



Ponto Focal de Barreiras Técnicas às Exportações

Portal: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas>

Contato: barreirastecnicas@inmetro.gov.br

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos autores,
não refletindo, necessariamente, a opinião do Inmetro.

Comentários sobre o Livro Branco Europeu de Produtos Químicos à luz do Acordo Sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC¹

Angelo Menezes²

O presente documento analisa, à luz do Acordo Sobre Barreiras Técnicas da Organização Mundial do Comércio (Acordo TBT), o Projeto de Regulamento da União Européia para Registro, Avaliação e Autorização de produtos químicos (REACH – em inglês), estratégia comunitária daquele bloco para a sua futura política em matéria de substâncias químicas. Essa nova estratégia, divulgada pela Comissão Européia no início de 2001, materializou-se no chamado “Livro Branco”, cujas exigências - mesmo antes de terem sido aprovadas - já vêm suscitando estudos e posicionamentos que bem retratam a preocupação da indústria química de todos os continentes face às futuras exportações que direcionem para aquele bloco.

De se registrar, inicialmente, que para a elaboração dos comentários que ora se oferecem, nos louvamos nos subsídios que recebemos de várias empresas industriais do setor químico privado, de entidades de classe representativas do setor, de Institutos de Tecnologia e, ainda, do setor acadêmico, aos quais remetemos cópia do referido Livro Branco para apreciação e oferta de eventuais comentários.

De uma forma generalizada, não podemos deixar de fazer coro às preocupações do setor químico, porquanto a adequação dos seus produtos ao novo Marco Regulatório demandará do País esforço adicional, não só nos campos da normalização técnica e da inovação tecnológica mas, sobretudo, para a criação de uma rede de laboratórios capacitados, passíveis de serem credenciados para executarem a certificação daqueles produtos. Em última análise, será necessário preparar-se toda uma infra-estrutura indispensável para que o empresariado conte com os mecanismos modernos para a avaliação da conformidade de produtos químicos às novas exigências.

Explicitam-se, a seguir, os pontos entendidos como relevantes no futuro Marco Regulatório, e que ao nosso enfoque certamente se afigurarão como potenciais Barreiras Técnicas às exportações da indústria química brasileira.

¹ Nota técnica elaborada pela Coordenação Geral de Articulação Internacional do Inmetro, 16 de julho de 2002.

² Angelo Menezes é Engenheiro Químico e Assessor Técnico da Coordenação Geral de Articulação Internacional – Inmetro Rua Santa Alexandrina ,416, 9º andar-Rio Comprido-Rio de Janeiro,RJ, CEP:20261-232. E-mail:aangelo@inmetro.gov.br

1) Preocupações quanto a custos adicionais, perda de competitividade e margem .

Do ponto de vista prático, para que tais diretrizes sejam aqui implantadas, necessitará o País confeccionar um inventário de todas as substâncias químicas aqui produzidas e que se dirijam à exportação para a União Européia. Uma vez feito isto, teríamos, então, a determinação do universo de substâncias a ser trabalhado, visando a sua adequação às diretrizes estipuladas.

A partir daí seria, então, imprescindível determinar, para cada uma das substâncias em foco, qual o estágio de estudos que será exigido para cada caso, segundo determinado pelo Livro Branco. Tais estágios dispenderão, por certo, recursos financeiros e um tempo razoável para a sua concretização.

A questão mais crítica de todo esse processo recairá ,sem dúvida, justamente na determinação dos ensaios pertinentes, por parte da União Européia. Dentro deste contexto, caso não haja a definição de uma metodologia de reconhecimento internacional em tempo hábil, tal questão poderá dificultar por demais a implementação de todo o processo. Além disso, tais metodologias, se não acessíveis aos países em desenvolvimento - dada a probabilidade de indisponibilidade, nestes países, da tecnologia necessária para a execução de tais ensaios - resultará em custos vultosos para as empresas, o que se agravará caso haja a necessidade de desenvolverem tais ensaios em laboratórios internacionais.

Ao nosso enfoque, para que haja uma substancial redução de custos nesse processo, poderia ser criada uma Comissão no âmbito do SGT – 3 do Mercosul (Regulamentos Técnicos e Procedimentos de Avaliação da Conformidade), para que o tema seja discutido sob o ponto de vista das barreiras técnicas, inclusive para que uma base de dados comum ao bloco, também a ser construída - e seus conseqüentes custos, pudessem ser compartilhados. Na mesma linha, seria necessária a criação de um banco de dados nacional.

Como visto, para que tal processo seja viabilizado, faz-se mister o desenvolvimento de um planejamento a longo prazo, que inclua desde o levantamento de dados, a ser realizado por cada indústria a respeito de suas substâncias químicas, até a criação de Comitês específicos, que permitam a divisão de custos e a disponibilização de dados, tanto em caráter nacional como internacional.

Portanto, caso não haja uma harmonização prévia que alcance todos esses procedimentos e métodos de ensaio para adoção uniforme por todos os envolvidos no processo, tais diretrizes tornar-se-ão demasiadamente onerosas para as indústrias químicas brasileiras, mormente para as pequenas e médias empresas.

2) Considerações de ordem econômica e financeira

No texto do próprio Livro Branco há várias indicações que apontam para as dificuldades crescentes para a indústria química, tanto no referente às exportações brasileiras para a União Européia, quanto à penetração, em escala crescente, das exportações européias para o Brasil. Na realidade, este último aspecto é de grande importância, já que, em muitos segmentos da indústria química européia, há capacidade instalada muito superior ao consumo daquela comunidade, mesmo após a incorporação de países do Leste Europeu.

No segmento que atua na produção de produtos químicos oriundos de matérias primas agrícolas, há uma assimetria total entre o posicionamento da União Européia e do Brasil, a começar pelos subsídios à agricultura prevalentes na União Européia, proporcionando custos reduzidos das matérias primas.

Acresce o fato que o cumprimento das conclusões da Rodada do Uruguai, hoje administradas pela OMC, foram deturpadas quanto à obrigação de que todas as barreiras ao comércio fossem transformadas em tarifas “ad valorem”, originando o que se tornou conhecido como “dirty tariffication”. Na realidade, permaneceram, ao lado de tarifas “ad valorem”, as chamadas “tarifas

específicas”, as quais, na prática, elevaram, para muitos dos produtos do Anexo I do Acordo Agrícola, as tarifas a mais de 100%, inibindo totalmente exportações brasileiras de tais produtos para a União Européia. De ser considerado, ainda, o fato de que, donos da totalidade do mercado europeu, lucrando conseqüentemente em função do domínio total daquele mercado, podem os produtores europeus competir favoravelmente nos demais mercados, como os asiáticos, praticando preços de baixas margens. Na realidade, dificilmente a União Européia seria competitiva nos produtos do segmento citado, uma vez que os preços dos insumos brasileiros, utilizados nesse segmento, são altamente competitivos.

Quanto ao “Livro Branco”, há várias observações a assinalar, dentro do objetivo político básico nele expresso de “aumentar a competitividade da Indústria Química Européia .

A indústria química européia, em conformidade com dados do Livro Branco, compõe-se como mostra o quadro 1

Composição da Indústria Química Européia

	Produção (%)	no.	%	Empregos(milhões)	
				diretos	indiretos
Grandes empresas (multinacionais)	72	1500	4		
PME	28	36000	96		
TOTAL	100	37500	100	1,7	3,0

Nota: PME – menos de 250 empregados

Verifica-se que as grandes empresas são responsáveis pela parte predominante da produção e, se fosse usado o critério brasileiro para caracterizar as PME, ou seja, menos de 100 empregados, a produção seria praticamente só de grandes empresas. A posição relativa quanto a valores de produção e excedente comercial está refletida no Quadro 2:

Quadro 2 – Produção e Excedente Comercial (1998) (bilhões euros e US\$)

Indústria Química

	Produção			Excedente Comercial	
	euros	US\$	%	euros	US\$
UE	386	347	31	41	37
EUA	348	313	28	12	11
Brasil	44	39.5	3.5	- 7	** - 6
Outros	466	419.5	37.5		
Mundo	1244	1119	100		

** O déficit do setor químico tem crescido de ano a ano, tendo em 2001 atingido o montante de 7,3 bilhões de US\$.

Evidencia-se uma total assimetria entre a posição do mundo desenvolvido e a do Brasil, levando à ausência de tratamento isonômico, e ficando clara a situação de fraqueza do setor brasileiro frente ao da UE e dos EUA. Verifica-se que, para amenizar a inferioridade brasileira (e do Mercosul), e permitir o desenvolvimento da indústria química brasileira, pelo menos para reduzir e eventualmente anular o déficit comercial do setor, teria o Brasil de aplicar medidas legítimas de defesa comercial. Esta situação deveria merecer cuidados especiais nas negociações em curso com a UE e a ALCA, após discussão interna brasileira.

3-) Considerações a respeito do Princípio da Precaução

O uso do Princípio da Precaução pode resultar em excesso de arbítrio, uma vez interpretado como segue: “se a substância pode ter efeito adverso na saúde humana e no ambiente, com incerteza

quanto à natureza e magnitude do dano potencial, elimina-se a substância” (grifo nosso). Neste ponto reside a maior fragilidade da proposta europeia, ainda que todo o marco regulatório futuro venha a obedecer aos objetivos legítimos constantes no TBT. Isto não será suficiente para a União Europeia embasar as suas medidas diante de um volume apreciável de contestações que prevemos vá receber de países que se sintam prejudicados. E a razão se afigura muito simples, porquanto faltará à UE comprovar, através de Avaliação Científica, as efetivas e potenciais ameaças que cada produto e/ou substância trarão para a saúde humana e o meio ambiente.

Países como os Estados Unidos e Japão já se declararam contrários aos termos da futura política. Vêm seus interesses comerciais ameaçados com a expectativa de ter reduzida a sua capacidade de exportar para a União Europeia em função das barreiras técnicas que serão criadas. Nessa linha muitas correntes afirmam a completa incompatibilidade do Livro Branco com o Acordo Sobre Barreiras Técnicas da Organização Mundial do Comércio - OMC/TBT, principalmente em função de o Livro Branco evocar para seus propósitos a aplicabilidade do Princípio da Precaução, que não é contemplado no TBT. O Princípio da Precaução, por si só, torna desnecessária a existência de comprovação científica na aplicação de certas medidas que visem proteger a população, podendo assim se constituir em ferramenta para ação discricionária por parte dos Estados-Membros da União Europeia.

Este, a nosso ver, o nó górdio da questão, porquanto tais regulamentos técnicos se constituirão na forma mais moderna e sofisticada de interposição de barreiras técnicas, preocupação esta que não é apenas a do Brasil mas, também, a da maioria dos países exportadores de produtos químicos para a Europa, inclusive a dos Estados Unidos.

Aliás, mesmo no contexto europeu, já houve manifestação de inquietudes quanto ao uso do Princípio da Precaução. O Conselho da Indústria Química Europeia (CEFIC) expressa que aquele princípio deverá ser usado com base em interpretação razoável, não-arbitrária, equilibrada e com base científica.

O Princípio da Precaução poderá ser usado de forma discricionária em relação a produtos de possível exportação brasileira, com base no próprio texto do Livro Branco. Se não, vejamos: “O Princípio da Precaução será invocado sempre que o processo de avaliação dos riscos seja indevidamente atrasado e sempre que exista uma indicação de risco inaceitável”.

A própria menção no Livro Branco de que “os países em desenvolvimento apresentam falta de legislação, de capacidade administrativa e de infra estrutura para utilização segura de produtos químicos”, é bastante clara para demonstrar as intenções da UE em se valer deste tipo de argumento para impor aos países que para alí exportam um arsenal de Barreiras Técnicas injustificáveis.

4-)Algumas colocações subjetivas do Livro Branco:

a) “A UE garantirá que regulamentos técnicos não criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional” (Grifo nosso);

b) “obrigação dos exportadores de obter consentimento do país de destino na exportação de certas substâncias químicas” (Grifo nosso);

c) “classificação de substância química como carcinogênica, mutagênica ou tóxica para a reprodução, ativando medidas de segurança estabelecidas em legislação setorial específica relativa a saúde ocupacional, proteção de recursos hídricos, gestão de resíduos, prevenção do perigo de acidentes graves e poluição atmosférica”(Grifo nosso).

Na questão, por exemplo, de prevenção do perigo de acidentes graves, a legislação existente poderia invalidar exportações brasileiras se, na opinião do órgão avaliador do REACH, houvesse localização considerada inadequada do produtor no Brasil, gerando-se, assim, novas Barreiras Técnicas.

5-) Aspectos voltados à inovação e à substituição de produtos químicos

É óbvio que a capacidade de inovação é função direta da dimensão da empresa, de sua capacidade de pesquisa e desenvolvimento e de comercialização. A assimetria assinalada no item 2 mostra que muito dificilmente o produtor brasileiro poderia ser competidor na inovação e seria certamente surpreendido pelo registro de produtos novos no sistema REACH. A primeira impressão da leitura do texto nos parece uma ação talvez bem intencionada. Todavia, a sua operacionalização fatalmente traria embutidas restrições não-tarifárias às exportações direcionadas à Europa, Barreiras Técnicas na verdadeira acepção do termo.

Ainda que este não seja o objetivo, deve-se indagar se não está havendo uma generalização de problemas específicos, ou seja, criam-se novos métodos de ensaio e procedimentos para avaliação da conformidade desses produtos, mecanismos estes que exigirão novas ações burocráticas e re-análises de um extraordinário número de substâncias, sem que se leve em conta o imenso número de ensaios e testes que hoje já são realizados com estas substâncias. Levando-se em consideração que as normas técnicas de que dispomos, até lá, não estarão por certo harmonizadas para atenderem às novas exigências, não será difícil imaginar o impacto que tal lacuna trará às pequenas empresas para certificar seus produtos.

Há algumas metas muito difíceis de serem alcançadas como a de controlar os chamados "utilizadores" para evitar que os produtos químicos tenham utilização distinta da preconizada pelo fabricante. Em mercados nacionais ainda haveria alguma possibilidade de controle, mas no mercado externo, isto parece francamente inviável. Esta seria, ao nosso enfoque, uma autêntica barreira técnica, intransponível pelo adquirente de nossas matérias-primas no exterior. Situações como esta, certamente se evidenciarão com maior frequência, já se prevendo trabalho de monta junto à OMC.

Especificamente em relação à indústria de plástico, as ameaças são menores, pois o que eventualmente seria questionado seriam os aditivos destes polímeros que em boa parte são produzidos por empresas européias. O PVC teria um pouco mais de objeções pois já hoje há muita pressão de grupos ambientalistas contra a indústria do cloro em geral. Entretanto, estas são pressões mais políticas do que técnicas uma vez que mesmo os plastificantes de PVC têm demonstrado segurança ambiental e para a saúde humana nos mais diversos testes.

Como mencionado no próprio relatório a indústria química européia exporta muito mais para nós do que importa. Entre os polímeros muito pouco da exportação é destinada à Europa.

Conclusão :

Muito embora o futuro Marco Regulatório Europeu não se configure, ainda, como uma medida objetiva que interponha Barreiras Técnicas às exportações brasileiras de produtos químicos, entendemos que dele devemos nos valer como um dos instrumentos para a elaboração de uma Política Industrial para o setor.

A União Européia justifica essa nova regulamentação afirmando estar a mesma amparada em argumentos técnico-jurídicos que, à primeira vista, seriam os previstos no Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio –TBT, e que deverá observar os objetivos legítimos preconizados para a adoção de Regulamentos Técnicos. A análise acurada do que traz o Livro Branco em seu bojo, revela que a União Européia procurará se louvar na sua interpretação do que preconiza o TBT e mesmo o SPS, na tentativa de defender-se da maioria das contestações que certamente chegarão à OMC. Além do mais, a confecção dessa política contou com um esforço hercúleo de toda a comunidade.

Certamente, a União Européia não é desconhecidora da complexidade que o tema oferece e, muito menos, da polêmica que tais propostas trarão à tona, assertivas que se comprovam pelo fato de conceder ao setor químico internacional o prazo até 2012 para se adequar.

Caberá ao Brasil analisar a proposta ponto a ponto para identificar as posições que assumirá em cada caso, seja pelo combate ao que considerar barreiras técnicas, seja pela adequação de seu

parque industrial e das regulamentações alusivas às áreas de meio ambiente, saúde, agricultura e alimentos, dentre outras, àquelas diretrizes que entenda pertinentes.