações.

Os EUA propuseram “to strengthen substantially WTO disciplines on export restrictions to increase the reliability of global food supply. And to prohibit the use of export taxes, including differential export taxes, for competitive advantage or supply management purposes” (G/AG/NG/W/15). Como visto, era uma proposta coerente com a

posição do país nos anos de negociação do GATT 1947. A novidade tinha que ver com os impostos diferenciados praticados por alguns países, sobretudo em desenvolvimento, para contra-arrestar a escalada tarifária implementada por países ricos. Porém, já parecia claro que os EUA não apoiavam a ideia de impor restrições para beneficiar, internamente, a indústria processadora.

Do lado dos importadores, a posição mais agressiva era, sem dúvida, a da Suíça, que propunha a eliminação de todas as restrições às exportações dos produtos agrícolas e a consolidação em zero de todos os impostos sobre as exportações (G/AG/NG/W/94), conservando uma flexibilidade para os Países de Menor Desenvolvimento relativo (PMDRs). A Coreia, por sua vez, em apoio à Suíça, pleiteou que os países exportadores fossem impedidos de impor restrições às exportações e embargos arbitrários e proibidos de usar os impostos sobre as exportações com o propósito de restringir a venda externa (Idem). O Japão, do seu lado, propôs, de forma detalhada, tarifar todas as proibições e restrições às exportações (transformando os obstáculos em impostos sobre as vendas externas) e, em seguida, consolidar todos esses impostos sobre as exportações, introduzindo um cronograma de desgravação, a exemplo das tarifas de importação (G/AG/NG/W/91). Na medida do necessário, introduziram-se quotas nas quais certo número de exportações estaria isento do pagamento do imposto.

Por fim, os países do Grupo de Cairns, entre os quais se inclui o Brasil e cuja principal razão de ser consistia na defesa da liberalização comercial dos produtos agrícolas, tabularam um documento que ficava a meio caminho da posição dos países desenvolvidos e dos PMDRs (G/AG/NG/W/93). Por um lado, reconheceram que a segurança alimentar era uma preocupação legítima dos países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos e que as restrições às exportações poderiam afetar negativamente esses países. O Grupo de Cairns sabia, no fundo, que, na condição de representante de importantes países exportadores de alimentos, ele não poderia manter posição pró-liberalização do comércio

agrícola (sobretudo a favor do desmantelamento das proteções contra as importações) e sustentar, ao mesmo tempo, o uso de restrições às exportações, que estaria do lado oposto do espectro comercial. Seria uma posição contraditória. Então, submeteram um *paper* no qual propunham que as futuras negociações em matéria agrícola deveriam:

- *Develop both improved disciplines on export restrictions and taxes and eliminate tariff escalation; and*
- *Preserve Article 12.2 of the Agreement on Agriculture and provide additional special and differential treatment provisions to address the legitimate needs of developing countries, including least developed and net food-importing developing countries.*

No fundo, o Grupo de Cairns manteve posição ambígua, em que, a um só tempo, defendia posição vaga e principista favorável à liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, tanto do lado da importação, quanto da exportação, e pregava certa flexibilidade para os PMDRs. Note-se que, na proposta, o Grupo de Cairns não detalhou o que entendia por “desenvolver melhores disciplinas sobre restrições e impostos sobre as exportações”, muito possivelmente de propósito, tendo em conta as prováveis divergências internas. Não deixou, por outro lado, de mencionar a “eliminação da escalada tarifária”, tema caro a vários países em desenvolvimento, exportadores líquidos de alimentos, como a Argentina e o Brasil, e justificativa para alguns países-membros do grupo para evocar os impostos sobre as exportações.

Com o lançamento da Rodada Doha, em 2001, – chamada “Rodada Doha de Desenvolvimento” (DDA, em inglês), em alusão aos temas relativos à agenda de interesse dos países em desenvolvimento –, a discussão sobre regras mais rigorosas para restrições às exportações, no contexto das negociações agrícolas, passou a uma posição secundária, diante do grande número de temas, dentro da pasta de agricultura e fora dela, de interesse negociador (Josling, 2009, p. 17). Vale sublinhar que

não havia nenhuma referência específica às restrições às exportações da Declaração de Doha. Dois *non-papers*, de autoria dos EUA e do Japão, circularam no âmbito das negociações sobre agricultura, levantando basicamente as mesmas propostas que na fase anterior. Quando da Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, o tema tinha virtualmente desaparecido da agenda, não fosse referência específica às restrições às exportações feita no rascunho da proposta de Declaração Ministerial levada à cidade mexicana.

Embora não tenha ocupado um lugar central nas negociações sobre liberalização agrícola, as restrições às exportações estiveram presentes nas negociações sobre Acesso a Mercado a Produtos Não Agrícolas (NAMA, em inglês), na forma de barreiras não tarifárias. Os proponentes eram os mesmos de antes: Japão, EUA, Coreia e Suíça. Esses países, aliados desta vez à União Europeia, avançaram proposta acerca da necessidade de se restringir o uso de impostos e restrições às exportações de produtos industriais. Tabularam proposta em abril de 2006 nesse sentido, em linha similar às propostas anteriores na área de produtos agrícolas. Houve forte reação contrária por parte de Argentina, Brasil, Malásia, Venezuela e Indonésia (muitos membros do Grupo de Cairns e do G20 agrícola), os quais argumentaram que o tema não fazia parte da Declaração de Doha.

Com a crise financeira de 2007-08, que teve repercussões na área de alimentos em função da alta dos preços das principais *commodities*, as restrições às exportações voltaram ao centro das negociações multilaterais, principalmente quando alguns países passaram a aplicar restrições às vendas externas. Novamente, Japão e Suíça submeteram proposta com vistas a limitar o uso de restrições às exportações, tendo em conta os interesses dos países importadores líquidos de alimentos. Os dois países defenderam um acordo, no âmbito da Rodada Doha, que estipulasse que “any new export prohibition or restriction is to be limited to the extent strictly necessary for the country imposing it,

in light of production, stocks, and domestic consumption” (Josling, 2009, p. 18).

A preocupação japonesa se referia ao efeito dos preços elevados sobre os importadores, sobretudo os países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos. Havia também uma preocupação com o impacto dos preços altos sobre a ajuda alimentar, implementada pelos programas da FAO. Basicamente, o Japão propunha que os países-membros adotassem maior transparência na aplicação de restrições às exportações. Estes passariam a ter que notificar a OMC antes de recorrer às restrições às exportações e explicar a natureza, duração e razões para a aplicação das medidas. Além disso, os países exportadores teriam que consultar os importadores antes de adotar uma restrição. Se as diferenças não pudessem ser dirimidas dentro de período de tempo determinado, a medida seria levada a um “comitê de peritos permanente” que decidiria sobre o assunto.

A proposta era distinta da anterior, feita no começo da rodada, na medida em que não procurava limitar, na lista de concessões dos países, o uso das restrições às exportações, mediante sua tarifação, consolidação e estabelecimento de cronograma de redução dos impostos sobre as exportações, o que seria, como visto acima, a contracara dos compromissos vigentes para as tarifas de importação e medidas quantitativas de fronteira, como quotas tarifárias. De toda forma, para os países em desenvolvimento, “demandantes” de uma maior liberalização do comércio de produtos agrícolas, congregados no que se convencionou chamar de G20 comercial (para distinguir do G20 financeiro) desde a Conferência de Cancún (e liderados pelo Brasil), essa proposta era inaceitável, pois iria muito além do que estava sobre a mesa de negociações em 2008 (TN/AG/W/Rev. 4; p. 171-180).

Com efeito, o texto sobre as modalidades em matéria de agricultura determinava que os países que aplicassem restrições às exportações notificassem a OMC dentro do período de 90 dias após (e não antes) a aplicação das medidas, as quais não deveriam ter duração superior a um

ano²⁹. Desde que contasse com o consentimento dos países importadores, a medida poderia estender-se além dos 18 meses, o que Japão e Suíça consideravam excessivo³⁰. Os PMDRs e países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos, por sua vez, estariam isentos dos requisitos, podendo importar os alimentos sem as restrições em pauta.

Na hipótese de o texto sobre as modalidades ter prosperado – o que não se deve descartar visto que a Rodada Doha segue em curso –, a proposta sobre restrições às exportações, embora avançasse em algumas áreas, deixava outras a descoberto. Por um lado, introduzia maior rigor com relação ao estipulado no artigo 12 do Acordo sobre Agricultura (AsA) relativo à transparência, definindo prazos para a aplicação de medidas, além de flexibilidade para com os países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos. Por outro, afirmava que a consulta deveria ser feita até 90 dias após a aplicação da medida, o que era claramente um retrocesso em relação ao AsA, que afirma que esta deveria ser feita previamente à aplicação da medida. Ficariam de fora, ainda, a criação de eventuais penalidades em caso de não cumprimento dos compromissos acordados, a elaboração sobre os vários tipos de restrições às exportações e seus efeitos sobre o comércio.

Enfim, o contexto internacional da época da crise de 2008, marcado pelos altos preços das *commodities*, incluindo as agrícolas, imprimiu novo dinamismo às negociações multilaterais. A ocasião prestou-se não só para aprofundar as atuais disciplinas sobre restrições às exportações, mas também para avançar nas negociações tradicionais em matéria de liberalização do comércio agrícola, em seus três pilares: acesso a mercado; apoio doméstico; e subsídios à exportação, já que os altos preços tornavam essas medidas de proteção do mercado doméstico virtualmente desnecessárias. No entanto, a resistência dos países

29 Conforme o parágrafo 172 do texto negociador: “Prohibitions or restrictions under Article XI.2(a) of GATT 1994 in Members’ territories shall be notified to the Committee on Agriculture within 90 days of the coming into force of these provisions”.

30 Conforme o parágrafo 179 do mesmo texto: “Any new export prohibitions or restrictions under Article XI.2(a) of GATT 1994 should not normally be longer than 12 months, and shall only be longer than 18 months with the agreement of the affected importing Members”.

que aplicavam restrições às exportações, por um lado, e dos países protecionistas em matéria agrícola, por outro, não permitiu, até o momento, qualquer avanço nesse setor.

Tomando as propostas submetidas durante a negociação da Rodada Doha, a que parece ganhar mais apoio seria a que procura fortalecer o artigo 12 do AsA, incentivando maior transparência. A proposta do Japão e da Suíça sobre tarifação das restrições às exportações, seguida da consolidação de compromissos e redução com vistas à eliminação dos impostos sobre as vendas externas corre o risco de não resolver o problema. Com efeito, embora a conversão das restrições quantitativas às importações em tarifas equivalentes guarde um paralelo com a conversão das restrições quantitativas às exportações em imposto sobre as vendas externas, a natureza de uma e outra medida é distinta. As tarifas às importações visam, em geral, proteger os produtores domésticos da concorrência contra os bens importados, de uma forma mais ou menos permanente. Em contraposição, os embargos ou impostos sobre as exportações de produtos agrícolas obedecem, via de regra, a lógica do mercado, caracterizado por oscilações de preços que não têm efeito estático e permanente no tempo. Tratar-se-ia, logo, de uma situação excepcional que exigiria remédios também excepcionais. Assim, segundo Josling, o esforço de tarifação de todas as medidas restritivas às exportações em impostos seria, a rigor, desnecessário (*a distraction from the real issue*).

Uma alternativa, segundo o autor norte-americano, seria simplesmente proibir os embargos às exportações, mediante a exclusão de algumas qualificações do artigo XI do GATT 1994 e do artigo 12 do AsA e manter tão somente os impostos sobre as exportações (mais transparentes), em nível que os países exportadores julgarem adequado, inclusive com o efeito de impedir na prática as vendas ao exterior, caso se revele necessário. Esses impostos, é claro, deveriam ser consolidados e objeto de um cronograma de desgravação, para evitar a imprevisibilidade da medida ao longo do tempo.

No entanto, como dito acima, a lógica das restrições às exportações obedece às leis do mercado e não tanto a fatores domésticos. Assim, caso o imposto seja utilizado uma única vez em 10 anos, durante um pico de preços internacionais por exemplo, o país exportador quererá consolidá-lo em um patamar alto o suficiente que permita enfrentar uma situação similar, o que não seria uma solução razoável e aceitável para os países importadores. Além disso, a consolidação dos impostos sobre as exportações poderia passar a impressão de que tais medidas fazem parte do comércio internacional – o que nem sempre é o caso – e acabaria incentivando países exportadores que nunca antes tenham feito uso da medida a passar a aplicá-la. Assim, a eventual tarifação poderia ter justamente o efeito inverso ao desejado: em lugar de limitar, passaria a incentivar a aplicação de medida. Por essa razão, Josling sugere evitar o esforço de tarifação e concentrar a atenção na eliminação gradual das restrições quantitativas, em paralelo à aplicação de cortes nos impostos sobre as exportações permitidos.

Uma possível forma de encarar o problema das regras mais estritas para as restrições às exportações, seria mediante a analogia com o mecanismo de imposição de salvaguardas, hoje previsto na OMC. Os importadores recorrem às salvaguardas quando necessitam proteger sua indústria doméstica contra a concorrência estrangeira, em momentos de pico de importação. Por outro lado, os países recorrem às restrições às exportações quando os preços das *commodities* estão tão elevados no mercado internacional que os consumidores domésticos (setor processador ou consumidor final) não conseguem competir com os compradores estrangeiros. Logo, seguindo este raciocínio, se os países importadores podem impor restrições às suas importações na forma de salvaguardas, por que os exportadores não poderiam fazer o mesmo para “restringir” suas exportações em momentos de preços altos? Josling pondera que, por temer perder mercado e a confiança dos compradores externos, os exportadores hesitariam em recorrer a uma medida de

salvaguarda com este fim. Seria, reconhece, uma medida realmente emergencial e excepcional, a ser usada com moderação.

A exemplo das salvaguardas agrícolas previstas no AsA (artigo 5), eventuais salvaguardas para os exportadores poderiam ser invocadas quando e se os preços ou volumes dos bens exportados atingissem determinado patamar (*price and quantity triggers*). Assim, as restrições ou impostos sobre as exportações seriam aplicadas automaticamente na eventualidade de que se chegasse ao gatilho negociado previamente. Haveria, pois, regras claras para sua utilização. Restaria definir então o prazo para a aplicação da salvaguarda, como no caso das importações. A proposta, é claro, funcionaria apenas na hipótese de que as restrições às exportações caracterizem-se, necessariamente, pelo fato de serem temporárias. Os danos causados aos produtores domésticos, o possível deslocamento de suas exportações no mercado internacional em função dos competidores que tomariam seu lugar (ou a concorrência com produtos substitutos), as distorções de mercado ocasionadas e a perda de investimentos no setor internamente levariam necessariamente a que a medida não perdurasse no tempo, exceto por razões políticas³¹.

No entanto, como visto, isso nem sempre acontece. Há países que adotam política duradoura de aplicação de restrições às exportações, sobretudo impostos, por diferentes motivos. A Argentina alega o combate à tarifação, o controle inflacionário, além da disfarçada motivação fiscal, para o uso de restrições às exportações. Outros países, como China e Índia, perseguem políticas de industrialização baseadas no processamento de certos insumos que deixam, portanto, de ser exportados ao longo de certo período de tempo. Logo, como as motivações são variadas e os produtos (*commodities* agrícolas, minerais, insumos industriais) distintos, torna-se difícil aceitar a afirmação de Josling acerca da natureza necessariamente “temporária” de todas as restrições às exportações. Assim, a proposta sobre criação de salvaguardas para a

31 Como afirma na página 25: “Exporters in general have an incentive to maintain (or restore) the confidence of importers in the ability of the market to cover their needs”.

aplicação de restrições às exportações poderia nem sempre adequar-se a todas as situações e contextos.

Josling sugere, por fim, uma associação interessante entre o aprofundamento das regras sobre restrições às exportações e o avanço nos temas de *export competition* (subsídios às exportações, garantias de crédito, companhias comerciais estatais, subsídio via ajuda alimentar), no âmbito das negociações da Rodada Doha. Seria uma espécie de “código dos exportadores” que incluiria, por um lado, a eliminação dos subsídios às exportações (compromisso previsto, inclusive, na Declaração da Conferência Ministerial de Hong Kong), das garantias às exportações (que afetam o Brasil no caso do algodão) e das empresas comerciais estatais (entidades tidas como pouco transparentes e responsáveis por conceder subsídios indiretos) e, por outro, a proibição dos embargos às exportações e imposição de limites para os impostos sobre as exportações.

Como os grandes países importadores de produtos agrícolas são em geral aqueles que aplicam medidas protecionistas aos produtores domésticos – como a União Europeia, o Japão, a Coreia –, poderia ser de seu interesse fazer concessões em um setor (eliminação dos subsídios às exportações), em troca de avanços em outro (disciplinas mais rigorosas em matéria de restrições às exportações). Ao aceitar essa eventual proposta, os grandes países em desenvolvimento exportadores líquidos de *commodities*, como Brasil, Argentina e Índia, por sua vez, teriam um de seus pleitos tradicionais atendidos (eliminação dos subsídios às exportações), desde que se avançasse na área de restrições às vendas externas, algo que, como vimos acima, os países integrantes do G20 comercial já se haviam mobilizado a fazer. Logo, esta poderia ser uma proposta negociadora factível, desde que os países-membros estivessem de acordo, em maior detalhe, sobre o significado de disciplinas mais estritas em matéria de restrições às exportações, situação, por ora, longe de ocorrer. Algo na mesma linha é proposto no Relatório Mundial da OMC sobre Comércio de 2010

(Seção E), em que regras mais rigorosas em matéria de restrições às exportações poderiam ser negociadas em troca de concessões tarifárias nos produtos em que ocorrer escalada tarifária.

Com a Rodada de Doha em um compasso de espera, não há menção, por ora, à possibilidade de se retomar as propostas negociadoras sobre restrições às exportações. Contudo, a Conferência Ministerial da OMC em Bali, primeira presidida por um brasileiro – o embaixador Roberto Azevêdo –, produziu resultados interessantes, principalmente, em temas de facilitação de comércio (procedimentos aduaneiros mais expeditos, redução das barreiras técnicas, regras de fronteira mais transparentes, etc), agricultura (quotas tarifárias e políticas de estoque alimentar), algodão e flexibilidades para PMDRs.

Houve uma tentativa de se voltar a negociar a eliminação dos subsídios à exportação, ponto considerado maduro para se fechar consenso, mas, diante da resistência dos países desenvolvidos, não houve avanço em Bali. Como os preços das *commodities* recuaram bastante face aos níveis históricos alcançados em 2008, a pressão negociadora sobre as restrições às exportações também arrefeceu. Outra oportunidade, como no período 2008/2009, dificilmente voltará a ocorrer.

Porém, há que se observar também o desenrolar dos casos de solução de controvérsias, como os da China, analisado em capítulo posterior, para aferir o movimento em torno de regras multilaterais mais estritas para restrições às exportações. Na ausência de regras claras na OMC, os casos envolvendo o país asiático podem gerar precedente importante para outros países que aplicam as restrições. Há que estar atento, ainda, ao movimento oscilatório dos preços das *commodities*. Com uma eventual recuperação econômica no mundo, puxada pela China e outros países, haverá, possivelmente, uma retomada da aplicação de restrições às exportações, o que acabará pressionando para a volta da discussão do tema nos foros internacionais.

Capítulo 3

As restrições às exportações no contexto dos Acordos de Produtos de Base, dos Acordos Regionais ou Bilaterais de Livre Comércio e das iniciativas voltadas para a segurança alimentar, em particular no G20

Uma vez feito um retrospecto do histórico das negociações comerciais multilaterais sobre as restrições às exportações, seria conveniente verificar as várias experiências na aplicação das referidas medidas e o contexto econômico em que ocorreram. Para evitar ser muito extenso na matéria, o presente trabalho trata, a seguir, da gênese dos Acordos de Produtos de Base e sua importância para os países em desenvolvimento em termos de busca por melhores preços para as *commodities* no mercado mundial. Vê-se como esses acordos, nascidos, em sua maioria, da escola desenvolvimentista gerada no âmbito da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Comércio) e, em menor grau, da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), representaram uma das primeiras tentativas de exercer influência no mercado internacional, mediante a restrição das exportações e o recurso aos estoques reguladores.

Em seguida, é visto o tratamento das restrições às exportações no âmbito dos Acordos Regionais, como a União Europeia, o Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA), o MERCOSUL e alguns bilaterais. Trata-se de tema importante, tendo em conta a proliferação de arranjos bilaterais e regionais no mundo, particularmente à luz da marcada

desaceleração da Rodada de Doha. A forma como são consideradas as restrições às exportações, nesses agrupamentos, acaba influenciando fortemente os países nestes não incluídos. À título de ilustração, um eventual acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia deverá abordar o tema de uma maneira ou de outra, sobretudo se considerarmos a postura bastante agressiva de muitos países europeus em prol da eliminação de embargos e outras restrições às vendas externas.

Vale, por fim, à guisa de encerrar este capítulo, descrever as iniciativas plurilaterais e multilaterais, em foros como o G20 financeiro e apoiados em estudos e informações da FAO, no sentido de prover a segurança alimentar no mundo. Para os países defensores destas iniciativas, os diversos obstáculos interpostos às exportações, sejam de que natureza forem (quantitativos, embargos, impostos, etc), representam uma ameaça global ao suprimento previsível de alimentos. Vários estudos passaram a ser produzidos sobre a especificidade e a importância da produção e comércio de matérias-primas, os quais serviram de base para as posições defendidas nos foros multilaterais. O Brasil, na qualidade de integrante do G20, participou dos debates e subscreveu as posições acordadas no grupo. A estratégia dos países que advogam o livre comércio das matérias-primas, na verdade, foi além de apenas alimentos, englobando a categoria de matérias-primas. A União Europeia, muito dependente de alimentos e produtos minerais, inclusive combustíveis, liderou o processo, ao defender o direito de acesso a esses produtos.

3.1. As restrições às exportações no contexto dos Acordos de Produtos de Base

Os Acordos de Produtos de Base se inserem no contexto das políticas em prol do desenvolvimento econômico dos países mais pobres, nascidas no bojo do pensamento do pós-guerra, sobretudo a partir da criação da UNCTAD. A ideia era entender como o comércio internacional poderia ser instrumental na promoção do

desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento, muitos deles dependentes da exportação de matérias-primas. Com efeito, durante grande parte do século XX, grandes, médios e pequenos exportadores de produtos agrícolas, como Brasil, Argentina, Indonésia, Índia, entre outros, dependiam vitalmente da exportação de produtos agrícolas para obter os recursos necessários a seu desenvolvimento.

Os Acordos de Produtos de Base representaram uma primeira tentativa coordenada de impor restrições às exportações, com o objetivo de melhorar os termos de troca e promover, assim, o desenvolvimento econômico desses países. As razões por trás desses acordos hoje são mais que conhecidas: combater a escalada tarifária, melhorar os ingressos provenientes das exportações mediante a valorização dos produtos exportados, ajudar no processo de industrialização interno, além de evitar as bruscas oscilações de preços das *commodities* que comprometiam as políticas de longo prazo voltadas para o crescimento econômico.

O pensamento desenvolvimentista foi gerado ainda nos anos imediatamente posteriores à criação do GATT 1947, quando os países em desenvolvimento sentiram que as regras multilaterais em matéria de comércio não levavam em conta seus interesses específicos e distintos dos países mais desenvolvidos. A Cláusula da NMF (nação mais favorecida) passou a ser questionada pela impossibilidade de tratar de forma igual países de desenvolvimento muito desigual (*one size fits all*). Em 1961, as partes contratantes do GATT adotaram a Declaração sobre a Promoção do Comércio dos Países Menos Desenvolvidos. Havia, no texto, o reconhecimento de que a liberalização do comércio em alimentos era uma preocupação para os países em desenvolvimento. Prosperava também a noção a respeito da assimetria do comércio internacional. Com efeito, nas áreas de interesse dos países desenvolvidos (produtos manufaturados), a liberalização na forma de reduções tarifárias avançava a passos largos. Em contraste, na liberalização do comércio

de produtos agrícolas, de interesse dos países em desenvolvimento, o protecionismo ainda predominava.

Após duras negociações, a Parte IV do GATT, que englobava todos os assuntos de interesse dos países em desenvolvimento, foi finalizada em novembro de 1964 e adotada, mediante protocolo de emenda ao acordo, para ser colocada em prática em 1966. O Brasil, ao lado de Austrália, Chile, Índia, República Árabe Unida (Egito) e EUA submeteram propostas logo no início (Irwin, 2009, p. 126) do processo negociador. Japão, Uganda e Nigéria apresentaram sugestões em um segundo momento. A posição central defendida pelos países em desenvolvimento refletia, de certa forma, o pensamento de certos economistas da época, como Raúl Prebisch e Hans Singer, que sustentavam que os termos de troca entre produtos primários e manufaturados tendem a deteriorar-se ao longo do tempo. Em outras palavras, os países que exportavam produtos primários (sobretudo os países em desenvolvimento) passariam a importar cada vez menos em relação a um determinado nível de exportações. O preço das *commodities* tenderia, segundo esse pensamento, a reduzir-se a longo prazo. Daí a importância de se pensar em inserir mecanismo, no GATT, que levasse em consideração essas preocupações³².

Por essa razão, Prebisch argumentava em favor da industrialização e da diversificação da economia dos países mais pobres, via o processo que ficou conhecido como substituição de importações, para se libertar da dependência das exportações de produtos primários. Para atingir tal objetivo, os países em desenvolvimento deveriam levantar mais recursos, os quais viriam de exportações adicionais que seriam

32 Artigo XXXVI, parágrafo 4: "Given the continued dependence of many less-developed contracting parties on the exportation of a limited range of primary products, there is a need to provide in the largest possible measure more favourable and acceptable conditions of access to world markets for these products, and wherever appropriate to devise measures designed to stabilize and improve conditions of world markets in these products, including in particular measures designed to attain stable, equitable and remunerative prices, thus permitting an expansion of world trade and demand and a dynamic and steady growth of the real export earnings of these countries so as to provide them with expanding resources for their economic development".

asseguradas mediante preferências tarifárias em favor dos países mais pobres.

A Parte IV do GATT 1947 se prestaria a cumprir esse objetivo. Em essência, a Parte IV aceitava várias das reivindicações dos países em desenvolvimento, as quais tinham muito em comum com o pensamento da UNCTAD. As partes contratantes desenvolvidas aceitavam evitar aumentos das barreiras às importações, bem como dar alta prioridade à sua redução e eliminação (artigo XXXVII, parágrafo 1). Prometiam, ainda, dar prioridade à redução de tarifas e de BNTs aos produtos de interesse dos PMDRs. Finalmente, comprometiam-se a não exigir reciprocidade dos países em desenvolvimento em negociações tarifárias (artigo XXXVI, parágrafo 8) – que desfavorecia as partes contratantes que pouco tinham para oferecer – e de criar a derrogação do artigo I do GATT de NMF, pelo qual se autorizava as partes contratantes desenvolvidas a conceder tratamento preferencial aos países em desenvolvimento. Não se tratava de pôr fim à cláusula de NMF, que frequentemente beneficiava as nações mais fracas pela extensão a elas de concessões dadas a terceiros, e, sim, de obter tratamento preferencial e concessões não recíprocas no que fosse de interesse dos países mais pobres. De um modo geral, o tratamento diferenciado acordado aos países mais pobres na Parte IV não vai muito além do que uma declaração de boas intenções, sem efeito legal mais concreto. No entanto, forneceu a base ideológica para a criação de vários acordos de matérias-primas, chamados acordos de produtos de base.

A delegação brasileira presente nas negociações da Parte IV do GATT foi além e defendeu que não se deveria fazer distinção entre países em desenvolvimento para fins de concessões tarifárias por parte dos países desenvolvidos. Sustentou, ainda, que as economias centrais (ex-comunistas sob a esfera da União Soviética) deveriam fazer mais concessões para países em desenvolvimento do que para os desenvolvidos e que se deveria pensar em condições facilitadas para os países mais pobres no sistema de solução de controvérsias (como

financiamento, por exemplo). Afora as preferências tarifárias, porém, nenhuma dessas propostas prosperou (Irwin, 2009, p. 128).

A atuação do Brasil tanto na UNCTAD, como no GATT, durante os anos 60 e 70 pautou-se pelo desejo de modificar o quadro normativo-institucional em que operava a economia e comércio internacionais, de modo a contemplar as aspirações desenvolvimentistas dos países mais pobres. Na UNCTAD, a atuação se voltava para o objetivo maior de “reformular o mundo” (Souto Maior, 1994, p. 41); no GATT, tratava-se de retocar o que já existia, já que seria impossível alterar a estrutura básica das regras multilaterais em matéria de comércio. Por essa razão, em meados dos anos 60 e 70, o Brasil dedicou grande esforço negociador à UNCTAD. Contudo, à medida que foi perdendo relevância no cenário multilateral, a UNCTAD cedeu lugar ao GATT, que se tornou o principal *locus* negociador para fins de comércio internacional e, em tempos recentes, outros temas também, como propriedade intelectual, investimentos, meio ambiente, entre outros.

O Brasil, por essa época, vivia o auge do modelo preconizado por Prebisch de substituição de importações. Em 1964, os produtos manufaturados representavam apenas 4% do total exportado pelo país. Havia pouca diversificação da pauta exportadora, concentrada principalmente em poucas *commodities*, como café, cacau, açúcar e algodão, sendo que os três primeiros respondiam por 60% do total exportado. Após curta fase de relativa liberalização das importações com a reforma tarifária, entre 1967 e 1969, seguiu-se fase de promoção de exportações e compressão de importações que, com maior ou menor ênfase, prolongou-se até 1990 (Souto Maior, 1994, p. 41). As exportações brasileiras passaram de US\$ 1,4 bilhão, em 1964, a US\$ 22,3 bilhões, em 1986, início da Rodada Uruguai. A diversificação da pauta exportadora acompanhou o ritmo das vendas: a participação dos manufaturados chegou a cerca de 50% do total exportado no início dos anos 70. Medidas protecionistas contra o Brasil se avolumaram,

o que reforçou a importância das regras multilaterais razoavelmente equitativas previstas no GATT.

Foi nesse ambiente internacional, de promoção de políticas em prol do desenvolvimento dos países mais pobres, que nasceu grande parte dos Acordos de Produtos de Base. Previstos no Capítulo VI da Carta de Havana, eles não integraram o Acordo do GATT, exceto, como vimos, indiretamente, na Parte IV do texto. Mesmo antes da Segunda Guerra Mundial já haviam surgido esforços para estabilizar e melhorar os preços de certos produtos primários. Na maioria dos casos, tratava-se de arranjos feitos por potências coloniais, em busca de estabilidade para os rendimentos dos territórios delas dependentes, prejudicados pela Depressão de 1930. Os acordos de trigo, em 1931, e de açúcar, de 1937, reuniam governos de países exportadores e importadores. Em 1940, os produtores latino-americanos de café enfrentaram dura crise em função da *débaçle* do mercado consumidor europeu, ausente pela guerra. A solução encontrada foi dividir, mediante o acordo Interamericano do Café, o mercado norte-americano, arranjo que funcionou até a entrada dos EUA na guerra. No início, pode-se afirmar que os acordos nasciam, assim, mais da necessidade de regular o mercado, do que de concepções ideológicas (Lindenberg Sette, 1994, p. 18).

Alguns eventos históricos, marcados pela interrupção no fornecimento de alimentos e matérias-primas, acabaram favorecendo esses arranjos. A Guerra da Coreia levou os países industrializados a acumular estoques de matérias-primas e alimentos, elevando seu preço. Por iniciativa do Reino Unido, França e EUA foi criada, inclusive, a Conferência Internacional sobre Matérias-Primas, com o fim de assegurar o suprimento destas em situações de emergência. Assim que os piores temores se dissiparam, com a contenção do conflito que acabou não atingindo uma escala global, os preços voltaram a cair e o arranjo se desfez. No próprio GATT, os arranjos sobre produtos de base contavam com a simpatia dos europeus, como Reino Unido e França (principalmente para ajudar as colônias e futuras ex-colônias), mas

não dos EUA. Em sua revisão geral de 1955, o GATT deixou claro que, em circunstâncias aprovadas pelas partes contratantes, os Acordos de Produtos de Base seriam aceitos como exceções aos princípios gerais do Acordo Geral.

Nos anos 60, a Comunidade Econômica Europeia apoiava com forte entusiasmo esses acordos, na medida em que poderiam ser úteis à implementação da Política Agrícola Comum, especialmente na administração dos preços internacionais dos produtos agrícolas e suas oscilações. A Rodada Kennedy produziu um desses acordos – o Arranjo Internacional sobre Grãos –, de 1968, mas o mesmo não logrou conter a alta dos preços nos anos 70 devido à queda da safra de trigo na Rússia em 1972. O caso do trigo russo é interessante, pois demonstra a instabilidade e insegurança que ronda o comércio de *commodities* em geral e de alimentos, em particular. Neste ano de 1972, a produção russa caiu cerca de 13 milhões de toneladas, o que, aliado a estoques baixos do grão, levou o país europeu a buscar o mercado internacional. Os estoques mundiais declinaram rapidamente, o que obrigou os países importadores a antecipar suas compras, levando os preços internacionais a um nível muito elevado.

Outro caso que gerou muita instabilidade no mercado internacional teve a ver com as oleaginosas. Em 1972, a produção de anchovas no Peru sofreu severo declínio, devido ao fenômeno do *El Niño*, o que reduziu a produção de ração animal à base de peixe e aumentou a demanda por soja, em um momento de baixos estoques. Os preços da soja se elevaram, como consequência, de forma concomitante com uma redução da produção global de alimentos de 3% e aumento do preço do petróleo de US\$ 4 o barril para US\$ 7,50 em outubro de 1973 (Josling, 2009, p. 14). Esses fatos somados levaram os países a evitar o contágio dos altos preços de alimentos por meio de políticas intervencionistas, como subsídios às importações, controle de preços e restrições às exportações.

Nos EUA, o preço da soja tinha um impacto direto na alimentação animal (frango sobretudo) e nos alimentos processados. Daí a sensibilidade para a economia norte-americana. O presidente Nixon chegou a proibir todas as exportações de oleaginosas por um período curto de tempo em 1973. Outros embargos às exportações de grãos foram introduzidos, em 1974, contra a União Soviética, considerada um importador imprevisível e desestabilizadora dos mercados internacionais. O embargo mais dramático contra o país europeu foi imposto pelos EUA, em 1980, por motivos políticos, no contexto da Guerra Fria, quando a América do Norte retaliou os russos pela invasão do Afeganistão, proibindo os embarques de grãos, inclusive de trigo. Os dois países já tinham alcançado um acordo bilateral de longo prazo pelo qual a URSS compraria pelo menos sete milhões de toneladas de cereais por ano dos EUA e notificaria este último em caso de necessidade de mais importações, devido a uma eventual quebra de safra. Com o embargo, o acordo fora desrespeitado.

A reação ao embargo norte-americano contra a União Soviética (URSS) resultou no aumento da concorrência. A Argentina, entre outros exportadores importantes de trigo e soja, passou a abastecer o mercado da URSS. Os produtores agrícolas norte-americanos, descontentes, fizeram pressão sobre o governo dos EUA. O impacto da medida, embora tenha deixado marcas na relação bilateral, apagou-se com o tempo já que outros provedores foram capazes, neste caso, de suprir a demanda soviética.

Outro grande importador de alimentos, o Japão, foi afetado pela crise de abastecimento mundial de soja, marcada pelos embargos. O governo nipônico tomou a decisão de investir diretamente na produção de soja no Brasil, embora o país não fosse visto como um supridor confiável do produto, alternando entre a promoção e a restrição das exportações, em função da oscilação cambial do cruzeiro. Os investimentos japoneses na produção de alimentos no Cerrado brasileiro (Programa Pró-Cerrado) datam desta época. Paralelamente, a

Comunidade Europeia (CE) também passava a encorajar a produção de oleaginosas, importando o grão do Brasil para processar internamente. A CE, a Argentina, o Brasil, a Tailândia e Burma, todos restringiram as exportações de grãos nos difíceis anos 70.

No ano de sua criação, terá sido impossível aos membros fundadores do GATT imaginar a turbulência em torno do comércio mundial de alimentos sobretudo nos idos dos anos 70, e as políticas de controle das exportações. Da mesma forma, a não aprovação da Organização Internacional do Comércio (ITO, em inglês), no fim da Guerra, deixou de fora quase todos os temas afetos à agenda do desenvolvimento. Como consequência disso, as discussões prosseguiram no âmbito do GATT de modo a tratar de algumas das preocupações dos países menos desenvolvidos. Assim, em meados dos anos 50, por insistência desses países, as partes contratantes do GATT se puseram de acordo para estabelecer um comitê de peritos (*expert committee*), liderado pelo professor Harbeler e integrado pelo brasileiro Roberto Campos, para tentar dar uma resposta a esses anseios.

Uma das conclusões apontadas no relatório de Harbeler, difundido em 1958, foi de que os países desenvolvidos impõem barreiras às importações de bens de interesse dos países em desenvolvimento, principalmente na área agrícola, com ênfase nos produtos tropicais, como café, cacau, chá e juta. As barreiras eram não somente tarifárias, como também não tarifárias (BNTs), na forma de impostos e taxas internas que incidiam apenas nesses produtos. O relatório apoiou, também, a criação dos Acordos de Produtos de Base (APB). Em meados dos anos 60, a discussão sobre os APBs migrou em grande parte para a UNCTAD, que desenvolveu um Programa Integrado para *Commodities*, em 1972, o qual, entretanto, não incluiu produtos centrais, como trigo, milho, arroz e soja.

Os APBs tinham por objetivo central estabelecer mecanismos para estabilizar os preços dos recursos naturais e eram vistos como a melhor forma para corrigir a tendência declinante dos termos de troca

das exportações dos países em desenvolvimento. A teoria dos termos de troca, como visto acima, contrapunha-se à teoria clássica das vantagens comparativas e foi um poderoso estímulo para a implementação da política de substituição de importações e, em uma segunda fase, para o desenvolvimento de programas voltados para as exportações. Foi também um dos elementos a justificar os esforços do Brasil em prol do estabelecimento dos APBs. Havia, igualmente, outros motivos para justificar tais acordos, como combater a escalada tarifária, evitar as bruscas oscilações dos preços internacionais e contribuir no processo de industrialização dos países exportadores.

Em termos gerais, há dois tipos de APBs: *i)* os que buscam tão somente a troca de informação entre exportadores e importadores de *commodities*; e *ii)* os que possuem cláusulas econômicas, como controles de exportação mediante estoques reguladores, quotas por país exportador (com sistema de bandas) e contratos de compra a prazo pré-determinado que, em troca de um mercado garantido, limitam os exportadores a um preço fixo (Lindenberg Sette, 1994, p. 18). O Brasil participou de APBs do segundo tipo, principalmente por meio dos estoques reguladores e quotas de exportação. Teve papel preponderante nos acordos de produtos em que era forte exportador mundial, como café, cacau e açúcar, ou grande importador, como trigo.

Embora tenham angariado certa aceitação por parte dos países europeus, os APBs foram muito questionados pelos EUA e alguns outros países desenvolvidos, que alegavam distorção no funcionamento normal do mercado e promoção de ineficiências econômicas. Por essa razão, levantavam muitas restrições, deixando bem claro o caráter excepcional para seu funcionamento. Vale lembrar, também, que esses acordos passavam a conferir maior poder, no comércio internacional de produtos de base, aos países em desenvolvimento exportadores de *commodities*, o que nem sempre era visto com simpatia pelos países mais ricos, que viam um desafio à ordem prevalecente estabelecida por eles mesmos, consagrada no GATT.

Os APBs buscavam também se contrapor ao poder representado pelos grandes compradores e processadores desses produtos que, já nos anos 50, detinham forte influência na definição dos preços internacionais. A indústria processadora, com efeito, baseada principalmente nos mercados dos países desenvolvidos, sempre buscou deprimir os preços dos insumos primários, a fim de aumentar os ganhos no fim da linha de produção. Isso é particularmente verdadeiro nas indústrias que utilizam cacau, café e açúcar, fato que se tem acentuado ao longo dos anos, para grande frustração dos países exportadores desses produtos.

3.1.1. Acordo Internacional do Trigo

O Acordo Internacional do Trigo (AIT), um dos primeiros APBs, data de 1933 e teve curta duração de dois anos. Baseava-se em quotas alocadas aos países exportadores. Em 1949, outro AIT foi criado, o qual previa preços mínimos e máximos de exportação. Durou até 1967, época da Rodada Kennedy, tendo sido substituído pelo Arranjo Internacional de Grãos (embora incluísse apenas trigo) que durou até 1971. O Arranjo inovou ao criar a Convenção de Ajuda Alimentar (CAA) e a Convenção sobre o Comércio de Trigo. Em 1971, as cláusulas econômicas foram eliminadas e o Arranjo sobre Trigo passou a dedicar-se à troca de informações sobre o mercado triticultor internacional. As tentativas de manter controles de exportação, sobretudo durante a Rodada Tóquio, como a introdução de estoques reguladores e bandas de preços de exportação, não prosperaram. Hoje, o Arranjo Internacional sobre Trigo conta com um sistema de troca de informações e a CAA, importante braço de ajuda alimentar no cenário internacional.

3.1.2. Acordo Internacional do Açúcar

O Acordo Internacional do Açúcar, por sua vez, foi negociado em 1953, época do Comitê Provisório de Coordenação para Arranjos Internacionais de Produtos de Base (ICCICA, em inglês) que existia

desde 1947, como criatura do ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas). O acordo visava então defender uma faixa de preços de 3,25 a 4,35 centavos de dólar americanos por libra-peso, considerada equitativa para consumidores e exportadores. Para tanto, atribuía Tonelagens Básicas de Exportação (TBEs) para o mercado livre aos membros exportadores (Lindenberg Sette, 1994, p. 24). Essas quotas poderiam ser reduzidas ou acrescidas, conforme o preço caísse abaixo do limite inferior ou passasse do limite superior da faixa de preços. Brasil, Indonésia e Peru se recusaram a participar do acordo por julgarem injustas as TBEs atribuídas. Após dois anos de preços baixos (no fundo da faixa), o acordo foi emendado, em 1956. Foram oferecidas ao Brasil uma TBE de 175 mil toneladas, considerada insuficiente pelo país, em comparação com nossas exportações naquele ano: 576 mil toneladas. Portanto, o Brasil continuou de fora, enquanto Indonésia e Peru aderiram ao novo acordo.

Em 1958, um acordo aperfeiçoado propiciou a participação do Brasil, embora os preços permanecessem baixos até 1960. Nesse ano, Cuba foi excluída do sistema de quotas dos EUA, alterando substancialmente o funcionamento do acordo. A quota cubana foi redistribuída a outros produtores que já tinham acesso preferencial ao mercado norte-americano, sendo gradualmente beneficiados México e Peru. Cuba, por sua vez, redirecionou suas exportações para a URSS e os países do Leste Europeu. As mudanças na distribuição mundial de açúcar levaram à suspensão das cláusulas econômicas do acordo que se referiam a quotas, dando ao Conselho do acordo funções meramente administrativas e consultivas. Em 1963, quando se revisou o acordo de 1958, o preço seguia baixo (2,5 centavos), a produção mundial era estimada em 60 milhões de toneladas (MT) e o mercado internacional era calculado em 20 MT, das quais 12 eram destinadas a mercados preferenciais ou protegidos. Restavam, para o mercado livre, aproximadamente 7,5 MT.

Em 1968, quando da renegociação do acordo de 1963, foram reinseridas as quotas de exportação. As divergências no âmbito do acordo

seguiram sendo as TBEs, matéria que opunha, de um lado, Austrália, Brasil e África do Sul, e a CEE, de outro. Enquanto ao Brasil foi atribuída uma TBE de 500 MT, a CEE fez jus a uma TBE de 300 MT, renunciando a entrada da Comunidade Europeia no rol dos grandes exportadores de açúcar de beterraba, graças à pesada política de subsídios. Em 1973, não foi mais possível manter as cláusulas econômicas, sendo o acordo de 1968 prorrogado sem estas. Era difícil manter um acordo de restrições quantitativas, à luz da política de apoio à produção interna em grande número de países, inclusive desenvolvidos, como os EUA e a CEE, alguns que estimulavam as exportações. Em 1977, houve discussões em torno de um novo acordo, cujo texto final incluiu, pela primeira vez, dispositivos sobre financiamento de estoques.

As dificuldades para o bom funcionamento dos vários acordos de açúcar foram várias. Valeria destacar, porém, a falta de consenso de muitos países exportadores acerca das quotas que lhes deveriam ser atribuídas. A ausência de um grande país consumidor, como os EUA, em alguns dos arranjos, especialmente o acordo de 1977, reduziu o impacto do sistema de quotas. O não respeito, por parte dos membros importadores, das restrições às importações de açúcar de não membros também foi um elemento perturbador na vida dos acordos. Paralelamente a isso, a introdução de adoçantes artificiais nas indústrias de alimentos, confeitos e refrigerantes tornou a concorrência com o açúcar mais acirrada. Por fim, a política de estímulo à produção de açúcar em alguns países da CEE, graças à política de subsídios internos e à exportação, inundou o mercado e contribuiu ainda mais para deprimir os preços.

3.1.3. Acordo Internacional do Café

O Acordo Internacional do Café possui larga estória. Principal produtor, durante mais de um século, o Brasil ocupou posição proeminente em todas as negociações envolvendo um acordo para controlar as exportações de café. É sabido que a experiência brasileira em matéria de intervenção do governo para estabilizar os preços do grão

é longa, data da famosa Convenção de Taubaté, concluída em 1906, sob a liderança de São Paulo. Na década de 30, o Departamento Nacional do Café (precursor do Instituto Brasileiro do Café – IBC) queimava sacas de café, na esperança de elevar os preços, afetados pela Grande Depressão. Entre 1931 e 1937, o Brasil destruiu 56,7 milhões de sacas de café, mais que o dobro do consumo internacional para o ano de 1937 (Lindenberg Sette, 1994, p. 21).

A partir da década de 1950, os países latino-americanos, exportadores de café, iniciaram tentativas em busca de um acordo. O principal consumidor, os EUA, não parecia interessado. Tampouco os europeus que, por esta época, eram tanto consumidores, como produtores, em função de suas colônias na África. Após muitas discussões, sobretudo entre os países da América Latina, liderados pelo Brasil, chegou-se, em 1958, a um Acordo Latino-americano do Café, baseado na retenção de exportações (embargo temporário) durante o ano cafeeiro 1958-1959. Em 1959, para lograr a adesão dos países africanos, os latino-americanos aceitaram um acordo que substituiu a retenção por quotas de exportação. Data deste ano a vigência do primeiro Acordo Internacional do Café (AIC), reunindo 15 produtores latino-americanos, além de França e Portugal por conta dos territórios coloniais. Em 1960, com a adesão do Reino Unido (em representação do Quênia e Uganda) e das ex-colônias belgas e francesas que acabavam de obter a independência, o acordo passou a contar com 28 membros que, juntos, somavam mais de 90% da produção exportável do mundo.

Assim, pareciam dadas as condições para um controle efetivo da oferta. No entanto, os próprios produtores evadiam os compromissos assumidos, vendendo acima da quota, minando, portanto, o acordo. Do lado dos consumidores, não havia tampouco fiscalização das quotas, o que tornava duvidosa a eficácia do instrumento. As condições do mercado mundial, por sua vez, marcado por elevada produção (a qual duplicou entre 1950 e 1960) não favorecia a valorização dos preços. Os estoques em mãos dos países produtores (principalmente o Brasil),

no início de 1960, representavam 150% do consumo mundial do ano anterior. Em tais condições, era virtualmente impossível melhorar os termos de troca dos países exportadores. A questão que se coloca é se, na ausência do acordo, a situação seria pior.

Com a posse do presidente John Kennedy, em 1961, e sua política de aproximação da América Latina (o exemplo seria a Aliança para o Progresso), os EUA se inclinaram a participar de arranjo plurilateral que contribuísse a evitar as violentas oscilações nos preços dos produtos exportados pelos países latino-americanos. Não se mencionava acordo de preços e, sim, de quotas de exportação, a serem calculadas anualmente, tendo em conta a situação do mercado mundial a ser avaliada pelo Conselho Internacional do Café. Havia um conceito novo, o de “mercados importadores livres de quotas” (basicamente URSS, os países do Leste Europeu e a China, além do Japão), para os quais a exportação era livre.

Muitos problemas surgiram no AIC. A começar pelo *waiver*, pelo qual alguns países exportadores obtinham a dispensa das obrigações, em situações de adversidade. Outro consistia no café “turista”, exportado abaixo do preço para mercados isentos de quota de exportação e que reaparecia, mais tarde, nos mercados compradores sujeitos a quotas. É claro que o esquema contava com a conivência dos países importadores que teriam que exigir certificado de origem para ingressar o café em seu território. Essas exceções representavam forte desafio, para os países exportadores, pois poderiam desorganizar o controle da exportação e, assim, comprometer o acordo.

Outro problema, específico do grão, tinha a ver com as quotas calculadas para tipos específicos de cafés (arábica, arábica suave, robusta, etc). À época, os africanos consideravam que a oferta de seu café (majoritariamente do tipo robusta, próprio para a indústria de solúvel) estava sendo injustamente restringida, em relação à demanda forte por parte principalmente da Europa. Um terceiro obstáculo se referia às próprias quotas de exportação e seus efeitos negativos sobre a produção, a qual poderia resultar excessiva, caso mal calculada, ou

ineficiente, devido à ausência de concorrência (já que o comércio era, de certa maneira, administrado). A questão dos estoques, cuja maior parte recaía sobre o Brasil, por ser o maior produtor mundial, exigia melhor distribuição dos custos, o que não era detalhado no acordo. Por fim, os entraves ao consumo nos países importadores, sobretudo na Europa, como taxas pesadas, frustravam muitos países exportadores.

Entre 1968 e 1986, vários acordos de café foram negociados e colocados em vigor, a despeito das divergências entre produtores e consumidores (sobretudo Brasil e EUA, sobre a disputa relativa a café solúvel) e entre os próprios produtores na definição das quotas de exportação. A posição dos países consumidores era sempre a favor de maiores quotas, com seus efeitos depressivos sobre os preços. Em contraposição, os países exportadores preferiam quotas de exportação menos generosas, para aumentar os preços internacionais, mas não logravam uma posição comum sobre o volume que caberia a cada país.

Nos idos dos anos 80, os EUA aliaram-se aos produtores centro-americanos, em uma tentativa de isolar o Brasil, destruir sua predominância entre os países produtores e reduzi-lo à condição de supridor residual, em um mercado que seria primariamente abastecido por cafés baratos (robustas) e de alta qualidade (América Central e Colômbia). O caso do AIC é emblemático das tensões inerentes, entre todos os atores e seus interesses específicos, a um acordo de produto de base, voltado para o disciplinamento do mercado internacional. Os objetivos dos países consumidores são necessariamente inversamente proporcionais aos dos países exportadores. Como aqueles exercem grande influência sobre estes (por motivos políticos ou econômicos), torna-se quase impossível resistir ao chamado para desrespeitar o acordo e vender a preços ou volumes não acordados previamente. A solidariedade entre os países exportadores rapidamente se desfaz e as cláusulas econômicas tornam-se inoperantes. Foi o que acabou acontecendo com o AIC, em 1989, ao transformar-se em um acordo administrativo e de troca de informações.

3.1.4. Acordo Internacional do Cacau

O Acordo Internacional do Cacau teve seu início em 1956, quando foi constituído um grupo, no âmbito da FAO, de estudos do cacau, mais tarde conhecido como “Grupo de Trabalho sobre a Estabilização dos Preços do Cacau”. Em 1963, em razão dos preços internacionais se encontrarem em nível muito baixo, os países produtores convocaram uma conferência negociadora de um acordo internacional de cacau (Lindenberg Sette, 1994, p. 23). Como havia forte resistência dos países industrializados, Brasil (maior produtor mundial à época), Camarões, Costa do Marfim, Gana, Nigéria e Togo se reuniram, em 1962, em Abidjã, e estabeleceram a Aliança dos Produtores de Cacau (COPAL, em inglês). Pretendia-se coordenar políticas de vendas, intercambiar informações estatísticas e estabelecer posições comuns para a futura conferência sobre o produto. Os membros da COPAL representavam quase toda a produção mundial de cacau. Outros produtores, como Venezuela, Equador e Trinidad e Tobago, exportavam o cacau fino, destinado à produção de chocolate de qualidade, mas de pequena importância quantitativa.

A exemplo de outros acordos de produtos de base, as discussões que se seguiram centraram-se em níveis de preços e mecanismo de quotas. Entre os países consumidores, França, Suíça e Bélgica, importantes centros de produção de chocolate, expressaram certa flexibilidade em relação à posição dos países produtores. Os demais – EUA, Reino Unido, República Federal da Alemanha e Países Baixos – eram contrários a um acordo com cláusulas econômicas. Frente à falta de interesse dos países consumidores, a COPAL preparou um acordo somente entre produtores, baseado em quotas de exportação, assinado em 1964. Este, no entanto, mal entrou em funcionamento, dada a enorme safra de 1964/65, quando os produtores se precipitaram em vender tudo o que podiam.

Em 1966 e 1967, os produtores retomaram a ideia de um instrumento que regulasse o comércio internacional de cacau no mundo. Ambas tentativas fracassaram, diante da intransigência dos países

consumidores. Finalmente, em 1972, a conferência negociadora no âmbito da UNCTAD logrou fechar um acordo que possuía as seguintes características: *i*) quotas básicas, passíveis de revisão a partir do segundo ano de vigência (a quota do Brasil era pouco superior a 200 mil toneladas); *ii*) preservação de certa percentagem da manteiga de cacau na fabricação do chocolate, em lugar de seus substitutos, como as gorduras vegetais; e *iii*) campanhas para aumentar o consumo nos países industrializados. Neste último item, a Holanda, a exemplo dos EUA com o café solúvel, tentou proteger a todo o custo sua indústria processadora de cacau, mas não logrou evitar a inclusão de dispositivo, no acordo, que garantia o direito dos produtores de exportar cacau processado. Os EUA, maior importador mundial, não participavam do acordo.

Em 1975, o Acordo Internacional do Cacau sofreu revisão, sem maiores alterações. Em 1980, em nova versão, o acordo abandonava o mecanismo de quotas, passando a contar apenas com um estoque regulador (*buffer stock*), para estabilizar o mercado. A Costa do Marfim suplantara o Brasil como o maior exportador mundial e resolvera não participar desse acordo, o que o enfraqueceu bastante. A persistência de grandes safras e preços baixos, aliado à ausência expressiva dos maiores exportador e importador mundiais (Costa do Marfim e EUA) do acordo, não permitiu o funcionamento a contento do estoque regulador.

O acordo de 1980 foi renegociado em 1986, entrando em vigor em 1987. O estoque regulador sofreu duas modificações: *i*) não poderia tomar empréstimo para comprar cacau; e *ii*) introduzia-se um esquema de retenção nos países produtores, para complementar o estoque regulador. A Costa do Marfim voltou a participar do acordo, mas a Indonésia e a Malásia, dois produtores que cresciam no mercado, não entraram. O novo acordo enfrentou os mesmos problemas dos arranjos anteriores. O mercado não reagia às frequentes aquisições de cacau, no mercado internacional, pelo estoque regulador. Os preços continuavam deprimidos. O esquema de retenção, por sua vez, foi sistematicamente bloqueado pela Costa do Marfim. De seu lado, os países consumidores,

sobretudo Reino Unido e Holanda, não contribuíam para uma retomada dos preços. O acordo de 1987 fracassou e, em 1990, foi prorrogado para fins puramente administrativos e de troca de informações, sem as cláusulas econômicas.

O Brasil participou de outros acordos de *commodities*, envolvendo produtores e consumidores, talvez sem a mesma importância que os acordos de açúcar, café e cacau. Vale observar, para fins de registro, a participação do Brasil no Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (ITTA, em inglês). Negociado pela primeira vez em 1983, o ITTA poderia ser descrito como um acordo de produtos de base não convencional, pois a variável de produção sustentável da madeira era tão ou mais importante que seu comércio internacional. Outros produtos de base objeto de acordo internacional foram o algodão, a pimenta e a juta.

A OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) difere das demais agremiações de produtos de base, pois compreende apenas os países exportadores de petróleo, excluindo os países consumidores. Talvez, por essa razão, tenha tido um impacto maior no mercado internacional de petróleo. Vale ressaltar que a OPEP não é considerada um acordo internacional de produtos de base típico, ao menos no sentido do artigo XX(h) do GATT 1994 (exceção relativa aos acordos de produtos de base), já que exclui os países consumidores. No entanto, no parágrafo 95, do texto sobre as modalidades para agricultura no âmbito da Rodada Doha, afirma-se que “the general exceptions provisions of Article XX(h) of GATT 1994 shall also apply to intergovernmental commodity agreements of which only producing countries of the concerned commodities are Members”. Logo, a prosperar o texto, a interpretação poderia ser alterada para acomodar a OPEP.

Feita esta ressalva, a OPEP, a exemplo dos demais APBs, visa “devising ways and means of ensuring the stabilization of prices in international oil markets with a view to eliminating harmful and unnecessary fluctuations” (artigo 2, Estatuto da OPEP). Para se chegar a esse objetivo, a OPEP faz recomendações de metas de produção de

petróleo para seus membros. Vale notar que, em contraste com os demais APBs, não há controles sobre o comércio de petróleo e, sim, sobre a produção, o que equivale a efeitos similares. A restrição à exportação – normalmente via quota quantitativa – leva normalmente ao mesmo objetivo da restrição sobre a produção, ou seja, a redução da oferta e consequente (ao menos teoricamente) elevação dos preços. Muito se tem discutido sobre a eficácia da OPEP em termos de produzir melhora nos termos de troca para os países exportadores de petróleo. Vários estudos citados por Michelle Ruta e Anthony Venables (Ruta, Venables, 2012, p. 11) indicam o impacto da OPEP nos preços e sobre outras variáveis, como produção.

Segundo Smith (2009), a OPEP não logrou reduzir a produção dos poços petrolíferos existentes, salvo no período compreendido entre 1973 e 1975 e, involuntariamente, no período posterior à Revolução do Irã, em 1979. Em compensação, conseguiu restringir o crescimento da capacidade e exploração de novas jazidas petrolíferas, o que contribuiu para a alta dos preços atuais e a busca por fontes alternativas de recursos energéticos, em países que não integram a Organização. O fato de o petróleo ser um recurso não renovável tende a produzir impacto maior sobre os preços. Entretanto, justamente por essa condição, as políticas que modificam os termos de troca no curto prazo podem produzir o efeito contrário no longo prazo, na medida em que o petróleo que deixa de ser produzido hoje, passará a ser extraído amanhã. Em consequência, os preços mais altos logrados no curto prazo tendem a seguir uma rota declinante no futuro.

É claro que os argumentos elencados acima devem incorporar outros fatores, como o descobrimento de novas jazidas, o desenvolvimento de produtos substitutos e os interesses opostos aos integrantes do cartel OPEP, como os países consumidores congregados na Agência Internacional de Energia. De toda forma, é válido o argumento de que as restrições da oferta total de um produto determinam o nível da trajetória de seu preço internacional, particularmente no curto prazo.

Em um prazo mais dilatado, essa máxima nem sempre é verdadeira, já que o mercado se articula de maneira a buscar produtos substitutos ou encontrar novas formas de baixar os preços.

Afora a OPEP e a ITTO (Organização Internacional de Madeiras Tropicais), a administração e a implementação dos APBs têm sido difícil e, em geral, fadadas ao insucesso. Um dos maiores incentivos à sua existência foi a crença na possibilidade de maximizar os termos de troca, aumentando os preços internacionais dos produtos em questão, além de evitar as bruscas oscilações desses mesmos preços. Entretanto, isso não foi possível por uma série de razões, a começar pela dificuldade dos países exportadores de coordenar-se entre si para exercer a restrição efetiva da oferta. As divergências entre eles sobre a divisão equânime e justa das quotas de exportação, o não cumprimento dos compromissos acordados por alguns membros e a atuação dos *outsiders*, países não membros que expandiam a produção, acabaram minando a eficácia desses acordos. Os importadores, como dito acima, tampouco contribuíam para que os objetivos fossem atingidos, criando barreiras às importações e ao aumento do consumo.

Além desses fatores, há que se levar em conta que o governo nem sempre exerce total controle sobre estoques e exportações. Em um mercado global, em que multinacionais e grupos empresariais comerciais de peso (*traders*) coexistem com empresas estatais (a exemplo do antigo IBC), torna-se mais complexo administrar níveis de estoque e *volumes* de comércio. A frustração de muitos governos, por não lograr exercer maior influência nos níveis de preços internacionais, renovou as discussões na Rodada Doha no sentido de reativar os APBs com vistas a melhorar os termos de troca e eliminar a necessidade de controles sobre as exportações (TN/AG/W/4, p. 95-102)³³.

33 "Provisions shall be made to ensure the possibility that Members may take joint action..., including through adoption of international commodity agreements, for stabilization of prices for exports of agricultural commodities at prices that are stable, equitable and remunerative".

É no mínimo curioso o renovado interesse, no âmbito das negociações multilaterais da OMC, pelos APBs, sobretudo tendo em conta a experiência negativa de muitos deles em relação ao cumprimento dos objetivos. Talvez seria oportuno comparar as restrições às exportações durante os anos 60, 70 e 80, em que vigoram as cláusulas econômicas dos acordos e nos dias de hoje. Naquela época, era comum constatar a alternância entre safras generosas, consequentes produções abundantes e preços deprimidos, e safras menos abundantes, com seus efeitos benéficos sobre os preços. Porém, os preços, em geral, dificilmente superavam níveis muito elevados. As restrições às exportações, portanto, tiveram efeito limitado em um contexto de preços contidos.

Em contraste, o período iniciado em meados da década de 2000 marcou uma fase nova no comércio internacional de *commodities*, caracterizada por preços mundiais muito acima da média das décadas anteriores, possivelmente sinalizando uma tendência mundial. Os países que passaram, individualmente e não em grupo, a aplicar restrições às exportações visavam capturar a renda “extra” gerada pelos altos preços internacionais, pelos motivos alinhados no capítulo anterior. Assim, embora a medida fosse de natureza similar àquelas contidas nos APBs, o contexto histórico, importa frisar, era muito distinto. Por essa razão, seus efeitos no mercado internacional foram distintos e as expectativas futuras em relação aos preços também.

3.2. As restrições às exportações no contexto dos Acordos Regionais

Os diversos arranjos comerciais bilaterais ou regionais, seja de livre comércio, de união aduaneira ou de integração regional, possuem compromissos extensos e detalhados sobre as importações. Estes incorporam, via de regra, cronogramas de redução tarifária visando a sua eliminação em um universo de produtos que engloba a maior parte dos bens comercializados (alguns atingem mais de 90% do universo tarifário). O principal objetivo desses acordos consiste em reduzir o nível de proteção entre os países integrantes do mesmo, com vistas a

facilitar o comércio. Alguns fazem referência específica às restrições às exportações, em particular os acordos que incluem países desenvolvidos. Em outros, como o conjunto de textos jurídicos do MERCOSUL, há referência indireta ao tema, deixando um vácuo legal sobre o assunto. Não é feita, no presente trabalho, análise exaustiva de todos os acordos, pois fugiria ao escopo do mesmo. A ideia é citar os acordos de maior importância para o Brasil, como ilustração do tratamento conferido ao tema das restrições às exportações. As restrições às exportações, no âmbito do MERCOSUL, são analisadas, de forma mais detalhada e com enfoque nas divergências entre os países-membros, no capítulo 6.

A União Europeia proíbe as restrições às exportações no comércio intrabloco. O artigo 25 do Tratado, que estabeleceu a Comunidade Europeia, estipula que “direitos alfandegários sobre importações e exportações e taxas que tenham efeitos equivalentes devem ser proibidos entre os estados membros” (OCDE, 2010, p. 25). Essa proibição também se aplica aos direitos de natureza fiscal. No artigo 29, introduz-se a proibição, entre os estados membros, das restrições às exportações e todas as medidas que tenham efeito equivalente. Embora existam exceções à proibição geral sobre restrições às exportações, estas não fazem referência explícita a impostos.

No artigo 30 do mesmo texto, com efeito, há uma reprodução indireta do enunciado no artigo XX do GATT 1994:

Article 29 shall not preclude prohibition or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value; or the protection of industrial and commercial property. Such prohibitions or restrictions shall not, however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States.

O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), que engloba EUA, México e Canadá, introduz também normas mais

rigorosas do que as da OMC em matéria de restrições às exportações. O artigo 314 do NAFTA relativo aos impostos sobre as exportações é claro: são permitidos desde que as mesmas taxas sejam aplicadas às vendas domésticas, o que assegura igualdade de condições entre o produto exportado e o consumido internamente e contraria um dos postulados tradicionais para a aplicação desses impostos (subsidiar a indústria processadora e, eventualmente, agregar valor às exportações). Exige também que os impostos sejam aplicados a todos os membros do tratado. Desta forma, incorpora-se, a um só tempo, as cláusulas sobre a NMF e de Tratamento Nacional (assegurar o mesmo tratamento entre o produto estrangeiro e o doméstico).

Com relação ao artigo 314, ao México é permitida uma exceção à regra acima, de forma temporária, para seletos grupos de produtos (todos alimentos, variando de feijões, milho, lácteos, açúcar, farinha e arroz), desde que seja para fins de segurança alimentar à população local ou para beneficiar determinada indústria, cujos preços dos insumos se encontrem abaixo da cotação internacional.

To ensure the availability of sufficient quantities of such foodstuff to domestic consumers or of sufficient quantities of its ingredients, or of the goods from which such foodstuffs are derived, to a domestic processing industry, when the domestic price of such foodstuff is held below the world price as part of a government stabilization plan, provided that such duty, tax, or other charge (i) *does not operate to increase the protection afforded to such domestic industry*, and (ii) is maintained only for such period of time as is necessary to maintain the integrity of the stabilization plan. (grifo do autor)

Vale ressaltar que, em contraste com os textos do GATT 1994, o NAFTA define o período de tempo máximo permitido para a prática de imposto sobre as exportações. No anexo 314, está escrito em seu parágrafo 2º que “temporário” significa até um ano ou período mais extenso conforme for de comum acordo entre as partes. Verifica-se, contudo, a exemplo das cláusulas da OMC, um tratamento preferencial ao único país em desenvolvimento parte do tratado. No artigo 315 do

tratado, referente a “outras medidas de exportações”, as demais restrições às exportações também são proibidas salvo se respeitarem o enunciado nos artigos XI:2(a) ou XX(g), (i) e (j) do GATT 1994 e se ajustarem a certas condições de volume de exportações (estes não podem diminuir após a aplicação da medida), de preço quando da exportação (não pode ser superior ao preço aplicado ao produto consumido internamente) e de fluxo normal de comércio. Novamente, o México é excetuado deste compromisso.

No NAFTA, há todo um capítulo sobre energia e produtos petroquímicos, com regras específicas para esses setores. Elimina todas as tarifas de importação e restrições quantitativas (exceção, de novo, feita ao México). Preços mínimos e máximos de importação ou exportação também são proibidos. Esse capítulo também estipula que as medidas regulatórias de energia (*energy regulatory measures*) estão sujeitas às disciplinas da OMC sobre tratamento nacional (artigo II do GATT 1994), restrições de importação e exportação e impostos sobre as exportações. O artigo 605 do NAFTA define, ainda, as circunstâncias para que um país parte do tratado possa aplicar restrições às exportações de produtos de energia ou petroquímicos, conforme os artigos XI:2(a) ou XX(g), (i) ou (j) do GATT 1994. Em alguns acordos bilaterais, como o Acordo de Livre Comércio entre os EUA e o Marrocos, as partes se comprometeram a “não adotar ou manter qualquer proibição ou restrição sobre a exportação de qualquer bem para a outra Parte, exceto quando previsto no acordo e em conformidade com o artigo XI do GATT 1994” (artigo 2.8 do texto). No artigo 2.1, a exemplo do NAFTA, afirma-se que, “except as provided in Annex 2-C, neither Party may adopt or maintain any tax, duty, or other charge on the export of any good to the territory of the other Party, unless the tax, duty, or charge is also adopted or maintained on the good when destined for domestic consumption” (OCDE, 2010, p. 33).

Outros acordos bilaterais incluem aqueles concluídos entre a União Europeia e Argélia, África do Sul e Croácia. No primeiro (com a Argélia),

há clara referência a restrições às exportações: “No new customs duties on imports or exports or charges having an equivalent effect shall be introduced in trade between the Community and Algeria, nor shall those already applied upon entry into force of this Agreement be increased” (artigo 17(1) do texto). No texto do acordo entre a União Europeia e a África do Sul, os compromissos são parecidos. Já o acordo entre a UE e a Croácia estipula a eliminação de “quaisquer taxas ou impostos sobre as exportações ou cobranças que tenham efeito equivalente, após a entrada em vigor do acordo (WTO World Trade Report, 2010, p. 180).

Outros acordos incluem disciplinas similares às contidas na OMC. A título de ilustração, o Acordo de Livre Comércio entre a Índia e Cingapura, em seu artigo 2.5, determina que “nenhuma Parte adotará ou manterá medidas não tarifárias sobre as exportações de quaisquer produtos para a outra Parte, exceto se estiverem em conformidade com os direitos e obrigações previstos na OMC ou de acordo com dispositivos do Acordo” (WT/REG185/3). De forma semelhante, o acordo entre a Austrália e a Tailândia estipula que as partes não poderão adotar ou manter qualquer proibição ou restrição sobre as exportações de bens, exceto se respeitar as regras contidas no artigo XI do GATT. Não há menção, contudo, aos impostos sobre as exportações.

Entre os acordos em fase de negociação, vale sublinhar que a Parceria Transatlântica em Comércio e Investimentos, ora em discussão entre os EUA e a União Europeia, incluiu, entre os temas da pauta, as restrições às exportações. Conforme o parágrafo 9º do telegrama 263 de DELBRASOMC (Delegação do Brasil junto à OMC), os norte-americanos desejam “desenvolver regras para temas contemporâneos que possam afetar as condições de concorrência tais como: subsídios e 'outros privilégios' concedidos a empresas estatais, *restrições às exportações de matérias-primas* (grifo do autor) e requisitos de localização”. Neste expediente, menciona-se que o principal alvo da iniciativa é a China. Assim, todos os temas incluídos no 3º pilar da negociação (“regras destinadas a enfrentar os desafios contemporâneos do comércio

internacional”), inclusive as restrições às exportações, têm em vista o país asiático.

Por outro lado, há acordos que sequer mencionam os impostos sobre as exportações. É o caso, por exemplo, do Acordo de Livre Comércio entre a China e o Chile ou entre a China e o Paquistão. Como a China é um dos países que mais recorre às restrições às exportações, não surpreende que o país asiático tenha preferido evitar menção ao tema nos tratados bilaterais de livre comércio (sobre o acordo com o Chile, vide WT/REG230/2). De modo geral, poder-se-ia afirmar que, quanto menos países envolvidos na negociação de um acordo regional, mais facilitada fica a tarefa de incluir dispositivos específicos sobre restrições às exportações, caso seja do interesse das partes.

No âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), há três acordos de complementação econômica (ACEs) que contêm disciplinas sobre impostos sobre as exportações: os ACEs 35 (MERCOSUL-Chile), 36 (MERCOSUL-Bolívia) e 58 (MERCOSUL-Peru). Os ACEs 35 e 36 estabelecem que:

Sem prejuízo do disposto nos Acordos da Organização Mundial do Comércio, as Partes Signatárias não aplicarão ao comércio recíproco novos gravames às exportações, nem aumentarão a incidência daqueles vigentes, de forma discriminatória entre si, a partir da entrada em vigor do presente Acordo (artigos 6 e 7 dos respectivos acordos).

Não está claro, contudo, se se proíbe de forma absoluta a aplicação de novos impostos e o aumento dos impostos sobre as exportações existentes, conforme contidos nas listas específicas, ou se apenas se proíbe a aplicação de novos impostos sobre as exportações e o aumento dos existentes, no caso de que ocorram de forma discriminatória. Se a interpretação for a última, o artigo seria redundante à luz da cláusula de NMF da OMC, que já proíbe tratamento discriminatório entre países.

Em um ou outro acordo, as partes contratantes incluíram listas de reservas. A Argentina, tanto no ACE com o Chile, como no ACE com a Bolívia, incluiu impostos de 3,5% sobre as exportações de soja e de

15% sobre couros. No ACE com o Peru (bem posterior aos outros dois), entretanto, incluiu todos os produtos compreendidos nas Resoluções 11/2002 e 35/2002 e no Decreto nº 690/2002. Uruguai, por seu lado, indicou que o Poder Executivo tinha a faculdade de estabelecer impostos sobre as exportações de couros crus e *wet blue*, podendo fixar seus valores no futuro. Paraguai não efetuou reservas em nenhum acordo.

Brasil, nos ACEs com Chile e Bolívia, consolidou uma série de medidas gerais, entre elas o Decreto nº 1.578 que dispõe sobre impostos sobre as exportações. Reservou, ainda, a aplicação de impostos de 40% sobre as exportações de mel, açúcar e álcool, e de 9% sobre as vendas de couro. No ACE com o Peru, não fez nenhuma referência à legislação nacional, preferindo consolidar os impostos já existentes sobre as vendas de couros (9%) e armas, munições e cigarros (150%). Castanha de caju poderia ser taxada também em 30%. O MERCOSUL e as restrições às exportações são objeto de análise no capítulo 6.

No Acordo entre MERCOSUL e Israel há dispositivo semelhante, proibindo a restrição à exportação, salvo se estiver em conformidade com as regras do GATT 1994 (artigo 4 – “restrições à importação e à exportação”).

3.3. As iniciativas voltadas para a segurança alimentar e o acesso irrestrito aos alimentos e matérias-primas

Os produtos primários ou matérias-primas – incluindo-se os recursos renováveis e não renováveis – têm sofrido forte valorização nos últimos anos, sobretudo a partir de meados da década deste século, fruto do aumento da demanda mundial, em grande parte puxado pelo crescimento da China, Índia e outros países em desenvolvimento. O comércio destes produtos também tem aumentado proporcionalmente em relação a décadas anteriores, contrariando, de certa forma, as teses cepalinas de redução gradativa dos termos de troca das matérias-primas em comparação com os bens industrializados. A título de ilustração, no início dos 1980, a participação das matérias-primas na pauta exportadora da América Latina

chegava a 52%, patamar reduzido a 26% em fins da década de 1990 e alçado de novo a 40% no fim de 2009 (Cepal, 2010). O Brasil também seguiu a tendência, com os produtos básicos respondendo por 45,4% das exportações em 2011, em contraste com os bens industrializados, representando 52,6% das vendas externas (MDIC, 2011).

De acordo com *World Trade Report* de 2010 da OMC³⁴, o valor das exportações mundiais das matérias-primas aumentou mais de seis vezes entre 1998 e 2008, passando de US\$ 613 bilhões para US\$ 3,7 trilhões, no período. É verdade que o aumento do preço do petróleo contribuiu sobremaneira para o aumento na participação dos combustíveis nas exportações mundiais de recursos naturais, variando entre 57% em 1998 (US\$ 429 bilhões) e 77% em 2008 (US\$ 2,9 trilhões). No entanto, em 2008, os valores elevados das exportações alcançaram os produtos florestais (variação de US\$ 52 bilhões para US\$ 106 bilhões) e os de pesca (US\$ 53 bilhões para US\$ 98 bilhões), entre outras *commodities*. Como resultado desse processo, a participação dos recursos naturais no comércio internacional de bens, passou de 11,5%, em 1998, para 23,8%, em 2008, sendo que a dos combustíveis, no período em tela, elevou-se de 6,5% para 18,2% (em função do aumento dos preços, não da quantidade). Em contraste, as exportações de bens industrializados aumentaram de US\$ 4,1 trilhões, em 1998, para US\$ 10,5 trilhões, em 2008, um crescimento médio anual de 10%. Apesar do rápido aumento do comércio de recursos naturais, os bens manufaturados ainda representavam 66,5% do comércio mundial em 2008 (Idem, p. 54-56). Em comparação com os produtos manufaturados (que, em tese, podem ser produzidos em quase qualquer país), a distribuição desigual na produção e exportação dos recursos naturais no mundo é motivo de forte preocupação para alguns países desenvolvidos. Em 2008, 74% das exportações do Oriente Médio eram de recursos naturais, totalizando US\$ 759 bilhões. Neste mesmo ano, os recursos naturais

34 Disponível em: <www.wto.org>.

representaram 73% do total exportado (US\$ 406 bilhões). A Europa teve a menor percentagem de participação dos recursos naturais nas exportações – 14% –, mas o maior número absoluto em termos de valor como região, com US\$ 892 bilhões. A Ásia ostenta números parecidos aos da Europa, com 14% e US\$ 630 bilhões, respectivamente, e a América Latina e Caribe contribui com 50% e US\$ 281 bilhões. Como país, o maior exportador de recursos naturais, em 2008, foi a Rússia, com um total de US\$ 341 bilhões ou 9,1% das exportações mundiais de recursos naturais. A participação dos recursos naturais nas exportações russas, em 2008, chegou a 72,9%. A Rússia é seguida pela Arábia Saudita (US\$ 282 bilhões e 7,6% de participação nas exportações mundiais de recursos naturais), Canadá (US\$ 177,7 bilhões e 4,8%), Noruega (US\$ 130,6 bilhões e 3,5%) e Austrália (US\$ 114,3 bilhões e 3,1%).

Do lado dos principais importadores, em 2008, os EUA foram o maior comprador de recursos naturais, com US\$ 583,4 bilhões, o que correspondeu a 15,2% do comércio mundial de matérias-primas (sobretudo por causa do petróleo). Outros grandes importadores de recursos naturais neste ano foram Japão com US\$ 350,2 bilhões, China com US\$ 330,3 bilhões, Alemanha com US\$ 231,5 bilhões, Coreia do Sul com US\$ 182 bilhões, França com US\$ 148,5 bilhões e Índia com US\$ 135,4 bilhões. Os principais supridores de recursos naturais para os EUA foram Canadá (24%), Arábia Saudita (10%), Venezuela (9%), México (8%) e União Europeia (7%). No caso do Japão, os principais exportadores foram Arábia Saudita (14%), Emirados Árabes (13%), Austrália (12%) e Qatar (8%). A China, por sua vez, importou recursos naturais principalmente da Austrália (10%), Arábia Saudita (8%), Angola (7%), Rússia (6%) e Brasil (6%) (*Ibid.*, p. 59).

Vale ressaltar, ainda, a importância crescente do fluxo Sul-Sul no comércio mundial de recursos naturais. Trata-se de um quadro diferente de algumas décadas atrás em que este comércio tinha um caráter mais Norte-Sul (o Sul exportando *commodities* e comprando produtos manufaturados do Norte). Segundo a Cepal (Cepal, 2010),

entre 1990 e 2008, o comércio Sul-Sul cresceu a um ritmo anual de 13% e sua participação no comércio mundial passou de 9% para 18%, no período. No caso da América Latina e Caribe, o comércio Sul-Sul equivale a quase 29% das exportações totais, dos quais 18% têm por destino a própria região. Segue a Ásia, especialmente a China.

Em decorrência do crescimento da economia mundial, a demanda por recursos naturais aumentou muito a partir da década de 2000, provocando a alta do preço de muitas matérias-primas, incluindo renováveis (agropecuários, biocombustíveis, florestais, pesqueiros) e não renováveis (minerais, combustíveis fósseis). Com a elevação dos preços, alguns países exportadores de recursos naturais passaram a aplicar restrições às exportações, sobretudo impostos, de modo a conter a alta inflacionária em seus territórios, a volatilidade dos preços, combater o movimento especulativo dos mercados mundiais, assegurar insumos à indústria processadora a preços acessíveis ou, simplesmente, melhorar os termos de troca. A prática de aplicar restrições às exportações, até então adotada por alguns poucos países, passou a disseminar-se, causando apreensão nos países importadores de matérias-primas.

Preocupada com o acesso desimpedido a importantes recursos naturais, necessários para seu próprio consumo, a União Europeia lançou, em 2008, uma iniciativa chamada *Raw Materials Initiative*. O objetivo era garantir o acesso seguro e não distorcido a matérias-primas minerais importantes para a atividade econômica europeia, em particular na área de novas tecnologias. Ao reconhecer que o suprimento sustentável de matérias-primas é essencial para a competitividade da indústria europeia, a UE reconheceu que a importação dessas *commodities* representa um terço do total importado pelo agrupamento (528 bilhões de euros em 2010). Este valor evidencia o considerável grau de dependência da importação de matérias-primas para a economia da União Europeia (Telegrama 1053/12, de Braseuropa).

Em documento divulgado pelo *International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD), de novembro de 2008, a Comissão

Europeia declarou que a estratégia se apoiaria em três pilares: acesso às matérias-primas nos mercados globais, estabelecimento de um mecanismo para o suprimento sustentável desses bens e aumento da eficiência dos recursos, o que incluiria reciclagem dos mesmos. As importações europeias de certos produtos básicos assumiam, assim, um caráter essencial, causando forte dependência para sua economia. Nas palavras do comissário para Empresas e Indústrias, Günter Verheugen, formuladas à época: “We must act, to ensure that access to raw materials for enterprises will not be hampered. We need fair play on external markets”. Em outro trecho, ele afirmou:

Many resource-rich countries are applying protectionist measures that stop or slow down the exports of raw materials to Europe in order to help their downstream industries. On top of this, some emerging countries (*referência à China*) are becoming very active in resource-rich countries, particularly in Africa, with the aim of securing a privileged access to raw materials.

O Comissário europeu para o comércio, Peter Mandelson, chegou a afirmar, em setembro de 2008, que a União Europeia trataria de impedir a proliferação de distorções no comércio de matérias-primas e energia (ICTSD, Outubro 2008). Acrescentou que os impostos sobre as exportações atuam como subsídios indiretos, beneficiando indústrias nos países que aplicam as medidas, em detrimento dos demais países que não possuem os insumos primários. Esclareceu, no mesmo documento, que “imposition of an export tax can price a European company out of the market overnight [...] Globally export restrictions also pose a problem as they can skew international price signals”. Mandelson manifestou particular preocupação com os impostos sobre as exportações aplicadas por Argentina, China, Índia e Rússia em, respectivamente, peles e couros (40%), fósforo amarelo e coque (até 120%), minério de ferro (50 rúpias por tonelada) e sucata de alumínio (50%).

Como se vê, a União Europeia sentia-se prejudicada pela atuação de países como a China que, não só restringiam a exportação de importantes

recursos naturais, necessários para os processadores europeus, como competiam em terceiros mercados, fontes desses produtos, na África. Segundo a UE, em 2008, havia 450 restrições às exportações, 400 das quais aplicadas a metais, madeiras e químicos. A concentração desses bens em poucos países também era motivo de preocupação. A China, por exemplo, produz 95% das terras-raras (conjunto de produtos minerais que entram na composição de aparelhos eletrônicos como celulares). O Brasil, por seu lado, supre o mundo de 90% de todo o nióbio necessário para a indústria siderúrgica.

A partir da crise de 2008, a União Europeia passou a conduzir estratégia de combate à aplicação de restrições às exportações de matérias-primas, em vários foros, seja bilateral, regional ou multilateral. Como visto acima, logrou proibição horizontal de tarifas de exportação (existentes e futuras) em alguns acordos bilaterais. No relatório de atividades sobre a política comercial voltada para assegurar o fornecimento de matérias-primas no mercado global, há referência também às negociações em curso com o MERCOSUL, Canadá, Índia, Malásia e Cingapura, nas quais se estão discutindo disposições sobre proteção de investimentos relevantes para a indústria extrativa. Na OCDE e no G20, foi o maior incentivador de eventos de conscientização sobre as implicações das políticas restritivas das exportações.

Em junho de 2011, sob a presidência da França no âmbito do G20, os ministros de Agricultura do grupo reuniram-se em Paris para tratar da questão da volatilidade dos preços dos alimentos, com o objetivo de aprimorar a segurança alimentar mundial e acordar um plano de ação a ser submetido na Cúpula de novembro do mesmo ano. A França pressionou por medidas mais fortes voltadas para o combate da alta dos preços dos alimentos, mediante inclusive o acesso desimpedido a esses produtos, com críticas às restrições às exportações. O Plano de Ação de Seul (Cúpula anterior do G20) baseava-se em dois eixos: *i*) aperfeiçoar a coordenação de políticas para a mitigação de risco associado à volatilidade de preços e *ii*) aumentar a proteção aos mais vulneráveis, sobretudo os PMDRs importadores líquidos de alimentos.

O estudo preliminar sobre volatilidade de preços de alimentos foi realizado pelo International Food Policy Research Institute, a FAO, PMA (Programa Mundial de Alimentos), OCDE, UNCTAD e Banco Mundial, entre outros. Segundo este, as tendências seriam de aumento dos preços reais das *commodities* agrícolas nos próximos dez anos e de alta probabilidade de manutenção de volatilidade intensa e em níveis elevados (desptel 228/11 para Brasemb Paris). As causas da volatilidade seriam diversas e teriam que ver com o crescimento da demanda (devido ao aumento populacional, ao aumento da renda e à utilização de alimentos para a produção de biocombustíveis), o crescimento lento da oferta (devido à escassez de recursos, aos efeitos da mudança do clima e à mudança no padrão de produção), os estoques baixos, as taxas de câmbio, a especulação, o pânico e as políticas governamentais. O estudo destacou que a volatilidade dos preços afeta principalmente os agricultores familiares e as camadas mais pobres da população nos países em desenvolvimento. Por essa razão, foi recomendada uma ação focalizada na assistência aos grupos mais vulneráveis.

No início dos debates, a presidência francesa do G20 tinha como prioridade, além da transparência dos mercados agrícolas, a regulação do mercado internacional de *commodities* agrícolas, o que incluiria a governança e coordenação internacionais, com destaque para um papel ampliado para a FAO em segurança alimentar. A França pretendia também banir ou restringir as restrições às exportações, proposta que esbarrou na resistência de muitos países, em particular da Argentina. De forma paralela, a Comissão Europeia chegou a circular proposta sobre acesso a matérias-primas, expandindo a discussão de produtos agrícolas para abarcar, de forma indireta, o acesso a terras-raras. Como solução possível, foi adotado o compromisso de remover as restrições às exportações de alimentos para produtos comprados para fins humanitários e não comerciais, pelo PMA da ONU. Segundo o parágrafo 47 da Declaração Final da Cúpula de Cannes de 2011³⁵:

35 Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2011>>.

According to the Action Plan, we agree to remove food export restrictions or extraordinary taxes for food purchased for non-commercial humanitarian purposes by the World Food Program and agree not to impose them in the future. In this regard, we encourage the adoption of a declaration by the WTO for the Ministerial Conference in December 2011.

A Declaração incluiu, ainda, compromissos sobre troca de informação relativos a produção, consumo e estoques agrícolas; transparência nos mercados futuros (*Agricultural Market Information System* – AMIS) e regulação financeira mediante o melhor funcionamento dos mercados de derivativos em *commodities*; redução dos efeitos da volatilidade de preços sobre os países e populações mais vulneráveis; coordenação internacional de políticas visando a segurança alimentar; e criação de reservas emergenciais de alimentos.

As propostas para eliminar ou limitar as restrições às exportações encontraram forte resistência de países que têm recorrido a essas medidas, como Argentina e Rússia. A Argentina lembrou não haver nada nas regras da OMC que advogue limites às exportações. Por outro lado, criticou a política de subsídios à exportação e concessão de ajuda alimentar subsidiada dos países ricos, que teria contribuído para a desorganização da produção nos países em desenvolvimento, afetando sua segurança alimentar. O Brasil apoiou a Argentina nesse ponto, lembrando a relação entre concessão de subsídios e segurança alimentar. Propôs que eventuais discussões sobre restrições às exportações de alimentos ocorressem em paralelo às discussões sobre restrições às importações desses produtos (telegrama 1155/11 de Brasemb Buenos Aires). No ponto sobre restrições às exportações, o Brasil se mostrou favorável à sua adoção, salientando que não praticava restrição à exportação ou importação de bens para fins humanitários (desptel 228/11 para Brasemb Paris).

É interessante notar que, na esteira da alta dos preços das *commodities* e do recrudescimento da aplicação de restrições às exportações, o renovado interesse pelo tema deu ensejo a que

organizações tipo *think tanks*, como a OCDE, se dedicassem ao assunto, no âmbito do Comitê de Comércio, do Aço, de Agricultura e até da Concorrência (telegrama 943/12 de Brasemb Paris). Em seminário organizado pela OCDE em maio de 2012, em que esteve presente funcionária da Vale, prevaleceu a interpretação de que deverão persistir forças globais de demanda por matérias-primas, o que levará possivelmente à pressão continuada sobre seus preços e oferta. Muitos países alegaram que essas pressões, sobretudo nos setores mineral e de metais, estariam sendo agravadas por restrições às exportações, além da própria escassez associada à capacidade de produção. A China foi objeto de severas críticas pelos participantes. Nas discussões, esses países defenderam maior transparência, melhor monitoramento e criação de um *level playing field* para tratar de “práticas restritivas do comércio de matérias-primas” (parágrafo 9 do citado tel). Sugeriram que, a despeito da falta de regras na OMC, as restrições às exportações são tão importantes como às relativas às importações. Os países deveriam, pois, assegurar previsibilidade dos mercados e moderar ações governamentais que possam afetar os mercados de matérias-primas e as cadeias globais de valor.

A posição do Brasil, na reunião, foi no sentido de relativizar o peso crescente das matérias-primas no comércio internacional e da continuada elevação de seus preços, e de reduzir a importância atribuída à volatilidade atual dos preços das *commodities*, ponderando sobre o caráter temporário de muitas pressões inflacionárias. A exemplo da Argentina, sugeriu um tratamento mais equilibrado entre as restrições aplicadas às exportações de matérias-primas e as aplicadas às importações destas e de bens processados, como no caso de picos tarifários. Elaborou que a manutenção de distorções no setor agrícola, sobretudo por parte dos países desenvolvidos, teria comprometido a capacidade de muitos países em desenvolvimento de promover a produção e comercialização de matérias-primas em geral, em bases mais competitivas e diversificadas. Defendeu a transparência na aplicação de

restrições às exportações, acrescentando que, embora fosse uma prática limitada no Brasil, esta deveria estar em sintonia com os princípios de soberania em relação aos recursos naturais e autonomia sobre a “definição dos instrumentos de apropriação pública dos rendimentos auferidos de sua extração” (parágrafo 16 do tel em epígrafe).

Apesar da relativa acomodação dos preços das matérias-primas nos dois últimos anos, em função da desaceleração da economia mundial desde a crise de 2008, o tema das restrições às exportações deve permanecer na agenda mundial. Em recente visita a Brasília (*Valor Econômico*, 8 de outubro de 2013), o vice-presidente da Comissão Europeia e Comissário de Indústria e Empreendedorismo, Antonio Tajani, propôs um acordo com o Brasil sobre matérias-primas estratégicas na área industrial, em reação ao crescente controle chinês no mercado global de *commodities*. Segundo Tajani, “há uma situação em que a China tenta ter o monopólio de matérias-primas industriais e é preciso impedir isso”. Em contraste com a iniciativa europeia sobre matérias-primas agrícolas de 2011, em que se pretendia assegurar o acesso a *commodities* importantes para o consumo, o objetivo da atual proposta seria garantir a competitividade da indústria europeia em setores considerados estratégicos.

Para os negociadores brasileiros, o problema da União Europeia estaria na ênfase colocada no abastecimento e aumento dos custos, em detrimento da ótica da produção e do mercado. Não se afigura equilibrada proposta em que se busca eliminar as restrições às exportações de certas matérias-primas sem considerar os demais fatores envolvidos, como distorções na produção e na importação de muitos produtos agrícolas, a exemplo dos picos tarifários, subsídios à exportação, medidas de apoio interno, entre outros. Tajani afirmou que a Comissão esperava poder assinar acordo ainda no encontro de Cúpula Brasil-União Europeia, em Bruxelas, no início de 2014.

Capítulo 4

Os países que têm aplicado as restrições às exportações e que tipo de medida têm adotado

Uma vez visto o recurso às restrições às exportações nos Acordos de Produtos de Base, Acordos Regionais e Bilaterais, além da iniciativa da União Europeia de buscar maior segurança alimentar no G20, seria útil, para fins de comparação, fazer breve retrospecto da experiência de alguns países alvo na implementação dessas medidas. Na medida do possível e da literatura disponível, trata-se de tecer uma avaliação do resultado das políticas comerciais de restrição às exportações aplicadas por esses países. Dado o uso mais recorrente dessas medidas nos últimos 15 anos, não há, infelizmente, muitos estudos qualitativos sobre sua eficácia na busca de determinados objetivos de política comercial ou industrial.

Busca-se, assim, tecer um panorama geral das principais restrições utilizadas e a justificativa na qual se assentam. Para tanto, as Revisões de Política Comercial desses países apresentadas na OMC (TPRs) são a fonte de grande parte das informações. Neste capítulo, são analisadas, de forma resumida, as restrições às exportações utilizadas por Índia, Rússia, Tailândia, Filipinas, Indonésia e Paquistão. Chile e Austrália também merecerão alguma atenção, visto terem buscado formas alternativas ao recurso das restrições às exportações para lidar com as

oscilações bruscas de preços das *commodities* e que parecem apontar o caminho possível para o Brasil. China e Argentina são tratados em capítulo à parte.

A título de esclarecimento da evolução do tema em Genebra, ressalte-se que, desde a criação da OMC, até o fim de 2010, foram realizados 267 TPRs de 119 membros da Organização. Em pelo menos 147 (55%) dos relatórios elaborados, constata-se o uso de restrições às exportações pelo país membro examinado. O recurso às restrições tem crescido, como se pode observar dos números a seguir: de 1995 a 2001, constatou-se a presença desse instrumento em 43 relatórios (48%); de 2001 a 2006, em 51 (57%); e de 2006 a 2010, em 54 (61%).

Em geral, como dito acima, os grandes usuários das restrições às exportações são os países em desenvolvimento. Dos desenvolvidos, reconhecem o uso apenas Noruega e Canadá, por motivos distintos. Os EUA têm proibido na Constituição o recurso às restrições às exportações. Entre os setores mais afetados pela medida, destacam-se, em primeiro lugar, minérios e petróleo, produtos florestais, couros e peles, produtos da pesca e produtos agrícolas (em particular, açúcar, gado em pé, carne bovina, grãos, algodão, óleos vegetais e tabaco).

4.1. Índia

Por ser um país de grandes proporções, tanto em tamanho, como em população, a Índia se vale de sua política comercial, ativamente, como um instrumento para atingir objetivos de longo prazo, como a promoção do crescimento econômico ou da industrialização. Outras vezes, porém, o país asiático se utiliza da política comercial para atingir objetivos de curto prazo, como controlar a inflação. Neste caso, faz-se muitas vezes necessário um ajuste em sua política comercial, que se torna mais complexa e burocrática. De uma maneira geral e aproximada, a Índia ostenta um setor forte e dinâmico em serviços, representando, em 2010, 56% do PIB (WT/TPR/S/249/Rev.1), o qual sofreu expansão de 10% entre 2006-2007 e 2009-2010. Segundo o documento da OMC,

o setor industrial é mais errático, seguindo uma tendência oscilante entre baixo e alto crescimento, dependendo da época.

A agricultura, por sua vez, caracteriza-se por baixa produtividade e taxas de crescimento modestas. Sua participação no PIB decresceu de 18,1% para 16,6% no período analisado pela OMC. No entanto, trata-se de um setor de grande importância, que emprega 58% da população. Além disso, 72% da população indiana vivem nas áreas rurais, em pequenas propriedades, marcadas, em sua maioria, pela pobreza e condições adversas para a atividade agrícola. Por essa razão, o governo busca promover o setor agrícola mediante política comercial protecionista (média de proteção tarifária de 33,2% em contraste com os manufaturados que se situam em aproximadamente 10%) e de apoio à atividade via subsídios internos e formação de estoques estatais. Dado o tamanho da população e sua localização majoritariamente no campo, há marcada preocupação com a segurança alimentar e a estabilização dos preços dos produtos agrícolas.

A Índia produz uma grande variedade de produtos agrícolas, sendo um produtor global de grãos (trigo, arroz e milho), lácteos, frutas e vegetais. Possui numeroso rebanho bovino. A autossuficiência em matérias de alimentos constitui um dos objetivos da política indiana desde a revolução verde dos anos 1960. Como resultado dessa política, o país logrou prover 97% de seu consumo agrícola, mediante técnicas de produção intensiva e alta produtividade nos cultivos. Acabou por tornar-se um exportador líquido de alimentos, os quais participaram, em 2009-2010, com 10,6% das exportações totais ou US\$ 18,8 bilhões. Os principais produtos foram arroz basmati (a Índia é o maior exportador mundial), seguido de produtos pesqueiros (*marine products*) e algodão.

A política para o setor agrícola visa proteger os consumidores domésticos das flutuações dos preços internacionais das *commodities* (sobretudo trigo, arroz e óleos vegetais) e os produtores locais da concorrência externa. Para tanto, o governo se vale de tarifas e medidas não tarifárias. Como consequência, produz certa tensão entre os

produtores (que buscam preços mais altos) e os consumidores (que preferem preços baixos), a qual é mediada por políticas governamentais.

As autoridades indianas aplicam restrições às importações e exportações por várias razões: segurança alimentar, autossuficiência, preço, abastecimento interno, equilíbrio na balança de pagamentos, questões ambientais, saúde e questões morais. Na prática, o governo recorre às restrições às importações ou exportações, ao licenciamento e outras medidas não tarifárias (MNTs) em função da política doméstica de controle da produção e consumo de alimentos. Assim, relaxa as MNTs quando as importações se fazem necessárias (aliviar a inflação ou escassez de certos produtos, por exemplo) ou aumenta os controles de importação quando os preços CIF superam determinado patamar de produtos considerados sensíveis. Desde 2001, o país eliminou a maioria das restrições quantitativas às importações, tendo colocado em seu lugar um mecanismo de monitoramento das compras externas de produtos considerados sensíveis (cerca de 450 linhas tarifárias que compreendem bambus, cacau, algodão, lácteos, óleos vegetais, frango, chá, café, especiarias e açúcar).

Segundo o TPR de 2011 (documento do Secretariado da OMC), a Índia impõe restrições às exportações principalmente por razões de segurança alimentar e para cumprir com os tratados internacionais, sobretudo na área de meio ambiente. Desde 2007, alguns produtos têm sido taxados nas exportações, como arroz basmati, trigo, leguminosas (*pulses*), óleos vegetais, leite em pó e cebolas. O país, conjuntamente com o Vietnã e a China, além de onze outros países, já limitou ou proibiu as exportações de arroz. Em novembro de 2007, as exportações de arroz não basmati da Índia foram embargadas e, em abril de 2008, as de arroz basmati foram proibidas. Pouco depois, o país permitiu as vendas externas de arroz aromático ao preço mínimo de US\$ 1.200/tonelada (Josling, 2009, p. 4 e 5).

No caso do arroz, como a Índia detém a posição de um dos principais exportadores mundiais, os importadores do produto se

viram bastante afetados. As exportações indianas de arroz não basmati caíram de 5,5 milhões de toneladas métricas (MT), em 2006, para 4,1 MT, em 2007 e 2 MT, em 2008. Paralelamente, o comércio mundial de arroz declinou de 31,3 MT, em 2006, para 30,3 e 28,2, em 2007 e 2008, respectivamente (Josling, 2009, p. 6). As Filipinas, principal importador mundial de arroz, comprou arroz a US\$ 700/tonelada em abril de 2008 e a US\$ 1.100/tonelada, em maio do mesmo ano, preço muito superior ao valor adquirido pelo arroz em 2007: US\$ 332,4/tonelada. Segundo Josling, foram registradas sublevações nas Filipinas e em Bangladesh em 2008, em razão dos altos preços do arroz.

Em 2007 e 2008, a Índia proibiu as exportações de trigo, por razões de segurança alimentar. As exportações do país asiático, que tinham alcançado o pico de 5,65 MT em 2003, declinaram para 0,2 MT, em 2006, chegando a praticamente a zero em 2007 e 2008. Em 2011, tanto o arroz não basmati, como o trigo tiveram suas exportações proibidas, com a exceção de arroz e trigo orgânico com quotas anuais de 5 e 10 mil toneladas, respectivamente (TPR da OMC). Vale ressaltar que a produção mundial de trigo, entre 2005 e 2008, aumentou de 620 MT para 676 MT. No mesmo período, as exportações ascenderam de 117 MT para 123 MT. Logo, houve redução das exportações, em termos proporcionais da produção, de 0,9%. Levando-se em conta que, nesse hiato de tempo, a população aumentou em 3,5% e o uso de trigo como ração animal subiu drasticamente (de 111,4 MT para 124,4 MT), devido provavelmente ao aumento do consumo mundial de carne bovina, esses fatores combinados com as restrições às exportações levaram à alta significativa dos preços do grão (83% entre 2007 e 2008 – *Global Market Brief*, Stratfor, 2008).

Em outro exemplo, em 2008, o governo indiano proibiu as exportações de óleos vegetais, sob a justificativa de suprir o mercado interno, proibição que se estendeu até 2011. No entanto, o governo abriu exceção para pacotes de óleo de até cinco quilos destinados ao consumo final, dentro de uma quota de exportação total de dez mil toneladas.

Os bens sujeitos às restrições às exportações devem ser autorizados pelo governo indiano e obter uma licença especial. As quotas e proibições são notificadas em base anual e são implementadas, normalmente, por um período de tempo especificado, durante o qual podem sofrer modificações. Preços mínimos de exportação também são utilizados para controlar os preços e oferta do produto no mercado doméstico.

A Índia aplica também imposto sobre as exportações de alguns produtos primários, como algodão (2.500 rúpias/tonelada), couro cru (10 a 25% do valor FOB) e alguns minérios, com o fim de assegurar insumos baratos à indústria processadora e preservar os recursos naturais. Às vezes, a prática do imposto é combinada com outra medida, como a licença de exportação, o que ocorreu, em 2007, com as vendas externas de algodão cru e sobra (*waste*) de algodão. A cadeia siderúrgica também é objeto de política industrial. O país é o 4º maior produtor mundial de minério de ferro e, nesta condição, tem aplicado impostos sobre as exportações de diferentes tipos da matéria-prima, com o fim de melhorar os preços das vendas externas. Em 2010, a Índia taxava em 15% a exportação de minério de ferro granulado (*lumps*) e em 5% a de finos de minério de ferro (*iron ore fines*). Como o país não dispõe de reservas de coque e outros minérios de alta qualidade, o governo indiano desestimula a exportação de minério de ferro para favorecer a indústria siderúrgica e aumentar a produção nacional. Outro motivo é o de natureza ambiental e de prevenção da exploração mineira ilegal (documento do Comitê do Aço da OCDE DSTI/SU/SC(2012)1). Assim, impostos da ordem de 5 a 20% são aplicados, desde 2007, sobre as exportações de minério de ferro, sucata de ferro e minério de cromo.

Além dos acima citados, a Índia proíbe as exportações de alguns produtos para a República Democrática da Coreia, o Irã, o Iraque, em respeito a resoluções da ONU e diamantes não lapidados para a Venezuela, sob o processo de Kimberley. Vale observar, ainda, que o país possui várias empresas estatais de comércio (*State Trading Enterprises*), cujo objetivo consiste em assegurar preços “justos” aos pequenos

agricultores ou pequenas tribos, bem como prevenir bruscas flutuações de preços (WT/TPR/S/249/Rev.1, parágrafo 28). Açúcar, trigo e cebolas foram exportados por STEs.

4.2. Rússia

Conforme mencionado acima, a acessão da Rússia à OMC implicou uma série de compromissos assumidos pelo país europeu, entre os quais figuram a eliminação das restrições às exportações, exceto alguns impostos que fazem parte de sua lista de concessões, resultado de negociações bilaterais (de acesso confidencial). Não tendo o país sido submetido ao *Trade Policy Review* da OMC, que traz usualmente vasta gama de informações comerciais sobre o país, inclusive sobre as restrições às exportações, esta parte do estudo se debruça sobre o capítulo 5 do estudo da OCDE de 2010, mais especificamente sobre a indústria do gás e dos produtos florestais na Rússia: “The Economic Impact of Export Restraints on Russian Natural Gas and Raw Timber” (David G. Tarr).

As restrições às exportações de gás natural e madeira bruta aplicadas pela Rússia sempre foram objeto de tensão com os países da União Europeia e fizeram parte das discussões no âmbito do processo de acessão à OMC. Em ambos produtos, a Rússia conta com ampla participação nas importações europeias (*market power*), o que lhe confere a possibilidade de aplicar restrições às exportações e melhorar os termos de troca, desde que não ultrapassado um certo patamar de preços. Isso se aplica tanto ao gás natural, como às madeiras brutas.

No caso do gás, existe um sistema dual de preços, que diferencia os preços domésticos dos preços para a exportação. O governo russo concede monopólio distribuidor e exportador à empresa Gazprom, permitindo a cobrança de preços elevados sobre suas exportações para a Europa (Ucrânia, Alemanha, Polônia, Hungria, República Tcheca e Turquia são os grandes importadores da Rússia). É aplicado um imposto de 30% sobre as exportações de gás para a Europa. Segundo Tarr

(OCDE, 2010, p. 132), existe uma lógica, da perspectiva russa, para a discriminação entre os preços cobrados internamente e os destinados à exportação. Como a distribuição do gás é feita por gasodutos até o mercado europeu, a Gazprom logra segmentar o mercado russo do mercado europeu, incluindo a Turquia, cobrando preços de exportação acima do preço de custo total (*Long run marginal costs* – LRMC). Isso só é possível em virtude do monopólio exercido pela Gazprom.

A Rússia detém significativas reservas de gás natural. Em 2008, eram de 43,3 trilhões de metros cúbicos, o que representa 23,4% das reservas conhecidas do mineral. Em 2008, a produção russa era de 602 bilhões de metros cúbicos (BMC), constituindo 19,6% da produção mundial. Suas reservas, estimadas para durar 72 anos, são as mais elevadas no mundo, só não superando as da Arábia Saudita. A Rússia também é o maior exportador mundial de gás natural, tendo exportado 154 BMC, em 2008, para a Europa. Neste ano, o *market share* do país nas vendas de gás natural para a Europa era de 28%, de um consumo total europeu de 547 BMC. Nessas condições, qualquer mudança na produção e/ou exportação de gás russo produz um impacto sobre os preços, o que confere grande influência à Gazprom. A única ameaça a essa posição predominante de mercado seria o surgimento de novos concorrentes, como parece ser, recentemente, o caso do gás de xisto norte-americano.

Para a Gazprom, a estratégia comercial para o gás consiste em calcular o chamado “preço ótimo” (OCDE, 2010, p. 133). Como o gás natural não é considerado uma *commodity*, não possuindo, portanto, cotação internacional, a fixação do preço de exportação normalmente é negociada, país a país, como ocorre hoje entre o Brasil e a Bolívia. Assim, a Rússia deve seguir a tendência dos preços na Europa e fixar o preço “ótimo” em consonância com a concorrência (outros eventuais supridores do mercado europeu são Argélia, Noruega, Holanda e o Reino Unido). Com o sistema dual de preços, o país confere grande vantagem à indústria processadora doméstica consumidora de gás, a

qual, se tivesse que pagar os preços de exportação para a Europa, não conseguiria sobreviver e enfrentar a concorrência externa.

Há críticas ao virtual monopólio exercido pela Gazprom, sobretudo no terreno de vendas e distribuição, inclusive na utilização dos gasodutos, pois conduziria a ineficiências e falta de investimentos nos atuais poços e prospecção de novas jazidas. Pressionado pela alta dos custos e deterioração do capital, a Gazprom viu-se obrigada a aumentar os preços internos que chegaram a subir entre US\$ 64 e US\$ 72 por mil metros cúbicos (MMC), para chegar a US\$ 225 por MMC, em 2008, ficando, no entanto, bem abaixo dos preços usados na exportação (US\$ 378 por MMC, já incluídos custos de transporte e os impostos sobre as exportações de 30%). Este preço, para a indústria processadora russa, seria impensável.

O monopólio exercido pela Gazprom tem sido criticado pelas ineficiências na produção e distribuição de gás natural, que têm levado o governo a aumentar o preço doméstico. Críticos pregam a introdução de maior concorrência nos segmentos da produção e distribuição, com acesso diversificado aos gasodutos, o que levaria a menores preços no mercado doméstico. No entanto, no estudo feito para a OCDE, Tarr prega a introdução de maior concorrência interna, como solução para aumentar a produção, racionalizar a distribuição e tornar, assim, os preços mais acessíveis aos consumidores domésticos. Ele não recomenda, contudo, a mesma receita para a exportação que, segundo ele, deveria permanecer como monopólio da Gazprom. Afirma o autor que, na ausência da Gazprom como única empresa a operar as exportações, o sistema dual de preços acabaria desaparecendo (os preços internos e de exportação acabariam gradativamente unificando-se) e, com ele, desapareceriam também as vantagens auferidas pela indústria processadora e a população em geral. Para ele, logo, as restrições às exportações são necessárias para maximizar os lucros para a Rússia como um todo. Alerta, entretanto, para a conveniência de fixar o imposto e o preço de exportação em nível aceitável e competitivo para

os consumidores europeus (LRMC + frete + taxas + lucro), de modo a não perder mercado para empresas concorrentes ou produtos substitutos do gás natural.

No caso da madeira bruta, a Rússia aplicou o imposto sobre sua exportação, com o objetivo de diversificar a economia e impulsionar a cadeia da indústria madeireira, expandindo os setores de maior valor agregado. O imposto, fixado inicialmente em 6,5% do valor exportado, em 2005, foi elevado a 20%, em 2007 e, finalmente, a 25%, em 2008. Ao aumentar o imposto sobre as vendas externas de madeira, o governo russo elevava o preço de exportação, o que resultava em menores volumes exportados e maiores vendas ao mercado doméstico, reduzindo seus valores. Como a Rússia é considerada um grande país exportador, detendo *market share* no mercado internacional (22% das reservas mundiais de floresta e 40% das reservas mundiais de coníferas), os impostos sobre as exportações poderiam, em teoria, incrementar a renda do país europeu ao melhorar os termos de troca. Na medida em que o imposto sobre as exportações aumenta os preços internacionais do produto taxado (em função da diminuição da oferta e demanda inalterada), esse esquema permite ao país importar mais por cada unidade exportada de madeira.

Segundo Tarr (OCDE, 2010, p. 139), a condição de grande exportador de madeira permite à Rússia auferir benefícios concretos da aplicação de impostos sobre as exportações. A questão central levantada pelo autor reside na escolha do valor para o imposto. Se for muito alto, como ameaçaram as autoridades russas, elevando a taxa para 80% do valor exportado, em 2009, os compradores estrangeiros se sentirão desestimulados a adquirir o produto, já que entra em jogo o fator elasticidade por parte da demanda e a possibilidade de recorrer a produtos substitutos. Assim, Tarr introduz o conceito do “imposto ótimo de exportação” (*optimal export pricing*), calculado com base nos custos marginais de produção (abstraídos os custos com transporte e taxas) e a “aparente elasticidade da demanda” (*perceived elasticity of*

demand) pelas exportações russas de madeira³⁶. No caso em questão, Tarr chega à conclusão de que o imposto ótimo seria de 12%, ou seja, a metade do aplicado em 2008.

Vale assinalar que a análise do “imposto ótimo de exportação” da madeira bruta difere do problema de precificação do gás natural discutido acima. No caso do gás, a Gazprom detém o monopólio exportador, situação que não se verifica com a madeira, onde há concorrência entre vários exportadores russos. Mesmo na hipótese da Rússia, como país, possuir poder de mercado nas exportações de madeira, a concorrência entre os vários exportadores acabaria anulando essa influência na determinação de um eventual “preço ótimo de exportação”. Neste contexto, segundo Tarr, o imposto sobre as exportações se revela ainda mais necessário para lograr o efeito positivo do monopólio e beneficiar todo o setor produtor e exportador madeireiro russo.

4.3. Filipinas

Os próximos quatro países – Filipinas, Indonésia, Paquistão e Tailândia – tomam por base o estudo clássico de Roberta Piermartini, intitulado *The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities*, de 2004, além de informações úteis extraídas das revisões da política comercial realizadas pelo Secretariado da OMC. Piermartini analisa os efeitos da aplicação do imposto sobre a exportação de algumas *commodities* sobre a economia dos países analisados (Piermartini, 2004, p. 16-20).

O estudo de caso sobre o coco ralado nas Filipinas é interessante. Com a desvalorização da moeda do país em 1970 e o *boom* das *commodities* entre 1972 e 1974, os produtores e exportadores de coco ralado (insumo para o óleo de coco) e outros produtos se beneficiaram muito. O aumento

36 A fórmula proposta por Tarr seria a seguinte: $p(qE) = (e / (1+e)) c$, em que $p(qE)$ é o preço das exportações no mercado exportador, qE é a quantidade das exportações, “e” seria a aparente elasticidade da demanda percebida pelo governo russo das importações de madeira por determinado país e c são os custos marginais para se produzir madeira.

dos ganhos dos exportadores levou ao apoio político em favor da aplicação de imposto sobre a exportação de alguns produtos. Como as Filipinas eram o maior exportador mundial de coco ralado e óleo de coco, se supôs que o país detinha forte *market power* (por ser também um grande país exportador) e que a demanda pelas vendas internacionais do produto seria razoavelmente inelástica. Assim, o governo avaliou que o imposto sobre as exportações melhoraria os termos de troca do país, reduziria as pressões inflacionárias provenientes dos altos preços internacionais e contribuiria para uma melhor distribuição da renda internamente. Foi aplicado um imposto de 6% sobre as exportações de coco ralado e de 4% para os demais derivados do coco. Em 1974, foi acrescentado um imposto variável (*export levy*) entre 20 e 30% sobre o acréscimo de preço obtido pelos exportadores. Esse imposto foi finalmente abolido em 1985.

A política de aplicação do imposto sobre a exportação do coco ralado não produziu os resultados esperados. Em primeiro lugar, não reduziu a instabilidade dos preços domésticos para o produto que se encontravam em patamar abaixo do preço internacional. Ao contrário, segundo Piermartini, agravou a transmissão das flutuações do preço internacional ao mercado doméstico. Haveria duas razões para tanto: i) as Filipinas deveriam ter sido tratadas como “pequeno país exportador”, na medida em que o óleo de coco pode ser facilmente intercambiado por outros óleos vegetais, além de representar percentagem reduzida dos gastos dos principais parceiros comerciais do país asiático (os efeitos positivos sobre os termos de troca não se materializaram, portanto); e ii) políticas econômicas nas Filipinas levaram a uma valorização da taxa de câmbio nos anos 1970, que se traduziu por uma perda de competitividade do setor exportador, desestimulando a produção. Esse estudo de caso sugere que “o imposto ótimo de exportação” deveria ter sido muito menor do que aquele aplicado pelo governo. Além desses fatores, a política de aplicação do imposto sobre as exportações de coco ralado prejudicou não só os exportadores, mas também os produtores,

entre os quais havia muitos pequenos, sem qualificação e de origem muito pobre.

Hoje, segundo o último *Trade Policy Review* sobre as Filipinas, elaborado pela OMC em 2011 (WT/TPR/S/261/Rev.2), o país mantém política de restrições às exportações, embora de forma mais reduzida. O país aplica imposto de 20% sobre as exportações de madeira plantada, o que foi criticado por outros membros por ser considerado um subsídio indireto à indústria processadora. Há também preços mínimos aplicados às exportações de arroz e milho. Sobre esse ponto, o comentário dos membros é de que “minimum export prices could have similar economic effects to export taxes”. Além disso, as Filipinas proíbem as exportações de espécies ameaçadas de extinção e madeira nativa, em conformidade com a CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*). Por fim, o governo pode aplicar restrições às exportações (embargo ou quotas) de pescado, arroz, milho e açúcar, por motivos de segurança alimentar ou busca da estabilidade de preços. Neste caso, as exportações só podem ocorrer se houver excedente após suprido o mercado interno.

4.4. Indonésia

Na Indonésia, cerca de 80 produtos tinham suas exportações taxadas até 1998: desde produtos florestais, agrícolas (como óleo de palma não refinado e de coco), minerais e metais. Sobre a maioria era aplicado um imposto *ad valorem* de 30% (Piermartini, 2004, p. 18). Em 1994, o governo indonésio aplicou impostos sobre as exportações de óleo de palma, em função dos altos preços internacionais. Em 1998, após a crise econômica e política, as exportações de óleo de palma e derivados foi proibida. Vale ressaltar que a Indonésia é o 2º maior produtor do óleo vegetal (27% da produção mundial em 1993), atrás da Malásia. No entanto, em termos do mercado de todos os óleos vegetais (que inclui soja, coco, girassol, entre outros), o país asiático representa menos de 5% do total da produção. Logo, nesse contexto, caracterizado

pela concorrência de muitos substitutos, poderia ser questionável o argumento de que o imposto sobre a exportação levaria à melhora dos termos de troca.

O estudo conduzido por Piermartini levou à conclusão de que, no caso em pauta, houve mais perdedores do que ganhadores. Em primeiro lugar, os consumidores se beneficiaram relativamente pouco com os baixos preços de óleo de palma, uma vez que o óleo de cozinha representa uma pequena percentagem do orçamento doméstico (em torno de 4%) das famílias mais pobres (20% da população). Outrossim, interessa observar que o aumento dos preços internacionais, no final dos anos 1990, teve curta duração. Logo, a redução dos preços domésticos foi mais uma consequência da queda da cotação internacional de óleo de palma do que do efeito da aplicação do imposto.

Em segundo lugar, o imposto sobre as exportações reduziu os ingressos dos produtores de óleo de palma, mas aumentou a renda dos distribuidores. A produção se divide, aproximadamente, entre pequenos produtores (22%), governo (33%) e companhias privadas (43%). Segundo a autora, os primeiros perderam US\$ 70 milhões e os demais US\$ 100 milhões em relação à fase anterior à aplicação da medida. Entretanto, estima-se em US\$ 100 milhões os ganhos dos distribuidores que se apropriaram da renda extra gerada, sem repassar parte substantiva para os consumidores. Em terceiro lugar, o estudo empírico demonstra, ainda, que o efeito fiscal positivo não foi suficiente para compensar as perdas sofridas pelas empresas estatais dedicadas à produção.

Até mesmo as refinarias de óleo de palma, potenciais beneficiadas pela medida, retraíram seus investimentos em função das incertezas em torno da permanência da restrição à exportação. Por fim, o imposto sobre as exportações de óleo de palma acabou afetando o mercado de óleo de coco. Ambos produtos integram a base do óleo de cozinha utilizado no país (75% e 17%, respectivamente). Com o redirecionamento de parte do óleo de palma exportado para o mercado interno, os preços declinaram, afetando igualmente o mercado de óleo de coco. Em decorrência da

medida, muitas refinarias de óleo de coco faliram. Logo, Piermartini concluiu que os eventuais benefícios auferidos com a aplicação do imposto (controle da pressão inflacionária, aumento da arrecadação, por exemplo) não compensaram as distorções causadas ao longo da cadeia, gerando ineficiência econômica.

O imposto de 30% aplicado sobre as exportações de madeira pela Indonésia, em 1998, tampouco produziu os efeitos esperados, segundo Piermartini. Previsto para diminuir para 10%, em 2000, de acordo com a lista de concessões do país, a medida tinha por objetivo proteger os recursos naturais, promover a indústria processadora e assegurar o suprimento adequado do mercado doméstico. A indústria madeireira (*plywood factories*) de fato desenvolveu-se bastante, contribuindo para o aumento de exportações de produtos de madeira com maior valor agregado. Por outro lado, os baixos preços da madeira bruta, no mercado doméstico, propiciaram práticas pouco eficientes e não sustentáveis de processamento no país, com níveis de desperdício elevado (o dobro da média internacional) e danos ambientais severos, como incêndios florestais. Além disso, o setor madeireiro se oligopolizou para se beneficiar da renda extra gerada pela restrição às exportações, eliminando eventuais concorrentes menores. Para a autora, trata-se de outro exemplo em que os custos superaram os eventuais benefícios.

O TPR da Indonésia, elaborado em 2013 (WT/TPR/S/278), mostra que o país continua aplicando restrições às exportações, as quais parecem integrar sua política comercial e industrial. Os produtos exportados dividem-se em três categorias: *i*) bens exportados livremente; *ii*) bens com exportação restringida; e *iii*) bens com exportação proibida. Em contraste com os bens exportados livremente, os bens cuja exportação é restringida ou proibida são regulados por legislação especial do Ministério de Comércio do país, sendo que várias permissões e autorizações são requeridas.

As proibições às exportações baseiam-se, *grosso modo*, nas exceções contidas no artigo XX do GATT 1994 (segurança nacional,

proteção da propriedade intelectual, proteção da vida e saúde humanas, razões ambientais e respeito aos tratados internacionais). As medidas compreendem borracha, alguns tipos de madeira (inclusive ratan), ovos de pescado, sucata de ferro, alguns produtos minerais, alguns animais selvagens, ureia, areia e terra. O governo já anunciou que, em 2014, proibirá as exportações de minério de ferro (hoje sujeitas a licenças e impostos), para que o produto seja processado internamente.

Os bens com exportação restringida baseiam-se nas mesmas justificativas que o item anterior, com ênfase maior na importância de suprir a demanda interna. Sem especificar que medidas específicas se enquadrariam nessa categoria, o governo indonésio incluiu os seguintes produtos nesse grupo: alumínio, produtos de ratan não proibidos, minério de ferro (licenças especiais e imposto de 20%), fertilizante de ureia, insumos não farmacêuticos (*non-pharmaceutical precursors*), ouro e prata, certos tipos de minérios, diamantes não lapidados (certificação de Kimberley), petróleo e gás (entre outras, a justificativa para este item é “soberania” e “suprir a demanda doméstica”).

Os impostos sobre as exportações cobrem gama menor de produtos. Entre 2009 e 2013, o governo reconheceu que novos impostos foram introduzidos, notadamente, sobre as vendas externas de couro e madeira (2-25%), óleo de palma não refinado (0-40%), cacau bruto (0-15%), produtos de minério de ferro (20%, podendo subir a 50% antes da introdução do embargo, em 2014). Segundo as autoridades do país, a política de restringir as exportações tem atingido os objetivos desejados. Como exemplo, citaram investimentos estrangeiros diretos (FDI, em inglês) da ordem de US\$ 200 milhões no processamento de cacau, embora não demonstrassem a metodologia para se chegar a esse número.

4.5. Tailândia

A Tailândia aplicou impostos sobre as exportações de arroz até 1986, quando foram eliminados devido ao impacto negativo causado

nas áreas rurais (sobretudo pequenos produtores). Além disso, foram encontradas formas novas e mais eficientes de arrecadação tributária, o que tornou o imposto desnecessário do ponto de vista fiscal. A partir de 1997, no entanto, na esteira da crise econômica no país, o debate sobre a conveniência de se reintroduzir o imposto voltou à ordem do dia. O país sofrera uma série crise cambial, com desvalorização da moeda local e *deficit* público, fatores que, combinados, pareciam tornar a aplicação do imposto desejável.

Os argumentos em favor da reintrodução do imposto sobre as exportações de arroz eram quatro: *i*) conter as pressões inflacionárias decorrentes da desvalorização e, assim, ajudar a população mais pobre que consumia arroz em grandes proporções; *ii*) melhorar os termos de troca, dada a condição da Tailândia de grande exportador mundial de arroz (26% do comércio mundial entre 1975 e 1998); *iii*) aumentar a receita fiscal do governo; e *iv*) aproveitar o momento positivo gerado pela renda extra dos exportadores, graças à desvalorização.

Segundo Piermartini, que se apoiou, por sua vez, em estudo empírico conduzido por Warr P. G.³⁷, a aplicação do imposto sobre as exportações de arroz acarretou dois efeitos negativos. Em primeiro lugar, afetou o segmento mais pobre da população rural, a qual depende fortemente dos ingressos provenientes do uso da terra e da plantação de arroz. Segundo a autora, os ganhos auferidos com a redução do preço do arroz, no mercado doméstico, não compensaram as perdas realizadas no campo. Por outro lado, o segmento mais abastado da população, tanto nas áreas rurais, como nas cidades, beneficiou-se com a aplicação do imposto, em função do maior poder aquisitivo obtido pelos trabalhadores qualificados (que passaram a consumir mais produtos industrializados). O setor processador de arroz também ganhou. Logo, chega-se à conclusão que os efeitos são, no mínimo, desequilibrados, dada a camada da população beneficiada.

37 “Welfare Effects of an Export Tax: Thailand’s Rice Premium”, *American Journal of Agricultural Economics* (2001).

Hoje, passados cerca de dez anos do estudo de Piermartini, a Tailândia continua a taxar a exportação de arroz e de outros produtos, além de manter um sistema de licenciamento complexo aplicado à venda externa de vários produtos. Segundo o TPR da OMC, de 2012 (WT/TPR/S/255/Rev.1), o país aplica impostos sobre as exportações de uma gama extensa de produtos: madeira (40%), arroz (10%), sucata de metais (50%), borracha (40%), seda crua e fio de seda (100 bahts – moeda tailandesa – por quilo).

4.6. Paquistão

Entre 1988 e 1995, o Paquistão aplicou um imposto sobre a exportação de algodão bruto, com o objetivo de promover a cadeia processadora de fios, de maior valor agregado. Com o imposto, parte da produção que seria exportada, seria direcionada para o mercado interno a preços reduzidos e, assim, beneficiaria a indústria paquistanesa. Os resultados, segundo o estudo, porém, foram frustrantes. A redução dos preços do algodão no mercado doméstico não foi completamente aproveitada pela indústria de tecelagem (*yarn spinners*), visto que sua demanda por algodão é razoavelmente inelástica. Logo, não se verificou um aumento significativo da produção de fios no país. É fato que a indústria já estaria pagando entre 20 e 30% abaixo do preço internacional de algodão. Assim, não havia incentivo para aumentar a produção em virtude do preço. Por outro lado, os preços baixos do algodão podem ter ajudado a indústria, em um primeiro momento, a enfrentar a concorrência externa, melhor aparelhada tecnologicamente. Porém, ao conferir maior proteção à indústria, a política de taxar as exportações pode ter contribuído, na verdade, para desestimular investimentos no setor, alimentando o atraso tecnológico.

Em segundo lugar, o imposto sobre a exportação teve um efeito negativo sobre o setor produtor algodoeiro. Com os preços mais baixos do que os praticados no mercado internacional, a produção cresceu a taxas mais baixas do que seria o caso em condições de livre-mercado.

A aplicação do imposto logrou transferir renda do setor produtor para o setor industrial, sem os benefícios decorrentes neste último (aumento da produção, melhoras tecnológicas, etc). Portanto, para Piermartini, o caso do algodão paquistanês comprova a tese de que a política de aplicação de impostos sobre as exportações, para lograr resultados esperados, deve levar em conta uma série de fatores, como a demanda da *commodity* pelo setor processador (elástica ou inelástica). Demonstra, ainda, que, por vezes, ao invés de funcionar como um subsídio indireto, incentivando a produção industrial, o imposto sobre a exportação pode conferir excessiva proteção, desestimulando melhoramentos tecnológicos necessários para o aprimoramento da indústria.

No último TPR sobre o Paquistão (WT/TPR/S/193/Rev.1), de 2009, toma-se conhecimento de que o país ainda mantém política de restrição às exportações. Embora os impostos sobre as exportações sejam em teoria proibidos, o governo pode aplicar “direitos regulatórios” (*regulatory duties*), de até 100% e sem aprovação parlamentar, sobre as exportações de vários produtos. Com efeito, em 2006, foram taxadas em 25% as exportações de sucata e resto de material não ferroso e, em 2006/2007, aplicou-se um imposto de 35% nas leguminosas (*pulses*), em função de desabastecimento interno. Foram taxadas, ainda, em 2007/2008, as vendas externas de açúcar (15%), produtos de couro (30%), peles e couros (20%) e artigos de metais (25%).

A legislação do Paquistão permite proibir, restringir ou controlar as exportações. A cada ano, o governo anuncia quais produtos estarão sujeitos a restrições, conforme listas especiais. Os embargos baseiam-se, como com outros países, em razões de proteção à saúde, meio ambiente, religião e acordos internacionais. Aplicam-se a produtos florestais e exportações ao Afeganistão de margarina, óleo de cozinha e álcool anidro. A exportação de farinha de trigo foi proibida em 2007 em virtude de escassez do produto no mercado local. Embora classificados como de “venda restrita”, os fertilizantes (inclusive ureia) têm sua exportação proibida. As exportações de ureia devem ser aprovadas de forma *ad hoc*.

Por fim, as exportações de margarina e óleo de cozinha são permitidas desde que contenham um mínimo de 15% de agregação de valor, para consumo final e em pacotes de 16 litros.

De um modo geral, os estudos acima realizados levam à conclusão, com exceção talvez da Rússia, de que as restrições às exportações causam distorções na produção e no mercado, não se revelando o melhor instrumento de política comercial para atingir os vários objetivos propostos. Os estudos de caso de Roberta Piermartini, em particular, chamam a atenção para os vários fatores a serem levados em consideração – demanda e oferta (elástica/inelástica), tipo de indústria processadora, câmbio, competitividade da indústria, consequências para os setores “perdedores” (em geral os produtores e exportadores), equilíbrio entre eventuais ganhos fiscais e perdas decorrentes do declínio da produção, reação dos compradores externos, entre outros – quando da aplicação da medida. A leitura dessas análises ressalta a dificuldade de se aplicar uma regra a todos os casos indistintamente. Com efeito, percebe-se a impossibilidade de seguir à risca o conceito de *one size fits all*, dada a miríade de elementos que deveriam ser levados em conta para calcular os eventuais efeitos benéficos ou negativos, resultado da aplicação da medida.

Por outro lado, dada a quantidade de restrições aplicadas, sobretudo por países asiáticos, é de se pensar que as autoridades, nessas nações, trabalham com estratégias refletidas de política comercial, com objetivos muito concretos a serem perseguidos. Talvez o estudo de Piermartini, que se apoia, por sua vez, em outros autores, não tenha levado em conta todos os elementos em jogo ou atores envolvidos. No caso indonésio, por exemplo, embora suas conclusões a respeito dos resultados logrados com as restrições às exportações tenham sido negativas, no TPR, o governo do país asiático, descontada a retórica, parece ver méritos na iniciativa. O fato é que existem ainda, em anos recentes, muitas restrições às exportações em vigor e as justificativas se baseiam nos argumentos já conhecidos, ou seja, apoiar o setor

processador, melhorar os termos de troca, agregar valor às exportações, etc.

Os estudos acima também conduzem a uma reflexão sobre a diversidade de países que aplicam as medidas restritivas às vendas externas. Um país como a Índia, com uma população na casa do bilhão de pessoas, cuja maioria vive no meio rural, praticando uma agricultura de subsistência e com sérios problemas de distribuição de alimentos, não pode equiparar-se a um país como a Austrália, ou até mesmo o Brasil, que contam com um setor do agronegócio extremamente competitivo e populações bem menos numerosas. As necessidades de um e outro país serão necessariamente distintas. Na Índia, sem sombra de dúvida, a preocupação com a segurança alimentar é real e deve merecer compreensão por parte dos órgãos multilaterais. Formação de estoques de alimentos, restrições às exportações de certos alimentos considerados essenciais, políticas assistencialistas formarão parte das políticas de governo para sua população.

Além disso, seria necessário tecer uma distinção entre os produtos objeto da taxação à exportação. Os bens, cuja extração pode afetar seriamente o meio ambiente (como madeira, areia, certos minérios) não se equiparam aos alimentos produzidos em grande escala, como os grãos de maneira geral. No primeiro caso, seria essencial introduzir conceitos afetos à problemática ambiental, como certificação, espécies ameaçadas de extinção, entre outros. Por outro lado, não deixa de surpreender que o estudo realizado por Tarr para a OCDE sobre os efeitos da aplicação de restrições às exportações de madeira na Rússia leve à conclusão diametralmente oposta das mesmas medidas aplicadas ao mesmo produto na Indonésia. Poder-se-ia fazer uma reflexão de que alguns elementos presentes em um país talvez não se verificariam no outro. Assim, para se chegar a uma conclusão mais convincente sobre os possíveis benefícios da medida, seria necessário aprofundar ambos os estudos e/ou realizar um estudo comparativo entre eles. A pergunta é: por que deu certo na Rússia e não na Indonésia?

O trabalho analisa, a seguir, o caso específico do Chile e da Austrália, países que decidiram enfrentar alguns dos desafios advindos da exportação de *commodities*, tais como oscilações bruscas de preços, pressões inflacionárias e concentração da renda no setor exportador, com soluções outras que as restrições às exportações.

4.7. Chile

Este segmento da tese toma por base o trabalho de Jane Korinek para a OCDE (*Mineral Resource Trade in Chile, Contribution to Development and Policy Implications, OCDE Trade Policy Papers*, n. 145, 2013). De uma maneira geral, o Chile é um país de economia aberta. Tem poucas restrições às exportações, as quais são aplicadas em cumprimento com acordos internacionais, na área ambiental, de materiais perigosos ou armamentos. A tarifa de importação é de 6%, com a média de tarifa aplicada em 1% em 2012, em função dos acordos comerciais de livre comércio. O comércio representa 74% do PIB do país, com exportações, em 2010, de US\$ 70 bilhões (similares às da África do Sul) e importações de US\$ 56 bilhões (similares às da Argentina ou Venezuela). O país tem tido *superávits* comerciais todos os anos, nos últimos dez anos. Os principais produtos exportados são agrícolas ou minerais: cobre, molibdênio (produto químico), aço, uvas e pescado. Do lado da importação, destacam-se combustíveis e produtos manufaturados em geral.

O forte desenvolvimento da economia chilena se deve, majoritariamente, ao dinamismo de suas exportações, sobretudo no setor de mineração, com destaque para o cobre. O país é o principal exportador mundial do mineral, detendo 40% das vendas mundiais e 28% das reservas conhecidas no globo (estimadas em 190 bilhões de toneladas), o que equivale a mais do dobro das reservas do Peru, segundo maior exportador mundial.

O interessante, no caso chileno, é que o país conta com todos os requisitos para implementar uma política de restrição às exportações

e, assim, beneficiar-se de uma melhora nos termos de troca: poder de mercado graças à elevada participação nas exportações mundiais, alta produção doméstica e maiores reservas no mundo. Vale ressaltar ainda que, como visto anteriormente, vasta proporção das restrições às exportações se aplicam ao setor de mineração. Os objetivos compreendem, como analisado acima, apoiar a indústria processadora, aumentar a receita fiscal, diminuir a volatilidade e o impacto no câmbio, proteger o meio ambiente e melhorar os termos de troca. No entanto, o país seguiu um caminho alternativo a essa política, optando pela criação de um fundo anticíclico, alimentado com o imposto incidente sobre a produção de certos minérios, cuja renda é, posteriormente, revertida para a população. Esta foi a forma encontrada para o país se beneficiar da riqueza criada com as exportações do setor mineral e promover seu crescimento econômico.

Antes de descrever o funcionamento do fundo chileno, seria oportuno tecer algumas considerações sobre a teoria da “maldição dos recursos naturais” ou doença holandesa, como é conhecida. De forma resumida (pois não caberia extenso debate sobre a matéria no presente estudo), a teoria levanta a hipótese de que o aumento repentino do valor das exportações de recursos naturais produziria uma valorização do câmbio, o que prejudicaria, por sua vez, as vendas externas de outros produtos, de maior valor agregado, além de tornar mais difícil a concorrência desses bens no próprio mercado doméstico, devido ao barateamento das importações. Em paralelo, os fatores produtivos domésticos, como mão de obra e capital, seriam desviados para o setor extrativista (mais rentável), causando um aumento em seus custos e onerando, dessa forma, os setores da economia concorrentes. Assim, o setor de extração de recursos naturais acabaria ganhando excessiva proeminência na economia, em detrimento de outros setores, em particular o manufatureiro, levando a uma “desindustrialização” da mesma.

Há extensa literatura sobre o tema. A autora Jane Korenik refere-se, em especial, a um estudo de Humphreys, Sachs e Stiglitz de 2007 (*Escaping the Resource Curse* da Universidade de Columbia, Nova York), o qual conclui que, em um universo de 52 países cuja economia se apoia sobre as exportações de recursos naturais, houve crescimento menor da participação das exportações de manufaturados no total exportado do que nos países pobres em recursos naturais. Korenik, por outro lado, inclina-se por outra teoria que confere importância maior à fortaleza das instituições no país e ao desenho e implementação de políticas específicas, voltadas para a correção de eventuais desequilíbrios decorrentes da valorização dos recursos naturais. Instrumentos de políticas públicas sólidos, tais como sistemas tributários eficientes, permitiriam, em sua opinião, ao estado capturar parte significativa da renda extra auferida com as exportações desses bens e distribuí-lo à população. Muitas vezes, o recurso à taxação às exportações ocorre devido à debilidade do sistema tributário local. Há que se acrescentar também que problemas econômicos internos, como *deficit* público e taxas de juros elevadas, agravam o problema da valorização da moeda.

A autora lembra, ainda, que, ao longo da História, países hoje desenvolvidos, como EUA, Austrália, Canadá, Finlândia e Noruega, apoiaram-se nas exportações de recursos naturais para promover seu desenvolvimento. Aliás, EUA, Austrália e Canadá são, até hoje, importantes exportadores de produtos agropecuários, sem que sua indústria seja afetada por causa disso. Ambos defensores e críticos da hipótese da “maldição dos recursos naturais”, contudo, concordam em que o contexto político-econômico do país, onde são extraídos esses recursos, revela-se um fator crucial para determinar o tipo de desenvolvimento que ocorrerá. Por essa razão, frisa a importância de instituições fortes (com sistema de arrecadação fiscal eficaz e estruturado), controle pela sociedade do montante arrecadado, transparência, prestação de contas (*accountability*), investimento em educação, políticas para diversificar a economia, estabilidade de preços e práticas democráticas.

O Chile entraria nesse debate como um país a ilustrar a teoria de que os recursos naturais não seriam necessariamente uma maldição. O país, como se vê a seguir, tampouco precisa recorrer às restrições às exportações ou impostos para assegurar os benefícios auferidos com as exportações de cobre. Além disso, o país atrai FDI, em proporção de 6 a 7% do PIB, patamar acima da média dos países da OCDE e muito superior à média dos países latino-americanos. Segundo Korenik, por essa razão, o sistema chileno se afigura o melhor exemplo para países em situação similar. Abaixo, vê-se a política implementada pelo país.

O Chile aplica um sistema de tributação sobre a exploração dos recursos minerais, que constitui a principal fonte de ingresso do governo. O nível apropriado de tributação é essencial para que o governo receba uma parte equitativa dos lucros auferidos com o setor minerador, atraia investimentos e incentive a produção de forma sustentável. Se o setor é tributado em excesso, o investimento e a produção decrescem. Se, ao contrário, não é tributado o suficiente, o governo deixa de arrecadar uma parte importante do que caberia à sociedade. Logo, situar o nível de tributação em um patamar confortável para todas as partes e de forma mais ou menos compatível com o que é praticado no resto do mundo (já que muitas firmas são internacionais e comparam custos) é crucial.

A atividade da mineração caracteriza-se por custos elevados de entrada e por um longo período de tempo antes de auferir lucros, que pode levar vários anos. Grande parte do investimento ocorre antes do início do processo de produção. Por essa razão, o marco jurídico torna-se essencial no negócio minerador. Se, após muitos anos de preparação para a exploração do minério, o regime tributário muda, o investidor nada pode fazer, dadas as somas volumosas já investidas. Há vários tipos de tributos: *i*) sobre a renda (*income tax*); *ii*) *royalties* (pagamento realizado pelo uso de propriedade do estado ou extração de recursos não renováveis); *iii*) taxa sobre o uso da terra (por hectare, normalmente); *iv*) pagamento de dividendos sobre os lucros; *v*) taxas de importação

sobre maquinário adquirido pelas companhias mineradoras; e *vi*) impostos sobre as exportações.

O sistema de tributação chileno engloba quatro categorias:

- Imposto sobre os lucros da Codelco (empresa estatal de cobre);
- Imposto sobre o rendimento das empresas privadas de mineração;
- Uma taxa de mineração instituída em 2006;
- Um imposto sobre as exportações de cobre pela Codelco para uso do Ministério de Defesa.

A Codelco é uma empresa estatal que financia uma parte substancial do orçamento do governo chileno. Além de um imposto sobre os lucros e a taxa de mineração descritos acima por todos, a Codelco está sujeita a uma taxa adicional de 40% sobre os lucros e de 10% sobre as exportações. Por fim, a Codelco paga dividendos ao governo, normalmente em torno de 100% dos lucros. Os pesados encargos pagos pela empresa estatal são parcialmente compensados por facilidades no financiamento pelo governo (juros subsidiados) e captação financeira externa.

Os impostos aplicados às empresas privadas e nacionais que operam no Chile foram aumentados para 20%, em 2011, de um patamar de 17% em 2010, em função da ocorrência do terremoto naquele ano. É anual e incide sobre o lucro após pagamento da taxa específica de mineração. Um imposto adicional de 35% é pago sobre os dividendos distribuídos ou remetidos ao exterior. No entanto, pode ser deduzível na forma de crédito sob determinadas condições. O sistema tributário no Chile prevê dedução proporcional à depreciação do capital, às perdas da empresa e ao pagamento de juros. Como o setor minerador é capital intensivo, a dedução em virtude da depreciação das máquinas pode ser expressiva. Já a dedução sobre o pagamento de juros constitui incentivo

para a empresa tomar financiamento. O imposto sobre a mineração foi instituído em 2006 e aplica-se a produtos minerais a base de materiais metálicos e não metálicos. Antes desse ano, havia uma taxa específica ou *royalty* sobre os produtos do setor. Hoje o imposto é progressivo e é pago sobre o lucro ou “rendimento operacional” (*operating income*). Ele varia entre 0 e 14%, dependendo do lucro obtido pela empresa. As pequenas empresas, definidas segundo critérios específicos baseados nas toneladas produzidas, não pagam o imposto. A partir de uma produção de 12 mil toneladas, o imposto varia entre 0,5 e 4,5% até 50 mil toneladas. A partir desse volume, as empresas passam a pagar um imposto de 5% se seus lucros operacionais (*operating margins*) forem menores ou iguais a 35%. Empresas com lucros operacionais acima de 85% pagam o imposto máximo, ou seja, 14%.

Por fim, o imposto de 10% sobre as exportações da Codelco tem por objetivo financiar o Ministério da Defesa, de acordo com a *ley Reservada del Cobre*. Oriunda da época da ditadura, a lei tem sido questionada em tempos recentes e encontra-se em discussão no Congresso. Os recursos provenientes do imposto são depositados em três contas separadas no Banco Central chileno para uso das três armas: exército, marinha e força aérea.

Para fins de comparação com outros países, o imposto sobre a mineração, no Chile, para as dez maiores empresas é estimado em 31% (varia usualmente entre 25 e 35% sobre os lucros). No México o imposto é de 36% e no Peru, de 30% mais os *royalties* sobre a atividade de exploração. Por outro lado, algumas empresas ponderam que essas supostas vantagens são na prática anuladas pelos altos custos para exercer a atividade mineradora no Chile, como custos de energia elevados, declínio do grau de pureza do minério, mão de obra cara e necessidade de dessalinização da água. Algumas destas empresas afirmam que o Chile é o país mais caro para extrair cobre, atrás apenas do Brasil. Os custos de produzir no Chile são mais baixos, porém, que na América do Norte, Europa, Oceania ou África.

Os benefícios de se contar com um sistema impositivo progressivo é que os impostos acompanham os lucros das empresas. Quando estes são altos (85% do faturamento total), o imposto sobe para 14%. No caso oposto, o imposto diminui. É progressivo também, pois não se aplica às empresas pequenas, cujos custos normalmente são mais altos. Vale frisar que o setor minerador contribui significativamente para o orçamento governamental. Em 2010, representou 21% de toda a arrecadação, do qual a Codelco contribuiu com 13,1%. Em 2011, o setor foi responsável, ainda, por 17% do PIB chileno.

Um ponto repisado por Korinek, em seu estudo, refere-se à administração e, em última instância, ao uso dos recursos levantados com os impostos sobre a mineração. O caso do Chile é emblemático, segundo ela, pois o mecanismo criado logra equacionar o desafio da volatilidade dos preços do cobre, ao mesmo tempo em que distribui os recursos à população em compasso com esse movimento cíclico dos preços. Como se sabe, a volatilidade dos preços da *commodity* significa que, em tempos de preços elevados, a receita fiscal aumenta proporcionalmente. Alternativamente, quando os preços caem, a receita do governo acompanha esse movimento. Essas oscilações bruscas podem causar impacto desestabilizador sobre a economia, em virtude do aumento do consumo e despesa governamental em época de bonança, em contraste com o baixo consumo, alto desemprego e, eventualmente, instabilidade política, nos momentos de baixos preços internacionais. A imprevisibilidade criada prejudica o bom funcionamento da economia e finanças públicas. Além disso, a volatilidade dos preços acaba afetando o câmbio devido à valorização das exportações, sobretudo em países que dependem muito do comércio exterior, como o Chile.

Para enfrentar o desafio de gastos em excesso em épocas de bonança, o Chile criou um fundo estabilizador, de modo a equilibrar a receita fiscal presente e futura. Conforme analisado por Humphreys,

Sachs e Stiglitz³⁸, para que o fundo funcione, é necessário que o governo exerça disciplina e não dilapide os recursos levantados durante a época de receitas fiscais elevadas: “Incentives need to be built in so that political leaders are not tempted to raid them” (*Ibid.*, p. 325).

Outro desafio consiste em lidar com o problema da “doença holandesa”, conforme visto acima. A valorização do câmbio gerada em função do aumento das exportações de cobre prejudica os setores não relacionados com a atividade mineradora, afetando essas atividades no mercado doméstico e exportador. Quando os preços internacionais do cobre caem e, conseqüentemente, o câmbio se desvaloriza, muitos desses setores já não sobreviveram para aproveitar o melhor momento econômico. Ocorre então uma concentração da atividade econômica e das exportações em poucos setores.

Há algumas maneiras de tratar de equacionar o problema. Uma delas seria investir em setores mais debilitados da economia, incentivando setores exportadores alternativos. Esses investimentos, contudo, podem ter o efeito não desejado de valorizar ainda mais a moeda nacional. Outra forma de enfrentar o problema da valorização do câmbio consistiria em investir os recursos arrecadados no exterior, em moeda estrangeira e utilizá-los na medida das necessidades do governo, de forma contracíclica. Korinek frisa muito a importância de se buscar transparência no uso e distribuição da receita fiscal, particularmente em situações de receitas fiscais volumosas.

Em 2006, o Congresso do Chile aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o propósito de perseguir maior disciplina nessa área. Na esteira da LRF, foram criados o Fundo de Pensão Reserva (FPR) para tratar da aposentadoria da população, e o Fundo de Estabilização Econômica e Social (FEES), substituindo o anterior Fundo de Estabilização do Cobre. Foram introduzidos, ainda, mecanismos específicos para capitalizar o Banco Central. O Ministério de Finanças

38 Humphreys, M., J. Sachs e J.E. Stiglitz, lançaram a ideia do fundo na obra *Escaping the Resource Curse*. Nova York: Columbia University Press, 2007.

passou a ter a responsabilidade de regular o investimento dos recursos fiscais e ao Banco Central foi delegada a tarefa de administrar o capital.

O governo, assessorado por um grupo independente de vinte peritos da academia e do setor privado, calcula a “regra de equilíbrio estrutural” (Korinek, 2013, p.31), com base na estimativa dos recursos a serem arrecadados com as exportações de cobre e molibdênio (subproduto do cobre), a preços projetados em dez anos. Trata-se de uma medida da receita fiscal, tomando por base o impacto cíclico de duas variáveis: o nível da atividade econômica e os preços do cobre e do molibdênio. Essa regra de equilíbrio reflete os resultados financeiros que o governo poderia vir a ter em um determinado ano, tomando as projeções de crescimento para o PIB do país e a trajetória de longo prazo para os preços do cobre e subprodutos. Basicamente, a metodologia consiste em economizar em tempos de recursos abundantes (preços altos no mercado internacional) e gastar, em épocas mais difíceis (preços mais baixos).

Os recursos fiscais levantados são distribuídos para os diferentes fundos criados (FEES ou FPR), de acordo com o *superavit* fiscal disponível para aquele ano. Se este é de 0,5% ou menos, os recursos são destinados ao FPR. Entre 0,5 e 1%, servem para capitalizar o Banco Central do Chile. Desde 2012, montantes acima de 0,5% são depositados no FEES. Em março de 2007, o FEES contava com uma contribuição inicial de US\$ 2,58 bilhões (proveniente, em sua maioria, do antigo Fundo de Estabilização do Cobre). Em dezembro de 2012, o capital integralizado pelo FEES alcançava US\$ 15 bilhões. As contribuições totais para o Fundo totalizaram US\$ 21,2 bilhões e as retiradas do mesmo foram de US\$ 9,4 bilhões.

As retiradas de recursos do FEES, para cobrir *deficits* orçamentários, em épocas de dificuldades fiscais, requerem aprovação no Congresso. Foi o que ocorreu em 2009, para contra-arrestar os efeitos negativos da crise financeira. Vale ressaltar que o Congresso aprova a saída de recursos do FEES, mas o investimento dos fundos soberanos no exterior é feito

pelo Banco Central. Outro detalhe interessante, sobretudo quando comparado à discussão em curso no Congresso brasileiro a respeito do novo Código da Mineração, refere-se à distribuição dos recursos por jurisdições no Chile. Não há previsão de que uma percentagem seja alocada aos municípios ou governos regionais, menos ainda especificamente àqueles que sofrem os efeitos da atividade mineradora onde estão situadas as jazidas.

O sistema chileno de contar com um fundo estabilizador que cumpre o papel de administrar os recursos provenientes da atividade mineradora, contra-arrestando a volatilidade intrínseca dos preços internacionais e os desequilíbrios cambiais, tem merecido elogios da comunidade internacional, sobretudo no mundo desenvolvido. O FMI afirmou, em 2008, que “with macroeconomic stabilization its primary objective, the ESSF (*FEES, em português*) should be in a position to finance government expenditure even under a sharp decline in revenues” (FMI, 2008). Adicionalmente, a redução dos gastos, em anos de bonança, contribui para frear a valorização do peso, já que os recursos fiscais extra são depositados em fundos denominados em moeda estrangeira no exterior, o que ajuda a conter a pressão altista do peso.

Vale assinalar, à guisa de conclusão desta parte do trabalho, que o sistema de administração dos recursos provenientes das exportações de matérias-primas idealizado no Chile possivelmente deve seu êxito às peculiaridades do país: relativamente pequeno, de economia aberta e caracterizado como primário-exportador (sem preocupação de proteger determinadas indústrias). As instituições fortes, inseridas em regime democrático há mais de vinte anos, combinado com grande estabilidade macroeconômica fazem do país um centro de atração de FDI, o que tem contribuído para certa diversificação de sua economia no setor financeiro. Além disso, o Chile tem-se beneficiado de *superávits* comerciais todos os anos, nos últimos dez anos, graças ao setor minerador que representa 60% das exportações totais do país. Talvez, por todas essas razões

combinadas, o recurso às restrições às exportações não se revelou nem útil, nem necessário.

4.8. Austrália

Segundo artigo de José Tavares de Araújo Jr., Sandra Rios e Julia C. Fontes (“Restrições às exportações em setores intensivos em recursos naturais”, *RBCE*, n. 114, 2013), a Austrália implantou, em julho de 2012, o *Mineral Resource Rent Tax* (MRRT), que estabelece uma alíquota anual de 22,5% sobre os lucros da mineração de ferro e carvão. A taxa será cobrada com base nos rendimentos de cada mina em operação no país. A medida, aprovada após intenso debate na Câmara dos Deputados em 2011, enfrentou forte oposição das companhias mineradoras australianas e teve como centro dos debates o equilíbrio entre equidade e eficiência do regime tributário no país.

A polêmica remonta a 1991, quando a *Productivity Commission* (PC), antes chamada de *Industry Commission*, realizou estudo abrangente sobre o setor de mineração na Austrália, com especial atenção ao regime tributário vigente no país naquela época (*royalties* sobre quantidades extraídas). O estudo mostrou que o regime anterior gerava decisões econômicas ineficientes, particularmente nos momentos de preços elevados. O crescimento exponencial dos preços do minério de ferro no mercado internacional (aumento de 700% entre 2004 e 2011) tornou urgente a reforma da lei anterior. Para o governo australiano, os lucros extraordinários do setor deveriam ser compartilhados com a sociedade, a quem pertencem, por direito constitucional, os recursos minerais do país. Assim, o regime tributário deveria assegurar, a um só tempo, ganhos adequados para as empresas mineradoras e benefícios fiscais justos, decorrentes da renda extra gerada pela atividade e que

reverteriam para a população em geral³⁹. Tratava-se não de um imposto, e, sim, de um *royalty* pelo direito de explorar um bem público.

A exemplo de outras economias exportadoras de produtos primários, a australiana teve que enfrentar a tendência à apreciação da taxa de câmbio durante a última década, com todos os problemas decorrentes da chamada “doença holandesa”. Importa lembrar que o setor de mineração representa cerca de 10% do PIB australiano, mais da metade das exportações e 20% da formação bruta de capital fixo (*Ibid.*, p. 46). Essa discussão também esteve presente em outros países, como África do Sul, Canadá e Chile.

No Brasil, como é visto no último capítulo, o tema foi retomado em 2013, com a submissão do projeto de lei sobre o novo código de mineração. Na Austrália, havia a preocupação de promover o desenvolvimento da indústria doméstica, sobretudo as Pequenas e Médias Empresas (PMEs), sem prejudicar os ganhos advindos da apreciação cambial. À semelhança do Chile, o governo australiano poupou as PMEs, reduzindo a cobrança do MRRT.

Entre os regimes alternativos de tributação avaliados, o governo australiano decidiu optar pela aplicação de *royalties* sobre a renda econômica da mineração, que é a diferença entre o faturamento das mineradoras e o custo de oportunidade da mineração (gastos de prospecção, exploração, transporte e comercialização do minério, além da taxa de retorno “normal” sobre o capital empregado pela mineradora) (*Ibid.*, p. 48). Em outras palavras, a tributação passaria a incidir sobre o lucro da empresa. O modelo anterior, tributação aplicada sobre as quantidades em vez de valores, provocava distorções, como aumento dos preços e redução dos volumes produzidos.

39 Segundo os autores, o governo australiano afirmava estar “committed to ensuring that the Australian people receive a better return on the profits made from extracting the resources which belong to the Australian community and that our strong resource sector remains sustainable in the future. These are non-renewable resources that can only be extracted once. That is why it is important that the Australian community gets a fair return for them, to put towards building a stronger economy and securing Australian living standards for the future.” (*Ibid.*, p. 45)

Há de se reconhecer que é mais simples cobrar *royalties* sobre volumes do que sobre o faturamento de uma empresa, este mais difícil de estabelecer. Os primeiros integram uma base estatística, enquanto os segundos têm que ser fornecidos por cada empresa individualmente. O PC considerou, contudo, que essas eventuais dificuldades, sobretudo de custo administrativo, seriam compensadas pelos ganhos de eficiência propiciados pelo segundo tipo de *royalty*.

Outra dificuldade inerente aos *royalties* sobre a renda econômica ou lucros é determinar a alíquota adequada. Esta não deve ser nem muito baixa (sem benefícios concretos para a sociedade), nem muito elevada, de modo a afugentar potenciais investidores. Tampouco deve ser variável, pois criaria forte imprevisibilidade para o setor privado. Para contornar esse problema, o PC recomendou a criação de uma taxa sobre a renda pura (*pure-rent tax*), chamada de taxa Brown em homenagem ao autor da proposta em 1948. A taxa Brown é uma espécie de Parceria Público-Privada (PPP), na qual o governo detém uma participação da ordem de 40 a 50% na empresa mineradora. Seria mais transparente que a MRRT, incidente sobre a renda econômica, já que dispensa a necessidade de se avaliar anualmente a rentabilidade de cada mina (tarefa por vezes subjetiva). Além disso, minimizaria os riscos pois, na qualidade de sócio, o governo não se inclinaria em mudar as regras durante a fase de bonança. No entanto, a proposta da taxa Brown não foi aceita.

Chama a atenção, no sistema australiano, a total ausência de uma discussão sobre restrições às exportações, instrumento de política comercial válido, mas que nunca foi cogitado na Austrália. Para o PC e tomando as conclusões de Piermartini, o uso de restrições às exportações, no caso de grandes países exportadores de minério e que têm poder de mercado, como Brasil e Austrália, produz três efeitos: *i*) reduz artificialmente o preço do minério no mercado doméstico; *ii*) eleva o preço internacional; e *iii*) restringe o volume de comércio. Assim, para o PC, trata-se de um tipo particular de imposto sobre

quantidades produzidas, sendo, segundo esse raciocínio, desvantajoso em relação à taxa Brown e demais regimes de *royalties* incidentes sobre a renda econômica.

Em conclusão, o atual sistema de tributação australiano introduz três elementos de interesse: *i*) propõe solução inovadora para um conflito distributivo existente há anos nos países dotados de recursos naturais abundantes; *ii*) procura evitar a ineficiência econômica (gerada, muitas vezes, pelas distorções criadas com o imposto) e a apropriação privada indesejável dos ganhos extraordinários auferidos durante o *boom* de *commodities*; e *iii*) trata de amenizar os efeitos negativos da apreciação cambial, apoiando as PMEs e, dessa forma, adensando as cadeias produtivas, com ênfase no setor industrial.

Valeria, talvez, uma breve comparação do sistema australiano com o Brasil. Aqui, os *royalties* cobrados são denominados de “Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais” (CFEM) que, no caso de minério de ferro, é de 2% sobre o valor do faturamento líquido da mineradora, obtido na última etapa do processo de beneficiamento do minério, antes de sua transformação industrial (Araújo et al., 2013, p. 50). 12% da receita do CFEM é alocada para a União, 23% para o estado de origem do minério e 65% para o município produtor.

Essa alíquota é inferior à cobrada na Austrália, principal competidor do Brasil no minério de ferro: a alíquota no antigo regime era de 7,5% sobre o faturamento bruto da mineradora na etapa final do processo de beneficiamento do minério. Considerando-se que a diferença entre o faturamento bruto e o líquido seja da ordem de 25%, isso significa que a alíquota do antigo regime australiano era cinco vezes mais elevada do que a do CFEM.

Por outro lado, a participação do governo brasileiro na Vale, principal mineradora do país, não equivale a uma taxa Brown, pois, diferentemente da proposta na Austrália, o governo interfere na direção da empresa por deter o controle de 40% do capital votante. No entanto, esse controle acionário é subdividido entre 7% para o Governo

Federal e os demais 33% estão distribuídos entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os fundos de pensão de órgãos estatais, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Central. Para que essa participação do governo brasileiro se tornasse uma taxa Brown efetiva, seria necessário que todas as ações fossem convertidas em preferenciais e transferidas para a União e seus lucros distribuídos segundo os critérios do CFEM. Outra opção, para o Brasil, seria a transformação do CFEM em um *royalty* similar ao MRRT. A discussão atual no Congresso deixa entrever as dificuldades que adviriam de semelhante proposta.

Capítulo 5

O caso específico da China e as disputas comerciais na OMC

A China merece um capítulo em separado por várias razões. Trata-se de um grande país, de economia diversa, principal parceiro comercial do Brasil desde 2013, importador de grande parte das *commodities* exportadas pelo país (como soja e minério de ferro) e supridor destacado de produtos industriais para empresas brasileiras, membro recente da OMC e importante produtor de matérias-primas, agrícolas e não renováveis, como certos minérios. Além desses fatores, implementa política comercial de controle das exportações, aplicando vários tipos de restrições às mesmas, como quotas, proibições, licenças e impostos. Algumas delas, aliás, foram objeto de solução de controvérsia na OMC, como o caso sobre *raw materials* e o que está em curso, sobre terras-raras. O Brasil foi a terceira parte nas duas disputas, o que é analisado adiante. Assim, o capítulo se divide em quatro partes: *i*) aspectos gerais da economia e comércio do país asiático e sua política de aplicação de restrições às exportações; *ii*) descrição geral do Protocolo de Acesso da China à OMC (considerado OMC+); *iii*) o caso de disputa comercial sobre matérias-primas; e *iv*) o caso de disputa comercial sobre terras-raras.

5.1. Aspectos gerais da economia e comércio e a política chinesa de aplicação de restrições às exportações

A China tornou-se um dos maiores exportadores mundiais nos últimos anos, ganhando forte presença no mercado mundial, sobretudo no setor de manufaturas. Suas exportações aumentaram 17% por ano, nas últimas duas décadas (Banco Mundial, 2013, p. 379). Sua participação no comércio de produtos industriais dobrou nos últimos vinte anos. O país é responsável por 35% das importações de manufaturas no Japão, 30% na União Europeia e cerca de 25% nos EUA e mantém, com estes e outros países, um confortável *superavit* comercial.

Os países do Sudeste asiático passaram a integrar uma rede chinesa de produção industrial, pela qual fornecem peças e equipamentos para serem montadas na China e reexportados para terceiros países. A participação dessas exportações para a China aumentou de 10%, nos anos 1990, para 50% em 2010 (*Ibid.*, p. 381). A venda de produtos finais dos países vizinhos ao gigante chinês, por outro lado, manteve-se no mesmo patamar de 1/3 do total exportado para a China.

Segundo o estudo do Banco Mundial, o *superavit* industrial da China tenderá a declinar no tempo, uma vez que a economia do país asiático se deslocará, gradativamente, para o setor de serviços em resposta às demandas dos consumidores domésticos. Essa mudança levará a um aumento das importações de produtos manufaturados. Por ora, a China continuará a depender fortemente das exportações, as quais enfrentam barreiras protecionistas em muitos mercados. A China foi objeto de 15% de todas as investigações de antidumping iniciadas por dez países responsáveis por 80% de todas as novas investigações, durante o período 1995-2001, sendo que, neste lapso de tempo, o país asiático representava apenas 4% das importações desses países.

Após a acessão da China à OMC, as práticas discriminatórias recrudesceram. Os países em desenvolvimento passaram a aplicar mais direitos antidumping contra Pequim (de 19%, em 2002, para 34%, em 2009, do total de investigações). Os números análogos

para os países desenvolvidos foram 11 e 24%, respectivamente. Vale lembrar que o recurso a esse tipo de prática protecionista, da forma como é implementada, não será mais possível a partir de 2016, quando a China passa a ser reconhecida como “economia de mercado”, segundo os compromissos negociados em seu Protocolo de Acesso. Porém, as salvaguardas específicas por produto, previstas para durar de forma transitória ao amparo do mesmo instrumento legal, expiraram em 2013. Logo, é de se prever que as tensões comerciais só aumentarão no curto/médio prazo.

As exportações chinesas devem crescer a uma taxa média de 6% ao ano, entre 2010 e 2030, ritmo mais moderado do que nas últimas duas décadas, mas ainda assim significativo e emblemático da força de penetração dos produtos chineses nos mercados mundiais. A China tentará contra-arrestar as ameaças protecionistas, buscando uma maior integração com países da região e apoiando as negociações multilaterais de comércio. Logo, é de interesse de Pequim buscar baixar as tarifas elevadas em muitos dos destinos de suas exportações.

Se a China é superavitária em produtos industrializados, ela é deficitária em matérias-primas, tendo que importar grande parte de seu consumo. Uma das preocupações de Pequim tem a ver com o acesso a *commodities* necessárias para a atividade econômica no país e para alimentar sua numerosa população. Alimentos, combustíveis e minérios constituem alvos frequentes da estratégia chinesa de buscar, no exterior, os produtos de que necessita. A China tem-se tornado cada vez mais dependente das importações de alimentos, por exemplo. Em 2009, o país era responsável por 54% das compras mundiais de soja, sendo que 98% provinham de apenas três países: EUA, Brasil e Argentina (*Ibid.*, p. 384).

Há toda uma discussão, nos organismos multilaterais, como a FAO e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a respeito da futura escassez de alimentos no mundo. O estudo da FAO *World Agriculture Towards 2030/2050*, de junho de 2012, afirma que qualquer projeção terá algum grau de incerteza. Tomando variáveis como

população mundial, renda, mudanças nas dietas das pessoas, pobreza e subnutrição, maior demanda nos países emergentes, mudanças climáticas, disponibilidade de terra arável (fronteira agrícola no mundo), disponibilidade de água, utilização da terra para biocombustíveis e descoberta de novas tecnologias agrícolas, a FAO recomenda cautela com relação às previsões catastrofistas. Afirma haver ainda muita disponibilidade de terra e que a população mundial chegará, perto de 2050, a um patamar decrescente em função do envelhecimento da população. A produção de alimentos, em última instância, dependerá do manejo de recursos escassos como a água e do aumento da produtividade no campo. Os fatores climáticos atrapalham, segundo a Organização, mas não a ponto de comprometer o abastecimento mundial de alimentos.

Essa digressão se justificou a propósito das preocupações de um grande país, como a China, com o abastecimento de alimentos para sua população. Segundo o Banco Mundial, no estudo em tela, a escassez de alimentos prolongada deverá ser localizada em algumas regiões, sem afetar o globo como um todo. No entanto, poderão ocorrer declínios súbitos na produção de certas *commodities*, os quais, se acompanhados de um aumento expressivo da demanda, podem levar à elevação acentuada dos preços, com efeitos sobre a volatilidade. O recurso às restrições às exportações acabará sendo inevitável em alguns países que já fazem uso dessa política. Para o BIRD, a restrição às exportações prejudica os países mais pobres, sobretudo os importadores líquidos de alimentos. Controles de exportação comprometeriam, assim, a segurança alimentar.

O Banco chega a propor ser do interesse da China buscar promover regras multilaterais mais estritas na matéria, de forma a garantir sua segurança alimentar⁴⁰. Não deixa de chamar a atenção o fato de que a

40 Na página 384, assevera: "To insure continued access to critical pressing foodstuffs, the government (*chinês*, N.A.) should consider pressing for a multilateral approach to dealing with temporary shortages. This approach could involve a requirement that countries justify how export restrictions would relieve critical domestic shortages and include a provision for consultations between importing and exporting countries at times of scarcity. While governments are unlikely to forgo trade restrictions in the face of sharp increases in prices that endanger the welfare of their populations, ensuring that such measures are undertaken only when essential would provide greater assurance to importers that they can rely on the world trading system, rather than bilateral deals, to ensure food supply at times of scarcity".

China é, a um só tempo, importante importador e exportador mundial de *commodities*, inclusive de alimentos. Sua posição é singular na medida em que, por um lado, não lhe interessaria ter seu acesso a alimentos ou minérios reduzido por restrições às exportações aplicadas por outros países, mas, por outro, pratica estrito controle de suas próprias vendas ao exterior, quando é de sua conveniência. Prova dessa política são as duas disputas comerciais na OMC, em que o país tratou de enfrentar os EUA e a União Europeia, no tabuleiro multilateral, mesmo sabendo da fragilidade dos argumentos jurídicos, como se vê a seguir. É uma posição ambígua, que mereceria maior reflexão. Mas nada leva a pensar que a China seguirá as recomendações do Banco Mundial.

A exemplo dos alimentos, a participação chinesa na produção de matérias-primas, sobretudo minerais e metais, é substantiva. A China é um grande produtor de vários metais, essenciais para a produção industrial de eletrônicos, e conta com vastas reservas de petróleo. No entanto, o rápido crescimento econômico chinês, sobretudo em setores que utilizam essas matérias-primas, contribui para o aumento de sua demanda no mercado mundial. Para citar alguns números, o país asiático responde por mais de um quarto das importações da maioria dos principais materiais à base de metal e é um grande consumidor de energia. A título de ilustração, em 2009, a China foi responsável por metade da produção mundial de carvão a base de coque, mas, ainda assim, representou 17% das importações mundiais do produto. O país também respondeu, nesse ano, por 15% da produção global de minério de ferro, mas consumiu mais da metade dessa produção global e se encarregou de 2/3 das importações mundiais (Banco Mundial, 2013, p. 385).

A política comercial da China tem, portanto, se voltado para buscar estratégias claras de abastecimento desses produtos e, conforme o caso, de manutenção das matérias-primas necessárias em território nacional. Por essa razão, o governo tem-se valido, em alguns setores, do recurso às restrições às exportações, de limites para a exploração em mineração

por parte de companhias estrangeiras, do investimento em produção de *commodities* em outros países, de contratos bilaterais de longo prazo com países supridores desses bens e empréstimos generosos a países detentores de matérias-primas.

A demanda crescente da China por matérias-primas e os esforços sem medida empreendidos pelo país para assegurar fontes seguras de abastecimento têm causado sérias preocupações entre os países importadores desses bens, em particular os mais ricos. A estratégia chinesa é vista como uma forma de monopolizar esse acesso, com prejuízo para o comércio global. Segundo o estudo do Banco Mundial citado, se essa política conduzisse a um aumento da produção mundial dessas matérias-primas, não haveria questionamento. Contudo, ela é vista como uma estratégia de segmentação do mercado global de *commodities*, em que certos mercados estariam sendo “alocados” com prioridade para o comprador chinês, engessando o mercado global de matérias-primas. O Banco propõe, para enquadrar-se na linha de pensamento neoliberal, que os mercados globais se orientem pela demanda e oferta, sem intervenção estatal. Trata-se, em linhas gerais, dos argumentos defendidos por EUA e União Europeia nos *panels* da OMC envolvendo a China.

A produção de certas matérias-primas, com destaque para os metais e minerais utilizados na cadeia de produção de eletrônicos e outros produtos sofisticados, valeria um comentário à parte, com vistas a melhor compreender o temor de muitos países desenvolvidos com relação à política chinesa de conter suas exportações. Esses produtos estão geograficamente concentrados em poucos países, são utilizados na produção de bens de alta tecnologia em setores estratégicos e, no estágio atual tecnológico, não contam com muitos substitutos.

É o caso, por exemplo, de molibdênio, lítio (usado em baterias), cromita e terras-raras. São utilizados na produção de automóveis, semicondutores, celulares, tecnologias ambientais, entre outros. A indústria de semicondutores está hoje dominada pelos asiáticos

China, Taiwan, Coreia do Sul e Japão, além dos EUA. Trata-se de um insumo central, ainda, no desenvolvimento de outros setores, criando fortes externalidades. A indústria automobilística, forte em países como o Brasil, Japão, EUA, União Europeia, Índia, se vale do uso de alguns desses metais.

Em muitos desses metais e minerais, os dez principais países produtores respondem por mais da metade da produção mundial (OCDE, 2010, p. 107). Em alguns materiais, a vasta maioria da produção está localizada em apenas três regiões mineradoras. É o caso de terras-raras⁴¹, cuja 99,7% da produção mundial se dá em três países (China – 96,99%, Índia – 2,18% e Brasil – 0,53%). Antimônio também é produzido majoritariamente na China (91,19%), seguido por Bolívia (2,13%) e África do Sul (1,82%). Gálio e germânio também têm vasta maioria da produção na China (83 e 79%, respectivamente). Em alguns casos, a produção é tão concentrada que só ocorre em um único país. É o caso da China com relação a terras-raras, antimônio, tungstênio, *indium*, silicônio, gálio e germânio.

De acordo com informação da OCDE, a China aplicou um imposto de 10% sobre a exportação de concentrados de molibdênio e de 15% sobre as vendas de pó de molibdênio, em janeiro de 2007 (OCDE, 2010, p. 111). Em 2008, o primeiro imposto subiu para 15% e um sistema complexo de licenciamento para autorizar as exportações foi colocado em vigor. Em 2007, a China implementou uma quota de exportação para molibdênio, alegando motivos de proteção ambiental (resíduo da indústria de mineração e excessivo uso de energia para processar os produtos da indústria de extração). O país detém 44% das reservas conhecidas do metal e é responsável por 28% da produção mundial.

41 Segundo os autores do estudo *Export Restrictions on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade and Global Supply*, Jane Korinek e Jeonghoi Kim, as terras-raras não são terras, nem raras e se referem a um conjunto de 17 metais quimicamente semelhantes aos 15 elementos conhecidos como *lanthanides*, *yttrium* e *scandium*. Esses metais de terras-Raras são de interesse devido à particularidade de suas propriedades químicas, magnéticas e fluorescentes.

Outro metal importante é o cromita, usado na metalurgia, na produção de aço inoxidável. As minas de cromita pertencem usualmente aos processadores de cromita ferroso. Cerca de 30% do cromita produzido no mundo é consumido fora dos países produtores. A China é, de longe, o maior importador do metal, responsável por 70% das importações mundiais, que totalizaram 9,6 milhões de toneladas métricas em 2008. Embora importe cromita, a China é grande produtor de ferrocromita, um subproduto do metal puro, com participação de 19% na produção mundial do produto com maior valor agregado (OCDE, 2010, p. 113).

Em março de 2007, a Índia aplicou um imposto de 2.000 rúpias/tonelada sobre as exportações de cromita, com o objetivo de melhor abastecer seu mercado doméstico e ajudar a indústria nativa processadora. Ainda assim, como o preço aos produtores de cromita ferroso indianos continuava elevado, o governo subiu o imposto para 3.000 rúpias/tonelada em abril de 2008. A Índia é o segundo maior exportador mundial de cromita, com participação de 22,5% do total exportado globalmente. Como resultado da medida, as exportações de cromita indiano decresceram de 1,4 milhão de toneladas em 2006 para 550 mil toneladas em 2008. A maioria era exportada para a China.

Para compensar essa perda, a China passou a comprar de outros fornecedores, como a África do Sul. As importações do país africano aumentaram 200%, de 868 mil toneladas em 2006 para 2,6 milhões de toneladas em 2008. Esse aumento súbito das exportações sul-africanas de cromita foram motivo de preocupação em Pretória, cujo governo cogitou aplicar impostos sobre as exportações do metal. O motivo se devia à indústria processadora de ferrocromita, concorrente do mesmo setor na China. A África do Sul preferia exportar um bem com maior valor agregado, o ferrocromita.

Do lado indiano, segundo o estudo da OCDE, a aplicação do imposto não trouxe consequências práticas para o país em termos de aumento da produção doméstica de cromita e ferrocromita. Logo, o imposto não levou a um aumento da produção de bens com maior valor

agregado, objetivo da política do governo, e, sim, a apenas um desvio da exportação de cromita para o mercado doméstico. O exemplo em tela, contudo, permite a conclusão de que a aplicação de restrições às exportações em um país pode levar a medidas semelhantes em outros países, causando um efeito multiplicador indesejável. Trata-se de um exemplo raro de oposição de interesses entre dois grandes países em desenvolvimento, que perseguem política ativa de aplicação de restrições às exportações. Não parece ter havido queixa por parte da China em relação à política de controle exportador indiana.

Por fim, as terras-raras representaram um negócio da ordem de US\$ 1,25 bilhão em 2008 (OCDE, 2010, p. 117). Constituem um insumo crítico de vários bens de alta tecnologia que entram na fabricação de veículos híbridos, telefones celulares, computadores, televisores e lâmpadas de baixo custo energético. Embora as terras-raras tenham um valor unitário elevado, são usadas em diminutas proporções, impactando minimamente no valor do produto final. Como visto acima, as principais reservas situam-se na China (27 milhões de toneladas) e equivalem a 30% das reservas mundiais. No entanto, a China é o principal exportador mundial suprindo 95% da demanda global do produto e consumindo 60% da oferta global.

Entretanto, o governo chinês já indicou que suas reservas são finitas e, caso a exploração não seja controlada, poderia levar à sua exaustão em vinte, trinta anos. Eventuais potenciais concorrentes, como Índia, Rússia e Austrália enfrentam dificuldades para produzir, como falta de tecnologia/*expertise*, especificidade do metal, ausência de infraestrutura industrial e altos custos para entrar no negócio. O governo chinês já reconheceu que, como as reservas são finitas, o produto será explorado em benefício da indústria processadora no país, com o fim de agregar valor. Assim, aplicou uma série de medidas para conter as exportações: quotas, impostos, benefícios fiscais (*withdrawal of the VAT refund on exports*), quotas de produção interna e proibição de investimento estrangeiro no setor.

Em 2006, a China aplicou um imposto de 10% sobre as exportações de terras-raras, o qual foi majorado para 15% em algumas terras-raras em 2007. São os seguintes os impostos introduzidos:

- *Europium, terbium, dysprosium, yttrium, carbonates or chlorides* – 25%
- Todos os outros oxídios, *carbonates, chlorides* de terras-raras – 15%
- Metal *neodymium* – 15%
- Todas as outras terras-raras – 25%
- *Ferro rare earth alloys* – 20%

Segundo o estudo da OCDE, o impacto dos impostos sobre as exportações e do benefício fiscal (reintegro do VAT) acima mencionada foi reduzido. Como esses metais são usados em pequenas quantidades, o impacto no preço acabou sendo relativizado. As quotas às exportações, por sua vez, tampouco impactaram tanto, de vez que a demanda mundial não chinesa em 2009 foi atendida. Caso esta aumente, no entanto, o cenário pode alterar-se. Os preços no mercado mundial estão 20, 30% acima dos preços praticados na China para terras-raras. Uma redução nas vendas externas pode acabar aumentando ainda mais os preços de exportação.

A China é bastante criticada pelo recurso aos impostos sobre as exportações. No último TPR do país, de 2010 (WT/TPR/S/230/Rev.1), há menção explícita a que essas medidas não têm sido eliminadas na mesma proporção das tarifas de importação. As justificativas das autoridades chinesas são, em geral, de natureza ambiental ou de conservação de energia. O país, como no caso de terras-raras, vale-se de todos os mecanismos disponíveis: quotas, impostos, proibições, restituição fiscal integral na exportação, licenciamento, etc. A crítica da OMC é no

sentido de que as restrições tendem a reduzir os volumes exportados dos produtos objeto da medida, desviando-os para o mercado doméstico, levando, dessa forma, a uma redução de preços internamente, o que poderia constituir, portanto, um subsídio indireto. Segundo o relatório do TPR, entretanto, “China is starting to consider more suitable internal (rather than trade) measures to conserve natural resources, save energy, and protect the environment. For example, it is considering levying an environmental tax on the production of natural resources during the 12th Five-Year plan period (2011-15)”.

A China aplica impostos sobre as exportações de vários produtos, conforme se vê, a seguir, no segmento relativo ao Protocolo de Acesso do País à OMC. Esses impostos, a exemplo de outros países, podem ser interinos (*interim rates*) ou consolidados (*statutory rates*). Os primeiros são aplicados por um período de tempo específico e, assim como os consolidados, respeitam a cláusula da NMF (Nação Mais Favorecida), valendo para todos os membros da OMC. Os impostos interinos podem ser mais baixos ou mais altos que os consolidados e fazem parte do resultado das negociações que levaram ao acesso do país à OMC. Estes se inserem em um período de transição até que o país cumpra integralmente com os números acordados no Protocolo. Nas tabelas em que aparecem os dois impostos, aplica sempre o primeiro.

Em 2009, os impostos consolidados se aplicaram às exportações de produtos correspondentes a 95 linhas tarifárias (em 8 dígitos do Sistema Harmonizado), das quais 66 linhas se situavam abaixo do nível consolidado e 3 acima, incluídos no grupo de imposto interino. Além destes, a China aplicou, nesse ano, impostos interinos sobre 258 linhas tarifárias que não estavam previstas na lista consolidada. A maioria dos impostos é aplicada de forma *ad valorem*, variando entre 0 e 40%. A média do imposto equivale a 13,5%.

A China tem o costume de revisar anualmente os impostos aplicados e a lista de *commodities* sujeitas às restrições de exportação, com o objetivo de controlar as exportações de certos produtos,

sobretudo aqueles considerados como mais “poluidores” ou muito dependentes do uso de energia. As autoridades chinesas alegam que esses ajustes se enquadram nas regras da OMC, notadamente no artigo XX do GATT 1994. A partir de 2008, o país asiático passou a taxar as exportações de produtos químicos, sobretudo fertilizantes e seus insumos naturais (este grupo incluiu 35 linhas tarifárias). Por outro lado, em 2009, a China reduziu os impostos sobre as exportações de alguns produtos – arroz, trigo, fertilizantes, aço e alguns metais não ferrosos – com o fim de mitigar os efeitos negativos da crise global sobre suas vendas externas.

As proibições permanentes às exportações, na China, são raras e, quando ocorrem, respondem a obrigações assumidas em acordos internacionais, como as convenções ambientais. Segundo o TPR, o país tem informado normalmente a OMC, desde sua acessão, a lista de todos os produtos sujeitos às proibições. Em 2009, três linhas tarifárias foram acrescentadas, cobrindo animais domésticos e fertilizantes para vegetais. No total, há 45 itens cuja exportação é proibida.

Finalmente, a China mantém quotas de exportação, algumas com destino específico por país. Para Hong Kong são autorizadas exportações, com restrição quantitativa, de gado, porco vivo e galinha de angola. De um modo geral, em 2009, havia 173 linhas tarifárias sujeitas a quotas de exportação (27 a mais que em 2007). Porém, as quotas sobre seda e ovos de seda foram removidas. A alocação da quota é administrada pelo Ministério do Comércio chinês (MOFCOM). Em 2009, os produtos incluíram arroz, milho, trigo, algodão, carvão, petróleo bruto, terras-raras, antimônio, tungstênio, minério de zinco, alumínio, prata, molibdênio, fosfato e outros metais e minérios.

Vale ressaltar a preocupação dos países-membros da OMC, durante a última reunião do Grupo de Trabalho sobre a Acessão da China, sobre o excesso de produtos sujeitos a restrições às exportações (WT/ACC/CHN/49, p. 32):

Certain members [...] expressed concern that the remaining number of export restrictions was still high, covering about ten per cent of export trade, and requested that they be either reduced further or eliminated by the date of accession in order to achieve full compatibility with GATT requirements. Some members expressed particular concern about export restrictions on raw materials or intermediate products that could be subject to further processing, such as tungsten ore concentrates, *rare earths* and other metals.

Como se pode observar, em 2001, data da acessão da China à OMC, os países desenvolvidos, em especial, já anteviam o tipo de problema que poderia advir da implementação chinesa de uma política restritiva às exportações, dadas as características específicas do país, rico em matérias-primas. Por essa razão, buscaram suprir as eventuais lacunas dos acordos da OMC sobre o tema, com compromissos adicionais para o país asiático, como se vê a seguir.

5.2. Protocolo de Acessão da China à OMC

A China aderiu à OMC em 2001, após longo processo de acessão, iniciado em 1995. Entretanto, vale lembrar que o país era parte contratante do GATT 1947, como visto em capítulo anterior (tendo se retirado mais tarde), e foi signatário do ato final que contém os resultados das negociações da Rodada Uruguai. Os documentos que selaram a adesão da China à OMC são basicamente o Protocolo de Acessão (WT/L/432) e o Relatório do Grupo de Trabalho (WT/ACC/CHN/49) que resume os debates realizados sobre os compromissos futuros da China uma vez membro pleno da OMC.

O Protocolo é relativamente curto e contém três partes: *i)* provisões gerais; *ii)* Listas de Concessões; e *iii)* provisões finais. A primeira parte é, sem dúvida, a mais importante ao tratar de todos os temas e compromissos da China afetos ao comércio de bens e serviços. Há 18 parágrafos que cobrem os seguintes pontos:

1. Parte geral
2. Administração do Regime de Comércio (áreas econômicas especiais, transparência, administração uniforme e revisão)
3. Não discriminação
4. Acordos Especiais de Comércio (compromisso de eliminação ou conformação com as regras da OMC)
5. Direito de Comércio
6. Companhias Estatais de Comércio
7. Medidas Não Tarifárias
8. Licenciamento de Importação e Exportação
9. Controles de Preços
10. Subsídios
11. Impostos e Taxas sobre as Importações e Exportações
12. Agricultura
13. Barreiras Técnicas ao Comércio
14. Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
15. *Price Comparability* para Determinar Subsídios e Dumping
16. Mecanismo Transitório de Salvaguardas por Produto-Específico
17. Reservas pelos Membros da OMC
18. Mecanismos de Revisão na Transição

A Parte II contém as listas de concessões da China, a partir da data de acesso à OMC. São nove anexos que versam sobre informações relativas à economia chinesa no âmbito do mecanismo de revisão na transição, os produtos importados via empresas estatais de comércio (tanto na importação, como na exportação), medidas não tarifárias

sujeitas à eliminação gradativa, bens e serviços sujeitos a controles de preço, notificações sobre subsídios, produtos sujeitos a imposto sobre a exportação, reservas dos membros da OMC (Argentina, União Europeia, Hungria, México, Polônia, República Eslovaca e Turquia), lista de concessões em matéria de redução tarifária em bens e lista de concessões em matéria de serviços. Finalmente, a Parte III, provisões finais, trata da data de entrada em vigor do Protocolo, do depósito junto ao diretor-geral da OMC e de outras providências legais e burocráticas. Ressalte-se que o parágrafo 342 do Relatório do Grupo de Trabalho é mencionado na Parte I do Protocolo (artigo 1.2), como parte integral dos compromissos assumidos pela China, os quais passaram a fazer parte da OMC. Nele, faz-se referência a uma série de parágrafos, que são incorporados no Protocolo de Acesso. Destes, vale referência especial aos que tratam de restrições às exportações (157, 162 e 165). Estes estipulam compromissos da China com transparência (notificação regular de todas as entidades que autorizam as exportações – #157), respeito às regras da OMC sobre licenciamento e restrições às exportações (#162) e notificação anual e eventual eliminação de todas restrições não automáticas às exportações remanescentes, salvo se estas puderem ser justificadas com base nas regras da OMC ou no Protocolo (#165).

No Protocolo, vale salientar algumas provisões que dizem respeito especificamente aos compromissos da China sobre restrições às exportações. Na Parte I, artigo 5.1, a China se compromete a liberalizar o “direito de comercializar” de todas as empresas localizadas em todo o território do país, exceto para os bens compreendidos no anexo 2A relativo aos direitos das empresas estatais de comércio. Esses direitos, afirma o artigo, aplicam-se tanto às importações, como às exportações. Aos produtos transacionados deve-se acordar, ainda, tratamento nacional, conforme o artigo III do GATT 1994 (não discriminar os produtos importados em relação aos nacionais).

O parágrafo 11.3 do Protocolo é taxativo com relação aos impostos sobre as exportações: “China shall eliminate all taxes and charges

applied to exports unless specifically provided for in Annex 6 of this Protocol or applied in conformity with the provisions of Article VIII of the GATT 1994”. O artigo VIII.1(a) do GATT 1994 refere-se às taxas e aos custos relacionados à importação e exportação de bens, que não podem representar uma proteção aos produtos domésticos, nem um imposto sobre a exportação aplicado para fins fiscais. Assim, a lista positiva contida no anexo 6 e a referência específica ao artigo VIII do GATT 1994 constituem as duas exceções ao compromisso da China de eliminar todos os impostos sobre as exportações. No caso deste último, destaca-se um compromisso geral do GATT aplicado a todos os membros e que, no momento da acessão, passaria a se aplicar também à China.

O anexo 6, por fim, contém a lista de exceções permitidas à China em matéria de imposto sobre as exportações. Compreende uma lista de 84 linhas tarifárias (nível de 8 dígitos), inseridas em seis capítulos, conforme a seguir: *i)* 0301 – enguias vivas; *ii)* 0506 – restos de ossos tratados; *iii)* 2607, 2608, 2609, 2611, 2615 e 2617 – minério de chumbo, zinco, alumínio, tungstênio e nióbio e antimônio; *iv)* 2804 – fósforo amarelo; *v)* 2826 – fluorossilicatos e fluoroaluminatos; *vi)* 2902 – benzeno; *vii)* 4103 – preparados de cabra; *viii)* 7201, 7202 e 7204 – vários materiais ferrosos (à base de manganês, cromita e silício); *ix)* 7402, 7403, 7404, 7407, 7408 e 7409 – vários materiais à base de cobre; *x)* 7604, 7605 e 7606 – metais à base de alumínio; *xi)* 7901 – materiais à base de zinco; e *xii)* 8110 – antimônio e derivados. Os impostos são os níveis máximos permitidos à China, variando entre 20 e 40%, com alguns poucos casos em que o imposto alcança 50%.

Como se pode depreender da lista acima, com exceção de dois produtos agrícolas, os demais bens sujeitos aos impostos sobre exportações são produtos minerais e metais, alguns classificados como terras-raras. No final deste anexo, há uma observação importante sobre os níveis de imposto máximo permitido, os quais só poderão ser ultrapassados em circunstâncias excepcionais e após consulta aos

membros afetados⁴². Esse parágrafo, como se vê a seguir, constitui um dos fortes argumentos da China, no caso da controvérsia sobre matérias-primas, para evocar o direito da “excepcionalidade” e, assim, evadir os compromissos específicos assumidos no Protocolo.

É interessante observar que, no último TPR da China, há impostos que ultrapassam o nível máximo (consolidado) estabelecido. Não se sabe, porém, se esse patamar é excepcional e se contou com a anuência dos membros afetados na OMC. Há também um número muito maior de linhas tarifárias sujeitas aos impostos do que o permitido pelo Protocolo de Acesso. Outro dado curioso diz respeito às demais restrições, como quotas e licenciamento de exportação que constam do TPR, mas, a rigor, não estão incluídas no Protocolo, salvo nas provisões gerais do GATT 1994. Há, contudo, uma crítica explícita ao longo do TPR preparado pelo secretariado da OMC sobre o uso de restrições às exportações pela China.

Após sua acesso à OMC, a China tem dirigido críticas diretas e indiretas ao tratamento excessivamente rigoroso dispensado, a ela, pelos membros da Organização. Os compromissos assumidos, com efeito, são o que se conhece como OMC +. Vão além das regras gerais aplicadas aos membros fundadores ou que acederam há mais tempo. O país asiático considera que os vários compromissos assumidos – *status* de economia de mercado prorrogado, opção de sofrer salvaguardas transitórias de outros países, lista de produtos sujeitos a impostos sobre as exportações, entre outros – são discriminatórios e tolhem o espaço do país para implementar política estratégica nacional nas áreas industrial e comercial.

Do lado dos países-membros da OMC, sobretudo os desenvolvidos, os casos ao amparo do mecanismo de solução de controvérsia que envolvem restrições às exportações são tomados como uma ocasião

42 Página 95 do documento WT/L/432: “China confirmed that the tariff levels included in this Annex are maximum levels which will not be exceeded. China confirmed furthermore that it would not increase the presently applied rates, except under exceptional circumstances. If such circumstances occurred, China would consult with affected members prior to increasing tariffs with a view to finding a mutually acceptable solution”.

valiosa para criar jurisprudência sobre um tema em que as regras da OMC são relativamente omissas ou propositadamente ambíguas, visto que não parecem ter despertado grande interesse por parte dos negociadores do GATT 1947, como visto no capítulo anterior. Por essa razão, esses casos adquirem importância tanto maior quanto se sabe que o comércio internacional mudou muito desde 1947 e atualmente os controles sobre as exportações tornaram-se um tema central nas discussões multilaterais e regionais.

5.3. Caso de solução de controvérsia sobre matérias-primas

Em junho de 2009, EUA, União Europeia e México solicitaram consultas com a China em razão das restrições impostas sobre a exportação chinesa de bauxita e subprodutos, coque, fluospato, magnésio, manganês, carboneto de silício, silício metálico, fósforo amarelo e zinco. EUA, União Europeia e México reclamaram de quatro formas de restrições às exportações destas matérias-primas: *i*) impostos sobre as exportações; *ii*) quotas de exportações; *iii*) licenças de exportação; e *iv*) requisitos mínimos de preço de exportação. Além destes, os reclamantes questionaram aspectos acerca da administração das quotas de exportação e alegaram a existência de medidas que não teriam sido publicadas pelo governo chinês. Os reclamantes alegaram que as medidas chinesas estavam em desacordo com os compromissos assumidos pelo país asiático no Protocolo de Acessão e o Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Acessão da China (RGTAC) e os artigos VIII.1(a), VIII.4 (taxas e formalidades relacionadas à importação e exportação), X.1, X.3(a) (publicação e administração de medidas comerciais) e XI.1 (eliminação das restrições quantitativas) do GATT 1994.

A respeito dos impostos sobre as exportações, os países reclamantes alegavam que a China aplicou impostos sobre as exportações das matérias-primas acima citadas em descumprimento com o parágrafo 11.3 do Protocolo de Acessão, que requer a eliminação de todos os impostos e taxas sobre as exportações, salvo os especificamente listados

no anexo 6 do mesmo e aplicados em conformidade com o artigo VIII do GATT 1994. Os reclamantes consideraram que, com exceção de fósforo amarelo, nenhuma dessas matérias-primas está incluída no anexo, não podendo, portanto, beneficiar-se da exceção. Sobre fósforo amarelo, concluiu que o imposto de 50% aplicado sobre as exportações do produto acabou sendo eliminado pelo governo chinês, não sendo, por essa razão, incluído nas conclusões.

No que concerne às quotas de exportação, sua aplicação sobre bauxita, coque, fluospatato e carboneto de silício, somado à proibição de exportação de zinco, foi considerada inconsistente com o artigo XI.1 do GATT 1994, o parágrafo 1.2 do Protocolo (que faz referência ao fato de que o disposto no Protocolo é parte integrante dos acordos da OMC) e os parágrafos 162 e 165 do RGTAC.

As exigências para demonstrar performance mínima de exportação dentro da quota de exportação e cumprir com requisito de capital mínimo para obter participação na quota de coque e performance anterior de exportação e requisitos de capital mínimo para entrar na quota de exportação de bauxita, fluospatato e carboneto de silício foram consideradas inconsistentes com os parágrafos 1.2 e 5.1 do Protocolo e os parágrafos 83 e 84 do RGTAC que dispõem sobre a liberalização do direito do comércio e o compromisso chinês de eliminar as restrições às exportações durante período de três anos da data de acesso à OMC⁴³. Ainda com relação às quotas, os reclamantes questionaram uma série de medidas administrativas dentro da quota, as quais violariam os artigos VIII.1(a), X.1, X.3 e XI.1 do GATT 1994.

Sobre os requisitos de licenças às exportações, os reclamantes alegaram que o MOFCOM impõe condições excessivas para viabilizar

43 Parágrafo 83(a): “[...] China confirmed that, upon accession, China would eliminate for both Chinese and foreign-invested enterprises *export performance, trade balancing, foreign exchange balancing and prior experience requirements*, such as in importing and exporting, as criteria for obtaining or maintaining the right to import and export”.

Parágrafo 84(a): “The representative of China reconfirmed that China would eliminate its system of examination and approval of trading rights within three years after accession. At that time, China would permit all enterprises in China and foreign enterprises and individuals, [...], to *export and import* all goods (except for the share of products listed in Annex 2A)”.

as exportações de bauxita, coque, fluospar, manganês, carboneto de silício e zinco, tais como a definição das quantidades que podem ser exportadas, do preço do produto que pode ser exportado, documentação específica para que os exportadores possam realizar a operação de venda e outras exigências inconsistentes com o artigo XI.1 do GATT 1994, o parágrafo 1.2 do Protocolo de Acesso e os parágrafos 162 e 165 do RGTAC. EUA, México e União Europeia alegaram, ainda, que a China não divulga, com antecedência, as regras que orientam os exportadores sobre preços mínimos, o que contraria o disposto no artigo X.1 do GATT (transparência acerca das leis e regulamentos dos países-membros que afetam o comércio).

Basicamente, os reclamantes argumentaram que o uso de medidas restritivas às exportações cria escassez dos produtos visados no mercado mundial, levando a um aumento de preços. Paralelamente, tais medidas proporcionariam ao setor processador chinês vantagens comparativas consideradas injustas, na medida em que este passaria a contar com insumos mais baratos que os adquiridos no mercado internacional. A argumentação central dos três membros da OMC tomava por base os compromissos assumidos pela China no ato de adesão à organização. Com efeito, o país asiático se comprometera a eliminar todos os impostos sobre as exportações (com exceção dos 84 listados no anexo ao Protocolo) e não aplicar nenhum outro tipo de restrição às exportações. Na visão desses países, os compromissos assumidos pelo país asiático no momento da adesão à OMC (Protocolo e Relatório do *Working Party* sobre Acesso) seriam mais específicos, ganhando, assim, primazia sobre as regras gerais da Organização. A China, como se vê a seguir, sustentava interpretação distinta.

Em sua defesa, a China alegou que algumas das medidas (impostos sobre as exportações e quotas) se justificavam à luz do artigo XX(g) do GATT 1994 (conservação dos recursos naturais não renováveis, como é o caso do fluospató exportado pela China) e do artigo XX(b) do GATT 1994 (necessário para proteger a vida humana, animal ou

vegetal), como seria o caso para o zinco, magnésio, manganês e coque. A bauxita refratária tinha por base o artigo XI.2(a) do GATT 1994 (exceção à necessidade de eliminar as restrições quantitativas quando há escassez de matérias-primas, como alimentos) ou então o artigo XX(g) do GATT 1994. Por fim, as quotas aplicadas ao coque e silício de carboneto teriam embasamento legal nos artigos XX(b) do GATT 1994. O artigo VIII do GATT 1994, citado no parágrafo 11.3 do Protocolo, sequer foi mencionado pela China em sua defesa.

Em termos gerais, a China invocou dispositivos do GATT, na qualidade de membro pleno da OMC, para justificar as medidas adotadas, afastando-se, portanto, dos compromissos estritos assumidos nos textos de sua acessão. Explorou as eventuais brechas, como a nota ao anexo 6 do Protocolo (*except under exceptional circumstances*) para aplicar as medidas restritivas às exportações de matérias-primas, além das exceções gerais contidas no GATT. Para os reclamantes, o país asiático descumpriu os compromissos assumidos no momento de sua acessão à OMC e deveria, por essa razão, retirar as medidas em disputa. Para a China, por outro lado, a expectativa era de receber tratamento igualitário para poder exercer o direito de usar amplamente o conjunto de textos legais que regem o comércio internacional de bens e não ser discriminado por ter firmado compromisso mais rigoroso que os demais. O país buscou, em última instância, testar o entendimento dos membros a respeito desse direito mais amplo, aplicado à grande maioria dos países que integram a OMC. No caso dos impostos sobre as exportações, não há, como se sabe, nada nos textos do GATT que proíba sua aplicação. No caso das restrições quantitativas, estas são permitidas, em circunstâncias excepcionais, desde que atendidas determinadas condições.

O Painel, entretanto, entendeu que o artigo 11.3 do texto do Protocolo não permitiria à China aplicar impostos sobre as exportações. O país tampouco poderia valer-se das exceções do artigo XX(g) do GATT 1994 (no caso do fluospatato) ou do artigo XX(b) do GATT 1994 (no caso do magnésio, manganês e zinco) para justificá-las, pois não havia

nenhuma referência explícita a esse artigo no Protocolo (como havia, em contraste, ao artigo VIII). Logo, por exclusão, o Painel eliminou essa possibilidade. Entendeu também que, ainda que fosse possível recorrer ao artigo XX(g) e (b), a China não cumpriu com os requisitos estipulados nesses dispositivos, tais como demonstrar que as restrições impostas teriam um caráter conservacionista ou teriam sido implementadas em conjunto com restrições à produção ou ao consumo doméstico, de modo a cumprir o objetivo de preservar as matérias-primas em questão. De fato, o Painel identificou que, ao contrário, as medidas de restrição à exportação aplicadas pela China incentivavam o consumo e a produção domésticos, ao funcionarem como “subsídios” e reduzirem o preço doméstico de insumos utilizados na indústria processadora.

Vale observar que os pontos levantados pelos reclamantes foram analisados à luz do Protocolo e do RGTAC à OMC. Os artigos do GATT 1994 foram mencionados a título ilustrativo, *arguendo*, mas não foram testados no contencioso, na medida em que o Painel entendeu não haver, no Protocolo, referência específica ao artigo XX do GATT 1994, como há ao artigo VIII⁴⁴. Logo, os textos legais e compromissos relativos à acessão do país tiveram predominância sobre os demais textos da OMC.

O Painel, na parte final do relatório relativo a impostos sobre as exportações (Parágrafo 7.160), reconhece o *status* assimétrico conferido à China em relação aos demais membros da OMC:

The Panel is mindful that excluding the applicability of Article XX justifications from the obligations contained in Paragraph 11.3 means that China is in a position unlike that of most other WTO Members who are not prohibited from using export duties [...]. However, based

44 Na página 4, parágrafo 5 do relatório do órgão de apelação (WT/DS394/AB/R), está expresso que “However, the Panel found that China could not invoke exceptions under Article XX to justify measures found to be inconsistent with Paragraph 11.2 of China’s Accession Protocol, because these exceptions apply only to violations of the GATT 1994, unless specifically incorporated into a non-GATT provision or instrument. The Panel found that Paragraph 11.3 of China’s Accession Protocol does not contain any language or reference that would allow recourse to Article XX of the GATT 1994 for justifying China’s export duties found to be inconsistent with Paragraph 11.3. Even assuming, *arguendo*, that the exceptions under Article XX(b) and (g) were available to China under Paragraph 11.3 of its Accession Protocol, the Panel found that China had failed to satisfy the requirements of those provisions for the raw materials at issue”.

on the text before us, the Panel can only assume that this was the intention of China and the WTO Members when negotiating China's Accession Protocol. The situation created by this provision taken in isolation may be perceived as imbalanced, but the Panel can find no legal basis in the Protocol or otherwise to interpret Paragraph 11.3 of China's Accession Protocol as permitting resort to Article XX of the GATT 1994.

Com relação às quotas de exportação, o Painel concordou com os reclamantes quanto à inconsistência da medida com o artigo XI.1 do GATT 1994, no que concerne certas formas de bauxita, coque, fluospato e carboneto de silício, uma vez que exerceriam, efetivamente, um efeito restritivo ou limitador à exportação. Estendeu o mesmo raciocínio para a proibição de exportação de zinco (inconsistente com o artigo XI.1 do GATT 1994), a qual sequer foi publicada pelas autoridades chinesas em 2009. Nesse sentido, o Painel afirmou que a mera existência de quotas desestimularia a participação de empresas no mercado de matérias-primas, restringindo, portanto, as operações de exportação.

Segundo o Painel, a China tampouco teria demonstrado que a aplicação de uma quota de exportação para a bauxita refratária poderia ser justificada com base nos artigos XI.2(a) ou XX(g) do GATT 1994, já que a China não logrou comprovar o caráter “temporário” da medida para “prevenir ou aliviar escassez crítica” da matéria-prima em questão (artigo XI.2(a) do GATT 1994) nem que esta se destinaria a conservar os recursos naturais não renováveis (artigo XX(g) do GATT 1994).

Quanto à administração e alocação das quotas, o Painel considerou que os requisitos de experiência anterior com exportação ou performance de exportação e de capital mínimo registrado com relação ao coque são inconsistentes com os parágrafos 1.2 e 5.1 do Protocolo, em conjunto com os parágrafos 83(a), (b), (d) e 84(a) e (b) do RGTAC (os *China's trading rights obligations*), nos quais a China se comprometeu a: *i*) eliminar os requisitos de desempenho exportador, de experiência exportadora prévia e de exigência de capital mínimo; *ii*) assegurar o direito ao comércio às empresas estabelecidas em seu território; e

iii) permitir que todas as empresas na China e empresas estrangeiras exportem todos os bens. A mesma inconsistência foi encontrada para bauxita, fluospató e carboneto de silício.

No que diz respeito às licenças de exportação para algumas formas de bauxita, coque, fluospató, manganês, carboneto de silício e zinco, o Painel entendeu que o regime chinês estaria de acordo, *per se*, com as obrigações contidas no artigo XI.1 do GATT 1994. Contudo, o Painel também entendeu que as autoridades chinesas poderiam exigir “outros” documentos (WT/DS394/R, p. 272) ou materiais das empresas exportadoras que solicitaram as referidas licenças, o que criaria incerteza, podendo ser interpretado como uma proibição à exportação, no sentido dado no artigo XI.1.

Por fim, os requisitos de preço mínimo de exportação (sobretudo para exportadores de várias matérias-primas) também foram considerados uma medida inconsistente com o artigo XI.1 do GATT 1994, por constituírem uma proibição à exportação. Essa prática obrigaria as empresas exportadoras a exportar as matérias-primas a um preço mínimo preestabelecido, sob pena de sanções que vão de multas até a revogação do direito de exportar, limitando, assim, as quantidades efetivamente exportadas.

O Brasil, conjuntamente com Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Índia, Japão, Coreia, Noruega, Taiwan, Turquia e Arábia Saudita, foi Terceira Parte no caso. Sua declaração perante o Painel (*Oral Statement*) não tratou dos fatos, privilegiando uma abordagem de caráter sistêmico. O Brasil frisou dois pontos: a correta interpretação do artigo XI.2(a) e do artigo XX(g) do GATT 1994.

No caso do artigo XI.2(a), os membros podem aplicar restrições às exportações, inclusive embargos, desde que estas sejam “*temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting country*”. Neste artigo, a delegação brasileira observou que há quatro requisitos que precisam ser atendidos e melhor definidos: i) a medida tem que ser temporária; ii) tem que

prevenir ou aliviar escassez de produtos no país exportador; *iii*) a escassez tem que ser crítica; e *iv*) o produto tem que ser essencial ao país exportador. No primeiro dos requisitos, “temporário”, a definição deve ser clara. A China, entretanto, ofereceu como interpretação a revisão anual da medida. Para o país asiático, “temporário” não tem definição específica, podendo durar bastante tempo, sem prazo de expiração. O Brasil não concordou com essa visão. “Temporário” não pode confundir-se com “permanente”.

No mais, as reservas das matérias-primas da China, objeto do caso em tela, embora finitas, não possuem data de validade. Não há previsão de quando se esgotarão. Além disso, novas descobertas tecnológicas podem alterar o quadro de exploração, aumentando a produção. Assim, o qualificativo “temporário”, para o Brasil, não se aplica no caso chinês, não sendo correta, portanto, a invocação do artigo XI.2(a) do GATT 1994. A conclusão do Painel, como visto acima, incorporou os argumentos brasileiros.

Esse tema – definição dos termos contidos no artigo XI.2(a) do GATT 1994 – foi retomado posteriormente pelo Órgão de Apelação da OMC (OA) (WT/DS394/AB/R, parágrafo 88):

They [USA and Mexico] submit that the existence of a limited amount of reserves constitutes only a degree of shortage, and a mere degree of shortage does not constitute a “critical” shortage, which is one rising to the level of a crisis. They also refer to a discussion in the negotiating history of Article XI.2(a), during which, in response to a proposal to omit the word “critical” in Article XI.2(a), the representative of the United Kingdom stated that “if you take out the word ‘critical’, almost any product which is essential will be alleged to have a degree of shortage and could be brought within the scope of this paragraph”. This suggests that a showing of finite availability is not sufficient to demonstrate a critical shortage.

A conclusão do Painel, corroborada pelo OA mais tarde, foi de que a medida chinesa não era temporária e, sim, de certa forma, permanente. Afirmou, ainda, que a restrição aplicada não se destinava a “prevenir

ou aliviar uma escassez crítica”, conforme linguagem do artigo XI.2(a), constituindo, ao contrário, uma medida de política pública chinesa para administrar a produção e comercialização das matérias-primas no país de forma mais ou menos permanente. O Brasil concordou com essa visão. O OA procurou esclarecer que, para ser temporária, a medida não precisava vigorar por um período predeterminado, mas, sim, ter por objetivo remediar uma situação passageira, independente do fato de o escopo temporal da medida ser pré-fixado ou não (telegrama 211, de 7 de fevereiro de 2012 de DELBRASOMC). De fato, as medidas chinesas não eram temporárias, visto estarem em vigor há pelo menos uma década, sem que houvesse qualquer indicação de que seriam removidas antes que os recursos fossem completamente esgotados.

A delegação brasileira levantou, ainda, em seu pronunciamento, a ligação feita pela China entre o artigo XI.2(a) e XX(g) do GATT 1994. Afirmou não ser possível interpretar o artigo XI.2(a) como uma “repetição” do artigo XX(g) do GATT 1994 (*Third Party Oral Statement do Brasil*, em 1º setembro de 2010). Os dois dispositivos estão inseridos em partes diferentes do GATT 1994, servindo a propósitos distintos e respondendo a necessidades distintas também. Enquanto o artigo XX(g) permite que os membros adotem medidas inconsistentes com o GATT para promover a conservação dos recursos naturais não renováveis (desde que atendido o *chapeau* do artigo), o artigo XI.2(a) foca na escassez crítica que poderia ser atenuada ou prevenida por medidas temporárias. Logo, enquanto o artigo XX(g) disciplina políticas de longo prazo, o artigo XI.2(a) parece cobrir problemas de crise de abastecimento, que são, por natureza, de curto prazo. Para o Brasil, a medida chinesa sobre bauxita se enquadraria melhor ao amparo do artigo XX do GATT 1994, por seu caráter de certa forma permanente.

O Brasil fez, ainda, referência às três condições para se recorrer ao artigo XX(g) do GATT 1994: *i)* há que se certificar se a medida se destina à conservação dos recursos naturais não renováveis; *ii)* em seguida, há que se estabelecer uma relação entre a medida (barreira ou

restrição) e o objetivo que se almeja conseguir (ambiental); e *iii*) por fim, a medida tem que ser “made effective *in conjunction with* restrictions on domestic production or consumption”. Em outras palavras, de nada adianta restringir a exportação para promover política de conservação ambiental se internamente não há empecilhos à produção. Neste ponto, em contraste com as demais conclusões do Painel, o OA reverteu a decisão do mesmo, concordando com a interpretação da China no sentido de que o artigo XX(g) do GATT 1994 não requer que as medidas de restrições às exportações de recursos naturais tivessem por objetivo assegurar a efetividade das medidas no plano doméstico. Basta, para tanto, que sejam tomadas “em conjunto” (*together with*), opinião compartilhada com o Brasil.

No final de seu pronunciamento, o Brasil pareceu buscar um compromisso entre a posição sistêmica, de cumprimento das regras multilaterais, e o direito soberano de um país de perseguir políticas voltadas para o desenvolvimento (inclusive industrial) dos recursos naturais:

In sum, when assessing whether the Chinese measures imposed on the exportation of fluospar and refractory-grade bauxite can be provisionally justified under Article XX(g) of the GATT, the Panel should give due consideration to a Member’s *sovereignty* over its natural resources and its *developmental policies*, without prejudice to the obligation of full compliance with all the requirements of Article XX.

Em termos práticos, a decisão do OA no contencioso sobre matérias-primas envolvendo a China produzirá impactos limitados para o Brasil. Não se estabeleceu um suposto direito universal ao acesso aos recursos naturais, nem houve o reconhecimento de um princípio geral de que as restrições ao acesso de matérias-primas são contrárias ao ordenamento jurídico da OMC. As medidas da China foram analisadas à luz do Protocolo de Acesso e o Relatório do Grupo de Trabalho. O país tem preservada sua discricionariedade de adotar impostos sobre as exportações sobre toda a pauta exportadora, nos níveis que julgar

adequados, como, de resto, o faz em relação a couros (9%), cigarros (150%) e armas e munições (150%). Poderá, inclusive, impor outro tipo de restrições, como quotas ou embargos, desde que salvaguardadas as obrigações contidas nos artigos XI.2(a) e XX do GATT 1994.

Por outro lado, os países reclamantes, sobretudo EUA e União Europeia, consideraram o veredicto do OA uma conquista para os importadores de matérias-primas, constituindo um precedente legal importante em seu direito de ter acesso a esses insumos. O diretor-geral do Comércio da Comissão Europeia, Karel de Gucht, afirmou que “the verdict would help to create a more level playing field for raw materials” (*Financial Times*, 6 de julho de 2011). Na mesma matéria, o representante do Comércio dos EUA Ron Kirk declarou que “China’s policies provide substantial competitive advantages for downstream Chinese industries... The export restrictions have also caused massive distortions and harmful disruptions in supply chains throughout the global marketplace”.

Por outro lado, a China considerou a decisão do OA um obstáculo em seu direito de implementar políticas públicas de desenvolvimento sustentável, além de agravar a assimetria existente, caracterizada pelos compromissos do tipo OMC + no momento da Acesso. O *Global Times* da China publicou, em 1º de fevereiro de 2012, editorial sobre o relatório do OA, em que “denuncia os termos desfavoráveis e discriminatórios que a China teria sido forçada a aceitar no âmbito de sua acesso à OMC, em referência ao fato de que os demais membros da organização não têm compromissos em relação às suas exportações, ao contrário da China” (telegrama 145, de 2 de fevereiro de 2012, de Brasemb Pequim). O artigo sublinha a necessidade de que os interesses nacionais chineses não sejam constrangidos pelas regras multilaterais.

Para Elisa Baroncini, do ICTSD (“An impossible relationship? Article XX GATT and China’s accession protocol in the China-Raw Materials case”, *ITCSD*, v. 6, maio 2012), o parágrafo 11.3 do Protocolo de Acesso deveria permitir uma leitura mais flexível no que diz respeito ao

recurso às exceções do GATT 1994, como o artigo XX(g). Para Baroncini, a decisão da OMC consagra o sistema desigual na Organização, em que alguns membros podem invocar as exceções do GATT, enquanto outros não possuem esse recurso. O princípio da soberania sobre seus próprios recursos naturais, segundo ela, foi transgredido no contencioso contra a China.

Ela cita, ainda, o Preâmbulo do Acordo de Marraquexe (Declaração de Marraquexe, 15 de abril de 1994), em que se afirma que a liberalização do comércio internacional é concebida e regulada dentro do sistema da OMC como um instrumento “to raise standards of living to be pursued allowing for the optimal use of the world’s resources [...] and in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment”. Como o preâmbulo qualifica (*informs*) todos os demais acordos da OMC (e os protocolos de acesso também fazem parte integral da OMC), Baroncini julga que o artigo 11.3 do Protocolo de Acesso da China à OMC deve ser lido à luz deste.

Conforme adiantado no telegrama 241, 10/1/2012 de DELBRASOMC, ressalvada a particularidade do caso chinês, pela amplitude das restrições às exportações, o *ruling* do OA é indicativo de uma tendência. Com efeito, cláusulas que pretendem restringir a latitude dos membros para impor restrições às exportações fazem-se cada vez mais presentes em recentes processos de acesso, tais como os da Arábia Saudita, Mongólia, Rússia, Ucrânia e Vietnã. Essa tendência é motivada, entre outros fatores, pela ampliação nos últimos oito anos da volatilidade dos preços das matérias-primas. Nessas circunstâncias, restrições às exportações, principalmente minerais e metálicas, mas também alimentos, deverão ocupar um lugar cada vez maior na agenda internacional dos países.

5.4. O contencioso sobre terras-raras

O caso sobre terras-raras, Tungstênio e Molibdênio, ora em curso, é muito similar ao de Matérias-Primas. Teve início em meados de 2012, com o pedido de consultas à China por Japão, EUA e União Europeia. Participam da demanda na condição de Terceiras Partes Arábia Saudita, Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Noruega, Omã, Peru, Rússia, Taiwan, Turquia e Vietnam. Segundo os trâmites previstos pelo DSU (*Dispute Settlement Understanding*), após a apresentação dos argumentos das partes e terceiras partes, o Painel já estaria em fase de finalização de seu relatório.

Com base nos pedidos de estabelecimento do Painel pelos reclamantes, depreende-se que as medidas contestadas – impostos sobre as exportações, quotas de exportação e sistema de administração de alocação de quotas – são as mesmas que foram objeto do questionamento no contencioso sobre matérias-primas. A principal diferença residiria nos produtos ora objeto de queixa. Os impostos aplicados sobre as exportações de terras-raras (19 elementos químicos) variam entre 10 e 25%. Aqueles aplicados sobre tungstênio (15 formas distintas do elemento químico) e molibdênio (9 elementos) vão de 5% a 20%. Segundo a legislação chinesa, os impostos são temporários, podendo ser modificados anualmente. Não há, contudo, limite temporal para a medida.

No que concerne às quotas, os reclamantes alegam que a China publica anualmente as quantidades permitidas para exportação de certas matérias-primas, dentre as quais se incluem terras-raras, tungstênio e molibdênio. As empresas interessadas devem peticionar ao MOFCOM, informando o tipo e as quantidades desses produtos que desejam exportar e aguardar a emissão da correspondente licença de exportação. Exportações realizadas sem licença ou em quantidades superiores à alocada à empresa sujeita os infratores a multas administrativas e a processo criminal por fraude.

A administração das quotas também é motivo de questionamento. Segundo os demandantes, existem requisitos de habilitação para a alocação de quotas e emissão das respectivas licenças de exportação de terras-raras e molibdênio, que se baseiam na comprovação de capacidade exportadora por meio de experiência prévia e de registro de capital mínimo. Para se habilitar a uma licença de exportação, os candidatos teriam que comprovar as quantidades desses produtos exportadas (ou produzidas, no caso das mineradoras) entre os anos 2008 e 2010. Ou então, no caso de a empresa ter iniciado sua exportação/produção após 2008, devem informar as quantidades exportadas/produzidas entre o ano inicial de exportação/produção e 2010. Adicionalmente, as empresas candidatas a exportar terras-raras ou molibdênio teriam que comprovar um valor mínimo de capital social registrado de 50 bilhões de renminbis para terras-raras e de 30 bilhões de renminbis para molibdênio.

Segundo o telegrama 1038, de 2 de julho 2012 de DELBRASOMC, comenta-se, em Genebra, que o contencioso anterior sobre matérias-primas teria tido o objetivo precípua de “testar a tese”, a qual terminou por mostrar-se vitoriosa, e assim preparar o terreno para este novo contencioso, que contempla os principais interesses dos demandantes.

Outra diferença em relação ao contencioso anterior diz respeito à identificação de forma mais clara, pelos demandantes, de “quais medidas violariam quais dispositivos dos acordos da OMC” (*Ibid.*). Como se sabe, em *China – Raw Materials*, o OA entendeu que, com a mera listagem de 37 medidas, sem especificar como estas se relacionavam aos 13 dispositivos legais citados, a Seção III do pedido de painel dos reclamantes não cumpria com os requisitos do artigo 6.2 do DSU. Com efeito, esse dispõe que o pedido de painel deve “fornecer breve exposição da base legal da reclamação, suficiente para apresentar o problema de forma clara”. Trata-se de um ponto sobre *due process*. Em consequência, o OA não chegou a se pronunciar sobre a compatibilidade do sistema chinês de administração e alocação de quotas com as disciplinas da OMC.

EUA, Japão e União Europeia, os principais consumidores dos produtos chineses em questão, alegaram, a exemplo do contencioso anterior, que a China violou os artigos XI.1 do GATT 1994 (estabelecimento de quotas – restrições às exportações) e os parágrafos 11.3 (impostos sobre as exportações de produtos não listados no anexo 6), 1.2 e 5.1 (administração das quotas e emissão de licenças de exportação) do Protocolo de Acesso da China à OMC. A exemplo do caso anterior, o Brasil atuou de forma discreta, concentrando seus argumentos não nos fatos e, sim, nos aspectos sistêmicos da questão, com uma preocupação clara em relação à jurisprudência decorrente do litígio. Sua intervenção baseou-se em dois pontos: *i*) a possibilidade de a China invocar as exceções previstas no artigo XX do GATT 1994; e *ii*) a interpretação do artigo XX(b) e (g) do GATT 1994. Como exposto acima, o OA julgou que, na ausência de referência textual ao artigo XX no Parágrafo 11.3 do Protocolo de Acesso da China à OMC, o país asiático não poderia justificar a aplicação de impostos sobre as exportações ao amparo dessa exceção do GATT 1994. A China, todavia, insistiu afirmando que “the mere fact that Paragraph 11.3 of China’s Accession Protocol does not explicit reference Article XX of the GATT 1994 is not a sufficient basis to deny fundamental rights to China (China’s First Written Submission, paragraph 416)”.

Em sua *Third Party Submission*, feita em 17 de janeiro de 2013, o Brasil argumentou, possivelmente em apoio à China, que a mera omissão de um dispositivo no Protocolo de Acesso da China à OMC não configuraria que o mesmo deixaria de ser aplicado. Citou, como exemplo, em seu pronunciamento oral, o respeito às demais regras da OMC, como o artigo I.1 do GATT 1994 (obrigação de não discriminar entre diferentes membros da OMC, com base no conceito da Nação Mais Favorecida). O fato do artigo não estar contido especificamente no Protocolo de Acesso da China não significa que ele não deve ser respeitado. O mesmo se aplica aos demais dispositivos da OMC. Logo,

para o Brasil, a China deveria ter o direito de invocar o artigo XX, assim como poderia invocar todas as demais regras da OMC.

No entanto, as manifestações do Brasil se cercaram de cautela. Em sua *Submission*, o Brasil faz afirmações cuidadosas, como “From a legal standpoint, textual omissions have always represented a significant challenge to interpreters”. Ou, ainda, “rather, such omission calls for a holistic analysis”. Parece dar razão, por outro lado, ao OA (*Raw Materials*) quando afirma que

Brazil is not suggesting that the obligations agreed by China upon its accession to the WTO, specially those WTO-plus commitments, should be read with any degree of flexibility. In that regard, Brazil is convinced that the interpretations heretofore provided by panels and the Appellate Body, by safeguarding the text of the covered agreements from far-reaching interpretations that could undermine their meaning and effectiveness, have strongly contributed to the security and predictability of the multilateral trading system, and should continue to do so.

Sobre esse ponto, o Brasil afirma concordar com os resultados tanto do Painel, como do OA sobre o contencioso relativo a matérias-primas, mas alerta para a interpretação falha concernente à superposição de regras (quais valem mais do que outras?). Assevera que a mera omissão ou silêncio sobre um dispositivo do GATT 1994 no Protocolo de Acesso da China à OMC não significa que este deixa de se aplicar. Assim, a rigor, seguindo este raciocínio, a China poderia invocar a exceção prevista no artigo XX do GATT 1994.

O segundo ponto abordado pelo Brasil compreende a correta leitura do artigo XX(g) do GATT 1994, em particular, o equilíbrio (*even-handedness*) entre as restrições sobre o comércio internacional e as restrições sobre a produção e o consumo domésticos, tema que já tinha sido objeto de intervenção pelo país. A delegação brasileira lembrou as três condições para verificar se uma medida cumpre com os requisitos do artigo: *i*) comprovar que a medida se destina a proteger os recursos naturais não renováveis; *ii*) comprovar a relação existente entre a medida

comercial e o objetivo de proteção ambiental; e *iii*) comprovar que a medida comercial se dá *in conjunction with* restrições sobre o consumo e produção domésticos. A última condição é, sem dúvida, a mais difícil de se comprovar, pois demandaria análise da própria política nacional chinesa de preservação de seus recursos naturais. E o Brasil frisou justamente a importância de assegurar equilíbrio nessa análise.

Sobre esse último teste, vale registrar que a política chinesa de fomento às indústrias de beneficiamento de terras-raras pode dificultar a defesa chinesa com base nas exceções do artigo XX(b) e (g) do GATT 1994. Para que uma medida seja justificada com base na proteção da vida e na conservação de recursos naturais exauríveis (não renováveis), é necessário que ela efetivamente implique uma redução da produção, o que não parece ser o caso da China. Adicionalmente, os requisitos do *chapeau* do artigo XX também teriam que ser satisfeitos (as medidas não podem representar uma barreira disfarçada ao comércio).

O Brasil conclui, por fim, que

when assessing whether the Chinese quotas imposed on the exportation of rare earths, tungsten and molybdenum can be provisionally justified under Article XX(g) of the GATT, the Panel should give due consideration to a Member's *sovereignty over its natural resources and the need to ensure the proper policy space for measures aimed at fostering the sustainable economic development of developing countries*, without prejudice to the obligation of full compliance with all the requirements of non-discrimination in the *chapeau* of Article XX. (grifo do autor)

A palavra equilíbrio (entre o direito soberano de implementar políticas de desenvolvimento sustentável e a obrigação de não restringir o comércio) na argumentação brasileira é central.

Valeria destacar que a construção da posição brasileira foi fruto de concertação entre o Itamaraty e outros órgãos de governo, além do setor privado, tanto no caso de matérias-primas, como no de terras-raras. No primeiro contencioso, participaram os Ministérios de Minas e Energia (MME), Agricultura (MAPA) e Desenvolvimento, Indústria

e Comércio Exterior (MDIC), além da Vale (desptel 479, de 13.08.10, para DELBRASOMC). A avaliação focou em três aspectos: *i*) efeitos das medidas chinesas para a economia brasileira; *ii*) medidas adotadas pelo Brasil potencialmente semelhantes às chinesas; e *iii*) impacto sistêmico para o Brasil dos possíveis resultados do contencioso.

O MDIC lembrou que o Brasil aplica imposto sobre a exportação de poucos produtos, mas que adota medidas semelhantes com as licenças não automáticas chinesas no âmbito do registro prévio para a exportação, as quais estão sujeitas ao Decreto-Lei nº 2.435/88 (produtos como entorpecentes, considerados de segurança nacional – emprego militar –, materiais radioativos, integrantes do patrimônio histórico do país e cujo comércio é regido por acordos internacionais). O MAPA, por seu lado, expôs preocupação do agronegócio brasileiro com a possibilidade de restrições às exportações serem tratadas de modo permissivo no âmbito da OMC. Estas restrições causariam distorções no mercado e funcionariam como subsídios para a indústria de processamento local. Frisou que o argumento de restringir a exportação do bem primário com vistas à agregação de valor nem sempre é de interesse do setor agrícola, já que a agregação de valor ocorre, muitas vezes, na fase anterior à obtenção do produto (biotecnologia, correção de solos, etc). Assim, as restrições às exportações comprometeriam a competitividade dos produtos finais.

O MME indicou favorecer, em tese, a política de agregação de valor às exportações de produtos de origem mineral, mas ponderou a respeito da complexidade do cenário de exploração e comercialização de minérios. Explicou que o Brasil, embora detentor de grandes reservas minerais, é extremamente dependente da importação de alguns produtos minerais, como o fosfato, o potássio e o calcário. No caso do coque e do silício metálico, a quase totalidade da demanda brasileira é suprida pela China. Assim, o MME avalia que restrições às exportações de matérias-primas poderiam representar graves entraves ao abastecimento do país em dado momento. Elas seriam, em consequência, sistemicamente

negativas. Agregou que a lógica do mercado internacional nem sempre favorece a utilização das reservas nacionais de minérios (como se vê a seguir). Logo, é de interesse do Brasil manter os fluxos de comércio desses produtos. Reconheceu haver debate sobre o Código de Mineração (hoje no Congresso sob forma distinta), em que se cogitou taxas para as exportações de certos minérios considerados estratégicos.

A Vale expressou opinião semelhante à do MME. Embora a empresa se beneficie pontualmente das restrições impostas pela China à exportação de manganês (pois favoreceu suas vendas para a União Europeia), estas seriam sistemicamente negativas. A Vale investe na exploração de jazidas minerais em países da América do Sul, África e Ásia e poderia ser prejudicada pela adoção de restrições às exportações de modo generalizado. Lembrou vultoso investimento no Peru para a extração de rocha fosfática, da qual o Brasil será um dos principais importadores. Para a Vale, os mercados de minério são globais, os investimentos são vultosos e as decisões de produção das empresas não deveriam estar sujeitas à insegurança gerada por regras e medidas restritivas.

Assim, a conclusão de todos os presentes no encontro foi no sentido de que eventual chancela da OMC a medidas de restrição às exportações traria mais entraves do que benefícios ao Brasil. Logo, o Brasil deveria sustentar que o recurso a tais medidas deveria ser excepcional e não a regra.

Em encontro posterior com representantes do MME, MRE, MCT (Ciência e Tecnologia) e executivos da Fábrica Carioca de Catalisadores (FCC), foram analisadas as consequências da política de restrição às exportações de terras-raras da China (desptel 762, de 6 de dezembro de 2010, para DELBRASOMC). A FCC seria a única unidade industrial no Hemisfério Sul a fabricar e exportar catalisador de craqueamento de petróleo, produto químico indispensável às refinarias para a obtenção de gasolina e GLP (gás de cozinha). A empresa atualmente fornece 100% do catalisador consumido pela Petrobras e abastece parcela relevante das

refinarias latino-americanas. Na composição do referido catalisador, é necessária a adição de óxido de lantânio, substância química classificada como terra rara, que compõe 2% do produto final e que representa entre 10 e 15% de seu custo de produção. Cerca de um terço das reservas conhecidas do químico encontram-se na China, responsável por 95% do fornecimento mundial desse insumo.

Segundo a FCC, após atingir um nível de predominância no mercado mundial que inviabilizou empreendimentos mineradores concorrentes em diversos países (como Austrália e EUA), a China passou a adotar política progressiva de restrições às exportações de óxido de lantânio, priorizando a crescente demanda interna pelo insumo. As quotas às exportações aplicadas pela China teriam sido reduzidas à metade em relação a 2004, fato que preocupou o mercado. A FCC informou que a última compra do insumo realizada pela empresa, no 1º semestre de 2010, teve como preço US\$ 6 mil a tonelada. No fim do mesmo ano, já estava em US\$ 56 mil/tonelada. Para 2012 em diante, a previsão do mercado mundial era que a produção total chinesa seria consumida internamente.

A FCC esclareceu haver reservas de óxido de lantânio no Brasil, mas que estas ocorrem associadas a areias monazíticas, de modo que a produção do insumo gera tório radioativo como resíduo, o que acarretaria complicações adicionais à produção, do ponto de vista regulatório, ambiental e operacional, inviabilizando empreendimentos no setor. Outros países, como EUA e Austrália, enfrentariam as mesmas dificuldades do Brasil para buscar fontes alternativas de terras-raras, como o óxido de lantânio. As pesquisas geológicas estão em andamento, em todo o mundo, mas há dificuldades para encontrar uma fórmula que seja econômica e ambientalmente viável, como na China.

Esses elementos são geralmente encontrados em baixas concentrações (23% das reservas se encontram na China), sua extração é complexa sob os aspectos técnico e ambiental, demandando grande quantidade de água e substâncias químicas no processo de

purificação e gerando volumes significativos de rejeitos, muitas vezes tóxicos (tel 1062 de 31 de julho de 2012, de Brasemb Pequim). Alguns países, como os EUA, extraíam e processavam esses minerais no passado, mas gradualmente abandonaram esse ramo de atividade, interrompendo sua produção nos anos 1990 e, hoje, dependem inteiramente das importações. As reservas chinesas de terras-raras, segundo o USGS (serviço geológico dos EUA), correspondem a 50% do total mundial (contra 23% das estimativas chinesas), seguidas pelas dos países da antiga URSS (17%), EUA (13%), Índia (2,8%), Austrália (1,5%) e outros (20%).

Segundo o “Livro Branco” da China, as políticas chinesas para o setor de terras-raras são norteadas por quatro objetivos principais: proteção ambiental, conservação e otimização dos recursos naturais, desenvolvimento tecnológico e aumento do valor agregado dos produtos e reestruturação corporativa do setor (muito atomizado e sujeito à prática do contrabando). A política de restrição às exportações de terras-raras tem impactado fortemente os preços internos, aumentando o diferencial com os preços internacionais (o dobro dos preços domésticos). A reação oficial do governo chinês à instalação do Painel sobre terras-raras foi no sentido de que nada deverá alterar a política atual.

Dos dois contenciosos envolvendo a China, conviria refletir sobre alguns aspectos. A China é, a um só tempo, importante exportador e importador de matérias-primas, como terras-raras. Logo, as medidas restritivas às exportações ora aplicadas pelo país e questionadas na OMC poderiam vir a voltar-se contra o país asiático, em futuras controvérsias, caso a Organização dê o aval para a conformidade das medidas com as regras multilaterais. A China depende da importação de combustíveis, de alimentos e de alguns minérios, como minério de ferro, todos produtos que têm o Brasil como importante fornecedor. Não seria, portanto, de seu interesse sistêmico deixar de contar com essas importações, essenciais para seu consumo.

Além disso, como principal potência comercial no mundo, atrás apenas dos EUA, conviria à China preservar e, até mesmo, fortalecer o sistema multilateral de comércio. O país é, no fundo, um dos grandes “fregueses” do sistema, só tendo a ganhar ao tornar-se “sócio” da OMC. A política agressiva de exportações conduzida até o presente e a grande competitividade alcançada no setor de produção industrial necessitará do amparo a regras claras, estáveis e previsíveis, que protejam o país de práticas desleais de comércio.

No que respeita ao Brasil, em sua relação bilateral com o parceiro asiático, valeria continuar expressando posições equilibradas e versando principalmente sobre o caráter sistêmico dos contenciosos em questão, já que há muitos elementos em jogo (comerciais, jurídicos e legais, além de políticos) e, por vezes, interesses conflitantes no país. A última manifestação do Brasil, a propósito, realçou o direito soberano da China de promover políticas de desenvolvimento de seus recursos naturais, ao mesmo tempo em que frisou a importância do respeito às regras multilaterais. Logo, atingiu o objetivo de conciliar duas posições aparentemente antagônicas.



Capítulo 6

O caso particular da Argentina e suas implicações para o Brasil e o MERCOSUL

Neste capítulo, busca-se tecer o histórico da política de restrições às exportações pela Argentina, os motivos que justificaram a aplicação destas medidas no passado e as justificativas atuais, além do papel desempenhado pelos vários atores econômicos envolvidos. Para tanto, far-se-á antes uma breve descrição do país, de sua economia e aspectos regionais, para melhor entender o contexto histórico e econômico em que se insere a política de restrições às exportações. A Argentina, com efeito, não é comparável à Índia, por um lado, tampouco ao Chile, por outro, dadas as características intrínsecas do país, como o PIB, participação do comércio no PIB, produção agrícola e industrial, população, etc. Assim, as razões para a aplicação de tais medidas restritivas serão necessariamente distintas de outros países.

Na parte relativa ao contexto histórico, é abordada, com algum grau de detalhe, a crise do campo ocorrida em 2008, em que os produtores se rebelaram contra a tentativa de se impor forte aumento do imposto sobre a exportação por parte do governo da presidente Cristina Kirchner, o que levou à mobilização da sociedade contra a administração local (*panelazos*). A presidente argentina acabou recuando, mas os efeitos sobre o tecido social e a política foram fortes e irreversíveis. Criou-se

uma divisão política significativa entre os produtores e a classe média, de um lado, e o governo e os setores urbanos desfavorecidos, de outro, que deixa marcas até o presente. Em seguida, procurar-se-á traçar, com base no TPR do Secretariado da OMC sobre a Argentina de 2013 e telegramas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, o panorama dos bens, tanto primários, como processados, objeto de restrições à exportação, dando maior destaque àquelas que afetam o Brasil, tanto do lado dos investimentos brasileiros na Argentina, como dos setores produtivos que exportam para o mercado vizinho. Destaque é dado ao comércio bilateral do trigo, dada a dimensão e atualidade do assunto para a cadeia tritícola no Brasil e suas implicações no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL.

Por fim, tratar-se-ão as repercussões da política argentina de restringir as exportações no âmbito das relações bilaterais com o Brasil e do MERCOSUL. O assunto foi levantado em algumas reuniões do Conselho Mercado Comum (CMC), tendo o Uruguai manifestado desaprovação pelo uso sistemático de restrições à exportação pela Argentina. Por outro lado, o país cisplatino se beneficia dessa política, na medida em que muitos produtores argentinos, sobretudo de soja e de carne, mudaram-se para o Uruguai a fim de evadir o imposto. É visto como os quatro países do MERCOSUL, em momentos distintos da história do agrupamento, sofreram críticas dos demais, em função da aplicação de restrições às exportações, em particular impostos e embargos.

6.1. Informações gerais sobre a Argentina

A Argentina é um país de 40 milhões de habitantes, espalhados em uma área equivalente aproximadamente a um terço do Brasil, dos quais pouco menos da metade se encontram na região metropolitana de Buenos Aires. A concentração urbana é forte, sendo que 90% da população vive em cidades ou povoados com mais de dois mil habitantes (dados do Censo de 2001). Duas unidades federativas – Província de

Buenos Aires e Cidade Autônoma de Buenos Aires – concentram cerca de 60% do PIB do país, sendo que cinco unidades federativas – Província e cidade de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba e Mendoza – respondem por aproximadamente 80% do PIB do país. Os recursos petrolíferos e minerais, além da fruticultura e vitivinicultura, encontram-se nas províncias do Sul, da região patagônica e algo na região do Vale do Cuyo: Mendoza, San Juan e San Luis.

A vocação da Argentina é basicamente agroexportadora, mas depende, também, em alguma medida, da extração e comercialização de petróleo e gás. A Argentina é o 4º maior produtor de petróleo da América Latina e detém a 3ª maior reserva de gás natural da região. Entretanto, devido à falta de investimentos no setor e à política tributária, a produção de combustíveis tem declinado gradativamente. Hoje, o país vizinho enfrenta problemas de abastecimento energético, tendo que buscar no mercado externo alternativas para suprir parte de seu consumo, como a compra de energia elétrica no Brasil, em momentos de pico de consumo, e de gás, na Bolívia, de forma permanente.

Há um setor industrial pouco dinâmico, que, de modo geral, recebe proteção do governo, via apoio interno e proteção comercial, em contraste com o setor agropecuário que se desenvolveu muito nos últimos anos com recursos próprios. Conforme notificações à OMC, com exceção do tabaco, nenhum dos demais produtos agropecuários recebe apoio governamental. Ao contrário, a cadeia, como se vê adiante, é bastante onerada com os impostos sobre as exportações e outros tributos.

A agricultura é central na economia do país. Há grandes vantagens comparativas, sobretudo no setor de grãos, cereais, lácteos e carne bovina. A participação do setor no PIB (excluindo alimentos processados), em 2011, foi de 9,6%, o que refletiu, em certa medida, o aumento dos preços internacionais das *commodities*. As exportações são dominadas por grãos (soja, girassol, milho), cereais (trigo, arroz), carne bovina, algumas frutas, mel e óleos vegetais (de soja e girassol). Muitos

dos produtos exportados são também consumidos internamente, como o trigo, o milho, os produtos lácteos e a carne bovina (o país exibiu, até poucos anos atrás, um consumo *per capita* de 70 quilos de carne/ano, um dos mais altos do mundo). Esse dado é importante, na medida em que a política argentina de restringir as exportações de certos produtos agrícolas tem, entre suas fortes justificativas, a de evitar que o alto preço das *commodities* no mercado internacional seja trasladado ao mercado doméstico. No entanto, a soja, carro-chefe da exportação argentina, não é muito consumida no mercado doméstico (90% da produção é exportada).

6.2. Histórico das restrições às exportações na Argentina

A aplicação de impostos sobre as exportações, principal restrição utilizada pela Argentina, tornou-se um instrumento importante de política comercial principalmente a partir da crise do 2001, em função de uma série de fatores, entre os quais vale destacar a desvalorização cambial, que provocou o aumento de preços de uma série de produtos agropecuários, e as necessidades fiscais do estado, debilitado financeiramente após a *débaçle* político-econômica do país. Vale frisar, porém, que, em 1967, a Argentina já taxara as exportações de alguns produtos. O motivo então foi de natureza cambial (o dólar passou de \$ 2,70 a \$ 3,50 pesos) e não fiscal, durou apenas dois anos e teve por objetivo evitar a deterioração do salário real com o aumento do preço dos alimentos (Cuello, Raúl, 2008, documento não publicado “Las retenciones a las exportaciones: un mal instrumento de política económica”). Cuello esclarece que os impostos sobre as exportações apareceram como o resultado de um debate ideológico, que tinha por pressuposto o fato de a Argentina ter “características de um país de estrutura produtiva desequilibrada”. Conta, a um só tempo, com um setor industrial desenvolvido, mas com condições precárias para competir no mercado externo, “no mesmo tipo de câmbio em que consegue competir o setor agrícola”. As produtividades de um e outro deveriam, segundo

o autor, estar refletidas em distintos tipos de câmbio. Como isso, é claro, não é possível, o imposto sobre a exportação do agronegócio acabou fornecendo uma solução: operar-se-ia a transferência de renda do setor produtor e exportador agropecuário para o de processamento manufatureiro.

Cuello pondera, em seu *non-paper*, que o debate, na ocasião, não levou em conta as implicações orçamentárias para o governo (oscilação da arrecadação, dependência fiscal), tampouco os efeitos e ineficiências sobre o sistema produtivo e o desequilíbrio sobre os preços relativos causados por esses impostos sobre as vendas externas. Citou, por exemplo, o efeito negativo sobre o produtor, que recebe o valor da exportação menos o imposto, mas tem que pagar pelos insumos importados a preço de mercado. Cuello afirma ter discutido o tema com o economista Raúl Prebisch, o qual, segundo ele, concordou com os efeitos negativos causados pelas assimetrias decorrentes da aplicação da restrição.

Em 1972, o governo argentino proibiu as exportações de couro cru, mediante o Decreto nº 2.861/72, com o objetivo de “assegurar o abastecimento adequado da indústria curtidora nacional”. A restrição motivou uma reclamação dos EUA, que, após consultas bilaterais, logrou o compromisso da Argentina de substituir o embargo por um imposto de 20%, o qual seria reduzido gradativamente até chegar a zero em 1981 (Relatório do Grupo Especial “Argentina – medidas que afetam a exportação de peles de bovino e a importação de couros acabados”, WT/DS/155/R). Em 1982, o país não cumpriu o prometido e, em 1985, voltou a proibir as exportações de couro cru. Novas reclamações dos EUA e finalmente a Argentina aceitou que o imposto se fixasse em 15%, com o compromisso de chegar a zero em 2000. O cronograma, contudo, foi modificado várias vezes.

Nos anos 1980, a Argentina aplicou um imposto de 18% sobre as exportações de soja (o grão começava a despontar no cenário do comércio mundial), para enfrentar os gastos decorrentes da Guerra

das Malvinas (Schnep, Randall D.; Dohlman, Erik; e Bolling, Christine, “Agriculture in Brazil and Argentina: Developments and Prospects for Major Field Crops”, *USDA, Agriculture and Trade Report No. WRS013*, dezembro de 2001). O imposto oscilou, chegando ao patamar de 41% em 1989, para regredir a 3,5% em 1992, ano em que foram eliminados todos os impostos sobre as exportações, salvo sobre grãos de soja e girassol. Nos anos 1990, já durante o governo de Carlos Menem, continuou-se a política de aplicação de impostos sobre as exportações, embora limitada aos produtos da cadeia de oleaginosas e certos tipos de couros e em níveis pouco elevados. O objetivo então era claramente o de agregar valor e favorecer o setor processador. Surpreende, entretanto, referência ao assunto no Decreto nº 2.284/91, em que se opinava que os impostos sobre as exportações seriam “una de las formas más perversas de financiamiento del Estado, ya que se desalientan las exportaciones, introducen distorsiones muy graves en el sistema de precios relativos y de asignación de recursos, constituyendo un verdadero factor de atraso y empobrecimiento”.

A crise de 2001 tornou-se um marco temporal importante na história da política de aplicação de impostos sobre as exportações na Argentina. Depois de superar uma de suas piores crises nos últimos anos, o país retomou o crescimento a partir de 2003, a taxas bastante elevadas. Porém, a crise foi tão intensa que fez o PIB contrair 18,5%, entre 1999 e 2002 (TPR de 2007 da OMC – WT/TPR/S/176). A contração se deveu a vários fatores, externos e domésticos, como o acúmulo de *deficit* público e a perda de competitividade externa em função de sobrevalorização do peso. A crise financeira estourou em 2001, levando a uma moratória da dívida soberana, o abandono do sistema de conversibilidade entre o dólar e o peso e uma forte desvalorização cambial, que agravou a inflação e o desemprego.

Em resposta à crise, a Argentina introduziu um programa de ajuste macroeconômico e de apoio ao setor financeiro. Lançou-se um plano de reescalonamento do pagamento de 76% da dívida soberana

(US\$ 62 bilhões), em termos bastante favoráveis. Os 24% dos credores restantes, porém, não concordaram em aderir ao plano. Desde 2003, a economia argentina logrou recuperar-se, exibindo taxas de crescimento elevadas, às vezes de mais de 9%, incentivadas pelo incremento do consumo doméstico. Do lado internacional, o aumento gradativo do preço das *commodities* e a desvalorização cambial contribuíram para a recuperação do país. A Argentina voltou a apresentar *superavits* comerciais e a corrigir os *deficits* fiscais, devolvendo o país a uma condição de estabilidade político-econômica.

Nesse período, o aumento dos impostos sobre as exportações de vários produtos agrícolas teve papel central na recuperação das finanças públicas durante a crise. Com as finanças debilitadas em função da crise e diante de uma ameaça de retomada inflacionária devido à desvalorização cambial profunda (o peso perdeu um terço de seu valor de face frente ao dólar), o governo Duhalde fixou entre 5% e 10% os impostos sobre as exportações de todos os bens. Em seguida, a Resolução nº 35 do Ministério da Economia aumentou esse imposto para 20% para um conjunto de produtos. O objetivo então era estabilizar os preços internos e manter o nível de oferta adequado às necessidades do mercado interno.

A partir desse período, aproveitando a tendência altista dos preços das matérias-primas exportadas pela Argentina, o governo tornou permanente uma política programada originalmente para ser temporária e com o fim de conter a pressão inflacionária sobre os alimentos e outras *commodities*, além de contribuir para o orçamento do estado. Aos objetivos fiscais e de controle de preços, o governo acrescentou a intenção de melhorar a competitividade do setor processador de matérias-primas. Como a Argentina é principalmente exportadora de alimentos, minérios e petróleo, estes passaram a ser os produtos mais taxados.

A alta do preço do petróleo, entre 2002 e 2008, deu ensejo a uma política governamental destinada a “capturar las rentas extraordinarias que se generan en diferentes sectores de actividad, en especial cuando

se trata de recursos naturales no renovables” (Resolução nº 532/2004). Em 2002, a exportação de petróleo foi taxada em 20%, imposto que foi majorado em 2004 para 45%. Mas o cenário se complicou em 2007 quando se estabeleceram impostos móveis, que fixavam um valor de corte de US\$ 42/barril, no caso em que o preço do petróleo alcançasse determinado valor de referência, no caso acima de US\$ 60/barril (Resolução nº 394 do Ministério de Economia). Com o fim de desvincular o preço doméstico das flutuações internacionais e “capturar a renda extraordinária” para o estado, os exportadores seguiriam pagando 45%, enquanto o preço internacional não ultrapassasse US\$ 60/barril. A partir desse valor, passariam a receber apenas US\$ 42/barril, a diferença ficando com o governo. Tratava-se, portanto, de um congelamento dos preços ao exportador e de uma apropriação dos lucros pelo estado. No caso do gás natural, o imposto sobre a exportação passou a ser de 100% a partir de 2008, o que equivalia, na prática, a um embargo.

A medida teve forte impacto no setor petrolífero e de gás na Argentina. Os investimentos estrangeiros declinaram e a produção começou a decrescer paulatinamente. Em 2012, a produção de petróleo diminuiu 5,6% em relação a 2011 e a de gás, 7,4%. A Petrobras foi afetada pela medida, já que exportava dois produtos (nafta petroquímica e combustível de navio), cujos preços foram fixados na Resolução (telegrama 2274 de novembro de 2007, de Brasemb Buenos Aires). As políticas de regulamentação do setor pelo governo, sem qualquer consulta prévia ao setor, acabaram levando a empresa brasileira a vender muitos de seus ativos na Argentina. Assim como a Petrobras, outras empresas multinacionais (Chevron, Exxon) deixaram o país alegando falta de rentabilidade para operar. Recentemente, em uma tentativa de reverter a situação e voltar a atrair capital estrangeiro, o governo argentino aumentou, em janeiro de 2013, o valor de corte de US\$ 42 para US\$ 70/barril e o valor de referência internacional para a aplicação dos impostos sobre as exportações passou a US\$ 80/barril. Assim, o

exportador passará a receber US\$ 70 por barril exportado, sempre que o preço internacional supere os US\$ 80/barril, novo valor de referência.

A medida foi considerada um avanço em relação ao passado, mas o setor critica ainda a continuação de esquema de impostos móveis sobre as exportações, dificuldades para conseguir divisas para adquirir insumos e superposição de poderes entre os governos central e estadual. Mais recentemente, em julho de 2013, o governo aprovou o Decreto nº 929/2013, pelo qual busca atrair novos investimentos, sobretudo estrangeiros, para o setor de exploração petrolífera. Segundo a norma, toda empresa que investir na Argentina valor igual ou superior a US\$ 1 bilhão, poderá, a partir do 5º ano de atividade, “comercializar livremente no mercado externo 20% da produção de hidrocarbonos líquidos e gasosos produzidos nesses projetos”, ficando isenta do pagamento do imposto sobre as exportações (*La Nación*, 16 de julho de 2013). A norma tem a clara intenção de recuperar a autossuficiência energética, que a Argentina perdeu a partir do governo Kirchner e reverter o quadro de importações mensais de US\$ 1 bilhão para adquirir combustíveis e gás. Apesar das dúvidas que suscitou no mercado, a empresa Chevron, tida como “inspiradora” do decreto, já aderiu ao mesmo.

Além do petróleo, o preço internacional dos alimentos subiu exponencialmente no período em tela. Em meados da década de 2000, o país introduziu impostos diferenciados conforme o grau de processamento do bem. A medida tinha por objetivo combater a escalada tarifária nos países destino das exportações. Com efeito, as tarifas de importação de soja, nos principais mercados da Argentina (e também do Brasil) variam de acordo com a agregação de valor. Para o grão, a tarifa consolidada é de 3% na China e de zero na União Europeia (dados da OMC). Para o farelo de soja, a tarifa passa a ser de 9% na China e de 4,5% na UE. Já o óleo de soja deve pagar uma tarifa de 9%, na China e de 6,4%, na UE. A tarifa para o óleo de soja refinado sobe para 9,6% na UE e paga 9% na China. Por fim, o biodiesel a base de soja sofre uma tarifa de importação de 25% na China e de 12,8% na UE.

Como resultado de sua política de aumento da incidência de impostos sobre as exportações, a Argentina passou a ser questionada na OMC, durante o exercício do TPR. Em 2007, foram feitas cerca de vinte perguntas, em que a tônica era se o país planejava eliminar esses impostos (WT/TPR/S/176). As respostas argentinas enfatizavam a importância dos impostos como medida de arrecadação tributária para fazer frente às despesas crescentes com o pagamento da dívida soberana e programas sociais. Além disso, alegava que a taxação diferenciada se justificava com base no combate à escalada tarifária nos países importadores, posição que mantém até os dias de hoje. Agregou, ainda, que as medidas seriam perfeitamente compatíveis com as regras da OMC e que o país não tinha prazo para retirá-las.

Em termos de resultados práticos acerca da aplicação dos impostos sobre as exportações, não é simples avaliar se o governo cumpriu com os objetivos traçados, já que as medidas de fronteira foram implementadas em paralelo a um conjunto de outras políticas públicas voltadas para o mesmo fim (combater a inflação, melhorar a situação fiscal, etc). Pode-se afirmar, contudo, que o setor processador se beneficiou fortemente. O aumento das exportações de óleo de soja (hoje a Argentina é o primeiro exportador mundial do produto) deve-se, muito provavelmente, à aplicação do imposto diferenciado sobre a exportação. O setor moageiro de trigo, em geral bastante ineficiente, também aumentou suas exportações de farinha e pré-mescla, sobretudo para o Brasil. O setor de carne de aves argentino, cuja produtividade é bastante inferior à brasileira, também se beneficiou de acesso ao insumo barato (soja e milho, sobretudo).

Além deste, cumpriu-se perfeitamente o objetivo fiscal. Com efeito, observa-se o aumento da participação dos impostos sobre as exportações na arrecadação total do governo. Em 2000, esta era de 0,06%, passou a 11,61% em 2003, chegando a 12,06% em 2008 (em função dos altos preços das *commodities*), para regressar a 10,3% em 2010, valor que se mantém nos dias atuais (dados da AFIP – *Administración Federal de*

Ingresos Públicos, Receita Federal da Argentina). A grande vantagem do imposto sobre a exportação, para o governo, decorre da facilidade de sua cobrança. Ele é cobrado no momento do embarque da mercadoria. Por outro lado, a desvantagem, também do ponto de vista fiscal, consiste na oscilação na arrecadação, condicionada à cotação internacional da *commodity* e às quantidades produzidas e exportadas, valores que podem variar em função de muitos fatores, como tamanho da safra, instabilidade política, volatilidade dos preços, entre outros.

A título de ilustração, em 2009, a queda de 40% na safra de soja da Argentina (3º maior produtor mundial, atrás de EUA e Brasil), acabou causando a elevação da cotação mundial do grão, que passou de US\$ 371 para US\$ 417/tonelada, em uma semana. O impacto sobre a arrecadação fiscal foi substantivo, em relação ao ano anterior. De US\$ 11 bilhões arrecadados com as vendas de soja em 2008, este valor decresceu para US\$ 4,5 bilhões, em 2009, o que se refletiu também na participação desse imposto na receita total do governo (de 12,06%, em 2008, para 9,73%, em 2009).

A política de intervenção governamental na economia e no comércio exterior seguiu ativa ao longo de toda a década de 2000. Embora exibisse bons indicadores econômicos, com *superavits* fiscal e comercial durante muitos anos, o país sofria a excessiva regulação por parte do governo – na área industrial mediante proteção a setores ineficientes, na área de serviços com política de subsídios a certos setores, como energia (combustíveis, elétrica) e transporte, e na área de comercialização, com a ingerência principalmente no mercado da carne bovina e de lácteos, para abarcar posteriormente outros produtos. Esses fatores somados acabaram erodindo gradativamente a situação econômica, desalinhando os preços relativos e alimentando as pressões inflacionárias na Argentina. Como o país se encontrava isolado do sistema financeiro internacional, sem acesso a empréstimos a juros mais baixos (devido à moratória de 2001), havia necessidade de produzir *superavits* comerciais e fiscais para fazer frente aos serviços da dívida.

A política de restrições às exportações tornou-se peça central nesse tabuleiro.

O setor de carnes e de lácteos foi um dos primeiros a sofrer os controles governamentais. No afã de conter as pressões sobre os preços e assegurar o abastecimento interno, o governo passou a ditar o “valor de comercialização” dos principais cortes da carne bovina no varejo. No atacado, intervinha nas principais praças de leilão de gado, como o famoso Mercado de Liniers, de modo a assegurar a oferta substantiva de animais e controlar os preços de venda. No setor lácteo, o governo negociava com as principais empresas os preços do litro de leite, um dos mais baixos do mercado mundial. Do lado das exportações, o governo impôs uma série de exigências para embarcar a carne bovina, como registros especiais, comprovação de que parte da produção fora destinada ao mercado interno (75% do estoque da empresa), restrições quantitativas, prazos exíguos para o embarque e pagamento de taxas e impostos sobre as vendas externas, fixados em 15% desde 2005. Todos os requisitos estavam compilados no chamado ROE vermelho (*Registro de Operación de Exportación*).

Os frigoríficos de capital brasileiro JBS e Marfrig, que detinham, em determinado momento, grande parte da capacidade de abate no país e parcela significativa das exportações, amargaram severos prejuízos. A JBS, em particular, destinava grande parte de sua produção à exportação (carne processada, *corned beef*) e chegou a comprar seis plantas frigoríficas na Argentina. Em 2012, apenas uma se encontrava em operação, outra fora vendida, enquanto as demais operavam em marcha reduzida. Dos quase 5 mil funcionários, foram demitidos 1500 (tel 3034, de dezembro de 2010, de Brasemb Buenos Aires). No mercado interno, o principal problema era o congelamento de preços e a administração do mercado de carnes, sobretudo para cortes populares. O governo argentino condicionava a autorização de embarque à comprovação de que a empresa tinha destinado determinada percentagem ao mercado doméstico. Em visita à embaixada, os dirigentes da empresa reiteraram

as dificuldades enfrentadas e solicitaram apoio do governo brasileiro (tel 1665, de 2011, de Brasemb Buenos Aires). Explicaram que a empresa estava operando com prejuízo mensal de US\$ 5 milhões e que a matriz estaria avaliando a permanência na Argentina.

A queda da produção de carne bovina, em meados de 2000, foi expressiva. Caiu de 775 mil toneladas, em 2005, para 568 mil, em 2006, e 542 mil, em 2007. Em 2008, a produção foi de 450 mil toneladas e, em 2009, de 350 mil toneladas. Em termos comparativos, no período, o comércio global de carnes cresceu de 5 para quase 8 milhões de toneladas e o MERCOSUL ampliou sua participação de 25 para 50% deste total (dados do *El Cronista*, 23 de abril de 2008). O Brasil aumentou significativamente as vendas externas de carne bovina, assim como o Uruguai (graças, em parte, aos investimentos argentinos no país vizinho), o que torna a condição da vizinha Argentina ainda mais desabonadora. O tamanho do rebanho também foi reduzido. De 50 milhões de cabeças, em 1950 (o mesmo que o Brasil nesse ano), a Argentina reduziu este número para 43 milhões atualmente, em contraste com as cerca de 190 milhões de cabeças de gado bovino contabilizadas em 2013 no Brasil.

No setor lácteo, o governo aplicou, até 2009, um imposto de 5% sobre a exportação de leite em pó (NCM 1901.90.90), exigindo que o exportador obtivesse licença da Secretaria de Comércio Interior, a qual seria condicionada à manutenção de um estoque mínimo, por empresa, de 25 mil toneladas destinadas ao abastecimento interno. As exigências estão contidas no ROE branco. Nesse setor, não há empresas de capital brasileiro em atividade na Argentina. Porém, a argentina SANCOR questionou, nos tribunais do país, a aplicação do imposto de 5% sobre as exportações de lácteos para o Brasil e o Paraguai, nos anos 2002 e 2003, alegando incompatibilidade com o Tratado de Assunção (artigo 1). O caso foi elevado à Suprema Corte do país que, a pedido da empresa, dirigiu consulta ao Tribunal Permanente do MERCOSUL, em 2009, conforme visto no capítulo 3. Neste ano, porém, o governo argentino eliminou os impostos de 5% sobre as exportações de lácteos,

alegando queda dos preços internacionais e necessidade de melhorar a rentabilidade do setor. Na sequência, a SANCOR desistiu da reclamação nos tribunais do país. No setor de grãos – em particular soja, trigo e milho – o governo argentino começou a aplicar impostos crescentes sobre as exportações, em paralelo à alta dos preços das matérias-primas no mercado internacional. Em se tratando de matérias-primas com destino primariamente exportador, o apelo para aumentar a receita fiscal aumentou. No início de 2008, auge do pico do preço das *commodities*, o imposto (chamado na Argentina de *retención*) chegou a 35, 28 e 25% nos três produtos, respectivamente. Os produtos derivados, de maior valor agregado, sofriam, conforme visto, tributação menor na exportação. As tensões no meio rural se agudizaram, levando a protestos e críticas cada vez mais frequentes. O setor pleiteava a eliminação ou, pelo menos, a redução dos impostos sobre as exportações de todos os produtos, com destaque para os grãos.

Impassível ao apelo do setor agropecuário, o governo dobrou a aposta e aprovou a famosa Resolução n° 125, em 12/3/2008, pela qual os impostos passariam a ser variáveis, baseados em fórmula com banda de preços que mudaria conforme a cotação internacional do produto. O imposto, incidente sobre as exportações de soja, trigo, milho e girassol, aumentaria proporcionalmente ao preço internacional do grão. Inversamente, no caso de baixos preços internacionais, ele diminuiria na mesma proporção. Pela nova fórmula, aos preços de abril de 2008, a soja em grão e o girassol passariam a ser tributados em 44,1% e 39,1%, respectivamente. Por outro lado, trigo e milho, com cotação menor, sofreriam pequeno decréscimo no imposto, passando de 28% para 27,2% e de 25% para 24,2%, respectivamente. A taxa dos subprodutos também foi alterada: a alíquota do óleo de soja passou de 32% para 40% e a do biodiesel, de 5% para 20%. A farinha de trigo seria sempre taxada em 10 pontos percentuais inferior ao trigo.

O governo justificou a medida como uma ferramenta no combate à inflação, dissociando os preços internacionais dos domésticos, e de

proteção contra a oscilação dos preços das *commodities*. No entanto, a principal diferença entre o imposto fixo e o móvel consistia na apropriação pelo estado da renda extra gerada com as exportações cada vez mais valiosas das matérias-primas. Com efeito, as projeções, na época, da provável receita fiscal auferida com o novo imposto apontavam para US\$ 4,5 bilhões adicionais para o estado. Em 2007, o governo obtivera ingressos de US\$ 3,7 bilhões somente com o imposto sobre as exportações do complexo soja (1,5% do PIB), setor responsável também por 44% do *superavit* fiscal primário no ano. Com o novo imposto, em cenário de altos preços internacionais para a soja, o governo esperava arrecadar US\$ 11 bilhões, o que representaria 74% do mesmo *superavit* e 2,6% do PIB (tel 485, de março de 2008, de Brasemb Buenos Aires).

O país parou. Os produtores rurais, que já vinham se mobilizando desde meados de 2007, foram para as ruas para organizar manifestações multitudinárias, que se alastraram por toda a Argentina. Os setores urbanos se somaram aos protestos, tornando o pleito do setor rural uma crítica violenta à política econômica do governo da presidente Cristina Kirchner. Após alguns meses de virtual paralisação da atividade econômica (muitas estradas encontravam-se bloqueadas pelos manifestantes, havia desabastecimento nos mercados), a crise assumiu conotação política, obrigando o governo a dialogar com o Congresso. A Resolução n° 125 foi submetida ao Senado que a reprovou por um voto, após sessão que se prolongou noite adentro. O governo foi obrigado a capitular, retirando a polêmica medida e acabou perdendo as eleições parlamentares de 2009. O regime tributário nas exportações retomou o *statu quo* anterior, mas as manifestações do setor rural, embora menos violentas e numerosas, prosseguiram.

A queda de braço entre o setor ruralista e o governo Kirchner seguiu até meados de 2013, já que os impostos sobre as exportações seguiam intocados. Aliás, segundo o último TPR da Argentina (WT/TPR/X/277), todas as exportações argentinas, com exceção de alguns produtos lácteos, estão sujeitas aos impostos sobre as vendas externas,

os quais variam de 5% a 100%. De um lado, o governo alegava que o setor fora aquinhoadado com uma renda extraordinária que deveria ser redistribuída com outros setores da sociedade, menos favorecidos. De outro, os ruralistas afirmavam que a taxaço era excessiva, não permitindo a rentabilidade necessária ao desenvolvimento da atividade.

O empresário rural Gustavo Grobocopatel, considerado na Argentina o “rei da soja”, afirmou que o governo não compreendia a nova realidade do campo, hoje muito mais dependente de avanços tecnológicos (melhoramento de sementes, técnicas de cultivo pelo plantio direto), qualidade institucional e organizaço da atividade agrícola em “redes”. O conceito implica a existência de um empresário rural que não pode mais ser dissociado do cliente, do supridor de insumos, do fornecedor de novas tecnologias, do armazenador, do transportador de grãos ou do financiador da plantaço (tel 1390/2008 de Brasemb Buenos Aires). Segundo ele, 70% da agricultura no país funciona em “redes”. As políticas impositivas do governo prejudicam todos esses atores do campo, com destaque para os pequenos produtores, que contam com menor capacidade financeira para compensar a reduço de renda. Grobocopatel disse preferir o imposto fixo sobre a propriedade rural, em lugar da “retenço”, na medida em que a taxaço se daria de maneira proporcional ao tamanho de cada estabelecimento rural. Hoje, disse, a carga tributária total da atividade, incluindo os impostos sobre as exportaçoões, chega a 80%, valores demasiado elevados que levam, inevitavelmente, a uma maior concentraço rural.

Entrevistado para o presente trabalho, o ex-secretário de Comércio da Argentina e atual consultor econômico Dante Sica compartilha a opinião do empresário Grobocopatel. Afirma que o imposto sobre as exportaçoões é negativo pois não incentiva a produço. Trata-se de um tributo que costuma agradar os secretários de Fazenda, pois é de fácil arrecadaço. Justificaria-se apenas, segundo ele, em épocas excepcionais (como a crise enfrentada pela Argentina em 2001) e por um período curto de tempo. Se o governo decidir taxar a renda do setor agropecuário,

Dante Sica sugere que a melhor combinação seria um imposto sobre a renda e outro sobre a propriedade da terra, inclusive porque seria horizontal e mais democrático, taxando mais os mais ricos e menos os mais pobres. Com relação à “doença holandesa”, acrescentou haver instrumentos mais eficientes, como o fundo anticíclico administrado pelo Chile, para lidar com o problema.

Outro efeito negativo do imposto sobre as exportações na Argentina refere-se à escolha, por parte do produtor, dos cultivos mais rentáveis, como a soja. Apesar do imposto ser mais elevado (35%), os custos são mais baixos e retornos mais altos, afóra os entraves burocráticos serem mais simplificados na exportação. O ROE verde, norma que disciplina os embarques para grãos, estabelece requisitos para a exportação de trigo e milho, à semelhança das regras aplicadas à carne bovina e lácteos. Permite o embarque de determinadas quantidades, desde que uma parte seja alocada para suprir o mercado interno, definida pelo governo. O “remanescente exportável” deve cumprir, ainda, com prazos e apresentação de documentação, considerados de execução complexa pelo setor exportador. A soja, por outro lado, como não é praticamente consumida internamente, é exportada sem a imposição de entraves burocráticos. Consequentemente, a produção de soja tem crescido (apesar dos impostos sobre as exportações), enquanto as de trigo, milho e carne bovina têm sofrido declínio.

O biodiesel, derivado da soja, também teve forte aumento da produção nos últimos anos, grande parte destinado à exportação para a União Europeia. Em agosto de 2012, o governo argentino elevou de 20% para 32% o imposto sobre a exportação do produto, com base na justificativa de que o setor se estabelecera como atividade consolidada, ganhando competitividade e estaria impactando nos preços domésticos (na Argentina, deve-se adicionar 7% de biodiesel ao diesel). De toda forma, como o produto exibe maior valor agregado em relação à soja, o imposto foi fixado em patamar inferior (o imposto sobre a soja em grão é de 35%). Em setembro do mesmo ano, o governo aprovou sistema

de alíquotas variáveis sobre as exportações de biodiesel (telegrama 2118/2012, de Brasemb Buenos Aires), para lidar com a volatilidade do mercado e assegurar o abastecimento interno do combustível. Os demais grãos – milho, girassol e óleo de girassol – sofrem tributação na exportação de 25%, 32% e 30%, respectivamente.

A visão do setor agropecuário argentino é de que o governo se vale da aplicação dos impostos sobre as exportações com o fim puramente fiscal. Não creem, contudo, que os recursos arrecadados são utilizados com vistas a beneficiar camadas carentes da população. Os ruralistas têm pleiteado, reiteradas vezes ao governo, que estariam dispostos a dar uma “quota de sacrifício” apenas na soja, produto que sofre maior taxação, mas que apresenta maior rentabilidade. O trigo, milho, girassol, conjuntamente com a carne bovina e os lácteos – produtos consumidos internamente – seriam os mais afetados pelos impostos sobre as exportações e demais restrições aos embarques. No campo político, o índice de rejeição à atual presidente é atribuído principalmente ao conflito com o setor rural, com especial destaque, como visto acima, à política de restrições às exportações. Além do legado de insatisfação das classes médias rurais e urbanas, a desaceleração econômica que se seguiu ao conflito produziu um conjunto de sinais preocupantes, como aumento do desemprego, cuja dimensão é ainda de difícil avaliação.

6.3. Impacto das restrições às exportações sobre a relação bilateral com o Brasil

O uso sistemático e histórico do imposto sobre a exportação pela Argentina e, por vezes, a proibição total ou quota, representa um desafio para o Brasil, sobretudo nos últimos anos em que se registrou um aumento dos investimentos brasileiros no país vizinho. Várias empresas de grande porte, como Vale do Rio Doce, Petrobras, JBS e Marfrig, IMBEV, além de algumas construtoras, queixam-se das dificuldades para investir no país e, em segundo lugar, para exportar, em função da aplicação das restrições às exportações, o que traz impacto em sua

rentabilidade, além, nos últimos anos, do desequilíbrio cambial e dos obstáculos decorrentes para repatriar divisas. No Brasil, por sua vez, alguns setores, como os moinhos da região Sudeste, alegam competição desleal por parte dos moinhos argentinos, dado o diferencial na aplicação do imposto sobre a exportação do produto primário (trigo – 23%) e o produto processado (farinha – 13%). Mediante sua associação de classe, ABITRIGO, esses mesmos moinhos vêm tentando comprovar a existência do subsídio, com o fim de tentar contestar as medidas na OMC. Abaixo, estão relacionados alguns setores mais prejudicados.

6.3.1. Trigo

A partir de 2002, Argentina passou a taxar as exportações de trigo e seus derivados. No início, incidia um imposto de 10% sobre a venda de trigo e de 5% sobre a de farinha. Com o aumento dos preços internacionais, o governo começou a incrementar as alíquotas, com o objetivo de dissociar os efeitos dos preços internacionais sobre os preços internos. Em 2007, o imposto alcançara 28% para trigo e 18% para a farinha (a diferença entre os dois passou a ser sempre de 10 pontos percentuais). Desde o conflito com o setor rural, em 2008, o imposto retrocedeu para 23% e 13% para trigo e farinha de trigo, respectivamente. Em 2013, devido a uma safra ruim, que repercutiu nos preços domésticos, o governo tratou de incentivar a produção, mediante uma devolução parcial dos impostos sobre as exportações. Tratou-se de medida inédita, que foi recebida com desconfiança pelo setor.

A indústria moageira brasileira, dependente das compras de trigo argentino (o Brasil necessita importar cerca de 4 a 6 milhões de toneladas anualmente da Argentina para suprir o mercado doméstico estimado em 10 milhões de toneladas), alegou que a política de *retenciones* acabava favorecendo as exportações de farinha argentina, em detrimento da matéria-prima trigo. Para piorar o quadro, a região do Sudeste brasileiro, onde está localizada a maioria dos moinhos brasileiros, era a mais afetada pelas importações de farinha argentina. Foram realizadas muitas

reuniões entre os setores privados dos dois países (ABITRIGO e FAIM – Federação Argentina da Indústria Moageira), todas inconclusivas. O tema era objeto permanente das reuniões da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral, sem, contudo, nenhum avanço concreto.

Os impostos sobre as exportações de trigo argentino também estão na raiz das safras reduzidas e oscilantes no país. Os triticultores argentinos têm buscado diversificar o cultivo em função da baixa rentabilidade do cereal, investindo em culturas alternativas, como soja, girassol ou colza. Como resultado, as exportações para o Brasil diminuíram, o que obrigou a indústria moageira a buscar complementar o abastecimento em outros países, como EUA e Canadá. No entanto, como a TEC (Tarifa Externa Comum) para trigo se encontra em 10% (no comércio intra-MERCOSUL não se cobra tarifa de importação), as compras de outros países saem mais caras. Assim, o país tem submetido reiteradas vezes à CAMEX proposta de criação de quota temporária de importação com tarifa zero, a pedido da indústria. Nem sempre é tarefa fácil, dada a resistência dos produtores brasileiros, sobretudo pequenos, representados no então Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA.

6.3.2. Sucata de ferro

O governo argentino instituiu imposto de 40% sobre a exportação de sucata de ferro. Para o Brasil, a sucata representa um importante insumo siderúrgico, na medida em que é utilizada na produção de 25% da produção nacional de aço. No caso de sucatas inoxidáveis, utilizadas na produção de aços especiais, há escassez no mercado brasileiro, o que pressiona os preços. O governo brasileiro solicitou a extinção do imposto sobre a exportação desse tipo de sucatas, visto que a indústria argentina não utilizava as sucatas inoxidáveis em seu processo produtivo (desptel 339/2008 para Brasemb Buenos Aires). Não há registro se o assunto evoluiu no âmbito bilateral. De acordo com o TPR de 2013 da Argentina, o país platino suspendeu as exportações de cobre e sucata de alumínio em 2006 por 180 dias. Em 2013 proibia as exportações de aço, sucata

e resto (*waste*) de ferro e gás natural, para assegurar o suprimento do mercado interno.

6.3.3. Minérios

Uma vez vistos os produtos exportados pela Argentina que servem de insumo para a cadeia produtiva brasileira, como trigo e sucata, seria útil analisar as dificuldades enfrentadas por empresas de capital brasileiro sediadas no país vizinho para investir e, eventualmente, exportar para o Brasil, em virtude da aplicação de restrições às exportações. São tratados acima os problemas experimentados pela Petrobras e as empresas do ramo frigorífico JBS e Marfrig. Valeria abordar agora os obstáculos que inviabilizaram o investimento da Vale na mina de potássio em Mendoza, província argentina perto da fronteira com o Chile. A Vale comprou a concessão para exploração de potássio em Mendoza (Projeto Rio Colorado – PRC) da Rio Tinto em 2009, por um valor de US\$ 700 milhões (informações tomadas com base em troca de telegramas reservados entre a SERE e Brasemb Buenos Aires em 2013). As reservas de potássio do PRC, localizadas em Malargue, Mendoza, poderiam prover 60% das necessidades brasileiras de importação por um período de 50 anos. Além da exploração da mina de Malargue, o PRC incluiria a construção de ferrovia, modernização de outro trecho ferroviário e a construção de terminal portuário em Bahía Blanca, com investimento inicialmente previsto em US\$ 5,9 bilhões. Incluindo a aquisição inicial do projeto, estima-se que a Vale tenha aplicado, até março de 2013, cerca de US\$ 2,2 bilhões.

Os problemas começaram, em meados de 2012, com o forte aumento dos custos. Um dos custos refere-se às exportações de produtos minerais, taxadas entre 5% e 10%. Além destes, a empresa teve que enfrentar: *i*) demora na emissão de licenças provinciais para o início das obras; *ii*) incrementos de custos resultantes de exigências feitas pelos governos provinciais; *iii*) incrementos de custos relacionados a mão de obra adicional e aumentos salariais; *iv*) demora na concessão

pelo governo central do direito de servidão para a construção do trecho ferroviário; e v) dificuldades para obter, junto aos governos municipais, proprietários e posseiros com diversos títulos, a desobstrução fundiária no trajeto do novo trecho ferroviário. Além dessas adversidades, na equação econômica da Vale, pesou, principalmente, a defasagem cambial: a elevação dos custos internos bastante maior do que a taxa de desvalorização cambial, o que resultou numa necessidade maior de dólares para manter o investimento, elevando os custos para US\$ 10,9 bilhões.

Diante desse descompasso entre custos e recursos disponíveis, a Vale pleiteou, junto ao governo argentino, uma redução de algumas despesas, tais como ajustes no projeto de engenharia, exoneração do imposto sobre a exportação e redução das demandas dos governos provinciais e municipais que encareciam o projeto. O governo argentino indicou que poderia aceitar parcialmente a 1ª e 3ª demandas, mas não poderia tocar no imposto sobre a exportação. A empresa brasileira considerou a oferta insuficiente e, após algumas reuniões com o governo argentino, decidiu suspender o projeto, alegando perda de atratividade econômica.

O investimento malogrado da Vale demonstra, por um lado, a complexidade do sistema tributário argentino, com cobrança de taxas nos vários níveis do governo, muitas vezes com superposição. Por outro, expõe o desafio econômico do país com a inflação elevada e o descompasso cambial (o dólar oficial valia, em dezembro de 2013, \$ 6,20 pesos argentinos, em contraste com o negro, já na casa dos \$ 10 pesos). Por fim, em cima de todos os tributos incidentes ao longo da cadeia (IVA, *royalty*, etc), as empresas que desejem exportar devem pagar o imposto adicional sobre a venda externa, o que erode sua margem de lucro. Para o Brasil, que necessita importar fertilizantes em geral – sendo o potássio de grande importância para a agricultura –, a não concretização do projeto da Vale em Mendoza representou grande frustração, tanto do ponto de vista econômico e comercial, como político, pois contribuiria

para equilibrar a balança comercial entre os dois países, ao mesmo tempo em que aumentaria a presença de capital brasileiro no país vizinho, fortalecendo as relações bilaterais.

6.4. Os impostos sobre as exportações no âmbito do MERCOSUL

O tratamento conferido às restrições às exportações, em particular impostos sobre as exportações, no âmbito do MERCOSUL dá ensejo a algumas divergências. O Tratado de Assunção, em seu artigo 1º, afirma que o Mercado Comum implica: “A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, mediante, entre outros, a eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias ou de qualquer outra medida de efeito equivalente”.

No artigo 2º do anexo 1 do Tratado de Assunção, há uma definição do termo “restrição”: “Qualquer medida de caráter administrativo, financeiro, cambial ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco”. O Protocolo de Outro Preto, firmado em 1994, não trouxe maiores detalhes sobre o tema. Da letra do Tratado de Assunção, depreende-se que o objetivo consiste na eliminação das tarifas ou direitos aduaneiros, para permitir a livre circulação de mercadorias. Assim, o texto não diferencia entre importações e exportações. No entanto, embora o anexo contendo o programa de liberação comercial reitere a meta de eliminar os direitos “em seu comércio recíproco”, o cronograma de desgravação se refere tão somente às tarifas de importação.

O fato é que, diante da relativa ambiguidade, ou pelo menos omissão específica a respeito das restrições às exportações no âmbito do Tratado de Assunção, os membros do MERCOSUL possuem posições distintas. O Brasil taxa a exportação de três produtos – *wet blue*, cigarros e armamentos –, cada um por motivos distintos, conforme se vê em capítulo adiante. No entanto, trata-se de um caso circunscrito, inserido no contexto de cada caso individualmente e não uma política generalizada com o fim de atingir objetivos comerciais mais amplos.

O Uruguai, por sua vez, posiciona-se de forma contrária à prática de taxar as exportações e tem sido vocal a respeito, nas reuniões do MERCOSUL, propondo a eliminação da política restritiva às vendas externas. Na XVII Reunião do GMC (Grupo Mercado Comum), em Assunção, em março de 1995, levantou a necessidade de solucionar “la asimetría que se deriva del mantenimiento de restricciones a las exportaciones de cueros y semillas oleaginosas intra-MERCOSUR y el perjuicio que está provocando a la agroindustria de su país” (Bosch, Roberto, *non-paper*, 2011).

A Argentina, por outro lado, como visto acima, recorre amplamente à política de restrição às exportações de vários produtos, sobretudo *commodities*. Quando questionado, o país platino argumenta que a prática não causa distorções ao comércio, nem é contrária à normativa do MERCOSUL. O Paraguai evita posicionar-se. Por insistência do Uruguai, os impostos sobre as exportações foram discutidos no âmbito do Comitê Técnico 4 (“Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade”). A Ata de sua 4ª reunião registra que “Las cuatro delegaciones convinieron en que un impuesto aplicado a la exportación de ciertos productos puede afectar la competitividad de otros producidos a partir de los mismos (noviembre de 1995)”.

Como visto acima, a aplicação pela Argentina de impostos diferenciados sobre as exportações de trigo e seus subprodutos é motivo de sério atrito com o Brasil. A discussão sobre o assunto, porém, tende a limitar-se à pauta bilateral, sobretudo na Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral, sendo tratada apenas esporadicamente no MERCOSUL. No entanto, o Brasil questionou a Argentina no âmbito da 5ª Reunião da CCM (Comissão de Comércio do MERCOSUL), em novembro de 2002, alegando distorções no comércio exterior de trigo (taxado a partir daquele ano em 20%) e farinhas e pré-mesclas (cujo imposto de exportação era de 5%), que causavam danos à indústria brasileira. O Brasil pleiteava a equalização de todos os impostos. Diante da resistência argentina, o tema nunca prosperou nesse foro.

Nesse mesmo ano, o Uruguai submeteu, durante a LIX Reunião da CCM, uma reclamação contra a Argentina a respeito da aplicação de impostos sobre as exportações de soja, girassol e trigo. Foi convocado na ocasião um Comitê Técnico para analisar o pleito. Em maio de 2003, o perito brasileiro concluiu que

na medida em que tenham efeitos restritivos sobre o comércio intrazona, a aplicação de impostos sobre as exportações no comércio intrazona poderia ser considerada inconsistente com os compromissos assumidos no marco do Tratado de Assunção, em especial tratando-se de medidas adotadas depois da Decisão CMC n° 22/00⁴⁵, que proíbe a adoção de novas medidas restritivas ao comércio.

Entretanto, o perito reconheceu que o Tratado de Assunção não mencionava especificamente os impostos sobre as exportações, limitando-se a estabelecer um cronograma de desgravação para o citado imposto (Bosch, Roberto, 2011).

Em 2005, o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, no laudo sobre “Medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e derivados” foi convocado pelo Uruguai para posicionar-se sobre o caráter restritivo dos impostos aplicados, pelo Brasil, sobre as exportações de tabaco e derivados. Para o Uruguai, a medida afetava o livre comércio entre as partes. Segundo Gajate (*MERCOSUR y Retenciones a las Exportaciones*, 2008), o Brasil não apresentou resposta por escrito e, antes que o Tribunal pronunciasse o laudo, submeteu um decreto tornando sem efeito o imposto. Por motivo dessa controvérsia, foi convocado grupo de peritos que se pronunciou contra as restrições às exportações⁴⁶.

Em outubro de 2006, o Paraguai questionou a aplicação, por parte da Argentina, de impostos de 20% sobre as exportações de gás liquefeito

45 A Decisão do Conselho Mercado Comum n° 22/00, sobre Acesso a Mercados, dispôs que os estados partes não adotariam nenhuma medida restritiva, de qualquer natureza, ao comércio recíproco.

46 “En el MERCOSUR la liberación del comercio debe comprender tanto a las importaciones como a las exportaciones, pues toda medida, cualquiera fuere su naturaleza que afectare a las exportaciones debe considerarse como una restricción al comercio”.

de petróleo – GLP, alegando prejuízos à sua indústria de aerossóis que utilizavam o gás citado como insumo. O tema voltou a ser discutido na 90ª CCM, quando o Paraguai afirmou que o custo de vida do consumidor em seu país se via majorado em função do imposto. A consulta se deu por concluída insatisfatoriamente em agosto de 2007.

Recentemente, houve discussões sobre os impostos sobre as exportações no contexto da negociação do Código Aduaneiro, em meados da década de 2000. Como resultado do debate e possivelmente para acomodar a Argentina, excluiu-se o tema do Código Aduaneiro do MERCOSUL (Decisão CMC nº 27/10). Conforme o artigo 157 (Tributos Aduaneiros), o Código

regula os seguintes tributos aduaneiros: *i)* o imposto ou direito de importação, cujo fator gerador é a importação definitiva de mercadoria para o território aduaneiro; e *ii)* as taxas, cujo fator gerador é a atividade ou serviço realizados ou postos à disposição pela Administração Aduaneira, em uma importação ou exportação.

O assunto ainda pode evoluir, no MERCOSUL, mediante o sistema de solução de controvérsias. Com efeito, segundo Rita Gajate, o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) reconheceram, em seus laudos, que a violação da proibição contida no artigo 1º do Tratado de Assunção “gera um direito juridicamente aplicável, tanto para os demais Estados, como para os particulares”. Assim, segundo a autora, os impostos sobre as exportações constituem um claro ato infrator do referido Tratado.

Embora não se verifiquem avanços concretos nos casos de solução de controvérsias no MERCOSUL, particularmente em termos de maior precisão normativa, depreende-se, das discussões acima, que não se trata de tema isento de conflito, podendo continuar a gerar tensão no futuro. Embora o Brasil taxe as exportações de apenas três produtos, o país não implementa política horizontal de aplicação de imposto de exportação, tendo sido questionado em casos muito pontuais pelo Uruguai. A Argentina, por outro lado, tem sido questionada

reiteradas vezes pelos três parceiros do agrupamento, situação que a coloca fora de sintonia com os demais, além de trazer repercussões negativas para o aprofundamento e fortalecimento do MERCOSUL. Vale lembrar que um dos objetivos do Tratado de Assunção consiste justamente na coordenação das políticas macroeconômicas dos quatro países, dispositivo desrespeitado não só no concernente às restrições às exportações, como também a outros setores.

Pode-se afirmar, porém, que a política de restrições às exportações pela Argentina logrou produzir resultados concretos em duas áreas: melhor situação fiscal e fortalecimento do setor processador em alguns setores. Na área fiscal, embora a receita proveniente dos impostos seja considerável, beneficiando o caixa do governo, a cobrança é julgada excessiva por muitos analistas, ocasionando desinvestimento e distorções na economia. Outra crítica frequente refere-se ao uso inadequado dos recursos arrecadados, que não beneficiaram a população mais carente, sobretudo no setor rural. Além disso, o imposto e as restrições em geral (embargo, quotas, licenças, etc) ocasionaram a concentração da produção agropecuária, na medida em que, diante da redução da rentabilidade, só os grandes conseguiam sobreviver. O conflito rural de 2008, com as repercussões políticas que se seguiram, é um indicador da impopularidade da medida e das consequências negativas para o governo argentino. Do lado da inflação, não se sabe ao certo se os impostos sobre as exportações contribuíram significativamente para sua queda, já que o índice de aumento dos preços, na casa dos 9% em 2007, saltou para 18% logo depois, passando a 25% em 2012, com previsão de 30 a 35% em 2013. O economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, em artigo na *Folha de S. Paulo* de 3 de junho de 2013, afirma que, até 2007, a Argentina logrou evitar o surgimento da doença holandesa, taxando as exportações de matérias-primas e produzindo *superavit* em conta corrente e na área fiscal. Após 2007, no entanto, segundo o economista, o país cedeu à tentação do “desenvolvimentismo populista”, irresponsável nas áreas fiscal (excesso

de gastos) e cambial (usado como âncora contra a inflação), o qual conduziu o país à crise atual. Outros analistas, contudo, como visto acima, consideram o imposto um mau imposto, que produz distorções agudas na economia, levando à ineficiência produtiva. Propõem que o imposto sobre as exportações seja substituído por um imposto sobre a propriedade e a renda. Para o Brasil, não resta dúvida de que a política argentina de taxar as exportações é, no geral, prejudicial ao país. Afeta o setor exportador, prejudica os investimentos brasileiros na Argentina (sobretudo os que necessitam exportar), dificulta o suprimento de importantes matérias-primas (como o trigo e a sucata de ferro), além de dificultar a coordenação das políticas macroeconômicas entre os dois países. Conviria ao governo brasileiro buscar, na medida das possibilidades e da conveniência política, uma maior coordenação na matéria, sem alterar necessariamente a normativa do MERCOSUL. Há que se apresentar, ao governo argentino, os argumentos utilizados por Piermartini em seu estudo, quando analisa a ineficiência produtiva e as dificuldades de se manter uma política de restrições às exportações unilateralmente e por tempo indeterminado, no âmbito do comércio intrazona. A proposta deveria ser no sentido de eliminar os impostos sobre as exportações entre os quatro países, da mesma forma que foram eliminadas as tarifas de importação dentro do MERCOSUL. Do lado externo, assim como ocorre com as tarifas de importação, os impostos sobre as exportações poderiam ser mantidos para os países extrazona e, se possível, de forma coordenada entre os parceiros do bloco, para não causar desequilíbrios internamente.

Capítulo 7

Situação no Brasil e possíveis desdobramentos futuros

Capítulo central do trabalho, a primeira parte é mais descritiva, na medida em que é explicada a origem, evolução e legislação atual que rege os impostos sobre a exportação aplicados a três produtos: cigarros, armamentos e munições, e couros. Cada um deles tem uma justificativa específica, que se assemelha às indicadas anteriormente. No entanto, há pressões, no Brasil, tanto no sentido de incluir outros produtos na lista dos beneficiados pelo imposto (minério de ferro, sucata, boi em pé), como de excluí-los (armas e munições). Essas discussões ocorrem geralmente na CAMEX e, dada a polêmica gerada, dificilmente levam a uma decisão concreta no sentido de mudança da legislação. Já existe um grupo de trabalho sobre armamentos e os produtores de aço prometem maior pressão para dificultar a exportação de sucata, um dos insumos da produção de aço. São analisados os elementos em jogo, no âmbito de cada setor, e as posições dos vários integrantes do governo representados na CAMEX. O presente capítulo é, pois, dividido em quatro partes: histórico da taxaçaõ atual das exportações, debate atual sobre o tema, discussão sobre o novo código sobre mineração e posição majoritária do governo brasileiro.

7.1. Histórico da taxação atual das exportações

Ao longo do Império, o imposto sobre a exportação era visto como um fator impeditivo das vendas externas e, por essa razão, era condenado pelo governo, embora fosse uma das principais fontes de receita fiscal. Sua área de competência foi transferida para os estados na Constituição de 1891. Durante décadas, discutia-se seu caráter antieconômico, razão pela qual se recomendava cautela em sua utilização. Por isso, pensava-se, no princípio do século, que esse tributo apenas poderia incidir sobre produtos que contassem com tais vantagens comparativas que, mesmo com a incidência do imposto, eles mantivessem competitividade (Cremonini, 2005). Nas palavras de Ives Gandra Martins, citado por Larissa Cremonini: “A tradição do comércio exterior é a de exportar produtos e não exportar tributos. E só se exporta tributos quando a exportação de produtos com tributos não retire a competitividade dos produtos nacionais”.

A partir da Emenda Constitucional nº 18/65, o imposto sobre a exportação voltou a ser conduzido e determinado pela União, que passou a definir os critérios da política sobre o tema. Hoje, a legislação referente aos impostos sobre as exportações está contida no Código Tributário Nacional (em seus artigos 23 a 28) e no Decreto-Lei nº 1.578, de 11/10/1977, que estipula uma alíquota de 30% sobre o preço FOB de uma mercadoria, a ser aplicada em caso de necessidade, podendo o Poder Executivo reduzi-la ou aumentá-la, para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior. Cabe à CAMEX (Câmara de Comércio Exterior), por força do disposto no artigo 2.XIII do Decreto nº 4.732, 10/6/2003, discutir a conveniência de se aplicar, aumentar ou reduzir o imposto sobre as exportações. Em caso de aumento, a alíquota máxima é de 150% (não poderá ser superior a 5 vezes o percentual de 30% – artigo 3º do Decreto nº 1.578). Cabe ao Poder Executivo, ainda, a determinação da lista de produtos sujeitos ao imposto sobre a exportação (artigo 1º). A cobrança do imposto poderá ser dispensada em função do destino da mercadoria a ser exportada, observadas

as normas editadas pelo ministro da Fazenda (artigo 4º do Decreto nº 1.578 e artigo 216, # 2º do Código Aduaneiro). Há isenções do imposto sobre a exportação que contemplam café, as vendas excedentes de açúcar e álcool, além de mel rico e mel residual e os produtos provenientes da Zona Franca de Manaus. Estão sujeitas a um imposto de 9% as exportações de: *i*) peles em bruto ou de equídeos – código NCM 4101; *ii*) peles em bruto de ovinos – código NCM 4102; *iii*) outras peles em bruto – código NCM 4103 (Resolução CMN nº 2.136, de 28/12/1994); e *iv*) couros e peles, inteiros, de bovinos, de superfície unitária não superior a 2,6m² ou 28 pés e os couros e peles, de bovinos, pré-curtidos de outro modo e qualquer outro – código NCM 4104.11, 4104.19 e 4104.29.00, respectivamente (Resolução CAMEX nº 15, de 10/5/2001). As exportações de armas e munições (código NCM 93) são taxadas em 150% (Resolução CAMEX nº 17, de 6/6/2001). Os cigarros contendo fumo – tabaco (código NCM 2402.20.00), por sua vez, sofrem tributação de 150% (Decreto nº 2.876, de 14/12/1998).

7.1.1. Peles e couro *wet blue*

A primeira taxação criada para as exportações de couros foi estabelecida pela Resolução CMN nº 2.136, de 28/12/1994, incidindo somente sobre couros “em bruto” (NCM 4101, 4102 e 4103). O imposto sobre o *wet blue* (couro pré-curtido, posições NCM 4104.11 e 4104.19) foi instituído pelo Decreto nº 3.684, de 7/12/2000, e sua cobrança mantida por resoluções da CAMEX posteriores. Na ocasião o imposto foi fixado em 7% com o fim de proteger a indústria coureira, permitindo o acesso mais barato à matéria-prima. Em 2003, o Comitê Técnico, encarregado de avaliar a conveniência de prorrogação do imposto sobre as exportações de couro *wet blue*, sugeriu introduzir processo de desgravação paulatina desse tributo, o que foi acordado pelos ministros da CAMEX da seguinte maneira: 7% até fim de 2004; 4% até fim de 2005 e zero a partir de janeiro de 2006 (Ata da XXVIII Reunião de Ministros da CAMEX, 17/12/2003).

Em novembro de 2004, o assunto foi retomado e a CAMEX defendeu a continuidade da aplicação do imposto de 7%, sendo que os recursos seriam revertidos em benefício de um programa de melhoria da qualidade do couro brasileiro. O MAPA expressou apoio à proposta desde que o citado programa beneficiasse também o criador. O ministro da Fazenda solicitou esclarecimentos sobre as razões para manter o imposto em 7%, bem como a forma como se destinariam os recursos para o programa (Ata da XXXIV Reunião do Conselho de Ministros da CAMEX, 25/11/2004). Um mês depois, decidiu-se, com base em avaliações da Fazenda, do MAPA e do MDIC, pela prorrogação, por mais um ano, do imposto de 7% e pela adoção de um “Programa de Melhoria da Qualidade do Couro”, a ser desenvolvido pelo MAPA e MDIC (Ata da XXXV Reunião do Conselho de Ministros da CAMEX, 13/12/2004).

Em dezembro de 2005, após pressão do Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil (CICB) e da Associação das Indústrias de Curtumes do Rio Grande do Sul (AICSUL), decidiu-se pela permanência do imposto em 7% sobre a exportação de couros, apesar da resistência do Sindicato das Indústrias de Frigoríficos do Estado de São Paulo (Sindifrio). O MDIC apresentou relato sobre a “difícil situação econômica vivenciada pelo setor, [...] pressionado pela concorrência chinesa e consequente redução das vendas externas” (Ata da XLIII Reunião do Conselho de Ministros de CAMEX, 6/12/2005). Assim, postergou-se, por mais um ano, o processo de desgravação previsto. Em novembro de 2006, apesar do voto contrário do MAPA, a CAMEX decidiu aumentar o imposto sobre a exportação de couros – todos os tipos – para 9%, sem cronograma de desgravação (Ata da XLIX Reunião do Conselho de Ministros da CAMEX, 22/11/2006).

Em julho de 2008, a CAMEX demonstrou satisfação com o aumento das exportações de produtos de couro com valor agregado (isentos de tributação) e da redução das vendas dos couros menos elaborados, resultado provável da aplicação do imposto de 9% sobre as vendas do couro cru e *wet blue*. Não obstante, o setor estava dividido.

Dos 44 pleitos de entidades integrantes ou relacionadas ao setor coureiro, 20 eram a favor da manutenção do imposto (entre os quais, ABICALÇADOS e CICB) e 24 manifestaram-se contrárias à sua aplicação (Sindicatos de Goiás e Mato Grosso, entre outros). O secretário de Comércio Exterior propôs que o estudo para se promover uma política industrial de promoção do setor deveria levar em conta a distribuição de empregos na cadeia. Fazenda e Planejamento posicionaram-se a favor da manutenção do imposto (este último citando a concorrência dos chineses pela matéria-prima), sendo que o MAPA criticou a produção em excesso de couro *wet blue* (sobra de 55%), com a consequente pressão baixista sobre os preços, já que a indústria calçadista consumira apenas 45% da produção nacional. Sugeriu, no lugar do imposto, a promoção da indústria nacional de calçados e de couro acabado com a participação de investimentos externos (Ata da LVIII Reunião do Conselho de Ministros da CAMEX, 3/7/2008).

Novas discussões na CAMEX, em março de 2009, contemplaram três soluções possíveis: manutenção do imposto em 9%, eliminação completa do tributo ou sua diminuição gradual, a fim de possibilitar o acompanhamento dos impactos da redução sobre as exportações e preços do produto. O MAPA voltou a salientar o grande excedente de produção não comercializado e depressão dos preços do produto no mercado interno, agravado pela crise financeira de 2008, reiterando a necessidade de se eliminar o imposto como medida de apoio ao produtor da matéria-prima. Contudo, nenhuma decisão foi tomada.

A indústria coureira conta com cerca de 800 empresas, empregando, em 2010, mais de 39 mil pessoas, sendo a maior parte no Rio Grande do Sul (35%) e São Paulo (18%). A produção brasileira representa cerca de 13% da produção mundial e o setor exporta para mais de 85 países, apesar de sofrer a concorrência de materiais alternativos mais baratos (dados do MDIC). De 2000 a 2010, as exportações de couros superiores (*crust* e acabados) cresceram 171,5% em valor e 15,8% em volume, enquanto as exportações de couro *wet blue* (incluindo couro cru)

aumentaram 69,1% e 121%, em valor, respectivamente. Logo, observa-se, nesse período, um movimento positivo no sentido de agregação de valor ao couro nas exportações, que pode ser decorrência da aplicação do imposto.

Uma das grandes beneficiadas pela taxaço do couro *cru/wet blue* nas exportações e inspiradora da medida, a indústria calçadista é a 3ª maior do mundo (produção de 814 milhões de pares em 2010), conta com 8 mil fábricas e emprega diretamente cerca de 340 mil pessoas. Acreditava-se, nos idos de 2000, que a taxaço das exportações de couros geraria um ganho de competitividade indireto para o setor industrial, ao reduzir o preço da matéria-prima e aumentar a oferta internamente. Além disso, o Brasil estaria seguindo uma tendência mundial, já que outros países produtores também taxam suas exportações de *wet blue*. A diferença de valor é, de fato, marcante: uma peça de *wet blue* rende US\$ 50 em divisas, em contraste com a pele acabada (US\$ 100) e, se incorporada a calçados, a mesma pele rende aproximadamente US\$ 350 (dados do MDIC). Porém, tanto a entrada de novos concorrentes, notadamente asiáticos, como o desenvolvimento da indústria de componentes sintéticos e a alteração no gosto dos consumidores têm constituído fatores preponderantes para a perda de *market share* dos calçados nacionais de couro. Segundo dados do MDIC, entre 2001 e 2011, as importações de calçados aumentaram 574,3%, enquanto as exportações caíram 30,7% no mesmo período, o que leva à conclusão de que o que mais tem afetado o mercado de calçados no Brasil não é a falta de matéria-prima e, sim, a concorrência com os produtos asiáticos. Em compensação, o aumento da participação do consumo de couro em veículos automotores e no setor moveleiro tem dado um alento à indústria.

Vários fatores entram na equação das implicações do imposto sobre a cadeia produtiva. O Brasil produz cerca de 40 milhões de couros anualmente e consome internamente apenas 19 milhões para os mais diversos usos. Não há informações sobre a capacidade

de processamento do couro *wet blue* produzido internamente e se as exportações do produto, mesmo com a aplicação da tarifa, ocorrem por estratégia das empresas ou devido à falta de capacidade instalada para processá-lo e transformá-lo em couro acabado. Por outro lado, a taxaço das exportações de couro cru e *wet blue*, ao deprimir os preços (o couro brasileiro tem cotação 50% inferior ao mesmo couro produzido nos EUA), desestimula os investimentos no setor primário, afetando a qualidade do produto. Há indícios de que o Brasil estaria perdendo cerca de US\$ 1 bilhão por ano, devido à baixa qualidade dos couros produzidos.

Nos últimos dois anos, contudo, apesar da aplicação do imposto, as exportações de couro *wet blue* aumentaram em valor – passaram de US\$ 414,3 milhões, em 2011 (janeiro-novembro), para US\$ 750,1 milhões, em 2013 (janeiro-novembro) – e praticamente dobraram em volume (de 8,6 milhões para 16,4 milhões de couros), no período. O couro acabado, em contraste, sofreu aumento menos expressivo, de 17,8% em valor – de US\$ 1,056 bilhão para US\$ 1,2 bilhão, no mesmo período (dados do CICB). O crescimento da China, primeiro destino dos couros brasileiros (em segundo e terceiro lugar aparecem EUA e Itália), e o aumento do rebanho bovino e dos abates no Brasil (cujo objetivo principal é a produção de carnes, mas que tem o couro como subproduto) podem explicar em parte o crescimento das exportações da matéria-prima. Mas o setor poderia alegar que o imposto de 9% seria insuficiente e pedir seu aumento para manter os mesmos benefícios.

Na verdade, os estudos feitos até o presente não são conclusivos em relação aos efeitos do imposto sobre as exportações de couro cru e *wet blue*. A medida, por um lado, confere certa proteção ao setor processador, tanto de couro acabado, como calçadista. Mas, por outro, causa distorções na cadeia produtiva, afetando a competitividade do produtor da matéria-prima, o que, a rigor, acaba prejudicando também o setor processador. Com relação ao imposto, as dúvidas centram-se em sua eficácia e, em caso de aplicação, no nível de proteção necessária (em que patamar o imposto deveria estar?). Além disso, a utilização dos

recursos deveria se dar em benefício do setor onerado com o imposto (indústrias de pecuária, carnes e curtumes), o que nem sempre ocorre.

A posição do governo brasileiro, no complexo industrial coureiro-calçadista, tem-se inclinado pela eliminação do imposto sobre as exportações de couro cru e *wet blue*. Trata-se de instrumento transitório, que buscou promover e melhorar a competitividade da indústria com medidas de longo prazo. Os ministérios reunidos na CAMEX têm aguardado o momento “ideal” para retirar o imposto, não obstante a resistência da indústria. A opinião prevalecente é de se implantar, no lugar do imposto, medidas de estímulo à exportação de couros com maior valor agregado e de produtos manufaturados em couro, tais como o apoio para a introdução de inovações tecnológicas, implementação de programas de qualificação profissional e disseminação da cultura de cadeia de valor no âmbito dos setores pecuarista, indústria de carnes e curtidor.

7.1.2. Armas e munições

A fabricação e o comércio de armamentos têm sido objeto de fiscalização, desde julho de 1934, com a aprovação do Decreto nº 24.602 do Governo Getúlio Vargas, que afirmava que os fabricantes deveriam “submeter-se às restrições que o Governo Federal vier a determinar ao comércio de sua produção para o exterior ou interior” (Tese de CAE do embaixador Antonino Lisboa Mena Gonçalves, 1989, p. 66). Anos mais tarde, em janeiro de 1965, o Decreto nº 55.649 estabelece que “as vendas externas de produtos sujeitos a fiscalização deverão ser objeto de licença prévia do Ministro da Guerra e obedecer às medidas restritivas do país para onde as mercadorias se destinem” (*Ibid.*, p. 68). Durante a década de 1970, o Brasil começa a tornar-se importante exportador de material de emprego militar, o que demanda regulação mais atualizada. Assim, em 1974, são elaboradas as Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), cujo objetivo consistia em fortalecer a posição internacional

do Brasil, pelo desenvolvimento da capacidade de suprir produtos de valor estratégico. Seria constituída uma comissão interministerial para examinar as operações de exportação e fornecer elementos de juízo ao presidente para sua aprovação.

Segundo o embaixador Mena Gonçalves, o advento da PNEMEM não deixou de provocar reações em algumas das empresas do setor de armas e munições, cujas exportações se vinham realizando, até então, sob os controles bem mais simplificados do Decreto nº 55.649, administrados unicamente pelo Ministério do Exército e, subsidiariamente, pelo Ministério da Aeronáutica. As empresas queixavam-se da demora na obtenção da licença para exportar. No processo de autorização final, os exportadores forneceriam dados sobre a transação pretendida, indicando não apenas o país importador, como também uma descrição pormenorizada dos materiais que seriam vendidos, suas quantidades, preços, prazos de entrega, valor global da exportação e, se fosse o caso, as pretensões do cliente quanto a eventual financiamento da operação, bem como garantias de destino final consideradas satisfatórias pelo governo brasileiro.

As Diretrizes Gerais para a PNEMEM foram sofrendo alterações ao longo dos anos, no sentido de simplificar e agilizar as licenças de exportação de material de emprego militar. Ao governo preocupava o uso final do material exportado. Assim, exigia-se um certificado pelo qual o comprador assegurava que determinado equipamento seria para seu uso exclusivo, comprometendo-se a não reexportá-lo sem a anuência do governo brasileiro que autorizara a exportação original. Outra dificuldade surgiu a respeito da conceituação do que seria “material de emprego militar”. Enquanto, o Catálogo *Brazilian Defence equipment* arrolava mais de 900 itens, a relação do que o governo considerava material de emprego militar não contemplava mais do que 27 tópicos (*Ibid.*, p. 174). Em sua conclusão, o embaixador Mena Gonçalves sublinha a importância, para o Brasil – em termos econômicos, políticos e militares –, das exportações de material de emprego militar. Ressalva, porém, que

essa atividade deve ser controlada pelo governo, dada a sensibilidade e periculosidade dos produtos comercializados.

Transcorridos mais de dez anos, em 13 de novembro de 2000, o Decreto nº 3.658 fixou um imposto de 150% sobre as exportações de armas e munições, com o objetivo de impedir a reintrodução desses produtos, de forma ilegal, no mercado brasileiro, após sua exportação legal. A medida se destinava às exportações para a América do Sul, Central e Caribe, mas excetuava Argentina, Chile e Equador. Os produtos estariam compreendidos no capítulo 93 do código NCM (armas de fogo, munições, granadas, chumbos de caça, lanças e outras armas brancas).

Apesar da eficácia do referido instrumento, os efeitos restritivos da medida abrangeram também as exportações legais da indústria bélica brasileira, inviabilizando, inclusive, o cumprimento de contratos firmados com órgãos governamentais dos países das regiões mencionadas pelo referido Decreto. Assim, foram propostos ajustes discutidos na CAMEX e que resultaram na aprovação da Resolução CAMEX nº 17, de 6/6/2001. Com o novo instrumento, manteve-se o imposto de 150% sobre as exportações dos produtos do capítulo 93, excetuando os três países do Decreto anterior e os “consumidores autorizados por certificados de usuário final e desde que destinados a uso exclusivo das forças armadas e autoridades policiais das localidades mencionadas (artigo 1º, parágrafo 3º da Resolução)”. Desta forma, resguardavam-se os interesses das vendas para as Forças Armadas dos países em questão.

Não obstante as mudanças, as empresas de armamentos, representadas no Ministério da Defesa, continuaram pleiteando a revogação da Resolução CAMEX nº 17, alegando prejuízos para a indústria de armamentos no Brasil. Com efeito, o mercado doméstico restringe-se basicamente às Forças Armadas, que são clientes eventuais dados os recursos orçamentários limitados, situação que obriga as empresas a voltarem-se necessariamente para o mercado externo. Como o elevado custo do produto final não permite estoques, a produção é função das encomendas realizadas, que devem manter um fluxo mínimo.

O Ministério da Defesa ressalta, ainda, a importância estratégica de contar com suprimento de armamentos de empresas nacionais, as quais, para sobreviver, dependem da escala proporcionada pelo mercado externo. Do lado do Ministério da Justiça, há resistência à eliminação do imposto, em função do risco de desvio de tais armas e munições, ainda que legalmente exportadas, para atividades criminosas e ilegais em território nacional.

Em 2010, o tema foi rediscutido pelo Conselho de Ministros da CAMEX, que deliberou ampliar as hipóteses de exceção à incidência do imposto sobre as exportações, nos seguintes termos (Resolução CAMEX nº 88/2010):

III – as exportações de armas de fogo de uso permitido, classificadas no código 9302.00.00 e na posição 9303 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL – NCM, e desde que possuam dispositivo intrínseco de segurança e de identificação, devendo ser gravado no corpo da arma o país de origem, nome ou marca do fabricante, calibre, número de série impresso na armação, no cano e na culatra quando móvel e ano de fabricação se não estiver incluído no sistema de numeração serial; [...] IV – as exportações de armas de pressão e suas respectivas munições classificadas nos códigos 9304.00.00 e 9306.29.00 [...]; e V – as exportações de munições e cartuchos de munição de uso permitido, classificadas nos códigos NCM 9306.21.00, 9306.29.00 e 9306.30.00 [...], desde que estejam acondicionados em embalagens com sistema de código de barra, gravado na caixa, que possibilite a identificação do fabricante e do adquirente.

Basicamente, incluíam-se outros produtos na lista de exceção, com a condição de identificação e rastreabilidade.

Apesar de todas as alterações introduzidas, a Associação Nacional da Indústria de Armas e Munições – ANIAM – continua pleiteando a eliminação completa do imposto, alegando: *i)* não ter havido caso de retorno ilegal de armas ao Brasil após a edição da Resolução CAMEX nº 88/2010, prova de que o rastreamento implementado é seguro; *ii)* a importância de se aumentar a participação da indústria bélica no mercado latino-americano; e *iii)* a Resolução não impede que armas

fabricadas e exportadas por terceiros países à América Latina possam ser contrabandeadas para o território nacional. O Ministério da Justiça, por sua vez, alega que: *i*) a Resolução CAMEX nº 17/2001 não afeta a venda de armas para as forças de segurança da América Latina e Caribe, que respondem pelas compras mais volumosas; *ii*) os dados estatísticos comprovam que houve aumento de venda de armas nos últimos anos, não se verificando os prejuízos que a indústria alega; e *iii*) a flexibilização da Resolução, em 2010, abriu a possibilidade de exportações de armas de uso permitido, que apresentam menor risco à vida das pessoas.

Em resumo, a questão relativa às exportações de armas e munições – que opõe o Ministério da Defesa e indústria de armamentos ao Ministério da Justiça e autoridades policiais – explica-se pela necessidade de compatibilizar a política governamental de desarmamento com a necessidade de fomentar a indústria nacional de produtos de defesa, de modo a reduzir ao máximo a aquisição deste tipo de produtos do exterior, não apenas por motivos comerciais, mas também por razões estratégicas. As sucessivas flexibilizações da lei não parecem ter sido suficientes para satisfazer a indústria, que pleiteia a eliminação completa do imposto sobre as exportações de armas e munições. No entanto, diante da ausência de dados e informações sistematizadas capazes de dimensionar os reais efeitos da Resolução CAMEX nº 17/2001 sobre o contrabando de armas e munições, o assunto permanece em pauta no âmbito da CAMEX. Para a indústria, as medidas de comércio exterior não são suficientes (até porque não impedem a exportação para os países afetados) para coibir o contrabando. Apenas encarecem os produtos brasileiros frente à concorrência, o que acaba contrariando os objetivos do governo no sentido de aumentar as exportações de produtos estratégicos. Para o Ministério da Justiça, contudo, trata-se de medida legítima e eficaz para reduzir o contrabando e, assim, combater a criminalidade.

7.1.3. Cigarros

O Brasil é o maior exportador e segundo maior produtor de tabaco, após os EUA. 85% das folhas de tabaco produzidas no país são exportadas. Essas cifras dão a medida da importância do produto para o país e para o mundo. Entretanto, assim como as armas e munições, o cigarro é um produto frequentemente contrabandeado. Em 1992, após o fim da política de tabelamento dos preços, o contrabando de cigarros começou a florescer. Com a liberação dos preços, o valor de cigarro para o consumidor final subiu, estimulando a prática do contrabando. Assim, o mercado brasileiro foi invadido por uma grande variedade de marcas de cigarros falsificados, até 40% mais baratos que os produzidos em território nacional. Desde 1992, logo, o governo passou a adotar políticas voltadas para coibir o contrabando. Entre elas, aprovou o Decreto nº 2.876, de 14/12/1998, que instituiu a alíquota de 150% para a exportação de cigarros destinados à América do Sul e Central.

A princípio, o contrabando foi reduzido. Contudo, logo em seguida, observou-se o aumento das exportações brasileiras de folha de tabaco, sem incidência de impostos. Somente nos países fronteiriços, surgiram aproximadamente 11 plantas industriais destinadas a manufaturar cigarros. Em consequência, o Brasil aprovou o Decreto nº 3.646, de 30/10/2000, instituindo um imposto de 150% sobre as exportações de tabaco para Paraguai e Uruguai. O imposto, porém, como visto acima, foi questionado pelo Uruguai no sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Em reação, o Brasil eliminou o imposto (Decreto nº 5.492, de 18/6/2005) e o Uruguai retirou sua queixa no Tribunal.

Hoje, o Brasil mantém o imposto de 150% sobre as exportações de cigarros, mas introduziu uma alteração, em 2011, que flexibiliza para as empresas que desejem exportar o produto, desde que devidamente etiquetados com os dados do fabricante e do bem, e que tenham por destino somente a exportação, não podendo ser comercializados no mercado brasileiro. Essas empresas ficam isentas do imposto de 150%.

Adicionalmente, a Receita Federal reforçou o combate ao contrabando nas fronteiras do país.

7.2. Debate atual sobre o tema

7.2.1. Boi em pé

Em 13 de fevereiro de 2012, a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), a União Nacional da Indústria e Empresas da Carne (UNIEC) e a Associação Brasileira de Frigoríficos (ABAFRIGO) apresentaram pleito conjunto, à CAMEX, solicitando a instituição de imposto de 30% sobre a exportação de bovinos vivos (boi em pé). Segundo tais entidades, a exportação de bovinos vivos havia registrado um acentuado crescimento nos últimos cinco anos, o que estaria limitando a oferta de matéria-prima para a indústria de frigoríficos do país. O tema foi tratado no âmbito da SECEX/MDIC, do MAPA e do MDA, todos oferecendo parecer contrário ao pleito da indústria. Foi constatado que o volume das exportações de bovinos vivos não tinha aumentado de modo a ameaçar o suprimento nacional da mercadoria, uma vez que o rebanho e o consumo de carne e de couros no Brasil têm crescido, não obstante o aumento das vendas ao exterior de gado em pé.

Entrevistado para o presente trabalho, o presidente da Holding JBS (hoje J&F), Joesley Batista, argumentou que a exportação de animais vivos não é prática comum, já que os custos logísticos são relativamente elevados, em comparação a outros tipos de produtos, como carne *in natura* ou congelada. Os fatores na raiz desse tipo de prática comercial no Brasil, esclareceu, estão relacionados à política interna da Venezuela, principal comprador do animal, país onde falta a matéria-prima e cuja capacidade instalada em matéria de frigoríficos é significativa. Caracas, com efeito, passou a abastecer-se no Norte do Brasil, notadamente o estado do Pará, a partir de 2007, com compras, em 2010, de 605 mil cabeças e, em 2011, de 319 mil cabeças. É o segundo país no mundo,

atrás dos EUA, a importar gado em pé. O total exportado para lá, em 2011, 402 365 animais (dados do MDIC), representou apenas 1,4% de todo o abate do Brasil nesse ano. Joesley Batista alega, porém, que os frigoríficos do Pará (muitos de propriedade da JBS) operam com 40% da capacidade, em função da escassez da matéria-prima. Por essa razão, apoiou o pleito de aplicação do imposto.

Caso instituído o imposto no Brasil, é muito provável que a Venezuela passe a importar gado em pé de outros países, já que necessita da matéria-prima para abastecer a indústria no país. Logo, o gado não exportado para o país vizinho teria que ser absorvido pela indústria frigorífica da região e o preço da matéria-prima, em consequência, cairia. Para o Brasil, a quantidade de animais exportados vivos em 2011 é insignificante, não representando de forma alguma ameaça à oferta de matéria-prima. Visto do lado da cadeia produtiva da carne no Pará, observa-se que o estado respondeu por 96% das exportações de bovinos vivos. Portanto, em tese, esse seria o único estado que poderia enfrentar escassez de matéria-prima para os frigoríficos. No entanto, nota-se que a participação do Pará no total de carne *in natura* exportada pelo Brasil também cresceu de forma acelerada (Nota Técnica SRI/DAC nº 20/2012 do MAPA). Portanto, o Pará foi capaz de aumentar suas exportações tanto de carne bovina *in natura* (passou de 0%, em 2002, a 4%, em 2011), como de animais vivos para abate. Além disso, a exportação de gado em pé é muito pouco representativa em relação à ociosidade da indústria no Brasil. Como média dos últimos cinco anos, o volume de gado exportado significou 2,9% do total de vagas ociosas para abate na indústria.

Na prática, o imposto sobre a exportação, cuja motivação alegada seria favorecer a agregação de valor na cadeia produtiva no Brasil, promoveria a transferência de renda entre os setores envolvidos, beneficiando os frigoríficos, em detrimento dos pecuaristas do país. Na condição de principal exportador de bovino vivo, o Pará arcaria, praticamente sozinho, com as consequências negativas da medida.

Em termos nacionais, o Brasil perderia a oportunidade de exportar para um mercado como o venezuelano, nicho exportador expressivo, que não levaria à substituição das vendas de boi vivo por carne, já que o país vizinho se abasteceria junto a outros fornecedores.

Com base nos dados acima, pode-se afirmar que uma eventual taxaço das exportações de bovinos vivos poderia limitar uma forma de comercialização que tem agregado valor ao setor pecuário e aos elos que o precedem. Neste caso específico, ela seria negativa.

7.2.2. Soja

As exportações do complexo soja têm aumentado significativamente nos últimos 10 anos. As exportações de soja em grão passaram de 28,5 milhões de toneladas, em 2009, para 42,7 milhões de toneladas (MT), em 2013 (dados da ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais). Em valor, os números são US\$ 11,4 bilhões para 2009, em contraste com US\$ 22,7 bilhões, em 2013. As vendas de farelo de soja, por sua vez, totalizaram 12,2 MT (equivalente a US\$ 4,5 bilhões), em 2009, subindo para 12,4 MT (equivalente a US\$ 6,2 bilhões), em 2013. Já as exportações de óleo de soja somaram 1,5 MT ou US\$ 1,23 bilhão, em 2009, volume que baixou para 1,2 MT, em 2013, a um valor de US\$ 1,28 bilhão. As estatísticas demonstram, portanto, um aumento expressivo das exportações de soja em grão, em contraste com a relativa estagnação dos derivados de maior valor agregado – farelo e óleo.

A situação acima se deve, muito provavelmente, em grande parte, à aprovação da Lei Complementar nº 87, de 13/9/1996, vulgo Lei Kandir, que desonerou a cobrança de ICMS em todos os produtos primários e industrializados semielaborados e serviços com destino à exportação. O objetivo da medida, então, era promover as exportações e corrigir o *deficit* comercial criado após a introdução do Plano Real em 1994. Antes da Lei Kandir, a soja em grão sofria a incidência de 13% de ICMS caso fosse exportada, o farelo, 11,1% e o óleo 8%. Logo, o tributo interno tinha um efeito semelhante aos impostos sobre as exportações

diferenciados, aplicados pela Argentina desde 2002. Essa diferenciação objetivava criar um *level playing field* com a indústria da Europa e foi negociada entre o governo brasileiro e a Comissão Europeia, segundo o secretário-geral da ABIOVE, Fábio Trigueirinho. Como visto no capítulo anterior, a Europa protegia seu mercado de produtos de maior valor agregado recorrendo à escalada tarifária (tarifa de importação zero na matéria-prima e 10%, no óleo de soja). Assim, o Brasil compensava essa política de nosso principal mercado comprador aplicando uma tributação menor nos produtos elaborados, para lograr um equilíbrio. A política incentivou o esmagamento da soja no Brasil, ajudando a indústria. Segundo Trigueirinho, a Argentina “copiou” o modelo brasileiro anos mais tarde.

As vendas de soja em grão para a China também contribuíram para o aumento das exportações gerais da *commodity* nos últimos anos. Estas passaram de 15,9 MT, em 2009, para 32,2 MT, em 2013. Em comparação, as vendas para a União Europeia de soja em grão declinaram de 8,6 MT, em 2009, para 5,1 MT, em 2013. Vale ressaltar que, apesar do forte protecionismo chinês contra a importação de óleo de soja (taxado em 9%), a Argentina logra exportar quantidades significativas do produto para o mercado asiático.

Diante do aumento expressivo dos preços da soja a partir de meados da década de 2000, o governo brasileiro chegou a estudar a possibilidade de taxar as exportações da matéria-prima, à semelhança da Argentina, como forma de agregar valor na cadeia produtiva, inclusive nas vendas externas, e capturar a renda extraordinária gerada com essas exportações. Com efeito, a indústria opera com 40% da capacidade instalada e necessita de investimentos para evitar o sucateamento. Registre-se que o assunto não partiu de um pleito do setor – no caso a indústria esmagadora –, mas foi objeto de análise do ponto de vista técnico, sem, entretanto, ter prosperado.

Consultado a respeito para o presente trabalho, Trigueirinho disse ser contrário à iniciativa. Afirmou que a aplicação dos impostos sobre

as exportações deveria ser usada apenas como último recurso, dadas as distorções que seriam criadas. Além disso, agregou não ser de interesse da indústria “comprar uma briga” com o produtor. Esclareceu que os problemas da indústria se encontram dentro da fronteira. Referiu-se ao custo do frete (23% do custo final quando transportado de Sorriso, no Mato Grosso, ao Porto de Paranaguá) e à tributação interna que onera a cadeia produtiva, sobretudo na etapa a jusante. Citou, como exemplos, a incidência do ICMS nas operações interestaduais de matéria-prima (a soja é produzida na região Centro-Oeste, mas é esmagada em São Paulo), acúmulo de créditos fiscais, como o PIS e Cofins e o Funrural (Lei nº 12.839/13) que não são ressarcidos na exportação, conforme previsto na lei (a Receita Federal atrasa o pagamento) e a falta de inclusão da soja no programa “Reintegra” do governo. Asseverou que a competitividade de indústria estará condicionada à agilidade no ressarcimento do crédito presumido. Sem essa desoneração, esclareceu, a indústria acaba sendo mais taxada que a matéria-prima. Agregou que o governo tem conhecimento do problema e deverá acabar com o crédito presumido do PIS/Confins da cadeia de soja nas operações de compra e venda no mercado interno e concederá um crédito tributário vinculado às exportações, o qual será mais elevado nas vendas de óleo e farelos e mais baixo na comercialização de grãos. Assim, espera reverter a concentração de exportações primariamente de grãos e incentivar a venda dos derivados da soja.

7.2.3. Castanha de caju

Em 20 de outubro de 2003, foi aplicado um imposto de 30% sobre as exportações de castanha de caju com casca, em resposta ao pleito da Federação das Indústrias do Ceará encaminhada à CAMEX. A medida tinha por objetivo conferir proteção à indústria, ao baratear o preço da matéria-prima e fazer frente à concorrência da indústria na Índia, principal concorrente da indústria nacional. Excluía-se da tributação as vendas do produto para o exterior até o limite de 10 mil toneladas/ano

(Ata da 43ª Reunião do Conselho de Ministros da CAMEX, 6/12/2005). O imposto expirou em outubro de 2005. A indústria de processamento da castanha de caju solicitou, então, a prorrogação da medida.

Após discussão dos efeitos da aplicação do imposto, conjuntamente com produtores e processadores da castanha de caju, além do governo, verificou-se não ter havido excedente exportável que justificasse a medida (nem a quota de dez mil toneladas sem tributação fora utilizada). Com efeito, a existência de requisitos fitossanitários que dificultam as exportações do produto *in natura*, a predominância de pequenos proprietários rurais sem conhecimento dos canais de exportação e, principalmente, o fato de os melhores preços estarem sendo praticados no mercado interno, na ocasião, levaram à conclusão acerca da falta de motivação para a reaplicação do imposto sobre a exportação da castanha de caju. O imposto não foi reaplicado.

7.2.4. Sucata de ferro

O Instituto Aço Brasil (IABr) submeteu, em agosto de 2012, pleito à SECEX/MDIC para a aplicação de imposto sobre a exportação de sucata de ferro para cerca de vinte países que aplicam restrição sobre a venda desse produto. O Instituto alegava que: *i*) existiria um excedente mundial de capacidade de produção de aço, o qual seria agravado pela crise econômica que causa práticas predatórias no setor; *ii*) haveria países que aplicam o imposto sobre a exportação de sucata ferrosa (deveria aplicar-se, portanto, o princípio da “reciprocidade” contra esses países); *iii*) estaria em curso um processo de desindustrialização no Brasil, que afetaria negativamente a geração e oferta de sucata; e *iv*) registrar-se-ia um forte aumento das exportações de sucata e redução das importações⁴⁷. Por essa razão, alegava o IABr, surgia a necessidade

47 Os dados a seguir baseiam-se em um parecer da Consultoria “Barral Mjorge”, de janeiro de 2013 e de um estudo do Instituto Nacional das Empresas de Sucata de Ferro e Aço – INESFA.

de se taxar as exportações de sucata de ferro, com vistas a tornar mais barato e abundante a matéria-prima no Brasil, para abastecer a indústria.

Para melhor entender a questão, seria conveniente uma descrição da cadeia produtiva. Há quatro tipos de sucatas, segundo sua origem: *i)* de geração interna (proveniente do aço sucateado na própria indústria, sendo redirecionado diretamente para o forno); *ii)* de geração industrial (tem como origem as indústrias transformadoras de produtos siderúrgicos, como montadoras, metalúrgicas, etc); *iii)* de obsolescência (originária de bens de consumo de ferro ou aço usados, como automóveis, eletrodomésticos, silos e tanques de estocagem); e *iv)* de bens de capital (obtida com a demolição de unidades industriais e/ou obsolescência de máquinas e equipamentos). Sucata é, pois, gerada e não produzida. Trata-se de resíduo das operações de produção primária.

O ciclo da sucata envolve as siderúrgicas, a indústria de bens de consumo e de bens de capital e a indústria da sucata. Esta última é representada por uma cadeia produtiva integrada por catadores, cooperativas, microempresários e empresas de pequeno e médio porte que atuam na coleta, triagem, beneficiamento e venda de materiais recicláveis, gerando milhares de empregos e renda, além de trazer benefícios ambientais. No Brasil, a sucata de obsolescência corresponde a pouco mais de 1/3 do consumo total de sucata consumida, enquanto na média mundial sua participação atinge 45% do total de sucata consumida (dados do INESFA). O setor de mercado do comércio atacadista de sucata metálica é composto por cerca de três mil empresas em todo o território nacional, empregando, de forma direta e indireta, 1,5 milhão de pessoas, inclusive aproximadamente 600 mil catadores. Trata-se de atividade extremamente compartimentada e que envolve uma estrutura de mercado bastante competitiva, o que tende a refletir nos preços mais baixos.

Em contraste, do lado da demanda, a maioria das aciarias é dominada por poucos grupos, como o ArcelorMittal Aços Longos, (antiga Belgo), ArcelorMittal Tubarão, Gerdau S/A e Votorantim

Siderurgia. As empresas siderúrgicas concentram e praticamente monopolizam a distribuição de sucata de ferro no Brasil. Já o mercado de aço bruto, abrangendo o mercado siderúrgico brasileiro (excluindo ferro-gusa) é dominado por quatro grupos empresariais: Gerdau, ArcelorMittal, Usiminas-Cosipa e CSN. O mercado de ferro-gusa é o único cuja concentração é menor. Logo, depreende-se que, pela concentração da indústria siderúrgica, sua influência no preço da sucata de ferro é significativa. Embora a sucata, no mercado internacional, seja considerada uma *commodity*, com preço fixado no exterior, no Brasil, a indústria siderúrgica, altamente verticalizada e concentrada, acaba impondo preço ao produto, inferior que no mercado externo. Segundo o INESFA, atualmente, as dez milhões de toneladas de sucata utilizadas nas aciarias e fundições no Brasil são vendidas com desconto de 33% em relação à cotação internacional. Nessas condições, o argumento do IABr de que haveria redução da oferta não se sustenta.

Passando ao comércio exterior, o comércio de sucatas ferrosas, há mais de 50 anos, atende a demanda do mercado interno. No entanto, a partir de 2008, com a crise mundial, passou também a exportar para ganhar escala e compensar a baixa demanda interna. As exportações cresceram e, a partir de 2007, o Brasil tornou-se superavitário no comércio de sucata. A afirmação do IABr está, portanto, correta. Contudo, o volume exportado é insignificante comparado ao consumo doméstico. Em 2011, as exportações de sucata não chegaram a representar sequer 4% da quantidade do produto adquirido no Brasil. Entre 2005 e 2011, a média do volume exportado em relação ao consumido internamente atingiu o patamar de 1,67%. Logo, diante dos pequenos percentuais exportados, o temor da indústria siderúrgica acerca da escassez de sucata de ferro não se justificaria (Barral Mjorge, 2013). Ao contrário, segundo o INESFA, haveria um estoque, apenas no estado de São Paulo, em 2012, de 200 mil toneladas de sucata ferrosa disponível para comercialização no mercado interno ou externo.

À luz do contexto apresentado acima, depreende-se que a indústria consumidora de aço não sofre com a carência da sucata ocasionada pela exportação da matéria-prima. Ao contrário, o mercado atacadista de sucata brasileiro tem capacidade de gerar mais sucata do que seus consumidores domésticos conseguem absorver. Os problemas enfrentados pela siderurgia nacional encontram explicação em outros fatores, como o excesso de produção mundial de aço que, combinado com a crise econômica internacional, acabou tendo efeitos negativos sobre os preços. Caso aplicado, o imposto sobre a exportação de sucata, em uma situação de relação de barganha assimétrica com a indústria, geraria efeitos depressivos sobre os preços internos, penalizando um setor produtivo fortemente empregador. Além disso, como o Brasil não é um grande *player* no mercado internacional da sucata ferrosa (este dominado por EUA, Alemanha, Holanda, Reino Unido e Japão), tampouco poderia influenciar os preços externos e melhorar os termos de troca. Pode-se afirmar também que, ainda que o governo e a indústria siderúrgica se beneficiassem da aplicação do imposto, as consequências negativas sobre os produtores de sucata de obsolescência seriam expressivas. Logo, o resultado total seria negativo. Na CAMEX, a tendência tem sido no sentido de indeferir o pedido do IABr. Houve consenso, ainda, acerca da impossibilidade de se aplicar o imposto de forma discriminatória (apenas para grupo de 20 países), já que a medida fere a Cláusula de NMF da OMC.

7.3. Novo código da mineração

Segundo dados do IBRAM (Instituto Brasileiro de Mineração), entre 2001 e 2012, a produção mineral no Brasil cresceu 614%. O MDIC informa que o setor representa cerca de 5% do PIB brasileiro e quase 30% da balança comercial. De acordo com o Banco Mundial, a rentabilidade do setor não é passageira. Apesar de uma breve retração dos preços em 2012, o Banco estima um aumento das exportações de seis metais até 2025 (alumínio, ferro, chumbo, zinco, estanho e níquel). Segundo o

IBRAM, o Brasil é o segundo maior produtor de minério de ferro, com 409 milhões de toneladas, após a China, com 600 milhões de toneladas. Em 2008, as exportações brasileiras do mineral atingiram 298 milhões de toneladas e renderam ao país US\$ 16 bilhões. Diante desse quadro auspicioso, não seria de surpreender o surgimento de iniciativas no sentido de buscar capturar parte dos ganhos expressivos do setor. Assim foi o caso do Projeto de Lei nº 6.633/09 do Deputado Carlos Brandão (PSDB-MA), que propunha, em fevereiro de 2010, a introdução de um imposto de 10% sobre as exportações de minério de ferro e seus concentrados (NCM 2601). Brandão alegava que as riquezas minerais exportadas pelo país deveriam gerar benefícios para a população e não só para as mineradoras. Além disso, a taxaço contribuiria para desenvolver a siderurgia nacional, agregando valor às exportações. O Projeto de Lei chegou a preocupar alguns países-membros no Comitê de Comércio e do Aço da OCDE (telegrama 1497/2010, de Brasemb Paris), mas não foi adiante. A própria Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados deu parecer contrário à proposta por considerar que “a criação de um imposto de exportação sobre o minério de ferro, a fim de aumentar a receita tributária do governo, poderia dificultar as exportações e espantar nossos principais clientes, entre eles a China e o Japão, e empurrá-los para outros fornecedores, como Austrália e Índia” (*Câmara de Notícias*, 18 de junho de 2012).

Afastada a possibilidade de se aplicar um imposto sobre a exportação do minério de ferro, o governo decidiu tomar um caminho diferente e submeteu, ao Congresso Nacional, em junho último, Projeto de Lei para a criação de um novo Código da Mineração, em substituição ao Decreto-Lei nº 227, de fevereiro de 1967, que não refletiria mais a realidade brasileira. O projeto, em tramitação na Câmara dos Deputados, propõe a criação do Conselho Nacional de Pesquisa Mineral (CNPM), que estabelecerá as diretrizes do setor e definirá as rodadas de licitação de recursos minerais, e da Agência Nacional de Mineração (ANM), autarquia que substituirá o atual Departamento Nacional de

Produção Mineral (DNPM) e será vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A ANM fará as licitações (a exemplo da Agência Nacional do Petróleo) de áreas e gerenciará a arrecadação do CFEM (Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais), *royalty* cobrado pela concessão da lavra. Este variará de 0,5% a 4% (hoje a taxa máxima é de 2%) sobre o faturamento bruto da empresa menos tributos, mas as alíquotas de cada minério serão definidas por decreto presidencial. Espera-se que, caso aprovada a nova legislação, a arrecadação fiscal se eleve dos atuais US\$ 1,8 bilhão para cerca de US\$ 4 bilhões. O governo manteve a atual divisão dos recursos arrecadados entre municípios onde ocorre a exploração mineral (65%), estados onde ocorre a exploração mineral (23%) e União (12%). O governo realizará chamada pública para manifestação de interesse e os títulos de concessão serão um só para pesquisa e lavra mineral, com prazo de 40 anos, admitida renovação por períodos sucessivos de 20 anos.

Caso aprovado o projeto, as mudanças introduzidas serão profundas. A nova proposta de lei para o setor de mineração, ora em tramitação, alterará completamente o marco regulatório e, por essa razão, tem sido objeto de críticas e reparos acerca da repartição dos recursos provenientes do CFEM (outros municípios se candidatam ao benefício), da fixação, pelo estado, dos *royalties* a serem cobrados e da forma como ocorrerão as concessões das lavras (se aparecer mais de um interessado, abre-se processo licitatório). O dado importante, para fins do presente trabalho, é que o governo brasileiro, ao propor o novo Código da Mineração, tem seguido o modelo adotado por importantes países produtores e exportadores de minérios, como Austrália, Chile e África do Sul, ao cobrar *royalties* sobre a exploração das matérias-primas, em lugar de taxar as exportações. Trata-se de uma das maneiras de se apropriar da riqueza gerada com a produção e a exportação da *commodity*, cujos preços, como visto, devem permanecer elevados no mercado internacional, e beneficiar setores importantes da população. A aplicação de um imposto sobre a exportação do minério de ferro,

embora tenha sido discutida na esfera governamental, não foi considerada a melhor forma de se capturar a renda extraordinária do setor minerador brasileiro, dadas as distorções que poderiam ser criadas internamente e o eventual impacto sobre o mercado internacional.

7.4. Posição do governo brasileiro

Embora se note certa hesitação a respeito da aplicação do imposto sobre as exportações de matérias-primas, o governo brasileiro não se tem furtado a discutir o assunto, cercado, contudo, de cautela no tratamento do tema. Como o Brasil possui histórico de taxar as vendas externas de alguns produtos, já se sabe quais são as consequências de tal política e as distorções geradas. No caso do tabaco, o Brasil foi questionado pelo Uruguai e acabou retirando a medida. Manteve apenas a taxa sobre cigarros. No caso da castanha de caju e o atual couro *wet blue*, os resultados não são claros em relação aos objetivos pretendidos (proteger o setor processador de forma efetiva, penalizar minimamente o setor produtor). No estudo das possibilidades aventadas para se taxar a soja em grão, o minério de ferro, o gado bovino vivo e a sucata de ferro, uma vez sopesadas as vantagens e desvantagens, não ficaria claro se a medida geraria mais benefícios que custos em termos dos setores envolvidos (produtores primários, indústria, exportadores, governo). Em alguns casos, como o setor esmagador de soja, há preferência por medidas internas, como melhor tratamento fiscal e redução dos custos domésticos (como frete), em detrimento das medidas de fronteira. Por essas razões, o governo tem-se inclinado pela não aplicação do imposto.

Consultado a respeito, o ex-secretário do Comércio Exterior do MDIC, Welber Barral, afirmou que o Brasil poderia implementar uma política de aplicação de impostos sobre as exportações, desde que cumpridas quatro condições: *i)* definir o objetivo de política industrial específico que se pretende e estabelecer que setor que se visa a ajudar a desenvolver; *ii)* determinar que o recurso arrecadado reverta para a cadeia que se visa beneficiar; *iii)* assegurar-se que o Brasil, no caso em

pauta, seja formador de preços no mercado internacional, caso contrário os custos são internalizados; e *iv*) garantir que a medida seja temporária, para coibir o efeito distorcivo.

Para Barral, os pleitos de aplicação de restrição às exportações, notadamente o imposto, devem ser analisados de forma *ad hoc*, na medida em que há muitos elementos em jogo, que variam conforme o caso em questão. Citou, como exemplo, o caso das exportações de boi em pé para a Venezuela. Trata-se, segundo Barral, de um caso muito particular, em que o imposto, se aplicado, beneficiaria apenas uma empresa, a JBS. A Venezuela, por outro lado, busca desenvolver sua indústria frigorífica e não possui rebanho bovino. Importa o animal praticamente ao preço da carne resfriada. Observou que os frigoríficos no Pará sofrem, mas são em número pouco significativo. No caso do couro *wet blue*, segundo Barral, criou-se uma distorção séria, difícil de ser corrigida.

O atual SECEX, Daniel Godinho, por sua vez, avalia que é necessário tratar o tema com cautela. Em primeiro lugar, é possível que a aplicação do imposto sobre a exportação gere muita distorção na cadeia produtiva. Em segundo lugar, é muito difícil acertar a dose, determinar a alíquota que deveria incidir na exportação. Por fim, há outros mecanismos à disposição para ajudar a indústria, que devem ser sempre cotejados com a opção do imposto sobre a exportação. Salientou que o governo tem o dever de estudar os pleitos apresentados pelo setor privado que, via de regra, envolvem mais de um ministério. Por fim, ressaltou que se trata de uma ferramenta que eventualmente pode ser acionada, a depender das várias circunstâncias e do contexto do comércio internacional.

Conclusão

O Brasil é importante exportador de produtos agropecuários e de matérias-primas em geral. A balança comercial brasileira tem dependido basicamente desse setor para exibir os sucessivos *superavits* dos últimos anos. Nessa condição, o país tem defendido, nos foros internacionais, principalmente na OMC, a progressiva liberalização do comércio de produtos agrícolas, um dos setores mais protegidos no universo de bens comercializados. A proteção, como se sabe, ocorre não somente em nível tarifário, mas se estende a uma rede de subsídios domésticos destinados a manter “competitiva” a atividade agropecuária em muitos países que, em alguns casos, criam excedentes que são escoados no mercado internacional com a ajuda dos subsídios à exportação. Esse sistema generalizado de apoio e proteção deverá ser gradualmente desmantelado, caso se verifique algum progresso futuro na Rodada de Negociações de Doha.

Além disso, o país é fundador do GATT 1947 e tem participado ativamente de quase todas as rodadas de negociação do GATT e, posteriormente, da OMC. É de interesse do Brasil ver um Sistema Multilateral do Comércio forte, com regras claras e ao qual se possa recorrer em caso de evidência de concorrência desleal de comércio.

Na ausência da OMC e das regras multilaterais sobre comércio internacional, as disputas se dariam em uma arena muito desigual, em condições de forte assimetria, mesmo para países médios como o Brasil. A eleição do embaixador Roberto Azevêdo para a Direção-Geral da OMC apenas confirma a confiança e crença do Brasil no Sistema Multilateral do Comércio. Este, com efeito, deveria ser fortalecido, para assegurar a igualdade de condições (*level playing field*) no jogo difícil do comércio internacional, o qual envolve, frequentemente, somas vultosas de dinheiro.

O recurso às restrições às exportações, em caso de necessidade ou de implementação de política industrial, deve ser visto principalmente à luz do contexto acima. Onde estão os interesses do Brasil em termos de política externa? Quais seriam as vantagens de se buscar interpretação favorável na OMC para a utilização desse recurso? Em caso de se escolher essa política, que discurso o Brasil deveria adotar, na OMC, para facilitar suas exportações de matérias-primas e promover o desenvolvimento de sua indústria?

Como se vê no capítulo 3, alguns países importadores líquidos de alimentos, como Japão, Coreia do Sul e Suíça, são justamente aqueles que mais protegem sua agricultura e pecuária. Para tanto, costumam recorrer ao argumento de que se trata de tema de segurança nacional, que a agricultura é atividade econômica básica e que a população não pode prescindir de alimentos para viver. Em contraposição, o Brasil, aliado a outros países com interesse ofensivo em agricultura, tem buscado, ao longo dos anos, contra-arrestar essas ideias ao demonstrar que é um fornecedor confiável de alimentos e que os consumidores japoneses, coreanos e suíços deveriam privilegiar preço e qualidade, base do comércio internacional. A imposição de barreiras às exportações, seja de alimentos, seja de minérios – na forma de embargos, quotas ou impostos – atuaria na direção contrária a essa postura defendida pelo Brasil e acabaria minando a força e coerência dos argumentos levantados em prol da liberalização do comércio de produtos agrícolas. Logo, não

seria de interesse sistêmico do Brasil apoiar o recurso às restrições às exportações no âmbito da OMC.

No entanto, como abordado nos capítulos 3 e 5, há grande número de países em desenvolvimento, como Índia, Indonésia, China e Argentina, que aplicam restrições às exportações, por diferentes razões, sobretudo impostos sobre as vendas externas. São países com uma composição político-social diferente do Brasil e que, a exemplo da Índia, contam com argumentos mais persuasivos (como a segurança alimentar) para aplicar essas restrições, de alguma forma. Entretanto, trata-se de aliados do Brasil, que têm atuado conjuntamente com a delegação brasileira nos foros internacionais, em particular na OMC, integrando o G20 comercial. A Argentina, por sua vez, é o principal parceiro do país na América do Sul e mantém relação estreita por conta do MERCOSUL e dos projetos no Continente.

Por essa razão, o Brasil tem mantido posição sistêmica no sentido de preservar a atual flexibilidade conferida pelas regras da OMC (artigos XI, XIII, XX e 12 do Acordo sobre Agricultura) para a utilização das restrições às exportações. Essa posição deveria ser preservada e mantida, não apenas porque ajuda o país em sua relação com outros países em desenvolvimento, mas também porque essas flexibilidades – que, diga-se de passagem, nunca foram realmente “testadas” no contencioso sobre matérias-primas contra a China – poderiam vir a constituir eventual “moeda de troca” em futuras barganhas no âmbito das negociações comerciais multilaterais. Conforme sugerido por Tim Josling e outros autores, na medida em que as restrições às exportações tornam-se cada vez mais incômodas, para os países importadores, elas, ao mesmo tempo, tornam-se mais “valiosas”, podendo constituir interessante objeto de troca na busca pela redução das medidas protecionistas na agricultura.

Ainda no cenário internacional, não se deveria perder de vista, tampouco, as dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento, importadores líquidos de alimentos. O acordo alcançado no âmbito do G20 financeiro, por iniciativa da França, como visto no capítulo 4,

foi um marco nesse sentido. Na condição de importante exportador de produtos agropecuários, o Brasil não deveria descuidar da relação especial com esses países, muitos deles situados em regiões de grande importância estratégica para o país. A política externa brasileira para a África e América do Sul, que envolve, em muitos casos, a cooperação na área de produção agrícola, apenas reforça essa preocupação.

No âmbito regional, especialmente no MERCOSUL, o uso sistemático pela Argentina de restrições às exportações, sobretudo impostos, constitui uma séria dificuldade para o Brasil, na medida em que destoa da política perseguida pelos demais países e gera atritos na relação bilateral. Contribui negativamente para o objetivo de coordenação macroeconômica previsto no Tratado de Assunção e acaba alimentando tensões no âmbito do bloco. Internamente, há fortes questionamentos políticos e econômicos na Argentina quanto à eficácia desse instrumento. Salvo o setor sojeiro, sobretudo de óleo, não há evidências concretas (exceto fiscais) acerca dos eventuais benefícios para o setor industrial. Ao contrário, verificou-se uma redução da produção e exportação de carne bovina, da área plantada de trigo (os moinhos tampouco se modernizaram) e da produção de petróleo e gás natural.

Finalmente, do lado do governo brasileiro, não parece haver maior interesse em perseguir política de restrições às exportações. Há consenso sobre as dificuldades para se levar à frente tal política (dadas as divergências entre os vários setores envolvidos) e dúvidas sobre sua real eficácia. No caso de se aplicar impostos sobre as exportações, nenhuma das possibilidades estudadas (soja, minério de ferro, boi vivo) prosperaram. Além das dificuldades intrínsecas de tais medidas – não prejudicar demasiadamente o setor produtor e exportador, reverter os recursos arrecadados para o setor objeto do imposto, definir o patamar da alíquota apropriado – não há clareza quanto à sua real eficácia. O melhor seria continuar com a política atual, de recurso a outros instrumentos, como aplicação de *royalties*, desconto no ICMS no setor processador

ou a política industrial implementada pelo governo Dilma chamada de “Plano Brasil Maior”.

A aplicação de impostos sobre as exportações de matérias-primas deveria ser considerada apenas como um último recurso. Ainda assim, caso implementada, deveria estar associada às quatro condições enumeradas pelo professor Barral: *i)* definir objetivo de política industrial específico; *ii)* ser temporária para coibir o efeito distorcivo; *iii)* reverter o recurso arrecadado para a cadeia que se visa beneficiar; e *iv)* ter *market power* no âmbito do comércio internacional do produto objeto da medida. No entanto, caso o cenário do comércio internacional de matérias-primas venha a transformar-se profundamente, o país deveria reavaliar sua posição à luz das novas implicações decorrentes. Valeria, nesse caso, manter essa possibilidade à disposição.





REFERÊNCIAS



I – Livros e artigos

ANANIA, Giovanni. *Agricultural Export Restrictions and the WTO*. International Centre for Trade and Sustainable Development – ICTSD. Paper no. 50. Genebra, novembro 2013.

BARONCINI, Elisa. An impossible relationship? Article XX GATT and China's accession protocol in the China-Raw Materials case. *Biores/ICTSD*, Genebra, v. 6, n. 1, maio de 2012.

BARRAL, Welber e BOHRER, Carolina. *A OMC e o comércio de commodities no século XXI – impactos e perspectivas para a América Latina e Caribe*. Brasília, 2012.

BARRAL, Welber. *De Bretton Woods a Seattle*. In: O Brasil e a OMC. Florianópolis: Editora Diploma Legal, 2000.

BOSCH, Roberto. *Los derechos de exportación. Non-paper*. Buenos Aires, 2011.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise – a última economia no último quarto do século*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CASTRO, Lucio e DÍAZ FRERS, Luciana. *Aportes Técnicos para la discusión legislativa sobre las retenciones*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – CIPPEC, n. 51, Buenos Aires, junho de 2008.

CICOWIEZ, Martín; ALEJO, Javier; DI GRESIA, Luciano; OLIVIERI, Sergio e PACHECO, Ana. *Export Taxes, World Prices, and Poverty in Argentina: A Dynamic CGE-Microsimulation Analysis*. Poverty & Economic Policy Research Network, setembro 2010.

CROSBY, Daniel. *WTO Legal Status and Evolving Practice of Export Taxes*. ICTSD. Bridges, v. 12, n. 5, novembro 2008.

CREMONINI, Larissa Serrat de Oliveira. *Imposto de exportação*. Jus Navigandi. Teresina, ano 10, n. 643, abril 2005.

CUELLO, Raúl E. *Las retenciones a las exportaciones: un mal instrumento de política económica*. Buenos Aires, abril 2008.

FERRARI, A. Etcheberry. Origen y evolución de las retenciones. *Revista Lationamericana de Temas Internacionales*, Buenos Aires, n. 49, 2009.

FERRARI, A. Etcheberry e RAYMONDA, Rafael M. *Qué son las retenciones y quiénes las cobran*. Buenos Aires: Editora Letra Gamma, 2008.

GAJATE, Rita M. MERCOSUR y retenciones a las exportaciones, algunas consideraciones acerca de los pronunciamientos jurisprudenciales relacionados. *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, Buenos Aires, ano L, n. 69, abril 2008.

GILBERT, Christopher. *Food Reserves in Developing Countries*. ICTSC. Issue Paper n. 37. Genebra, julho 2013.

HARROD, Roy F. *The life of John Maynard Keynes*. Editora Harcourt Brace. Nova York: Editora Harcourt Brace, 1951.

HOEKMAN, Bernard e KOSTECKI, Michel. *The Political Economy of the World Trading System – From GATT to WTO*. Oxford, Oxford University Press, 1997.

HUMPHREY, M.; SACHS, J.; STIGLITZ, J.E. *Escaping the Resource Curse*. Nova York: Columbia University Press, 2007.

IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. *The Genesis of the GATT*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

JACKSON, John H. *The World Trading System*. Londres: The MIT Press Cambridge, 1997.

JOSLING, Tim e MITRA, Siddhartha. *Agricultural Export Restrictions: Welfare Implications and Trade Disciplines*. International Food & Agricultural Trade Policy Council. Position Paper. EUA, 2009.

KORINEC, J. Mineral Resource Trade in Chile: a Contribution to Development and Policy Implications. *OECD Trade Policy Paper*, n. 145. OCDE, 2013.

KORINEC, J. *Export Restrictions on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade and Global Supply*. Capítulo 4. OCDE, The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials. Paris, 2010.

LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional*. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1998.

LINDEMBERG SETTE, Luiz Paulo. *A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra – Estudo Introdutório. Parte I: 1945-1964*. Cadernos do IPRI. Brasília, novembro 1994.

MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo; BELLMAN, Christophe; RODRIGUEZ, Miguel M. *The Future of the WTO: Confronting the Challenges*. ICTSD. Genebra, 2012.

PERRONE, Nicolás M. La inversión extranjera en agricultura y los altos precios de los productos primarios: un aporte para comprender el actual desafío del MERCOSUR. *Revista Integración y Comercio*. Buenos Aires, n. 35, dezembro 2012.

PIERMARTINI, Roberta, ERSD. *The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities*. World Trade Organization. Genebra, 2004.

PIÑEIRO, Martín; BIANCHI, Eduardo. América Latina y las Exportaciones de Recursos Naturales Agrícolas. *Revista Integración y Comercio*, Buenos Aires, n. 35, dezembro 2012.

PORTO, Alberto. *Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones (retenciones)*. Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina. Buenos Aires, novembro 2009.

PORTO, Alberto. *Los derechos de exportación y las restricciones cuatitativas*. Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina. Buenos Aires, novembro 2007.

RIOS, Sandra P.; ARAUJO, José T.; FONTES, Julia C. Restrições às exportações em setores intensivos em recursos naturais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. FUNCEX, Rio de Janeiro, n. 114, janeiro/março 2013.

RUTA, Michelle; VENABLES, Anthony. La política comercial en materia de recursos naturales: Qué cuestiones se plantean? *Revista Integración y Comercio*, Buenos Aires, n. 35, dezembro 2012.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. *A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra Estudo Introdutório – Parte II: 1964-1990*. Cadernos do IPRI. Brasília, novembro 1994.

TANGERMAN, Stefan. *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility*. ICTSD, Issue Paper n. 33. Genebra, junho 2011.

THORSTENSEN, Vera. *OMC – As regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio*. Aduaneiras Informação Sem Fronteiras. São Paulo, 1999.

VALDÉS, Alberto; FOSTER, William. *Net Food-Importing Developing Countries – Who they are, and policy options for global price volatility*. ICTSD. Issue Paper n. 43. Genebra, 2012.

II – Documentos de organizações internacionais

BANCO MUNDIAL. *China 2030, Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D.C., 2013.

CEPAL. *Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe 2009-2010: crise originada no centro e recuperação impulsionada pelas economias emergentes*. Santiago, 2010.

FAO. *World Agriculture Towards 2030/2050. The 2012 Revision*. Disponível em: <www.fao.org/economic/esa>.

GLOBAL TRADE ALERT. *Not Just Victims – Latin America and Crisis-Era Protectionism. The 13th GTA Report*. Editado por Simon J. Evenett. 2013.

OCDE. *The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials*. OECD Trade Policy Studies. Paris, 2010.

OCDE. *The Steelmaking industry*. Documento DSTI/SU/SC(2012)1/FINAL. Paris, 2012.

OMC. *World Trade Report 2010. Trade in natural resources*. Genebra, 2010.

III – Textos Legais

Acordos de Complementação Econômica na ALADI (ACEs) – ACE 35 (MERCOSUL-Chile), ACE 36 (MERCOSUL-Bolívia) e ACE 58 (MERCOSUL-Peru).

G20 – G20 Ministerial Declaration – Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture. Paris, junho 2011.

MERCOSUL – Legislação & Textos Básicos – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. 3ª Edição. Ministério das Relações Exteriores. 2000.

NAFTA – North American Free Trade Agreement – Texto legal

OMC – The Results of the Uruguay Round of Multilateral Negotiations – The Legal Texts. Lausanne, 1994.

OMC – Bali Ministerial Declaration. Bali, 7 de dezembro de 2013.

OMC – Doha Ministerial Declaration. Doha, 2001.

OPEP – Estatuto.

IV – Legislação

Decreto-Lei nº 1.578, de 11/10/1977

Decreto-Lei nº 2.876, de 14/12/1998

Decreto-Lei nº 3.646, de 30/10/2000

Resolução nº 17, de 6/6/2001

Resolução nº 88, de 14/12/2010

Projeto de Lei sobre o novo Código de Mineração – EMI nº 00025/2013
MME AGU MF MP

V – Tese de CAE – XVIII Curso de Altos Estudos

Embaixador Antonino Lisboa Mena Gonçalves. *O Sistema Brasileiro de Controle das Exportações de Material de Emprego Militar. Origem, evolução e reflexões sobre possíveis aperfeiçoamentos.* IRBr. 1989.

VI – Documentos oficiais do Governo brasileiro

Telegramas

Embaixada do Brasil em Buenos Aires:

Telegramas 2274/2007, 485/2008, 1080/2008, 1390/2008, 499/2009, 2173/2009, 1155/2011 e 2118/2012

Embaixada do Brasil em Pequim:

Telegramas 145/2012 e 1062/2012

Embaixada do Brasil em Paris:

Telegramas 1497/2010, 484/2012, 870/2012, 883/2012, 943/2012 e 1673/2012 e Desptels 228/2011 e 146/2012

Delegação do Brasil junto à Comissão Europeia (BRASEUROPA):

Telegrama 1053/2012

Delegação do Brasil junto à OMC (DELBRASOMC):

Desptels 479/2010, 762/2010, 317/2011, 464/2011 e 31/2011

Telegramas 2120/2010, 211/2012, 241/2012, 1038/2012 e 263/2013

Notas Técnicas

Nota Técnica SRI/DAC nº 20/2012 do MAPA (bovinos em pé)

GT de Avaliação da Incidência do Imposto de Exportação sobre Armas e Munições – Relatório Final. CAMEX (confidencial).

Atas da CAMEX

V Reunião de Ministros da CAMEX – 22/5/2001

XXI Reunião de Ministros da CAMEX – 17/12/2002

XXVII Reunião de Ministros da CAMEX – 20/10/2003

XXVIII Reunião de Ministros da CAMEX – 17/12/2003

XXXIV Reunião de Ministros da CAMEX – 25/11/2004

XXXV Reunião de Ministros da CAMEX – 13/12/2004

XLIII Reunião de Ministros da CAMEX – 6/12/2005

XLIV Reunião de Ministros da CAMEX – 22/2/2006

XLIX Reunião de Ministros da CAMEX – 22/11/2006

LVI Reunião de Ministros da CAMEX – 29/1/2008

LVIII Reunião de Ministros da CAMEX – 3/7/2008

LXII Reunião de Ministros da CAMEX – 5/2/2009

LXIII Reunião de Ministros da CAMEX – 24/3/2009

LXXVIII Reunião de Ministros da CAMEX – 14/12/2010

88ª Reunião de Ministros da CAMEX – 11/06/2012

91ª Reunião de Ministros da CAMEX – 13/11/2012

93ª Reunião de Ministros da CAMEX – 5/2/2013

Documentos oficiais da OMC

Acesso

WT/ACC/SAU/61, WT/ACC/MNG/9, WT/ACC/CHN/49, WT/ACC/
RUS/70

Negociações multilaterais

G/AG/NG/W/15, G/AG/NG/W/94, G/AG/NG/W/91, G/AG/NG/W/93
e TN/AG/W/Rev. 4

Acordos regionais

WT/REG185/3 e WT/REG230/2

TPRs

WT/TPR/S/249/Rev.1, WT/TPR/S/261/Rev.2, WT/TPR/S/278, WT/
TPR/S/255/Rev.1, WT/TPR/S/193/Rev.1, WT/TPR/S/230/Rev.1,
WT/TPR/S/176 e WT/TPR/S/277

China

Protocolo de Acesso (WT/L/432), *China – Measures Related to the
Exportation of Various Raw Materials*

Report of the Panel (WT/DS/394/R), *China – Measures Related to
the Exportation of Various Raw Materials*

Report of the Appellate Body (WT/DS394/AB/R)

Oral Statement of Brazil – Genebra, 27/2/2013 (caso sobre terras-
-raras)

Third Party Oral Statement of Brazil – Genebra, 1º/9/2010 (matérias-
-primas)

Oral Statement of Brazil – Genebra, 7/11/2011 (matérias-primas)

Third-Participant Submission of Brazil – Genebra, 29/9/2011
(matérias-primas)

Third-Participant Submission of Brazil – Genebra, 17/1/2013 (terras-
-raras)

Pareceres

Associação Brasileira dos Exportadores de Gado. *Considerações sobre as Exportações de Bovinos Vivos no Brasil*. São Paulo, fevereiro 2012.

Barral Mjorge Consultores e Associados. *O Comércio Exterior de Sucata e o Pleito de Imposição de Imposto de Exportação*. Brasília, janeiro 2013.

Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil (CICB). *Exportações Brasileiras de Couros e Peles*. São Paulo, novembro 2013.

Instituto Nacional das Empresas de Sucata de Ferro e Aço (INESFA). *Estudo Setorial Sucata Ferrosa no Brasil*. São Paulo, 2012

VII – Entrevistas

Licenciado Dante Sica – Diretor da Consultoria ABECEB.COM na Argentina

Professor Welber Barral – Presidente da Consultoria Barral Mjorge, ex-Secretário de Comércio Exterior do MDIC

Secretário de Comércio Exterior do MDIC Daniel Godinho

Secretário-Geral da ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais) Fábio Trigueirinho

Presidente da Holding JBS Joesley Batista

VIII – Periódicos

Câmara de Notícias

“Minas e Energia rejeita criação de imposto sobre exportação de ferro”
(18/6/2012)

“Projeto fixa em 10% imposto sobre exportação de minério de ferro” (11/2/2010)

Valor Econômico

“Terras-raras, política industrial e o caso China” (1º/11/2011)

“Cadeia produtiva de soja terá nova tributação” (22/3/2013)

“UE quer acordo com o Brasil para enfrentar os chineses” (8/10/2013)

“Relator altera projeto governista e define royalties da mineração” (5/11/2013)

“Empresas farão estudos de viabilidade para as concessões de ferrovias” (29/11/2013)

Folha de S. Paulo

“A caminho do fracasso”. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (3/6/2013)

La Nación

“El carácter de las retenciones”. FIGUERAS, Ernesto (15/8/2009)

“Giro del Gobierno: otorga grandes beneficios en petróleo para atraer a Chevron” (16/7/2013)

Financial Times

“WTO ruling sees US and EU win in China export dispute” (6/7/2011)



Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz - perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica, 2ª edição (2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

- 103. Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
- 104. Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
- 105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
- 106. Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
- 107. Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
- 108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
- 109. Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
- 110. Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
- 111. Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)
- 112. Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
- 113. Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

- 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
- 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
- 116. Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
- 117. Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
- 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira - Sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
- 119. Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral - Reflexões para a política externa brasileira (2015)
- 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: Gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
- 121. Arthur H. V. Nogueira**
Kôssovo: Província ou país? (2015)
- 122. Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: Estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
- 123. Flavio Goldman**
Exposições Universais e Diplomacia Pública (2016)
- 123. Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de Cultura como instrumento de diplomacia (2016)

124. Mario Vilalva

África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)





Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)