

BRIDGES NETWORK

# PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 10, NÚMERO 2 - ABRIL 2014



## Regras agrícolas: equilíbrio possível?

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Reivindicando direitos já adquiridos: o caso do algodão na OMC e a nova Lei Agrícola dos Estados Unidos

RESTRIÇÕES À EXPORTAÇÃO

Restrições à exportação agrícola e a OMC: opções para promover a segurança alimentar

COMÉRCIO JUSTO

O comércio justo e o sistema multilateral do comércio



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

# PONTES

VOLUME 10, NÚMERO 2 - ABRIL 2014

## PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

## ICTSD

**International Centre for Trade and Sustainable Development**

Genebra, Suíça

---

### EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

### EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

### EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Suzi Yumi Katsumata

### CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

### DESIGN GRÁFICO

Flarvet

### LAYOUT

Oleg Smerdov

---

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: [pontes@ictsd.ch](mailto:pontes@ictsd.ch)

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

## MINISTERIAL DE BALI

### 4 **Um quarto de século de negociações agrícolas**

*Pedro de Camargo Neto*

## SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

### 6 **Reivindicando direitos já adquiridos: o caso do algodão na OMC e a nova Lei Agrícola dos Estados Unidos**

*Hélio Tollini*

## SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

### 10 **A nova Lei Agrícola dos Estados Unidos: uma perspectiva de Washington**

*Celia Feldpausch*

## RESTRIÇÕES À EXPORTAÇÃO

### 14 **Restrições à exportação agrícola e a OMC: opções para promover a segurança alimentar**

*Giovanni Anania*

## COMÉRCIO JUSTO

### 18 **O comércio justo e o sistema multilateral do comércio**

*Steven Suranovic, Pegi Ylli*

### 22 **Informações úteis**

### 23 **Publicações**

## RESTRICÇÕES À EXPORTAÇÃO

# Restrições à exportação agrícola e a OMC: opções para promover a segurança alimentar.

Giovanni Anania

*Considerando as restrições à exportação, a insegurança alimentar e as repentinas altas nos preços internacionais, com sérios impactos para os países em desenvolvimento, o autor oferece uma série de alternativas de estratégias normativas voltadas a contornar tais problemas de forma mais eficaz.*

Entre as causas que explicam a insegurança alimentar dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), a restrição às exportações não é a principal delas. É inegável, porém, que tais limitações agravam significativamente os efeitos negativos derivados de um inesperado aumento nos preços dos alimentos básicos. Em outras palavras, as restrições à exportação por parte dos Estados superavitários na produção agropecuária e as crises de abastecimento nos PMDRs estão relacionadas.

As restrições à exportação agrícola constituem uma área que se manteve subregulada nos Acordos da Rodada Uruguai. De fato, as atuais disposições são insuficientes e, em grande medida, ignoradas. O ciclo de aumento no preço dos alimentos entre 2007 e 2008 foi o elemento conscientizador sobre a importância de negociações multilaterais sobre o tema.

Tendo em vista a possibilidade de que tais ciclos de alta voltem a ocorrer, seria de enorme utilidade estabelecer multilateralmente um marco regulatório efetivo para atenuar os efeitos negativos das restrições à exportação sobre a segurança alimentar. No entanto, a preocupação generalizada em torno da necessidade de introduzir disciplinas mais rígidas nessa seara ainda não foi capaz de viabilizar um consenso na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Este artigo discute o papel das restrições à exportação agrícola como uma medida emergencial em resposta a um forte incremento nos preços internacionais. Os parágrafos a seguir analisam, ademais, as possíveis respostas políticas para regular um melhor uso desse instrumento. Com isso, objetiva-se contribuir para o debate atual, dedicado ao estabelecimento de regras multilaterais mais eficazes e aplicáveis, e evitar, assim, problemas de segurança alimentar para os consumidores mais vulneráveis às variações no preço dos alimentos.

## O marco jurídico atual

As regras da OMC sobre restrições à exportação sofrem de uma evidente deficiência normativa, já que não definem adequadamente as circunstâncias de utilização das restrições quantitativas, tampouco regulam a aplicação de impostos sobre a exportação<sup>2</sup>. Com isso, é reservado aos países um amplo espaço para a tomada de decisões em matéria de políticas restritivas, algo inexistente no caso das importações. De fato, enquanto as restrições à exportação carecem de regras efetivas, o Acordo de Agricultura da Rodada Uruguai determinou que todas as restrições à importação de bens agrícolas teriam que ser convertidas em tarifas. Consequentemente, observou-se um processo de consolidação das medidas de proteção, possibilitando a introdução de compromissos de redução.

A assimetria não existe apenas no tratamento dado às importações e exportações agrícolas. Embora os membros originais do sistema multilateral do comércio tenham evitado limitar suas próprias opções políticas, os países que aderiram à OMC nos últimos anos assumiram compromissos que os limitaram significativamente. Arábia Saudita, China, Mongólia, Rússia, Ucrânia e Vietnã tiveram que aceitar obrigações que excedem, em distintos níveis, as normas da OMC. Ademais, as restrições à exportação frequentemente são reguladas por acordos bilaterais e regionais de comércio, criando um mosaico de regras que vai além dos princípios estabelecidos multilateralmente.

Pessoas afetadas pela insegurança alimentar no mundo:

**15,7 milhões**

em países desenvolvidos

**823 milhões**

em países em desenvolvimento

Fonte: FAO (2013)

Além disso, o pano de fundo mudou desde as negociações da Rodada Uruguai, por diversos fatores. De um lado, estão os aumentos repentinos nos preços internacionais de cereais e as reações políticas por parte dos principais exportadores. De outro lado, as implicações de tais decisões para o nível de insegurança alimentar das populações mais pobres em muitas partes do mundo. É necessário considerar, ainda, os efeitos de tal dinâmica sobre a reputação dos mercados internacionais como uma fonte confiável de alimentos para estratégias nacionais de segurança alimentar.

Apesar de todos esses desafios, chegar a um acordo destinado a introduzir regras mais estritas para as restrições à exportação é um processo especialmente complexo. Tanto na OMC, na qual o tema é negociado desde 1999, quanto em outros regimes internacionais, a disposição dos países exportadores de alimentos a abrir mão de seu espaço de decisão política tem sido mínima.

### **Opções para promover a segurança alimentar**

Este artigo sugere seis opções de modificação das atuais regras sobre o uso temporal das restrições à exportação de produtos agrícolas em resposta a um aumento repentino e acentuado dos preços internacionais. Tais alternativas são elencadas segundo níveis crescentes de "ambição" – entendida como a capacidade de limitação da margem de ação política atualmente disponível aos países exportadores. As opções são cumulativas dado que, de maneira geral, não apenas se complementam, como também são requisitos para consensos mais ambiciosos.

#### *1) Organizações internacionais e ajuda alimentar*

Partindo do nível de ambição mais baixo, a primeira opção é acordar a isenção de impostos ou restrições à exportação de alimentos adquiridos por organizações internacionais sempre que estes sejam distribuídos para fins humanitários. As novas regras estabeleceriam a proibição de impostos sobre a exportação de forma extraordinária, somente aplicáveis às compras realizadas por algumas organizações internacionais como o Programa Mundial de Alimentos.

Caso tal opção seja implementada, seu impacto sobre o volume negociado e os preços de mercado seria insignificante. Os benefícios, porém, seriam consideráveis. Afinal, a medida aumentaria a capacidade das organizações internacionais de adquirir alimentos, tendo em vista suas limitações financeiras relativamente rígidas. Em outras palavras, o custo adicional que atualmente decorre dos impostos e das restrições seria redirecionado à aquisição de alimentos em épocas de crise humanitária.

#### *2) Melhora na aplicação das disciplinas existentes*

Esta opção não modifica as regras atuais da OMC. Na verdade, sua função seria esclarecer alguns dos termos atualmente utilizados nos acordos da Organização. A adoção de uma linguagem mais transparente, desprovida de ambiguidade, permitiria o cumprimento de disposições já existentes, porém desrespeitadas.

A principal consequência dessa iniciativa seria a atração das atenções para a ambiguidade existente nas regras usadas para a importação e exportação de produtos agrícolas. Mais especificamente, uma clarificação da linguagem estabelecida nos acordos da OMC não vedaria a adoção de impostos à exportação: apenas precisaria suas condições de uso. Com isso, seria possível identificar aquelas políticas baseadas na aplicação de impostos ou outras restrições à exportação.

Duas consequências principais derivariam de tal opção. Primeiramente, políticas contrárias ao artigo XI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1994 (GATT 1994, sigla em inglês) poderiam ser questionadas no mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Além disso, os procedimentos necessários para a implementação de uma restrição à exportação (que incluem a obrigação à consulta e notificação) seriam fortalecidos. Normas parecidas já são encontradas em vários acordos regionais.



## A insegurança alimentar nos PEDS:

- Entre 1992 e 2013, o número de subnutridos nos PEDS caiu cerca de 17%.
- Até 2012, 22 países conseguiram reduzir a subnutrição pela metade, segundo estipulado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.
- Na África Subsaariana, porém, cerca de 25% de todos os habitantes passam fome.

Fonte: FAO (2013)

A clarificação das regras ofereceria avanços importantes ao cenário atual, melhorando significativamente a transparência e a previsibilidade na aplicação das restrições à exportação. Em outras palavras, haveria uma redução nas assimetrias de informação e nos custos de transação para comerciantes e investidores. A medida diminuiria, ademais, a incerteza sobre a capacidade dos mercados mundiais de fornecerem alimentos em momentos de maior necessidade.

Seu efeito sobre as quantidades transacionadas e preços seria muito pequeno, dado que os países ainda teriam a opção de estabelecer um imposto em substituição às restrições à exportação – ainda que estas fossem mais transparentes segundo as novas regras. Por sua vez, o custo institucional mais elevado das restrições à exportação poderia dissuadir sua aplicação, reduzindo a probabilidade de reações políticas de “pânico”, como a introdução repentina de uma medida dessa natureza.

### 3) Limitação do efeito dos impostos e das restrições à exportação

Essa alternativa implica um enfoque completamente diferente quanto às regras sobre as restrições à exportação. Ao invés de tornar mais estritas as normas relacionadas aos impostos à exportação e às restrições quantitativas, impõe limitações a seus efeitos no mercado internacional. Aqui, as regras atuais permaneceriam as mesmas pelas razões expostas acima. Seu uso, porém, estaria sujeito às condições do país exportador, bem como às características do produto e de seu volume de exportação.

A fim de permitir políticas de restrição à exportação, os países deverão manter o mesmo nível de produção do bem vendido para o exterior. Este enfoque é encontrado em algumas propostas iniciais de negociação posteriores à Rodada Uruguai. Regras similares estão previstas pelo Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) e pelos acordos bilaterais entre Canadá e Costa Rica e entre Canadá e Chile. Com isso, o país exportador poderia limitar o incremento no preço interno e, ao mesmo tempo, permitiria aos produtores nacionais acumular uma parcela dos benefícios derivados de cotações internacionais mais altas. A medida traz uma outra vantagem: negociações sobre as “circunstâncias excepcionais” que justificariam a adoção de restrições são desnecessárias nesse caso.

### 4) Proibição de restrições à exportação com exceções

Esta opção tornaria ilegal o uso das restrições à exportação para alimentos básicos dirigidos aos PMDRs importadores líquidos de alimentos. Os impostos, entretanto, ainda poderiam ser utilizados sem restrições. Para que as novas regras sejam efetivas, seria necessária uma definição clara de PMDR importador líquido de alimentos, assim como dos alimentos básicos compreendidos por tais exceções.

### 5) Disciplinas mais estritas para as restrições e impostos à exportação

A ambição desta opção deriva da aplicação de normas mais estritas sobre o uso de restrições à exportação. Impostos criados pelos países superavitários no comércio internacional de alimentos também seriam regulamentados pelas novas regras. Em resumo, a iniciativa tornaria ilegais tanto os impostos quanto as restrições à exportação de alimentos, mas estabeleceria exceções para a aplicação de tais instrumentos.

Eventuais barreiras impostas por um membro da OMC teriam que ser justificadas e aplicadas apenas em casos extraordinários. Ao sistema multilateral de comércio, caberia determinar as hipóteses legais para uma intervenção, os produtos passíveis de proteção e os mecanismos de ativação para que uma restrição passe a funcionar. Tais exceções seriam definidas de forma simples e transparente, oferecendo normas executáveis, “automáticas” e de fácil verificação. Assim, as restrições e impostos à exportação agora seriam tratados igualmente, a exemplo do que ocorre na imensa maioria dos acordos regionais de comércio.

### 6) “Simetria” na regulação das restrições à importação e exportação

A opção factível com a ambição máxima consiste em estender as normas atualmente vigentes para as importações às restrições à exportação, adaptando-se às particularidades

do tema sempre que necessário. As novas regras devem ser integradas com as disposições previstas nas alternativas anteriores, sempre que necessário. Espera-se que essa opção assegure tanto a expansão dos volumes transacionados quanto um menor aumento dos preços de alimentos após um choque exógeno, como intempéries climáticas ou conflitos bélicos.

As obrigações relacionadas aos impostos de exportação e à proibição da introdução de outras barreiras tarifárias de mesma natureza compõem os protocolos de adesão de alguns dos novos membros da OMC. Muitos acordos regionais de comércio estabelecem regras semelhantes. Caso um consenso para a conclusão da Rodada Doha seja obtido, normas revisadas em "acesso a mercado" certamente serão incluídas. Nesse caso, as novas regras se estenderiam também às restrições à exportação, respeitando as especificidades relativas ao tema.

Combater a insegurança alimentar é um desafio complexo, que envolve numerosos fatores. Conforme mencionado anteriormente, os países que restringem suas exportações não são os principais responsáveis pela insegurança alimentar nos PMDRs. As restrições ao livre comércio de bens agrícolas, porém, exacerbam os efeitos negativos derivados de crises ou escaladas repentinas nos preços. Um acordo na OMC, nesse sentido, mitigaria as consequências trazidas pelas restrições à exportação. O alcance de tais medidas dependerá, evidentemente, do grau de ambição das partes. Contudo, mesmo as medidas simples podem contribuir para suavizar as mazelas trazidas pela subnutrição nos países mais pobres do globo.

- 
- ❶ Este artigo é uma adaptação de um estudo mais amplo, produzido pelo autor para o International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) e intitulado *Agricultural Export Restrictions and the WTO: What Options do Policy-Makers Have for Promoting Food Security?* Disponível em: <<http://bit.ly/1pPl9sw>>.
  - ❷ O texto legal que estabelece as regras relativas às restrições à exportação na OMC é o artigo XI ("Eliminação geral das restrições quantitativas") do GATT 1994. As restrições à exportação agrícola também são tratadas pelo artigo 12 do Acordo de Agricultura de 1994 ("Disciplinas em matéria de proibições e restrições à exportação").
  - ❸ Evidentemente, a distribuição de eventuais ganhos dependeria do instrumento de política utilizado. Em outras palavras, as consequências do uso de uma tarifa de exportação ou outro tipo de restrição não são idênticas.



**Giovanni Anania**

Professor do departamento de Economia, Estatística e Finanças da Universidade da Calábria (Itália), onde trabalha em diferentes áreas desde 1981.

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

## PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol*  
[www.ictsd.org/news/puentes](http://www.ictsd.org/news/puentes)

## BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/biores](http://www.ictsd.org/news/biores)

## BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges](http://www.ictsd.org/news/bridges)

## 桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em chinês*  
[www.ictsd.org/news/qiao](http://www.ictsd.org/news/qiao)

## МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo*  
[www.ictsd.org/news/bridgesrussian](http://www.ictsd.org/news/bridgesrussian)

## BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na África - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges-africa](http://www.ictsd.org/news/bridges-africa)

## PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês*  
[www.ictsd.org/news/passerelles](http://www.ictsd.org/news/passerelles)



### International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

A produção de PONTES tem sido possível graças ao apoio generoso de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da Dinamarca**

**Ministério de Relações Exteriores da Finlândia**

**Ministério de Relações Exteriores da Noruega**

O PONTES também beneficia de contribuições de especialistas na área de comércio e desenvolvimento sustentável na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade ou de patrocínio que contribuam para a redução de seus custos de publicação e que ampliem o acesso aos seus leitores. A aceitação de tais propostas fica a critério dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos publicados no PONTES são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do ICTSD.



Esta publicação é licenciada pelo Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative Works 3.0 [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

Preço: €10.00  
ISSN 1996-919

