

O Acordo Sobre Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio e a Economia Brasileira

Álvaro Antônio Zini Jr.

Do Departamento de Economia da FEA-USP

RESUMO

Este trabalho analisa as implicações econômicas da adesão do Brasil ao Acordo sobre Compras Governamentais (GPA). Primeiro, faz-se um resumo do significado e da dimensão econômica do acordo. Segundo, apresentam-se dados agregados acerca do tamanho do setor governo na economia brasileira. Em seguida, analisam-se os aspectos econômicos da adesão ao acordo, ponderando o raciocínio com informações relativas ao valor dos contratos públicos dos países membros do GPA e ao valor efetivamente contratado de fornecedores externos. Finalmente, faz-se um balanço das implicações potenciais da adesão ao acordo.

PALAVRAS-CHAVE

Acordo sobre Compras Governamentais, economia brasileira, setor público

ABSTRACT

This work analyzes the economic implications of the commitment of Brazil to the Agreement on Government Procurement (GPA). First, we expose the meaning and the economic dimension of the agreement. Second, we introduce the data concerning the size of the public sector in the Brazilian economy. After, we analyze the economic aspects of the commitment to the agreement using information on the value of the public contracts of the countries members of GPA and on the actual contracted value of external suppliers. Finally, we evaluate the potential implications of the adherence to the agreement.

KEY WORDS

Agreement on Government Procurement, Brazilian economy, public sector

INTRODUÇÃO

A adesão do Brasil ao **Acordo sobre Compras Governamentais** (ou *Agreement on Government Procurement*, conhecido pelo acrônimo de *GPA*), firmado pelos países industrializados em Marrakesh em 1995 no âmbito da Organização Mundial do Comércio, seria um passo adicional no processo de abertura da economia. Esta adesão pode trazer implicações tanto positivas, como economia de recursos nas compras de bens e serviços, ganhos na qualidade dos bens adquiridos e um certo impacto dinâmico no desenvolvimento por tornar alguns dos mercados domésticos mais competitivos, quanto negativas, como perdas de empregos locais e de faturamento líquido para empresas brasileiras, e a diluição de um instrumento útil de política industrial.

Por esta razão, o tratado é controvertido e tem sido objeto de negociações e de posicionamento cauteloso pelos países em desenvolvimento, que temem o maior poder competitivo das empresas supridoras de serviços dos países industrializados. Mesmo os países industrializados que aderiram ao GPA o fizeram mantendo uma série de salvaguardas detalhadas em cinco anexos específicos para cada país. Entre as salvaguarda incluem-se a listagem individualizada de cada órgão governamental que adere ao acordo, valores preestabelecidos para os contratos que serão submetidos às normas de licitação internacional e a discriminação específica dos tipos de bens e serviços comprados pelos governos que observarão as normas do acordo.

Para analisar as possíveis implicações econômicas da adesão ao GPA, o presente estudo está estruturado da seguinte maneira. Primeiro, faz-se uma breve resenha do significado e da dimensão econômica do acordo. Segundo, apresentam-se dados agregados relativos ao tamanho do setor governo na economia brasileira, do valor das compras governamentais de bens e serviços nas esferas federal, estadual, municipal e estatais. Terceiro, analisam-se aspectos econômicos da adesão ao acordo, ponderando o raciocínio com informações sobre o valor dos contratos públicos dos países membros do GPA e o valor efetivamente contratado de fornecedores externos. Ainda nessas considerações, discute-se o caráter discriminatório de atos como o *Buy American Act* dos Estados Unidos, que data de 1933. Por fim, faz-se um balanço das implicações potenciais da adesão ao acordo.

1. ASPECTOS ECONÔMICOS DO GPA

O secretariado da Organização Mundial do Comércio estima que as compras governamentais de bens e serviços representam entre 10 a 15% do PIB de cada

país. Esses valores parecem fazer sentido para os países de renda *per capita* média entre US\$ 2 a 8 mil ao ano, posto que, neste grupo, os dispêndios governamentais tipicamente situam-se entre 20 a 30% do produto. Para os países industrializados, onde a carga tributária (total de arrecadação fiscal) é maior - tipicamente entre 40 a 50% do PIB -, tais valores devem ser maiores. Hoekman e Mavroidis (1995), por exemplo, estimam que os dispêndios das administrações públicas americanas com bens e serviços, deixando de fora as expressivas compras relacionadas à defesa nacional, alcançaram 20% do produto bruto daquela nação entre 1988-1990. Estudo da consultoria Deloitte e Touche (1994), sobre o valor dessas compras nos países da União Européia e nos Estados Unidos, também chegou a cifras dessa ordem. Esses seriam os valores máximos licitáveis, mas não foram cotejados com as restrições existentes no GPA, que limitam severamente as compras abrangidas pelo acordo.

No tocante ao comércio de bens tangíveis, o Artigo XVII do GATT isenta os governos da regra de igual acesso às compras governamentais entre fornecedores nacionais e estrangeiros, embora recomende a adoção de tratamento não-discriminatório e justo. No comércio de bens não-tangíveis, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, GATS, em vigor desde 1995, estipula que em 1997 seja iniciado um processo formal de negociação para as compras governamentais de serviços entre todos os países signatários, dentre eles o Brasil.

No contexto preparatório desta negociação há grande interesse em entender melhor o Acordo para Compras Governamentais (GPA) que foi assinado em Marrakesh em 1995, renovando um acordo multilateral anterior que havia sido negociado na Rodada de Tóquio. O GPA regulamenta a abertura das compras governamentais para processos competitivos internacionais e está assinado por cerca de 24 países, principalmente os da OCDE (salvo Austrália, Nova Zelândia, México e Turquia) e os países escandinavos. Mas poucos países em desenvolvimento, com a exceção de Israel e Coréia do Sul, aderiram a esse código.¹

O GPA é um dos documentos pertencentes ao “Anexo IV” da Organização Mundial do Comércio (WTO), ou seja, é um dos acordos plurilaterais que disciplinam apenas os membros da WTO que o assinam (há outros quatro: os acordos sobre a aviação civil, sobre a carne bovina, sobre produtos lácteos e um protocolo de entendimentos sobre serviços de intermediários financeiros). O objetivo do acordo é abrir as

1 Os países membros do GPA são Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Coréia do Sul, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Islândia, Israel, Irlanda, Itália, Japão, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Inglaterra e Estados Unidos.

compras públicas à competição internacional.² Os dois princípios básicos que regem esse acordo, tomados emprestados do GATT, são os da limitação do “tratamento nacional” e o da “nação mais favorecida” (ou MFN). Esses princípios coíbem, respectivamente, a discriminação entre bens produzidos no país ou fora dele e entre fornecedores domésticos e estrangeiros. Na fase preparatória à negociação do acordo sobre as compras públicas de serviços (GPS) discute-se se será mais adequado apenas transcrever o GPA ou reescrevê-lo com normas menos detalhadas e de menor exigência em termos de fiscalização.³

Para dimensionar o significado econômico do GPA é importante explicar as exclusões que o acompanham. A adesão ao acordo é feita com a denominação explícita dos órgãos governamentais que se comprometem a observar os dispositivos do acordo, por nível de governo, e a listagem dos tipos de bens e de serviços cujas compras são feitas sob a cobertura daquele instrumento. No Anexo 1 do GPA, as entidades do governo central (união ou federação, autarquias e fundações) são relacionadas. No Anexo 2, faz-se o mesmo para os órgãos dos governos estaduais, regionais e municipais e no Anexo 3 discriminam-se outras entidades governamentais, tais como empresas estatais ou agentes financeiros de propriedade pública ou mista. Não há obrigatoriedade predefinida no tocante ao total de agências públicas que devem fazer parte do acordo, posto que o ato de adesão deve observar a independência jurídica entre as diferentes esferas governamentais. Neste sentido, os Estados Unidos servem de exemplo: embora sejam um dos signatários do primeiro código do GPA, somente 24 de seus 50 estados estão listados no seu Anexo 2.

O código estipula também que somente contratos de compra acima de determinados valores devem ser sujeitos à licitação internacional, excluindo pequenas compras. Os valores dos contratos, a partir dos quais deve-se abrir o processo de compra à competição internacional, são relacionados no Anexo 4. A razão desta provisão é não tornar demasiado burocrática e lenta as aquisições que envolvam valores pequenos. A fixação desses limiares, no entanto, não seguem uma norma econômica e tampouco são uniformes para todos os países. A negociação entre as partes é que fixa esses valores. A Tabela 1 traz um resumo dos valores médios que estão em vigor para as agências governamentais especificadas nos Anexos 1, 2 e 3 do GPA. Os números referem-se a milhares de dólares nesta tabela, embora no acordo sejam expressos em Direitos Especiais de Saque (US\$

2 Três alternativas de licitação são previstas para as compras públicas sob a cobertura do acordo: licitações públicas abertas a todos os interessados, licitações seletivas por convite a fornecedores escolhidos e contratação direta (*single tendering*) para casos especiais decorrentes de urgência, notória especialização, segurança nacional ou emergência pública.

3 Informações mais detalhadas do GPA e seu histórico estão disponíveis em WTO (1995) e na coletânea organizada por HOEKMAN & MAVROIDIS (1996).

1,00 é igual a 0,714 SDRs). Tipicamente, o patamar a partir do qual um contrato deve observar as regras do acordo é menor para a compra de bens tangíveis do que para serviços; também é menor para entidades do governo central do que para as agências públicas das demais esferas governamentais. Há, ainda, numerosas isenções, regras de reciprocidade e condicionalidades, como a observação das normas técnicas rigorosas, as quais são especificadas pelos signatários.

No Anexo 5 são relacionados os bens e os tipos de serviços cujas compras serão feitas por licitação internacional e quais as restrições de acesso a serem observadas. A maioria dos países exclui do acordo as compras públicas relacionadas a pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, serviços postais, comunicação audiovisual, telecomunicação, serviços de distribuição de bens, de educação, provisionamento de cuidados à saúde, bens culturais e recreativos e transporte espacial. Por sua vez, a construção civil, que é de grande interesse para os países em desenvolvimento, sofre restrições significativas, não se permitindo, por exemplo, a contratação do serviço de mão-de-obra de não-nacionais, exceto para serviços de alta qualificação técnica. Por fim, os serviços financeiros são objeto de um acordo específico separado (*Understanding on Commitments in Financial Services*), cujos signatários incluem os que já aderiram ao GPA, menos Israel e Coréia, mas incluindo Aruba, República Tcheca, Islândia, República da Eslováquia e Turquia.

TABELA 1 - VALORES PREVISTOS NO GPA PARA ACESSO INTERNACIONAL A COMPRAS GOVERNAMENTAIS
(Valores médios em US\$ milhões)

| | Anexo 1 | Anexos 2 e 3 |
|-----------------|---------|--------------|
| Compras de Bens | 0,18 | 0,48 |
| Serviços | 0,18 | 0,48 |
| Construção | 7,00 | 8,40 |

Fonte: WTO (1995), *Government Procurement of Services; note by the Secretariat*.

Prevê-se, no âmbito da negociação do futuro acordo sobre as compras governamentais de serviços (GPS), que os países em desenvolvimento poderão reter alguns benefícios no tocante ao grau de acesso ao mercado; ao escalonamento no tempo do requerimento de “conteúdo nacional” a ser observado; e às dispensas para regras estabelecidas em acordos regionais de comércio.⁴

4 Por exemplo, permitiu-se a Israel que o conteúdo doméstico mínimo requerido aos fornecedores de contratos públicos fosse de 35% nos primeiros cinco anos do acordo, 30% nos cinco anos subsequentes e 20% a partir daí.

É bom lembrar que as restrições ou adesões parciais a serem negociadas no GPS somente se aplicarão a compras governamentais e não a toda e qualquer importação de serviços. Segundo o artigo III.3 do novo GATS, é permitido que essas compras sejam submetidas a tarifas aduaneiras e demais leis de proteção da economia, desde que válidas para todas as importações de serviços.

2. DIMENSÃO DO SETOR GOVERNO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Não cabe discutir longamente aqui sobre os diferentes papéis e formas de intervenção do setor público na economia brasileira, mas é preciso ter uma idéia do tamanho desse setor para avaliar o impacto de uma maior abertura das compras públicas. Fica registrado, de antemão, que parte das compras governamentais já é feita sob esse regime, quando se trata de dispêndios com projetos que contam com financiamentos de organismos internacionais.

A Tabela 2 contém dados sobre o valor do PIB brasileiro, seu crescimento no período recente (1994 e 1995), bem como o crescimento previsto para 1996 e 1997 (estimativas do Ministério do Planejamento, agosto de 1996). Esta tabela informa também a carga fiscal em relação ao produto. Observa-se que as **administrações públicas**, isto é, o conjunto integrado pelas agências públicas das esferas federal, estadual e municipal e da previdência social, deixando de fora as empresas estatais, arrecadam um montante que equivale a 30% do produto brasileiro.

A Tabela 3 mostra os gastos com bens de serviços nos anos de 1992 a 1994, de acordo com as Contas Nacionais apuradas pelo IBGE. Essas informações, em que pese só estarem disponíveis até 1994, são relevantes, pois a metodologia das contas nacionais é a mais abrangente para dimensionar o papel das administrações públicas em um país. As despesas com consumo corrente equivaleram a cerca de 6,5% do PIB e as despesas com a formação de capital fixo passaram de 3,8% em 1992 para 2,9% do PIB em 1994. Os valores das contas nacionais para 1995 ainda não foram divulgados, como já se apontou, mas é de se esperar que a soma dessas duas rubricas tenha sido um pouco maior porque os gastos públicos cresceram naquele ano. Na média de 1992 a 1994 os gastos públicos com custeio e investimentos giraram em torno de 10% do produto interno do país, sem considerar as despesas das empresas estatais.

A Tabela 4, por sua vez, reporta a execução financeira do Tesouro Nacional efetivamente verificada em 1994 e 1995 e os montantes projetados para 1996 e 1997, segundo o *Orçamento da União para 1997*. Os gastos da União com custeio

e investimentos passaram de 2,4% em 1995 para 4,8% em 1996, devendo alcançar 5,4% do produto em 1997. O dado importante a registrar é que as despesas das administrações diretas com bens e serviços, fora mão-de-obra, estão entre 10 a 12% do PIB.

TABELA 2 - BRASIL: PRODUTO INTERNO BRUTO E CARGA TRIBUTÁRIA, 1994 A 1997

| | PIB em valor corrente R\$ bilhões | PIB a preços de 1995 R\$ bilhões | Despesas do Governo/PIB - % - | Taxa de Crescimento - % - |
|-------------------|---|--|-------------------------------------|---------------------------------|
| 1994 | 355,6 | 595,4 | 28,1 | 5,8 |
| 1995 | 620,4 | 620,4 | 30,0 | 4,2 |
| 1996 ^c | 722,0 | 638,6 | 29,0 | 3,0 |
| 1997 ^c | 833,0 | 664,1 | n.d. | 3,9 |

Fonte: IBGE, *Contas Nacionais* para os anos de 1994 e 1995; projeções do Ministério do Planejamento - Secretaria da Receita Federal para 1996 e 1997.

^c - valores estimados para 1996 e projetados para 1997 pela SRF.

TABELA 3 - COMPRAS DE BENS E SERVIÇOS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (% DO PIB)

| | Gastos de Custeio com Bens e Serviços | Despesas com Formação de Capital | Total |
|------|--|---|-------|
| 1992 | 6,5 | 3,8 | 10,3 |
| 1993 | 6,7 | 3,2 | 9,9 |
| 1994 | 6,4 | 2,9 | 9,3 |

Fonte: IBGE, *Contas Nacionais - 1990-94*.

TABELA 4 - DISPÊNDIOS DO TESOURO NACIONAL COM CUSTEIO E CAPITAL (R\$ bilhões e porcentagens em relação ao PIB)

| | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1997 | |
|--------------------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | R\$ | % PIB | R\$ | % PIB | R\$ | % PIB | R\$ | % PIB |
| Despesas Totais | 46,8 | 13,2 | 90,3 | 14,6 | 147,0 | 20,2 | 174,9 | 21,0 |
| Pessoal e Encargos | 17,9 | 5,0 | 35,5 | 5,7 | 39,7 | 5,5 | 45,0 | 5,4 |
| Custeio e Capital | 8,9 | 2,5 | 15,0 | 2,4 | 35,2 | 4,8 | 45,1 | 5,4 |

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Os dados para 1994 e 1995 vêm do *Anuário do Banco Central, 1995*, e foram efetivamente dispendidos; os dados para 1996 e 1997 são os montantes previstos no *Orçamento da União, 1997*.

As despesas com investimento mais compras de bens e serviços (gastos de custeio) estão especificadas na Tabela 5, detalhadas por esfera do governo. Em valores correntes de 1994, as despesas com esses itens representou cerca R\$ 33,1 bilhões (9,3% do PIB). Trazendo este número para valores de 1996 (o que requer inflá-los pelo crescimento acumulado dos preços, que foi de 98% em dois anos), obtém-se um montante de cerca de R\$ 65 bilhões.

A próxima pergunta é sobre as compras de empresas estatais com aqueles itens. A Tabela 6 dá uma resposta parcial para esta questão, reportando o valor da demanda por bens e serviços das principais *holdings* estatais do Governo Federal. Os dados do quadro incluem as compras de bens e serviços da Vale do Rio Doce, Eletrobrás, Petrobrás e Telebrás. Em 1995, por exemplo, esses grupos gastaram R\$ 8,3 bilhões com bens de investimento, R\$ 7,4 bilhões com matérias-primas e consumo corrente (dentre esses, R\$ 2,5 bilhões com importações de produtos destinados à revenda, basicamente gasolina e derivados) e contrataram serviços no valor de R\$ 8,1 bilhões. Somando-se os três e subtraindo-se as importações para revenda, chega-se R\$ 21,3 bilhões, que poderia ser objeto de licitação internacional. Atualizando-se este número para 1996, obtém-se R\$ 24,5 bilhões.

As quatro *holdings* citadas respondem a cerca 2/3 do valor do faturamento do universo das estatais na economia, mas não incluem outras estatais federais ou outras esferas de governo. Aumentando-se aquele valor em 1/3 (para dar conta das estatais que não estão incluídas) e adicionando-se R\$ 2,5 bilhões presumidos, relacionados às aquisições do segmento bancário estatal, chega-se a R\$ 35 bilhões como o valor estimado dessas compras pelas empresas públicas.

Somando-se os R\$ 65 bilhões gastos pelas administrações públicas (valor real de 1994) com as despesas das empresas estatais chega-se a um valor estimado de R\$ 100 bilhões, que equivale a 14% do PIB previsto para 1996. Reconhecendo, ademais, que houve crescimento real nestas despesas em 1995/96, pode-se estimar que esses dispêndios alcancem valores próximos a R\$ 120 bilhões no presente ano, ou algo como 16% do PIB. Este seria o total passível de aquisição via concorrência internacional, no caso de uma adesão irrestrita ao GPA.

Mas é bom lembrar que nunca essa adesão vale para todos os contratos governamentais. Mesmo assim, supondo que metade seja aberta a fornecedores externos, um montante como 8% do PIB ainda é bastante significativo. A título de comparação, o total de importações da economia brasileira em 1995 foi de 8% do PIB, tendo sido inferior a isso durante toda a década passada. Por outro lado, matizando essa informação, deve-se lembrar que parte dos dispêndios governamentais já são sujeitos à licitação internacional nos projetos que contam com financiamentos de organismos internacionais, como, por exemplo, a compra de bens de investimento e de consultoria externa. Técnicos do governo avaliam que cerca de um terço das despesas com formação de capital apresentam essa

característica de já serem adquiridos por processos abertos à oferta internacional, equivalendo a despesas em torno de US\$ 6 a 8 bilhões.

TABELA 5 - DESPESAS COM CONSUMO E GASTOS E GASTOS DE CAPITAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS, POR ESFERA DE GOVERNO, EM 1994 (R\$ bilhões de 1994)

| | União | | Estados | | Municípios | | Total em R\$ | Em % do PIB |
|--------------------------|----------|-------|----------|-------|------------|-------|--------------|-------------|
| | Central. | Desc. | Central. | Desc. | Central. | Desc. | | |
| Gastos c. consumo | 6,6 | 14,2 | 15,3 | 4,6 | 13,0 | 0,9 | 54,6 | 15,3 |
| . Pessoal | 4,5 | 5,5 | 10,9 | 2,9 | 7,3 | 0,6 | 31,7 | 8,9 |
| . Bens e Serviços | 2,1 | 8,7 | 4,4 | 1,6 | 5,7 | 0,3 | 22,9 | 6,4 |
| Gastos de capital | 1,2 | 1,1 | 1,9 | 2,5 | 3,3 | 0,3 | 10,2 | 2,9 |
| . Construção | 0,7 | 0,7 | 1,5 | 2,1 | 2,9 | 0,2 | 8,1 | 2,3 |
| . Equipamentos | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 2,1 | 0,6 |

Fonte: IBGE - Departamento de Contas Nacionais - *Contas Nacionais 1990-94*.

TABELA 6 - EMPRESAS ESTATAIS DO GOVERNO FEDERAL: DEMANDA POR BENS E SERVIÇOS JUNTO AO SETOR PRIVADO - 1994 e 1995

| | 1994 | | 1995 | |
|--------------------------|-------------|----------|-------------|----------|
| | R\$ bilhões | % do PIB | R\$ bilhões | % do PIB |
| 1. Investimentos | 7,9 | 1,3 | 8,3 | 1,3 |
| Equipamentos | 3,7 | 0,6 | 4,0 | 0,6 |
| Construção | 2,7 | 0,5 | 2,9 | 0,5 |
| Outros | 1,5 | 0,2 | 1,4 | 0,2 |
| 2. Cons. Corrente | 6,9 | 1,2 | 7,4 | 1,2 |
| Álcool | 3,0 | 0,5 | 3,4 | 0,6 |
| Import. p/ relab. | 2,5 | 0,4 | 2,5 | 0,4 |
| Demais | 1,4 | 0,2 | 1,5 | 0,2 |
| 3. Serviços | 8,0 | 1,3 | 8,1 | 1,3 |
| Manutenção | 0,9 | 0,2 | 1,0 | 0,2 |
| Serv. Técnicos | 1,4 | 0,2 | 1,7 | 0,3 |
| Indir. c/ pessoal | 1,1 | 0,2 | 1,3 | 0,2 |
| Transporte | 0,8 | 0,1 | 0,8 | 0,1 |
| Arrend. e Alug. | 0,7 | 0,1 | 0,7 | 0,1 |
| Outros | 3,1 | 0,5 | 2,6 | 0,4 |

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento - SEST.

Obs. Os valores estão expressos em bilhões de reais de 1995. Os dados consolidados incluem as compras de bens e serviços das empresas dos grupos CVRD, Eletrobrás, Petrobrás e Telebrás.

3. DIMENSÃO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS EM OUTROS PAÍSES

Deve-se cotejar as informações do Brasil com as de outras partes do mundo. Hoekman (1995), tomando por base os informes enviados pelos governos dos países signatários do GPA ao secretariado do acordo, estima que os dispêndios dos governos centrais desses países com compras de bens e serviços totais foram de cerca de US\$ 3,2 trilhões em 1992 - vide a Tabela 7. Subtraindo-se os gastos com defesa e segurança nacional, que seguem regras próprias na grande maioria dos países, o valor gasto alcançou US\$ 2,1 trilhões. Sobre esse montante pode-se somar mais US\$ 1 trilhão quando se consideram outras esferas de governo. Supondo que um terço disso se qualifique para concorrência internacional, chega-se à cifra de US\$ 1 trilhão por ano. Usando o critério dos limiares mínimos de valor contratual especificados no GPA, o montante cai para US\$ 500 bilhões por ano. Ainda assim este é um valor elevado.

Dentre os países em desenvolvimento, aquele autor calculou que os dispêndios dos governos centrais equivaleram a US\$ 300 bilhões, e outros US\$ 300 bilhões para as demais esferas do governo. Metade disso poderia seguir as normas do GPA. No entanto, parte dessas despesas já são sujeitas a regras competitivas quando há financiamentos externos envolvidos. Para os países mais pobre e que recebem boa parte de seus orçamentos públicos por meio de doações e ajudas bilaterais, as regras do GPA não são muito importantes, pois esses recursos, na maioria das vezes, têm sua utilização condicionada pelos doadores. No que concerne à assistência multilateral, os governos beneficiários devem seguir as regras de concorrência internacional, conforme especificam os organismos financeiros internacionais. Essas regras já são bastante similares às do GPA, com exceção do fato de permitirem preferência de preço para fornecedores locais.

Embora os montantes potencialmente passíveis de licitação sejam elevados, na prática, os signatários do GPA mantêm exclusões significativas que reduzem o universo de contratos licitados internacionalmente. O valor total dos contratos licitados pelas entidades governamentais listadas nos anexos do acordo foi de US\$ 61,2 bilhões ao ano, na média de 1991 e 1992. Isto equivale a cerca de 0,4% do PIB daqueles países ou 1,9% do valor dos gastos totais dos governos centrais (ou 2,8% dos dispêndios quando se excluem as despesas com defesa e segurança nacional). Ainda assim, somente 47,8% dessas aquisições foram feitas por meio do *international competitive bidding*, previsto no acordo; o restante ficou abaixo dos limiares mínimos estipulados.

TABELA 7 - DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL DE PAÍSES DO GPA COM BENS E SERVIÇOS E CONTRATOS LICITADOS EM 1992

| | Compras do governo central, em \$ milhões (A) | Licitações pelo GPA* em \$ milhões (B) | Contratos licitados / PIB (%) | Valor licitado/ (A) (%) |
|-----------------------|---|--|-------------------------------|-------------------------|
| Alemanha | 215.669 | 2.055 | 0,11 | 0,95 |
| Áustria | 40.282 | 433 | 0,23 | 1,08 |
| Bélgica | 64.197 | 407 | 0,19 | 0,63 |
| Canadá | 128.155 | 2.400 | 0,49 | 1,87 |
| Dinamarca | 47.219 | 1.646 | 1,33 | 3,59 |
| Estados Unidos | 1.037.354 | 29.120 | 0,49 | 2,81 |
| Finlândia | 30.020 | 834 | 0,89 | 2,78 |
| França | 256.711 | 3.279 | 0,25 | 1,28 |
| Holanda | 92.698 | 1.281 | 0,40 | 1,38 |
| Irlanda | 16.986 | 208 | 0,48 | 1,23 |
| Israel | 25.271 | 68 | 0,10 | 0,27 |
| Itália | 335.439 | 1.994 | 0,16 | 0,59 |
| Japão | 479.158 | 9.507 | 0,26 | 1,98 |
| Luxemburgo | 2.394 | 34 | 0,27 | 1,43 |
| Noruega | 25.400 | 1.281 | 0,69 | 3,05 |
| Reino Unido | 338.259 | 5.740 | 0,64 | 1,70 |
| Suécia | 75.173 | 1.162 | 0,53 | 1,55 |
| Suíça | 8.973 | 252 | 0,28 | 2,81 |
| Cingapura | 8.889 | 30 | 0,07 | 0,34 |
| Média ou Total | 3.228.247 | 61.227 | 0,42 | 1,89 |

Fonte: HOEKMAN (1995).

* Média dos valores de 1991 e 1992.

Esses porcentuais ficam aquém dos respectivos indicadores para os países em estágio intermediário de desenvolvimento que captam financiamentos com organismos internacionais. Esses financiamentos possuem cláusulas que obrigam à condução de licitação pública internacional em itens como compra de equipamento, serviços de consultoria, de engenharia e análise da viabilidade econômica. No caso do Brasil, por exemplo, os investimentos públicos e das estatais alcançam cerca de 5% do PIB, conforme se discutiu anteriormente. Um terço disso conta com financiamento externo, indicando que um montante próximo a 1,5% do PIB já é aberta à concorrência internacional

O valor médio de US\$ 61,2 bilhões licitado pelos órgãos públicos cobertos pelo GPA em 1991-92 cresceu 25% em termos reais (i.e., deduzindo-se a inflação internacional) quando comparado com a média de 1983-85, de US\$ 35 bilhões.

Os Estados Unidos são o país cujas compras governamentais licitadas internacionalmente foram as maiores em termos absolutos: US\$ 29,1 bilhões; por sua vez, a União Européia licitou US\$ 16 bilhões e o Japão outros US\$ 9,2 bilhões, no período.

As compras de máquinas e equipamentos para investimentos governamentais são as que têm maior grau de abertura. Essas despesas representaram, em média, 12% das compras públicas e cerca de 30% das mesmas foram feitas por meio de processos competitivos abertos. Canadá, Dinamarca, Noruega e Estados Unidos são os países com maior abertura no tocante a essas compras. Em termos da razão entre os contratos licitados e as despesas totais dos governos com bens e serviços (inclusive defesa), a Dinamarca é a mais aberta, com um coeficiente de 3,5%, seguida pela Noruega, Finlândia e Estados Unidos. Israel e Cingapura são os mais fechados: somente 0,3% dos gastos do governo central são submetidos à licitação internacional.

O valor dos contratos licitados seguindo o GPA, mas contratados de fornecedores domésticos, foi de 87,3%, na média ponderada dos países; somente 12,7% foram atribuídos a empresas estrangeiras. Os países grandes, como Estados Unidos, Alemanha e França, talvez por terem mais firmas que podem suprir os itens adquiridos pelos governos, tipicamente contratam uma fração maior às firmas locais, comparativamente a países pequenos, como a Áustria, a Noruega, a Suécia e Suíça.

4. CONSIDERAÇÕES ECONÔMICA EM TORNO DO GPA

Os benefícios potenciais de se aderir ao GPA são de diversas ordens, mas uma consideração importante nessa decisão é a preocupação econômica, no sentido estático, com o melhor uso dos recursos públicos escassos. Isto envolve a busca de preços baixos *vis-à-vis* a qualidade desejada. É por essa razão que em quase todos os países existem leis de licitação públicas baseadas na noção da “proposta economicamente mais vantajosa”. No entanto, é evidente que a minimização dos custos não é o único elemento do processo decisório; também existem considerações válidas quanto à promoção do desenvolvimento da indústria local, geração de tecnologia própria, políticas setoriais para fins específicos e a preservação da segurança nacional. Hoje é praticamente um consenso que mercados muito fechados e protegidos tendem a gerar empresas não-competitivas e defasadas tecnologicamente. Reconhece-se, no presente, que há benefícios derivados de se submeter os mercados a um grau maior de concorrência. Mas se há ganhos dinâmicos, quer decorrentes do **aprender-fazendo**, quer do incentivo à inovação

e ao uso de tecnologias modernas, pode se recorrer a algum grau de proteção, desde que com duração limitada.

Um tópico à parte da presente discussão, mas que merece um pouco de reflexão, é a política americana de compras preferenciais de empresas domésticas. As compras de bens e serviços do governo americano e suas agências são regidas pelo *United States Code - Title 41*, que adota os processos concorrenciais abertos como método preferencial. Esse código, entretanto, prevê diversas exclusões, entre as quais as estipuladas pelo *Buy American Act* e pelo *Small Business Act*.

O *Buy American Act* data de 1933, tendo sido modificado em 1988. Esta lei federal estipula que todas as compras das agências públicas do governo federal sejam feitas de fornecedores americanos e com bens e serviços produzidos domesticamente. A abrangência da lei foi delimitada, no entanto, com a assinatura do GPA da Rodada Tóquio do GATT em 1981. Deste então, a lei se aplica apenas às entidades governamentais não incluídas nos anexos da adesão americana ao acordo. A revisão feita em 1988 não aumentou a cobertura da lei, mas incluiu uma cláusula de condicionalidade às compras públicas no sentido de excluir fornecedores de países que discriminem contra empresas americanas.

O segundo tratado americano que discrimina contra fornecedores estrangeiros é o *Small Business Act*: todas as compras com valor igual ou menor do que US\$ 25 mil são reservadas a pequenas empresas sediadas nos Estados Unidos. Este ato admite ainda alguns casos especiais cujo valor pode ultrapassar aquele montante; um exemplo disso são as despesas com serviços de engenharia e arquitetura. Esta lei dispensa as pequenas compras de processos complicados de licitação, prevendo processos facilitados e breves.

Guimarães (1995) fez uma revisão das políticas de compras públicas dos principais países industrializados e concluiu que as evidências são bastante fortes no sentido de que os governos daqueles países utilizam as compras públicas como instrumento de apoio à indústria local. Isto é feito com três objetivos distintos: (i) assegurar mercado para produtores locais, (ii) beneficiar certos segmentos empresariais, como as pequenas empresas ou setores considerados estratégicos, (iii) estimular as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e as de difusão de novas tecnologias. Neste sentido, a política de compras governamental age tanto como mecanismo protecionista, semelhante a qualquer outra barreira não-tarifária, quanto como instrumento de promoção industrial.

Há estudos que mostram uma certa eficácia no uso deste instrumento, embora também sejam numerosas as evidências de fracasso em empreendimentos com esse incentivo. Um exemplo disso é o insucesso do Japão no desenvolvimento comercial

da televisão de alta definição ou na construção de *micro-chips* mais modernos e poderosos do que os disponíveis no mercado e produzidos por empresas americanas. Por outro lado, Geroski (1990) reporta evidências a favor do uso dessa política como instrumento de promoção industrial. O estudo de 50 *clusters* de inovações tecnológicas disseminadas pelo Ocidente nos últimos cinquenta anos sugere que a política de compras públicas foi instrumental para o surgimento da inovação em 50% dos casos, *versus* 10% dos casos cujo aparecimento pode ser atribuído a subsídios públicos.

Cabe assinalar, por fim, um certo consenso nos estudos econômicos sobre os efeitos benéficos ou danosos das políticas de compras públicas de que a motivação principal dos tratamentos discriminatórios é principalmente seu caráter protecionista e não sua dimensão de instrumento de política industrial. Neste sentido, a maioria das análises econômicas convergem no diagnóstico de que isso causa mais danos ao bem-estar social do que traz benefícios. É para limitar este viés protecionista que existe a pressão para a ampliação do GPA, no sentido de incluir os países em desenvolvimento.

CONCLUSÕES

Viu-se neste trabalho que o montante potencial licitável internacionalmente das compras públicas brasileiras é elevado - cerca de 8% do PIB (aproximadamente US\$ 60 bilhões), deixando de fora contratos de pequeno valor ou de instância pouco expressivas de governo. Registrou-se, também, que embora o valor dos contratos públicos dos países membros do GPA tenha alcançado US\$ 3,1 trilhões em 1992, somente US\$ 61,2 bilhões (1,6% daquele total) foram abertos à licitação internacional. Desse total, apenas 12,8% do valor dos contratos licitados foi vencido por fornecedores externos.

O valor relativamente reduzido dessas compras *vis-à-vis* seu universo potencial, bem como as numerosas restrições que os países desenvolvidos adotam no tocante às regulamentações que permitem acesso ao mercado e às restrições ao suprimento de mão-de-obra estrangeira, quer para serviços de construção, quer para provisão de serviços de saúde (itens que interessam aos países em desenvolvimento), acarretou o fato de poucos países em desenvolvimento assinarem o acordo. O fato de o número de signatários da primeira versão do GPA, que vigorou por quinze anos, ter permanecido baixo sugere que os custos percebidos da adesão superaram os benefícios. Ademais, tomando-se por base os dados mencionados, o GPA não teve um impacto significativo de induzir uma abertura maior das compras públicas nos países industrializados.

Um balanço dos benefícios e os custos potenciais da adesão brasileira ao acordo deve contemplar, em primeiro lugar, a possível economia para os cofres públicos decorrentes da competição internacional. Em momentos de dificuldades orçamentárias, como o presente, esta é uma consideração importante. Uma observação freqüente é que os contratos para obras públicas e suprimento de alguns itens como medicamentos e compra de equipamentos para processamento de dados geralmente são feitos pelas administrações públicas brasileiras a custos maiores dos que os vigentes no mercado externo. Esses são exemplos de itens que poderiam ser submetidos a regras de concorrência internacional, com interesse unilateral do Brasil. Registre-se que as compras públicas feitas com financiamentos originados de organismos multilaterais (BID, Banco Mundial etc.), mesmo que parciais, já são submetidas à exigência de licitação pública internacional. Praticamente um terço dos gastos com compras de bens de capital e consultoria nos projetos de formação de capital fixo do setor público segue esta norma, com benefícios conhecidos na economia de recursos, transparência de procedimentos e diminuição da corrupção.

A ampliação dessa norma para outras compras de bens e serviços pode e deve ser contemplada à luz de concessões recíprocas em um contexto negociador de adesão ao GPA ou da redação de um novo GPS. O critério mais geral, salvo interesse estratégico claramente identificado, é que a maior concorrência traz ganhos de eficiência na utilização de recursos e diminuição de custos da economia. Por outro lado, para permitir alguma proteção às empresas nacionais, talvez se deva definir um código de tarifas aduaneiras para a importação de serviços. Ainda no contexto negociador, cabe registrar que a adesão de Israel ao GPA foi feita com cláusulas específicas, distribuindo ao longo de dez anos a diluição da exigência de “conteúdo nacional” nos contratos governamentais abertos à concorrência internacional (mesmo ao final deste período será mantida a exigência de que 20% do valor dos contratos seja provido por produtores locais).

Algumas áreas estratégicas, mas de grande complexidade normativa, como é o caso das telecomunicações e serviços financeiros, estão fora, em grande medida, das negociações do GPS. No entanto, as negociações do GPS terão desdobramento nas negociações futuras daquelas áreas. Tanto a pressão feita pelos países industrializados como a velocidade do progresso técnico nestas áreas fazem com que as mesmas venham a ser conduzidas em um ambiente cada vez mais internacionalizado (isto é, onde a presença de supridores estrangeiros não pode ser eliminada por regulamentos nacionais simples). A recente abertura do mercado brasileiro de seguros para empresas internacionais é um exemplo disso e traz o benefício de tornar legal a contratação de seguros com fornecedores internacionais, que antes era feita de maneira pouco clara.

Tendo-se em conta esses elementos, mais os benefícios que uma proteção moderada permite a produtores nacionais em fase de implantação, quando os efeitos positivos do “**aprender fazendo**” são importantes, uma abertura gradual e condicionada das compras governamentais, onde concessões recíprocas de acesso ao mercado estejam presentes, é uma estratégia que parece bem qualificada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DELOITTE & TOUCHE (1994). *Commission of the European Union and Government of the United States: Study of Public Procurement Opportunities*. Houston: Deloitte, Touche and Tohmatsu International, 1994.
- FRANÇOIS, Joseph, NELSON, Douglas & PALMETER, N. David. *Government procurement in the United States: a post Uruguay Round perspective*. Processed. Genebra: World Trade Organization, 1995.
- GEROSKI, Paul. Procurement policy as a tool of industrial policy. *International Review of Applied Economics*, v. 4, n. 2, p. 182-198, 1990.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto. *Política de compras do Estado*. Instituto de Economia Industrial, texto para discussão n. 330. Rio de Janeiro: IEI, UFRJ, 1995.
- HOEKMAN, Bernard. *Evaluating global procurement markets and multilateral rules: data needs and availability*. Processed. Washington DC: World Bank, 1995.
- HOEKMAN, Bernard & MAVROIDIS, Petros. *The WTO's Agreement on Government Procurement*. Processed. Washington DC: World Bank, 1995.
- _____. (orgs.). *Law and policy in public purchasing: The WTO agreement on government procurement*. Genebra: WTO, 1996.
- MATTOO, Aaditya. *The government procurement agreement. Implications of economic theory*. Genebra: WTO, 1995.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Government procurement of services*. (Prepared by Patrick A Low e Aaditya Mattoo), processed. Genebra: WTO, working party on GATS rules, 1995.

APÊNDICE

DOCUMENTOS CONSULTADOS

1 - Documentos do Governo Brasileiro

- 1.1 - Secretaria da Receita Federal, Junta de Programação Financeira. *Compatibilização de Valores de Outras Despesas Correntes e de Capital em 1995.*
- 1.2 - Ministério do Planejamento e Orçamento - SEST. *Demanda de Bens e Serviços Junto ao Setor Privado - 1995.*
- 1.3 - *Declaración Conjunta* - Ministros de Comercio - Cartagena, marzo de 1996.
- 1.4 - *Serviços na OMC: Negociações de Disciplinas no âmbito do GATT referentes a Salvaguardas/Compras Governamentais/Subsídios.*

2 - Documentos de Organizações Internacionais

- 2.1 - World Trade Organization. *Agreement on Government Procurement*, Marrakesh, April 15 1994 - Certification of Modification.
- 2.2 - Deloitte, Touche, Tohmatsu International. *Study of Public Procurement Opportunities*; March 22, 1994.
- 2.3 - World Trade Organization. *Government Procurement of Services: Note by the Secretariat of WTO.*

3 - Documentos de Outras Fontes

- 3.1 - "The WTO'S Agreement on Government Procurement", Bernard Hoekman and Petros Mavroidis; 02/12/95.
- 3.2 - "Evaluating Global Procurement Markets and Multilateral Rules: Data Needs and Availability", Bernard Hoekman; 10/95.
- 3.3 - "Government Procurement in the U.S.: A Post-Uruguay Round Perspective"; Joseph François, Douglas Nelson and N. David Palmeter.
- 3.4 - "The Government Procurement Agreement Implications of Economic Theory", Aaditya Mattoo, 30 November 1995.
- 3.5 - "Government Procurement of Services", Patrick A. Low and Aaditya Mattoo.
- 3.6 - "The Position of Privatized Utilities Under WTO and EC Procurement Rules", Marco C.E.J. Bronckers, December 1995.

- 3.7 - "Handout for "The Inefficacy of Cost Discrimination in Procurement Auctions"; George Deltas and Simon Evenett; December 1995.
- 3.8 - "Law and Policy in Public Purchasing: The WTO Agreement on Government Procurement"; Bernard M. Hoekman and Petros C. Mavroidis (editors), April 1996.

Textos de:

Bernard M. Hoekman and Petros C. Mavroidis

Annet Blank and Gabrielle Marceau

Aaditya Mattoo

George Deltas and Simon Evenett

Patrick A. Low and Arvind Subramanian

Marco C.E.J. Bronckers

Diane P. Wood

Joseph F. François, Douglas Nelson and N. David Palmeter

Pierre Didier

Frédéric Jenny and Patrick A. Messerlin

Norio Komuro

Dong Woo Seo

David J. Walker/Bibek Debroy and Gary Pursell

Americo Beviglia - Zampetti

Michael and Pierre Sauvé

(Recebido em janeiro de 1997).