

Inserção Internacional Brasileira: CAMINHOS PARA O FUTURO

Publicação 3/12

Proteção sem exposição: os limites das barreiras não tarifárias e da defesa comercial no Brasil



Realização:



1. RESUMO EXECUTIVO

- O Brasil combina **baixa participação no comércio internacional** com um **uso intensivo de instrumentos de proteção comercial**. Embora o país não figure entre os cerca de 25–27 maiores importadores do mundo — respondendo por aproximadamente **1% das importações globais** —, apresenta **um dos mais elevados níveis de incidência de medidas não tarifárias (NTMs)** e um uso desproporcional de medidas antidumping em comparação com economias de porte semelhante.
- Atualmente, **86% das importações brasileiras** estão sujeitas a algum tipo de medida não tarifária, como exigências sanitárias, técnicas ou de certificação. Esse patamar coloca o Brasil entre as economias mais restritivas do mundo, superando países com grau muito maior de integração ao comércio global. Essas medidas incidem de forma desigual entre setores, concentrando-se sobretudo em alimentos, químicos, máquinas e equipamentos, e operam, na prática, como **instrumentos seletivos de política setorial**.
- Em paralelo, o Brasil figura entre os **principais usuários globais de medidas antidumping**, com **130 ações ativas em 2024**, abrangendo **12 setores produtivos**. Esse padrão é atípico para uma economia com participação modesta nas importações mundiais e sugere que o antidumping vem sendo utilizado não apenas como mecanismo corretivo contra práticas desleais, mas como **instrumento estrutural de proteção**.
- O uso combinado e persistente de NTMs e antidumping **eleva o custo de insumos, reduz a produtividade agregada, limita a previsibilidade regulatória e afasta o setor privado brasileiro das cadeias globais de valor**.
- O resultado é uma inserção internacional defensiva, com ganhos de curto prazo para setores específicos, mas custos elevados para a competitividade sistêmica e o crescimento de longo prazo.

Este policy paper argumenta que a política brasileira de defesa comercial precisa ser **recalibrada** para refletir o real grau de exposição do país ao comércio internacional. Economias com baixa participação nas importações globais tendem, em regra, a demandar **menos instrumentos de proteção**, e não mais. A modernização da política de defesa comercial — com maior foco em revisão periódica, harmonização regulatória e avaliação de interesse público — é condição necessária para alinhar proteção legítima, eficiência econômica e integração internacional.

2. CONTEXTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Desde o processo de abertura comercial iniciado nos anos 1990, o Brasil construiu um aparato abrangente de regulação do comércio exterior, estruturado em dois eixos principais: **as medidas não tarifárias (NTMs)**, voltadas à regulação técnica, sanitária e de segurança dos produtos importados, e as **medidas antidumping**, destinadas à correção de práticas desleais de comércio.

A adesão do Brasil à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, consolidou a incorporação dos acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (SPS) e Antidumping ao ordenamento jurídico nacional. Instrumentos como a Lei nº 9.019/1995, o Decreto nº 8.058/2013 e as reso-

luções da CAMEX estabeleceram o marco legal da política antidumping brasileira, enquanto instituições como Anvisa e Inmetro passaram a exercer papel central na formulação e aplicação das NTMs.

Esse arcabouço, em sua concepção original, buscava conciliar abertura comercial, proteção ao consumidor e correção de distorções pontuais de mercado. No entanto, ao longo das últimas décadas, a **expansão, complexificação e persistência** desses instrumentos extrapolaram sua função corretiva e temporária. Em diversos setores, NTMs e medidas antidumping passaram a operar como **elementos permanentes da política industrial e regulatória**, moldando a concorrência interna, influenciando decisões

de investimento e afetando de forma significativa os fluxos comerciais.

Esse movimento é particularmente relevante quando comparado ao posicionamento internacional do Brasil. Economias com elevada participação nas importações globais — como Estados Unidos, União Europeia ou China — tendem a recorrer com maior frequência a instrumentos de defesa comercial, em função da maior pressão competitiva externa. O Brasil, ao contrário, combina **baixa exposição importadora** com **alto grau de proteção regulatória**,

um desalinhamento que ajuda a explicar parte de suas dificuldades de integração às cadeias globais de valor.

3. A DENSIDADE REGULATÓRIA DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS

As medidas não tarifárias constituem hoje uma das principais fontes de **proteção implícita** da economia brasileira. Embora desempenhem papel legítimo na proteção da saúde, da segurança e do meio ambiente, sua utilização excessiva e pouco harmonizada eleva artificialmente o custo dos produtos importados, reduz a pressão competitiva no mercado doméstico e compromete a produtividade sistêmica.

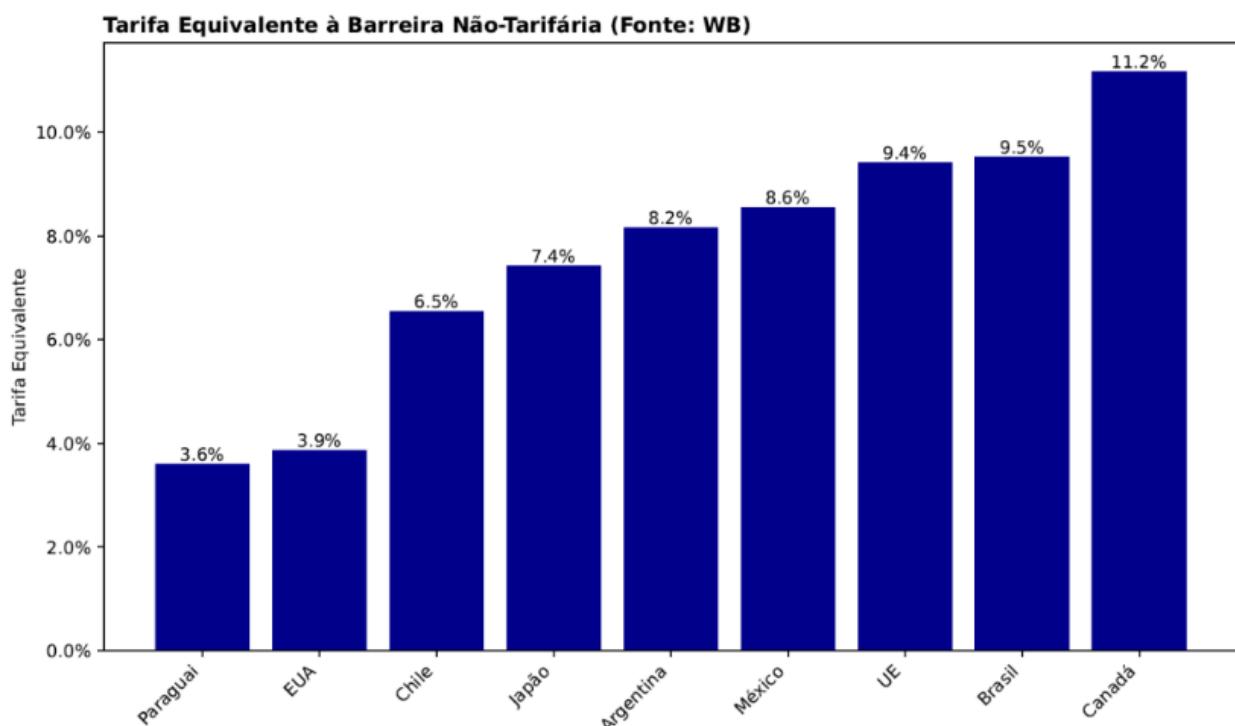
Exemplos concretos ilustram esse fenômeno. A imposição de padrões técnicos não amplamente adotados internacionalmente, a não aceitação de testes e certificações estrangeiras e a exigência de adequações específicas — como no caso do padrão brasileiro de tomadas elétricas — aumentam de forma significativa o custo de acesso ao mercado nacional. Equipamentos como ar-condicionado, geladeiras e motores elétricos precisam ser submetidos a processos adicionais de certificação e classificação energética, mesmo quando já certificados por organismos internacionalmente reconhecidos.

Dados da UNCTAD indicam que **86,4% do valor importado** pelo Brasil está sujeito a algum tipo de medida não-tarifária (MNT), posicionando o país entre os mais restritivos do mundo sob esse critério. Esse percentual supera o observado em economias com maior integração comercial, como Estados Unidos (77,4%) e Japão (76,1%), e contrasta fortemente com países da Aliança do Pacífico, como México (53,0%), Chile (67,8%) e Colômbia (71,8%).

A conversão do impacto dessas medidas em **tarifas equivalentes** revela um quadro ainda mais preocupante. Ao se considerar o efeito econômico das MNTs sobre os fluxos de comércio, o Brasil apresenta um dos **maiores níveis de proteção efetiva** entre as principais economias do G20. Isso sugere que, para além da elevada cobertura, as MNTs brasileiras são particularmente onerosas em termos de custo de conformidade (Figura 1).



Figura 1: Tarifa Equivalente às Medidas Não-Tarifárias.



Fonte: World Bank.

Sob a ótica setorial, a incidência das MNTs é altamente heterogênea (Tabela 1). Setores como alimentos e produtos agropecuários apresentam cobertura próxima de 100%, o que é em parte esperado dada a natureza sanitária desses bens. Surpreendem, contudo, os elevados níveis de incidência sobre **máquinas, químicos e equipamentos elétricos** — insumos centrais para a indústria. Essa configuração reforça a interpretação de que as MNTs operam como **instrumentos seletivos de política setorial**, protegendo segmentos específicos e ampliando o “custo Brasil” ao longo das cadeias produtivas.



Tabela 1: Incidência setorial das Medidas Não-Tarifárias no Brasil.

Setor (Dados de 2016)	Cobertura (% do Valor Importado)	Frequência (% dos Produtos)
Animal	100.00%	100.00%
Máquinas e Elétricos	100.00%	100.00%
Alimentos	100.00%	100.00%
Vegetais	100.00%	100.00%
Químicos	98.88%	92.85%
Couros e Peles	97.88%	83.61%
Têxteis e Roupas	93.37%	91.56%
Outros	92.62%	68.75%
Combustíveis	91.63%	70.27%
Minerais	87.53%	40.66%
Média	86.42%	75.62%
Transportes	80.32%	65.85%
Calçados	75.11%	46.81%
Plástico ou Borracha	41.65%	33.01%
Metais	28.48%	30.55%
Pedra e Vidro	18.41%	12.04%
Madeira	16.48%	45.25%

Fonte: Unctad.

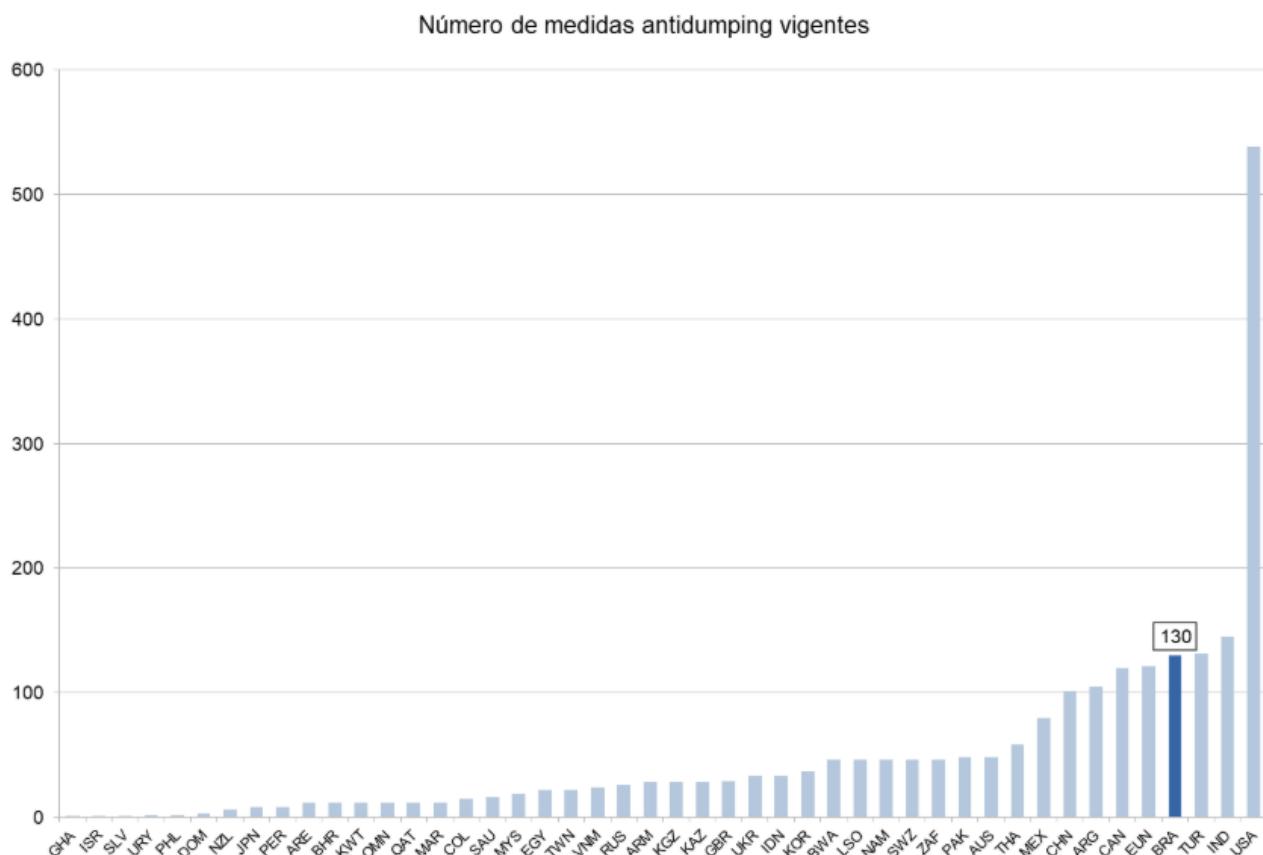
4. PANORAMA DAS MEDIDAS ANTIDUMPING NO BRASIL

O Brasil ocupa posição de destaque no uso de medidas antidumping no cenário internacional. Em 2024, o país mantinha **130 medidas ativas**, figurando entre os principais usuários globais do instrumento, ao lado de economias muito mais integradas ao comércio mundial, como Estados Unidos, União Europeia e Índia (Figura 2).

Esse padrão é particularmente relevante quando se considera que o Brasil responde por apenas **1,1% das importações globais** e não figura entre os maiores mercados importadores do mundo. Em economias com esse grau de inser-

ção, seria esperado um uso mais parcimonioso do antidumping, dado o menor impacto sistêmico das importações sobre a produção doméstica. O caso brasileiro, portanto, representa uma **assimetria entre peso comercial e intensidade defensiva**.

Figura 2. Medidas antidumping vigentes por país.



Fonte: Elaboração Própria com dados da Organização Mundial do Comércio (2025).

Embora o antidumping tenha como objetivo teórico corrigir práticas desleais de comércio, evidências empíricas indicam que sua aplicação no Brasil tem sido fortemente influenciada por motivações setoriais, transformando-o em um instrumento de política industrial indireta. O país é o **segundo maior do mundo em número de setores cobertos por medidas antidumping (Figura 3)**, abrangendo 12 setores distintos, à frente de economias com maior participação no comércio internacional.

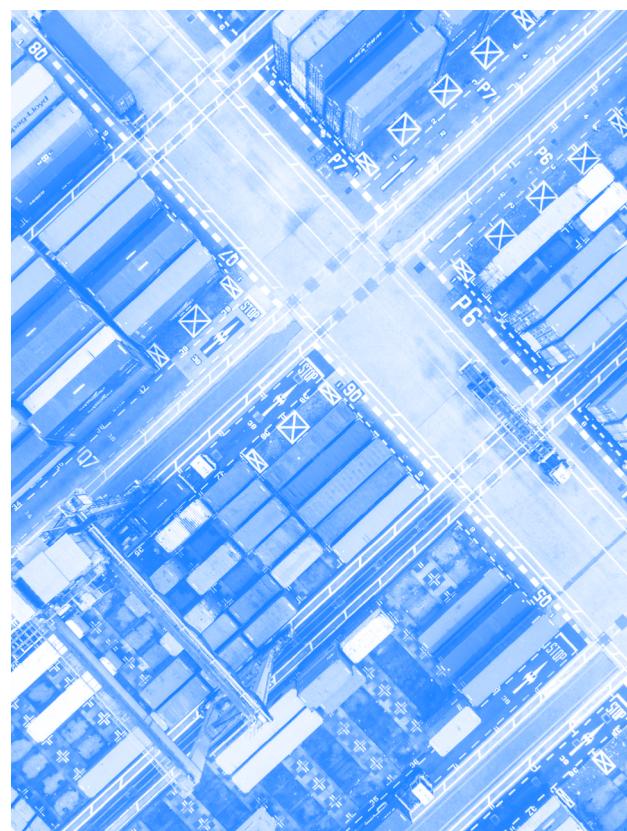
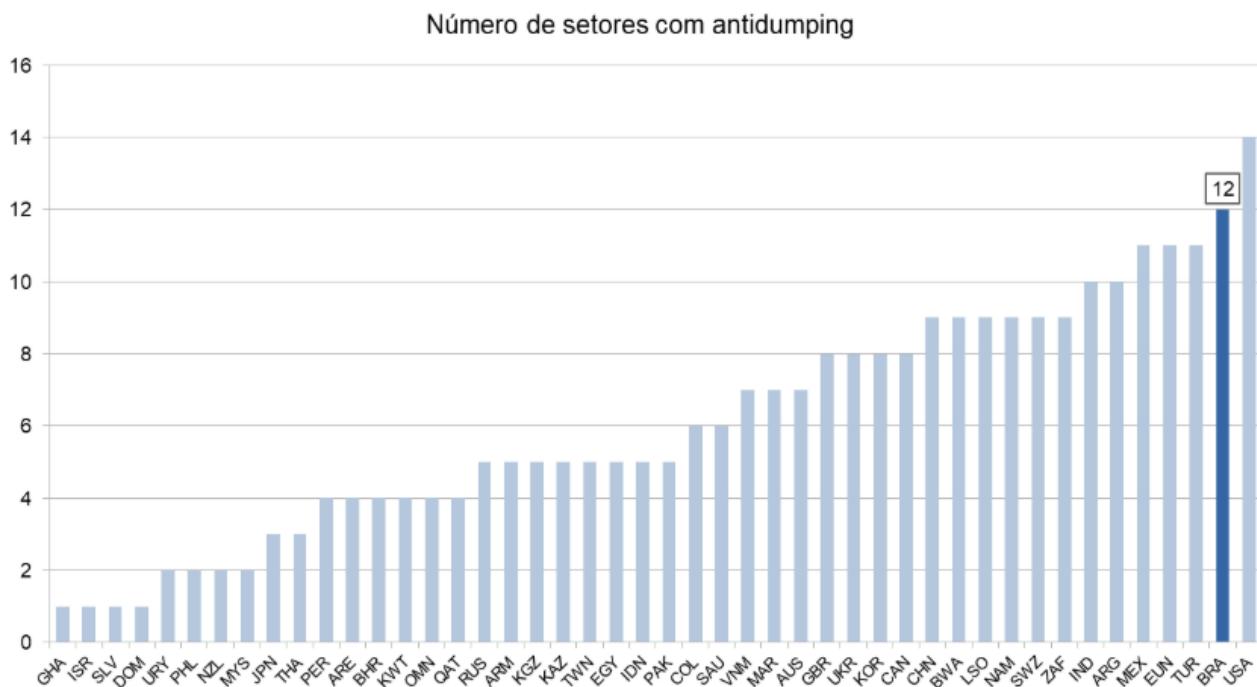


Figura 3. Número de setores atingidos por medidas antidumping, por país.



Fonte: Elaboração Própria com dados da World Trade Organization (2025).

Nota: O termo setor refere-se a um capítulo do Sistema Harmonizado (HS), que agrupa produtos com características semelhantes e pode conter mais de um subgrupo de produtos. Por exemplo, o Capítulo 72 – Ferro e aço inclui subgrupos como chapas, vergalhões e perfis metálicos, todos classificados sob o mesmo capítulo, mas representando diferentes atividades da indústria siderúrgica.

A literatura aponta que, embora essas medidas possam proteger margens de lucro e empregos no curto prazo, seus efeitos de longo prazo incluem **elevação dos custos de insumos**, redução da produtividade agregada e menor incentivo à inovação. Na prática, o antidumping tem funcionado como uma **tarifa adicional disfarçada**, com impactos negativos sobre o bem-estar do consumidor e a competitividade industrial.

5. INTERAÇÕES ENTRE ANTIDUMPING E MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS

A coexistência de um regime antidumping amplo com uma estrutura densa de medidas não tarifárias gera um sistema de **proteção sobreposta**. Embora juridicamente compatível com as regras multilaterais, esse arranjo impõe restrições significativas à competitividade e à integração internacional do Brasil.

Enquanto o antidumping atua de forma direta sobre preços e volumes importados, as NTMs operam de maneira difusa, elevando custos de conformidade, alongando prazos e reduzindo a previsibilidade regulatória. O resultado é um ambiente em que a proteção deixa de ser exceção corretiva e passa a constituir o **padrão es-**

trutural de funcionamento da política comercial. O caso dos sacos de juta ilustra esse fenômeno. Introduzida em 1997 como medida temporária, a proteção antidumping foi sucessivamente renovada por meio de revisões quinquenais, consolidando-se como instrumento permanente de proteção setorial. Esse padrão reforça a lógica de manutenção endógena da proteção, na qual grupos de interesse organizados pressionam pela continuidade das medidas.

A sobreposição de instrumentos alimenta o chamado “**Custo Brasil regulatório**”, com impactos particularmente severos sobre pequenas e médias empresas, que dispõem de menos recursos para lidar com exigências técnicas e custos administrativos. No longo prazo, esse arranjo reduz a exposição competitiva da indústria nacional, limita ganhos de produtividade e freia

a inserção do país nas cadeias globais de valor.



6. CONCLUSÃO

A política brasileira de defesa comercial e de regulação do comércio exterior enfrenta um desafio central de coerência e racionalidade: **alinhá-la ao real grau de inserção internacional da economia brasileira e às melhores práticas internacionais**. O uso intensivo de medidas antidumping em um país que não figura entre os principais importadores globais já sinaliza um desalinhamento relevante. Esse problema é aprofundado quando combinado a uma estrutura densa e restritiva de barreiras não tarifárias.

Não apenas a **defesa comercial** necessita de modernização. O mesmo se aplica às **medidas não tarifárias**, em especial às **barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias**, cuja função primordial deve ser a **proteção do bem-estar da sociedade** — saúde, segurança do consumidor, meio ambiente e integridade do mercado — e não a atuação como **instrumentos adicionais de proteção econômica** ou substitutos implícitos de tarifas.

A revisão dessas barreiras exige uma mudança de enfoque. Em vez de um sistema baseado em exigências idiossincráticas, pouco harmonizadas e frequentemente mais restritivas do que o padrão internacional, o Brasil precisa avançar para um modelo fundado em **convergência regulatória, reconhecimento mútuo de certi-**

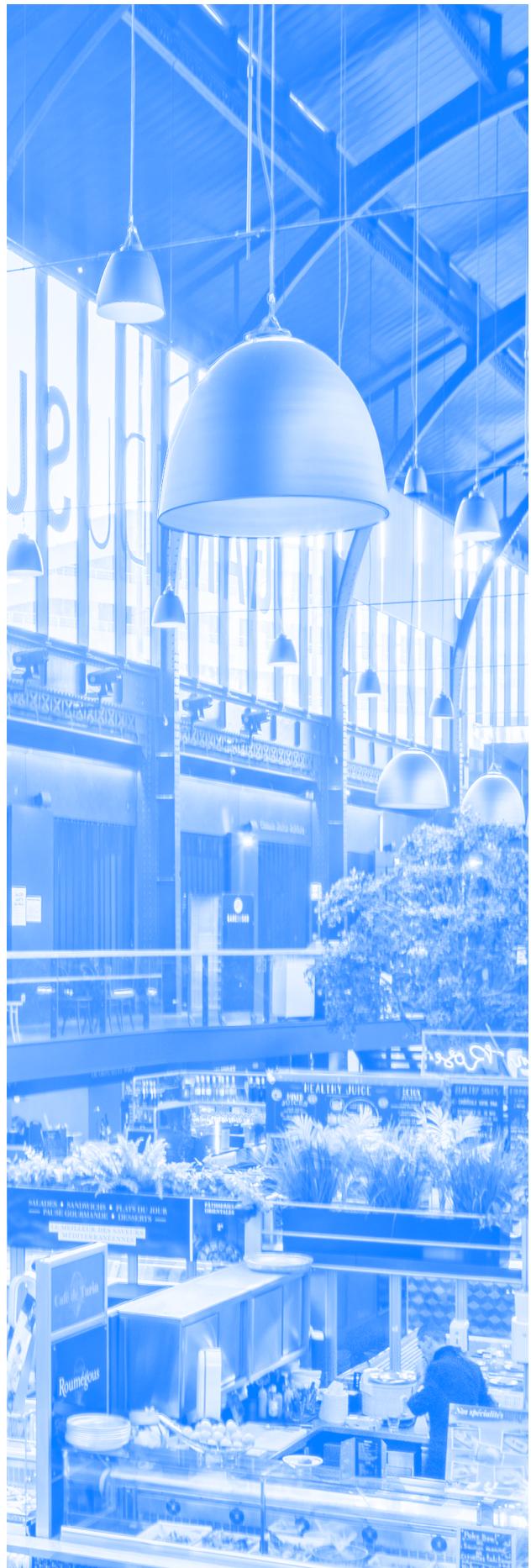
ficações, análise de risco e evidência científica, alinhado às melhores práticas adotadas por economias comparáveis. Barreiras técnicas e sanitárias eficazes são aquelas que **reduzem riscos reais à sociedade ao menor custo econômico possível**, preservando a concorrência e incentivando ganhos de produtividade.

No campo do antidumping, a modernização passa pela reorientação do instrumento à sua função corretiva original, com **avaliações rigorosas de interesse público**, maior transparência, prazos efetivos de vigência e revisões periódicas que considerem impactos sobre custos de insumos, inovação e competitividade sistêmica. A defesa comercial deve proteger contra distorções pontuais de mercado, e não cristalizar estruturas produtivas pouco eficientes.

Em um contexto de reorganização das cadeias globais de valor e crescente fragmentação do comércio internacional, o desafio do Brasil não é escolher entre proteção ou abertura, mas **construir uma política comercial e regulatória que maximize o bem-estar social**. Isso implica substituir a lógica de proteção passiva por uma estratégia de **competitividade ativa**, na qual defesa comercial e regulação técnica atuem como instrumentos de eficiência econômica, inovação e integração internacional — e não como barreiras adicionais à concorrência.

Uma política de comércio exterior orientada por racionalidade econômica, alinhamento internacional e foco explícito no bem-estar da sociedade é condição necessária para que o Brasil avance de uma inserção defensiva para uma participação mais dinâmica e sustentável na economia global.

A série de publicações sobre a inserção internacional do Brasil é uma iniciativa em parceria entre a ICC Brasil, o Instituto Semeia e o FGV Global Business.





CRÉDITOS

Este documento é uma análise encomendada pela ICC Brasil e pelo Instituto Semeia para a FGV Global Business. Seu conteúdo não reflete, necessariamente, as opiniões individuais das organizações que integram a rede de relacionamento da ICC Brasil.

DIREITOS RESERVADOS

A ICC Brasil e o Instituto Semeia detêm todos os direitos sobre este documento. É proibida a reprodução ou transmissão de qualquer parte desta publicação, por qualquer meio ou formato, incluindo photocópias, gravações ou sistemas de armazenamento e recuperação de informações, sem a devida autorização.