

*Textos Cindes N°34*

## **Restrições às exportações em setores intensivos em recursos naturais**

José Tavares de Araujo Jr.\*  
Sandra Polónia Rios\*  
Julia Cavalcante Fontes\*\*

Setembro de 2012

\*Diretores do Cindes.

\*\*Pesquisadora do Cindes.

---



## 1. Introdução

O ciclo de aumento dos preços internacionais *das commodities*, particularmente dos produtos intensivos em recursos naturais não renováveis, a partir de meados da década passada, trouxe à tona o debate sobre as medidas de política e instrumentos adequados para lidar com os efeitos macro e microeconômicos dessas tendências. A literatura econômica registra uma variedade de estratégias usadas pelos países para enfrentar essa questão: impostos às exportações, restrições quantitativas às vendas externas, quotas para produção doméstica, controle de preços e tributação doméstica sobre consumo e/ou produção. Essas estratégias podem ter objetivos variados: aumentar a arrecadação tributária, alterar os preços relativos, afetar os termos de troca da economia ou beneficiar as etapas da cadeia produtiva que utilizam esses produtos como insumos ou, de modo mais geral, os consumidores domésticos.

A legislação brasileira permite a aplicação de tarifas sobre as exportações com alíquota de 30%, que podem chegar a 150% em casos extraordinários por decisão da CAMEX. Em princípio, essa tributação pode ser aplicada sobre todos os produtos exportados, mas, atualmente, somente três produtos estão sujeitos à taxação: charutos, couros e peles e armas e munições. Apenas no caso dos couros e peles, as taxas de 9% aplicadas sobre o valor exportado para qualquer país parecem ter objetivos de política econômica. Nesse caso, a tributação tem como intenção estimular o aumento do valor agregado produzido no país na cadeia de couro e peles, beneficiando, particularmente, a indústria calçadista doméstica. A tributação sobre exportações de charutos e armas e munições é aplicada apenas às vendas para as Américas Central e do Sul e para o Caribe e está relacionada a objetivos de controle e segurança dos fluxos de comércio.

Além da taxação, a legislação brasileira prevê proibições, restrições e esquemas de licenciamento para mercadorias consideradas sensíveis por força de acordos internacionais de segurança ou de controle ambiental. Em geral, esses produtos encontram-se nos setores de armamentos e munições; materiais e tecnologias que podem levar ao desenvolvimento de armas nucleares no Irã; produtos químicos orgânicos, cujas exportações são proibidas para países não-signatários do Protocolo de Montreal; além de vários tipos de madeiras brutas, que requerem autorização prévia dos órgãos competentes.

O Brasil caracteriza-se por ser um ator relevante no mercado internacional de *commodities* intensivas em recursos naturais e precisa mostrar-se como um fornecedor confiável. Para um país com essas características, a adoção de medidas de restrição de exportações pode ser significativamente contraproducente, ao abalar a confiança dos mercados consumidores sobre a confiabilidade da oferta. Apesar disso, não raro o debate sobre a necessidade de aumentar a agregação

de valor na produção e nas exportações brasileiras traz à tona ideias relacionadas ao controle, restrições e ou tributação das exportações de matérias-primas intensivas em recursos naturais.

A segunda seção desse estudo descreve os instrumentos de restrições de exportações mais comumente utilizados, seus objetivos e impactos para o comércio e eficiência econômica. Na terceira seção, discute-se a compatibilidade das medidas com as regras do sistema multilateral de comércio, as negociações sobre o tema na Rodada Doha e os casos de solução de controvérsias levados recentemente ao mecanismo de solução de controvérsias da Organização Multilateral do Comércio (OMC). Como ilustração da complexidade do desenho de políticas públicas para lidar com a questão da exploração e exportação de recursos naturais, a quarta seção apresenta o processo de formulação da política australiana no setor de recursos naturais. A quinta seção resume as principais conclusões do trabalho.

## **2. Restrições às exportações: instrumentos de política**

Medidas de restrição às exportações podem assumir várias formas e atender a diferentes objetivos de política econômica: aumentar as receitas fiscais, garantir abastecimento interno de determinados produtos considerados essenciais, contribuir no combate à inflação, garantir segurança alimentar e/ou energética, promover o desenvolvimento industrial, proteger os recursos ambientais ou lidar com questões de defesa e segurança – no caso de produtos bélicos ou de uso dual.

Embora esses instrumentos tenham estado na lista de medidas de política comercial usadas por diversos países por muito tempo, o debate sobre custos e benefícios desse tipo de instrumento voltou à tona após o intensivo uso observado em diversos países durante o período 2007-2011 – de *boom* dos preços das commodities nos mercados internacionais.

Nesse período, diversos países exportadores de commodities alimentares impuseram restrições às exportações como forma de mitigar os efeitos dos aumentos de preços internacionais sobre os preços domésticos. Essas medidas exacerbaram ainda mais a volatilidade dos preços internacionais, causando danos graves aos países dependentes de importações de alimentos. Como descrevem Bellmann e Wilke (2012), essas iniciativas levaram o Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, a argumentar que as restrições às exportações representam políticas do tipo *starve-thy-neighbour*, referindo-se aos impactos sobre a fome e a miséria nos países importadores.

Não apenas as commodities agrícolas têm estado sujeitas a restrições às exportações: as exportações de produtos energéticos da Rússia tem sido objeto de variados tipos de restrições e gerado

tensões com a União Europeia; a Índia impôs taxas de exportações sobre o cromo, e a China causou polêmica com suas políticas para terras raras. Embora as medidas para controlar as exportações já façam parte do cardápio de políticas comerciais há muitos anos, parece ter havido nos últimos anos um novo ímpeto no recurso a esse tipo de instrumentos. Entre 2003 e 2009, foram impostas 65 medidas de taxaço sobre importações por membros da OMC. Nos cinco anos anteriores esse número havia sido 39 (UNEP, ITC e ICTSD, 2012). Mais grave é o fato de que agora são os países ricos em recursos naturais, com posição dominante nos mercados internacionais, os principais adeptos desse tipo de medida, trazendo incerteza e insegurança para consumidores de produtos essenciais e/ou estratégicos para as populações dos países importadores.

## 2.1 Principais instrumentos

É importante ressaltar que as restrições às exportações têm impactos diferentes a depender das características dos mercados, dos setores e dos agentes envolvidos. Uma questão essencial é o tamanho e o poder de mercado dos exportadores. Se um país pequeno exportador impõe uma restrição às exportações, o principal efeito tende a se dar no mercado doméstico, enquanto os grandes exportadores têm poder para influenciar os preços nos mercados internacionais. De outro lado, os impactos podem variar muito a depender do mecanismo utilizado (restrições, quotas, proibições, licenciamento, tarifas, preços mínimos, etc.). Para complicar ainda mais a análise, muitas vezes os países adotam mais de um tipo de medida simultaneamente ou substituem uma medida por outra ao longo do tempo. Os instrumentos mais comumente usados para a restrição de exportações são:

### a) *Tarifa de exportação:*

Esse é o instrumento mais usado para a restrição à exportação. A tarifa pode ser do tipo *ad-valorem* – taxa percentual do valor do produto – ou específica – quantia fixa por unidade do produto. Pode ser ainda progressiva, aumentando quando os preços sobem no mercado internacional e diminuindo com a queda dos preços. O efeito de uma tarifa de exportação é a redução do preço doméstico do bem tarifado, aumento do preço no mercado internacional e redução do comércio. Isso ocorre devido ao ajuste da oferta até o ponto em que os produtores são indiferentes entre exportar ou comercializar o produto no mercado doméstico.

### b) *Embargos:*

São geralmente aplicados a commodities e produtos derivados de espécies ameaçadas ou de fontes não renováveis. Mas alguns países adotam proibições de exportar com objetivos de controlar os preços. Não é um instrumento sustentável no longo prazo como instrumento de política e pode incentivar a prática de contrabando.

**c) *Regulação da exportação:***

Esse tipo de instrumento assume a forma de quotas – as quais delimitam o volume máximo do produto a ser exportado – e/ou licenças – que condicionam as exportações ao atendimento a determinada exigência dos importadores ou da regulamentação doméstica.

**d) *Exportações supervisionadas:***

Mecanismo misto, que tem como finalidade garantir uma oferta adequada de determinado bem a um preço razoável. Instrumento aplicado, em geral, a commodities.

Apesar de proibir a restrição quantitativa às exportações, a OMC não proíbe o uso nem determina limites para a aplicação das tarifas de exportação, com algumas exceções. Este mecanismo, amplamente utilizado pelos países exportadores de commodities integrantes da OMC, é mais fácil de ser administrado e mais transparente do que os demais, além de representar uma fonte de receita para os governos.

## **2.2 *Tarifas de exportação: os prós e contras***

Esta seção<sup>1</sup> resume os principais impactos resultantes da imposição de tarifas de exportação nos setores de recursos naturais. Uma tarifa de exportação é capaz de aumentar o preço do bem tarifado no país importador, reduzir o preço no mercado doméstico e contrair o volume das exportações. Esse mecanismo se dá através do ajuste da oferta do bem até o ponto em que os produtores do país exportador são indiferentes entre ofertar o bem no mercado doméstico ou no mercado internacional.

No país exportador, os ganhos de bem estar são observados pelos consumidores – através da redução do preço do produto – e pelo governo – através do aumento da receita com a tarifa. Já os produtores têm perda de bem estar, uma vez que se torna mais custoso ofertar o bem no mercado internacional. O ganho líquido de bem estar no país exportador dependerá da sua capacidade de alterar os preços internacionais do bem.

Por outro lado, no país importador, a oferta do bem tributado tende a aumentar, tanto devido ao aumento do preço do bem no mercado doméstico quanto para compensar a redução da oferta do país exportador. O aumento da produção do bem no país importador, no entanto, provoca uma queda de bem estar, uma vez que os consumidores passam a consumir o produto local a um preço mais alto do que o observado no país exportador. Dessa forma, o impacto no bem estar do país importador será sempre negativo no caso da imposição de tarifas de exportação. A imposição de tarifas de exportação,

---

<sup>1</sup> Essa seção baseia-se em Piermartini, R. (2004).

portanto, é uma política comercial do tipo “*beggar-thy-neighbour*”, que prejudica o país importador e implica em perda de eficiência da produção do bem tributado.

As tarifas de exportação podem ser usadas para estabilizar o nível de preços, influenciar a alocação de recursos, alterar a distribuição de renda e aumentar a receita fiscal. A seguir, analisamos mais detalhadamente os argumentos em favor da adoção desse tipo de medida.

### ***Melhoria nos termos de troca***

Quando um país detém um monopólio sobre determinada commodity no mercado internacional, a imposição de uma tarifa de exportação sobre o produto tem potencial de melhorar os seus termos de troca. Mais uma vez, o argumento de melhora dos termos de troca só é válido para países com capacidade de influenciar o preço internacional da commodity em questão. Alternativamente, países pequenos e exportadores de determinada commodity podem coordenar suas políticas comerciais a fim de melhorar os termos de troca com relação aos países importadores.

Mas os impactos positivos da tarifa sobre os termos de troca podem não se materializar por vários motivos. Entre eles vale à pena destacar: (i) pode haver estímulos à substituição do bem taxado por outros bens ou tecnologias substitutas; (ii) os países importadores podem retaliar impondo uma tarifa sobre a importação do bem, retendo, portanto, parte dos ganhos de renda que iriam para o país exportador; (iii) é difícil calcular o valor ótimo da tarifa que maximize os ganhos de bem-estar.

No passado, observaram-se diversas iniciativas de países em desenvolvimento produtores de commodities buscando a coordenação de políticas a fim de melhorar seus termos de troca. A maioria desses acordos não foi bem sucedida em termos do resultado esperado, pois muitas vezes esses países tinham dificuldades de manter um elevado grau de conluio por um período extenso de tempo. Muitas dessas iniciativas envolviam limitações quantitativas das exportações em vez de tarifas.

### ***Estabilização de preços***

A instabilidade de preços de uma commodity pode resultar em instabilidade dos rendimentos provenientes da exportação, prejudicando, assim, o bem estar econômico de um país. Tal instabilidade pode afetar decisões de investimentos, resultar em má alocação de recursos e impactar negativamente o desempenho econômico. Para países muito dependentes das exportações de um ou poucos bens, 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 permanentemente as decisões de consumo público.

Para lidar com esses efeitos negativos, os governos poderiam usar diversos instrumentos de política macroeconômica. A imposição de tarifas de exportação sob um cenário de instabilidade de preços, no entanto, é um argumento do tipo *second best*, uma vez que as perdas de receita dos exportadores podem ser contornadas de outras formas a um menor custo – como o desenvolvimento de mercado financeiro mais eficiente, o uso de taxas de câmbio flutuantes e/ou a revisão do sistema tributário – sem, contudo, afetar o bem estar econômico. Mas a tentação de recorrer à tributação das exportações tem sido dominante em diversos países.

O desafio de encontrar um sistema de tributação das exportações que gere o resultado desejado em termos de estabilidade de preços não é, contudo, trivial. É preciso que o regime tributário seja progressivo para atenuar a transmissão de choques externos para os preços domésticos. Mas um sistema progressivo tem impactos bastante elevados sobre a estabilidade da receita tributária dos governos, o que exige alta disciplina fiscal, para poupar em períodos em que os preços estão elevados. Além disso, é necessário que as instituições domésticas sejam suficientemente flexíveis para facilitar a adaptação em períodos de rápida mudança de contexto.

### ***Controle de pressões inflacionárias***

Outro impacto negativo da instabilidade de preços são os riscos de que o aumento do preço internacional de um bem/commodity acarrete pressões inflacionárias domesticamente. As tarifas de exportação, nesse caso, são utilizadas pelos governos para controlar as variações potenciais de preço no país.

A justificativa para o uso de tarifas de exportação para controlar pressões inflacionárias se apoia em três argumentos. Primeiramente, uma tarifa seria capaz de reduzir os preços domésticos da commodity taxada, acomodando parcialmente a pressão externa do preço da mesma. Além disso, no caso das commodities, a redução do preço relativo implicaria em redução dos custos para as indústrias manufatureiras que utilizam a commodity tarifada como insumo. Isso acabaria por reduzir o preço final dos bens manufaturados<sup>2</sup>. Por fim, ao reduzir a renda dos exportadores no curto prazo, a imposição da tarifa de exportação causaria um efeito adverso no consumo interno, amenizando os impactos do aumento dos preços internacionais no mercado interno.

Os impactos da imposição de tarifas de exportação, no entanto, podem desestimular a produção da commodity tributada no longo prazo e, dessa forma, reduzir a oferta, o que implicaria em um aumento do preço da commodity no mercado interno, *ceteris paribus*. Na prática, os efeitos das

---

<sup>2</sup> Os impactos nos preços dos bens manufaturados que utilizam a commodity tarifada, no entanto, dependem da estrutura de mercado: quanto mais concentrada for a indústria, menor será o repasse dos preços dos insumos para o preço final do bem manufaturado.

tarifas de exportação para controlar pressões inflacionárias dependem, em grande medida, da estrutura do mercado interno e da sua capacidade de responder a variações de preços.

### ***Fonte de receita governamental***

Países com um sistema tributário pouco desenvolvido e que defendem o uso de tarifas de exportação veem nesse instrumento de política comercial uma fonte mais simples de receita governamental. O argumento utilizado para defender a tributação de commodities é o de que uma tarifa de exportação é um instrumento mais eficiente e transparente do que outras formas de taxaço, uma vez conhecido seu preço no mercado internacional. Em países com uma estrutura produtiva de determinada commodity muito pulverizada, esse tipo de tributo seria preferível à taxaço sobre a renda e à propriedade, por exemplo.

No entanto, o uso de taxas de exportação para aumentar a receita governamental merece algumas ressalvas. Primeiramente, a aplicação de tarifas de exportação também pode enfrentar problemas administrativos, além de não ser uma fonte sustentável de receita para o governo. Por ser a tarifa baseada no mercado internacional, as flutuações de preços, de quantidade exportada e variações cambiais podem contribuir para a instabilidade desse tipo de arrecadação.

### ***Outros argumentos para o uso de tarifas de exportação***

Outros três argumentos utilizados por governos para impor uma tarifa de exportação a uma commodity são: proteção à indústria nascente, retaliação no comércio internacional e combate a pobreza.

O argumento da indústria nascente é utilizado pelos governos para o uso de instrumentos de política comercial, em geral, quando se trata de um setor primário. Acredita-se que países exportadores de commodities se deparam com taxas de crescimento inferiores às dos países especializados em setores com maior valor agregado devido ao maior dinamismo destes com relação aos primeiros. A imposição de uma tarifa de exportação sobre produtos primários usados como insumo em determinada indústria manufatureira é uma forma de subsidiar ou proteger uma indústria nascente e poderia contribuir para a geração de vantagens comparativas naquela indústria<sup>3</sup>.

Os argumentos contrários ao uso desse instrumento, no entanto, se assemelham às críticas aos demais apresentados anteriormente. Com relação à produtividade, o uso de subsídios seria uma argumentação *first-best*, enquanto o uso de um instrumento protecionista seria *second-best*. O uso de tarifas de exportação tem ainda o potencial de causar efeitos distributivos adversos, piorar os termos

---

<sup>3</sup> Esse é o objetivo da taxaço sobre couros e peles imposta pelo governo brasileiro no início da década passada, embora dificilmente a indústria calçadista possa se qualificar como indústria nascente no Brasil.



de troca do país caso os mercados afetados pelos preços da commodity taxada funcionem em competição imperfeita e, em particular, pode causar impactos ambientais adversos.

O uso de tarifas de exportação pode também ser usado como retaliação à escalada tarifária – emprego de tarifas de importação de acordo com o grau de processamento de um produto. A escalada tarifária em um país desenvolvido tem potencial de prejudicar o desenvolvimento industrial do país em desenvolvimento do qual importa os produtos manufaturados e, em última instância, torna a economia deste país mais dependente da indústria primária. O uso desse instrumento, no entanto, é considerado um argumento *second-best*, pois tem potencial de causar distorções – semelhantes às discutidas para o caso da indústria nascente. Alternativamente, um argumento *first-best* seria a negociação para a remoção da escalada tarifária por parte dos parceiros comerciais.

Por fim, outro argumento utilizado por alguns governos para impor tarifas de exportação é reduzir a pobreza. Assim como qualquer outra intervenção governamental a fim de mitigar a causa, no entanto, o uso de tarifa de exportação é capaz de favorecer determinados segmentos da sociedade, mas desfavorecer outros. O sucesso da tarifa de exportação como instrumento de mitigação da pobreza depende em certa medida de qual classe detém o fator utilizado de forma intensiva na produção do bem tributado, da fatia dos gastos orçamentários dedicados à commodity em questão e de como o governo redistribui a receita obtida através da tarifa para a população. Além disso, a redução do preço relativo do bem pode ser total ou parcialmente compensada pela queda dos salários reais na economia.

### 2.3 *A especificidade do setor de mineração*

O setor de mineração tem características especiais que o distinguem de outros setores intensivos em recursos naturais: a distribuição geográfica da disponibilidade dos recursos é muito desigual – o que significa que poucos países dominam a oferta de vários produtos; as fontes dos recursos são imóveis – portanto, não há espaço para políticas de realocação da produção; os recursos são finitos e, portanto, há vasto campo para ganhos extraordinários de renda e conflitos em torno da distribuição das rendas geradas pelas atividades extrativas.

Além das características descritas acima, deve-se levar em consideração que: (i) os preços dos produtos minerais são normalmente determinados em bolsas internacionais e mercados futuros de mercadorias; (ii) em muitos países os recursos do subsolo são de propriedade do Estado, e (iii) as incertezas envolvendo instabilidade de preços, questões geológicas e riscos políticos são elevadas. A exploração de recursos minerais se dá frequentemente sob a forma de contratos de longo prazo entre governos e empresas privadas. Além disso, há nesse setor uma forte presença de investimentos

estrangeiros. Os contratos assumem formas variadas, que incluem a prestação de serviços, arranjos de repartição da produção, regimes de royalties e impostos sobre a renda ou sobre os lucros gerados com a exploração do setor.

Um determinante fundamental do retorno de longo prazo nos setor de mineração é o regime tributário que rege os contratos. Os custos afundados nos investimentos para a exploração mineral são significativos e não há a possibilidade de realocização do investimento, caso haja problemas com o projeto. Isso cria, evidentemente, um problema de confiança para o investidor, que teme que uma vez que o investimento seja realizado, o governo seja tentado a aumentar a tributação sobre a atividade. Há ainda os custos e incertezas relacionados à pesquisa geológica, que deve ser conduzida previamente às licitações para concessão de exploração, e aos mecanismos de distribuição das concessões – questões relacionadas à transparência e ao combate à corrupção.

Tudo isso concorre para que a regulação do comércio internacional nesse setor seja muito complexa, tendo ficado em boa medida à margem das regras negociadas na OMC. Cerca de 10% do comércio de produtos minerais é coberto por tarifas de exportação (Ruta e Venables, 2012). Além dos instrumentos de política comercial propriamente ditos, esse setor é fundamentalmente afetado por regras relacionadas aos investimentos estrangeiros, muitas vezes regidos por Acordos de Proteção e Promoção dos Investimentos (APPIs).

### **3. As restrições às exportações na agenda da OMC**

Como afirmam Ruta e Venables, 2010, as regras da OMC foram desenhadas primordialmente para lidar com instrumentos de política comercial relacionados à proteção contra importações e não para a promoção e garantia de exportações. Assim, enquanto as tarifas de importações estão sujeitas a tetos consolidados na OMC, para as tarifas sobre exportações não há limites. O Artigo XI do GATT determina que as exportações não devem sofrer restrições quantitativas – com algumas exceções – mas não define regras para a tributação sobre as exportações. A descrição das exceções é suficientemente ambígua para dar margem a interpretações mais ou menos rigorosas.

Durante a Rodada Uruguai foi criado um Grupo Negociador sobre Produtos Baseados em Recursos Naturais, cujo objetivo era tratar de questões como tarifas, barreiras não-tarifárias e subsídios nesse setor. Houve uma tentativa de incorporar as questões energéticas e as restrições às exportações à agenda do grupo, mas esta não prosperou. Um movimento recente para trazer o tema à tona foi feito pelo Secretariado da OMC em 2010, ao dedicar o número anual do *World Trade Report*

da instituição à discussão da interface entre comércio e recursos naturais.

Embora a imposição de restrições às exportações seja uma prática antiga no comércio internacional, desde meados da década passada ela vem ganhando dimensões mais relevantes e causando fricções entre os membros da OMC. De um lado, medidas vêm sendo tomadas por países que possuem elevado poder de mercado – Rússia, China, Índia, Tailândia, por exemplo; de outro, commodities consideradas estratégicas – arroz (por razões de segurança alimentar), produtos energéticos, diversos minerais e terras raras (por sua importância crucial para determinadas indústrias) – vêm sendo alvo de restrições às exportações.

Como informam Bellmann e Wilkie (2012), o setor de minerais estratégicos tem enfrentado crescentes restrições às exportações e, embora as terras raras sejam o caso mais famoso, há diversos outros casos importantes. Quando um país impõe uma restrição às exportações de um produto mineral em que há poucos fornecedores, a tendência é a migração dos demandantes em busca dos minerais em outros países, deslocando a pressão sobre a oferta e estimulando os demais fornecedores a defender-se adotando medidas similares.

### **3.1 Os casos levados ao Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC**

Recentemente a China foi alvo de duas disputas iniciadas no Mecanismo de Soluções de Controvérsias da OMC: o primeiro por medidas impostas sobre exportações de diversas matérias-primas e o segundo relacionado a medidas aplicadas a terras raras.

#### ***O caso das restrições sobre exportações de matérias-primas***

Em junho de 2009, os EUA abriram contencioso na OMC contra a China a respeito das restrições a exportações de diversos tipos de matérias-primas impostas por esta<sup>4</sup>. A medida teve adesão das Comunidades Europeias e do México em seguida, além de países terceiros (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Índia, Japão, Coreia do Sul, Noruega, Turquia, Arábia Saudita e União Europeia).

A disputa diz respeito a quatro tipos de restrições a exportações impostas pela China: (i) impostos de exportação; (ii) quotas de exportação; (iii) requerimentos de preço mínimo de exportação, e (iv) requerimentos de licenças de exportação. Tais medidas, de acordo com os países envolvidos, violam os artigos VIII – que discorre sobre os limites de taxas e encargos sobre

---

<sup>4</sup> As matérias-primas afetadas são: algumas formas de bauxita, coque, magnésio, manganês, espatoflúor, carboneto de silício, silício metálico, fósforo amarelo e zinco.

exportações e/ou importações –, X – que estabelece exceções gerais às obrigações das partes contratantes e prevê a possibilidade de medidas comerciais por razão de controle ambiental – e XI – que determina a eliminação de qualquer tipo de restrição quantitativa aos bens comercializáveis – do GATT e o Protocolo de Acesso da China à OMC.

As restrições às exportações estabelecidas pela China não só têm potencial de impactar substancialmente a oferta das matérias-primas e aumentar seus preços no mercado mundial, como também garantem à indústria doméstica chinesa maior oferta e preços domésticos mais estáveis.

A China, por sua vez, defendeu algumas de suas medidas com o argumento da conservação dos recursos naturais exauríveis. Para outras matérias-primas também contempladas no contencioso, o país defendeu a imposição de quotas e taxas de exportação sob a argumentação de que estas políticas comerciais seriam capazes de reduzir a poluição no país e, dessa forma, melhorar as condições de saúde da população. A China, no entanto, não foi capaz de comprovar este argumento nem de demonstrar que as demais restrições estavam sendo feitas em conjunto com medidas domésticas de restrição de produção ou consumo, a fim de conservar os recursos exauríveis.

O painel concluiu que os impostos sobre as exportações e o regime de licenciamento de exportação, que restringem a exportação das matérias-primas, eram inconsistentes com as regras da OMC e com os comprometimentos acordados no Protocolo de Acesso da China, dentre os quais a eliminação de taxas de exportação – com algumas exceções – e a eliminação de quotas de exportação.

#### *O caso das restrições sobre exportações de terras raras*

Em março de 2012, os EUA protocolaram queixa contra a China na OMC a respeito às restrições impostas por este país à exportação de vários tipos de terras raras, de tungstênio e molibdênio, ferindo os compromissos estabelecidos pela Organização. No mesmo mês, solicitaram a entrada nas consultas o Japão e a União Europeia, além de diversos países terceiros<sup>5</sup>.

O pedido se refere a uma série de medidas publicadas e não publicadas pela China que impõe as restrições às exportações de determinadas commodities. Assim como no contencioso explanado anteriormente, dentre as restrições incluem-se quotas de exportação, tarifas de exportação, requerimentos de preço mínimo de exportação e requerimentos de licenças de exportação, além de requerimentos e procedimentos adicionais em consonância com a administração de restrições quantitativas. Ao impor tais medidas, a China – que responde por mais de 90% da produção de terras-raras – garantem vantagens aos compradores instalados internamente, em detrimento dos seus parceiros comerciais internacionais.

---

<sup>5</sup> Brasil, Canadá, Colômbia, Índia, Coreia do Sul, Noruega, Omã, Arábia Saudita, Taiwan, Vietnã, Argentina, Austrália, Indonésia, Turquia, Peru.

Os países que entraram com o pedido na OMC alegam que as medidas impostas pela China violam os artigos VII – referente ao valor aduaneiro dos bens comercializáveis entre os países membros – e os artigos VIII, X e XI – expostos anteriormente – do GATT. Além disso, argumenta-se que restrições às exportações violam diversos parágrafos da parte I do Protocolo de Acesso da China à OMC. Da mesma forma que no contencioso de 2009, no entanto, a China respondeu que as medidas não ferem as normas da OMC e são necessárias para a preservação ambiental. O pedido de estabelecimento de um painel para avaliar as medidas foi aceito na OMC.

Em agosto de 2012, a China endureceu as restrições à produção de terras-raras, o que pode provocar o aumento das tensões entre os países envolvidos. As novas medidas envolvem (i) a implementação de uma regulamentação que estabelece níveis mínimos de produção para que as firmas continuem operando, o que pode incentivar a fusão de grandes empresas, mais fáceis de serem monitoradas, e (ii) a limitação de empresas autorizadas a exportar terras-raras<sup>6</sup>.

### **3.2 *Debate atual e tendências nas negociações internacionais***

Embora esses casos sejam recentes, há razões suficientes para se apostar que as políticas de restrições de exportações continuarão sendo alvo de preocupações e fricções no sistema multilateral de comércio nos próximos anos. O crescimento rápido nos países em desenvolvimento continuará pressionando a demanda por alimentos, mas também por matérias primas e produtos energéticos. No caso dos produtos naturais não-renováveis, as questões de exploração e exportação envolvem decisões estratégicas com elevado potencial de conflitos entre fornecedores e consumidores.

Como já mencionado anteriormente, as regras da OMC são ambíguas no que se refere às restrições quantitativas às exportações e omissas em relação à tributação das exportações. Não há, além disso, diferenças setoriais no tratamento dado pela OMC às restrições às exportações. Assim, são tratadas de maneira semelhante matérias-primas não essenciais ou estratégicas – como é o caso dos couros e peles, tributados nas exportações pelo Brasil –; alimentos, que quando sofrem restrições às exportações podem causar insegurança alimentar em países importadores líquidos; produtos minerais, alguns dos quais concentrados em poucos países e essenciais para indústrias de ponta; e, finalmente, produtos energéticos, que podem também causar problemas de insegurança energética para importadores líquidos.

Tendo em vista o potencial conflitivo dessas medidas, é preocupante o vácuo normativo na OMC para disciplinar o seu uso. A Rodada Doha da OMC não incorporou as restrições às exportações

---

<sup>6</sup> Fonte: Jornal Valor Econômico, 09 de agosto de 2012.

entre os temas de sua agenda negociadora, embora países que acederam na última década à organização tenham incluído entre seus compromissos alguns limites ao uso desse tipo de medidas<sup>7</sup>.

A União Europeia é um dos principais consumidores mundiais de matérias-primas e incorporou a questão das restrições às exportações entre as prioridades de sua agenda de negociações comerciais internacionais desde 2008. Além de procurar incluir, sem sucesso, o tema na agenda da Rodada Doha da OMC, o bloco europeu tem procurado incorporar disciplinas nessa área em todas as negociações bilaterais relevantes (e.g. EU-Coreia do Sul; EU-Rússia, como parte das negociações para a acessão deste país à OMC). Suíça e Japão também têm se revelado preocupados com a questão. Estimulada pela demanda de vários de seus membros, a OCDE vem desenvolvendo uma linha de trabalho nessa área, compilando informações e propostas para aprofundar os compromissos internacionais nesse tema.

#### 4. Royalties sobre Mineração: A Experiência Australiana

Em 1º de julho de 2012, entrou em vigor na Austrália o *Minerals Resource Rent Tax* (MRRT), que estabelece uma alíquota de 22,5% sobre os lucros da mineração de ferro e carvão. O MRRT será cobrado anualmente, com base nos rendimentos de cada mina em operação no país. Esta medida foi encaminhada ao parlamento pela Primeira Ministra Julia Gillard em julho de 2010, no âmbito de um dos mais intensos debates políticos nacionais das últimas décadas. A proposta foi aprovada na Câmara de Deputados em novembro de 2011, e ratificada pelo Senado em março de 2012.

Como relatou Smith (2010):

*“The [MRRT] announcement has given rise to a heated debate, if that term appropriately describes a barrage of assertions and counter-assertions degenerating into a largely misleading advertising battle. The premier of Queensland has recently appealed to both the mining industry and the government to ‘put away the baseball bats’ and to engage in serious and sensible discussion. A prerequisite for that is a clear recognition and understanding of the issues.”* (p. 1)

Na mesma linha, Garnaut (2012) observou que:

*“I have many good friends in senior places in the mining industry, and most of them are opposed to the new tax with a passion that has no near comparator in my memory; not even the car industry when it was the home of the great passions and trade*

---

<sup>7</sup> Esse foi um dos elementos importantes no caso do contencioso contra a China por matérias-primas. Uma das alegações foi que o país descumpriu compromissos feitos em seu processo de acessão à OMC.

*liberalization was the public policy issue of the day. I hope my friends can accept my being analytical about the object of great passion.” (p. 3)*

A polêmica sobre o equilíbrio entre equidade e eficiência do regime tributário da mineração na Austrália é antiga, e foi acentuada no passado recente em virtude do crescimento exponencial dos preços de minério de ferro no mercado internacional, que registraram uma elevação de 700% entre 2004 e 2011. Na visão do governo Gillard, os lucros extraordinários desse ramo deveriam ser compartilhados com a população australiana, a quem pertencem, por direito constitucional, os recursos minerais do país. Assim, cabe ao regime tributário assegurar que as firmas mineradoras sejam remuneradas adequadamente pelo trabalho de extrair o minério e vendê-lo no mercado local e/ou internacional, e que a renda excedente seja apropriada pela união. Ademais, neste caso não se trata, a rigor, de um *tributo*, mas de um *royalty* pelo direito de explorar um bem público.<sup>8</sup>

De fato, essas teses já estavam em discussão no país desde 1991, quando a *Productivity Commission* (PC), que então se chamava *Industry Commission* (ver quadro 1), realizou um amplo estudo sobre o setor de mineração na Austrália, dedicando atenção especial ao regime tributário vigente no país naquela época, que era baseado em royalties sobre quantidades extraídas. O estudo mostrou que aquele regime gerava decisões econômicas ineficientes, e que era particularmente injusto nos momentos em que os preços internacionais estivessem crescendo. Após examinar os distintos modelos possíveis de tributação, a PC recomendou uma solução similar à que foi adotada pelo governo Gillard, como veremos a seguir.

Tal como outras economias exportadoras de produtos primários, a australiana foi marcada por uma tendência à apreciação da taxa de câmbio durante a última década. Em consequência, as preocupações com os riscos de doença holandesa e de desindustrialização também se tornaram frequentes na imprensa e nos meios acadêmicos (Banks, 2011; Corden, 2012). Entretanto, ao contrário de outros países, como o Brasil, por exemplo, estes riscos não serviram de pretextos para medidas protecionistas e tentativas de controlar a volatilidade cambial, mas criaram a oportunidade para a adoção de providências importantes para o desenvolvimento da indústria doméstica, sem prejudicar os ganhos de bem estar advindos da apreciação cambial. Visando evitar que a instituição do MRRT elevasse a carga fiscal do país, o governo introduziu, simultaneamente, um corte generalizado dos impostos sobre pequenas e médias empresas.

---

<sup>8</sup> *“The Gillard Government is 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 into the future. These are non-renewable resources which 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.” (Australian Government, 2012, p. 3)*

## Quadro 1

### *As atribuições da Productivity Commission e suas origens*

A Productivity Commission (PC), criada em 1973 sob a denominação de Industries Assistance Commission (IAC), desempenhou um papel central nas reformas econômicas daquele país nas décadas de oitenta e noventa. Desde sua criação, a IAC mudou de nome duas vezes. Em 1990, passou a ser Industry Commission, e adquiriu o título atual em 1998.

A PC é um centro de estudos governamental, dirigido por um conselho de 11 membros nomeados pelo Senado, por um período fixo e renovável, e que não podem ser demitidos pelo Poder Executivo. Suas atribuições principais são as de promover a transparência das políticas públicas e identificar eventuais conflitos entre regulamentos setoriais e o interesse nacional. A PC não tem qualquer função executiva. Seu mandato se restringe à elaboração de relatórios sobre temas em destaque na agenda de política econômica, social e ambiental do país em determinado momento, e divulgá-los em tempo hábil.

A PC surgiu de uma peculiaridade da economia australiana durante a época da substituição de importações, que foi a persistência do debate público sobre custos e benefícios do protecionismo ao longo do século passado. Não por acaso, o conceito de proteção efetiva foi formulado originalmente em 1957 por um economista australiano, Max Corden, no artigo clássico “The Calculation of the Cost of Protection.” Já em 1921, o Parlamento havia criado o Tariff Board, com funções similares àquelas exercidas pela Comissão de Política Aduaneira (CPA) no Brasil entre 1957 e 1990, mas com uma diferença importante, que era a obrigação de divulgar relatórios periódicos sobre as consequências macroeconômicas das barreiras comerciais em vigor no país. O primeiro deles foi o Brigden Report, que apresentou uma análise abrangente da estrutura tarifária da Austrália em 1929, e que inspirou inúmeros estudos acadêmicos nas décadas seguintes, inclusive os de Corden.

Até a década de sessenta, os relatórios do Tariff Board não estimularam qualquer antagonismo às políticas industriais executadas pelo governo. Pelo contrário, o consenso da época era o de que os benefícios gerados pelo crescimento industrial superavam em muito os custos da proteção. A tarifa de importação era percebida como um investimento social cujo valor presente deveria ser confrontado com a expectativa de expansão da economia no futuro próximo (Corden, 1957).

Nos anos setenta, aquele consenso começou a desaparecer. O Tariff Board foi substituído pela IAC, com um mandato mais amplo de promover a transparência das condições de concorrência na economia australiana, indo além da política comercial e passando a incluir qualquer política pública que possa afetar as barreiras à entrada em indústrias locais, elevar os lucros de firmas selecionadas, estimular condutas oportunistas e outras distorções de mercado.

Para promover transparência, a IAC deu início a uma série de estudos com foco em três temas principais: [a] as características do processo de competição nos diferentes setores da economia; [b] a efetividade das políticas públicas vigentes no país em diversas áreas, como ciência e tecnologia, serviços de saúde, meio ambiente, regulação de monopólios naturais, etc.; [c] avaliação de eventuais conflitos entre o interesse nacional e os incentivos seletivos a determinados tipos de atividade. Rapidamente, este último tema se tornou uma das marcas da IAC. Ao invés de estimular controvérsias teóricas sobre a definição de interesse nacional, a Comissão procurava, de forma pragmática, confrontar os ganhos auferidos pelos beneficiários de incentivos seletivos com os impactos gerados em outros segmentos da economia.

Fontes: [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au); Banks e Carmichael (2007); Rattigan (1986); Rattigan, Carmichael e Banks (1989).



#### 4.1 Os regimes alternativos de tributação

O objetivo do estudo realizado pela PC em 1991 foi o de formular uma estratégia de exploração dos recursos minerais australianos que atendesse aos princípios da racionalidade econômica, responsabilidade ambiental e justiça social. Além de sua complexidade técnica, este era um tema impregnado por paixões políticas e ideológicas, dada a importância do setor de mineração na economia nacional, que representa, há várias décadas, cerca de 10% do PIB, mais da metade das exportações de mercadorias, e 20% da formação bruta de capital fixo. Entretanto, seguindo o pragmatismo que costuma caracterizar os trabalhos da Comissão, os propósitos do texto são anunciados da seguinte forma:

*“An underlying thrust of this report is to address the issue of how Australia could sell more mineral resource based products, either as raw materials or in progressively more processed form – while at the same time containing adverse environmental effects associated with these activities within acceptable limits. Success in this endeavor would increase national income and thus the average material living standards of all Australians.”* (PC, 1991, p. XI)

Ao abordar a questão dos regimes tributários aplicáveis à mineração, a PC adota a visão que mais tarde seria defendida pelo governo Gillard, que trata os impostos sobre as atividades desse setor como royalties:

*“Royalties are payments to owners of minerals for the right to exploit them. They should not be regarded as a tax (even though some types of royalties are often referred to as taxes – for example, resource rent taxes). Correctly interpreted, royalties are not an unwarranted impost on miners, but a charge analogous to payments for access to other ‘gifts of nature’ – such as broadcasting license fees for the right to use part of the electromagnetic spectrum or payments for fishing quotas which represent a right to take a certain quantity of fish from a fishery.”* (PC, 1991, p. XXV)

Naquele momento, o regime tributário australiano acompanhava o padrão vigente no resto do mundo, que era o de tributar sobre o volume da produção mineral. A PC observa que este tipo de tributo, quer seja específico ou *advalorem*, gera resultados ineficientes, ao contrário do que ocorre com a tributação sobre a rentabilidade das minas. As figuras 1 e 2 esclarecem as diferenças entre os dois tipos de tributos.

Figura 1

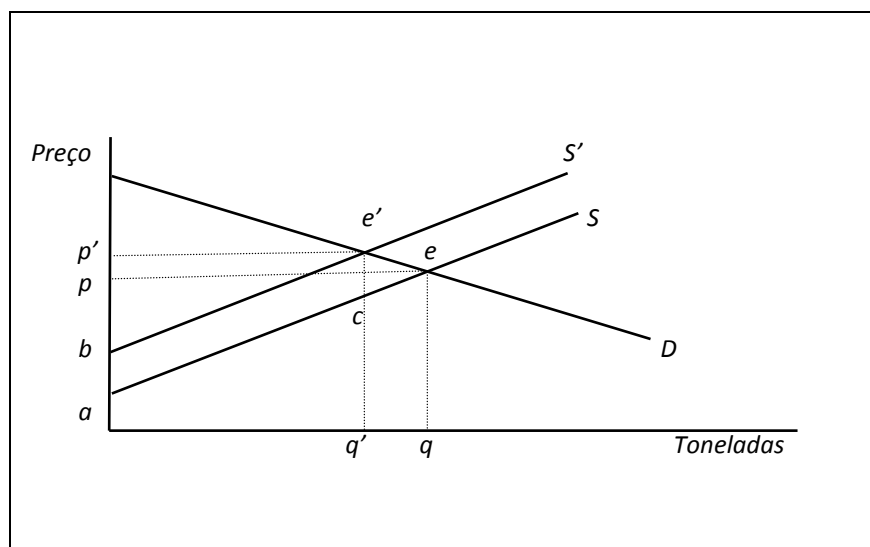
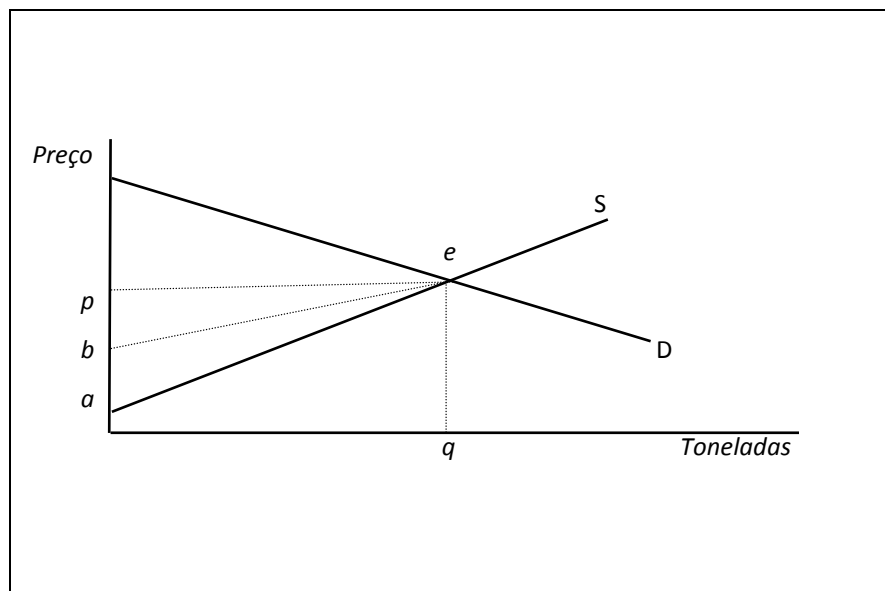
*Impacto de um royalty sobre a quantidade produzida*

Figura 2

*Impacto de um royalty sobre a renda econômica*

A figura 1 descreve as consequências provocadas por um royalty aplicado sobre as quantidades produzidas. Suponha-se que num momento inicial o país esteja produzindo  $q$  toneladas de minério, que são vendidas a um preço  $p$ . Se o governo decidir cobrar um royalty no valor de  $(b - a)$  por tonelada, a curva de oferta se deslocará para cima, e um novo equilíbrio será alcançado no ponto  $e'$ , quando  $q'$  toneladas serão vendidas ao preço  $p'$ . Neste instante, o montante arrecadado pelo

governo corresponderá à área do quadrilátero *abe'c*.

Entretanto, se o royalty incidir sobre a renda econômica da mineração, não haverá impacto sobre os preços e as quantidades produzidas, como mostra a figura 2. A renda econômica, que é a diferença entre o faturamento das mineradoras e o custo de oportunidade da mineração<sup>9</sup>, corresponde ao triângulo *pea*. Se o valor do royalty for de *ba/pa*, o governo terá uma receita equivalente ao triângulo *abe*, sem provocar as distorções do caso anterior, que resultou em elevação de preços e redução de quantidades produzidas.

A arrecadação do segundo tipo de royalty é, sem dúvida, mais complicada do que a do primeiro. Enquanto que neste o governo precisa saber apenas o volume de produção de cada mineradora para calcular o imposto devido, naquele é indispensável avaliar anualmente a rentabilidade de cada mina em operação no país. Contudo, a PC considerou que este custo administrativo é negligenciável diante dos ganhos de eficiência propiciados pelo segundo tipo de royalty.

Outra dificuldade inerente aos royalties sobre a renda econômica é de determinar a alíquota adequada. Se o governo decidir adotar este regime num momento em que os preços do minério estiverem deprimidos, é provável que a alíquota escolhida seja pequena. Esta escolha pode, no entanto, provocar o chamado risco soberano, porque as mineradoras sabem que o governo será estimulado a elevar a alíquota se a demanda internacional voltar a crescer durante um período duradouro. Tal expectativa tende a alimentar estratégias defensivas por parte do setor privado, gerando distorções como investimentos insuficientes em infraestrutura, P&D e preservação ambiental.

Para contornar este problema, a PC recomendou a instituição de uma taxa sobre a renda pura (*pure-rent tax*), também conhecida como taxa Brown, em reconhecimento ao economista E. C. Brown, autor pioneiro desta proposta em 1948. A taxa Brown é uma forma de parceria público-privada (PPP) na qual o governo detém uma participação da ordem de 40% a 50% na empresa mineradora. Ela é mais transparente do que o royalty sobre a renda econômica, porque dispensa a necessidade de se avaliar anualmente a rentabilidade de cada mina – tarefa que sempre envolve algum grau de subjetividade – e minimiza o risco soberano, porque o governo não terá interesse em mudar sua conduta durante as fases de bonança dos preços internacionais.

Embora o governo australiano não tenha escolhido esta alternativa, existe certo consenso entre os especialistas em mineração de que a taxa Brown é uma solução eficaz para lidar com o dilema fundamental deste setor, que reside no conflito entre a propriedade pública dos recursos minerais e o

---

<sup>9</sup> Cabe lembrar que o custo de oportunidade inclui não apenas os gastos de prospecção, exploração, transporte e comercialização do minério, mas também uma taxa de retorno “normal” sobre o capital empregado pela mineradora.

caráter privado de sua exploração, cuja complexidade é agravada pela volatilidade dos preços internacionais destes bens. Smith (2010), por exemplo, destaca os seguintes aspectos:

*“The Brown (or Pure Rent) Tax is neutral in its effects on investment decisions because at least in its most transparent form, it is not a ‘tax’ at all. The government effectively purchases a silent equity share in the exploration/mining project equal to the tax rate and, like any private joint venturer, receives a corresponding share of the profits. Thus, if the tax rate were 40 per cent, the government would contribute that share of all investment costs and the 40 per cent ‘tax’ on future returns to the project would simply be the means by which the government collected its equity share of the profits. The mining company would have put up 60 per cent of the cost of the project and would receive 60 percent of the returns, subject to no charge, so its incentive to undertake the project would be unaffected.”* (Smith, 2010, p. 4)

Entretanto, uma característica inconveniente da taxa Brown é a de envolver o governo no risco do negócio, sem ter direito a intervir na sua gestão. É uma “participação silenciosa”, como disse Smith. A União auferia ganhos extraordinários durante as épocas de bonança, mas também está exposta a eventuais prejuízos durante os períodos de retração do mercado internacional. Este ponto talvez explique a decisão que o governo Gillard tomou em 2010: entre o risco soberano inerente ao MRRT e o risco empresarial da taxa Brown, preferiu a primeira opção.

É interessante notar que, no debate público ocorrido na Austrália durante as duas últimas décadas sobre o regime tributário da mineração, em nenhum momento se cogitou usar tarifas sobre as exportações de minérios. Este mérito deve ser creditado, em parte, ao relatório divulgado pela PC em 1991. Em países que são grandes exportadores de minérios, e cujas empresas têm poder de mercado suficiente para afetar os preços internacionais, como Austrália e Brasil, por exemplo, uma tarifa sobre as exportações gera três efeitos: (a) reduz artificialmente o preço do minério no mercado doméstico; (b) eleva o preço internacional; (c) restringe o volume de comércio (Piermartini, 2004). Logo, esta tarifa constitui um tipo particular de imposto sobre quantidades produzidas (ver figura 1) e, portanto, é inferior à taxa Brown e demais regimes de royalties sobre a renda econômica. De fato, este ponto está subentendido no relatório da PC, que sequer menciona qualquer tipo de restrições às exportações.

#### **4.2 Perspectivas**

Em síntese, a experiência australiana recente contém dois atributos notáveis. O primeiro foi o

de haver introduzido uma solução inovadora e racional para um conflito distributivo enfrentado secularmente pelos países dotados de recursos minerais abundantes. O regime implantado pelo governo Gillard procura evitar as duas mazelas clássicas que marcaram as soluções anteriores: a ineficiência econômica – em geral presente nos regimes de produção estatal – e a apropriação privada indevida dos ganhos extraordinários gerados durante os períodos de bonança dos preços internacionais. O segundo atributo foi o de também inovar em relação a outro desafio, o da tendência à apreciação cambial que costuma surgir nas fases de bonança. Em lugar de medidas protecionistas convencionais, o governo decidiu usar as receitas fiscais criadas pelo novo regime para ampliar as possibilidades de expansão das pequenas e médias empresas nacionais e, desta forma, afastar o espectro da desindustrialização.

Em virtude destes méritos, o regime australiano provavelmente irá influenciar as discussões em curso em outros países exportadores de minérios, como África do Sul, Canadá, Chile e Indonésia. No Brasil, após o intenso debate que antecedeu à privatização da Vale em 1997, o tema saiu da agenda pública nos anos seguintes, e só veio a ser retomado recentemente, no início de 2012, embora restrito ao Estado de Minas Gerais. No regime atual, estabelecido pela lei nº. 7990, de 28.12.89, os royalties são denominados de *compensação financeira pela exploração dos recursos minerais* (CFEM), e no caso do minério de ferro é de 2% sobre o valor do faturamento líquido da mineradora, obtido na última etapa do processo de beneficiamento do minério, e antes de sua transformação industrial. A receita do CFEM é distribuída da seguinte forma: 12% para a União; 23% para o Estado de origem do minério; 65% para o município produtor.

## 5. Conclusões

O ciclo de aumento dos preços internacionais das commodities baseadas em recursos naturais de meados da década passada trouxe à tona duas questões relevantes e complexas para os formuladores de política: (i) como garantir acesso a recursos naturais escassos e essenciais e (ii) como melhor distribuir os ganhos de renda extraordinários resultantes dessa elevação de preços. Os dilemas de política associados às escolhas dos instrumentos mais adequados para lidar com essas questões frequentemente opõem governos a produtores e interesses domésticos nos países detentores dos recursos a interesses internacionais dos países dependentes de importações.

Nos últimos anos, muitos países responderam a essas questões impondo restrições às exportações de produtos baseados em recursos naturais. Embora as medidas para controlar as exportações já façam parte do cardápio de políticas comerciais há muitos anos, parece ter havido nos últimos anos um novo ímpeto no recurso a esse tipo de instrumentos. Diversos exportadores de commodities alimentares impuseram restrições às exportações como forma de mitigar os efeitos dos

aumentos de preços internacionais sobre os preços domésticos. Essas medidas promoveram o aumento da volatilidade dos preços internacionais, causando danos graves aos países dependentes de importações de alimentos. Mas, não apenas as commodities agrícolas têm estado sujeitas a restrições às exportações: a Rússia tem imposto restrições às exportações de produtos energéticos; a Índia impôs taxas de exportações sobre o cromo e a China vindo causando polêmica com suas políticas para terras raras.

No âmbito das políticas domésticas, observou-se um novo impulso nos debates sobre os regimes de tributação mais adequados para distribuir os ganhos extraordinários de lucros resultantes de elevações expressivas e duradouras de preços internacionais de commodities resultantes da exploração de recursos naturais que pertencem a populações nacionais. Nesse caso, as discussões abrangem não apenas escolha da base tributária mais adequada (royalties, impostos sobre quantidade, lucros, rendas econômicas ou outros), mas também o tema da apropriação das receitas tributárias por diferentes esferas de governos nacionais e subnacionais.

Essas são questões altamente complexas e que estão no centro dos debates em diversos foros internacionais (OMC e G-20, por exemplo), mas também nos âmbitos nacionais em países exportadores de recursos minerais, como Austrália, África do Sul, Brasil e Canadá. Embora não se pretenda aqui fazer recomendações de política, algumas questões devem ser destacadas por sua importância para a formulação de políticas públicas no Brasil – país cuja estrutura produtiva tem se tornado crescentemente intensiva em recursos naturais:

- Medidas de restrições às exportações aumentam a instabilidade de preços nos mercados internacionais; promovem a suspeição quanto à garantia de acesso a recursos naturais por parte dos países dependentes de importações e estimulam o desenvolvimento de produtos alternativos. Além de se constituírem em medidas do tipo “*beggar-thy-neighbour*”, que prejudicam o país importador, implicam em perda de eficiência da produção do bem tributado. No longo prazo, a tendência é a queda de demanda pelo bem afetado pela restrição.
- As instituições de comércio internacional, como a OMC e a maioria dos acordos regionais, não estão equipadas para lidar com as controvérsias comerciais ensejadas por essas práticas. A OMC proíbe restrições quantitativas, mas é silente quanto à tributação sobre as exportações. Como consequência, acumulam-se os casos em tramitação no órgão de solução de controvérsias da instituição. A Rodada Doha não incorporou o tema, apesar da insistência da União Europeia, que vem procurando incluir provisões para restringir essas práticas em seus novos acordos comerciais.
- A reforma do sistema de tributação sobre a mineração na Austrália deve ser acompanhada com atenção pelo Brasil. O novo sistema é inovador e é fruto de um longo processo de

consultas e debates internos. Essa é uma questão que voltou recentemente à agenda pública no Brasil e a experiência australiana pode ser relevante para o debate interno no país.

## Referências

- Australian Government. 2012. “*A New Resource Taxation Regime*”, **Fact Sheet**, 21 March 2012, Canberra.
- Banks, G. 2011. “*Australia’s Mining Boom: What’s the Problem?*”, Address to **The Australian Economic and Social Outlook Conference**, Melbourne Institute, 30 June 2011.
- Banks, G., e Carmichael, W. 2007. “*Domestic Transparency in Australia’s Economic and Trade Reforms: the Role of the Commission*”, in **Enhancing Transparency in the Multilateral Trading System**, Lowy Institute for International Policy, Sydney.
- Bellmann, C., e Wilke, M. 2012. “*Trade Policies for Resource Security: Rethinking Export Restrictions*”. In: **ICTSD, ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions** (p. 197).
- Brown, E. C. 1948. “*Business-Income Taxation and Investment Incentives*”, in **L. Metzler, H. Perloff and E. Domar (eds.) Income, Employment and Public Policy, Essays in Honor of Alvin H. Hansen**, Norton, New York.
- Corden, M. 2012. “*The Dutch Disease in Australia: Policy Options for a Three-Speed Economy*”, **Working Paper No. 5/12**, Melbourne Institute.
- Corden, M. 1957. “*The Calculation of the Cost of Protection*”, **Economic Record**, 33 (64), pp. 29-51.
- Ergas, H.; Harrison, M.; e Pincus, J. 2010. “*Some economics of mining taxation*”, **Economic Papers of the Economic Society of Australia**, 29 (4), 369-389.
- Garnaut, R. 2012. “*The New Australian Resource Rent Tax*”, **The Australian**, May 21, 2012, Sydney.
- Piermartini, R. 2004. “*The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities*”, **Discussion Paper**, World Trade Organization, Geneva.



Productivity Commission. 1991. **Mining and Minerals Processing in Australia**, Report no. 7, Australian Government Publishing Service, Canberra.

Rattigan, A. 1986. **Industry Assistance: the Inside Story**, Melbourne University Press.

Rattigan, A., Carmichael, W., e Banks, G. 1989. **Domestic Transparency and the Functioning of the GATT System**, Trade Policy Research Centre, Londres.

Ruta, M., e Venables, A.J. 2012. “*International Trade in Natural Resources: Practice and Policy*”. **Staff Working Paper ERSD-2012-07**. World Trade Organization, Geneva, Switzerland. March.

Smith, B. 2010. “*Charging for Non-Renewable Resource Depletion*”, paper prepared for the conference **Australia’s Future Tax System: A Post-Henry Review**, Sydney, 21-23 June, 2010.

UNEP, ITC & ICTSD. 2012. *Trade and Environment Briefings: Export Restrictions*; ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions; Policy Brief No. 2; International Center for Trade and Sustainable Development, Geneva, [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org).

WTO. 2009. *Trade Policy Review: Brazil*. Geneva, Switzerland.