

Revista Brasileira de Comércio Exterior



A revista da FUNCEX

Ano XXXIII

141

Outubro,
Novembro e
Dezembro
de 2019

A reforma da TRIBUTAÇÃO INDIRETA

**Mercosul:
um passo além
de tarifas**

**As políticas brasileiras
de financiamento
às exportações**

**Antidumping e concorrência
no Brasil: fatores econômicos,
estratégicos e políticos**

**Argentina: pacto social,
acordo de estabilização e
desenvolvimento sustentável**

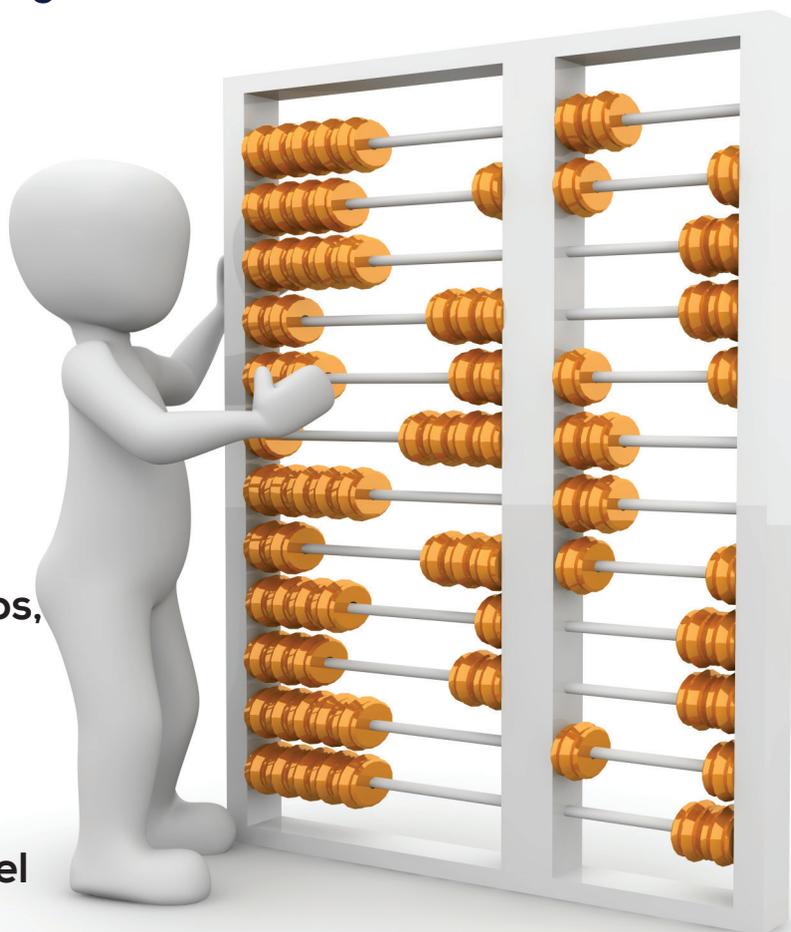


Imagem de Png e Marco Luchmann. Foto por Pixabay



FUNCEX  **fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

2 Editorial

Avançando em temas do comércio exterior: tributação indireta, barreiras regulatórias, financiamento às exportações e defesa comercial

Ricardo Markwald

4 Tributação Indireta

A reforma da tributação indireta: um complemento necessário à abertura comercial

José Augusto Coelho Fernandes

18 Mercosul

Um passo além de tarifas: barreiras regulatórias entre Brasil e Argentina
Vera Thorstensen, Mauro Kiithi Arima Júnior e Tiago Matsuoka Megale

36 Argentina

Pacto social, acordo de estabilização e desenvolvimento sustentável

Guillermo Rozenwurcel

46 As políticas brasileiras de financiamento às exportações

Desafios e descompasso com as práticas internacionais

Constanza Negri Biasutti e Felipe Augusto Torres de Carvalho

58 *Antidumping* e concorrência no Brasil

Fatores econômicos, estratégicos e políticos

Sérgio Kannebley Júnior e Glauco Avelino Sampaio Oliveira

Avançando em temas do comércio exterior: tributação indireta, barreiras regulatórias, financiamento às exportações e defesa comercial

A última edição da RBCE de 2019 apresenta quatro contribuições para a discussão de assuntos que estão atualmente na agenda da política de comércio exterior do Brasil, além de uma análise sobre o uso de um instrumento que deverá fazer parte do cardápio de medidas a serem adotadas em breve na Argentina pelo novo governo: um pacto de estabilização.

Abre esta RBCE um artigo de autoria de José Augusto Coelho Fernandes cujo propósito é o de organizar os principais temas da tributação indireta no Brasil sob o ângulo de seus efeitos sobre o comércio exterior. Propostas de reforma tributária estão em discussão no Congresso, e é imperativo que as mudanças na tributação indireta que venham a ser aprovadas sejam consistentes e instrumentais ao processo de abertura e liberalização comercial que começa a ser transitado. Conforme afirma o autor, o fato de a liberalização comercial e da reforma da tributação estar presente em uma agenda próxima no tempo é auspicioso, pois quanto mais distante no tempo for a correção das disfunções da tributação indireta menor será a capacidade de o país se beneficiar das dimensões positivas de um processo de liberalização.

As disfuncionalidades da tributação indireta, em virtude da persistência de um IVA incompleto e imperfeito, reduzem a rentabilidade do setor exportador, aumentam a insegurança jurídica, distorcem as condições de competição e, por via do aumento do custo do capital, reduzem a capacidade de as empresas reagirem à pressão para caminhar em direção a uma transformação estrutural. São esses os assuntos abordados no texto, fortemente embasado em pesquisas e estudos empíricos.

O segundo artigo, com foco nas relações comerciais Brasil-Argentina, de autoria de Vera Thorstensen, Mauro Kiithi Arima Júnior e Tiago Matsuoka Megale, faz o mapeamento de regulamentos e normas técnicas e de procedimentos de avaliação da conformidade voluntários e mandatórios no Brasil, na Argentina e no Mercosul, e os compara com a experiência norte-americana e com a experiência europeia. Inicialmente, o estudo examina o padrão do intercâmbio comercial bilateral à luz de um índice de complexidade econômica dos produtos (NCM 4). Diferentemente do comércio do Brasil com o resto do mundo, o perfil do comércio bilateral entre Brasil e Argentina caracteriza-se por elevado índice de complexidade, sendo esses produtos mais suscetíveis a esquemas compulsórios de avaliação da conformidade. É o que de fato acontece.

Contudo, após décadas de integração, persiste um conjunto complicado e parcialmente sobreposto de normas, regulamentos e esquemas de avaliação da conformidade nacionais e regionais que obstaculizam e reduzem os fluxos de bens economicamente complexos. Avanços na harmonização regulatória e a adoção de mecanismos regionais poderiam resultar em ganhos efetivos para as indústrias dos dois países.

O artigo de Guillermo Rozenwurcel relata diversas experiências internacionais bem-sucedidas na implementação de acordos de preços e salários e/ou pactos de estabilização, medida de política econômica que será adotada muito em breve na Argentina, conforme anunciado pelas autoridades econômicas do novo governo de Alberto Fernández. O instrumento não é muito popular entre os economistas, mas ele colheu bons resultados nos episódios descritos por Rozenwurcel, dos quais ele tira algumas lições que deveriam ser aproveitadas no caso argentino. Dados a gravidade da crise econômica no

país e o perigo real de uma espiralização da inflação, o autor considera imprescindível que o governo alcance acordos com os partidos opositores e os atores econômicos e sociais relevantes. O artigo faz um diagnóstico da situação econômica atual, descreve os condicionantes para um plano de estabilização consistente e fornece elementos para o desenho de um acordo, apontando participantes e sugerindo um marco institucional e uma possível mecânica de funcionamento.

As políticas brasileiras de financiamento às exportações é o assunto do artigo de Constanza Negri Biasutti e Felipe Augusto Torres de Carvalho. O estudo examina as políticas de crédito oficial às exportações do Brasil sob duas vertentes: (i) a compatibilidade do sistema público brasileiro de financiamento e garantias às exportações com relação ao arcabouço normativo, estabelecido no âmbito da OCDE, e (ii) a atuação das principais agências de crédito às exportações no mundo em comparação aos instrumentos públicos de financiamento e garantias às exportações disponíveis no Brasil. Os autores destacam sua preocupação com a insuficiência, a perda de qualidade institucional e instrumental e o descompasso, na comparação internacional, do sistema público brasileiro de financiamento e garantia às exportações. Tais fragilidades preocupam, pois o financiamento às exportações é elemento-chave para que as empresas brasileiras possam competir em pé de igualdade no exterior.

Encerra a presente edição da RBCE texto da autoria de Sergio Kannebley Jr. e Glauco Oliveira, que se propõe a discutir os determinantes das investigações e das aplicações de medidas *antidumping* para a indústria brasileira, utilizando modelos econométricos baseados na literatura de economia política. Além da suposta competição desleal, motivações estratégicas ou retaliatórias podem estar presentes na determinação da decisão em peticionar contra concorrentes internacionais. O artigo investiga também o impacto da aplicação de medidas *antidumping* sobre a concentração setorial da indústria.

A análise desenvolvida pelos autores conclui que a política *antidumping* se desenvolveu em um ambiente internacional estratégico, caracterizado por relações comerciais retaliatórias entre parceiros frequentes e que têm consequência sobre o grau de concorrência doméstica. Os efeitos sobre a estrutura de mercado após a adoção do *antidumping* não foram conclusivos, mas os autores não descartam e até acham provável algum grau de distorção nos mercados.

Boa leitura!

Ricardo Markwald

Diretor geral da Funcex



Mercosul – um passo além de tarifas: barreiras regulatórias entre Brasil e Argentina*



Vera
Thorstensen



Mauro Kiithi
Arima Júnior



Tiago
Matsuoka Megale

Vera Thorstensen
é Professora da Escola de Economia de São Paulo - FGV e
Coordenadora do Centro do Comércio Global e Investimento
(CCGI)

Mauro Kiithi Arima Júnior e Tiago Matsuoka Megale
são Pesquisadores do CCGI

O cenário atual do comércio internacional é afetado por diferentes tipos de barreiras, muitas das quais imperceptíveis à perspectiva clássica do comércio. Tarifas, quotas, subsídios, discriminação de preços (*dumping*) e outras formas tradicionais de instrumentos comerciais tornaram-se, com o passar do tempo, menos relevantes no âmbito do sistema multilateral de comércio, principalmente em razão do êxito das sucessivas rodadas de negociação comercial. Entretanto, à medida que essas barreiras perdem força, outras adquirem importância, muitas delas dotadas de características exclusivamente regulatórias, mas outras com objetivos protecionistas.

No comércio internacional, os procedimentos de avaliação da conformidade podem representar esse tipo de barreira, a depender da forma como são formulados os regulamentos técnicos ou as normas técnicas que sistematizam os procedimentos. A avaliação da conformidade consiste em processos demonstrativos do cumprimento de requisitos específicos, referentes a produtos, sistemas, pessoas ou órgãos¹ ou, no entendimento do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), é o processo sistematizado, acompanhado e avaliado, de forma a propiciar adequado grau de confiança de que um produto, processo, serviço ou profissional atende a requisitos preestabelecidos em normas e regulamentos técnicos com o menor custo para a sociedade.²

O comércio entre Brasil e Argentina é caracterizado pela predominância de produtos de maior valor agregado. É um fluxo comercial que ocorre dentro do marco institucional do Mercosul, e que passou por evolução importante em matéria de desgravação tarifária, conforme previsão do Art. 1 do Tratado de Assunção. Tal comércio, com frequência, apresenta entraves regulatórios, os quais poderiam ser eliminados ou amenizados mediante esforços mais concretos de convergência regulatória, seja no âmbito bilateral ou na esfera regional do Mercosul.

.....
* Este artigo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre coerência e convergência regulatória, realizada pelo Centro de Comércio Global e Investimentos da EESP-FGV/SP – “Regulatory Barriers Between Brazil And Argentina: An exercise of regulatory coherence and convergence for conformity assessment procedures”. A pesquisa foi desenvolvida com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Ver [site ccgi.fgv.br](http://site.ccgi.fgv.br).

¹ Essa definição está contida na norma técnica ISO/IEC 17000:2004.

² Definição está disponível em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/definicaoAvalConformidade.asp>.



Uma das manifestações emblemáticas dos problemas regulatórios concernentes ao comércio bilateral entre Brasil e Argentina consiste nas diferenças técnicas entre os sistemas de avaliação da conformidade dos dois países, que incidem mais gravemente sobre produtos industriais. Essas diferenças permanecem como entraves, mesmo se for considerada a existência de instrumentos jurídicos de aproximação das áreas técnicas no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e do Mercosul.

O objetivo dos autores do artigo é, primeiramente, comparar a pauta de comércio geral do Brasil com o comércio bilateral entre Brasil e Argentina. Para selecionar os setores analisados, os principais produtos serão qualificados com base no índice de complexidade econômica de produtos como desenvolvido pelo Observatório de Complexidade Econômica do MIT nos Estados Unidos. Em seguida, após estabelecer a relação entre a complexidade dos produtos e a maior incidência de regulamentos, serão analisados os modelos de avaliação da conformidade do Brasil e da Argentina, bem como identificados os avanços na harmonização de procedimentos de avaliação da conformidade no âmbito do Mercosul. Em um terceiro momento, os modelos de avaliação da conformidade de Brasil e Argentina serão cotejados com o

modelo norte-americano, e o modelo do Mercosul será comparado com o europeu. O propósito é estabelecer diferenciações entre os modelos regulatórios desses dois importantes parceiros e identificar soluções para o aprofundamento da convergência regulatória entre os dois países sul-americanos, com benefícios para o comércio bilateral e para o intercâmbio com terceiros países.

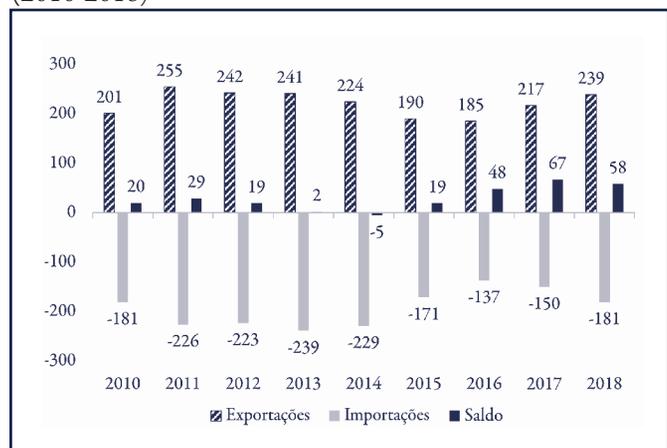
O PADRÃO DE COMÉRCIO DO BRASIL E O ÍNDICE DE COMPLEXIDADE ECONÔMICA DOS PRODUTOS

O fluxo de comércio do Brasil com o mundo é desproporcional ao tamanho da economia do país.³ Nos últimos anos, em razão da fraqueza da economia e, por consequência, da menor demanda por importações, o Brasil apresentou superávits importantes, embora não tenha apresentado evolução positiva nos valores e volume das exportações.

O Brasil apresenta um padrão comércio com o resto do mundo que se caracteriza, em linhas gerais, pela elevada exportação de produtos primários e de baixo valor agregado e pela grande importação de produtos manufaturados e com alto valor agregado. Esse padrão é evidenciado, por exemplo, no índice de complexidade econômica dos principais produtos constitutivos da pauta comercial brasileira.

Estudo do Observatório de Complexidade Econômica do MIT nos Estados Unidos calcula o índice de complexidade econômica, com base em duas características

GRÁFICO 1
FLUXO COMERCIAL DO BRASIL COM O MUNDO (2010-2018)



Fonte: ComexStat. Elaborado pelos autores.

³ Ver lista de maiores exportadores do mundo em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2078rank.html>.

do produto: ubiquidade (*ubiquity*) dos bens, isto é, sua presença na pauta comercial de vários países e a diversidade de produtos constituintes da pauta exportadora. Os bens que apresentam ubiquidade constituem, automaticamente, bens pouco complexos, pois são produzidos e comercializados por muitos países. Os bens não ubíquos, por sua vez, podem apresentar essa característica por duas razões: por causa de sua escassez natural e em razão de sofisticação técnica. Os bens tecnicamente sofisticados são exportados por países dotados de capacidade de comercializar pauta heterogênea de produtos. Os bens naturalmente não ubíquos são comercializados por países com pauta exportadora pouco variada, concentrada exatamente nesses bens naturalmente raros. As duas características dos bens servem de controle para estimação da verdadeira complexidade econômica do produto, sem permitir que ela se confunda com a simples escassez do produto.

Os índices de complexidade econômica dos produtos mencionados nas tabelas e figuras que se seguem foram retirados do Observatório de Complexidade Econômica, uma ferramenta informacional, desenvolvida por pesquisadores do MIT, que possibilita a composição visual de padrões de comércio dos países conforme os valores e o índice de complexidade dos produtos.⁴

Na Tabela 1 e Gráfico 2 foram selecionados os 15 principais produtos (com quatro dígitos, conforme o sistema harmonizado) exportados pelo Brasil no ano de 2017. Os quatro primeiros produtos (soja, minério de ferro, óleos brutos e açúcares) apresentam índice de complexidade negativo. Apenas os automóveis de passageiros (SH 8703), carnes de frango (SH 0207), sulfato químico (SH 4703), aeronaves (SH 8802) e caminhões de entrega (SH 8707), que se encontram, respectivamente, na quinta, sexta, sétima, nona e décima segunda posição, apresentam índice de complexidade positivo.

O Gráfico 2 mostra o valor das exportações e o índice de complexidade econômica dos 15 principais produtos exportados pelo Brasil para o mundo. Os pontos cheios indicam produtos que apresentam índice negativo e, portanto, complexidade econômica bastante reduzida.

Os produtos exportados pelo Brasil para o mundo são predominantemente negativos no índice de complexidade econômica, ainda que haja algumas exceções importantes, como, por exemplo, veículos e aeronaves.

Na cesta de produtos de importação, a situação é diversa, pois, dos cinco primeiros produtos, apenas os óleos

TABELA 1.

VALOR DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS, PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DE EXPORTAÇÕES E ÍNDICE DE COMPLEXIDADE DOS PRODUTOS (2017)

Produto (SH-4)	Valor (bilhões de US\$)	Índice de complexidade do produto
Soja, mesmo triturada (1201)	25,9	-0,969
Minério de ferro e seus concentrados (2601)	20,1	-1,747
Óleos brutos de petróleo (2709)	17,4	-2,443
Açúcares de cana ou de beterraba e sacarose (1701)	11,4	-1,621
Automóveis de passageiros (8703)	6,78	0,833
Carnes de frango (0207)	6,62	0,117
Sulfato químico (4703)	6,56	0,137
Café (0901)	4,86	-1,843
Milho (1005)	4,69	-0,988
Aviões, helicópteros e aeronaves (8802)	4,3	0,555
Ferro semi-acabado (7207)	3,59	-0,95
Ouro (7108)	3,23	-2,264
Caminhões de entrega (8707)	2,9	0,363
Suco de fruta (2009)	2,53	-1,106
Ferroligas (7202)	2,69	-1,01

Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

⁴ Para mais detalhes, ver: <https://oec.world/en/resources/about/>.

TABELA 2.

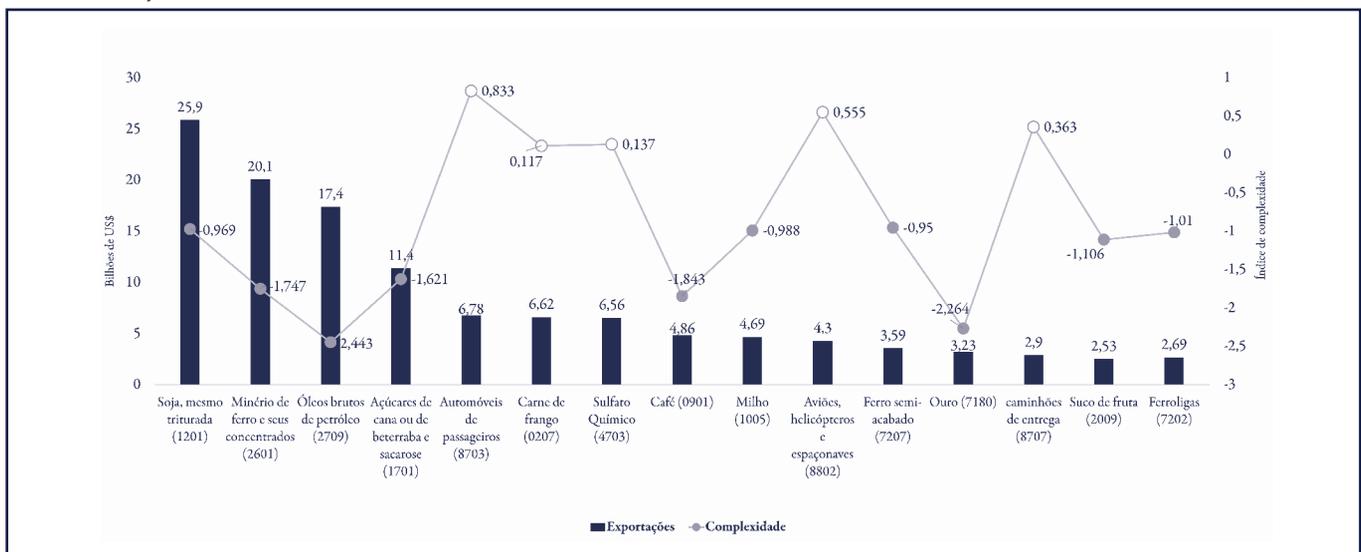
VALOR DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS, PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DE IMPORTAÇÕES E ÍNDICE DE COMPLEXIDADE DOS PRODUTOS (2017)

Produto (SH-4)	Valor (bilhões de US\$)	Índice de Complexidade do Produto
Óleos brutos de petróleo (2710)	11,4	-2,443
Partes e acessórios de veículos (8708)	5,1	1,09
Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos (8542)	3	0,885
Medicamentos (3004)	3	0,822
Automóveis de passageiros (8703)	3	0,833
Petróleo cru (2709)	2,77	-2,443
Sangue humano e animal (3002)	2,77	1,44
Pesticidas (3808)	2,52	0,24
Minério de cobre (2603)	2,53	-1,945
Fertilizantes químicos (3105)	2,38	-0,926
Telefones (8517)	2,14	0,378
Fertilizantes de potássio (3104)	2,08	-0,601
Fertilizantes nitrogenados (3102)	1,96	-1,319
Componentes nitrogenados (2933)	1,8	1,2
Acessórios de transmissão (8529)	1,58	0,2555

Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

GRÁFICO 2.

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS E ÍNDICE DE COMPLEXIDADE ECONÔMICA DOS PRODUTOS (2017)



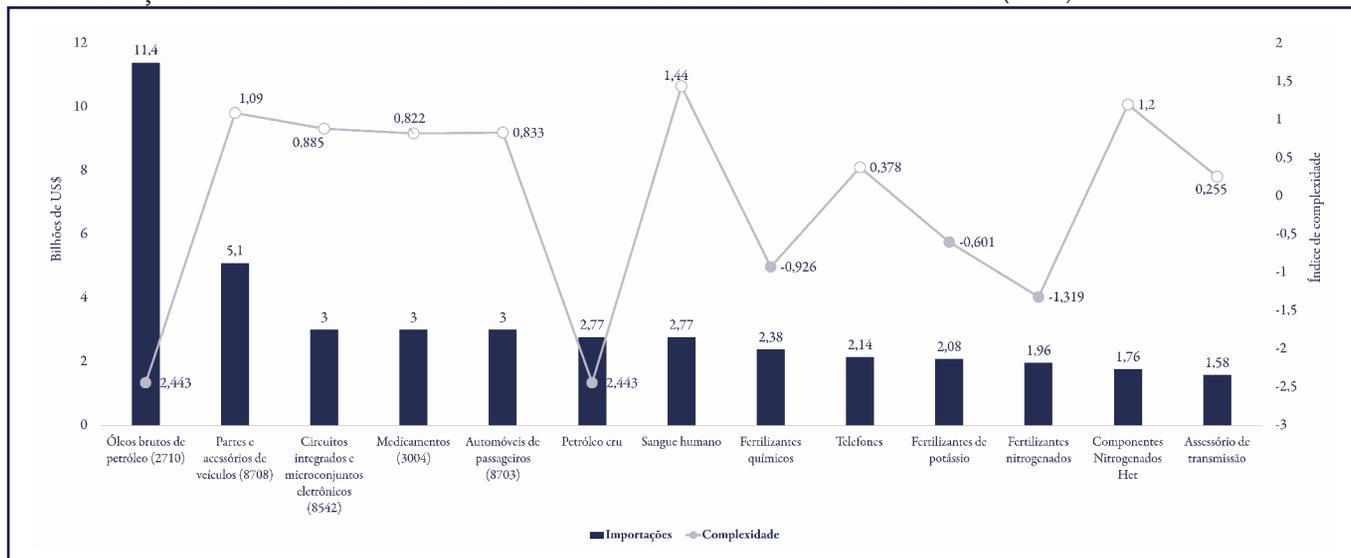
Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

brutos de petróleo (SH 2710) apresentam índice de complexidade negativo. Considerando que a balança de petróleo, em razão do comércio administrado pelos Estados, segue uma dinâmica própria, com elevadas importações e exportações de petróleo e derivados, os prin-

cipais produtos de importação brasileira apresentam índice de complexidade econômica positivo, característica que contrasta com a cesta de produtos exportados. Esse padrão é mantido, mesmo se a amostra for estendida para os 15 principais produtos importados.

GRÁFICO 3.

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS E ÍNDICE DE COMPLEXIDADE ECONÔMICA (2017)



Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

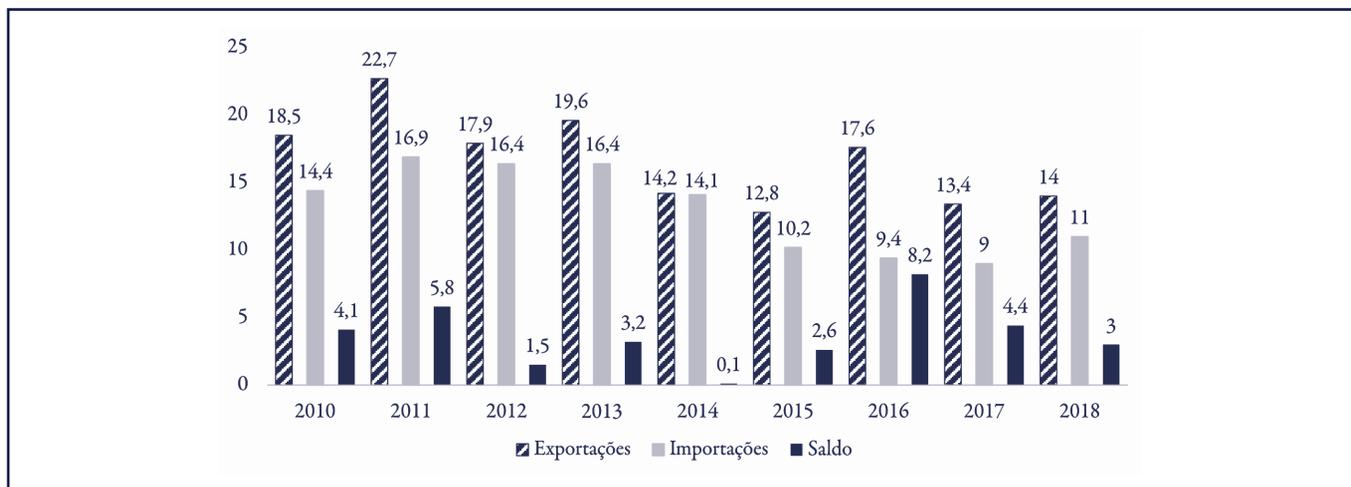
O Gráfico 3 mostra que a pauta de importação do Brasil é constituída predominante de produtos de elevado índice de complexidade econômica. Dos 15 principais produtos importados em 2017, nove deles tem índice de complexidade econômica positivo. Do conjunto de produtos complexos importados, destacam-se autopeças (SH 8708), medicamentos (SH 3004), circuitos integrados (SH 8542), sangue humano e animal (SH 3002), pesticidas (SH 3808), telefones celulares (8517), componentes nitrogenados (2933) e acessórios de telecomunicações.

O COMÉRCIO BILATERAL COM A ARGENTINA

O comércio bilateral entre Brasil e Argentina é importante em termos quantitativos e mais relevante ainda na dimensão qualitativa. Os fluxos de comércio bilateral situam-se acima de US\$ 30 bilhões ao ano, como observado no Gráfico 4. O Brasil tem mantido um superávit consistente com a Argentina, fortemente baseado em produtos industrializados, alguns relativamente sofisticados.

GRÁFICO 4.

FLUXO DE COMÉRCIO BILATERAL ENTRE BRASIL E ARGENTINA: 2010-2018 (EM US\$ BILHÕES)



Fonte: ComexStat. Elaborado pelos autores.

O Brasil tem sido, por pelo menos duas décadas, o mais importante parceiro comercial da Argentina. Esta, por sua vez, ocupa o terceiro lugar entre os principais par-

ceiros comerciais do Brasil, posição significativa, dado o pequeno mercado do país platino, se comparado a economias muito maiores, como, por exemplo, China e EUA.

TABELA 3.

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA ARGENTINA, PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES BILATERAIS, ÍNDICE DE COMPLEXIDADE DO PRODUTO (2017)

Produto (SH-4)	Valor	Índice de Complexidade do Produto
Automóveis de passageiros (8703)	4,83	0,833
Veículos automóveis p/transporte de mercadorias (8704)	1,84	0,363
Partes e acessórios de veículos automóveis (8708)	1,06	1,09
Tratores (8701)	0,63	0,802
Bulldozers, anglozers, niveladores (8429)	0,36	-0,505
Minério de ferro (2601)	0,349	-1,747
Pneus (4001)	0,333	0,184
Colheitadeira (8433)	0,281	0,986
Polímero de etileno (3901)	0,257	0,021
Ferro semi-acabado (7207)	0,207	-0,957
Ferro laminado plano revestido (7210)	0,188	-0,06
Chassis (8706)	0,166	0,998
Fios isolados ou encapados (8544)	0,159	-0,484
Ignição à explosão (8407)	0,152	1,06
Óxido de alumínio (2818)	0,142	-0,76

Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

TABELA 4.

PRODUTOS IMPORTADOS PELO BRASIL DA ARGENTINA E ÍNDICE DE COMPLEXIDADE DO PRODUTO (2017)

Produto (SH-4)	Valor (US\$ Bilhões)	Índice de Complexidade do Produto
Veículos automóveis p/transporte de mercadorias (8704)	1,79	0,363
Automóveis de passageiros (8703)	1,36	0,833
Trigo (1001)	0,95	-0,132
Partes e acessórios de veículos (8708)	0,47	1,09
Polímeros de etileno (3901)	0,29	0,021
Motor a combustão (8408)	0,195	1,48
Vegetais congelados (2004)	0,146	-0,647
Cebolas (0703)	0,153	-1,906
Pneus (4011)	0,14	0,184
Gás natural (2711)	0,147	-2,311
Petróleo refinado (2710)	0,124	-0,889
Leite concentrado (0402)	0,13	-0,694
Pesticidas (3808)	0,114	0,24
Cevada (1003)	0,1003	0,309
Legumes secos (3902)	0,992	-1,125

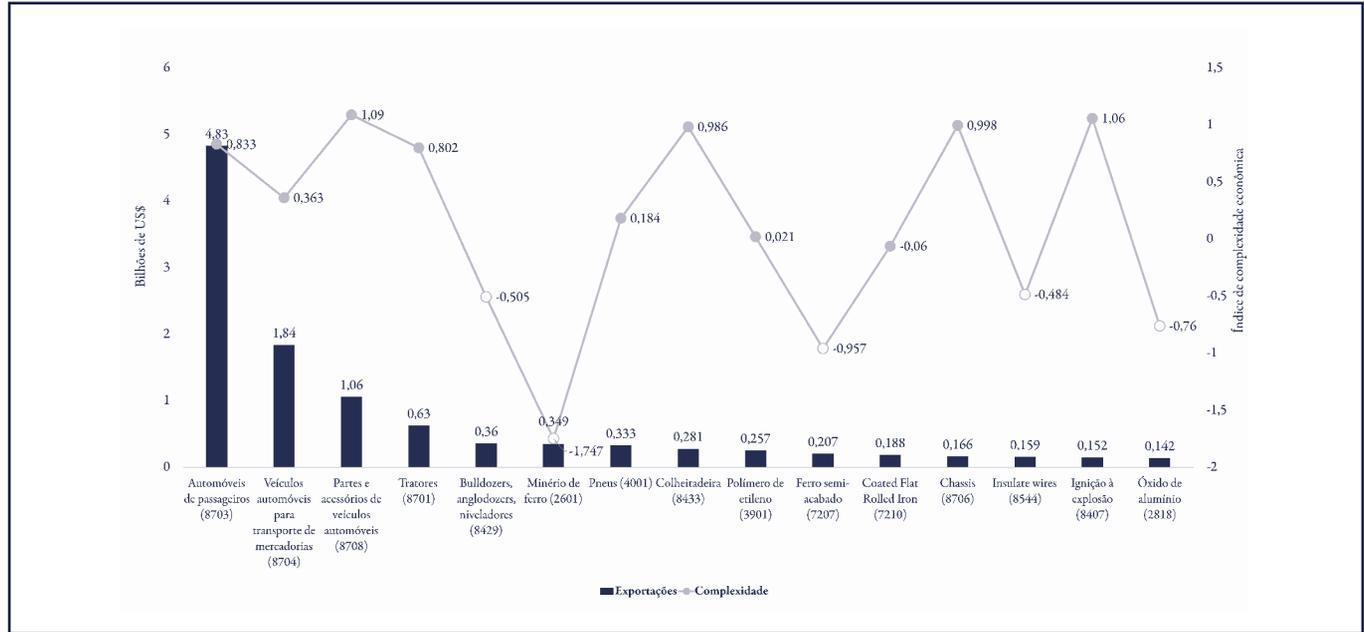
Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

Se, na dimensão quantitativa, esse comércio é relevante para ambos os países, na dimensão qualitativa, esse intercâmbio é fundamental para os setores industriais dos dois parceiros do Mercosul. O comércio entre Brasil e Argentina é caracterizado pela elevada presença de produtos manufaturados

de elevado valor agregado. Diferentemente do perfil comercial da corrente geral de comércio de ambos os países com o mundo, o comércio bilateral tem forte presença de bens da indústria automotiva, de autopeças, de máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos.

GRÁFICO 5.

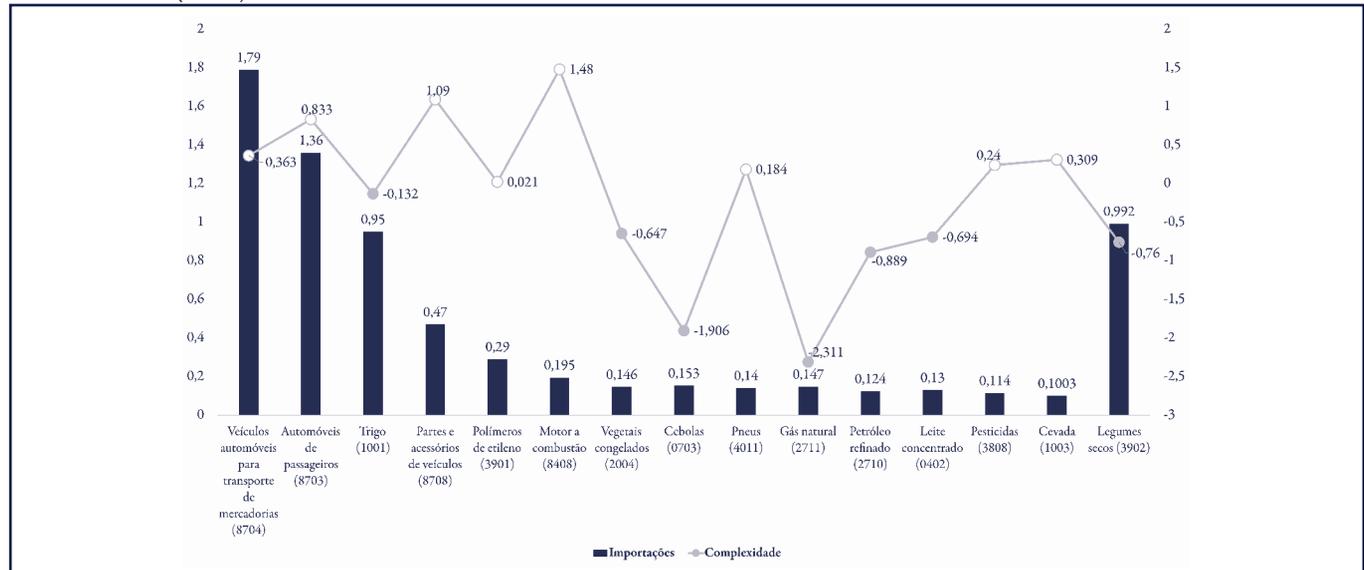
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA ARGENTINA E ÍNDICE DE COMPLEXIDADE ECONÔMICA DOS PRODUTOS (2017)



Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

GRÁFICO 6

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DA ARGENTINA E ÍNDICE DE COMPLEXIDADE ECONÔMICA DOS PRODUTOS (2017)



Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

O Gráfico 5 mostra, nas barras verticais, o valor das exportações e, na linha, o índice de complexidade econômica. Os pontos destacados em amarelo indicam os produtos da pauta de exportação brasileira para a Argentina que apresentam índice de complexidade positivo.

Na pauta de importações brasileiras da Argentina esse quadro é mais equilibrado, com pequena diferença em favor das importações de bens menos complexos: são sete itens dotados de complexidade negativa e oito itens caracterizados por índice positivo de complexidade. Além de veículos e autopeças, o Brasil importa trigo (1001), legumes secos (3902), vegetais congelados (2004), cebolas (0703) gás natural (2711) petróleo refinado (2710) leite concentrado (0402) legumes secos (3902). Esses são produtos com índice negativo de complexidade econômica.

O Gráfico 6 apresenta, nas barras, o valor (em bilhões de US\$) dos produtos importados pelo Brasil da Argentina e, na linha, apresenta o índice de complexidade econômica do produto.

PRODUTOS SUBMETIDOS A PROCEDIMENTOS COMPULSÓRIOS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE

Por envolver diretamente a segurança dos consumidores, aspectos ambientais e outros de interesse público, essa categoria de bem é mais frequentemente objeto de esquemas compulsórios de avaliação da conformidade.⁵ Assim, em casos de correntes de comércio constituídas predominantemente por produtos de maior índice de complexidade econômica tende a ser maior a incidência de barreiras não tarifárias (mormente regulatórias).

Considerado apenas o fluxo de comércio bilateral, verifica-se que, dos 25 produtos mencionados acima, que constituem a pauta de comércio bilateral entre Brasil e Argentina, 13 deles são objeto de algum esquema obrigatório de avaliação da conformidade. Os esquemas de avaliação da conformidade são, em regra, planejados sob a perspectiva do sistema regulatório nacional, com poucas conexões internacionais ou uma solução de integração ao arcabouço normativo do Mercosul, mesmo

“

Para que os mercados de Brasil e Argentina sejam verdadeiramente integrados, é necessário, portanto, que ocorra uma convergência entre os sistemas de avaliação da conformidade dos dois países, seja no âmbito do Mercosul ou como resultado de esforços bilaterais consistentes com a moldura jurídica da integração no Cone Sul

”

nos casos de existência de normativa específica do bloco para determinado tema.

Alguns casos de produtos são bastante emblemáticos, como, por exemplo, pneus, rodas automotivas e compressores de ar, além de variados tipos de veículos inteiros. Nos três primeiros casos, existem processos mandatórios de certificação no Brasil ou na Argentina ou em ambos os países. No caso de veículos automotivos, existem os denominados processos compulsórios de homologação, que consistem em procedimentos necessários para legalizar a circulação de veículos e demandam uma série de ensaios e testes com os itens do veículo e que implicam altos custos. Somente esses itens somam mais de US\$ 20 bilhões da corrente do comércio.

Para que os mercados de Brasil e Argentina sejam verdadeiramente integrados, é necessário, portanto, que ocorra uma convergência entre os sistemas de avaliação da conformidade dos dois países, seja no âmbito do Mercosul ou como resultado de esforços bilaterais consistentes com a moldura jurídica da integração no Cone Sul. Essa convergência, ao cortar custos de adaptação de manufaturas e de certificação dupla ou diferenciada, beneficiaria principalmente os produtos de complexidade econômica elevada.

⁵ Refere-se a esquemas de avaliação da conformidade decorrentes de atos normativos vinculantes. Deve-se ponderar, entretanto, que muitos produtos primários têm sido, crescentemente, objeto de esquemas voluntários de certificação, criados para aplicação das denominadas normas voluntárias de sustentabilidade. Apesar da relevância dessas normas, as quais têm por objeto os processos produtivos de bens alimentícios (e.g. soja, café, açúcar), elas são juridicamente voluntárias e, por isso, são distintas das normas e regulamentos que se pretende analisar neste artigo.

TABELA 5.

RELAÇÃO ENTRE COMPLEXIDADE DE PRODUTOS E ESQUEMAS COMPULSÓRIOS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE (2017)

Produto (SH 4)	Índice de Complexidade Econômica	Regulamento com previsão de esquema compulsório de avaliação da conformidade no Brasil	Regulamento técnico com previsão de esquema compulsório de avaliação da conformidade na Argentina
Automóveis de passageiros (8703)	0,833	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería
Veículos automóveis para transporte de mercadorias (8704)	0,363	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería
Partes e acessórios de veículos automóveis (8708)	1,09	Portaria Inmetro n.º 171/2002, Portaria Inmetro n.º 123/2014 Portaria Inmetro n.º 301 de 21/07/2011 Portaria Inmetro n.º 268 de 28/05/2013 Portaria Inmetro n.º 55 de 28/01/2014	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería Decreto 779/95, nos seguintes anexos: Anexo I: Reglamentación general de la Ley N° 24.449 (Artículos 1 al 97); Anexos A, B, C, D, E, F, G, H, J, K, L, LL, M, N, Ñ, O, P, R e S.
Tratores (8701)	0,802	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Decreto 617/97
Bulldozers, anglodozers, niveladores (8429)	-0,505	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Decreto 617/97
Minério de ferro (2601)	-1,747	Não	Não
Pneus (4001)	0,184	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009, Portaria Inmetro 544/2012, Portaria Inmetro 482/2010	Não
Colheitadeira (8433)	0,986	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería
Polímero de etileno (3901)	0,021	Não	Não
Ferro semi-acabado (7207)	-0,957	Não	Não
Coated Flat Rolled Iron (7210)	-0,06	Não	Não
Chassis (8706)	0,998	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Não
Insulate wires (8544)	-0,484	Portaria Inmetro n. 640/2012	Não
Ignição à explosão (8407)	1,06	Resolução Conama nº 490, de 16 de novembro de 2018	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería
Óxido de alumínio (2818)	-0,76	Não	Não
Trigo (1001)	0,95	Não	Não
Motor a combustão (8408)	1,48	Resolução Conama nº 490, de 16 de novembro de 2018	Não
Vegetais congelados (2004)	-0,647	Não	Não
Cebolas (0703)	-1,906	Não	Não
Gás natural (2711)	-2,311	Não	Não
Petróleo refinado (2710)	-0,889	Não	Não
Leite concentrado (0402)	-0,694	Não	Não
Pesticidas (3808)	0,24	Decreto nº 4.074/2002 (sobre registro de agrotóxicos)	
Cevada (1003)	0,309	Não	Não
Legumes secos (3902)	-1,125	Não	Não
Trigo (1001)	0,95	Não	Não
Motor a combustão (8408)	1,48	Resolução Conama nº 490, de 16 de novembro de 2018	Não
Vegetais congelados (2004)	-0,647	Não	Não
Cebolas (0703)	-1,906	Não	Não

Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

AValiação DA CONFORMIDADE NO BRASIL E NA ARGENTINA

Os sistemas de avaliação da conformidade nos dois países apresentam características gerais similares. Em ambos, a atuação de organismos privados e públicos é importante para o funcionamento do sistema. Nos dois casos, a pluralidade de organismos de avaliação da conformidade contrasta com a virtual unicidade da atividade de acreditação. Em ambos os países, ainda que haja mecanismos de controle pós-mercado, o foco da avaliação da conformidade está na fase pré-mercado ou em procedimentos complexos que combinam as duas dimensões.

Brasil e Argentina admitem diferentes modalidades de avaliação da conformidade. Formalmente, ambos os países reconhecem três modalidades de procedimentos de avaliação da conformidade, de acordo com a parte que realiza o procedimento.⁶ Entretanto, predomina a modalidade por terceira parte nos dois sistemas, característica que poderia indicar semelhanças importantes entre os dois mercados em matéria de controle de qualidade, mas que, na prática, se desacompanha de iniciativas de equivalência entre processos, dificulta avanços na integração comercial entre os dois parceiros. A avaliação da conformidade por terceira parte possibilita o controle prévio de qualidade dos produtos que serão lançados no mercado nacional, mas, em razão dessa característica preventiva, acarreta custos e preocupações adicionais às empresas que ofertam seus produtos em mercados estrangeiros. Na prática, os procedimentos necessários à avaliação da conformidade, que são executados de forma automática para lançamento do produto no mercado nacional, devem ser replicados na comercialização do produto nos mercados estrangeiros, com o agravante natural derivado do desconhecimento do exportador em relação às exigências técnicas do mercado importador.

“

Na prática, os procedimentos necessários à avaliação da conformidade, que são executados de forma automática para lançamento do produto no mercado nacional, devem ser replicados na comercialização do produto nos mercados estrangeiros, com o agravante natural derivado do desconhecimento do exportador em relação às exigências técnicas do mercado importador

”

No Brasil, as regras e princípios para avaliação da conformidade estão inseridas no âmbito de um sistema geral de controle da qualidade, que abarca também metrologia, regulamentação técnica e normalização técnica. A avaliação da conformidade é um dos componentes do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).⁷ O principal organismo técnico do sistema é o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e, como instância de cúpula, o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), organismo colegiado constituído de autoridades políticas e técnicas.⁸

Do conjunto de diversas formas de avaliação da conformidade, destacam-se os esquemas de certificação de produtos, que consistem em processo de avaliação executado por terceira parte imparcial e tecnicamente habilitada para certificação do cumprimento de determinadas prescrições técnicas, sejam estas na forma de norma ou de regulamentos técnicos. No Brasil, o Inme-

⁶ Segundo sítio da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos, “as formas usuais para a garantia da conformidade são a Declaração de Conformidade do Fornecedor (1ª Parte), Qualificação do Fornecedor (2ª Parte) e Certificação (3ª Parte)”.

⁷ A Lei Nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973 institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) e cria o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), como órgão colegiado e decisório principal do sistema e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), como órgão executivo central do sistema.

⁸ Conforme Decreto No 99.532, de 19 de setembro de 1990, Art. 1º O Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, presidido pelo Ministro de Estado da Justiça, terá a seguinte composição: I - um representante do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento; II - um representante do Ministro da Marinha; III - um representante do Ministro do Exército; IV - um representante do Ministro das Relações Exteriores; V - um representante do Ministro da Aeronáutica; VI - um representante do Ministro da Infra-Estrutura; VII - um representante do Ministro da Agricultura e Reforma Agrária; VIII - um representante do Ministro da Saúde; IX - um representante do Ministro do Trabalho e Previdência Social; X - um representante do Ministro da Educação; XI - um representante do Ministro da Ação Social; XII - um representante do Secretário do Meio Ambiente; XIII - um representante do Secretário da Ciência e Tecnologia; XIV - um representante do Secretário de Administração Federal; XV - o Secretário Nacional de Direito Econômico; XVI - o Presidente do Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; XVII - o Presidente da Confederação Nacional da Indústria; XVIII - o Presidente da Confederação Nacional do Comércio; XIX - três titulares de entidades privadas nacionais, dedicadas aos interesses do consumidor; XX - três titulares de entidades nacionais de caráter privado, dedicadas às atividades de normalização e qualidade industrial; XXI - um cidadão de notório saber nas áreas de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial não vinculado ao Serviço Público.

tro reconhece sete diferentes tipos de certificação, que variam conforme o tipo de produto a ser avaliado e a intensidade da garantia de conformidade do produto.⁹

As sete formas de certificação que são adotadas pelo Inmetro, no Brasil, também são reconhecidas pelo *Instituto Nacional de Tecnología Industrial* (Inti),¹⁰ na Argentina. As características dessas sete modalidades estão dispostas no Anexo 3 do *Reglamento de Certificación de productos*.¹¹ Como pequeno diferencial entre Brasil e Argentina, destaca-se que, no país platino, existe, aparentemente, maior concentração das atividades de certificação. O Inti e o Iram exercem atividades centrais no sistema argentino, pois são os ofertantes principais dos serviços de certificação compulsória e voluntária no país. O Inti e o Iram atuam como um terceiro independente para conceder o certificado ou o selo de conformidade de bens, serviços e processos às normas nacionais e internacionais. Além disso, o Inti gerencia uma política de qualidade que afeta todos os níveis do processo de avaliação de conformidade.

São precisamente as certificações compulsórias que afetam os produtos mais complexos da pauta comercial bilateral entre Brasil e Argentina.¹²

Na análise comparativa dos dois sistemas, deve-se conferir destaque especial às regras sobre acreditação. A acreditação consiste no reconhecimento formal, por órgão autorizado, de que a entidade foi avaliada conforme as diretrizes e normas nacionais e internacionais e possui competência técnica e gerencial para realizar tarefas específicas de avaliação de conformidade de terceiros. As entidades acreditadoras conferem credibilidade aos organismos de avaliação da conformidade.

No Brasil, o Inmetro é o órgão competente para realizar a acreditação. Ainda que não se possa classificar como monopólio institucional da atividade, o Inmetro, por meio de sua Coordenação Geral de Acreditação, tem

função preponderante de, por meio da acreditação, garantir confiabilidade aos organismos de avaliação da conformidade. A base legal para a atuação do Inmetro consta, atualmente, do Art. 1.º do Decreto nº 7.938, de 19 de fevereiro de 2013.¹³ Em termos institucionais, o Inmetro é o organismo executivo central do Sinmetro e oferece uma estrutura tecnológica baseada em princípios internacionais. Os comitês técnicos do Conmetro atuam no auxílio ao Inmetro na elaboração dos documentos que constituem a base para a acreditação.¹⁴

O Organismo Argentino de Acreditação (OAA) exerce, na Argentina, função similar ao Inmetro, com algumas diferenças pontuais. A existência do OAA é relativamente curta, pois o organismo foi criado apenas em 1996. Semelhante ao Iram,¹⁵ principal organismo argentino em normalização, o OAA reúne representantes do setor produtivo, dos consumidores e dos usuários e desenvolvedores de tecnologia. Diferentemente do Inmetro, o OAA é organismo de natureza jurídica privada, embora dotado de utilidade pública legalmente reconhecida.¹⁶

AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE NO MERCOSUL

O Mercosul é o principal acordo regional da América do Sul. Seus dois pilares políticos e econômicos são exatamente Brasil e Argentina. Em razão do objetivo de formação de um mercado comum, da necessidade de eliminação de barreiras não tarifárias, da oportunidade decorrente da existência de instituições comunitárias (ainda que intergovernamentais), o Mercosul seria a instância mais adequada à promoção de uma convergência regulatória ampla entre Brasil e Argentina, com a devida participação de atores públicos e privados, em uma sinergia construtiva, geradora de efeitos bilaterais e, posteriormente, generalizáveis (por transbordamento) aos outros países do bloco e da região.

⁹ Baseados na norma ISO/IEC 17.067, acerca de sistemas de certificação.

¹⁰ Ver <https://www.inti.gob.ar/>.

¹¹ Ver o anexo em <https://www.inti.gob.ar/assets/uploads/certificaciones/ReglamentoCertificacion.pdf>.

¹² A lista de produtos com algum tipo de avaliação da conformidade compulsória no Brasil pode ser encontrada em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/compulsorios.asp>. Uma lista de gêneros de produtos que devem ser necessariamente certificados está disponível em: https://www.bureauveritas.com.ar/home/about-us/our-business/consumer-products/regulatory_bulletins.

¹³ Art. 1º O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, autarquia federal criada pela Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, com sede e foro no Distrito Federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (após o Decretoº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, o MDIC e o Inmetro foram vinculados ao Ministério da Economia), é o órgão executivo central do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Sinmetro, e tem por competência: VI - atuar como órgão acreditador oficial de organismos de avaliação da conformidade.

¹⁴ O Conmetro tem os seguintes Comitês: Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade (CBAC); Comitê Brasileiro de Metrologia (CBM); Comitê Brasileiro de Normalização (CBN); Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR); Comitê Brasileiro de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC); Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB).

¹⁵ Conforme Decreto nº 1.474/1994, o Iram e o OAA integram o *Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación*.

¹⁶ Ver Decreto nº 1.474/1994, que institui o OAA como único organismo de acreditação para determinados organismos de avaliação da conformidade.

Especificamente no tema da avaliação da conformidade, o Mercosul tem algumas diretrizes sobre o reconhecimento mútuo entre sistemas de avaliação. Essas diretrizes abarcam princípios e regras sobre procedimentos de reconhecimento mútuo entre os membros do Mercosul.

A principal norma do Mercosul para sistemas de avaliação de conformidade, a Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 25/2003 contém um procedimento padronizado, constituído de diretrizes para a elaboração de acordos de reconhecimento mútuo de procedimentos de avaliação da conformidade.¹⁷

O Anexo à Resolução nº 25/2003 prevê que as diretrizes serão a base para a formulação de acordos para o reconhecimento de sistemas de avaliação da conformidade. Essas diretrizes não se aplicam às questões sanitárias e fitossanitárias reguladas pelo Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

Os acordos para o reconhecimento dos sistemas de avaliação da conformidade¹⁸ regem-se pelos seguintes princípios: transparência, não discriminação, adequação para os fins pretendidos, equivalência de sistemas e conformidade dos produtos com regulamentos técnicos ou normas técnicas aplicáveis.

A Resolução GMC nº 25/2003 determina qual deve ser o conteúdo mínimo dos acordos de reconhecimento. A existência de diretrizes para acordos de reconhecimento também indica o interesse dos membros em harmonizar suas regras gerais sobre o tema, em conformidade com o objetivo mais amplo de construção do mercado único, inclusive no que diz respeito aos aspectos regulatórios do mercado integrado.

Outra norma importante do Mercosul sobre avaliação de conformidade é a Resolução GMC nº 14/2005. O conteúdo dessa resolução complementa as disposições da Resolução GMC nº 25/2003, que contém as diretrizes para a conclusão de acordos para o reconhecimento de sistemas de avaliação da conformidade. A resolução contém um guia para o reconhecimento de sistemas. As disposições do guia especificam o conteúdo da Resolução nº 25/2003. Sua finalidade prevista no anexo consiste em criar confiança entre as partes e facilitar o reconhecimento mútuo de relatórios e certificados resultantes de procedimentos laboratoriais e de vários procedimentos de avaliação de conformidade.

“

O Mercosul seria a instância mais adequada à promoção de uma convergência regulatória ampla entre Brasil e Argentina, com a devida participação de atores públicos e privados, em uma sinergia construtiva, geradora de efeitos bilaterais e, posteriormente, generalizáveis (por transbordamento) aos outros países do bloco e da região

”

Dois aspectos relevantes são destacados nas considerações gerais no Anexo à Resolução nº 14/2005. O primeiro é a recomendação do uso de normas internacionais, regionais, sub-regionais e nacionais na construção de sistemas de avaliação de conformidade. No texto, ressalta-se que o uso de normas internacionais favorece a compatibilidade e os resultados positivos dos esforços de convergência regulatória. A existência de avaliação de conformidade com base em normas estritamente nacionais não constitui, contudo, uma ilegalidade.

O segundo aspecto importante contido nas considerações gerais do Anexo à Resolução nº 14/2005 consiste na indicação, pelas autoridades governamentais competentes, dos organismos de avaliação da conformidade. Esses organismos, indicados taxativamente pela autoridade, devem atender a certos requisitos gerais como: a) capacidade comprovada (de acordo com os requisitos internacionais) e experiência na aplicação dos procedimentos de avaliação da conformidade para os produtos cobertos pelo acordo; b) independência, imparcialidade e ação não discriminatória; c) capacidade comprovada (de acordo com os requisitos internacionais) e experiência na aplicação dos procedimentos estabelecidos no regulamento técnico; e d) conhecimento dos requisitos gerais de avaliação de risco para os produtos cobertos pelo acordo.

Após intervalo de relativo pouco interesse político, por parte dos membros do Mercosul acerca do tema, em 2017, é aprovada a Resolução nº 45/2017 do GMC, sobre procedimentos para elaboração, revisão e revogação de regulamentos técnicos Mercosul e procedimentos Mercosul de avaliação da conformidade. Embora essa

¹⁷ O anexo da Resolução GMC nº 25/2003, intitulado “Orientações para a celebração de acordos para o reconhecimento de sistemas de avaliação da conformidade”.

¹⁸ A expressão “sistemas de avaliação da conformidade” é usada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Ver <http://www.abnt.org.br/noticias/2879-avaliacao-da-conformidade>.

resolução não crie elementos novos acerca da avaliação da conformidade no bloco, ela altera, de forma importante, a dinâmica de funcionamento do SGT 3, inclusive de sua relação com GMC. Dessa forma, a Resolução nº 45/2017, indiretamente, afeta a produção harmonizada de procedimentos de avaliação da conformidade.

Dois são os problemas no modelo adotado pelo Mercosul acerca do tratamento das barreiras técnicas ao comércio.

O primeiro consiste na inexistência de iniciativas mais claras e específicas acerca do alinhamento de políticas na área técnica, com criação de regras (e não apenas diretrizes) sobre a padronização dos sistemas de avaliação da conformidade no bloco. O segundo problema decorre da opção por harmonizar regulamentos técnicos muito detalhados, aplicáveis apenas a grupos restritos de produtos. Esse modelo, além de depender de constantes procedimentos de internalização, necessita de atividade

TABELA 6.

ÍNDICE DE COMPLEXIDADES DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DO COMÉRCIO BRASIL-ARGENTINA, ESQUEMAS NACIONAIS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE E REGULAMENTOS TÉCNICOS DO MERCOSUL

Produto (SH 4)	Índice de Complexidade Econômica	Regulamento com previsão de esquema compulsório de avaliação da conformidade no Brasil	Regulamento técnico com previsão de esquema compulsório de avaliação da conformidade na Argentina	Regulamento técnico do Mercosul
Automóveis de passageiros (8703)	0,833	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009 (sobre homologação)	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería	MERCOSUL/GMC/RES Nº 89/94 (homologación) (Não incorporado pelo Brasil)
Veículos automóveis para transporte de mercadorias (8704)	0,363	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009 (sobre homologação)	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería	MERCOSUL/GMC/RES. Nº 89/94 (homologación) (Não incorporado pelo Brasil)
Partes e acessórios de veículos automóveis (8708)	1,09	Portaria n.º 171 de 28/08/2002; Portaria n.º 123 de 19/03/2014; Portaria n.º 301 de 21/07/2011; Portaria n.º 268 de 28/05/2013; Portaria n.º 55 de 28/01/2014	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería	MERCOSUL/GMC/RES 23/02; MERCOSUL/GMC/RES 44/01: (RTM não Incorporado pelo Brasil); MERCOSUL/GMC/RES 43/01 (RTM não Incorporado pelo Brasil); MERCOSUL/GMC/RES 42/01 (RTM não Incorporado pelo Brasil); MERCOSUL/GMC/RES 41/01: (RTM não Incorporado pelo Brasil); MERCOSUL/GMC/RES 0/01: (RTM não Incorporado pelo Brasil); MERCOSUL/GMC/RES 13/01: (RTM não Incorporado pelo Brasil); MERCOSUL/GMC/RES 29/97 (Portaria IBAMA Nº 167 de 1996) (Corrigida pela Resolução GMC Nº 01 de 1999); MERCOSUL/GMC/RES 83/94: Resolução Nº 680 de 1987 e nº 692/88, de CONTRAN; MERCOSUL/GMC/RES 82/94: Resolução Nº 777 de 1993 de CONTRAN; MERCOSUL/GMC/RES 38/94: Resolução Nº 767 de 1993 do CONTRAN; MERCOSUL GMC/RES 34/94: Resolução Nº 463 de 1973, item 4, de CONTRAN; MERCOSUL/GMC/RES 33/94: Resolução Nº 463 de 1973, item 7 de CONTRAN; MERCOSUL/GMC/RES 32/94: Resolução 636 de 1973 de CONTRAN; MERCOSUL/GMC/RES 31/94: Resolução Nº 463 de 1973, item 13, de CONTRAN; MERCOSUL/GMC/RES 30/94: Resolução Nº 463 de 1973, item 1, de CONTRAN; MERCOSUL/GMC/RES 27/94: Resolução Nº 658 de 1985 de CONTRAN ; MERCOSUL/GMC/RES 26/94: Resolução Nº 463 de 1973, item 3, de CONTRAN; MERCOSUL/GMC/RES 26/93: Resolução Nº 784 de 1994 de CONTRAN e Resolução Nº 558 de 1980 de CONTRAN
Tratores (8701)	0,802	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009 (sobre homologação)	Decreto 617/97	Não

Continua na página seguinte.

TABELA 6. (CONTINUAÇÃO)

ÍNDICE DE COMPLEXIDADES DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DO COMÉRCIO BRASIL-ARGENTINA, ESQUEMAS NACIONAIS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE E REGULAMENTOS TÉCNICOS DO MERCOSUL

Produto (SH 4)	Índice de Complexidade Econômica	Regulamento com previsão de esquema compulsório de avaliação da conformidade no Brasil	Regulamento técnico com previsão de esquema compulsório de avaliação da conformidade na Argentina	Regulamento técnico do Mercosul
Bulldozers, angloдозers, niveladores (8429)	-0,505	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Decreto 617/97	Não
Minério de ferro (2601)	-1,747	Não	Não	Não
Pneus (4001)	0,184	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009; Portaria Inmetro 544/2012; Portaria Inmetro 482/2010	Não	MERCOSUR/GMC/RES N° 65/92
Colheitadeira (8433)	0,986	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería	Não
Polímero de etileno (3901)	0,021	Não	Não	Não
Ferro semi-acabado (7207)	-0,957	Não	Não	Não
Coated Flat Rolled Iron (7210)	-0,06	Não	Não	Não
Chassis (8706)	0,998	Portaria Denatran nº 190 de 29/06/2009	Não	Não
Insulate wires (8544)	-0,484	Portaria Inmetro 640/2012	Não	Não
Ignição à explosão (8407)	1,06	Resolução Conama nº 490, de 16 de novembro de 2018	Resolución 838/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería	Não
Óxido de alumínio (2818)	-0,76	Não	Não	Não
Trigo (1001)	0,95	Não	Não	Não
Motor a combustão (8408)	1,48	Resolução Conama nº 490, de 16 de novembro de 2018	Não	Não
Vegetais congelados (2004)	-0,647	Não	Não	Não
Cebolas (0703)	-1,906	Não	Não	MERCOSUL/GMC/RES. 100/94
Gás natural (2711)	-2,311	Não	Não	MERCOSUL/GMC/RES. N° 02/06; MERCOSUL/GMC/RES. N° 36/08; MERCOSUL/GMC/RES. N° 03/08
Petróleo refinado (2710)	-0,889	Não	Não	Não
Leite concentrado (0402)	-0,694	Não	Não	MERCOSUL/GMC/RES. No. 135/96
Pesticidas (3808)	0,24	Decreto nº 4.074/2002 (sobre registro de agrotóxicos)		Não
Cevada (1003)	0,309	Não	Não	Não
Legumes secos (3902)	-1,125	Não	Não	Não

Fonte: The Observatory of Economic Complexity. Elaborado pelos autores.

muito intensa dos órgãos responsáveis pela elaboração e aprovação de regulamentos técnicos. Esse modelo, combinado com a natureza intergovernamental do GMC, responsável pela aprovação dos regulamentos, tende a paralisar o processo de harmonização e perpetuar as barreiras técnicas existentes nos mercados nacionais dos países membros.

A despeito da existência de diretrizes e de princípios para formulação de regulamentos técnicos no Mercosul, os quadros regulatórios, tanto regional quanto domésticos dos países membros, apresentam complexidades que dificultam a atuação das empresas. Dos produtos enumerados na Tabela 6, alguns deles apresentam regulamentos técnicos do Mercosul, característica que deveria indicar harmonização avançada. Entretanto, observa-se, na prática, a convivência de regulamentos nacionais e regionais e, portanto, o aumento da complexidade regulatória na região.

A mais importante característica geral inferida da Tabela 6 é a ausência predominante de regulamentos técnicos do Mercosul, característica que indica ausência de harmonização. No item geral, denominado “partes e acessórios automotivos”, verifica-se considerável variedade de regulamentos do Mercosul, mas, igualmente, grande quantidade de regulamentos nacionais dos países. Geralmente os itens automotivos são regulados isoladamente ou por sistemas. Muitos dos sistemas regulados regionalmente são disciplinados de forma diversa pelos países, característica indicada pelo baixo número de RTM sobre veículos efetivamente incorporados pelo Brasil. Esses casos de harmonização aparente, na qual convivem, na prática, o regulamento regional (não incorporado por parte dos membros) e os regulamentos nacionais, repete-se para outros bens e acarreta dificuldades de entendimento e de cumprimento para o setor produtivo.

Outro tipo de problema é encontrado para produtos apenas parcialmente regulados no âmbito regional. Nesses casos, o regulamento geral do Mercosul plenamente incorporado pelos membros convive com regulamentos nacionais mais específicos sobre o mesmo tema. Esse é o caso, por exemplo, dos pneumáticos, que têm um RTM da década de 1990, mas também deve observar as prescrições do Inmetro para pneus novos, contidas na Portaria Inmetro nº 544/2012 e que prescreve procedimento compulsório de avaliação da conformidade. Assim, se o regulamento técnico do Mercosul objetivava remover as barreiras não tarifárias e criar um mercado integrado para o produto, a Portaria do Inmetro, ao tornar compulsória avaliação da conformidade por terceira parte, recria empecilhos à comercialização regional de pneus, pois concebe um requisito mais elevado para acesso ao mercado brasileiro.

Como se verifica, a despeito da existência de um mecanismo regional de convergência regulatória, os problemas de incompatibilidade persistem e afetam principalmente as duas principais economias da região, as quais são fortemente atingidas na parcela mais valiosa de seu comércio bilateral. Uma aproximação dos sistemas regulatórios de Brasil e de Argentina, com a eliminação ou a mitigação de problemas causados pela duplicidade de esquemas de avaliação da conformidade compulsória, dependeria de mudanças internas e regionais na política de qualidade dos países. Existem modelos de avaliação da conformidade que podem ser usados de inspiração para eventuais reformas dos modelos brasileiro e argentino.

COMPARAÇÃO COM OUTROS MODELOS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE

A comparação entre modelos de avaliação da conformidade pode ser útil para identificar eventuais problemas e incompatibilidades nos modelos adotados por Brasil e Argentina e no modelo aplicado no âmbito do Mercosul. O modelo norte-americano, em razão de seu dinamismo e de sua forte sintonia com as demandas de mercado, pode ser usado como paradigma comparativo nos estudos dos modelos de Brasil e Argentina. As regras referentes à avaliação da conformidade na União Europeia (UE), bem como a inserção delas em um sistema mais amplo constituído de atividade de normalização e de regulação, podem ser usadas como parâmetro comparativo para análise crítica das regras do Mercosul sobre o tema.

Na comparação com os sistemas brasileiro e argentino, uma importante diferença identificada no modelo norte-americano é a ausência de centralização e de supervisão dos organismos de avaliação da conformidade. A pluralidade desses organismos torna o modelo norte-americano mais complexo, mais suscetível às forças de mercado e mais flexível às mudanças decorrentes de inovações tecnológicas.

Essas diferenças também são observáveis na atividade de acreditação. Uma primeira diferença consiste no número de acreditadores em cada país. Enquanto existe apenas um acreditador no Brasil e na Argentina, existem seis acreditadores nos Estados Unidos. Além disso, enquanto nos dois países da América do Sul, a função pública do acreditador é evidente e legalmente reconhecida, na América do Norte a condição de organismo de utilidade pública não é clara. A ANSI National

Accreditation Board (ANAB), por exemplo, entidade acreditadora norte-americana, é organismo sem fins lucrativos e não governamental, que opera nos moldes de uma entidade privada. O Inmetro, por sua vez, é uma autarquia federal que atua como secretaria executiva do Conmetro e como órgão normativo do Sinmetro. No caso da Argentina, o acreditador nacional, OAA, é uma entidade privada que desenvolve uma atividade de interesse público e seu *status* público é previsto por lei.

Nos Estados Unidos, cada acreditador é competente para atuar em uma ampla gama de áreas específicas, característica singular do sistema americano. As principais acreditadoras norte-americanas são as seguintes: *American Association for Laboratory Accreditation (A2LA)*,¹⁹ *ANSI National Accreditation Board (ANAB)*, *American National Standards Institute (ANSI)*,²⁰ *International Accreditation Service (IAS)*,²¹ *International Organic Accreditation Service (IOAS)*²² e *United Accreditation Foundation (UAF)*.²³ Exemplos de áreas específicas alcançadas são ensaios de proficiência, órgãos forenses, segurança alimentar e agricultura orgânica.

O sistema de avaliação da conformidade do Mercosul, por sua vez, a despeito de sua aparência fragmentada, pode ser comparado ao europeu, desenvolvido no âmbito da integração europeia. O sistema de avaliação da conformidade da UE decorre do processo mais amplo de consolidação do mercado único, com a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias, pressupostos relevantes para a integração econômica entre seus membros. Por causa desse nexo com o processo de integração, muitos aspectos identificados na evolução do sistema europeu estão mais próximos do que foi estabelecido nos tratados do Mercosul, embora as consequências práticas sejam diferentes nos dois blocos.

Na integração europeia, os membros perceberam que a simples eliminação de barreiras tarifárias ao comércio não seria suficiente para a consolidação do mercado comum. Aspectos indiretamente relacionados às práticas comerciais podem afetar a tentativa de formar o mercado comum. Consequentemente, membros da Comunidade Europeia procuraram múltiplas formas de convergência regulatória, especialmente em matéria técnica que afeta a produção e a comercialização de bens industriais.

“

Uma aproximação dos sistemas regulatórios de Brasil e de Argentina, com a eliminação ou a mitigação de problemas causados pela duplicidade de esquemas de avaliação da conformidade compulsória, dependeria de mudanças internas e regionais na política de qualidade dos países

”

Os tratados constitutivos do Mercosul, de um ponto de vista formal, incorporam o aprendizado resultante do processo de integração europeia, pelo menos no que concerne à importância de endereçar os temas não tarifários. Nesse sentido, no arcabouço institucional consolidado no Protocolo de Ouro Preto e na criação dos subgrupos de trabalho do Grupo Mercado Comum, os membros demonstraram preocupação que extrapola a dimensão meramente tarifária do comércio internacional. No entanto, diferentemente do caso europeu, os membros do Mercosul não lograram resultados práticos da convergência regulatória, pois a sistemática de tratamento do tema não assimilou as formas de superação dos entraves experimentados pela UE. Sem resultados efetivos e sem utilização das experiências exitosas como da UE, será difícil que o Mercosul avance no aprofundamento da integração, com ganhos econômicos para as sociedades.

Na UE, a avaliação da conformidade tem uma estrutura modular, disciplinada principalmente pelo Regulamento nº 765/2008/CE.²⁴ Esta estrutura, usada por todos os membros da UE, não tem equivalente no Mercosul.

¹⁹ Ver <https://www.a2la.org/>.

²⁰ Para mais informações, consultar <https://www.ansi.org/accreditation/>.

²¹ Mais informações em <https://www.iasonline.org/>.

²² Informações adicionais em <https://ioas.org/>.

²³ Ver <https://uafaccreditation.org/>.

²⁴ O texto integral do Regulamento pode ser encontrado em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008R0765>.

Outra diferença processual importante entre o sistema do Mercosul (e também dos sistemas nacionais do Brasil e da Argentina) e o da UE é a prática do controle pós-mercado. Este recurso, fortemente usado na UE, possibilita, por exemplo, o uso mais difundido da avaliação de conformidade por primeira parte, principalmente por meio de diferentes formas de comprometimento do fornecedor com a qualidade do produto. Os fornecedores, atentos ao rigor deste controle, esforçam-se por comercializar apenas produtos e serviços em conformidade com as normas técnicas e regulamentos técnicos europeus.

Em termos de acreditação, os procedimentos na UE também são regulados por disposições legais regionais como o Regulamento nº 765/2008/CE. Esse tipo de regulação regional não existe no Mercosul, o que dificulta a manutenção de regras domésticas divergentes na dimensão de acreditação. Em geral, o procedimento de acreditação europeu é baseado em normas internacionais que foram harmonizadas no Novo Quadro Legislativo (*New Legislative Framework*). Cada Estado membro poderá nomear um único organismo nacional de acreditação, o qual é reconhecido em âmbito europeu. As principais características encontradas no sistema de acreditação da UE são a prática da acreditação transfronteiriça e a aplicação do princípio da não concorrência, segundo o qual os organismos nacionais de acreditação não devem competir com outros organismos nacionais de acreditação.

Comparando os dois blocos regionais, verifica-se que a regulamentação técnica e o sistema de avaliação de conformidade no Mercosul são semelhantes ao antigo sistema europeu, antes de algumas grandes reformas no processo do mercado interno nos anos 1990. A utilização de mecanismos de presunção de conformidade, baseado na avaliação por primeira parte (declaração do fornecedor), com as normas e regulamentos europeus foi passo fundamental para conferir os aspectos atuais do sistema europeu. Para que isso fosse possível, foi concebida toda uma nova política de normalização regional, complementada por formas eficientes de vigilância pós-venda de produtos comercializados no mercado comum. O Mercosul não tem esses dois componentes basilares do sistema europeu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O perfil do comércio bilateral entre Brasil e Argentina é qualitativamente importante para ambos os países. Os produtos que constituem a pauta desse comércio caracterizam-se por elevado índice de complexidade, como definido pelo Observatório de Complexidade Econômica do

MIT nos Estados Unidos. Esses produtos, entretanto, são mais suscetíveis a esquemas compulsórios de avaliação de conformidade. Para manutenção e para incremento desse importante fluxo de comércio, seria importante maior convergência entre os sistemas regulatórios de ambos os países, especialmente no que concerne à avaliação de conformidade.

No Brasil e na Argentina, semelhanças e diferenças significativas estão presentes nos sistemas de avaliação de conformidade. Ambos os sistemas reúnem atores públicos e privados e abrangem atividades de interesse público. As principais diferenças dizem respeito às características dos órgãos competentes para a realização das atividades de verificação de conformidade. Enquanto na Argentina várias atividades são delegadas a órgãos privados e públicos, no Brasil o Inmetro tem uma função central no funcionamento do sistema de verificação de conformidade.

Os esforços de convergência regulatória mais importantes foram realizados dentro do Mercosul, instância mais adequada às iniciativas de convergência regulatória. Os esforços atuais, no entanto, estão distantes do avanço necessário, na medida em que houve reduzida renovação da estrutura normativa do Mercosul na área de avaliação da conformidade e, após décadas de integração, persiste um conjunto complexo e parcialmente sobreposto de normas, regulamentos e esquemas de avaliação da conformidade nacionais e regionais. A comparação dos sistemas de avaliação da conformidade argentino, brasileiro e do Mercosul com os correspondentes sistemas norte-americano e europeu pode permitir a adoção de mecanismos cuja implementação é viável como a certificação e a acreditação em âmbito regional. Reformas internas e regionais (no bloco do Mercosul) poderiam resultar no aumento do fluxo de comércio de bens economicamente complexos, com ganhos efetivos para as indústrias dos dois países.

Em síntese, o Mercosul ainda não deu o segundo passo para uma real integração econômica – o de integração de seus marcos regulatórios. Modelos distintos desenvolvidos por Brasil e Argentina, principalmente quando considerados seus sistemas regulatórios de regulamentos técnicos, normas técnicas e procedimentos de avaliação de conformidade, bem demonstram que a prevista união aduaneira está longe de estar consolidada. Uma vez concretizada a tarifa externa comum (TEC), muito trabalho aguarda não só oficiais de governo, mas sobretudo, especialistas dos setores industriais envolvidos.

Afinal, depois de 28 anos de Mercosul, o fato de produtos industriais aprovados na Argentina não entrarem no Brasil sem nova avaliação, indica que o “Mercado Comum do Sul” está longe de existir.

SITES CONSULTADOS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE. Disponível em: <http://www.abimaq.org.br/>. Acesso em: 8 jul. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE. Disponível em: <http://www.abimaq.org.br/>. Acesso em: 8 jul. 2019.

A2LA. ABOUT US. Disponível em: <https://www.a2la.org/>. Acesso em: 3 jul. 2019.

AMERICAN NATIONAL STANDARDS INSTITUTE (ANSI). ABOUT US. Disponível em: <https://www.ansi.org/>. Acesso em: 5 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA. Avaliação da Conformidade. Disponível em: <http://www4.inmetro.gov.br/>. Acesso em: 2 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL. Reglamento de Certificación de Productos. Disponível em: <https://www.inti.gob.ar/assets/uploads/certificaciones/ReglamentoCertificacion.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL. ¿Conocés al INTI?. Disponível em: <https://www.inti.gob.ar/conoces-al-inti>. Acesso em: 3 jul. 2019.

INTERNATIONAL ACREDITATION SERVICE. ABOUT IAS. Disponível em: <https://www.iasonline.org/>. Acesso em: 5 jul. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIC ACCREDITATION SERVICE. ABOUT IOAS. Disponível em: <https://ioas.org/about-ioas/>. Acesso em: 4 jul. 2019.

MERCOSUR. Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 8 jul. 2019.

ORGANISMO ARGENTINO DE ACREDITACIÓN. ACERCA DE NOSOTROS. Disponível em: <https://www.oaa.org.ar/>. Acesso em: 9 jul. 2019.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (MIT). Economic Complexity. Disponível em: <https://oec.world/pt/>. Acesso em: 12 out. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) N. o 765/2008 do parlamento europeu e do conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008R0765>. Acesso em: 9 jul. 2019.