

Carneiro, Flavio L.

Working Paper

Medidas não tarifárias como instrumento de política comercial: O conceito, sua importância e as evidências recentes de seu uso no Brasil

Texto para Discussão, No. 2135

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Carneiro, Flavio L. (2015) : Medidas não tarifárias como instrumento de política comercial: O conceito, sua importância e as evidências recentes de seu uso no Brasil, Texto para Discussão, No. 2135, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121737>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2135

TEXTO PARA DISCUSSÃO

MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA COMERCIAL: O CONCEITO, SUA IMPORTÂNCIA E AS EVIDÊNCIAS RECENTES DE SEU USO NO BRASIL

Flávio L. Carneiro



MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA COMERCIAL: O CONCEITO, SUA IMPORTÂNCIA E AS EVIDÊNCIAS RECENTES DE SEU USO NO BRASIL

Flavio Lyrio Carneiro¹

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F10; F13.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS: DEFINIÇÃO E QUESTÕES CONCEITUAIS.....	9
3 CLASSIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MNTS	14
4 MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS NO BRASIL	20
5 REFORMAS NA ESTRUTURA DE MNTS.....	23
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS	28

SINOPSE

Este artigo traça, a partir da literatura recente sobre o assunto, um panorama da análise de medidas não tarifárias (MNTs), abordando desde sua definição e classificação até algumas evidências recentes sobre sua utilização no mundo e no Brasil. Define-se medidas não tarifárias como quaisquer medidas de política, que não tarifas de importação, que possam ter o potencial de afetar o comércio internacional, modificando preços, quantidades transacionadas, ou ambos. Essa definição abrange tanto medidas que restringem o comércio quanto aquelas que o potencializam, e inclui desde medidas tradicionalmente adotadas em substituição às tarifas (quotas e medidas de controle de preços, por exemplo) ou para defesa comercial, até políticas mais complexas como regulamentos técnicos e sanitários, cuja finalidade principal geralmente não consiste em restringir o comércio, e sim em alcançar outros objetivos de política pública. O estudo apresenta análises preliminares realizadas com base em um projeto liderado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) com objetivo de coletar e disponibilizar dados padronizados sobre MNTs, e expõe um breve quadro da utilização de algumas medidas não tarifárias pelo Brasil, com ênfase no período após o auge da crise mundial em 2008-2009. O trabalho aborda ainda os desafios envolvidos na reforma do arcabouço de MNTs, que incluem garantir que tais medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio.

Palavras-chave: medidas não tarifárias; política comercial.

ABSTRACT

This article draws from the recent literature on non-tariff measures to provide an overview of the analysis of these measures, addressing its definition and classification, as well as some recent evidence on its use in the world and in Brazil. Non-tariff measures are defined as any policy measures, except import tariffs, which may have the potential to affect international trade, changing prices, quantities traded, or both. This definition comprises both measures that restrict trade and those that promote it, and includes measures traditionally adopted as substitutes for tariffs (quotas and price control measures, for example) and trade remedies, and more complex measures such as technical and health regulations, whose main purpose is generally not restrict trade, but to achieve

other public policy objectives. The article presents some preliminary analyzes based on a project led by UNCTAD in order to collect and provide standardized data on NTMs, and provides a brief picture of the use of certain non-tariff measures by Brazil, with emphasis on the period after the global crisis in 2008-2009. The article also addresses the challenges involved in the reform of NTMs framework, which involves the challenge of ensuring that these measures achieve the legitimate objectives for which they are intended, without causing unnecessary impacts on trade.

Keywords: non-tariff measures; trade policy.

1 INTRODUÇÃO

Ainda que a imposição de tarifas de importação seja o mais imediatamente reconhecido entre os instrumentos de política comercial, certamente não é o único – e possivelmente não o mais importante. O arsenal de medidas do qual um Estado pode lançar mão para afetar seus fluxos de comércio exterior inclui um sem-número de medidas não tarifárias (MNTs) que abrange, como a denominação sugere, praticamente toda ação governamental que afete as exportações e importações, com a exceção da política tarifária. Como será detalhado adiante, tais medidas incluem desde restrições quantitativas às importações (como quotas e proibições) até ações de defesa comercial (antidumping e salvaguardas, por exemplo), passando por barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

Com a queda substancial das tarifas de importação ao longo das sucessivas rodadas de negociação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) nas últimas décadas, a análise das MNTs vem ganhando mais importância. Por um lado, a redução das tarifas torna mais evidentes os efeitos sobre o comércio das MNTs (WTO 2012, p. 3). Por outro lado, ao se verem constrangidos pelos acordos a não aumentar tarifas, países passaram cada vez mais a utilizar barreiras não tarifárias no lugar de tarifas como mecanismos de proteção comercial (UNCTAD 2013a, p. 1).

Mais recentemente, contudo, as MNTs vêm mudando o perfil: em vez de serem apenas “substitutos” para tarifas, destinados a proteger produtores domésticos da concorrência externa, as medidas são cada vez mais utilizadas para responder a um conjunto crescente de objetivos de política pública, que abrangem uma extensa gama de interesses, inclusive dos consumidores (WTO 2012, p. 3).¹ Não por acaso, o perfil das medidas utilizadas vem mudando, reduzindo-se a quantidade de controles diretos de preços e quotas, e aumentando o número de instrumentos mais complexos como regulamentos e barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

Esse contexto torna a análise de medidas não tarifárias e seu impacto no comércio uma tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas delas respondem a objetivos de política justificáveis por razões diversas, enquanto outras são simplesmente instrumentos

1. Uma análise detalhada dos possíveis objetivos de política aos quais as diferentes medidas não tarifárias poderiam estar associadas encontra-se em WTO (2012, parte II, seção B1).

de proteção comercial. Agrava o quadro o fato de que esta distinção não é nada clara: para atingir um objetivo legítimo, um governo pode lançar mão de uma medida que prejudique desnecessariamente – mas muitas vezes deliberadamente – o comércio. Mais ainda, não basta examinar o instrumento em si e seus objetivos. A depender da maneira pela qual a medida é formulada, implementada e conduzida, seus efeitos no comércio podem ser totalmente distintos, e um instrumento aparentemente adequado, adotado para alcançar objetivos aparentemente válidos, pode ser executado de forma a culminar em um protecionismo ainda mais “disfarçado” (WTO 2012, p. 51).

Há ainda um obstáculo adicional: a dificuldade em se coletar, sintetizar e analisar dados sobre barreiras não tarifárias. Ao contrário de tarifas, MNTs não são apenas números; boa parte da informação relevante está dispersa em normas e regulamentos, nem sempre claros e transparentes, e não pode ser imediatamente quantificada, ou mesmo comparada entre países (UNCTAD 2013a, p. 2).

Diante desse quadro, o objetivo deste trabalho consiste em, a partir da literatura recente sobre o assunto, delinear um panorama da análise de medidas não tarifárias, abordando desde sua definição e classificação até algumas evidências recentes sobre sua utilização no mundo e no Brasil, de modo a subsidiar futuros esforços de pesquisa na área.

O texto está organizado em seis seções, incluída esta introdução. A seção seguinte discute a definição de medidas não tarifárias e algumas questões conceituais envolvidas em sua análise, destacando a importância de tais medidas em um contexto internacional caracterizado pela fragmentação global da produção. A terceira seção apresenta a recente classificação desenvolvida pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e outras organizações internacionais, e revela algumas evidências recentes da utilização de MNTs pelo mundo. A seção 4 busca estabelecer um quadro, ainda que disperso, da utilização de barreiras não tarifárias pelo governo brasileiro, com especial atenção ao contexto de aumento do protecionismo em âmbito mundial após a eclosão da crise mundial em 2008 e às respostas da política comercial não tarifária brasileira no mesmo período. A seção subsequente discute alguns parâmetros para uma eventual reforma no arcabouço de MNTs, enquanto a última seção apresenta as considerações finais.

2 MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS: DEFINIÇÃO E QUESTÕES CONCEITUAIS

A preocupação da comunidade internacional em limitar as possibilidades de ações protecionistas por parte dos Estados, com o fito de evitar um colapso do comércio mundial como o observado a partir da década de 1930, estimulou a estruturação do sistema mundial de comércio em torno do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) e as sucessivas rodadas de negociação comercial ao longo da segunda metade do século XX. No entanto, como sugere o próprio nome do acordo, o foco principal de atenção por muito tempo recaiu sobre a política tarifária: reduzir as tarifas de importação – e limitar a discricionariedade dos governos participantes para voltar a aumentá-las – foi o principal pilar das seis primeiras rodadas de negociação, no que alcançaram considerável sucesso (Martin e Messerlin, 2007).

Um efeito colateral dessa bem-sucedida redução tarifária, contudo, foi tornar cada vez mais clara a importância das medidas não tarifárias – isto é, qualquer medida, além de tarifas de importação, que tenha impacto sobre o comércio. Por um lado, o substancial declínio da proteção tarifária alcançado pelas negociações do GATT tornou cada vez mais evidentes os efeitos das MNTs sobre os fluxos comerciais, levando esse tipo de medida para o centro das atenções (WTO 2012, p. 3). Por outro lado, a adoção de níveis máximos para as tarifas – as chamadas tarifas consolidadas –, negociados no âmbito multilateral, limitou a discricionariedade de que os países dispunham para utilizar a proteção tarifária. Diante disso, diversos países passaram cada vez mais a utilizar barreiras não tarifárias no lugar de tarifas como mecanismos de proteção comercial (UNCTAD 2013a, p. 1).

Ainda que sua importância tenha aumentado nas últimas décadas, o uso, por diversos governos, de outras medidas que não tarifas para afetar ou limitar o comércio exterior não é, evidentemente, algo novo. O próprio GATT as leva em consideração, ao limitar, por exemplo, o recurso a restrições quantitativas aos fluxos comerciais, objeto do Artigo XI. O escopo do que se compreende por medidas não tarifárias, contudo, abrange muito mais do que medidas quantitativas como quotas ou proibições, incluindo uma vasta gama de políticas, muitas das quais nem mesmo destinam-se diretamente a limitar fluxos comerciais – afetando-os, entretanto, indiretamente, como será mais detalhado adiante.

A expressão “medidas não tarifárias” engloba uma gama tão extensa de instrumentos de política que até mesmo sua definição e classificação tornam-se motivo de debate. Com base em amplo esforço de pesquisa que incluiu especialistas de diversos países e organismos multilaterais, UNCTAD (2010) define MNTs da seguinte maneira:

Medidas não tarifárias (MNTs) são medidas de política, que não tarifas alfandegárias comuns, que podem potencialmente ter um efeito econômico no comércio internacional de bens, alterando quantidades transacionadas, ou preços, ou ambos (UNCTAD, 2010, p. xvi) (tradução nossa).²

Cadot *et al.* (2010, p. 3) apresentam uma definição equivalente, embora mais sucinta, ao conceituar MNTs como “textos regulatórios que ou *i*) criam uma cunha entre preços domésticos e estrangeiros, ou *ii*) afetam fluxos de comércio” (tradução nossa).³ Em relatório dedicado ao assunto, a Organização Mundial do Comércio (OMC) é ainda mais sucinta ao afirmar que “medidas não tarifárias’ referem-se a medidas de política, que não tarifas, que podem potencialmente afetar o comércio de bens” (WTO, 2012, p. 38) (tradução nossa).⁴

Fica claro que tais definições são bastante abrangentes, incluindo qualquer lei, regulamento ou medida tomada por um governo⁵ que possa ter algum efeito sobre os fluxos de importação e exportação. Note-se que não há nenhuma referência sobre a finalidade principal a que se destinariam tais medidas: para que seja considerada uma MNT, basta que uma medida afete o comércio internacional, mesmo que de maneira indireta ou não intencional, e ainda que nenhum objetivo protecionista esteja envolvido em sua adoção.

2. No original, em inglês: *Non-tariff measures (NTMs) are policy measures, other than ordinary customs tariffs, that can potentially have an economic effect on international trade in goods, changing quantities traded, or prices, or both.*

3. No original, em inglês: *regulatory texts that either (i) create a wedge between domestic and foreign prices or (ii) affect trade flows.*

4. No original, em inglês: *‘non-tariff measures’ refer to policy measures, other than tariffs, that can potentially affect trade in goods.*

5. Note-se que essas definições não incluem medidas de cunho privado, como padrões e regulamentos adotados por empresas, nem obstáculos advindos de problemas de infraestrutura ou ineficiência burocrática, por exemplo. Não obstante, a importância de tais medidas e obstáculos não deve de forma alguma ser minimizada. De fato, medidas privadas têm recebido atenção crescente, por seus potenciais efeitos sobre a regulação do comércio global. Elas podem, por exemplo, ter efeitos análogos às barreiras técnicas, com impactos negativos ou positivos sobre os fluxos comerciais; apesar disso, o fato de serem impostas por entidades privadas coloca uma série de questões sobre sua legitimidade e transparência. Para uma discussão mais aprofundada sobre a importância dos padrões privados no comércio internacional, ver, por exemplo, Liu (2009).

Note-se ainda que as definições nada dizem sobre a direção do efeito; em outras palavras, não é necessário que uma medida afete negativamente o comércio (isto é, reduza um fluxo comercial) para ser considerada uma MNT.⁶ Por isso a literatura recente tem optado pela expressão “medidas não tarifárias”, em vez de “barreiras não tarifárias” – esta última compreende apenas medidas que afetam negativamente o comércio.

Dessa forma, o conceito abrange uma vasta gama de medidas – incluindo, por exemplo, desde aquelas tradicionalmente adotadas em substituição às tarifas como instrumentos de proteção comercial explícita (tais como quotas, proibições, licenças não automáticas e medidas de controle de preços) ou para defesa comercial em situações excepcionais (como medidas antidumping e salvaguardas), até políticas mais complexas, tais como regulamentos técnicos e sanitários, cuja finalidade principal geralmente não é, ou não deveria ser, restringir o comércio, e sim alcançar outros objetivos de política pública, que abrangem uma extensa gama de interesses, inclusive dos consumidores.⁷

De fato, é possível notar uma tendência clara na qual as medidas tradicionais, cujo objetivo evidente é proteger produtores domésticos, vêm perdendo espaço, no portfólio de MNTs utilizadas por grande parte dos governos, para medidas que – ao menos declaradamente – destinam-se a atender preocupações quanto a temas como saúde pública, segurança e proteção ambiental, por exemplo (WTO 2012, p. 3). Há evidências de que barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias vêm aumentando sua abrangência, tanto em termos de número de produtos quanto de valor transacionado que afetam, *vis-à-vis* medidas tradicionais como controles diretos de preços e quotas (WTO 2012, p. 111) – embora existam ressalvas importantes quanto à disponibilidade de informações sobre o assunto, como será explorado na próxima seção.

Esse contexto torna a análise de medidas não tarifárias e seu impacto no comércio uma tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas delas respondem a objetivos de política justificáveis por outras razões, enquanto outras são simplesmente instrumentos de proteção comercial. Além disso, uma política pode ter efeitos comerciais adversos – por exemplo, reduzindo as importações de um determinado tipo de

6. De fato, é possível vislumbrar medidas que façam crescer o volume de comércio: um exemplo frequentemente citado é a adoção de padrões de qualidade que aumentem a confiança do consumidor sobre um bem estrangeiro, induzindo uma importação que não ocorreria na ausência de tal regulamento.

7. Uma análise detalhada dos possíveis objetivos de política aos quais as diferentes medidas não tarifárias poderiam estar associadas encontra-se em WTO (2012, parte II, seção B1).

produto –, mas ainda assim resultar em um aumento do bem-estar. Um exemplo simples ajuda a clarificar este ponto: suponha-se que determinado país edite uma medida destinada a reduzir uma externalidade negativa associada a um determinado produto – por exemplo, um regulamento que limite a emissão de gases poluentes por automóveis. O custo de adaptar-se ao regulamento irá deslocar a oferta de automóveis importados, reduzindo o excedente do consumidor no país. No entanto, a externalidade negativa será reduzida, tanto como resultado da adoção do regulamento quanto pela redução da quantidade causada pelo custo da medida. Assim, caso a redução da externalidade mais que compense a redução do excedente do consumidor, o efeito líquido, em nível de bem-estar, pode ser positivo.

Essa ambiguidade entre os objetivos não comerciais – de segurança nacional ou saúde pública, por exemplo – e os efeitos sobre o comércio de medidas não tarifárias surge de maneira crítica no caso das medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e nas barreiras técnicas ao comércio (TBT). Os dois acordos que normatizam estes temas no arcabouço jurídico da OMC, ao mesmo tempo em que reconhecem a necessidade da adoção de tais normas por parte dos países-membros, proíbem expressamente sua adoção como forma a criar obstáculos desnecessários ou disfarçados ao comércio.

Assim, diferentemente do que ocorre com a proteção tarifária, não faz sentido pensar simplesmente em eliminar ou reduzir a quantidade de MNTs para diminuir seus efeitos sobre o comércio. Como será abordado na seção 5, uma vez que tais medidas podem ser adotadas tendo em mente objetivos válidos de política que vão além da proteção comercial – embora as medidas frequentemente afetem fluxos comerciais –, abordar MNTs envolve o desafio de garantir que essas medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio.

Agrava esse quadro o fato de que essa distinção não é nada clara: para atingir um objetivo legítimo, um governo pode lançar mão de uma medida que prejudique desnecessariamente – mas muitas vezes deliberadamente – o comércio. Mais ainda, não basta examinar o instrumento em si e seus objetivos. A depender da maneira pela qual a medida é formulada, implementada e conduzida, seus efeitos no comércio podem ser totalmente distintos, e um instrumento aparentemente adequado, adotado para alcançar objetivos aparentemente válidos, pode ser executado de maneira a culminar em um protecionismo ainda mais “disfarçado” (WTO 2012, p. 51).

Essa mudança no perfil das MNTs, ao transformá-las em algo que transcende a ideia de “instrumento de proteção”, vem mudando também a forma pela qual as medidas são tratadas no âmbito multilateral, passando gradualmente de um foco nacional – em que o objetivo principal era garantir não discriminação e tratamento nacional para evitar o protecionismo – para um transnacional, em que se busca harmonização, reconhecimento mútuo e cooperação regulatória para reduzir as fricções que as MNTs causam, sem impedir que sejam utilizadas como instrumentos legítimos de política pública (WTO 2012 pág. 39).

Para além da esfera multilateral, a centralidade das MNTs tem se mostrado ainda mais intensa; a maioria dos acordos preferenciais recentes tem tratado, além de redução tarifária, de temas como barreiras técnicas e propriedade intelectual, por exemplo (WTO 2011, p. 62). Os chamados acordos megarregionais, como o Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) e o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP),⁸ que se destacam no contexto da governança do comércio mundial tanto por suas dimensões quanto pelo grau de profundidade que pretendem alcançar, imprimem muita ênfase na redução de entraves não tarifários e harmonização regulatória (Draper *et al.*, 2014).

A progressiva atenção dedicada às MNTs em negociações comerciais ao redor do globo evidencia ainda outro fator que ajuda a explicar o aumento da importância dessas medidas nos últimos anos: o avanço da fragmentação internacional da produção a partir das últimas décadas do século XX. Este processo, que pode ser compreendido como a dispersão das diferentes etapas envolvidas na produção de um determinado bem em diferentes países, faz com que a fabricação de uma crescente quantidade de bens seja realizada não em um só país, mas em “cadeias globais de valor”, cuja característica principal é o fato de que os insumos, partes, peças, serviços são fabricados onde quer que estejam disponíveis, a preço e qualidade competitivos.

Dessa forma, o processo de produção de um número cada vez maior de bens e serviços envolve intensos fluxos desses insumos, partes, peças e serviços entre diferentes países, de maneira que o comércio internacional se torna cada vez mais parte essencial

8. O TPP, que vem sendo negociado desde 2010, inclui doze países que circundam o Pacífico (Estados Unidos, Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, México, Peru, Chile, Malásia, Singapura, Vietnã e Brunei); o TTIP inclui Estados Unidos e União Europeia. Para uma análise mais detalhada destes acordos e dos temas neles abordados, ver, por exemplo, Draper *et al.* (2014).

da produção. Este novo paradigma, que Baldwin (2013) chama de “comércio do século XXI”, constitui-se no entrelaçamento de ao menos quatro dimensões: comércio de bens – especialmente partes e componentes; investimento internacional em unidades produtivas, treinamento, tecnologia e relações interempresariais de longo prazo; serviços, fundamentais na coordenação da produção dispersa; e fluxos transfronteiriços de conhecimento, incluindo desde propriedade intelectual formalizada até formas tácitas de *know-how* empresarial e produtivo.

Para que as redes de produção ou cadeias globais de valor funcionem adequadamente, contudo, é necessário que tais fluxos funcionem de maneira fluida e sem interrupções; dificultar o fluxo de bens, serviços, informação e capital significa, portanto, impedir o funcionamento da produção internacionalmente fragmentada. Assim, torna-se essencial não apenas o aprofundamento da liberalização dos fluxos de bens, serviços e investimentos, mas também a remoção de uma série de entraves a estes fluxos que decorrem da inconsistência entre normas, regulamentos, padrões e procedimentos existentes nos diferentes países pelos quais uma cadeia de valor pode se espriar, de maneira a consolidar um verdadeiro “espaço econômico ampliado” no qual a produção dispersa de bens e serviços pode funcionar. Ademais, de um ponto de vista nacional, o funcionamento de boa parte dos instrumentos tradicionais de política comercial é colocado em xeque: medidas de proteção contra importações, por exemplo, frequentemente acabam se tornando entraves às exportações, que geralmente dependem de insumos importados para se tornarem competitivas.

Daí se compreende claramente a importância assumida pelas medidas não tarifárias: em um contexto caracterizado pela produção internacionalmente fragmentada, tais medidas se tornam um dos principais entraves aos próprios processos produtivos. Dessa maneira, temas como convergência ou harmonização de regulamentos técnicos e sanitários, proteção à propriedade intelectual e investimentos, e racionalização de procedimentos de verificação e certificação passam ao centro das atenções.

3 CLASSIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE MNTS

A análise empírica de medidas não tarifárias apresenta uma série de desafios que tornam bastante complexa a tarefa de coletar e sintetizar dados sobre elas, e se traduzem na virtual ausência de bases de dados abrangentes, sistemáticas e confiáveis sobre o assunto.

O primeiro e mais evidente deles decorre de sua própria natureza: ao contrário de tarifas, MNTs não são apenas números; boa parte da informação relevante está dispersa em textos legais, como normas e regulamentos, que devem ser analisados e interpretados para que se possa extrair seu sentido. Tais documentos, contudo, nem sempre são claros e transparentes – não raro são deliberadamente complexos –, e a informação deles extraída não pode ser imediatamente quantificada, ou mesmo comparada entre países (UNCTAD 2013a, p. 2).

Além disso, as fontes de informação podem variar consideravelmente entre um país e outro. Evidentemente, o arcabouço institucional envolvido na elaboração de normas que podem ter efeito sobre o comércio varia consideravelmente entre os países, de maneira que a capacidade de editar tais normas geralmente está dispersa em um conjunto bastante heterogêneo de órgãos e agências, o que dificulta sobremaneira a coleta e compilação de dados. A exigência de notificar a OMC sobre MNTs editadas poderia suprir esta lacuna; não obstante, como admite a própria entidade, a qualidade da informação obtida por meio de notificações é bastante duvidosa, tendo em vista que este requerimento nem sempre é cumprido por todos os países de maneira satisfatória (WTO 2012, p. 98).

O conjunto mais abrangente de informações sobre MNTs publicamente disponível é o que faz parte da base de dados Trade Analysis and Information System (Trains), elaborada desde 1994 pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Entretanto, a partir da década de 2000 a base deixou de ser consistentemente atualizada. Diante disso, a UNCTAD iniciou em 2006 uma força-tarefa que incluiu especialistas de diversos países e organismos multilaterais (Group of Eminent Persons on Non-Tariff Barriers) para estabelecer diretrizes para um novo esforço de coleta de dados sobre NTMs (UNCTAD, 2010). Como resultado, foi criada a Transparency in Trade Initiative (TNT), coordenada pela UNCTAD, e que inclui o Banco Mundial, o International Trade Center (ITC) e o African Development Bank (AfDB), com o objetivo de atualizar, consolidar e disseminar dados sobre MNTs. O projeto ainda está em andamento, mas alguns resultados preliminares – disponíveis, por exemplo, em UNCTAD 2013b – serão examinados adiante.

Do esforço liderado pela UNCTAD resultou, por exemplo, a definição de MNT já apresentada, além de uma nova classificação dessas medidas, destinada a substituir

a que norteou a primeira coleta de dados para a base *Trains*, já obsoleta.⁹ A definição apresentada na seção anterior – que pode ser resumida como “medidas de política, que não tarifas alfandegárias, que podem afetar preços ou quantidades transacionadas no comércio internacional – é tão abrangente quanto vaga, de maneira que a estrutura de classificação é fundamental tanto para torná-la inteligível quanto para subsidiar qualquer tentativa de sistematização das informações coletadas.

A nova classificação possui uma estrutura do tipo “árvore-ramos”, a exemplo do Sistema Harmonizado de Classificação de Mercadorias, com diferentes níveis de desagregação, o que permite que seja ao mesmo tempo abrangente e detalhada.¹⁰ As medidas são agrupadas em dezesseis capítulos, que abrangem medidas técnicas (sanitárias e fitossanitárias, por exemplo), não técnicas (como controles de preços e quantidades, subsídios e medidas de defesa comercial, por exemplo) e medidas relacionadas à exportação, conforme o quadro 1:

QUADRO 1
Classificação de MNTs por capítulo

Importações	Técnicas	A	Medidas sanitárias e fitossanitárias
		B	Barreiras técnicas ao comércio
		C	Inspeções pré-embarque e outras formalidades
	Não técnicas	D	Medidas contingentes de proteção comercial
		E	Controles de quantidade, exceto por razões de TBT ou SPS
		F	Medidas de controle de preços, incluindo taxas e encargos adicionais
		G	Medidas financeiras
		H	Medidas que afetam a concorrência
		I	Medidas de investimento relacionadas ao comércio
		J	Restrições de distribuição
		K	Restrições sobre serviços pós-venda
		L	Subsídios (exceto classificados em P7)
		M	Restrições sobre compras governamentais
		N	Propriedade intelectual
		O	Regras de origem
Exportações	P	Medidas relacionadas às exportações	

Fonte: UNCTAD (2012), tradução nossa.

9. A classificação de 1994 centrava seu foco em medidas como restrições quantitativas, cada vez menos utilizadas, e não detalhava medidas mais frequentes na atualidade (Cadot *et al.*, 2011).

10. Para mais detalhes sobre a classificação e sua metodologia, ver UNCTAD (2012).

UNCTAD (2012) apresenta a descrição detalhada de cada capítulo, o que foge ao propósito deste trabalho: aqui, basta uma breve descrição¹¹ de cada um, com o fito de melhor compreender o vasto conjunto de medidas que se encaixam no escopo da classificação apresentada.

Entre as medidas técnicas, o capítulo A compreende as medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), incluindo, por exemplo, restrição de aditivos e substâncias em alimentos, bem como medidas destinadas à prevenção de pestes e doenças. O capítulo B inclui as barreiras técnicas ao comércio (TBT), tais como exigências de rotulagem, padrões de qualidade e medidas destinadas à proteção ambiental. Note-se que exigências adicionais para verificação do cumprimento de SPS e TBT, como inspeções, testes e certificação, são classificadas no capítulo correspondente. O capítulo C, por seu turno, abrange medidas relacionadas a inspeções pré-embarque e demais formalidades aduaneiras.

Os capítulos D a O abarcam uma grande diversidade de medidas de natureza não técnica. As medidas de contingência, destinadas a sanar desequilíbrios temporários ou contrabalançar práticas comerciais danosas realizadas por outros países, isto é, direitos antidumping, medidas compensatórias contra subsídios e salvaguardas, compõem o capítulo D. As barreiras não tarifárias “tradicionais”, de controle direto de quantidades – como quotas, proibições e licenciamento não automático – e preços – como a imposição de preços mínimos de importação e medidas para-tarifárias –¹² são classificadas nos capítulos E e F, respectivamente.

O capítulo G classifica medidas de natureza financeira, tais como restrições ao acesso ao mercado de câmbio, por exemplo. O capítulo H inclui medidas que afetam a concorrência, isto é, que garantam privilégios a um conjunto limitado de atores, como direitos exclusivos de importação a uma determinada companhia. Medidas de investimento que afetem o comércio – requerimentos de conteúdo local ou de desempenho exportador, por exemplo – compõem o capítulo I. Os capítulos J e K classificam, respectivamente, restrições à distribuição interna de produtos importados e à provisão de serviços acessórios pós-venda. O capítulo L inclui os subsídios, excetuando-se aqueles diretamente relacionados à *performance* exportadora, os quais são classificados no capítulo destinado

11. A descrição de cada capítulo é baseada em UNCTAD (2012).

12. Isto é, outras taxas, além das tarifas aduaneiras propriamente ditas, que aumentem o custo das importações.

às medidas de exportação. Restrições às compras governamentais, como preferências a fornecedores domésticos, compõem o capítulo M. Medidas relacionadas aos direitos de propriedade intelectual (patentes, marcas registradas etc.) são classificadas no capítulo N. O capítulo O, por sua vez, classifica as medidas relacionadas à verificação do cumprimento de regras de origem.

Por fim, o capítulo P abarca todas as medidas editadas por um país que afetam suas próprias exportações. Estão aí incluídas, por exemplo, taxas e impostos sobre exportações, quotas e licenciamento para produtos exportados, bem como medidas técnicas, inspeções e certificações exigidas pelo próprio país exportador.

De acordo com a metodologia da classificação, cada capítulo pode ser subdividido em até três níveis sucessivos de desagregação, representados por dígitos, de maneira similar ao que ocorre no Sistema Harmonizado. Por exemplo, o capítulo D é subdividido em sete subgrupos: D1 (medidas antidumping), D2 (medidas compensatórias) e D3 (medidas de salvaguarda); o item D3, por sua vez, é subdividido em D31, D32 e D39; o item D31, por seu turno, é subdividido em D311, D312, D313 e D314. Poucos capítulos, contudo, são desagregados até o terceiro nível; a maior parte vai no máximo até o segundo dígito. Além disso, até a última versão disponível da classificação (UNCTAD 2012), os capítulos K a O ainda não foram desagregados.

Embora o processo de coleta de dados ainda esteja longe de sua conclusão, algumas análises já foram realizadas a partir das informações já disponíveis (UNCTAD 2012, 2013a, 2013b; Gourdon e Nicita, 2012). Tais análises se baseiam no cálculo de “medidas de inventário”, isto é, indicadores que captam a quantidade de medidas existentes, mensurando quantos produtos são afetados e que parcela do comércio exterior é impactada por elas – sem, entretanto, estimar a magnitude do impacto, mas apenas identificar sua existência.

O indicador que mede o número de produtos afetados por MNTs, denominado Índice de Frequência (IF), é calculado da seguinte forma – para um dado país j :¹³

$$IF_j = \left[\frac{\sum D_i M_i}{M_i} \right] \times 100$$

13. A definição dos indicadores acompanha Gourdon e Nicita (2012).

onde D_i é uma variável *dummy* que denota a presença de uma ou mais medidas sobre o produto i , e M_i é uma variável *dummy* que indica a existência de importações desse produto.

Já o Índice de Cobertura (IC), que mede a parcela do comércio exterior que é afetado por MNTs, é obtido como se segue:

$$IC_j = \left[\frac{\sum D_i V_i}{V_i} \right] \times 100$$

onde V_i mede o valor das importações do produto i .

A partir dos indicadores de frequência e cobertura, UNCTAD (2013b) demonstra que as medidas mais utilizadas são as barreiras técnicas ao comércio (cap. B), que afetam quase 30% do número de produtos e mais de 30% do volume de comércio, em média – medidas sanitárias e fitossanitárias (cap. A), em contraste, afetam cerca de 15% dos produtos e do comércio. Entre as medidas tradicionais, os controles de preço (cap. F), que atingem 8% do comércio e 5% dos produtos, são hoje muito menos utilizados que controles de quantidade (cap. E), que afetam 18% dos produtos e 23% do comércio – destas últimas, porém, a maior parte assume a forma de licenças não automáticas, enquanto as (poucas) quotas e proibições ainda existentes são concentradas em um pequeno número de produtos sensíveis.

O estudo demonstra ainda que há grande variabilidade na distribuição dos índices por região – por exemplo, o uso de controles quantitativos é mais frequente na Ásia e na América Latina, enquanto nos países africanos que compõem a amostra são utilizadas mais barreiras técnicas do que nos demais países em desenvolvimento – e entre países. Na América Latina, por exemplo, a Colômbia impõe NTMs sobre mais de 60% de suas importações, enquanto para o Chile esse valor não chega a 30%.

Outra conclusão alcançada pela UNCTAD (2013b) a partir dos dados preliminares é que a maioria dos produtos objetos de MNTs é afetada por mais de uma medida simultaneamente. Além disso, embora boa parte dos produtos afetados por MNTs seja objeto de medidas classificadas em um mesmo capítulo, uma parcela nada desprezível é afetada por medidas classificadas em dois ou mais capítulos diferentes.

Ademais, o estudo mostra que há considerável heterogeneidade setorial na frequência de medidas não tarifárias: enquanto em alguns setores há grande incidência de medidas – como em produtos agropecuários, têxteis, calçados e veículos, por exemplo –, em outros – como minerais, papel, cimento e metais – a frequência é bem mais modesta.

4 MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS NO BRASIL

Foge ao escopo deste trabalho elaborar um catálogo exaustivo das medidas não tarifárias adotadas pelo Brasil. O objetivo desta seção é tão somente traçar um breve diagnóstico da política comercial brasileira no que tange às MNTs, e elencar as principais medidas utilizadas nos últimos anos.

Dar-se-á especial foco ao período após o auge da crise mundial em 2008-2009, o qual testemunhou um aumento global da utilização de MNTs e outras formas “disfarçadas” de protecionismo (Baldwin & Evenett, 2009). Até 2010, a maior parte das medidas tomadas pelo governo brasileiro foi centrada em mitigar os efeitos negativos da crise mundial sobre as exportações, lançando mão de mecanismos como crédito facilitado e subsidiado a exportadores, desoneração fiscal de setores selecionados, expansão do sistema de drawback, e iniciativas de facilitação de comércio. A partir de 2012 começa a se tornar clara a preocupação com o impacto da apreciação cambial sobre a penetração de importações, com medidas como preferências em compras governamentais e defesa comercial, além de aumento de tarifas (Bianchi e Barral, 2013).

4.1 Defesa comercial

Especialmente em face das dificuldades impostas pela crise mundial de 2008, a atuação do Brasil no universo das medidas não tarifárias tem se concentrado em dois pilares: medidas de defesa comercial e medidas de apoio à exportação – geralmente com discriminação setorial. Tais eixos têm conduzido a atuação em resposta aos problemas de competitividade da produção brasileira, particularmente de manufaturados, que vêm se tornando cada vez mais prementes, e resultam tanto no aumento da penetração de bens importados no mercado doméstico quanto na redução relativa das exportações.

Entre as medidas de defesa comercial, o Brasil tem se mostrado um usuário cada vez mais contumaz de ações antidumping como meio de reduzir importações; o recurso

às demais medidas (medidas de salvaguarda e medidas compensatórias contra subsídios) tem sido mais moderado. A tendência de aumento do recurso a tal mecanismo está amplamente documentada na literatura (Veiga e Rios, 2013; Szpak & Tussie, 2013; entre outros).¹⁴ A média bianual do número de investigações antidumping iniciadas, assim como do número de investigações encerradas com aplicação de medidas definitivas, vem crescendo continuamente, de 18 e 3, respectivamente, em 2005 e 2006, até alcançar 63 e 28 no biênio 2011-2012, como demonstram Veiga e Rios (2013). Essa tendência levou o Brasil a se tornar o primeiro colocado no *ranking* de países que mais iniciam investigações antidumping, de acordo com o Committee on Anti-Dumping Practices da OMC (WTO, 2013).

Além do aumento quantitativo do recurso às medidas de defesa comercial, observou-se nos últimos anos uma série de alterações no arcabouço normativo que regula esta matéria no Brasil, com o objetivo de ampliar tanto a capacidade de implementação quanto a eficácia de tais medidas (Veiga e Rios, 2013).

4.2 Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias

O arcabouço institucional que rege as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias no Brasil é razoavelmente estável e não sofreu mudanças significativas recentemente (WTO 2013). O sistema de formulação e implementação de normas técnicas é centrado no Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), do qual o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) funciona como órgão executivo. Há, no entanto, um grande número de agências federais capazes de elaborar normas técnicas obrigatórias (31, de acordo com o TPR 2013). Já a emissão de padrões técnicos voluntários é de responsabilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A emissão de normas sanitárias e fitossanitárias relacionadas à proteção da saúde animal e vegetal fica a cargo da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA), enquanto a emissão daquelas destinadas à proteção da saúde humana é de responsabilidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (WTO 2013).

14. O Brasil é apontado como um dos maiores iniciadores de investigação antidumping por todos os relatórios elaborados pela OMC sobre medidas comerciais de países do G20 (grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das dezenove maiores economias do mundo mais a União Europeia). Ver, por exemplo, WTO (2014).

O país não considera equivalentes aos nacionais os regulamentos técnicos de nenhum parceiro comercial; apenas reconhece a equivalência de certificados de conformidade emitidos por entidades que formalizaram acordo de reconhecimento mútuo com o Inmetro.¹⁵

O número de produtos sujeitos a certificação compulsória pelo Inmetro aumentou de 59 em 2008 (TPR 2009) para 110 em 2013 (TPR 2013), enquanto o número de produtos para os quais é exigida declaração de conformidade pelo fornecedor aumentou de oito para doze no mesmo período. Há, além disso, procedimentos adicionais de conformidade exigidos por diversos órgãos, tais como Anvisa, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), e Mapa.

Entre janeiro de 2009 e janeiro de 2013, o Brasil notificou à OMC a adoção de 359 regulamentos técnicos (TPR 2013); este número é praticamente o dobro das 159 notificações feitas nos quatro anos anteriores (TPR 2009). O número de notificações de barreiras SPS, no entanto, caiu: foram 392 no primeiro período e 362 no segundo. No plano internacional, a OMC ressalta que o Brasil é um dos países que mais submete notificações de barreiras técnicas ao órgão multilateral – por exemplo, entre novembro de 2013 e maio de 2014 o Brasil notificou menos apenas que a Arábia Saudita, a China, a União Europeia e os Estados Unidos (WTO/OECD/UNCTAD, 2014).¹⁶

A importação de produtos sujeitos a barreiras sanitárias ou fitossanitárias implica a exigência adicional de licenciamento não automático, cuja emissão fica a cargo da SDA ou da Anvisa, conforme o caso. Em algumas situações, há requerimentos adicionais, como autorização ou verificação prévia ao embarque. Há também procedimentos que ainda não estão disponíveis eletronicamente, o que pode tornar o processo ainda mais complexo (TPR 2013).

4.3 Incentivos à exportação

Como a avaliação inicial do governo brasileiro era que o impacto da crise internacional sobre o comércio exterior tinha se dado sobretudo pela escassez de crédito externo, as

15. Ver <<http://goo.gl/RsfWtr>>.

16. Deve-se ressaltar que o número de notificações evidentemente não é uma *proxy* perfeita da quantidade de medidas colocadas em vigor, pelo fato de que nem todos os governos notificam todas as barreiras técnicas impostas. Ver, a esse respeito, WTO (2012, p. 98).

principais medidas para mitigar esse efeito tinham como objetivo ampliar e facilitar o acesso dos exportadores ao crédito (Cindes, 2010). Exemplos de tais medidas foram a extensão do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e a ampliação do limite de gastos com equalização de taxas de juros no crédito ao exportador.

A partir de 2010, a literatura aponta uma mudança no diagnóstico sobre as causas da piora nas contas externas brasileiras, que se reflete na alteração dos mecanismos adotados para combatê-la – em vez da mitigação dos efeitos da crise, o foco recai sobre a perda de competitividade nacional, a qual é atribuída sobretudo à apreciação cambial (Veiga & Rios, 2011). O principal exemplo desse movimento é o “pacote de competitividade” de maio de 2010 que coloca ênfase em medidas tributárias – como a ampliação do *drawback* e a exclusão das receitas de exportação para enquadramento no Simples¹⁷ e de compras governamentais – criando margens de preferência para produtos nacionais –, sem abrir mão das medidas de ampliação do crédito público, sobretudo via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Cindes, 2010).

5 REFORMAS NA ESTRUTURA DE MNTS

Ao contrário do que ocorre com a proteção tarifária, em que níveis de proteção são facilmente mensuráveis e modificáveis, quando se trata de medidas não tarifárias a análise se torna consideravelmente mais complexa. Deve-se ter em mente, em primeiro lugar, que cada vez mais esse tipo de medida é adotado com vistas a objetivos válidos de política que vão além da proteção comercial, embora frequentemente afetem o comércio.

De fato, embora possam se destinar a atender os mais diversos objetivos de política pública, medidas não tarifárias – e, particularmente, medidas técnicas – podem ter efeitos adversos que podem mitigar ou anular o ganho de bem-estar que poderiam gerar. Por exemplo, a imposição de um regulamento técnico demasiado estrito pode significar a imposição de barreiras a novos entrantes em mercados concentrados, restringindo ainda mais a concorrência – isso acontece especialmente no contexto do comércio internacional, em que governos podem impor regulamentos que favoreçam fornecedores domésticos em detrimento de estrangeiros (Fischer e Serra, 2000). Além disso, a imposição dessas

17. Simples: Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

medidas prejudica particularmente firmas menores de países em desenvolvimento, uma vez que, para poder exportar, elas são obrigadas a incorrer nos custos (fixos) decorrentes da adequação às normas estrangeiras, sem poder contar com vantagens de escala em seu país de origem (Maskus *et al.*, 2004). O custo das NTMs sobre países menos desenvolvidos é desproporcionalmente maior também devido ao fato de que essas medidas concentram-se mais nos produtos tipicamente exportados por eles, como bens agrícolas e manufaturas trabalho-intensivas – como têxteis, por exemplo (Murina & Nicita, 2014; Lankes, 2002).

Assim, o aperfeiçoamento do arcabouço de MNTs envolve do desafio de garantir que essas medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio (WTO 2012, p. 36). Como ressaltam Cadot e Malouche (2012, p. 214):

(...) buscar eliminar completamente as MNTs ou cortar seu número por meio de fórmulas mecânicas seria provavelmente uma tarefa mal concebida. A maior parte das MNTs respondem a uma demanda pública genuína por rastreabilidade e proteção contra riscos à saúde e ao meio ambiente – uma demanda que deve crescer com o tempo e com o aumento da riqueza. Assim, exceto no caso de BNTs, a política com respeito às MNTs deve buscar sua melhor por meio de melhor projeto, aplicação inteligente e, em última instância, por um arcabouço de governança robusto (tradução nossa).¹⁸

Nesse contexto, é essencial que a elaboração de algum regulamento ou norma que venha a criar uma medida não tarifária envolva uma análise cuidadosa de seus potenciais impactos sobre o comércio, de modo a minimizar potenciais distorções. O mesmo deve ser observado quando da utilização de medidas de defesa comercial: esforço adicional deve ser dedicado para distinguir os casos em que se busca neutralizar os efeitos de práticas desleais ou situações excepcionais daqueles em que o objetivo é simplesmente aumentar o poder de mercado dos produtores domésticos por meio da eliminação da concorrência estrangeira.

18. No original, em inglês: (...) *seeking to eliminate NTMs altogether or to cut their number through mechanical formulae would likely be an ill-conceived quest. Most NTMs respond to a genuine public demand for traceability and protection against hazards to health and the environment – a demand that can be expected to grow over time and with wealth. Thus, except in the case of NTBs, policy toward NTMs should strive for their improvement through better design, smarter enforcement and, ultimately, through a robust governance framework.*

A forma com que a reforma ou reestruturação do ambiente regulatório é levada a cabo é variável: UNCTAD (2013b, p. 68) elabora uma tipologia de abordagens possíveis, com base na experiência de diversos países na realização desta tarefa. As abordagens vão desde a “guilhotina”, em que são estabelecidas metas quantitativas de redução do número de regulamentos, e a “revogação automática”, na qual os regulamentos vão sendo progressivamente eliminados ou revistos com base na sua antiguidade, até a eliminação completa e reformulação total do sistema regulatório.

Evidentemente, o caminho que tomará o processo de reforma do sistema regulatório dificilmente pode ser definido *ex-ante*, e depende de diversos fatores: da vontade política do governo à capacidade técnica dos órgãos e técnicos envolvidos no processo. Não obstante, a adoção de alguns princípios essenciais pode nortear essa tarefa de maneira a resultar em um conjunto de normas mais eficiente e que não crie entraves desnecessários ao comércio internacional.¹⁹

Em primeiro lugar, a elaboração de qualquer medida não tarifária – em particular, de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias – deve ter como princípios a transparência e a não discriminação, e deve sempre visar ao aumento da competição no mercado doméstico, e não o contrário. A clareza quanto à quantidade e natureza das medidas em vigor, bem como quanto às justificativas que levaram à sua adoção, é fundamental para que o conjunto das MNTs seja coerente e eficiente.²⁰

Além disso, qualquer processo de elaboração de normas deve ser necessariamente fundamentado em análises de impacto e de custo-benefício. Ou seja, deve-se avaliar o benefício que espera-se obter com aquele objetivo de política e a contribuição da medida a ser implementada para se alcançar aquele objetivo, e contrastá-los com o custo incorrido em aplicar a MNT, tanto direta quanto indiretamente – incluindo-se aí, evidentemente, a perda de bem-estar que pode resultar dos efeitos adversos sobre o comércio exterior.

19. Conforme UNCTAD (2013b, p. 67).

20. O México é um exemplo interessante: o país criou uma lista exaustiva de MNTs existentes, e obrigou os ministérios não apenas a notificar, mas também a justificar as medidas. Isso forçou os ministérios a eliminarem as formalidades mais inadequadas, levando, ao cabo, à supressão de 45% do total (IFC 2008 *apud* UNCTAD 2013b, p. 70).

É essencial também que as normas e regulamentos observem padrões internacionais. De fato, a convergência e a harmonização regulatória com parceiros comerciais, assim como o reconhecimento mútuo de normas e regulamentos, deve ser um objetivo constante – respeitando, evidentemente, as idiosincrasias subjacentes no arcabouço regulatório de cada nação.

É aconselhável que as medidas resultantes adotem *performance-based regulation* (isto é, regras baseadas na *performance* dos produtos, em vez de regras baseadas em *design* ou características descritivas que engessam a flexibilidade técnica do produtor em atender os requerimentos), e simplifiquem os procedimentos envolvidos para minimizar os custos incorridos em atendê-las.

Finalmente, é fundamental a criação de mecanismos institucionais para a revisão e atualização permanente das MNTs, com o propósito de verificar se estão atendendo aos objetivos a que se destinam com o mínimo possível de efeitos adversos sobre o comércio (UNCTAD, 2013b, p. 72). Isto pode ser feito tanto por meio de cláusulas nas próprias normas que tornem obrigatória sua revisão regular, quanto pela instituição de um órgão permanente de revisão e aperfeiçoamento das MNTs (UNCTAD, 2013b, p. 67-68).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da queda substancial dos níveis de proteção tarifária ao longo da segunda metade do século XX, a importância das medidas não tarifárias cresceu substancialmente nas últimas décadas, uma vez que, além de terem ganhado visibilidade pela redução dos impostos de importação, passaram a ser o principal instrumento de proteção comercial disponível para governos que se comprometeram a não aumentar tarifas acima de certo nível acordado em âmbito multilateral, bilateral ou regional. Diante deste contexto, este estudo buscou esboçar, a partir da literatura recente sobre o assunto, um panorama da análise de medidas não tarifárias, abordando desde sua definição e classificação até algumas evidências recentes sobre sua utilização no mundo e no Brasil, de modo a subsidiar futuros esforços de pesquisa na área.

Como foi discutido, a literatura recente costuma adotar a definição de medidas não tarifárias proposta por um grupo de especialistas e organizações internacionais liderados

pela UNCTAD: medidas de política, que não tarifas de importação, que possam ter o potencial de afetar o comércio internacional, modificando preços, quantidades transacionadas, ou ambos. Essa definição, ressalte-se, abrange tanto medidas que restringem o comércio quanto aquelas que o potencializam – razão pela qual é recomendado o uso da expressão “medidas”, e não “barreiras não tarifárias”. Basta que uma medida afete o comércio internacional, mesmo que de maneira indireta ou não intencional, e ainda que nenhum objetivo protecionista esteja envolvido em sua adoção, para que seja considerada uma MNT. Assim, o conceito inclui desde medidas tradicionalmente adotadas em substituição às tarifas como instrumentos de proteção comercial explícita – como quotas e medidas de controle de preços, por exemplo – ou para defesa comercial em situações excepcionais – como medidas antidumping e salvaguardas –, até políticas mais complexas, tais como regulamentos técnicos e sanitários, cuja finalidade principal geralmente não é, ou não deveria ser, restringir o comércio, e sim alcançar outros objetivos de política pública.

Esse contexto torna a análise de medidas não tarifárias e seu impacto no comércio uma tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas delas respondem a objetivos de política justificáveis por outras razões, enquanto outras são simplesmente instrumentos de proteção comercial. Ademais disso, a maneira pela qual a medida é formulada, implementada e conduzida pode determinar seus efeitos sobre comércio, e um instrumento aparentemente adequado, adotado para alcançar objetivos aparentemente válidos, pode ser executado de maneira a culminar em um protecionismo ainda mais “disfarçado”.

A análise empírica de medidas não tarifárias, como foi abordado, envolve uma série de desafios. Ao contrário de tarifas, MNTs não são apenas números, e boa parte da informação relevante está dispersa em normas e regulamentos, e não pode ser imediatamente quantificada, ou mesmo comparada entre países. Uma importante iniciativa nesse sentido é o esforço liderado pela UNCTAD para coletar e disponibilizar dados padronizados sobre MNTs. O esforço ainda está em andamento, mas já permitiu a realização de algumas análises preliminares, cujas principais conclusões foram apresentadas na seção 3 deste texto. Além disso, a seção 4 apresentou um breve quadro da utilização de algumas medidas não tarifárias pelo Brasil, com ênfase no período após o auge da crise mundial em 2008-2009, que testemunhou um aumento global da utilização de MNTs e outras formas “disfarçadas” de protecionismo.

O trabalho abordou ainda os desafios envolvidos na reforma do arcabouço de medidas não tarifárias. Ao contrário das tarifas, em que níveis de proteção são facilmente mensuráveis e modificáveis, quando se trata de medidas não tarifárias a análise se torna consideravelmente mais complexa. A par disso, cada vez mais esse tipo de medida é adotado com vistas a objetivos válidos de política que vão além da proteção comercial, embora frequentemente afetem o comércio. Assim, o aperfeiçoamento do arcabouço de MNTs envolve do desafio de garantir que essas medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, R. Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where are they going. *In*: ELMS, D.; LOW, P. (Eds.). **Global value chains in a changing world**. Geneva: WTO Publications, 2013.

BALDWIN, R.; EVENETT, S. (Eds.). **The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: recommendations for the G20**. Geneva: A VoxEU, 2009.

BIANCHI, E.; BARRAL, W. Rationales for Crisis-Era Protectionism: The Cases of Argentina and Brazil. *In*: EVENETT, S. J. (Ed.). **Not just victims: Latin America and Crisis-Era Protection – the 13th GTA report**. London: CEPR, 2013.

CADOT, O.; MALOUCHE, M. (Eds.). **Non-tariff measures – a fresh look at trade policy's new frontier**. London; New Hampshire: CEPR; World Bank, 2012.

CADOT, O.; MALISZEWSKA, M.; SÁEZ, S. Non-Tariff Measures: Impact, Regulation, and Trade Facilitation. *In*: MCLINDEN, G.; FANTA, E.; WIDDOWSON, D.; DOYLE, T. (Eds.). **Border management modernization**. Washington: The World Bank, 2011.

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **A política comercial brasileira: novas motivações e tendências**. Rio de Janeiro: Cindes, 2010. (Breves Cindes, n. 37).

DRAPER, P.; LACEY, S.; RAMKOLOWAN, Y. **Mega-regional trade agreements: implications for the African, Caribbean, and Pacific countries**. South Africa: Saiia, 2014. (Occasional Paper, n. 206).

FISCHER, R.; SERRA, P. Standards and protection, **Journal of International Economics**, n. 52, p. 377-400, 2000.

GOURDON, J.; NICITA, A. NTMs: interpreting the new data. *In*: CADOT, O.; MALOUCHE, M. (Eds.). **Non-tariff measures – a fresh look at trade policy's new frontier**. London; New Hampshire: CEPR; World Bank, 2012.

LANKES, H. Market access for developing countries. **Finance & Development**, v. 39, n. 3, 2002.

LIU, P., **Private standards in international trade: issues and opportunities**, WTO's Workshop on Environment-related Private Standards, Certification and Labelling Requirements, Geneva, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/NAvaah>>.

MARTIN, W.; MESSERLIN, P. Why is it so difficult? **Oxford Review of Economic Policy**, v. 23, n. 3, p. 347-366, 2007.

MASKUS, K.; OTSUKI, T.; WILSON, J. **The costs of complying with foreign product standards for firms in developing countries: an econometric study**. New Hampshire: The World Bank, 2004. (Working Paper, n. 359).

MURINA, M.; NICITA, A. **Trading with conditions: the effect of sanitary and phytosanitary measures on lower income countries agricultural exports**. Geneva: UNCTAD, 2014.

SZPAK, C.; TUSSIE, D. Policies and instruments employed by Argentina and Brazil. *In*: EVENETT, S. J. (Ed.). **Not just victims: Latin America and Crisis-Era Protection – the 13th GTA report**. London: CEPR, 2013.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses**. Rio de Janeiro: Cindes, 2011. (Breves Cindes, n. 53).

_____. **Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma**. Rio de Janeiro: Cindes, 2013. (Textos Cindes, n. 35).

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence**. Geneva: WTO, 2011.

_____. **Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century**. Geneva: WTO, 2012.

_____. **Report (2013) of the committee on anti-dumping practices**. Disponível em: <<https://goo.gl/yFHsfF>>.

_____. Trade Policy review – Report by the Secretariat (Brazil, 2009). Disponível em: <<https://goo.gl/IHPfmf>>.

_____. Trade Policy review – Report by the Secretariat (Brazil, 2013). Disponível em: <<https://goo.gl/jhukSZ>>.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION; OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Report on G20 trade and investment measures**. Geneva: WTO; OECD; UNCTAD, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/BT0VXT>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT

Non-tariff measures: evidence from selected developing countries and future research agenda. Geneva: UNCTAD, 2010.

_____. **Classification of non-tariff measures:** February 2012 edition. Geneva: UNCTAD, 2012.

_____. **A preliminary analysis on newly collected data on non-tariff measures.** Geneva: UNCTAD, 2013a. (Policy issues in international trade and commodities study series, n. 53).

_____. **Non-tariff measures to trade:** economic and policy issues for developing countries. Geneva UNCTAD, 2013b.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

