

BREVES NOTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume 1/ Edição 1

Maio/2018

BREVES

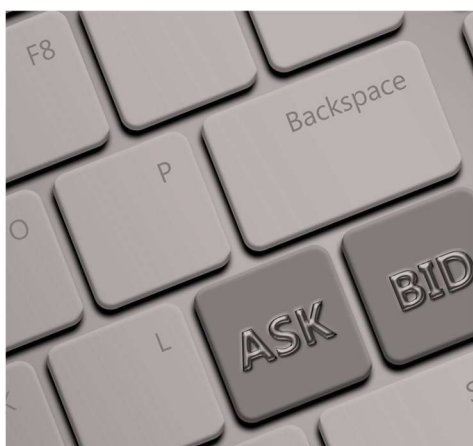
É uma iniciativa da Secretaria de Planejamento Estratégico (SPE) da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). A publicação tem como propósito suscitar o debate entre agências governamentais que compartilham responsabilidades nos temas em questão. Os textos tomam por base consensos acadêmicos internacionais sobre temas relevantes de políticas públicas para o Brasil e, em particular, para questões da agenda de reformas microeconômicas.

O Brasil e o Acordo de Compras Governamentais

1. Visão geral sobre o GPA

Em abril de 2014, entrou em vigor o novo¹ Acordo para Compras Governamentais (GPA, na sigla) da Organização Mundial do Comércio (OMC). O GPA tem como objetivo central reduzir as barreiras entre mercados nacionais, notadamente por meio da liberalização do setor de compras públicas dos países signatários. Em linhas gerais, os signatários do GPA devem permitir que empresas originárias dos demais países-membro do Acordo participem dos processos de compras públicas nas mesmas condições que as empresas locais. Isso garante que a melhor oferta será vencedora do contrato público, independentemente da origem do vendedor ou prestador de serviço.

Estima-se que o mercado global de compras governamentais movimente US\$ 4,4 trilhões por ano (GAO 2016)



Dentro desse montante, as transações dentro do marco do GPA são de cerca de US\$ 1,7 trilhão (WTO 2018). O gasto dos Estados com compras governamentais é alto. Entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média dos gastos representa 12% do PIB por ano, mas, para alguns membros, como Coreia do Sul e Japão, esse número chega a 35% do PIB, ficando próximos da média global, próxima de 30% do PIB (Dawar 2017). Por se tratar de importante mercado, caracterizado por consideráveis distorções em razão de proteção ofertada aos fornecedores nacionais, o GPA vem ampliando o número de adesões.

Este documento encontra-se disponível no endereço <https://goo.gl/RMfBHg>

¹Trata-se de uma revisão do acordo original, que entrou em vigor em 1996.

O acordo conta atualmente com 47 membros², 10 países em processo de adesão³ e 21 observadores⁴, dentre eles o Brasil. O GPA se guia por duas regras basilares e que estão em destaque em seu texto: o princípio da não-discriminação e o princípio da transparência. Para cumprir com o primeiro, as partes não podem conceder tratamento diferenciado e nem menos favorável para produtos e serviços estrangeiros originários dos países signatários. As partes também devem garantir que todas as instâncias em que ocorram compras públicas – por exemplo, agências do governo federal, empresas estatais e governos subnacionais – sigam as regras estabelecidas pelo GPA. Nesse sentido, medidas de conteúdo local, obrigações para transferência de tecnologia, exigências de investimento ou medidas similares ficam proibidas em qualquer nível da administração pública. As regras baseadas no princípio da transparência, por sua vez, buscam resguardar as ações não-discriminatórias por meio de procedimentos para garantir acesso a informações sobre leis, regulamentos, procedimentos e práticas sobre compras governamentais de cada Estado-membro. Em suma, tais princípios buscam garantir uma maior competitividade e lisura ao mercado de compras governamentais.

2. Sobre as motivações para adesão ao GPA

A adesão ao GPA, especialmente por parte de países em desenvolvimento, pode ser motivada por uma série de fatores. Em primeiro lugar, destaca-se a questão do acesso a mercados. Os volumes transacionados entre os países signatários são indicativos de que se trata de grande oportunidade para acessar tanto os mercados de países desenvolvidos como daqueles em desenvolvimento devido ao potencial de crescimento do número de adesões. O GPA, antes visto como um *clube de elite* dos países desenvolvidos, tende a mudar

² Alemanha, Armênia, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Cingapura, Chipre, Coreia do Sul, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Holanda, Hong Kong, Islândia, Israel, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldova, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, República Checa, Romênia, Taiwan e Ucrânia.

³ Albânia, Austrália, China, Geórgia, Jordânia, Quirguistão, Macedônia, Omã, Rússia, Tadjiquistão.

⁴ Afeganistão, Argentina, Bahrain, Brasil, Camarão, Chile, Colômbia, Costa Rica, Índia, Indonésia, Macedônia, Malásia, Mongólia, Paquistão, Panamá, Arábia Saudita, Seychelles, Sri Lanka, Tailândia, Turquia e Vietnam.

o seu perfil a partir do GPA revisado⁵. Nesse sentido, já são 10 países membros da OMC com negociações em andamento e 31 nações com status de observadores no processo. Em segundo lugar, o acordo oferece a oportunidade para que governos comprem melhor, pois traz incentivos que objetivam criar mais competição para esse mercado. Em terceiro lugar, dissemina as melhores práticas internacionais sobre o tema, aumentando o grau de eficiência do setor público na área e a transparência nos processos. Por fim, o GPA revisado oferece considerável flexibilidade para que países em desenvolvimento possam aderir em condições mais favoráveis, minimizando possíveis impactos negativos dos respectivos setores produtivos.

Além dos argumentos apresentados, há estudos que chamam atenção para os efeitos do acordo sobre o processo de compras governamentais. Por exemplo, Tas et al. (2017), em análise de mais de 3 mil contratos de licitação de compras públicas efetuadas por países europeus, afirmam que a assinatura do GPA traz impacto positivo sobre uma série de aspectos. De acordo com os pesquisadores, contratos regulados pelo GPA apresentam maiores chances de serem ganhos por firmas estrangeiras; além do mais, neles, há redução do risco de corrupção e um aumento considerável sobre o número de ofertas. O ambiente competitivo gerado pelo GPA, com o aumento do número de firmas, reduz o custo estimado dos preços de bens e serviços adquiridos pelos governos.

Para o caso brasileiro, mais especificamente, já há exemplos bem-sucedidos sobre a participação de estrangeiros e que podem servir de motivação para aprofundar políticas de abertura do mercado de compras governamentais, como a adesão ao GPA. A experiência da abertura para a contratação de serviços de dragagem de portos, viabilizada por meio da lei 11.610/2007 e 12.815/13, foi considerada positiva, ao reduzir preços e dar fim ao cartel de empresas brasileiras que atuavam no setor (Mendes 2015). Além do mais, em estudo recente, o Banco Mundial (2017)

⁵ Em 15 de dezembro de 2011, as Partes signatárias do GPA revisaram o acordo para, dentre outras mudanças: (i) facilitar o acesso de novos signatários através de uma adesão de negociação individualizada e item a item; (ii) aumentar em mais de 200 o rol de entidades governamentais alcançadas pelo acordo; (iii) aumentar o rol de produtos e serviços cobertos pelo acordo, incluindo toda a cobertura de serviços de construção. (Anderson et alli, 2012)

indicou que, no Brasil, quanto maior o número de fornecedores participando de licitações, maiores são as chances da redução de preço final do bem ou serviço. Uma vez que uma das principais consequências da abertura do setor de compras governamentais é o aumento da concorrência, a constatação deveria servir de reflexão sobre potenciais benefícios de uma adesão plena ao GPA.

3. A posição do Brasil sobre compras governamentais

O governo federal brasileiro gasta, em média, 5% do PIB na compra de bens e serviços. Quando se inclui nos cálculos as despesas efetuadas por estados, municípios e estatais, o percentual chega próximo a 15% do PIB, ou R\$ 900 bilhões (Banco Mundial 2017; Ribeiro et al. 2017). Apesar de se tratar de um mercado que tem potencial para atrair fornecedores de todo o mundo, o país sempre se mostrou fechado ao aumento da concorrência entre fornecedores nacionais e estrangeiros. Um exemplo foi o comportamento do constituinte de 1988, que informava inicialmente, no Art. 171 § 2º, que o Estado deveria dar preferência para as empresas nacionais no momento da aquisição de bens e serviços⁶.

Em se tratando de acordos internacionais sobre o tema, a posição brasileira é semelhante. O Brasil, seguindo o comportamento de outros países em desenvolvimento, não demonstrou qualquer interesse no primeiro acordo sobre compras governamentais firmado no âmbito da OMC, em 1996. Mesmo no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), instituído em 1991, e no qual a economia brasileira dispõe de maior capacidade relativa, o tema esteve em segundo plano, avançando apenas nos últimos anos e em consequência de negociações entre o bloco e a União Europeia (EU). A razão para a agenda da abertura do mercado de compras governamentais não ter sido prioridade do governo nas últimas décadas encontra amparo na concepção de que esses mecanismos deveriam ser utilizados para desenvolver a indústria nacional, promovendo inovação tecnológica em resposta às necessidades locais. A MP 495/10, em

sua exposição de motivos, sumariza bem a posição que foi construída nas últimas décadas. O documento informa ser essencial a ação do Estado para a geração do desenvolvimento econômico e de incentivos à pesquisa e à inovação por meio do poder de compra governamental, com o intuito de promover a indústria e os serviços nacionais e resolver problemas na balança comercial.

Por essa razão, ainda persiste uma série de instrumentos regulatórios que criam empecilhos para a abertura do mercado nacional de compras governamentais. Os instrumentos e as práticas não são recentes, mas se intensificaram nos últimos anos. Se a redação original do art. 3º da Lei n. 8.666/1993 (Lei da Licitação) destacava o princípio constitucional da isonomia, indicando que deve prevalecer a proposta mais vantajosa para administração, a Lei n. 12.349/2010 alterou o artigo citado, indicando que administração pública deve também considerar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades do processo licitatório.

A legislação que trata da restrição à abertura de mercado na área de compras governamentais é diversificada em termos de mecanismos (por exemplo, conteúdo local e margem de preferência) e afeta diversos setores, com imposição de restrições ou constrangimentos para que estrangeiros sejam fornecedores do governo brasileiro em processos de compras governamentais e em concessões de empreendimentos públicos⁷. Do conjunto de medidas, o mecanismo da margem de preços é interessante de ser analisado em mais detalhes. De 2010 a 2016, o mecanismo esteve em vigor para 16 grupos de produtos⁸, incluindo bens que variaram de brinquedos a aeronaves executivas. Apesar de a regulamentação para o estabelecimento das margens de preferência ainda estar em vigor, a maior parte dos decretos específicos caducou no final de 2016. Ainda restam em vigor margens de preferência para produtos médico-hospitalares (decreto n. 7.767/12), medicamentos

⁷ Vide dispositivo que veda a liderança de consórcios por empresas estrangeiras na Lei n. 8.666/1993.

⁸ Motoniveladoras e retroescavadeiras; fármacos e medicamentos; confecções e calçados; equipamentos médico-hospitalares; papel-moeda; veículos para vias férreas; caminhões, furgões e implementos rodoviários; perfuratriz e patrulha mecanizada; disco para moeda; equipamentos da tecnologia da comunicação; aeronaves executivas; programas de computador e serviços; brinquedos; máquinas e equipamentos.

⁶ Dispositivo revogado com a Emenda Constitucional n. 6 de 1995.

(decreto n. 7.713/12) e para bens e produtos de informática (decreto n. 7.174/10). A análise da política de margens de preços sintetiza, de forma ímpar, uma visão sobre o papel das compras governamentais como um instrumento propulsor do desenvolvimento e da geração de empregos. Contudo, o resultado pode ser questionado, como se pode observar com base em estudo elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE 2015).

De uma maneira geral, os resultados indicam que a aplicação da política de margem de preferências aumentou os preços das compras de bens e serviços feitas pelo governo federal; não houve impacto positivo sobre a arrecadação; e apresentou impacto questionável sobre a taxa de emprego dos setores beneficiados. Além do mais, de acordo com especialistas, aumentou o nível de complexidade e custos do processo para o fornecedor. Do ponto de vista de efeitos não observáveis, é possível se questionar, inclusive, se a política pode ter representado incentivo negativo para os fornecedores estrangeiros não participarem de chamadas de compras públicas dos setores que receberam os benefícios, já antecipando a dificuldade em acessar o mercado brasileiro diante de margens de preferências que podiam chegar até a 25% do preço da oferta. Diante desse cenário, é legítimo se questionar os custos e a legitimidade de políticas com esse perfil.

3.1 Mudança de postura do Brasil

Não obstante o histórico do Brasil nas últimas décadas, o país parece estar alterando sua posição sobre o assunto. Em 2016, Brasil e Peru assinaram o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial, que inclui compras públicas (MDIC 2018). No último mês de abril, Brasil e Chile assinaram um Acordo de Compras Governamentais de modo a possibilitar que os fornecedores de bens e serviços chilenos concorram nos processos licitatórios em igualdade de condições com os empresários brasileiros, e vice-versa. Ainda no âmbito bilateral, o País negocia com Colômbia e México, o que pode significar acesso a um mercado de US\$ 100 bilhões além de imprimir mais concorrência ao mercado interno (Valor Econômico 2017). No âmbito regional, os países-membros do Mercosul

recentemente decidiram acelerar as negociações sobre compras governamentais iniciadas em 2004, tendo o Protocolo de Contratações Públicas do bloco sido assinado em dezembro de 2017. Por fim, no âmbito multilateral, o Brasil aderiu ao GPA na condição de país observador, fato que confirma a mudança de preferência e o interesse do país sobre o tema.

A candidatura à adesão à OCDE, formalizada pelo Brasil em julho de 2017, também pode ser considerada como uma alteração de posição sobre o tema discutido. Apesar de o país participar de 23 comitês da OCDE e estar em conformidade com 58% das normas da organização, terá que atender a uma série de exigências de adequação e estabelecimento de boas práticas na administração pública. Nesse quesito a questão da não discriminação de empresas estrangeiras em compras governamentais é um ponto central, conforme indicado nos documentos *Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement* (OECD 2012) e no *Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD 2015).

4. GPA, crise fiscal e desenvolvimento econômico

Entre 2012 e 2017, os gastos públicos passaram de 51,5% para 73% do PIB, sendo que, entre 2015 e 2016, os déficits fiscais foram superiores a 8% do PIB (Banco Mundial 2017). Adicionalmente, houve claro descompasso entre despesas e arrecadação do governo federal. Diante do cenário da crise de sustentabilidade fiscal, o governo federal buscou implementar uma agenda de controle, racionalização e redução orçamentária, que pode ser exemplificada pela Emenda Constitucional n. 95 (EC/95) – Novo Regime Fiscal –, aprovada em dezembro de 2016 e que objetiva estabelecer teto para as despesas primárias do governo federal para os próximos anos. Outras medidas que seguem o mesmo objetivo são a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023 ou mesmo a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP). Uma vez que a GPA pode promover redução de preços de compras públicas por meio do aumento efetivo do número de ofertas, é natural que a medida

deva ser pensada em conjunto com outras políticas que buscam racionalizar os gastos públicos.

Em uma segunda vertente, a adesão ao GPA revisado também pode ser compreendida como uma ruptura de paradigma no que diz respeito às políticas públicas no Brasil, pois significaria deixar de lado a figura do Estado como provedor e indutor do desenvolvimento e inovação, por meio de políticas de compras governamentais, para considerá-lo tão-somente como um consumidor de bens e serviços, responsivo ao público, e por essa razão, interessado em ofertas com preços baixos e de alta qualidade. Essa mudança de perspectiva significa atender ao bem-estar da população em detrimento de interesses setoriais, por mais bem-intencionados que estes sejam.

REFERÊNCIAS

Banco Mundial. 2017. “Volume I : síntese”. 121480. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>.

Dawar, Kamala. 2017. “Openness of Public Procurement Markets in Key Third Countries”. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2017\)603840](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2017)603840).

GAO, United States Government Accountability Office. 2016. “Government Procurement Agreements Contain Similar Provisions, but Market Access Commitments Vary”. <https://www.gao.gov/assets/690/680044.pdf>.

MDIC. 2018. “Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil – Peru (AINDA SEM VIGÊNCIA)”. 2018. <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/9-assuntos/categoria-comercio-exterior/1508-acordo-de-ampliacao-economico-comercial-brasil-peru-ainda-sem-vigencia>.

Mendes, Marcos. 2015. “Restrições legais à abertura do mercado brasileiro de projetos e serviços de engenharia”. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/508686>.

OECD. 2012. “OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement - OECD”. 2012. <http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>.

———. 2015. “Public Procurement Recommendation - OECD”. 2015. <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>.

Ribeiro, Cássio Garcia, Edmundo Inácio Júnior, André Tortado Rauhen, e Yanchao Li. 2017. “Unveiling the Public Procurement Market in Brazil: A Methodological Tool to Measure Its Size and Potential”. *Development Policy Review*.

SPE, Secretaria de Política Econômica. 2015. “Avaliação de Impacto das Margens de Preferência nas Compras Governamentais”.

Tas, Bedri, Kamala Dawar, Peter Holmes, e Sübidey Togan. 2017. “Does the World Trade Organization Government Procurement Agreement Deliver What It Promises?” SSRN Scholarly Paper ID 2934127. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2934127>.

Valor Econômico. 2017. “Mercosul deve ter acordo de compras governamentais até dezembro”, 14 de setembro de 2017. <http://www.valor.com.br/brasil/5119930/mercosul-deve-ter-acordo-de-compras-governamentais-ate-dezembro>.

WTO. 2018. “Agreement on Government Procurement”. 2018. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.



EQUIPE RESPONSÁVEL

Carlos Pio, Ana Paula Repezza, Eduardo Leoni,
Rebeca Miranda, Flávio Leão, Luís Gustavo Montes e André Maia