



Ponto Focal de Barreiras Técnicas às Exportações

Portal: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas>

Contato: barreirastecnicas@inmetro.gov.br

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos autores,
não refletindo, necessariamente, a opinião do Inmetro.

AS BARREIRAS TÉCNICAS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL¹

Alexandre Eliasquevitch Garrido²

Resumo

O ambiente econômico atual imprime um grau de interdependência entre as economias dos países e entre as empresas de tal ordem que o mercado externo e o interno convivem hoje de forma indissociável. A inserção dos países neste contexto é feita cuidadosamente de forma a conciliar um conjunto complexo de interesses, em que estes tentam ampliar as fronteiras comerciais com o objetivo de gerar riqueza e ao mesmo tempo tentam proteger suas economias. As regras atuais para o comércio internacional concentram-se em ampliar o fluxo de comércio por meio da eliminação dos obstáculos criados pelos países para se proteger. Estas regras estabelecem diretrizes e mecanismos para coibir proteções a mercados que não estejam fundamentadas em justificativas aceitáveis, ou seja, que tenham objetivos legítimos. Segundo o Acordo sobre Barreiras Técnicas da Organização Mundial do Comércio – OMC as medidas tomadas para assegurar que os produtos fornecidos para determinados mercados que atendam a requisitos de segurança de pessoas e bens, saúde, prevenção da concorrência desleal, proteção do meio ambiente, segurança nacional são consideradas medidas que têm objetivos legítimos. Tal fato traz para o centro das discussões sobre comércio internacional e sobre a competitividade brasileira o tema barreiras técnicas.

1. Introdução

O crescimento da economia dos países está fundamentado no crescimento da economia mundial, que por sua vez depende do desenvolvimento do comércio entre estes países. Hoje, o discurso que é repetido em todos os continentes, apesar das divergências quanto à forma, quanto à velocidade e quanto à intensidade, é que o principal caminho para o crescimento das economias é a ampliação do comércio internacional.

Não obstante, à medida que cresce o comércio internacional, as relações comerciais entre os países sofrem inúmeras transformações; o aprimoramento destas relações as torna mais complexas e estimula o uso, cada vez mais intenso e preciso, de mecanismos de proteção às economias nacionais.

¹ Artigo extraído de "O Brasil e as Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: O Cenário Atual", Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal Fluminense, 2004.

² Sócio-gerente da Sextante, empresa de consultoria, especializada em Tecnologia Industrial Básica -TIB.

Atualmente a economia mundial funciona de maneira integrada e as economias nacionais dependem umas das outras de tal forma que vivem a dicotomia de crescer e se proteger do avanço das outras economias. Constroem-se parcerias em forma de acordos comerciais para um grupo de países e criam-se obstáculos para os demais. Discursos são feitos a favor da liberalização e ampliação das relações comerciais e decisões são tomadas com o objetivo da proteção de empresas e, particularmente, de setores econômicos menos competitivos.

2. As barreiras técnicas ao comércio internacional

A discussão sobre barreiras técnicas ao comércio internacional imprime a necessidade de analisar as formas existentes de protecionismo. De acordo com Barral (2002, p.14) protecionismo é o conjunto de medidas tomadas no âmbito do comércio internacional para modificar o seu fluxo. Tal questão é abordada de formas distintas por outros autores, muitas vezes com pequenas, mas significativas, variações, dependendo evidentemente do uso que o autor faz com a informação.

Segundo Ferracioli (2002 a), exigências técnicas, voluntárias ou obrigatórias, são utilizadas como formas dissimuladas de proteção de mercados nacionais, revelando-se importante fator limitador à livre circulação de mercadorias. No entanto, destaca que o conceito de “barreiras técnicas” não é bem compreendido, sendo associado às dificuldades de exportadores em cumprir exigências técnicas.

Segundo Oliveira, N. (2002), por trás da aparente promoção do intercâmbio comercial via eliminação de barreiras tarifárias há o jogo de consolidação e expansão de barreiras invisíveis ao comércio, que este define como: “Mecanismos não tarifários que objetivam o bloqueio do acesso de países menos desenvolvidos aos mercados do Primeiro Mundo”.

Azevedo (2003) destaca que o benefício conquistado no comércio internacional com a redução de entraves, tarifas, subsídios, questões aduaneiras, etc. se contrapõe ao surgimento de outras barreiras, mais sutis, de difícil identificação, mas com a mesma função: proteger mercados. Estas barreiras são chamadas de barreiras técnicas.

Barral (2002, p. 19) define como barreiras não tarifárias as seguintes formas: proibições, cotas, mecanismos regulatórios e subsídios.

Prazeres (2002, p. 61) comenta que, apesar dos avanços na regulamentação de barreiras não tarifárias, coibir tal prática é uma meta complexa, justamente pela variedade de formas que estes tipos de barreiras podem tomar. Acrescenta que as barreiras não tarifárias, devido ao fato de

serem dissimuladas sem dificuldade, passam a constituir a grande preocupação, pois ameaçam os acordos existentes e o livre comércio.

Prazeres (2002, p.62) também avança dizendo que no âmbito da OMC um Estado membro tende a tomar medidas de proteção tipo as barreiras não tarifárias, pois as tarifárias são facilmente identificadas. Contudo as barreiras não tarifárias, embora reduzidas a poucas hipóteses lícitas, tendem a ser cada vez mais utilizadas.

Prazeres (2002, apud JACKSON, 1997, p.154) cita: “A capacidade do homem para criar várias formas, seja implícitas, sejam explícitas, de inibir a importação de produtos concorrentes é tão ampla que um inventário de tais medidas logo se torna muito extenso. Além disso, é evidente que esta habilidade nunca se interromperá: similarmente às formas de evitarem, a criação de barreiras não tarifárias indubitavelmente se desenvolverá sempre. As instituições nacionais e internacionais que lidam com este problema devem reconhecer isto como parte das circunstâncias que têm de enfrentar”.

Thorstensen (2003, p. 170) afirma que é prática usual dos governos a adoção de regras sobre regulamentos e normas técnicas aplicados sobre bens produzidos internacionalmente e sobre importados, com objetivo de garantir padrões de qualidade, de segurança, de proteção à saúde e ao meio ambiente. No entanto, estas regras podem se transformar em barreiras ao comércio internacional, tendo em vista a redução de tarifas e as pressões políticas para proteção de setores menos competitivos.

Segundo Thorstensen (2003, p. 170), o critério para que normas técnicas não se transformem em barreiras comerciais é que estas estejam baseadas em regulamentos e padrões internacionais.

A publicação do Senai e do Inmetro (www.inmetro.gov.br) descreve as barreiras técnicas como um subgrupo das barreiras não tarifárias, que por sua vez fazem parte do grupo das barreiras denominadas barreiras comerciais. A definição para barreiras técnicas citada, segundo a OMC, é: “Barreiras Técnicas às Exportações são barreiras comerciais derivadas da utilização de normas ou regulamentos técnicos não transparentes ou que não se baseiam em normas internacionalmente aceitas ou, ainda, decorrentes da adoção de procedimentos de avaliação da conformidade não transparentes e/ou demasiadamente dispendiosos, bem como de inspeções excessivamente rigorosas”.

O documento do Senai e do Inmetro (www.inmetro.gov.br) afirma ainda que as barreiras técnicas são superadas de duas formas: primeira, por meio de negociação, quando são indevidas, ou, segunda, quando na verdade não são barreiras técnicas strictu sensu, mas defasagem tecnológica, pela cooperação técnica em Tecnologia Industrial Básica – TIB.

O documento da CNI, do MDIC e da AEB (2003, p. 23) conceitua como barreiras todas as medidas ou exigências de natureza técnica que de fato afetam as exportações. Nas quais temos dois subconjuntos:

- Barreiras tarifárias

São as barreiras criadas pela incidência de tarifas para importação de produtos.

No conceito da valoração aduaneira, os produtos de maior valor agregado pagam tarifas mais altas do que os produtos de menor valor. Esta maneira de se aplicar tarifas diferenciadas serve para tornar o sistema mais justo.

- Barreiras não tarifárias

Denominam-se barreiras não tarifárias aquelas que não se referem ao pagamento de tributos sobre a importação/exportação. Estas barreiras podem decorrer da necessidade de atendimento a requisitos técnicos, como aqueles estabelecidos num regulamento técnico, ou a requisitos administrativos, como é o caso de limitação da exportação por cotas préfixadas.

As barreiras técnicas, classificadas com uma parte do sub-conjunto barreiras não tarifárias, são definidas pela publicação da CNI, do MDIC e da AEB (2003, p. 23) como: discrepâncias nos requisitos aplicáveis a produtos de um país para outro e nos procedimentos para aprovação e controle (ensaios, certificação, etc.) para avaliar a conformidade a esses requisitos; ou ainda como: medidas relacionadas a Regulamentos Técnicos, Normas e Procedimentos para Avaliação da Conformidade, que podem vir a criar obstáculos ao comércio.

Segundo a publicação da CNI, do MDIC e da AEB (2003, p. 24), o TBT considera que um regulamento técnico adotado por um dado país, poderá ser considerado uma barreira técnica se divergir de uma norma técnica internacional existente no que se refere às exigências para se atingir os objetivos legítimos que tenham justificado a promulgação desse regulamento. Bem como considera uma barreira técnica a que decorrer da adoção de procedimentos de avaliação da conformidade não transparentes, ou demasiadamente dispendiosos, bem como de inspeções excessivamente rigorosas.

Complementando o documento elaborado pela CNI, pelo MDIC e pela AEB (2003, p. 24), define como outros tipos de barreiras, do subconjunto barreiras não tarifárias, aquelas decorrentes, por exemplo, de requisitos administrativos, de cotas de importação, de direitos de propriedade intelectual, da exigência de bandeira em transporte naval, etc.

Aprofundando a questão com relação às barreiras técnicas, a publicação da CNI, do MDIC e da AEB (2003, p. 25-29) descreve que um dos aspectos mais importantes das barreiras técnicas é que elas constituem exigências técnicas estabelecidas para os produtos ou serviços nos mercados alvo.

A definição de barreiras técnicas neste caso é mais abrangente, pois não se considera somente, para fins práticos, como barreira técnica, aquela decorrente da intervenção direta do poder público do país importador, através da regulamentação técnica. Exigências dos compradores quanto ao cumprimento de normas, por exemplo, constituem-se em dificuldades de fato. Neste tipo de abordagem está implícito que as barreiras técnicas podem ser superadas e que nem sempre as barreiras técnicas são ilegítimas.

Nesta linha pode-se dizer que as barreiras técnicas são resultados de exigências técnicas estabelecidas pelos compradores para os produtos ou serviços, seja em relação às suas características intrínsecas, seja pela necessidade de ter, de alguma forma, de demonstrar o atendimento a esses requisitos (por exemplo, a realização de ensaios ou inspeções).

Ainda se pode, segundo a publicação da CNI, do MDIC e da AEB (2003, p. 26-27), dividir as barreiras técnicas em duas grandes categorias:

- Barreiras decorrentes de razões oficiais;
- Barreiras decorrentes de razões voluntárias.

No ambiente das barreiras decorrentes de razões oficiais os regulamentos técnicos promulgados pelos poderes públicos impõem requisitos técnicos que são obrigatórios para que os produtos por eles abrangidos possam ter acesso ao respectivo mercado, ou estabelecem regras para os procedimentos de avaliação da conformidade correspondentes. Assim, para poder fornecer a esse mercado, os regulamentos técnicos obrigatoriamente têm que ser atendidos.

Se estes regulamentos estiverem sendo destinados a assegurar que os produtos ou serviços fornecidos nesses mercados atendam a requisitos de segurança de pessoas e bens, saúde, segurança sanitária e fitossanitária, prevenção da concorrência desleal, proteção do meio ambiente, segurança nacional, entre outros, então seus objetivos são considerados legítimos, conforme definido no Acordo sobre Barreiras Técnicas da OMC.

Mesmo nas situações em que as barreiras técnicas são consideradas legítimas, uma vez que o Acordo sobre Barreiras Técnicas da OMC as medidas com objetivos legítimos são aceitas, pode-se se deparar com medidas excessivas em relação aos aspectos que alegadamente se pretendia assegurar, ou seja, passam a ser discriminatórias, ou vão além dos aspectos legítimos referidos, constituindo-se então em medidas de caráter protecionista.

Existem barreiras que são estabelecidas pelo mercado, sem qualquer interferência direta do Estado. As práticas adotadas têm relação direta com os hábitos, culturas e/ou necessidades e expectativas, as quais são normalmente traduzidas por requisitos técnicos, especificados em normas e especificações. Da mesma forma que os procedimentos de avaliação da conformidade, associados às necessidades de assegurar a conformidade dos produtos e serviços a estes requisitos/especificações, são utilizados de tal forma que se tornam exigências de fato. Desta

maneira, quem pretender exportar para determinados mercados, se quiser ter sucesso, deverá atender a esses requisitos consagrados. Os requisitos podem acabar por se constituir em barreiras técnicas, no amplo sentido, sempre quando eles forem diferentes dos consagrados no país de origem dos produtos ou serviços que se quer exportar.

Nesta situação não se discute a questão da legitimidade, pois qualquer mercado comprador, no caso também importador, pode estabelecer os requisitos que julgar como necessários para atender às suas necessidades.

As barreiras técnicas, principalmente no amplo sentido, sempre existiram, embora a sua importância relativa tenha aumentado em virtude da constante diminuição das tarifas. Várias destas barreiras não eram percebidas antes devido à existência de elevadas tarifas que, por si só, já inviabilizavam o comércio.

Do ponto de vista da competitividade e do acesso a mercados, na medida em que mais e mais mercados exigem requisitos técnicos diferentes para os mesmos produtos ou serviços, esta multiplicidade de exigências cria sérias dificuldades de acesso aos mercados e gera custos adicionais crescentes, até inviabilizando o acesso.

3. Origem das barreiras técnicas

A motivação para a construção de barreiras técnicas ao comércio internacional se dá pela resultante das forças aplicadas por três grandes grupos de agentes: os políticos, as empresas e os consumidores, as quais estão representadas na figura 1.

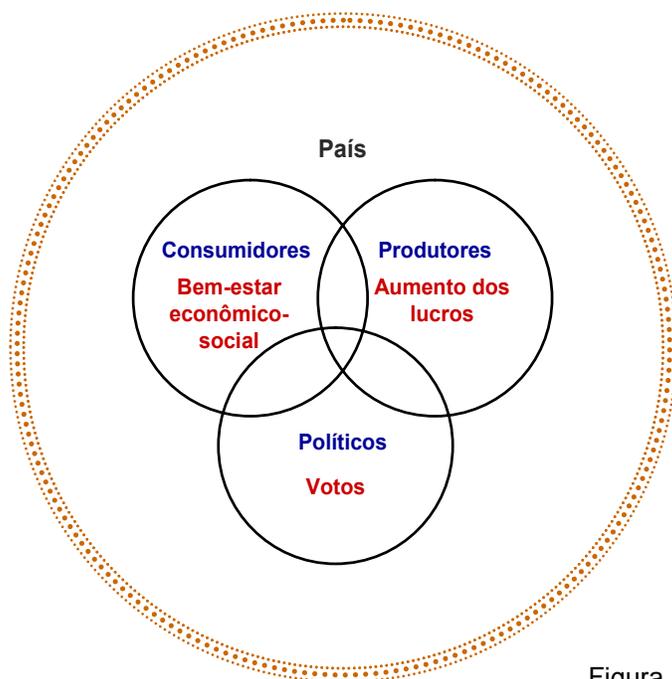


Figura 1 – Agentes e seus interesses

Os políticos com interesses em se manter ou em conquistar poder precisam de votos e de dinheiro para conquistar votos, portanto precisam de apoio dos consumidores e das empresas. Neste sentido elegem temas que julgam relevantes e atuam para demonstrar eficácia na defesa dos interesses daqueles que o elegeram ou para convencer empresas e consumidores que é capaz de defender os interesses destes.

As empresas por sua vez buscam lucro, buscam manter-se competitivas e ainda, de forma geral, a sua perpetuação no mercado. Para tal, além dos instrumentos tradicionais, que almejam eficiência na gestão, procuram se manter competitivas atuando junto aos políticos com interesses específicos e agindo com seus clientes (consumidores e outras empresas) de forma a cativá-los e convencê-los a comprar seus produtos e serviços.

Os consumidores no geral prezam pelo atendimento de suas necessidades e expectativas, procurando sempre o seu bem-estar social. Os produtos e serviços adquiridos representam aquilo que desejam e/ou que necessitam e gostariam de obtê-los sempre com qualidade (neste caso atendendo às suas necessidades e expectativas) e com preço adequado. Assim, privilegiam as empresas que oferecem produtos e serviços com estas características e cobram dos políticos a defesa dos seus interesses e o seu bem-estar social.

Este jogo de forças tem um dinamismo próprio que é impactado por acontecimentos políticos, econômicos, sociais do ambiente fruto das ações de outros agentes, sejam estes pessoas, empresas ou países. Este dinamismo também sofre efeito ao longo do tempo em função de eventos cíclicos, como por exemplo o caso das eleições.

Desta forma, o país toma posturas em relação ao comércio internacional que são resultado das diversas pressões e dos interesses dos vários agentes envolvidos. O mundo teve ciclos econômicos que oscilaram entre o protecionismo e o livre comércio. Os países ou grupos de países (blocos econômicos) buscam um ponto de equilíbrio ideal, em que exportam todos os produtos e serviços dos segmentos em que são competitivos e coíbem a importação de produtos e serviços dos segmentos que não são, protegendo seus mercados, empresas e empregos (figura 2). A busca deste ponto de equilíbrio é pautada pelas diversas pressões e interesses citados.

Temos ainda um grande movimento por trás deste contexto que tem pautado muitas das discussões em torno da globalização. De acordo com Masi (2003), a sociedade partiu, da segunda metade do século XIX, em que se tinha uma sociedade com foco industrial, baseado na produção em massa de bens materiais, para, atualmente, uma sociedade com foco pós-industrial, baseado na produção de bens não materiais, isto é, de serviços, de símbolos, de valores e de estética. Neste ambiente os países se agruparam em três conjuntos homogêneos: o primeiro grupo composto dos países pós-industriais (Estados Unidos, Japão, Inglaterra, Alemanha, Itália, etc.), ou

seja, nações que não estão mais interessadas em produzir objetos materiais e fábricas, pois estes negócios rendem pouco e são danosos ao meio ambiente. Preferem produzir idéias, patentes, informações, ciência, tecnologias, arte e diversão. O segundo grupo conta com países como China, Brasil, Romênia, Hungria, que têm salários baixos, mas um nível de escolaridade suficiente para atrair fábricas. Por último existe o terceiro grupo com países denominados por Masi (2003) de “países do Terceiro Mundo”, os quais não estão em condições de produzir bens materiais e muito menos bens não materiais; assim ficam com as sobras do Primeiro e Segundo Mundos, barateando suas matérias primas e aceitando bases militares e subordinação política em troca de um mínimo de sobrevivência.

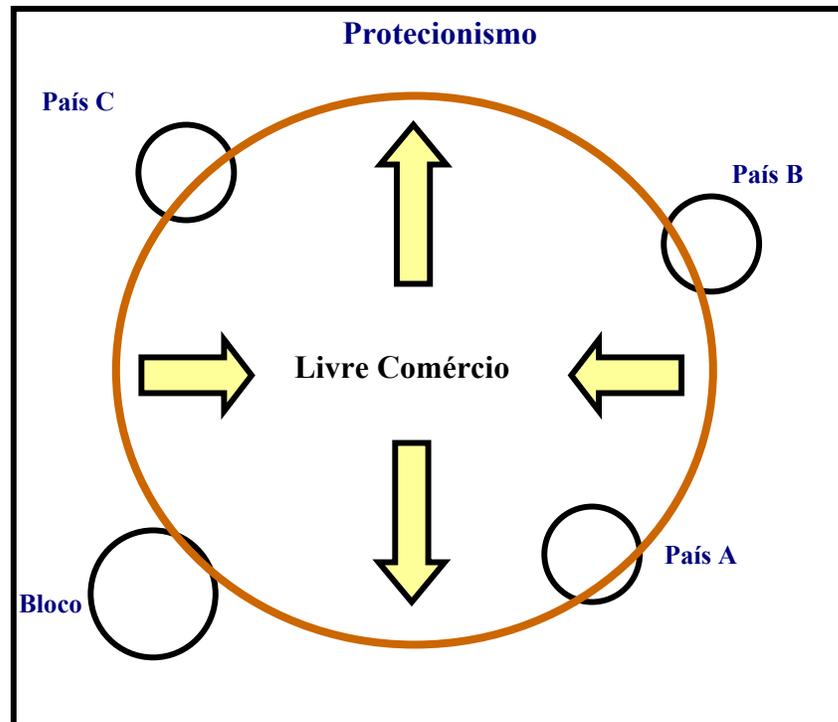


Figura 2 – Ciclo de protecionismo e livre comércio

Masi (2003) afirma que as nações do Primeiro Mundo e suas multinacionais têm interesse que os países do Segundo Mundo assumam a categoria de produtor de bens materiais, mas sem produzir descobertas científicas, movimentos artísticos, patentes, filmes, produtos audiovisuais, em suma, que tenham braços ativos e a mente inerte.

Segundo Masi (2003) o verdadeiro socialismo sabia como distribuir riqueza, mas não como produzi-la, e o verdadeiro capitalismo está demonstrando que sabe produzir riqueza, mas não como distribuí-la.

4. Conclusão

Por fim pode-se dizer que uma barreira técnica é caracterizada pela tomada de decisão, por meio de instrumentos técnicos, de impedir o fluxo de comércio, sem o uso de argumentos considerados legítimos, e que imprima discriminação a determinados produtos.

Do ponto de vista da exportação (externo) as barreiras técnicas inviabilizam a geração de emprego e renda, limitam a produção à demanda do país produtor, deslocam o eixo de investimentos para outros setores produtivos e podem trazer um papel marginal, em termos de comércio internacional, para este país.

Já do ponto de vista da importação (interno) as barreiras técnicas protegem os produtores nacionais e, num primeiro momento, os empregos, mas desestimulam os investimentos, levam à diminuição da competitividade deste país, estimulam a prática de elevação de preços e podem influenciar negativamente o desenvolvimento de pesquisas, bem como o avanço científico-tecnológico do país.

À medida que haja evolução nas negociações internacionais e regionais [formação e amadurecimento de blocos econômicos] em termos de comércio, principalmente no que diz respeito ao consenso sobre a diminuição e eliminação de barreiras não tarifárias tipo: cotas, subsídios, anti-dumping, salvaguardas, Trips, Trims, etc. haverá um aumento de proteção dos mercados por meio do uso de barreiras técnicas, tanto as de sentido estrito como as de sentido amplo.

A superação das barreiras técnicas de sentido estrito depende do questionamento quanto aos argumentos utilizados para suportar a sua existência, ou seja, passa pela questão da legitimidade de seus objetivos. Os mecanismos estabelecidos para combatê-las e questioná-las, os de pré-barreiras técnicas (notificação) ou os de pós-barreiras técnicas (solução de controvérsias), estão razoavelmente funcionando.

A superação de barreiras de sentido amplo depende da competência científica-tecnológica de um país e do uso eficaz que este faz do mecanismo da normalização internacional.

Referências

AZEVEDO, Annalina Camboim de. "Alerta Exportador!": a questão informacional no tratamento das barreiras técnicas. Disponível em: www.inmetro.gov.br . Acesso em 15 de agosto de 2003.

BARRAL, Welber. Protecionismo e neoprotecionismo no comércio internacional. In: O Brasil e o Protecionismo. São Paulo: Aduaneiras, 2002. 269 p. cap. 1, p.13-38.

CNI; MDIC; AEB. Barreiras Técnicas: Conceitos e informações sobre como superá-las. Brasília, CNI, 2003. 71 p.

FERRACIOLI, Paulo. Negociações sobre Barreiras Técnicas. Publicado na revista “Comércio Exterior em Perspectiva” da CNI, ed. de julho de 2002 a. Disponível em: www.inmetro.gov.br .Acesso em 15 de agosto de 2003.

INMETRO; CNI; SENAI. Barreiras Técnicas às exportações: O que são e como superá-las. Disponível em: www.inmetro.gov.br . Acesso em 6 de junho de 2003.

MASI, Domenico de. A globalização, o Brasil e a cultura. O Globo, Rio de Janeiro, 12 de setembro de 2003. Caderno Economia, p. 29.

OLIVEIRA, Nelson Brasil de. Barreiras invisíveis no comércio. Publicado na Gazeta Mercantil de 16 de dezembro de 2002. Disponível em: www.inmetro.gov.br .Acesso em 15 de agosto de 2003.

PRAZERES, Tatiana. Barreiras técnicas e protecionismo na OMC. In: BARRAL, Welber (org.). O Brasil e o Protecionismo. São Paulo: Aduaneiras, 2002. 269 p. cap. 3, p.61-88.

THORSTENSEN, Vera. Organização Mundial do Comércio: As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003. 517 p.