

# BARREIRAS TÉCNICAS AO COMÉRCIO: ESTUDO DE QUALIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS DESAFIOS IDENTIFICADOS PELA FIESP E PELO CIESP

---

São Paulo, 25 de julho de 2022.



**BARREIRAS  
TÉCNICAS AO  
COMÉRCIO:**

ESTUDO DE QUALIFICAÇÃO  
DOS PRINCIPAIS DESAFIOS  
IDENTIFICADOS PELA  
FIESP E PELO CIESP

**FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP)**

**CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CIESP)**

**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COMÉRCIO EXTERIOR (DEREX)**

**Diretora Titular:** Tatiana Prazeres

**Superintendente:** Antonio Carlos Costa

**Elaboração do estudo**

**Equipe técnica:** Bruno Youssef, Jonathan Santos e Mariana Marques.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior

Av. Paulista, 1.313, 5º andar

CEP: 01311-923 – São Paulo – SP

[www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br)

[derex@fiesp.com.br](mailto:derex@fiesp.com.br)

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS</b> .....	<b>6</b>
<b>I. AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL</b> .....	<b>8</b>
PERCEPÇÃO GERAL.....	9
VISÃO SOBRE SERVIÇOS DE APOIO ÀS EXPORTAÇÕES.....	10
<b>II. COOPERAÇÃO REGULATÓRIA COM TERCEIROS MERCADOS</b> .....	<b>12</b>
MERCADOS PRIORITÁRIOS.....	13
DIFICULDADES NAS EXPORTAÇÕES.....	14
SUGESTÕES DE ENCAMINHAMENTOS.....	15
MERCOSUL E ALADI.....	17
<b>III. OMC (PCE E NOTIFICAÇÕES)</b> .....	<b>19</b>
“ALERTA EXPORTADOR!” E “EPING”.....	20
“SEM BARREIRAS”.....	21
PREOCUPAÇÕES COMERCIAIS ESPECÍFICAS.....	21
<b>IV. NORMAS VOLUNTÁRIAS DE SUSTENTABILIDADE (PADRÕES PRIVADOS)</b> .....	<b>22</b>
IMPACTOS GERAIS E MERCADOS RELEVANTES.....	23
CONTRIBUIÇÃO PARA VALOR EXPORTADO.....	25
PLATAFORMA BRASILEIRA DE NORMAS VOLUNTÁRIAS DE SUSTENTABILIDADE DO INMETRO.....	25
<b>CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE ENCAMINHAMENTO</b> .....	<b>26</b>
<b>APÊNDICE: MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTAS</b> .....	<b>29</b>

# INTRODUÇÃO

Requisitos regulatórios assumem relevância crescente no comércio internacional. Tais exigências, que dizem respeito à segurança e à qualidade dos produtos comercializados entre países, podem ser estabelecidas com objetivos legítimos, como a proteção da vida (humana, animal e vegetal) e do meio ambiente. Com vistas a evitar que essas medidas se tornassem obstáculos desproporcionais ao comércio, os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) negociaram regras como os Acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, em inglês) e sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, em inglês), que foram incorporadas ao texto que estabeleceu a organização, em 1995.

Cada um desses acordos, que foram internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, requerem o estabelecimento de um ponto focal, permitindo o endereçamento de questões e apresentação de informações solicitadas por outros membros. De modo mais específico, no Brasil, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) é o órgão designado como ponto focal do Acordo TBT, sendo, dessa forma, referência na agenda de identificação e superação de barreiras técnicas ao comércio.

Visando contribuir com o aprimoramento de políticas relacionadas ao tema, a Federação e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp e Ciesp, respectivamente) têm, em conjunto com o Inmetro, empreendido esforços na construção de diagnósticos e na proposição de alternativas que enderecem os desafios vivenciados por produtores brasileiros no acesso a mercados estrangeiros. Nesse contexto, o presente relatório resulta da iniciativa de qualificação das percepções do setor privado sobre o tema de barreiras técnicas.

Trata-se de uma segunda etapa do processo de consultas ao setor produtivo, cuja primeira rodada teve início em junho de 2021, acerca de quatro eixos temáticos: **(i)** conhecimento dos serviços prestados pela Coordenação-Geral de Articulação Internacional (Caint) do Inmetro; **(ii)** mapeamento dos mercados prioritários para a realização de ações de cooperação regulatória internacional; **(iii)** identificação do nível de conhecimento do setor sobre as ferramentas de consulta a notificações à OMC; e **(iv)** verificação do papel exercido pelas normas voluntárias de sustentabilidade sobre exportações brasileiras.

A segunda fase do processo de consultas foi realizada por meio de entrevistas, conduzidas pela Fiesp e pelo Ciesp, com entidades representativas do setor produtivo. Nos encontros, técnicos de associações e sindicatos foram novamente questionados, por meio de perguntas abertas, sobre aspectos envolvendo as quatro dimensões supramencionadas, de modo que foram oferecidas oportunidades para apresentação de complementos, motivações e justificativas sobre os tópicos tratados na primeira consulta. Os resultados das entrevistas são apresentados neste relatório, após a presente introdução e uma seção com breves considerações metodológicas. Um capítulo final é dedicado a sumarizar os itens discutidos ao longo do documento e sugerir encaminhamentos diante do diagnóstico obtido a partir das percepções dos setores entrevistados.

# CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS



Em 2021, a Fiesp e o Ciesp, por meio de formulário eletrônico com perguntas de múltipla escolha, realizaram uma sondagem junto a entidades de classe e empresas com o objetivo de compreender a avaliação do setor produtivo acerca: **(i)** dos serviços prestados pela Caint/Inmetro; **(ii)** dos mercados prioritários para a realização de ações de cooperação regulatória internacional; **(iii)** das ferramentas de consulta a notificações à OMC; e **(iv)** do papel exercido pelas normas voluntárias de sustentabilidade sobre exportações brasileiras.

Referido mapeamento identificou a existência de desconhecimento, pela maioria dos respondentes, a respeito dos serviços prestados pela Caint/Inmetro, tendo sido apontadas questões relacionadas a limitações tanto na divulgação de ferramentas como na comunicação entre os setores público e privado no tema de barreiras técnicas. No que tange à cooperação regulatória internacional, constataram-se dificuldades na obtenção de certificados, requeridos no exterior, devido à burocracia e ao custo elevado do procedimento. A respeito do papel de normas voluntárias no processo de exportação, por fim, respondentes afirmaram que a adesão facilita a entrada em mercados estrangeiros e a inserção em cadeias globais/regionais de valor<sup>1</sup>.

Com vistas a qualificar os principais aspectos identificados na sondagem conduzida em 2021 e aprofundar o diálogo entre o setor produtivo e o Poder Público sobre a temática das barreiras técnicas, a Fiesp e o Ciesp realizaram, entre os dias 15 de junho e 06 de julho de 2022, nova consulta sobre o tema. A pesquisa, realizada mediante a realização de **entrevistas**, contemplou os mesmos quatro eixos temáticos explorados na sondagem realizada em 2021.

Participaram do estudo 15 entidades do setor produtivo (sindicatos e associações) que representam, dentre outros, os segmentos de alimentos; balanças; biscoitos, massas alimentícias e pães e bolos industrializados; calçados; carne bovina; condutores elétricos, trefilação e laminação de metais não ferrosos; higiene pessoal, perfumaria e cosméticos; iluminação; máquinas e equipamentos; químicos; siderúrgicos; e têxtil e de confecção. O teor das perguntas foi compartilhado com as entidades convidadas em momento prévio, de forma a permitir que os setores reunissem subsídios para a sua participação (conforme Apêndice).

A sondagem adotou abordagem qualitativa tanto na condução das entrevistas como na análise dos resultados. Na realização das entrevistas, que foram conduzidas individualmente com os setores participantes e duraram, em média, 60 minutos, o formato utilizado permitiu que fossem colhidas impressões e considerações das entidades sobre o tema de barreiras técnicas ao comércio (embora por vezes, em razão das particularidades dos segmentos entrevistados, aspectos relacionados a medidas sanitárias e fitossanitárias, assim como outros tipos de medidas regulatórias, tenham sido abordados). Finalmente, na elaboração do estudo, a apresentação das respostas visou garantir a preservação da identidade individual das entidades respondentes.

---

1 Na consulta com 19 participantes (empresas, sindicatos e associações), a título de exemplo, 47% dos respondentes indicaram que já deixaram de exportar por ausência de certificação específica (sendo que, desse montante, 44% possuíam faixa média anual de exportação de até US\$ 1 milhão), e 43% afirmaram que a adesão a padrões privados era requerida para o acesso das exportações brasileiras a terceiros mercados em uma frequência média ou alta.

# I. AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

O primeiro eixo do estudo está relacionado à atuação institucional do Inmetro e, mais especificamente, da Caint no que tange a serviços de apoio à exportação e de superação de barreiras técnicas. Buscou-se identificar o nível de conhecimento e a avaliação dos setores a respeito da atuação do Inmetro no que diz respeito ao tema, incluindo aspectos sobre usabilidade, tempestividade, atualização e abrangência das ferramentas.

## Percepção geral

A primeira questão da sondagem buscou entender a percepção geral dos setores entrevistados sobre o conjunto de serviços de apoio à exportação que a Caint presta. Em primeiro lugar, destaca-se o reconhecimento, por parte do setor privado, da importância da atuação do Inmetro no tema de barreiras técnicas. Setores citaram, inclusive, o processo de reformulação da Coordenação-Geral e a inclusão do tema no planejamento estratégico do Inmetro para 2021-23<sup>2</sup>. Não obstante, foram manifestadas preocupações recorrentes, que poderiam ser consideradas pelo órgão, no que diz respeito: **(i)** à governança do tema de barreiras técnicas no governo brasileiro; **(ii)** ao diálogo com o setor privado; **(iii)** à atualização das plataformas eletrônicas; e **(iv)** à prestação de informações sobre exigências técnicas em terceiros mercados e obtenção de documentos para efetivação da exportação.

Em matéria de governança, notou-se certo **desconhecimento e a existência de dúvidas**, por parte dos setores entrevistados, envolvendo o órgão responsável por ser o ponto focal do tema de barreiras técnicas no país. Em especial, as entidades mencionaram uma sobreposição, principalmente, entre as atividades da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), da Agência Brasileira de Promoção e Exportações de Investimento (ApexBrasil) e do Inmetro no que tange aos serviços de identificação e superação de barreiras técnicas às exportações. Nesse cenário, os setores relataram realizar gestões com aqueles órgãos com os quais possuem maior proximidade – a despeito de não serem, necessariamente, os pontos focais para tratamento do assunto.

A causa para o desconhecimento a respeito da **governança** do tema de barreiras técnicas dentro do governo brasileiro estaria relacionada à **divulgação insuficiente** dos serviços de apoio à exportação do Inmetro e à **limitada interlocução** entre o órgão e os setores da indústria – havendo, inclusive, setores que desconheciam a Coordenação-Geral e a sua atuação. A lacuna na comunicação tem gerado dificuldade na superação de barreiras técnicas, uma vez que os setores não têm acesso a informações suficientes ou ferramentas necessárias<sup>3</sup>. Como resultado, optam pela adoção de vias alternativas para a resolução dos desafios, sendo mencionado, por exemplo, o contato direto com órgãos reguladores estrangeiros ou com Setores de Promoção Comercial (SECOM) das embaixadas brasileiras no exterior.

Setores que já utilizaram os serviços prestados pela Caint relataram problemas com a **atualização das ferramentas**, assim como a **tempestividade e qualidade** na prestação de informações. No que tange ao primeiro aspecto, houve menção à opção por não utilizar o sistema “Alerta Exportador!” para acompanhar notificações de exigências técnicas nas situações em que os dados contidos na plataforma estariam desatualizados em relação àqueles de que dispõe o setor. A respeito da prestação de informações, foi relatada a atuação por vezes intempestiva do Inmetro, além de inexistir, ocasionalmente, retorno aos usuários. Este aspecto resultaria em respostas em tempo não condizente com

2 INMETRO. **Plano estratégico do Inmetro 2021-2023**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico-inmetro-2021-2023.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.

3 A título de exemplo, foi indicado o desconhecimento, em razão de uma limitada publicização, de acordos do Inmetro com terceiros países na área da metrologia legal – ação benéfica à indústria nacional na medida em que facilita o processo de acesso a mercados.

a dinâmica das operações de comércio exterior e de mercado. Além disso, setores mencionaram situações em que as solicitações, após encaminhadas aos canais oficiais, não foram respondidas de maneira detalhada ou satisfatória, obtendo-se tão somente um compilado de informações que já são de acesso e conhecimento públicos.

*Embora o Inmetro tenha sido reconhecido como um ator relevante na discussão de barreiras regulatórias ao comércio, observa-se que a percepção dos setores sobre o conjunto de serviços de apoio à exportação prestados pelo órgão é caracterizada, principalmente, pelo **desconhecimento** quanto ao seu papel no tema de superação de barreiras técnicas. Em relação àqueles que já são usuários dos serviços da Caint, a percepção é de que **é preciso haver o endereçamento** mais efetivo das demandas, além de um acompanhamento e diálogo mais próximo ao setor.*

## Visão sobre serviços de apoio às exportações

No que diz respeito às possibilidades de aprimoramento do escopo de atuação e dos serviços prestados pela área internacional do Inmetro, os temas mais recorrentes dizem respeito: **(i)** à definição do ponto focal no governo brasileiro para barreiras técnicas; **(ii)** ao estabelecimento de um canal de diálogo mais fluido com o setor produtivo; **(iii)** ao controle mais rígido do endereçamento de demandas; **(iv)** a certificações laboratoriais; e **(v)** à incorporação de questões de sustentabilidade em ações de normalização.

Uma definição mais precisa do escopo de atuação da Coordenação-Geral endereçaria, segundo relatado, o problema da governança apresentado acima. Nesse âmbito, mencionou-se a existência de iniciativas concorrentes dentro do governo federal, sendo necessário o estabelecimento de **uma governança mais centralizada** que permita a designação mais evidente do órgão ou da agência reguladora responsável pelo assunto específico, face à existência de eventual demanda encaminhada ao governo brasileiro. Vislumbra-se, assim, cenário no qual o setor privado disponha de maior clareza sobre os canais na Administração Pública dedicados ao tema de superação de barreiras técnicas e possa agir de maneira mais assertiva nos contatos com os órgãos públicos.

O estabelecimento de um canal de diálogo mais fluido e ativo com o setor privado foi demanda recorrente das entidades entrevistadas. Nesse aspecto, congratulou-se o lançamento do **Fórum “Barreiras Técnicas”<sup>4</sup>**, considerado uma iniciativa importante para retomar as discussões e conceituar o tema junto ao setor produtivo. Foi indicado o interesse na utilização deste espaço como meio de compreender as preocupações e demandas da indústria brasileira, representando ainda um ponto de partida para projetos setoriais e ações de cooperação. O Fórum também poderia servir como canal para divulgação dos serviços do Inmetro de apoio à exportação, permitindo debates a respeito da possibilidade de aprimoramento das ferramentas eletrônicas mantidas pelo órgão – incluindo os sistemas “Alerta Exportador!” e “Denuncie Barreiras Técnicas”, além da Plataforma Brasileira de Normas Voluntárias de Sustentabilidade. Adicionalmente, o Fórum “Barreiras Técnicas” poderia ser utilizado pelo Inmetro para ampliar a comunicação sobre suas ações ao setor produtivo. Para além do Fórum, setores mencionaram ser fundamental o aumento da participação privada no Subgrupo de Trabalho nº 3 (“Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade”) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a fim de garantir que preocupações setoriais sejam refletidas no processo de integração regulatória do bloco (tópico será aprofundado em questão específica).

4 O Fórum “Barreiras Técnicas” de Diálogo do Inmetro com o Setor Produtivo (Fórum BT) foi lançado em 06 de abril de 2022. A iniciativa caracteriza-se como um espaço de interlocução técnica entre o governo brasileiro e o setor produtivo, com vistas a discutir o tema de barreiras técnicas, incluindo a disseminação de informações sobre exigências técnicas no mercado internacional, o auxílio ao exportador brasileiro na identificação e superação de barreiras técnicas e a qualificação do debate sobre normas voluntárias de sustentabilidade.

O terceiro aspecto diz respeito à necessidade de aprimoramento da prestação de informações por parte do Inmetro. Conforme mencionado anteriormente, entrevistados relataram problemas quanto à tempestividade e detalhamento das informações prestadas pelo órgão, assim como com relação ao encaminhamento das demandas para outros canais oficiais (Ouvidoria). Dessa maneira, sugeriu-se a criação ou revisão de processos envolvendo o **controle de demandas e solicitações setoriais recebidas**, mediante a implementação e divulgação, por exemplo, de prazos para respostas e de uma dinâmica de acompanhamento dos desdobramentos do atendimento, de modo que seja possível verificar se as informações fornecidas foram úteis aos usuários. Ademais, reiterou-se que as respostas do órgão a consultas deveriam ser mais detalhadas e aprofundadas – o que poderia ser viabilizado com o aumento da interlocução técnica entre o Inmetro e os pontos focais do Acordo TBT em outros países, assim como junto aos demais órgãos e agências reguladoras brasileiras envolvidos com a agenda de barreiras regulatórias ao comércio.

Sobre certificações e testes laboratoriais, setores se manifestaram sobre a indisponibilidade, no Brasil, de laboratórios internacionalmente reconhecidos. Foram informados casos nos quais há apenas uma ou nenhuma entidade reconhecida para certificar exportações destinadas a mercados relevantes, como Estados Unidos e Europa. Tal cenário tende a gerar custos adicionais às operações de exportação (especialmente se considerados, por exemplo, a limitada disponibilidade de provedores desses serviços e os eventuais impactos sobre os preços de mercado), podendo, inclusive, inviabilizar negócios. Assim, parte dos entrevistados demandaram maior oferta de serviços laboratoriais no Brasil, com vistas a reduzir os preços praticados e, assim, tornar os produtos brasileiros mais competitivos no mercado externo. Ainda nesse âmbito, setores argumentaram a respeito da necessidade de alinhamento, quando desejável e pertinente, de normas, regulamentos, testes e ensaios exigidos pelo Inmetro com aqueles requeridos em grandes mercados – ação vista como estratégica para facilitar futuras iniciativas de equivalência de regulamentos, além de ações de reconhecimento mútuo dos testes realizados no Brasil por agências reguladoras estrangeiras (evitando-se a repetição de atividades de avaliação da conformidade).

O último aspecto se relaciona à incorporação de **questões de sustentabilidade em processos de regulamentação técnica e normalização do Inmetro**. Entendendo que aspectos ambientais, sociais e de governança corporativa estão crescentemente presentes em normas estrangeiras e internacionais, entrevistados apontaram para a relevância de que essas questões sejam internalizadas no processo regulatório brasileiro. Dessa maneira, seria possível atualizar o arcabouço normativo do país, contribuindo para o reconhecimento, nos mercados de destino, da qualidade e da sustentabilidade dos produtos nacionais – e, conseqüentemente, para o aumento do valor agregado e a competitividade das exportações brasileiras. Não obstante, este processo de incorporação deveria ser acompanhado de uma avaliação prévia da realidade e do interesse do Brasil e da sua indústria, de modo a verificar se (e quais) padrões são relevantes e se enquadram no contexto produtivo brasileiro.

*Em síntese, nota-se que as manifestações dos setores estão direcionadas à ampliação do canal de comunicação com o Inmetro, de modo a (i) permitir a cooperação efetiva entre setor privado e o ponto focal de barreiras técnicas no Brasil; e a (ii) otimizar a divulgação dos serviços prestados pela Caint. Outras sugestões apresentadas visam (iii) aprimorar o serviço de prestação de informações e encaminhamento de demandas do setor produtivo; (iv) ampliar a rede de laboratórios brasileiros internacionalmente reconhecidos; e (v) incorporar, nas discussões sobre regulamentação e normalização, quando for desejável e oportuno, aspectos correntes e entendidos como pertinentes sobre sustentabilidade nas cadeias globais de valor – tanto nas operações comerciais entre firmas ou corporações (business-to-business) como naquelas envolvendo os consumidores finais no exterior (business-to-consumer).*

# II. COOPERAÇÃO REGULATÓRIA COM TERCEIROS MERCADOS

Um segundo eixo do estudo diz respeito à cooperação regulatória com parceiros estratégicos. Nesse sentido, os setores foram questionados sobre: **(i)** mercados prioritários para os quais deveriam ser direcionadas iniciativas de cooperação regulatória; **(ii)** dificuldades no atendimento de exigências regulatórias ou na superação de eventuais barreiras em terceiros mercados; **(iii)** possíveis formas de atuação do Inmetro e outros órgãos do governo brasileiro na mitigação de obstáculos desnecessários ao comércio; e **(iv)** a percepção sobre a integração regulatória na América Latina, com foco no MERCOSUL.

## Mercados prioritários

Com relação aos mercados prioritários para os quais o governo brasileiro poderia direcionar ações de cooperação regulatória, os países e regiões mais citados foram **Estados Unidos, América Latina e Europa**. O país norte-americano e a região europeia foram justificados, por vezes, não apenas pela sua relevância em termos de volume de comércio existente ou potencial, mas também por serem considerados referências em termos de regulamentação – motivo pelo qual promover a aproximação da abordagem regulatória brasileira com tais modelos seria um movimento estratégico. De forma menos recorrente e ordenados por frequência, **Canadá, China, Índia e Japão** também foram mencionados, seguidos por **África do Sul, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Singapura**. Pontualmente, foram indicadas as regiões geográficas do **sudeste asiático**, do **Oriente Médio** e do **continente africano**.

Cumprir destacar que, para fins de análise, o termo **América Latina** abarcou menções a agrupamentos geográficos, como Cone Sul e América do Sul, assim como a organizações econômicas, como o MERCOSUL e a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Individualmente, os países da região mais citados como mercados de interesse para o direcionamento de iniciativas de cooperação regulatória foram **Argentina, Chile e Colômbia**. Ademais, em ordem de maior frequência de citações, foram indicados os mercados da **Bolívia**, do **Peru**, do **México**, do **Panamá**, do **Paraguai** e da **Venezuela**. As justificativas para a escolha dos países latino-americanos centraram-se na relevância atual desses mercados para as exportações brasileiras e na proximidade geográfica.

No que diz respeito ainda a mercados de interesse, foram mencionados desafios envolvendo o acesso das exportações brasileiras **a países que não são membros da Organização Mundial do Comércio (OMC)**. Isso porque tais Estados não são obrigados a observar compromissos oriundos dos acordos multilaterais de comércio, como as regras relacionadas a barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Também foram indicados obstáculos relacionados à própria capacidade de certos países em estabelecer um grau de institucionalização de processos regulatórios, de modo a não gerar entraves desnecessários ao comércio. A título exemplificativo, dentre os 24 países que estão em processo de acesso à OMC<sup>5</sup>, oito são considerados de menor desenvolvimento relativo<sup>6</sup>.

Do ponto de vista das **formas de cooperação regulatória**, foram mencionadas: a promoção de aproximação de modelos de regulação (como já mencionado no caso dos Estados Unidos e da Europa); e, quando viável e do interesse do Brasil e da indústria brasileira, a harmonização de requisitos, ou mesmo o estabelecimento de mecanismos de equivalência de regulamentos e o reconhecimento mútuo de resultados de avaliação da conformidade. No entanto,

5 WORLD TRADE ORGANIZATION. **WTO accessions**. Disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/acc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm). Acesso em: 11 jul. 2022.

6 Os oito países são: Butão, Camarões, Etiópia, São Tomé e Príncipe, Somália, Sudão do Sul, Sudão e Timor-Leste. Classificação de países como países de menor desenvolvimento relativo feita com base na lista da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês). UNCTAD. **UN list of least developed countries**. Disponível em: <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list>. Acesso em: 11 jul. 2022.

com relação a este último aspecto, alguns setores indicaram pontualmente que as ações de cooperação regulatória tendem a afetar não apenas o acesso das exportações do Brasil a outros países, mas também as importações brasileiras originárias desses mercados. Nesse sentido, caberia ao Inmetro e aos demais órgãos reguladores brasileiros, de maneira alinhada ao setor privado, avaliar criteriosamente os riscos e a capacidade dos sistemas de qualidade e avaliação da conformidade mantidos por parceiros previamente à adoção de arranjos de cooperação.

*Em resumo, com relação aos mercados prioritários, pode-se observar uma prevalência de certos destinos, por motivos não apenas comerciais, mas também estratégicos, considerando a aproximação com referências internacionais em termos de regulamentação. Ademais, além da diversidade de abordagens de cooperação regulatória, mais ou menos ambiciosas, mencionadas pelas entidades, o investimento em certas iniciativas precisaria envolver avaliações de risco diante das diferenças em termos de capacidade e institucionalização de sistemas regulatórios de outros países e regiões e suas possíveis implicações nas importações e exportações.*

## Dificuldades nas exportações

As entidades foram questionadas sobre situações em que a **concretização de negócios foi afetada ou inviabilizada em razão de exigências regulatórias**, com enfoque para a ausência de certificados e outros documentos relacionados a regulamentos técnicos. Considerando essa dimensão, a região da **Europa** recebeu o maior número de menções como mercado em que tais dificuldades foram observadas.

A **Coreia do Sul**, os **Estados Unidos**, a **Índia** e a **Tailândia** foram os mais citados após o continente europeu. Pontualmente, também foram citados os seguintes mercados (ordenação alfabética): **Argentina, Canadá, China, Chile, Egito, Equador, Irã, Japão, Nigéria e Turquia**.

Dentre as dificuldades relatadas, do ponto de vista regulatório, destacam-se: **(i)** processos de certificação complexos e morosos; **(ii)** regras sobre substâncias restritas ou proibidas; **(iii)** desconhecimento ou dificuldade de acesso ao conteúdo de regulamentos, normas e procedimentos de avaliação da conformidade dos mercados de destino das exportações; **(iv)** ritmo de mudanças tecnológicas/técnicas e necessidade de atualização de certificações; **(v)** vácuo normativo no ordenamento interno sobre procedimentos envolvendo a obtenção, no Brasil, de documentos de exportação para produtos não regulamentados por autoridades brasileiras; **(vi)** exigência de métodos não convencionais de testagem de produtos; e **(vii)** dificuldade no diálogo com órgãos regulamentadores brasileiros sobre barreiras regulatórias em terceiros mercados.

Os resultados dos desafios mencionados variaram nas respostas dos setores. Uma parte das entidades indicou que as empresas foram capazes de atender aos requisitos do mercado de destino e, mesmo tendo que arcar com custos de adequação, de concretizar as exportações. Outro grupo de respondentes indicou que negócios foram desfeitos após, por exemplo, um potencial comprador no país importador tomar conhecimento das dificuldades relacionadas à obtenção dos certificados necessários, no próprio mercado de destino que importaria a mercadoria do Brasil, para atestar a qualidade e segurança dos produtos negociados.

Outros empecilhos à concretização de exportações, mencionados pelas entidades, possuem natureza não regulatória e dizem respeito à comprovação de origem das exportações brasileiras, a fatores estruturais internos (comumente referenciados como “Custo-Brasil”) e a exigências alfandegárias/administrativas (houve referência direta ao regime argentino de licenciamento não automático das importações).



Em resumo, a região da Europa destacou-se como o mercado com mais relatos de dificuldades envolvendo a concretização de exportações – oferecendo, conseqüentemente, mais oportunidades de cooperação, embora diversos outros mercados também tenham sido citados. Os desafios vivenciados pelos setores variaram, consistindo não apenas em aspectos envolvendo as regras e procedimentos mantidos pelas autoridades estrangeiras, mas também empecilhos observados dentro da fronteira, como dificuldades no diálogo com órgãos nacionais. Como resultado, as dificuldades relatadas têm afetado a competitividade das exportações brasileiras (seja inviabilizando negócios, seja aumentando os preços dos produtos) nas situações em que as empresas buscam atender aos requisitos do mercado de destino.

## Sugestões de encaminhamentos

Após os questionamentos sobre mercados prioritários para ações de cooperação regulatória e sobre as principais dificuldades no acesso a terceiros mercados, as entidades foram questionadas sobre qual poderia ser o papel do governo brasileiro, com foco na Caint/Inmetro, na mitigação ou remoção de obstáculos desnecessários ao comércio. As respostas das entidades podem ser divididas em três eixos: relacionamento externo, modernização de processos internos e ações de capacitação.

*Relacionamento externo.* Diversas respostas envolvendo os possíveis caminhos para mitigação de entraves regulatórios que afetam ou podem afetar as exportações brasileiras dizem respeito ao relacionamento do governo brasileiro com entidades estrangeiras. De modo mais direto, foi destacada a importância da **negociação de cláusulas** com disciplinas avançadas no tema de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias em acordos comerciais, assim como da negociação de **acordos de cooperação regulatória** (não necessariamente atrelados à discussão tarifária), sem perder de vista o princípio da **reciprocidade**. Também foi destacada a necessidade de uma **aproximação** maior entre os órgãos reguladores brasileiros, com destaque para o Inmetro, e seus congêneres no exterior. Do ponto de vista mais concreto, foi ressaltada a importância da expansão da rede de laboratórios no Brasil capazes de emitir certificados aceitos em terceiros mercados. Sobre esse aspecto, vislumbra-se a necessidade de acreditação de órgãos de avaliação da conformidade no Brasil em conjunto com a celebração de acordos de reconhecimento mútuo com parceiros estratégicos<sup>7</sup>.

A **adidância**, isto é, a alocação e atuação de especialistas técnicos em missões diplomáticas brasileiras, foi mencionada por um dos setores entrevistados como estratégia bem-sucedida do governo brasileiro e que poderia ser fomentada. Ao tratar do **MERCOSUL**, outro setor indicou a possibilidade de que o Inmetro promovesse um debate sobre a revisão do modelo regulatório no bloco, com destaque para o Subgrupo de Trabalho nº 3, discutido mais à frente. Por fim, ainda quanto às relações com entidades estrangeiras, um setor mencionou a necessidade de que o próprio setor privado nacional busque **parcerias com laboratórios** para facilitar processos de certificação e a obtenção de documentos necessários à exportação.

*Modernização de processos internos.* Outro grupo de respostas têm em comum a ênfase na necessidade de estabelecimento ou revisão de **regras e procedimentos mantidos pelo governo brasileiro**, com destaque para órgãos regu-

7 Muito embora não tenham sido identificados acordos de reconhecimento mútuo celebrados diretamente pelo Inmetro com parceiros, nota-se haver memorandos de entendimento celebrados visando a promoção desses arranjos, como o “[Protocolo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Avaliação da Conformidade](#)”, de 1999 e cujo objetivo é o de promover o reconhecimento das atividades de certificação obrigatória de produtos de ambas as origens, com a indicação, inclusive, de produtos prioritários nesse plano de trabalho. Também foram identificados fóruns internacionais, com participação do Inmetro, de reconhecimento mútuo das creditações, como o Fórum Internacional de Acreditação (*International Accreditation Forum – IAF*) e a Cooperação Internacional de Acreditação de Laboratórios (*International Laboratory Accreditation Cooperation – ILAC*).

lamentadores, como o Inmetro. Do ponto de vista institucional, falou-se do **fortalecimento** do ponto focal brasileiro do Acordo TBT da OMC (Inmetro) perante as demais autoridades públicas que compartilham, em alguma medida, essa agenda temática. Tal fortalecimento poderia viabilizar, por exemplo, um espaço privilegiado na negociação de cláusulas sobre barreiras técnicas em acordos comerciais.

Foi mencionada ainda a necessidade de manutenção de **canais permanentes de diálogo** entre órgãos públicos e setor privado. Esses canais poderiam servir para facilitar a troca de informações e análises sobre exigências regulatórias de terceiros mercados e sua compatibilidade com o regramento multilateral. Ademais, do ponto de vista da infraestrutura da qualidade, no caso do Inmetro, indicou-se a relevância da **modernização de regulamentos técnicos nacionais**, sendo necessário considerar nesse processo tanto a prática e os padrões internacionais pertinentes quanto os interesses do Brasil e da indústria brasileira – o que demandaria a interlocução da Caint com outras áreas do Inmetro dedicadas à esfera da regulamentação, como as Diretorias de Avaliação da Conformidade e de Metrologia Legal.

Por fim, cumpre mencionar que alguns respondentes destacaram a importância de uma revisão do **modelo de governança** envolvendo tanto a agenda específica de barreiras técnicas quanto aquela envolvendo o acesso a terceiros mercados, de modo mais amplo. Nesse sentido, foi sugerida a **unificação de sistemas e bases** relacionados a exigências técnicas, tomando como referência o modelo de janela única (*single window*) utilizado no projeto do Portal Único de Comércio Exterior do governo brasileiro. Além disso, foi sugerida a concentração, em um único órgão, dos processos que envolvem a **emissão de determinados documentos**, pelo governo brasileiro, necessários à exportação (como declarações e certificado de livre venda para produtos não regulamentados), sendo verificadas dificuldades na compreensão das competências dos diversos órgãos reguladores envolvidos nos processos de exportação. Essa dinâmica poderia contribuir para ampliar o diálogo entre órgãos brasileiros e estrangeiros, assim como entre o governo brasileiro e o setor privado, com vistas a possibilitar o alinhamento de expectativas tanto com relação ao que é exigido nos mercados de destino quanto àquilo que é viável para a administração pública brasileira.

*Ações de capacitação.* Um último conjunto de respostas sobre práticas e estratégias recomendadas para facilitar o acesso a terceiros mercados diz respeito à capacitação do setor produtivo com o suporte do governo brasileiro. Tal apoio poderia se dar por meio da **produção de materiais** com orientações sobre exigências técnicas, sanitárias e fitossanitárias aplicáveis em mercados de interesse, considerando recortes de produtos/setores específicos. Adicionalmente, o governo também poderia atuar, sob demanda ou de forma proativa, apoiando empresas e entidades na **elaboração de respostas a consultas** sobre propostas de regulamentos disponibilizadas por parceiros, especialmente nos casos em que são observadas barreiras linguísticas (documentos em outros idiomas que não o inglês).

*A partir das respostas das entidades, pode-se verificar que o conjunto de ações disponíveis para consideração da Caint é diverso e abrange ao menos três frentes. Um primeiro pilar demanda um maior engajamento do órgão com organizações estrangeiras públicas e privadas (via, por exemplo, a presença mais ativa do Inmetro nas negociações de acordos comerciais), visando expandir a rede de cooperação internacional. A segunda frente envolve uma agenda de atuação interna, como a revisão da governança brasileira sobre barreiras regulatórias (com destaque para as técnicas) e a interlocução com outras áreas de atuação do Inmetro (nas esferas da regulamentação, metrologia e avaliação da conformidade). Finalmente, um terceiro eixo diz respeito à promoção de ações de capacitação do setor privado sobre o tema de barreiras ao comércio, como a produção de materiais informativos e apoio na participação de consultas públicas sobre propostas de regulamentos promovidas por autoridades estrangeiras.*

## MERCOSUL e Aladi

A maior parte dos setores entrevistados indicou a **necessidade de maior integração regulatória** na América Latina, especialmente no MERCOSUL e na Aladi, com poucos respondentes indicando já dispor de um considerável nível de integração na região. Pontualmente, alguns respondentes destacaram observar uma participação plena do governo e do setor privado nos foros competentes para tratar da regulamentação regional, embora também tenha sido relatada a existência de diferenças de desempenho entre os órgãos técnicos do MERCOSUL com atribuições para discutir e elaborar regulamentos harmonizados.

As demais contribuições puderam ser condensadas em dois blocos, que incluem: **(i)** os desafios percebidos à integração regulatória na região; e **(ii)** as alternativas para endereçar os referidos desafios.

*Desafios relatados.* Alguns setores apontaram algumas dificuldades verificadas no processo de integração regulatória na América Latina, com ênfase no Subgrupo de Trabalho nº 3, de “Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade” (SGT-3<sup>8</sup>), do MERCOSUL. Em primeiro lugar, fala-se da **morosidade** das negociações de regulamentos novos e de revisões de normativas regionais em comparação com a velocidade dos avanços tecnológicos e inovações de produtos. Em complemento a isso, também foi citado o surgimento de entraves resultantes das **diferenças na internalização e implementação** de regras negociadas e aprovadas. Por fim, houve menção à **falta de abertura para participação do setor produtivo** nas discussões sobre regulamentos harmonizados, face ao potencial de contribuição de agentes privados na apresentação de subsídios técnicos para o desenvolvimento de regras.

*Caminhos para promover integração.* As entidades entrevistadas apontaram diversas estratégias que poderiam ser exploradas para promover a cooperação regulatória na América Latina, havendo menção, inclusive, ao papel de liderança que o governo brasileiro e o Inmetro poderiam assumir nesse processo. No que tange à convergência de regras entre os países da região, foi mencionada a importância de avançar nas **negociações bilaterais** com os países latino-americanos, considerando-se a conveniência e a oportunidade para tanto (discussões para expandir o Acordo de Complementação Econômica – ACE – nº 53, entre Brasil e México, por exemplo). Com relação a negociações recentemente concluídas, como os acordos com Chile e com a Colômbia<sup>9</sup>, os espaços das **comissões administradoras** poderiam ser aproveitados para avançar na convergência regulatória e superação de eventuais barreiras. Por fim, o uso de **normas internacionais relevantes**, quando avaliadas como pertinentes para os interesses e o contexto brasileiros, e a atuação de entidades do setor produtivo em **organizações privadas regionais** também foram mencionados como caminhos possíveis para promover a aproximação de regras existentes e futuras na região.

Também foram citadas como formas de cooperação desejáveis:

- A celebração de **Acordos de Reconhecimento Mútuo** de resultados de avaliação da conformidade, de modo a viabilizar que certificados e outros documentos relacionados a regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários emitidos pelo país de exportação sejam aceitos nos mercados de destino;

8 Este fórum, destinado à promoção da harmonização regulatória na esfera técnica entre os membros do bloco, é subordinado ao Grupo Mercado Comum do MERCOSUL (GMC) e suas atividades são desenvolvidas por meio de comissões e grupos de trabalho *ad hoc*.

9 Por meio do 64º Protocolo Adicional ao ACE 35, assinado em 2018 e em vigor desde janeiro de 2022, foi estabelecido o “Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile”, instrumento dedicado a tratar principalmente de questões não tarifárias. Com relação à Colômbia, cumpre mencionar a conclusão do ACE 72 com os países do MERCOSUL, firmado em julho de 2017 e cujas regras entraram vigor bilateralmente com o Brasil em dezembro do mesmo ano.

- O **diálogo entre autoridades** para mitigar eventuais entraves relacionados a diferenças na internalização e implementação de exigências acordadas mutuamente pelos países;
- A **revisão da agenda dos subgrupos de trabalho do MERCOSUL**, de modo a avaliar quais temas poderiam ser objeto de cooperação menos ambiciosa no nível técnico e aqueles que demandariam a elaboração de um regulamento harmonizado, considerando-se os interesses dos membros do bloco e as possíveis assimetrias técnicas entre os órgãos reguladores nacionais;
- A **participação mais ativa** do governo e do setor produtivo em consultas públicas sobre propostas de regulamentos disponibilizadas por parceiros da região;
- A instituição de um **sistema regional ou interoperável de registro de produtos**; e
- A realização de **avaliações de impacto regulatório** como etapa necessária e prévia à elaboração de novos regulamentos ou revisão de normativas existentes nos países do MERCOSUL, em bloco ou individualmente.

*Com relação à América Latina, nota-se um interesse majoritário dos setores por uma maior integração em termos de regulação. Contudo, foram mencionadas dificuldades observadas na consecução desse projeto, como a morosidade nas discussões de cooperação regulatória, a implementação diferenciada de regulamentos negociados regionalmente e a percepção de falta de espaço para participação do setor produtivo nas negociações. Os caminhos para superar esses desafios, por sua vez, envolvem tanto a atuação mais ativa do governo brasileiro (e, mais especificamente, da Caint) no diálogo com os parceiros da região, quanto a implementação de boas práticas regulatórias, a abertura à participação mais ampla do setor produtivo nas discussões e a realização de avaliações de impacto regulatório.*

# III. OMC (PCE E NOTIFICAÇÕES)

Um terceiro eixo de interesse no estudo diz respeito às ferramentas existentes para: **(i)** a tomada de conhecimento sobre o comportamento de países no que diz respeito a medidas regulatórias; **(ii)** a comunicação com o governo brasileiro sobre eventuais obstáculos desnecessários ao comércio; e **(iii)** o questionamento de eventuais barreiras, com foco no Acordo TBT da OMC – mas não se restringindo somente a ele. De modo específico, os setores foram questionados sobre os sistemas “**Alerta Exportador!**”, do Inmetro, e o “**ePing**”, da OMC, que permitem o acesso a notificações sobre regulamentos e propostas de regulamentação feitas pelos países membros da OMC<sup>10</sup>; o Sistema Eletrônico de Monitoramento de Barreiras às Exportações (“**SEM Barreiras**”), do governo federal; e o instrumento de **Preocupações Comerciais Específicas** (PCE), com foco no Comitê relacionado ao Acordo TBT.

## “Alerta Exportador!” e “ePing”

*Uso e comparação entre ferramentas.* De modo geral, nota-se que, embora uma parte considerável dos respondentes tenha informado que conhecia uma ou ambas as ferramentas, o recurso a elas tem sido pontual, com poucos setores indicando que fazem uso das plataformas de forma recorrente. Dentre aqueles que conheciam e já fizeram uso das ferramentas, houve menções no sentido de que o “Alerta Exportador!” estaria **desatualizado** ou menos atualizado que o *ePing*, no que tange à disponibilidade de informações sobre notificações de membros da OMC, e que a funcionalidade de cadastro para recebimento de alertas por correio eletrônico era positiva. Também foi destacada a oportunidade de utilizar o **Fórum de Barreiras Técnicas** como espaço para sensibilizar empresas e entidades sobre ambos os sistemas.

*Uso de ferramentas alternativas.* Alguns setores indicaram que fazem uso de **canais alternativos** para tomar conhecimento de requisitos regulatórios para acesso a terceiros mercados, como o contato com representantes de compradores estrangeiros ou importadores no mercado de destino; o acompanhamento de atualizações disponibilizadas pelas autoridades regulatórias nesses mercados; a contratação de consultorias especializadas; e a aquisição de materiais, elaborados por empresas certificadoras, contendo relações de exigências mantidas por terceiros países (individualmente e em perspectiva comparada).

*Outros pontos de atenção.* Dentre as entidades que conhecem e já fizeram uso de ambos os sistemas, foi ressaltado o problema de **subnotificação** pelos países, aos comitês temáticos da OMC, sobre regulamentos instituídos e propostas de regulamentação em discussão. Nesse sentido, foi indicada como desejável a existência de um canal para apresentação de denúncias pelo setor privado ao governo brasileiro sobre tais situações. Além disso, destacou-se a importância do acompanhamento de propostas de regulamentos desde o **início do processo regulatório**, uma vez que, quando da notificação das propostas aos comitês da OMC, parcela das discussões já pode ter ocorrido em etapas anteriores – havendo, assim, espaço limitado para negociação de mudanças significativas a partir de comentários encaminhados por outros membros da OMC.

---

10 Enquanto o “Alerta Exportador!” disponibiliza informações sobre notificações ao Comitê TBT, o *ePing* abrange notificações e informações sobre PCE apresentadas nos Comitês TBT e SPS.

## “SEM Barreiras”

Quase a totalidade dos setores informou que conhecia o sistema e pouco menos da metade das entidades entrevistadas indicou que já fez ou faz uso da plataforma. Entre as entidades que já recorreram ao “SEM Barreiras”, foi destacado o apoio fornecido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) na manipulação do sistema. No entanto, no que diz respeito à inserção de informações e acompanhamento de casos na plataforma, foram registradas percepções distintas. De um lado, algumas entidades informaram que utilizaram o “SEM Barreiras” à época do seu lançamento, incluindo casos no portal – embora não o façam mais. Estes setores apontaram como gargalos do sistema tanto a falta de atualizações e de resolução dos casos pelo governo brasileiro como aspectos relacionados à **usabilidade** da plataforma (processo de autenticação e busca por informações). Por outro lado, um grupo de entidades avaliou positivamente a ferramenta, indicando que ela tem sido funcional e que tem atendido às necessidades do setor, sendo observado inclusive o ingresso posterior de casos nas agendas das autoridades brasileiras.

## Preocupações Comerciais Específicas

Uma minoria de setores informou já ter atuado em conjunto com o governo brasileiro para que este pudesse apresentar Preocupações Comerciais Específicas (PCE) no âmbito dos comitês dos acordos TBT e SPS da OMC, indicando que essa parceria público-privada foi funcional. Contudo, alguns pontos de atenção destacados pelas entidades dizem respeito: **(i)** à **efetividade** do instrumento, especificamente, e das gestões na OMC, de modo mais amplo, face à sua capacidade limitada em promover a adequação de políticas mantidas pelos mercados de destino; e **(ii)** ao **custo** relacionado à participação de discussões no âmbito da organização.

Dentre os respondentes que não recorreram ao instrumento de PCE, falou-se da necessidade de aprofundamento sobre o tema e da preferência pelo recurso a **meios diplomáticos**, como gestões bilaterais, para resolver eventuais irritantes comerciais. Foi sugerido ainda que o governo brasileiro avalie a possibilidade de apoiar mais frequentemente **PCE apresentadas por outros países**, após consultas ao setor privado, nos casos em que isso se revele oportuno.

*Em linhas gerais, nota-se que as ferramentas existentes para identificação de exigências regulatórias e para a superação de barreiras ao comércio não são de amplo conhecimento dos setores, resultando em um uso pouco frequente dessas plataformas em favor de outros meios para obtenção de informações. Dentre os pontos a serem considerados em uma eventual revisão dos sistemas nacionais, destacam-se aspectos envolvendo a atualização das informações disponibilizadas (“Alerta Exportador!” e “SEM Barreiras”) e sua usabilidade (“SEM Barreiras”). Uma agenda de monitoramento também precisaria considerar o fenômeno de subnotificação de regulamentos e propostas de regulamentos nos comitês temáticos da OMC, bem como a importância do acompanhamento das discussões sobre propostas de regulamentos desde o início do processo regulatório (por meio, por exemplo, das agendas regulatórias de autoridades estrangeiras). Por fim, no que tange aos instrumentos e espaços oferecidos pela OMC para questionamento de barreiras potenciais ou efetivas, fatores como custos de acesso, desconhecimento sobre os instrumentos disponíveis e a própria efetividade das ações, vis-à-vis outras alternativas disponíveis, poderiam ser considerados na reavaliação da estratégia para estimular a participação do Brasil nos comitês temáticos da OMC, inclusive via PCE.*

# IV. NORMAS VOLUNTÁRIAS DE SUSTENTABILIDADE (PADRÕES PRIVADOS)



O quarto eixo do estudo visou qualificar de que maneira o setor privado brasileiro é impactado por “normas voluntárias de sustentabilidade” (recorte adotado pelo Inmetro no tratamento dos padrões privados). Nesse sentido, os questionamentos buscaram entender eventuais custos que os setores incorrem no processo de adaptação e obtenção de certificados, se há incremento do valor exportado devido à adesão às normas voluntárias e em quais mercados esses padrões se mostram mais relevantes. De maneira mais específica, o eixo também buscou mapear o nível de conhecimento dos setores entrevistados a respeito da Plataforma Brasileira de Normas Voluntárias de Sustentabilidade, do Inmetro.

## Impactos gerais e mercados relevantes

Reconhecendo que o tema da sustentabilidade tem ganhado ênfase nas discussões de comércio internacional, a qualificação buscou compreender se (e como) os setores entrevistados são impactados por normas voluntárias de sustentabilidade em termos de, por exemplo, custos de adaptação e para obtenção de certificados, acesso a mercados, natureza das normas aplicáveis etc. Nessa lógica, surgiram, de maneira recorrente, preocupações relacionadas: **(i)** ao impacto dessas exigências sobre pequenas e médias empresas; **(ii)** à atuação insuficiente do governo brasileiro no que tange ao tema; **(iii)** à falta de um fórum internacional de discussões; e **(iv)** ao desalinhamento do arcabouço normativo doméstico com normas internacionais relevantes.

No que tange ao impacto das normas privadas, incluindo os **custos de adaptação** a essas exigências, os setores indicaram ser necessário um **alto investimento**. Aliado a isso, a obtenção de certificados também é caracterizada como custosa. Em conjunto, esses fatores tornam o **processo de alinhamento às normas voluntárias oneroso**, em especial para pequenas e médias empresas que, para além da escassez de recursos, enfrentam desconhecimento e acesso limitado a informações a respeito das exigências voluntárias em terceiros mercados. Em alguns casos, a observância dos padrões privados foi qualificada como empecilho às exportações e premissa para concluir uma negociação, salientando-se também que, em mercados oligopolizados, o atendimento a esses padrões torna-se pré-requisito de acesso.

O **desconhecimento** sobre as normas voluntárias de sustentabilidade se relaciona com aquilo que entrevistados caracterizaram como a falta de uma discussão qualificada sobre o tema no Brasil e, conseqüentemente, como uma orientação estratégica falha ou insuficiente para o setor privado do país. Nesse sentido, setores relataram que debates envolvendo o tema da sustentabilidade ainda são incipientes no Brasil, inexistindo um espaço específico para a discussão e elaboração de propostas que visem demonstrar as ações do governo e do setor privado no sentido de busca pela sustentabilidade e de **promoção da imagem dos produtos brasileiros no exterior**. Entrevistados manifestaram ainda preocupação com a percepção internacional de que o Brasil é um país de risco em matéria ambiental, gerando desafios para exportações de todos os setores, inclusive aqueles não relacionados a práticas consideradas insustentáveis.

Face a esse contexto, sugeriu-se a implementação de **fórum nacional de discussão**, com a participação do setor privado, para que o governo brasileiro qualifique a sua atuação no tema e consiga sensibilizar o setor produtivo, em especial pequenas e médias empresas, sobre os desafios e benefícios atrelados às certificações privadas. A participação do setor produtivo é considerada fundamental na medida em que poderá contribuir, a partir da experiência adquirida na agenda de comércio exterior, na elaboração de um planejamento estratégico brasileiro sobre cadeias de produção baseadas em práticas sustentáveis. O estabelecimento de interlocução entre o governo e setores específicos viabilizaria ainda a realização de projetos setoriais que orientem as empresas acerca das certificações aplicáveis em mercados de interesse.

Setores impactados por normas voluntárias também mencionaram a falta de um **fórum internacional de discussão sobre padrões privados**. A preocupação dos entrevistados relaciona-se à caracterização das certificações privadas como

uma espécie de “imposição”, inexistindo espaços de diálogo ou de trocas para envio de manifestações por parte do setor privado. Também foram relatados desafios relacionados à duplicidade ou sobreposição de padrões privados, como, por exemplo, selos diferentes (mas que tratam do mesmo aspecto) para exportação aos Estados Unidos e à União Europeia. Nessa situação, é necessário que os setores obtenham ambas as certificações, encarecendo, e em alguns casos inviabilizando, a operação de exportação. A implementação de um fórum internacional de discussão das normas voluntárias é vista, portanto, como um meio de se garantir que o setor privado tenha oportunidades para se manifestar a respeito de notificações de novos padrões, assim como evitar a sobreposição de selos com a mesma finalidade.

Outro ponto de atenção se relaciona com o relativo **desalinhamento do arcabouço normativo doméstico (especialmente aquele de natureza voluntária) com as normas voluntárias baseadas em padrões internacionais relevantes**. Setores apontaram que o ordenamento brasileiro não incorpora aspectos ambientais, sociais e de governança corporativa atualmente exigidos em padrões privados requeridos em mercados como Estados Unidos e União Europeia. Nesse cenário, a exportação para esses países se torna mais custosa devido à necessidade de adaptação do processo produtivo e do posterior reconhecimento por certificadoras (muitas vezes estrangeiras, o que tende a onerar ainda mais o processo) quanto ao cumprimento das exigências. A partir da incorporação de aspectos relacionados à sustentabilidade no arcabouço normativo brasileiro, com base em padrões internacionais relevantes, vislumbra-se a sua harmonização com as principais exigências constantes nos padrões privados dos mercados de interesse e ganho de competitividade às exportações do país.

Em que pese a importância e os benefícios advindos dessa incorporação, houve menção à necessidade de que eventual internalização de padrões ao arcabouço normativo brasileiro seja precedida pela devida avaliação técnica do caso concreto. Esse fato se justifica pelo entendimento de que padrões são motivados, muitas vezes, por demandas dos consumidores locais ou mercadológicas. Nesse contexto, salientou-se a importância de que a incorporação de questões de sustentabilidade no quadro regulatório seja capaz de levar em consideração a realidade e o interesse do Brasil e da indústria brasileira.

Determinados setores mencionaram ainda o interesse em que o processo de **internalização de normas voluntárias ao arcabouço doméstico de cada país ocorra em âmbito global**, de modo a mitigar os impactos motivados por alterações recorrentes nos padrões privados. A esse respeito, a fragmentação excessiva na elaboração dessas exigências pode gerar insegurança jurídica e resultar em processos que não necessariamente privilegiam aspectos relacionados à qualidade dos produtos.

Ademais, alguns entrevistados relataram não ser significativamente impactados por normas voluntárias de sustentabilidade. Contudo, considerando a relevância do tema para grandes mercados consumidores, estes setores mencionaram que a adequação às normas é motivada por **considerações estratégicas** que visam externalizar o posicionamento do setor a respeito de práticas sustentáveis e, assim, diferenciar o seu produto dos demais.

Em relação aos mercados em que normas voluntárias de sustentabilidade são mais relevantes, os **Estados Unidos e a União Europeia** foram os mais recorrentemente citados. No caso dos Estados Unidos, salientou-se que há um foco crescente em questões trabalhistas. Quanto ao mercado do bloco europeu, foram citados casos de redes de supermercado que deixaram de comprar produtos brasileiros, valendo-se de justificativas relacionadas ao meio ambiente. Além disso, relatou-se a falta de uma diretriz sólida do que será exigido no mercado de destino, dificultando o processo de adaptação. Nesse sentido, espera-se que a implantação de uma agenda transversal de *due diligence*, especialmente no mercado europeu, direcione os setores nesse processo de adequação e eventual remodelamento do processo produtivo (mesmo em outros mercados) com vistas a atender a essas exigências voluntárias.

Outros mercados também mencionados foram, em ordem alfabética: Austrália, Canadá, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido. Ademais, ressaltou-se que há discussões iniciais sobre o tema em curso na China e nos Tigres Asiáticos. Observa-se, portanto, que já há uma gama de países onde o cumprimento de normas voluntárias de sustentabilidade é peremptório para a efetivação da operação. A qualificação do debate no âmbito brasileiro é fundamental para agregar valor e garantir acesso das exportações brasileiras a terceiros mercados.

*Em resumo, o tema de normas voluntárias de sustentabilidade ainda carece de aprofundamento e de coordenação tanto no âmbito nacional quanto internacional. Ações dessa natureza contribuiriam para promover a harmonização de exigências privadas que já afetam os fluxos de comércio e para mitigar potenciais efeitos distorcivos ou desproporcionais decorrentes da sobreposição dessas exigências, especialmente para pequenas e médias empresas. Considerando a posição dos mercados estadunidense e europeu na matéria, iniciativas de diálogo com atores desses destinos seriam estratégicas.*

## Contribuição para valor exportado

A respeito do questionamento sobre como o atendimento às normas voluntárias contribui para o incremento do valor total exportado, as entidades relataram não ser possível mensurar o impacto em termos quantitativos. Em que pese a dificuldade dessa mensuração, foram registradas observações de que há, de fato, um incremento do valor agregado ao produto e aumento da sua competitividade. Todavia, também se ressaltou que, apesar dos ganhos econômicos vislumbrados, a necessidade de alto investimento inicial para adaptação dos produtos pode inviabilizar, em certos casos, a adaptação e a operação de exportação. Alguns setores também mencionaram não observar, em termos quantitativos, impacto significativo dos padrões privados, embora notem benefícios relacionados à **percepção da imagem do produto brasileiro** em mercados externos.

*Conclui-se, portanto, que o atendimento a normas voluntárias de sustentabilidade pode ser vantajoso no acesso a mercados, principalmente dos Estados Unidos e Europa. Contudo, os altos custos de adaptação e a baixa disponibilidade de certificadoras no Brasil aptas a atestar o cumprimento das normas voluntárias podem se traduzir em empecilhos ou barreiras para a efetivação de negócios. Ressalta-se ainda que, não obstante a impossibilidade de mensurar o impacto do atendimento às normas voluntárias em termos quantitativos, setores relatam ganhos no sentido de uma percepção positiva da imagem do produto brasileiro em terceiros mercados a partir da observância a tais exigências.*

## Plataforma Brasileira de Normas Voluntárias de Sustentabilidade do Inmetro

De modo geral, observou-se desconhecimento, por parte dos setores entrevistados, da Plataforma Brasileira de Normas Voluntárias de Sustentabilidade, do Inmetro. Dentre aqueles que afirmaram conhecer a Plataforma, foi mencionado que não há um acompanhamento efetivo de seus trabalhos ou a realização de consultas a ela.

# CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE ENCAMINHAMENTO

Este estudo teve como objetivo obter elementos que contribuam para a qualificação do debate no Brasil sobre barreiras técnicas ao comércio, considerando o aumento da relevância assumida por esse tipo de obstáculo nas relações comerciais internacionais. Para isso, foram realizadas entrevistas com técnicos de 15 entidades representativas do setor produtivo (sindicatos e associações) sobre diferentes aspectos relacionados a exigências e medidas regulatórias com impacto sobre as exportações brasileiras, incluindo: **(i)** a percepção sobre a Caint/Inmetro e os serviços prestados pelo órgão na temática de barreiras técnicas; **(ii)** mercados e temas prioritários para direcionamento de iniciativas de cooperação regulatória; **(iii)** conhecimento e recurso a ferramentas para identificação e questionamento de exigências ou medidas regulatórias de outros países ou regiões; e **(iv)** a relevância de padrões privados, em especial as normas voluntárias de sustentabilidade, sobre o comércio internacional.

No que diz respeito à atuação da Caint/Inmetro em específico, mas potencialmente também de outros órgãos do governo brasileiro com atribuições sobre a agenda tratada, nota-se uma necessidade de revisão da governança sobre o tema de barreiras regulatórias ao comércio, com foco naquelas de natureza técnica, face à insuficiência de clareza sobre os papéis e responsabilidades dos diversos atores que, em algum grau, compartilham responsabilidades no tratamento deste tópico. Também é possível verificar a existência de demandas por mais diálogo entre os setores público e privado e pela revisão do modo de prestação de informações pela Caint, com maior detalhamento de respostas a consultas, além da garantia de atualização de plataformas eletrônicas e do controle mais prescritivo sobre atendimentos solicitados.

Dentre os diversos mercados mencionados, nota-se que Estados Unidos, Europa e América Latina figuram como os mais citados em razão da sua relevância não apenas em termos de volume de comércio potencial ou efetivo, mas também como fontes de preocupações e de oportunidades – haja vista, por exemplo, tanto o reconhecimento atribuído às autoridades estadunidenses e europeias enquanto modelos ou referências regulatórias quanto o relato mais frequente de irritantes comerciais no mercado europeu. As diversas formas possíveis de cooperação internacional mencionadas parecem reforçar a percepção de que não há uma abordagem capaz de atender todos os casos (política do tipo “one size fits all”). Contudo, autoridades brasileiras, com destaque para a Caint/Inmetro, poderiam considerar alguns eixos estratégicos de atuação, como: a intensificação do diálogo com o exterior, incluindo governos e organizações privadas relevantes, com vistas a promover, na medida do possível, a mitigação de obstáculos ao comércio; a revisão de processos que ocorrem dentro da fronteira, como a criação e manutenção de espaços de diálogo entre governo e empresas e o estabelecimento de papéis e responsabilidades claros no arranjo envolvendo o tema de barreiras técnicas; e a promoção de ações de capacitação e sensibilização do setor privado.

O desconhecimento ou uso pouco frequente de ferramentas para identificação e questionamento de exigências regulatórias que afetam o comércio parece estar relacionado com aspectos já mencionados, como a necessidade de ações de capacitação para o setor privado e de maior aproximação técnica entre o governo e empresas. A reforma desses instrumentos requer também a revisão de aspectos que incluem o nível de atualização e de utilidade das informações disponibilizadas. Por fim, a falta de espaços de discussão, nos âmbitos nacional e internacional, também parece resultar no desconhecimento ou debate insuficiente sobre padrões privados (de modo geral) e normas voluntárias de sustentabilidade (especificamente); em que pese esse fato, tais exigências estão sendo consideradas nas estratégias de acesso a terceiros mercados, seja pelos custos de adaptação ou de certificação, seja pelo potencial de agregação de valor dos produtos brasileiros.

Com base nas discussões apresentadas, sugere-se, preliminarmente:

- A criação de um plano de trabalho voltado à revisão da governança nacional envolvendo o tema de barreiras regulatórias ao comércio, com vistas a determinar claramente os papéis dos diferentes atores que compartilham essa agenda, incluindo o Inmetro, a Anvisa, a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE);

- A divulgação e o fortalecimento do Fórum de Barreiras Técnicas como espaço para promoção do diálogo entre os setores público e privado acerca de diversos temas de interesse, como a capacitação de empresas e entidades sobre ferramentas existentes, a discussão sobre formas de cooperação com mercados estratégicos e a sensibilização envolvendo o impacto de padrões privados sobre o comércio;
- A formação de parcerias técnicas dedicadas a aprofundar as discussões setoriais junto ao governo brasileiro, por meio de uma abordagem caso a caso e com vistas a entender as prioridades na agenda de cooperação regulatória e superação de entraves específicos identificados pelos segmentos produtivos;
- O estabelecimento ou revisão de fluxos, prazos e padrões de qualidade a serem observados na prestação dos serviços pela Caint/Inmetro, como o atendimento a consultas sobre exigências mantidas por terceiros países e a atualização do “Alerta Exportador!”;
- A elaboração de materiais informativos customizados sobre mercados estratégicos e exigências regulatórias a serem observadas pelos exportadores brasileiros. Estados Unidos, Europa e América Latina poderiam ser objeto dos esforços iniciais;
- Ampliação dos esforços de coordenação entre governo e o setor produtivo, com o objetivo de discutir propostas de revisão dos procedimentos e regras aplicáveis ao SGT-3 do MERCOSUL (como a definição de critérios para inclusão de temas que devem ser objeto de iniciativas de cooperação regulatória em diferentes níveis de ambição), além de aspectos relacionados à própria dinâmica negociadora e decisória envolvendo a elaboração e aprovação de regulamentos do Subgrupo; e
- Intensificação da sinergia técnica entre Poder Público e setor privado (ex.: mediante a criação de grupo de trabalho no âmbito do Fórum “Barreiras Técnicas”) para análise de PCEs apresentadas por outros países na OMC, bem como para alinhamento prévio e discussão/elaboração de PCE de interesse do setor produtivo.

APÊNDICE:  
MODELO DE  
ROTEIRO DE  
ENTREVISTAS

# SEGUNDA RODADA DA SONDAGEM SOBRE OS SERVIÇOS DO INMETRO, COM FOCO NA ATUAÇÃO DA ÁREA INTERNACIONAL (CAINT)

## CONTEXTO

A Federação e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp e Ciesp, respectivamente), entre os dias 02 de junho e 30 de julho de 2021, aplicaram questionário com o objetivo de compreender o nível de importância atribuído pelo setor privado aos serviços e às atividades da área internacional do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

A pesquisa contemplava quatro eixos: (i) conhecimento dos serviços prestados pela Coordenação-Geral de Articulação Internacional (Caint) do Inmetro; (ii) mapeamento dos mercados prioritários para a realização de ações de cooperação regulatória internacional; (iii) identificação do nível de conhecimento do setor sobre as ferramentas de notificação da Organização Mundial do Comércio (OMC); e (iv) verificação do papel exercido pelas normas voluntárias de sustentabilidade sobre as exportações brasileiras.

Com o objetivo de aprofundar as respostas obtidas e qualificar o diálogo entre o setor produtivo e Poder Público sobre o tema, a Fiesp realizará uma rodada de entrevistas com entidades de classe. As informações obtidas serão agregadas e deverão compor um documento único a ser elaborado pela Fiesp, preservando-se a identidade individual das entidades respondentes – salvo nos casos em que houver autorização expressa da entidade para eventual divulgação individualizada de informações.

## INSTITUCIONAL

1. Qual é a percepção geral do setor sobre o conjunto de serviços de apoio à exportação que o Inmetro presta?
2. Quais serviços poderiam ser incluídos no escopo de atuação do Inmetro no que diz respeito ao tema de barreiras técnicas?

## COOPERAÇÃO REGULATÓRIA COM PARCEIROS ESTRATÉGICOS

1. Quais são os mercados prioritários para os quais devem ser direcionadas as ações de cooperação regulatória internacional? Por quê?
2. Em quais circunstâncias e com quais mercados o setor deixou de fazer negócios em razão da ausência de certificados e demais documentos relacionados com regulamentos técnicos?
3. Como a Caint pode atuar para garantir e acelerar a obtenção das certificações exigidas nos mercados de interesse do seu setor?
4. Qual é a percepção do setor sobre o nível de integração regulatória do MERCOSUL e da Aladi? Qual poderia ser o papel da Caint nesse processo?



## **OMC (PCE E NOTIFICAÇÕES)**

1. Caso já tenha feito uso do sistema “Alerta Exportador!”, do Inmetro, e do Portal *ePing*, da OMC, como o seu setor avalia o primeiro em comparação com o segundo? (ex.: em termos de atualização, usabilidade da plataforma). Caso não utilize o “Alerta Exportador” e/ou o *ePing*: por que isso ocorre?
2. Como o seu setor avalia o “Sistema Eletrônico de Monitoramento de Barreiras às Exportações” (SEM Barreiras)? Há espaço para aperfeiçoamento do Sistema? (i) Se sim, quais melhorias o setor vislumbra como possíveis? (ii) Caso não utilize o sistema “SEM Barreiras”: por que isso ocorre?
3. Como o seu setor avalia a atuação do Brasil no âmbito do Comitê de Barreiras Técnicas da OMC? Já se beneficiou da apresentação de “Preocupação Comercial Específica” (PCE) pelo governo brasileiro e em que circunstância? (i) Em caso positivo, como é possível promover um melhor uso das PCE? (ii) Em caso negativo: por que nunca utilizou esse instrumento? Vê ganhos potenciais do recurso a tal instrumento pelo Brasil para o setor em questão?

## **NORMAS VOLUNTÁRIAS DE SUSTENTABILIDADE (PADRÕES PRIVADOS)**

1. Como o seu setor é impactado por normas voluntárias de sustentabilidade (ex.: custos de adaptação e para obtenção de certificados)? Quais são os mercados em que elas são mais relevantes?
2. Se o setor avalia que a adesão às normas voluntárias impacta positivamente o processo de exportação: seria possível mensurar em que medida o atendimento às normas voluntárias contribui para o incremento do valor total exportado?
3. Como o seu setor avalia a Plataforma Brasileira de Normas Voluntárias de Sustentabilidade do Inmetro?



