TEXTO PARA DISCUSSÃO

2135

Brasília, setembro de 2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Flavio L. Carneiro

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

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 dos níveis acordados em âmbito multilateral, bilateral ou regional.

Tais medidas, que 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 – isto é, praticamente toda ação governamental que afete as exportações e importações, com exceção da política tarifária – vêm mudando de perfil: em vez de representarem apenas "substitutos" para tarifas, vêm sendo cada vez mais utilizadas para responder a um conjunto crescente de objetivos de política pública que abrangem uma extensa gama de interesses.

Esse contexto torna a análise de medidas não tarifárias e seu impacto no comércio uma tarefa extremamente complexa, tendo em vista que muitas delas respondem a objetivos de política justificáveis por razões não propriamente comerciais, enquanto outras são simplesmente instrumentos de proteção comercial. A própria maneira pela qual a medida é formulada, implementada e conduzida pode levar a efeitos no comércio totalmente distintos. Além disso, ao contrário de tarifas, medidas não tarifárias (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.

Diante desse contexto, este artigo esboça, 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.

A literatura recente costuma adotar a definição de medidas não tarifárias proposta por um grupo de especialistas e organizações internacionais liderados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (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. A definição abrange tanto medidas que restringem o comércio quanto aquelas que o potencializam: 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 (quotas e medidas de controle de preços, por exemplo) ou para defesa comercial em situações excepcionais (medidas antidumping e salvaguardas, por exemplo), 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.

Diante das dificuldades envolvidas na análise empírica de MNTs, a UNCTAD vem liderando um importante projeto com o propósito de coletar e disponibilizar dados padronizados sobre estas medidas. O esforço ainda está em andamento, mas já permitiu a realização de análises preliminares, cujas principais conclusões são apresentadas neste estudo (seção 3). Em seguida apresenta 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 aborda ainda os desafios envolvidos na reforma do arcabouço de medidas não tarifárias. Ao contrário do que ocorre no exame 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. Além disso, cada vez mais este tipo de medida é adotado com vistas a objetivos válidos de política que vão além da proteção comercial, embora frequentemente afetem o comércio. Destarte, o aperfeiçoamento do arcabouço de MNTs envolve o desafio de garantir que essas medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio.

SUMÁRIO EXECUTIVO