

CONVERGÊNCIA REGULATÓRIA NA INTEGRAÇÃO COMERCIAL BRASIL-ARGENTINA: OS IMPACTOS DA REGULAÇÃO E DA NORMALIZAÇÃO TÉCNICA SOBRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Vera Thorstensen¹
Mauro Kiithi Arima Jr.²
Tiago Matsuoka Megale³

RESUMO

Brasil e Argentina apresentam semelhanças em suas estruturas econômicas e na forma de participação no comércio internacional, mas a existência de incompatibilidades e inconsistências entre os sistemas regulatórios dos dois países dificulta o aproveitamento do potencial econômico existente. Este artigo tem o objetivo de, com base na identificação das políticas regulatórias brasileira e argentina, analisar as possibilidades de convergência regulatória. Após o mapeamento das políticas regulatórias dos dois países, das iniciativas de convergência regulatória e das referências a outros modelos de cooperação regulatória, as limitações à cooperação regulatória entre os países e no Mercado Comum do Sul (Mercosul) serão apresentadas. Por fim, propostas para o incremento da convergência regulatória entre Brasil e Argentina serão expostas com base no reconhecimento da necessidade de ampla reforma regulatória estrutural.

Palavras-chave: convergência regulatória; normalização; política regulatória; reforma regulatória.

ABSTRACT

Brazil and Argentina have similarities regarding their economic structures and form of participation in the international trade, but the existence of incompatibilities and inconsistencies between regulatory systems prevents them of achieving their economic potential. Based on the identification of the Brazilian and Argentine regulatory policies, this paper aims at analyzing the possibilities of regulatory convergence. After mapping regulatory policies of both countries, initiatives of regulatory convergence, and references to other models of regulatory cooperation, we present the limitations to regulatory cooperation between Brazil and Argentina and in Mercosur. Finally, proposals to increase regulatory convergence between Brazil and Argentina are presented, in a context in which a wide structural regulatory reform is needed.

Keywords: regulatory convergence; standardization; regulatory policy; regulatory reform.

JEL: K23; K33.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo consiste em relato resumido de pesquisa mais ampla, direcionada à análise pormenorizada da regulação e da normalização técnica em diferentes setores das economias brasileira e argentina.⁴ O objetivo da pesquisa foi encontrar evidências do grau de convergência regulatória de alguns dos principais setores industriais do Brasil e da Argentina, bem como indicar possibilidades de aprofundamento da integração econômica entre os dois países. Os setores econômicos foram

1. Professora na Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Diretora do Centro de Estudos para o Comércio Global e Investimentos (CCGI).

2. Doutorando em direito internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do CCGI.

3. Mestrando em direito internacional pela USP. Pesquisador do CCGI.

4. O estudo completo foi elaborado pela equipe de pesquisa do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos, da Escola de Economia da FGV, com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

selecionados com base na sua importância no comércio exterior brasileiro e argentino, destacando-se aqueles que apresentam algum grau de processamento industrial.

Além desta introdução, este artigo é dividido em quatro seções. Na seção 2, o texto discorre sobre a problemática das barreiras não tarifárias no comércio internacional. Na seção 3, são descritos e analisados os sistemas regulatórios e de normalização do Brasil e da Argentina. Em seguida, na seção 4, analisam-se iniciativas de convergência regulatória no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Na seção 5, apresenta-se um diagnóstico dos problemas que acometem a compatibilidade dos sistemas regulatórios e de normalização brasileiro e argentino, bem como as recomendações acerca do aprofundamento da convergência regulatória entre os dois países, com o objetivo de incrementar quantitativa e qualitativamente o comércio bilateral e com terceiros países.

2 BARREIRAS COMERCIAIS E NÃO TARIFÁRIAS INTERNACIONAIS

Atualmente, em razão do relativo êxito na eliminação ou redução das tarifas sobre o comércio, os esforços de liberalização comercial estão concentrados em outros aspectos que interferem nos fluxos internacionais de bens e serviços (Baldwin, 2016). Como se evidencia no conteúdo dos mais recentes acordos preferenciais de comércio, o cerne das políticas de liberalização é o equacionamento do problema das barreiras não tarifárias, que afetam negativamente o fluxo comercial (Mavroidis e Hoekman, 2015 *apud* Howse, 2015). A proliferação das barreiras não tarifárias ao comércio, que, em certas situações, pode constituir recrudescimento do protecionismo, resulta principalmente da intensa atividade reguladora dos Estados capitalistas contemporâneos (Braithwaite, 2008), com o objetivo imediato de atender às demandas diversas de atores sociais difusos.

Na perspectiva jurídica, a importância das barreiras não tarifárias é identificada no âmbito multilateral do comércio em documentos normativos e em atividades da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como nos múltiplos acordos preferenciais de comércio (Corrêa, 2016), incluindo projetos de integração regional, como, por exemplo, o Mercosul (Prado e Bertrand, 2015). Os impactos econômicos negativos das políticas regulatórias são verificados em análises comparativas entre regimes regulatórios domésticos de parceiros comerciais e na preocupação de organizações internacionais dedicadas ao aperfeiçoamento da governança. Essas análises, que geralmente indicam discrepâncias entre exigências técnicas dos parceiros comerciais, possibilitam a compreensão da dinâmica efetiva dos fluxos de comércio bilaterais, bem como revelam as potencialidades inexploradas das relações econômicas entre os atores.

3 OS SISTEMAS REGULATÓRIOS E DE NORMALIZAÇÃO TÉCNICA NO BRASIL E NA ARGENTINA

Brasil e Argentina têm semelhanças importantes em suas estruturas econômicas e na forma de participação no comércio internacional. Essas semelhanças resultam de características comuns a muitos países industrializados em desenvolvimento. Os dois países compartilham o passado colonial, a vocação primário-exportadora, as taxas de urbanização elevadas e a industrialização tardia induzida pelo Estado e baseada no processo de substituição de importações. Entre as semelhanças mais recentes, destacam-se a falta de competitividade na produção de manufaturados, a tentativa frustrada de abertura econômica unilateral da década de 1990 e a desindustrialização acelerada dos últimos anos, inferida pela perda de participação do setor secundário no produto interno bruto. Em termos

de comércio internacional, ambos os países são grandes exportadores de *commodities* e de outros bens primários ou de reduzido valor agregado. Os dois são, em grande medida, importadores de produtos manufaturados, adquirindo bens de maior densidade tecnológica dos mercados europeu, norte-americano e, mais recentemente, asiático.

Outra semelhança importante é que o perfil comercial dos dois países muda substancialmente na dimensão regional. Brasil e Argentina, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e do Mercosul, são importantes exportadores de bens manufaturados, inclusive os mais sofisticados, como automóveis, máquinas e produtos químicos (Brasil, 2018). No comércio bilateral, igualmente, Brasil e Argentina desenvolvem trocas, sobretudo de produtos manufaturados. Em vista disso, o comércio regional e, em particular, o bilateral, é de grande importância qualitativa, pois impulsiona setores industriais das duas economias. Entretanto, esse potencial econômico não é plenamente aproveitado em razão de problemas decorrentes de incompatibilidade e inconsistências entre os sistemas regulatórios dos dois países.⁵

No Brasil, as políticas regulatórias foram estruturadas na forma de grandes sistemas. A estrutura dos sistemas resulta da organização política, institucional e federal do Brasil, bem como da estrutura administrativa descentralizada, em termos temáticos e territoriais (Franzese, 2010; Leite e Fonseca, 2011). Existem quatro principais sistemas regulatórios nacionais no Brasil: o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro),⁶ o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS),⁷ o Sistema Único de Saúde Agrícola (Suasa)⁸ e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).⁹ Estes sistemas são compostos por vários órgãos, que atuam de forma coordenada e funcionalmente autônoma. Ao lado desses sistemas, existe uma miríade de eixos temáticos regulados por organismos variados, que se organizam de maneira menos coordenada e mais descentralizada. Em razão de sua transversalidade temática, deve-se destacar a importância do Sinmetro e de seu órgão principal, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), que tem ampla competência,¹⁰ incluindo metrologia, acreditação de organismos de avaliação da conformidade e regulação técnica residual (Inmetro, 2018), o que na prática significa emitir regulamentos para quaisquer áreas que não tenham regulação mais específica.¹¹

Quadro semelhante é encontrado na Argentina, onde múltiplos ministérios e agências são responsáveis por estabelecer regulamentos técnicos para os variados setores da economia. Muitos desses organismos têm sua denominação e competência alteradas conforme mudança na cúpula do governo.¹² Em matéria de regulação técnica e metrologia, deve-se destacar a função precípua do Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (Inti),¹³ vinculado ao Ministerio de Producción. O Inti é organismo de grande importância técnica, mas não tem competência tão abrangente quanto a do Inmetro, uma vez que não é responsável pelas dimensões de acreditação e avaliação da conformidade em geral.

5. Sobre as semelhanças econômicas entre os dois países, ver Lechner (1993), Míguez (2010), Hertel (2013) e Doval (2017).

6. Instituído pela Lei nº 5.966/1973.

7. O sistema foi redefinido pela Lei nº 9.782/1999.

8. Organizado pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006.

9. Criado pela Lei nº 6.938/1981, regulamentado pelo Decreto nº 99.274/1990.

10. A competência do Inmetro foi estabelecida pela Lei nº 9.933/1999.

11. A competência residual do Inmetro está disposta no § 1º do Artigo 2º da Lei nº 9.933/1999.

12. Os governos, em regra, alteram os dispositivos da Ley nº 22.520/1981, denominada Ley de Ministerios.

13. Criado pelo Decreto Ley nº 17.138, de 27 de dezembro de 1957.

Em termos de normalização, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é a instituição mais importante no Brasil. A ABNT é entidade não governamental reconhecida como de utilidade pública.¹⁴ Conforme informação oficial, o objetivo principal da ABNT é proporcionar à sociedade conhecimento técnico sistemático que permita a produção, a comercialização e o uso de bens e serviços de forma sustentável e competitiva para os mercados interno e externo. A ABNT também contribui para o desenvolvimento científico e tecnológico, a proteção ambiental e a proteção ao consumidor (ABNT, 2011).

O desenvolvimento de normas técnicas na Argentina não é totalmente centralizado. O órgão de normalização mais importante é o Instituto Argentino de Normalización y Certificación (Iram), que, como a ABNT no Brasil, realiza o interesse público¹⁵ no desenvolvimento da maior parte das normas técnicas argentinas, muitas vezes em conjunto com associações setoriais.

A aproximação entre os sistemas regulatórios e de normalização dos dois países depende fortemente do trabalho conjunto dos organismos mencionados. Esse trabalho de aproximação pode ocorrer bilateralmente ou no âmbito institucional do Mercosul, sem que essas opções sejam mutuamente excludentes.

4 INICIATIVAS REGIONAIS DE CONVERGÊNCIA REGULATÓRIA

Um dos aspectos mais relevantes na identificação de compatibilidade regulatória entre Brasil e Argentina é identificar as iniciativas de convergência regulatória (geralmente manifestas em tentativas de harmonização de regulamentos técnicos) adotadas no âmbito de processos de integração comercial, especialmente no Mercosul e na Aladi.¹⁶

No Mercosul, existem importantes medidas de convergência regulatória que objetivam a consolidação do mercado comum. Com base no marco institucional estabelecido pelos tratados fundadores da organização, e reforçado pelo direito produzido pelo próprio bloco, os membros tentam superar as barreiras técnicas ao comércio, mediante procedimentos de harmonização regulatória (Prado e Bertrand, 2015).¹⁷ Nesse caso, o trabalho do Grupo Mercado Comum (GMC), bem como dos Subgrupos de Trabalho (SGTs) nºs 3, 8 e 11, são especificamente destacados.¹⁸ Os SGTs têm a responsabilidade de elaborar projetos de regulamentos técnicos harmonizados a serem aprovados pelo GMC e, posteriormente, internalizados pelos membros.

A harmonização regulatória adotada pelo Mercosul depende essencialmente da atuação concertada desses órgãos. O procedimento apresenta características apenas parcialmente técnicas, pois, em razão de sua estrutura, é passível de influência política, expressa principalmente na atuação do GMC.

14. Por meio da Lei nº 4.150/1962, foi declarada de utilidade pública da ABNT. Em 1992, mediante Resolução nº 07, do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), a ABNT foi reconhecida como Fórum Nacional de Normalização. Esse ato normativo publicou o termo de compromisso entre o Estado e a associação privada. Conforme o termo, a ABNT passa a ter a missão de coordenar, orientar e supervisionar o processo de elaboração de normas brasileiras. A ABNT, portanto, adquiriu condição jurídica de agência brasileira de normalização.

15. Decorrente de sua função central no sistema argentino de normalização, conforme inferido do Decreto nº 1.474/1994.

16. No caso da Aladi, é importante destacar o Acordo-Quadro para a Promoção do Comércio mediante a Superação de Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo Regional nº 8).

17. Para uma discussão conceitual acerca do tema, ver Melo e Goulart (2003).

18. Os SGTs estão previstos no Artigo 13 do Tratado de Assunção.

Os interesses de setores específicos e a captura dos órgãos nacionais e regionais por segmentos econômicos de partes interessadas influenciam a atividade regulatória regional e obstruem a automaticidade do processo, que deveria determinar a progressiva regionalização dos regulamentos técnicos dos membros.

Dada a importância do arcabouço normativo regional para implementar a iniciativa de convergência regulatória entre o Brasil e a Argentina, a referência direta a outros modelos de cooperação regulatória utilizados em iniciativas de integração regional é inevitável. Nessa dimensão, existem, por exemplo, diferenças substanciais entre os sistemas da União Europeia e do Mercosul. O sistema do Mercosul assemelha-se com o europeu em suas fases mais incipientes, antes dos esforços de implementação do reconhecimento mútuo (Melo e Goulart, 2003). Há pontos de distinção fundamentais nas três vertentes da infraestrutura da qualidade. No que diz respeito à regulação, a União Europeia cria regras apenas para aspectos gerais dos produtos, que são agrupados em famílias de produtos dotados de características similares.¹⁹ A estrutura de normalização regional do Mercosul, por sua vez, centralizada na Associação Mercosul de Normalização (AMN), apresenta-se como insuficiente e pouco atuante, em contraste com o desempenho vigoroso dos organismos de normalização europeus.²⁰ Em matéria de avaliação da conformidade, as diferenças entre os blocos também são marcantes. A União Europeia adota sistema de avaliação por primeira parte (declaração do fornecedor é a forma mais comum, acrescida de inserção de símbolo do mercado comum)²¹ e forte controle pós-mercado, inclusive com consequências na esfera criminal para produtores que falsearem o conteúdo de suas declarações, alegando adequação falsa à norma ou ao regulamento técnico.²² Diversamente, o Mercosul e seus membros preferem o controle pré-mercado, com intuito de impedir, de forma preventiva, o lançamento de produtos problemáticos nos seus mercados.

Embora o Mercosul seja, na região, o arcabouço institucional mais avançado para a convergência regulatória entre o Brasil e a Argentina, ele tem apresentado resultados limitados. Iniciativas paralelas podem ser importantes para tornar os sistemas de estrutura regulatória dos dois países mais compatíveis. Na próxima seção são formuladas propostas para o incremento da convergência regulatória entre Brasil e Argentina no âmbito do Mercosul.

5 ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DOS SISTEMAS REGULATÓRIOS DO BRASIL E DA ARGENTINA (CONCLUSÕES E PROPOSTAS)

As seguintes evidências podem ser extraídas da pesquisa:

- o uso de normas técnicas internacionais, regionais e setoriais de alcance global é residual nos regulamentos técnicos notificados pelo Brasil e pela Argentina;
- uma comparação entre as normas de suporte usadas pelo Brasil e pela Argentina evidencia origens diferentes, pois, dependendo do setor, predominam normas de inspiração europeia ou norte-americana, além de normas internacionais;

19. As características gerais do sistema europeu e do *new approach* podem ser encontradas em: <https://goo.gl/QTud2d>. Acesso em: 20 dez. 2018.

20. O arcabouço jurídico relativo à política europeia de normalização está expressa em três atos normativos comunitários: i) Diretiva 98/34/CE, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação; ii) Decisão 1673/2006/CE relativa ao financiamento da normalização europeia; e iii) Decisão 87/95/CEE do conselho, de 22 de dezembro de 1986, relativa à normalização no domínio das tecnologias da informação e das telecomunicações.

21. Ver detalhes em: <https://goo.gl/CYxUzF>. Acesso em: 25 ago. 2018.

22. Ver detalhes sobre supervisão de mercado em: <https://goo.gl/xee8Nb>. Acesso em: 25 ago. 2018.

- as consequências desse quadro regulatório e normativo são as seguintes: Brasil e Argentina, por meio de normas técnicas e regulamentos técnicos, potencialmente criam barreiras não tarifárias entre si; o processo de convergência, mesmo se valendo do arcabouço institucional do Mercosul, é dificultado em razão da escassez de referências regulatórias e normativas comuns; as exportações para países terceiros são dificultadas e os custos de adaptação às demandas externas aumentam.

Em vista dessa situação, recomenda-se:

- realizar estudo profundo dos custos reais da ausência de participação no processo de integração do Mercosul – “os custos do não Mercosul”. Este tipo de estudo foi fundamental para convencer os europeus nos anos 1970 a aceitarem a iniciativa do “mercado interno” e a implementação do “*new approach*” no que concerne à regulação, à normalização e à avaliação da conformidade.

Com relação à regulação técnica e às medidas normativas correlatas, o mandato do Mercosul para harmonizar a regulamentação técnica deve ser reinterpretado. A experiência da União Europeia deve ser analisada com parcimônia e ser adequada à realidade regional do bloco sul-americano. Brasil e Argentina podem negociar um projeto bilateral de convergência, com uma forte iniciativa política dos governos centrais, para impor um mandato estrito às suas agências reguladoras e aos órgãos correlatos, a fim de desenvolver procedimentos de regulação conjunta e concertada entre os dois países.

No que diz respeito às normas técnicas, deve-se desenvolver nova estratégia para convencer os setores privados do Brasil e da Argentina a utilizar normas internacionais, regionais e setoriais globais e, em um segundo momento, internacionalizar sua produção de normas técnicas, a fim de que Brasil e Argentina, amparados pelo setor produtivo, passem da condição de *standard-taker* para a de *standard-maker*.

Isso pode ser um incentivo para os dois países pensarem na necessidade de ampla reforma regulatória estrutural, a fim de modernizarem as práticas regulatórias dos Estados. Essas iniciativas estariam em consonância com recomendações propostas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se dedica profundamente a analisar formas de promoção de coerência e convergência regulatória.

Para iniciar esse processo de reforma e de busca por convergência, um conceito básico deve ser politicamente aceito e implementado. A experiência veio dos europeus, nos anos 1970, na época da decisão do caso Cassis de Dijon entre franceses e alemães sobre um conteúdo discutível de álcool de licores.

REFERÊNCIAS

- ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **História da normalização brasileira**. São Paulo: ABNT, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/N4pr3h>. Acesso em: 5 dez. 2017.
- BALDWIN, R. **The great convergence: information technology and the new globalization**. Cambridge: Belknap Press, 2016.
- BRAITHWAITE, J. **Regulatory capitalism: how it works, ideas for making it work better**. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Exportação e importação geral. **Comex Stat**, nov. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/DPoNjr>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CORRÊA, R. **O capítulo sobre barreiras técnicas no Acordo Transpacífico (TPP)**. Rio de Janeiro: Inmetro, 2016.

DOVAL, M. G. P. Política exterior y modelos de desarrollo: Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010). **Apuntes**, v. 44, n. 80, p. 159-185, 2017.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

HERTEL, R. Abertura neoliberal comparada em Brasil e Argentina nos governos Cardoso e Menem. **Revista Acadêmica de Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 103-124, 2013.

HOWSE, R. Regulatory cooperation, regional trade agreements, and world trade law: conflict or complementarity. **Law and Contemporary Problems**, v. 78, n. 4, p. 137-151, 2015.

INMETRO – INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (Brasil). **Regulamentos técnicos metrológicos e de avaliação da conformidade**. Rio de Janeiro: Inmetro, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/N2v4ww>. Acesso em: 23 set. 2018.

LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 237-248, 1993.

LEITE, C.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações & Sociedade**, v. 18, n. 56, p. 99-117, 2011.

MELO, A.; GOULART, F. **A eliminação de barreiras técnicas no Mercosul**: o papel do Inmetro no SGT nº 3. Rio de Janeiro: Inmetro, 2003. Disponível em: <https://goo.gl/z2W12A>. Acesso em: 1º jan. 2018.

MÍGUEZ, M. La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal. **Revista de Relaciones Internacionales de la Unam**, n. 108, p. 81-120, 2010.

PRADO, M.; BERTRAND, V. Regulatory cooperation in Latin America: the case of Mercosur. **Law and Contemporary Problems**, v. 78, n. 4, p. 205-230, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (Brasil). **Legislação**. Brasília: Anvisa, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/QNaE8z>. Acesso em: 24 set. 2018.

INTI – INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (Argentina). **Conoces al Inti?** Buenos Aires: Inti, [s. d.]. Disponível em: <https://goo.gl/qyJ4Sq>. Acesso em: 23 set. 2018.

IRAM – INSTITUTO ARGENTINO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (Argentina). **Sistema nacional de normas, calidad y certificación**. Buenos Aires: Iram, [s. d.]. Disponível em: <https://goo.gl/WKQ2PY>. Acesso em: 23 set. 2018.

PRAZERES, T. Barreiras técnicas e protecionismo na OMC. *In*: BARRAL, W. (org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

SENASA – SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (Argentina). **Registros**. Buenos Aires: Senasa, [s. d.]. Disponível em: <https://goo.gl/kwKL1E>. Acesso em: 23 set. 2018.

