Foto: Comércio Exterior: Informe BB, 2004

O futuro das barreiras não-tarifárias

*Carlos Estevão Leite Cardoso**

A princípio, seria correto imaginar que os países se especializassem na exportação dos produtos para os quais possuíssem vantagens comparativas, que detivessem rendimentos crescentes ou economias de escala no processo de produção. Na verdade, isso não acontece, pois a capacidade exportadora, às vezes, é dada pela forma como o protecionismo se distribui nas relações de comércio multilateral.

Com a redução das tarifas, consolidada a partir dos acordos firmados na Rodada Uruguai do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT)/Organização Mundial do Comércio (OMC), a proteção dos mercados domésticos vem se dando de forma crescente por meio de barreiras não-tarifárias, dentro do que se convencionou chamar de neoprotecionismo.

Apesar dos avanços que ocorreram na Rodada Uruguai, a liberalização do comércio mundial ficou aquém do esperado pelos países em desenvolvimento, exportadores líquidos de produtos agropecuários, como no caso dos países do Mercosul. A esperança era que, após a Rodada Uruguai, novos avanços ocorressem, sobretudo porque os pontos que não foram acordados naquela oportunidade seriam alvo de novas negociações. Essas negociações têm sido alvo de avanços e retrocessos, o que não é nenhuma novidade em processos dessa natureza.

Esse artigo tem por objetivos apresentar alguns resultados das reuniões ministeriais ocorridas pós-Rodada Uruguai e indicar qual deverá ser o futuro das barreiras não-tarifárias, como instrumento de proteção dos mercados domésticos de produtos agroindustriais.

**Pesquisador da Embrapa Mandioca e Fruticultura, Pesquisador convidado do Cepea/Esalq/USP e Professor substituto da UFBA, Cruz das Almas - BA; e-mail: estevao@cnpmf.embrapa.br*

1. Pós-Rodada Uruguai

■ Efeito Seattle

Dentro da agenda da OMC, havia a previsão de lançamento em novembro do ano de 1999, em Seattle, de importantes discussões referentes ao Acordo sobre Agricultura e ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, dentro da chamada Rodada do Milênio. No entanto, a rodada de negociação agrícola foi aberta sem agenda e *timing* para terminar. Isso resultou em mudanças ínfimas nas regras do jogo, com resultados desalentadores.

■ Efeito Doha

Entretanto, a reunião ministerial da OMC, realizada em Doha (Qatar), no período de 9 a 14 de novembro de 2001, batizada de "Agenda de Desenvolvimento de Doha", trouxe novos alentos para os países em desenvolvimento. Pelo menos, na Declaração Ministerial publicada ao final da referida reunião (IV Conferência da OMC), alguns pontos ressaltados no programa de trabalho estabelecido são de interesse direto dos países em desenvolvimento. Por exemplo, no tocante à agricultura, os países membros da OMC se comprometem a realizar negociações abrangentes, visando: substanciais melhorias em acesso aos mercados; reduções de todas as formas de subsídios às exportações, objetivando a sua eliminação progressiva e substanciais reduções do apoio doméstico que distorce o comércio (OMC, 2001).

Houve, também, avanços na intenção de se inserir as discussões referentes aos direitos de propriedades, relacionadas ao comércio, num contexto que se apóie a saúde pública, promovendo tanto o acesso aos medicamentos existentes, como à pesquisa e ao desenvolvimento de novos medicamentos. Ressalta-se, também, o desejo expresso em facilitar o acesso aos mercados dos produtos não-agrícolas, por meio da redução ou mesmo eliminação de todas as formas de barreiras tarifárias e não-tarifárias impostas aos produtos, cuja exportação interesse aos países em desenvolvimento.

Existem outros aspectos que merecem ser destacados na Declaração Ministerial da IV Conferência da OMC. Parece haver uma intenção em privilegiar os interesses dos países em desenvolvimentos (pelos menos no papel), os quais representam a maioria dos membros da OMC. É nesse contexto que se estabelecem as discussões para viabilizar os interesses do Brasil. Um outro aspecto de destaque refere-se à necessidade de tornar mais claras as regras, sobretudo as referentes às medidas anti-*dumping*, e aos acordos sobre subsídios e medidas compensatórias. É importante ressaltar que, contrastando com a reunião realizada em Seattle, a reunião em Doha, de qualquer forma, produziu uma agenda com prazos estabelecidos. Essa nova rodada de negociações, que apresenta temas (foram incluídos os chamados temas novos: comércio e investimentos, comércio e política de concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação de negócios) mais variados do que qualquer outra rodada de negociação anterior, vai se estender até janeiro de 2005.

Resta apenas enfatizar dois aspectos positivos da IV Conferência da OMC: o primeiro diz respeito à consolidação da inclusão da China e do Thaipei Chino (distrito aduaneiro que inclui Taiwan); o segundo aspecto se refere à preocupação das relações entre o comércio e o ambiente. Os membros da OMC estão preocupados em reduzir restrições e distorções que possam prejudicar o comércio, o ambiente e o desenvolvimento.

■ Determinantes do resultado alcançado em Doha

Os resultados alcançados na reunião ministerial de Doha foram determinados por quatro fatores básicos: a) em primeiro lugar, não havia mais espaço para resultado tão desastroso como o ocorrido na reunião ministerial realizada em Seattle, no ano de 1999. Insucesso em Doha poderia significar um esvaziamento da OMC; b) em segundo lugar, estava a constatação de que as grandes economias mundiais (EUA, União Européia e Japão), passando por momento de recessão econômica, deveriam sinalizar para o mundo que era preciso flexibilizar as regras de comércio multilateral como forma de contribuir para amenizar os efeitos perversos de um processo recessivo; c) em terceiro lugar, estava a mudança de conduta dos países em desenvolvimento. Esses países passaram a propor uma agenda coerente (deixaram de apenas reclamar por terem sido deixados historicamente à margem dos processos decisórios e mostraram habilidade em compor coalizões, formulando metas e coordenando táticas. O Brasil se destacou nesse processo e d) em quarto lugar, estava o momento de instabilidade que se abateu sobre o mundo a partir dos incidentes acontecidos no World Trade Center.

Parece que aquele clima de cooperação e envolvimento era apenas fruto do momento e não se refletiu em mudanças fundamentais nas relações de comércio internacional. A recente suspensão das importações de soja brasileira pela China, as restrições (já flexibilizadas) à importação de manga pelo Japão e a sobretaxa imposta pelos Estados Unidos ao camarão importado do Brasil são indicativos disso.

■ Efeito Cancún

Em Cancún (setembro de 2003), as dificuldades de contemplar os interesses americanos, estabelecidos na Lei Agrícola Americana de 2002, e da União Européia, definidos na Política Agrícola Comum de 2003, com os interesses dos países em desenvolvimento levou ao fracasso a 5ª Reunião Ministerial da OMC. O fracasso dessa reunião é também atribuído à insistência dos países desenvolvidos em agregar à agenda temas como investimentos, concorrência e compras governamentais. De positivo, essa reunião ensejou a consolidação do G-20 (Coalizão de 19 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Filipinas, África do Sul, Tailândia, China, Índia, México, Cuba, Egito, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Tanzânia, Venezuela e Zimbabwe. O grupo já contou com a participação da Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Equador, Peru e El Salvador) e, de certa forma, a formação do NG-5, grupo informal formado pela União Européia, Estados Unidos, Brasil, Índia e Austrália.

A necessidade de não deixar fracassar as negociações iniciadas em Doha e de manter a OMC como um importante órgão mediador das relações comerciais mundiais, a Reunião do Conselho Geral da OMC, realizada em Genebra no final de julho deste ano, assumiu *status* de reunião ministerial, embora não fosse.

Nessa reunião, as negociações avançaram, pelo menos, ao nível do observado em Doha. Creditam-se esses avanços às ações do NG-5 e ao menor número de temas controversos. No caso do tema agricultura, tradicional foco de divergência entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, retomou-se a decisão de facilitar o acesso aos mercados, de reduzir o nível de apoio doméstico e os subsídios às exportações. Para os subsídios totais, ficou acertado uma redução de 20%. Como esse percentual deve incidir sobre os níveis permitidos pela OMC, pode não significar ganhos substanciais. De qualquer forma, as negociações futuras é que vão dizer quais serão os ganhos para o Brasil. O acesso aos mercados, com a redução de cotas, tarifas e restrições alfandegárias, poderá ser facilitado, mas a julgar pelo comportamento histórico e com base no argumento de proteção à saúde, dentre outros; para os mais otimistas, as barreiras não-tarifárias tendem a se manter inalteradas ou, para os mais pessimistas, tendem a aumentar, haja vista que as regras dos acordos vigentes dão margem para isso.

2. Barreiras não-tarifárias

■ Barreiras fitossanitárias

Especificamente com relação às barreiras sanitárias e fitossanitárias, as perspectivas são de que, cada vez mais, elas sejam acionadas. Isso tem sido uma conseqüência do crescente fluxo de comércio entre os países, com produtos devidamente enquadrados dentro dos novos conceitos de segurança alimentar (*food safety*), até mesmo como uma forma de diferenciá-los e ganhar competitividade.

Para se ter uma dimensão do quanto as medidas sanitárias e fitossanitárias afetam as exportações, segundo levantamento do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), 61% do mercado mundial de carne bovina e suína está fechado para os produtores brasileiros (ICONE, 2004). Documento publicado em março de 2004 pela OMC (OMC, 2004) informa que, desde que o acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias entrou em vigor, em 1995, os países, na maioria desenvolvidos, já notificaram 183 "preocupações" (dizem respeito à suspeita de riscos à vida e à saúde humana e animal, decorrente de contaminantes, aditivos, toxinas, agrotóxicos, doenças, pestes e organismos causadores de doenças e, também, à potencial exposição de plantas a pragas e doenças) inerentes a este tema, sendo a maior parte delas registradas nos anos recentes. Do total de preocupações notificadas, até 2003, 41% foram relativas a sanidade animal e zoonoses, 29% a sanidade vegetal, 27% a segurança alimentar e 3% a outras questões, tais como requisitos de certificação. Dentre as preocupações relativa a sanidade animal e zoonoses, a encefalopatia espongiforme bovina (EEB), popularmente conhecida como doença da "vaca louca", aparece com maior percentual (41%), enquanto que a febre aftosa é responsável por 26%.

O Brasil vem envidando esforços no sentido de atender as exigência do mercado internacional. O Sistema de Produção Integrada (PIF), hoje já adotado em muitas regiões brasileiras pelos produtores de abacaxi, banana, caju, caqui, citros, coco, figo, goiaba, maçã, mamão, manga, maracujá, melão, pêssego e uva, assim como o Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina (Sisbov), são exemplos deste esforço empreendido pelo país. O PIF está em vias de ser aceito pelos importadores europeus que fazem parte do *Eurepgap* (associação que estabelece regras para importação por grandes redes de supermercados europeus) como programa oficial de certificação.

■ Barreiras técnicas

De certa forma, o que se constata para as barreiras fitossanitárias também é válido para as barreiras técnicas, uma vez que os padrões de qualidade e de segurança e proteção à saúde dos consumidores, bem como de proteção ao meio ambiente, certamente serão diferenciadores dos produtos, sobretudo nas economias modernas. A busca de certificações junto a *International Organization for Standardization (ISO),* já faz parte dessa importante estratégia competitiva das empresas. Portanto, fica evidente que a crescente diferenciação dos produtos e segmentação dos mercados e as exigências por atributos de qualidade por parte dos consumidores tendem a estimular o surgimento de novas formas protecionistas (JANK; VIÉGAS, 1999).

■ Barreiras aduaneiras e/ou administrativas

Por outro lado, os procedimentos aduaneiros e/ou administrativos, talvez se mantenham inalterados ou, no máximo, venham a perder força como instrumentos de barreiras não-tarifárias. Isso se deve ao crescente processo de automação desses procedimentos, aliado ao interesse dos países em gerar receita com os direitos aduaneiros a partir do fluxo de mercadorias. Neste sentido, espera-se que o seu uso como instrumentos restritivos ao comércio, relativamente, produza resultados de menor impacto. Todavia, as questionáveis metodologias de valoração aduaneira, de inspeção pré-embarque e de certificação de origem ainda podem se converter em barreiras ao comércio, sobretudo, se for considerado que a certificação de origem poderá significar, em alguns casos, um diferencial de preço não desprezível.

■ Medidas anti-*dumping*

Com relação aos instrumentos de política comercial, o fato de ainda envolverem avaliações e critérios que comportam graus diferentes de subjetividade, arbitrariedade e complexidade, possibilitam a sua utilização como barreiras não-tarifárias. Dentro deste contexto, a medida anti-*dumping*, por ser um instrumento ágil, fácil e seletivo contra um país ou uma empresa, além de não exigir compensação, como no caso das medidas de salvaguardas, vem se convertendo na mais freqüente medida de proteção para os setores não competitivos dos países mais desenvolvidos. Essa situação ainda deve permanecer, uma vez que o acordo celebrado na Rodada Uruguai não foi favorável para os países em desenvolvimento devido às pressões dos EUA e da UE, que incorporaram, no referido acordo, práticas já usadas por eles. Espera-se que haja mudanças dentro da Agenda de Desenvolvimento de Doha, revitalizada no final de julho passado, na reunião do conselho geral da OMC, em Genebra.

■ Medidas anti-subsídios

No tocante às medidas anti-subsídios, além dos termos em que foram negociadas no acordo da Rodada Uruguai, o fato de envolver nas investigações Governos, e não empresas, limita a sua implementação como instrumento protecionista. Entretanto, as dificuldades operacionais para tratar essa questão nos países em desenvolvimento, bem como os custos envolvidos num processo de defesa, podem encorajar os países desenvolvidos a utilizarem essas medidas como prática restritiva ao comércio.

■ Medidas de salvaguardas

Já a medida de salvaguarda continuará sendo o instrumento de barreira comercial menos utilizado, haja vista que, para a sua aplicação, os requisitos são mais rigorosos, comparativamente às medidas anti-*dumping* ou compensatórias. Thorstensen (1999) considera que as explicações para isso estão associadas ao fato de que o acordo comercial em vigência reduziu sensivelmente os conflitos referentes ao tema; as investigações envolvem Governos e não empresas; e há necessidade de haver uma compensação para os países afetados – ou seja, os países afetadas pela medida de

salvaguarda tem direito a uma compensação –, já que estes não estão realizando práticas desleais de comércio.

■ Barreiras ambientais

As chamadas barreiras ambientais se interrelacionam diretamente com as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Porém, devido a importância que o tema vem assumindo nos últimos tempos, tem recebido um tratamento individualizado. Neste sentido, as mesmas reflexões feitas para aqueles dois temas (barreiras técnicas e barreiras sanitárias e fitossanitárias) são válidas aqui, ou seja, elas devem assumir importância no processo de diferenciação e competitividade dos produtos e consequentemente serão alvo de maior rigor e implementação por parte dos países desenvolvidos, onde as pressões das organizações ambientalistas são mais presentes e eficientes. Como disse Thorstensen (1999), é bem verdade que os membros da OMC estão comprometidos em não introduzirem restrições ou medidas compensatórias, que sejam incompatíveis com as regras da OMC, ou protecionistas, de modo a compensar qualquer efeito adverso, econômico ou competitivo, na aplicação de políticas ambientais. Isso foi reforçado na Declaração Ministerial da IV Conferência da OMC (OMC, 2001).

Todavia, o direito que os Governos têm para estabelecer seus padrões nacionais sobre o ambiente e, considerando que os produtos importados devem receber o mesmo tratamento dos produtos domésticos, é possível que os países exportadores, que não possuam padrões ambientais semelhantes aos dos países importadores, sofram reduções no fluxo de comércio. Essas restrições são materializadas na medida em que são concedidos tratamentos aduaneiros diferenciados para os países que se enquadrem dentro da cláusula ambiental, por exemplo, do Sistema Geral de Preferências da União Européia.

A tendência é de ampliarem-se as restrições para o comércio de produtos de espécies em extinção; considerados poluentes ou ameaçadores ao ambiente e produzidos com padrões ambientais menos exigentes.

■ Barreiras sociais

Por fim, resta analisar quais as perspectivas para as barreiras sociais. Dentro desse tema, há também muita controvérsia. Uns acreditam que a inclusão dos padrões trabalhistas nos acordos de comércio seria, pura e simplesmente, uma forma de proteção por parte dos países desenvolvidos às importações dos países em desenvolvimento. Outros defendem que as exportações de bens produzidos em más condições de trabalho são uma forma de competição desleal e, portanto, poderiam ser incluídas dentro das regras da OMC e combatidas com medidas anti-*dumping* ou medidas compensatórias (THORSTENSEN, 1999). De uma forma ou de outra, será muito difícil estabelecer um consenso no sentido da harmonização das leis trabalhistas entre as nações. Neste sentido, mesmo sem fazer parte dos acordos consolidados no âmbito da OMC, os padrões trabalhistas tenderão a impor restrições ao comércio multilateral, na medida em que estão sendo concedidas preferências aduaneiras aos países em desenvolvimento que demonstrem conformidade de suas práticas trabalhistas, tais como as determinadas pelas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Considerações Finais

Embora a retórica seja facilitar o acesso aos mercados e reduzir suas distorções, os avanços nesse processo ainda dependerão de muita negociação. Paralelo a esse processo, é necessário enfrentar o crescimento das barreiras não-tarifárias. Pela própria natureza do processo de produção, os produtos agroindustriais, sobretudo carnes e frutas, são os mais sensíveis às barreiras fitossanitárias, técnicas e ambientais. A competência para enfrentar esse problema pode significar a diferenciação de produto e a possibilidade de ganhos monopolistas e maior lucratividade, pelo menos, nas etapas iniciais do processo de abertura dos mercados. Portanto, adequar os processos de produção aos requisitos dos mercados, antes de qualquer coisa, é uma estratégia competitiva.

Referências

ICONE. *Barreiras sanitárias afetam exportações*. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/index_news. asp? idnews=1293>. Acesso em: 02 ago. 2004.

JANK, M. S.; VIÉGAS, I. F. P. A OMC e o agronegócio: o desafio da Rodada do Milênio. *Preços Agrícolas*, v.14, n.156, p.3-10, out. 1999.

OMC. *Declaração Ministérial*. Disponível em: <http://www-chil.wtoministerial.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.doc>. Acesso em: 16 nov. 2001.

OMC. *Preocupações comerciais específicas*. Genebra: Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, 2004. 181p.

THORSTENSEN, V. *OMC - Organização Mundial de Comércio*: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio. São Paulo: Aduaneiras, 1999. 406p.