

CÁTEDRA CELSO FURTADO

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

É hora de o Brasil liberalizar suas  
compras governamentais?

Gustavo Tavares da Costa

TEXTO I

AGOSTO/2021



CÁTEDRA CELSO  
FURTADO



A Cátedra Celso Furtado se insere no Programa de Cátedras do Colégio Brasileiro de Altos Estudos da UFRJ. O Programa pretende atualizar e divulgar discussões acerca de temas relevantes para a sociedade, para a academia, para as esferas de governo e para o setor produtivo, reunindo nas cátedras especialistas de diferentes áreas, interessados no presente e em propostas para o futuro. É neste contexto que se insere a Cátedra Celso Furtado que tem como tema **“Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento do Brasil.**

**A série de divulgação de textos para discussão se insere entre as atividades da Cátedra. Apresenta-se a seguir o primeiro texto da série com o título “É hora de o Brasil liberalizar suas compras governamentais?” de autoria de Gustavo Tavares da Costa.**

Organizadores

Catedrático: Paulo Nogueira Batista Jr.

Pós-doutoranda: Maria Isabel Busato

# É hora de o Brasil liberalizar suas compras governamentais?

Gustavo Tavares da Costa<sup>1</sup>

## 1- Introdução

A Organização Mundial do Comércio – OMC associa crescimento econômico a livre comércio. Ao fazê-lo, indica que a relação positiva entre prosperidade e abertura comercial está fundada no princípio das vantagens comparativas<sup>2</sup>. De acordo com este princípio, mais importante que escolher as atividades na qual se especializar, se na produção de *potato chips* ou *computer chips*, para usar formulação atribuída a ex-assessor econômico de George H. W. Bush (1989-1993)<sup>3</sup>, os países deveriam concentrar-se naquilo que sabem fazer bem. O livre comércio se encarregaria de recompensá-los da maneira mais eficiente.

Trinta anos depois, a questão volta a ocupar o debate público internacional. No contexto de uma disputa de hegemonia entre a China e os EUA, o presidente Joe Biden anunciou um investimento de US\$ 50 bilhões na indústria de semicondutores (*microchips*) ao longo de oito anos<sup>4</sup>, como parte do seu *American Jobs Plan*, estimado em US\$ 2 trilhões. O plano tem dois objetivos centrais: criar mais empregos bem remunerados e desenvolver tecnologias verdes, em resposta às mudanças climáticas. O que se pretende é fazer que o incentivo ao desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono aumente a geração de empregos em manufaturas intensivas em conhecimento. Outra preocupação é garantir que os benefícios dessa iniciativa se concentrem nos EUA. Para isso, o Estado deverá dar prioridade a produtores nacionais, por meio de compras governamentais. Segundo Brian Deese, atual diretor do Conselho Nacional de Economia, esse instrumento (contratação pública) possibilitará ao governo não apenas coordenar um novo ciclo de progresso tecnológico, mas também criar e consolidar novos mercados<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Analista de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Especialista em Relações Internacionais pela Unb e mestrando em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa. Expressa suas opiniões em caráter pessoal.

<sup>2</sup> World Trade Organization. **The case for open trade**. Disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact3\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact3_e.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>3</sup> SCHRAGE, Michael. Potato chips vs. computer chips - High technology any way you slice it. **The Washington Post**. Washington, DC. 22 jan. 1993. Disponível em: [www.washingtonpost.com/archive/business/1993/01/22/potato-chips-vs-computer-chips-high-technology-any-way-you-slice-it/08a30106-6bed-4076-8252-f64294e0b7d6/](http://www.washingtonpost.com/archive/business/1993/01/22/potato-chips-vs-computer-chips-high-technology-any-way-you-slice-it/08a30106-6bed-4076-8252-f64294e0b7d6/). Acesso em: 10 jun. 2021

<sup>4</sup> ESTADOS UNIDOS. CASA BRANCA. **Fact sheet: The American Jobs Plan**. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

<sup>5</sup> “The president is unapologetic that the other element of using these dollars is that when we invest, we should be prioritizing American-made products and American prevailing-wage labor. And there’s a climate element of that, too, which is that the power of federal procurement can be used to actually pull forward technology and

Faz todo sentido. O poder de compra do Estado é incontestável. Via de regra, governos centrais representam a maior fonte de demanda individual numa economia. Essa condição estratégica permite que contribuam de maneira decisiva para o desenvolvimento e a segurança nacional de seus países. Não à toa, por muito tempo o mercado de compras públicas permaneceu fora do alcance de compromissos internacionais, que só passaram a ser mais comuns a partir dos anos 1990<sup>6</sup>. O mais importante deles é o Acordo sobre Compras Governamentais (*Government Procurement Agreement - GPA*), vigente desde 1996<sup>7</sup>. Mas seu alcance é limitado, por se tratar de um acordo plurilateral. Isto significa que os membros da OMC não estão obrigados a aderir às suas regras. Feita a opção de participar do acordo, o país deve então negociar os termos de ingresso com todas as outras partes. É o estágio em que o Brasil se encontra atualmente<sup>8</sup>.

Esta não é a única negociação sobre compras públicas em que o País está envolvido. O acordo de associação econômica entre Mercosul e União Europeia também possui regras específicas a esse respeito, consolidadas em capítulo próprio. Ressalte-se, no entanto, que em comparação com o GPA este processo se encontra em fase muito mais adiantada. As partes anunciaram a conclusão das negociações em junho de 2019, de modo que a redefinição substantiva de seus termos exigiria um ajuste político muito mais complexo. O acordo permanece na alçada do Executivo e o próximo passo, ainda sem calendário definido, é o envio ao Congresso, para ratificação.

O objetivo do presente texto para discussão é apresentar as principais características do GPA e das disciplinas sobre compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia, a fim de sondar se essas obrigações são compatíveis com a preservação de nossa autonomia para traçar políticas de desenvolvimento. Também buscaremos tecer comentários acerca da postura de outros países em desenvolvimento, notadamente da América Latina e dos BRICS, em relação à liberalização de seus mercados de compras governamentais.

## **2- Compras públicas na OMC e no acordo entre Mercosul e União Europeia**

Atualmente, dos 164 membros da OMC, apenas 48 fazem parte do GPA, já incluídos os países da União Europeia – valendo destacar que a franca maioria dos seus signatários (34 dos 48 países) é

---

pull forward new markets and do so in a way that builds more domestic opportunity.” Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/04/09/opinion/ezra-klein-podcast-brian-deese.html>. Acesso em: 20 jun 21.

<sup>6</sup> O primeiro acordo sobre o tema foi o Código sobre Compras Governamentais, negociado durante a Rodada Tóquio do GATT, em 1979.

<sup>7</sup> O GPA é o maior acordo sobre o tema em número de signatários e em dimensão de mercado, estimado em US\$ 1,7 trilhão (de acordo com a OMC). Para se ter uma ideia, o mercado de compras públicas entre os membros da União Europeia é de cerca de US\$ 500 bilhões (segundo dados oficiais).

<sup>8</sup> O Brasil permaneceu completamente fora do GPA até 2016. Em outubro de 2017, o país solicita e obtém status de observador, condição que lhe permite acompanhar discussões no Comitê de Compras Governamentais, instância máxima do GPA. Em maio de 2020, o governo brasileiro formaliza a intenção de se tornar parte do acordo. E sua oferta de acesso a mercado é oficialmente apresentada em fevereiro de 2021.

composta de economias desenvolvidas<sup>9</sup>. O objetivo primordial do acordo é contribuir para a liberalização e expansão do comércio internacional, em bases transparentes, de modo a promover a maior eficiência possível no emprego de recursos públicos (*value for money*)<sup>10</sup>. Seus princípios basilares são a não-discriminação e transparência.

O capítulo sobre compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia tem estrutura, objetivos e princípios muito semelhantes. Na verdade, suas disposições foram declaradamente inspiradas no GPA. As diferenças são de importância secundária, razão pela qual os dois compromissos podem ser tratados em conjunto.

Com base no princípio da transparência<sup>11</sup>, os proponentes da liberalização de compras governamentais sustentam que suas regras não apenas promoveriam o aumento da concorrência em processos licitatórios, favorecendo a redução de custos, como também contribuiriam para o combate à corrupção. Mas isso traz pouca novidade ao nosso ordenamento jurídico interno. O Brasil conta com sólida institucionalidade de combate a práticas ilícitas e com legislação avançada sobre publicidade de atos administrativos e acesso à informação<sup>12</sup>. A competitividade não escapa à Nova Lei de Licitações e Contratos, onde figura como princípio, segundo o qual uma licitação não pode conter exigências que restrinjam indevidamente a quantidade de participantes. Por outro lado, deve-se ter presente que o GPA não tem servido de blindagem à corrupção e práticas anticoncorrenciais acima da linha do Equador. Seus membros ainda se veem às voltas com esses graves problemas.

Quanto à não-discriminação, sua aplicação determina que as partes devem conferir tratamento não menos favorável a bens, serviços e fornecedores estrangeiros do que aquele franqueado a bens, serviços e fornecedores domésticos, também conhecido como princípio do tratamento nacional<sup>13</sup>. Princípio que encontra previsão na referida Lei de Licitações, quando dispõe, como regra geral, que o agente público não poderá estabelecer tratamento diferenciado de qualquer natureza entre empresas brasileiras e estrangeiras<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Aqui optamos por usar a classificação adotada no relatório anual “World Economic Situation and Prospects”, produzido pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, o qual agrupa os países em economias desenvolvidas, economias em transição e economias em desenvolvimento. Estas últimas também são desmembradas em países de menor desenvolvimento relativo. A edição de 2020 desse relatório encontra-se disponível em: [www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020\\_Annex.pdf](http://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020_Annex.pdf). Acesso em 15 jul 21.

<sup>10</sup> Parágrafos 1 e 6 das disposições preambulares do GPA. World Trade Organization. **Revised Agreement On Government Procurement and WTO Related Legal Instruments**. Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf). Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>11</sup> Art. IV.4 do GPA.

<sup>12</sup> Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992; Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013; Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011; e Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

<sup>13</sup> Art. IV.1 do GPA.

<sup>14</sup> Art. 9º, inciso II e art. 52 § 6º da Lei 14.133/2021.

Além disso, norma infralegal do Ministério da Economia permite, desde fevereiro de 2020, que empresas estrangeiras sem representação legal no Brasil possam participar de compras do poder Executivo Federal<sup>15</sup>. Como mais de 90% dessas aquisições ocorrem por meio de pregão eletrônico<sup>16</sup>, uma modalidade de *e-commerce*, a participação de empresas estrangeiras em compras públicas nacionais se tornou ainda mais simples. Essa prática está em sintonia com o que dispõem o GPA e o capítulo de compras do acordo entre Mercosul e União Europeia, que preconizam o uso de meios eletrônicos em processos de compras governamentais<sup>17</sup>.

No entanto, e este é o ponto fundamental, contrariamente ao que determinam os dois acordos, que permitem apenas exceções pontuais e transitórias ao princípio da não-discriminação (como se verá adiante), a legislação brasileira autoriza entidades públicas a fazerem uso de suas compras como mecanismo de estímulo ao desenvolvimento. Nesse sentido, o agente público poderá, com base em decisão fundamentada do Poder Executivo Federal, estabelecer margem de preferência de preço de até 10% para bens e serviços nacionais. O grau de desenvolvimento e inovação tecnológica realizado no País também poderá servir de baliza na concessão de tratamento diferenciado, possibilitando a ampliação da margem de preferência até o máximo de 20%<sup>18</sup>.

Outro instrumento que continua a ser permitido pela Nova Lei de Licitações diz respeito às medidas de compensação, ou *offsets*. De acordo a Lei, o contrato de compra pública, seja de bens, serviços ou obras públicas, poderá estipular condições de ordem comercial, industrial ou tecnológica, a serem cumpridas pelo vencedor da licitação. Essas compensações podem assumir diversas formas. As mais comuns são exigências de conteúdo local na produção do objeto contratado, requisitos de investimento e licenciamento de tecnologia.

Como se vê, o Estado brasileiro ainda preserva espaços de atuação soberana que lhe permitem extrair benefícios estratégicos de suas compras, benefícios estes capazes de contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento do País. Mas essa latitude de ação é incompatível com os princípios do GPA e do capítulo de compras governamentais do acordo Mercosul – UE, por se tratar de exclusão ao tratamento nacional sem prazo ou setores pré-definidos. Pode-se argumentar que essa incompatibilidade só se manifesta nas contratações liberalizadas, cobertas por esses acordos. Ocorre que é justamente na aquisição dos bens, serviços e obras mais complexos e de maior valor, geralmente

---

<sup>15</sup> Trata-se da Instrução Normativa nº 10, de fevereiro de 2020, do Ministério da Economia. Fonte: BRASIL. Ministério da Economia. **Economia simplifica participação estrangeira em licitações públicas nacionais**. 2020. Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1246-economia-simplifica-participacao-estrangeira-em-licitacoes-publicas>. Acesso em: 25 jul. 2021.

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério da Economia. **Decreto aprimora regras do pregão eletrônico**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/noticias/decreto-aprimora-regras-do-pregao-eletronico>. Acesso em: 30 jul. 2021.

<sup>17</sup> Arts. IV.3, VI.1, VI.2 e VII.1a do GPA e art. 7 do capítulo de compras do acordo entre Mercosul e União Europeia.

<sup>18</sup> Art. 26º § 2º da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

cobertos por compromissos internacionais em compras públicas, que os governos podem exercer maior poder de barganha na definição dos termos de *offset*.

### 3- Escopo e cobertura

As listas de acesso a mercado do GPA e do capítulo de compras governamentais do acordo Mercosul-União Europeia fazem parte do Apêndice I dos respectivos textos normativos<sup>19</sup>. Este apêndice possui características idênticas num e noutro acordo, e compreende 7 anexos onde são consolidadas as listas de cobertura. No anexo 1, as partes especificam as entidades centrais cujas licitações serão liberalizadas. O mesmo se dá em relação ao anexo 2, que lista as entidades sub-centrais. O anexo 3 elenca outras entidades, como empresas públicas, que terão suas compras sujeitas ao acordo. Os anexos 4, 5 e 6 consolidam, respectivamente, as listas de bens, serviços e obras públicas. E o anexo 7 reúne as notas gerais, que servem basicamente para detalhar um ou outro aspecto dos compromissos de cada parte.

Cabe salientar que o acesso ao mercado de bens no GPA e no capítulo de compras governamentais do acordo Mercosul-UE é muito mais permissivo que o de serviços e obras públicas. O acesso a bens é consolidado em lista negativa, ou seja, tudo o que não estiver formalmente excluído está liberalizado, ao passo que o rol de serviços e obras públicas é definido com base em listas positivas. Nestes casos, a cobertura alcança somente o que está expressamente incluído nas respectivas listas.

O escopo de ambos os acordos compreende qualquer medida relativa à aquisição de bens, serviços e obras públicas conduzidos por entidades – nacionais, sub-nacionais ou empresas públicas – incluídos nos respectivos anexos durante sua negociação. Além disso, suas regras só se aplicam a licitações cujos valores, em Direitos Especiais de Saques (DES)<sup>20</sup>, sejam iguais ou superiores aos patamares (*thresholds*) específicos de acesso a mercado, os quais também resultam de negociação entre as partes. A título ilustrativo, para se verificar se uma licitação deve ser aberta à participação de empresas europeias, assumindo como marco hipotético o acordo já negociado entre Mercosul e União Europeia, três condições devem ser simultaneamente atendidas: (i) a entidade promotora da licitação deve estar incluída no respectivo anexo; (ii) o objeto da contratação (bem, serviço ou obra pública) deve estar previsto no anexo correspondente; (iii) e o valor do certame deve ser igual ou superior ao que foi estabelecido para o tipo de contratação pretendida.

Embora ainda não se conheçam os detalhes da oferta apresentada pelo Brasil no âmbito do GPA, alguns de seus aspectos vieram a público nos últimos meses. No início de 2021, o secretário de Comércio Exterior afirmou que o País apresentaria “uma oferta mais ambiciosa que as feitas

---

<sup>19</sup> Art. II.4 do GPA e Art. III.3 do capítulo de compras do acordo Mercosul-UE.

<sup>20</sup> O DES é um ativo de reserva internacional criado pelo FMI cujo valor se baseia numa cesta de cinco moedas: dólar americano, euro, iene, libra esterlina e yuan. Sua cotação em dólares tem girado em torno de US\$ 1,5.

anteriormente nos acordos comerciais do Brasil”, deixando claro que pela primeira vez seriam incluídos entes “sub-federais” (estados e municípios)<sup>21</sup>. Uma novidade em relação ao que foi negociado no acordo entre o Mercosul e o bloco europeu, dado que sua cobertura, tornada pública no último mês, contempla apenas entidades centrais.

No que respeita aos patamares de acesso a bens, serviços e obras públicas a serem observados entre Mercosul e União Europeia, o Brasil consolidou valores mínimos que coincidem com aqueles praticados no âmbito do GPA, quais sejam: 130,000 DES para bens e serviços, e 5,000,000 DES para obras públicas<sup>22</sup>. Mas estes valores somente serão praticados após um período de transição de 15 anos, para bens e serviços, e de cinco anos, no caso de obras públicas. O patamar inicial para bens e serviços é de 330,000 DES, o qual vai sendo progressivamente reduzido ao longo de 4 fases, para então atingir o patamar de 130.000 DES; na cobertura de obras públicas, o valor parte de 8.000.000 DES, vigendo durante 5 anos. A partir do sexto ano, o valor passar a ser de 5.000.000 DES<sup>23</sup>.

Quanto à lista de bens, que é negativa, o Brasil excluiu apenas um número bastante reduzido do universo de materiais do CATMAT – Catálogo de Materiais usado pelo governo federal em suas compras. Foram excluídas cerca de 20 classes de produtos, concentrados principalmente no setor de máquinas, equipamentos e outros bens ligados à agricultura e mineração. Em relação aos serviços, gravados em lista positiva, percebe-se uma virtual identidade entre a oferta brasileira e a europeia em relação a serviços de engenharia e arquitetura. Há também bastante semelhança no acesso ao mercado de serviços de administração e consultoria<sup>24</sup>.

Outro aspecto ainda merece ser destacado. Os dois acordos contêm dispositivos que preveem negociações futuras para expansão de sua cobertura (*built-in agenda*)<sup>25</sup>. Assim, qualquer que tenha sido

---

<sup>21</sup> MOREIRA, Assis. Brasil abre compra pública a estrangeiro. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, jan. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/01/15/brasil-abre-compra-publica-a-estrangeiro.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2021.

<sup>22</sup> World Trade Organization. **Thresholds indicated in Annexes 1, 2 and 3 of Appendix to the revised GPA**. Disponível em: <https://e-gpa.wto.org/en/ThresholdNotification/FrontPage>. Acesso em: 21 jul. 2021.

<sup>23</sup> Anexo 4 do Apêndice I do capítulo de compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/12B-Lista-do-Compromissos-do-MERCOSUL-em-Acesso-a-Mercados-em-Contratacoes-Governamentais.pdf>. Acesso em: 20 jul. 21.

<sup>24</sup> Anexo 5 do Apêndice I do capítulo de compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/12B-Lista-do-Compromissos-do-MERCOSUL-em-Acesso-a-Mercados-em-Contratacoes-Governamentais.pdf>. Acesso em: 20 jul. 21.

<sup>25</sup> O artigo XXII.6 do GPA estabelece que: “...the Parties shall undertake further negotiations, with a view to improving this Agreement, progressively reducing and eliminating discriminatory measures, and achieving the greatest possible extension of its coverage among all Parties on the basis of mutual reciprocity, taking into consideration the needs of developing countries.” No caso do acordo Mercosul-UE, a oferta de acesso a mercado determina, em seu Anexo 2, que: “Brazil shall initiate internal consultation proceedings with its Federal District, state and municipal governments, with a view to committing a satisfactory level of coverage at sub- central level. Consultations shall be conducted with the aim of engaging all the entities under Federal District, state and municipal governments. **Coverage shall be considered satisfactory if it encompasses sub-central governments which generate at least 65 % of its national GDP**” (destaque nosso).

nossa oferta de acesso a mercado, a tendência é que o Brasil tenha de continuar a liberalizar seu mercado de compras públicas ao longo de tempo.

#### 4- Tratamento especial e diferenciado

É durante a fase de negociação, seja de acesso ou de ampliação de cobertura do GPA, que países em desenvolvimento podem pleitear exceções ao tratamento não-discriminatório. O GPA possui artigo específico sobre tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento. Em função de suas necessidades comerciais, financeiras e de desenvolvimento, estes países podem negociar o relaxamento temporário da aplicação do princípio da não-discriminação (em geral, por não mais que cinco anos). Assim, caso a demanda seja aceita pelas demais partes do acordo, estariam autorizados a definir margens de preferência de preço, regras de conteúdo local, transferência tecnológica, requisitos de investimento, incluir gradualmente entidades e setores específicos em sua cobertura e aumentar o valor dos patamares a partir dos quais fornecedores estrangeiros teriam acesso ao mercado nacional<sup>26</sup>. O Brasil, no entanto, não se encontra em posição confortável de barganha, em razão do anúncio de que iria começar a abrir mão do tratamento especial e diferenciado a que tem direito na OMC enquanto país em desenvolvimento<sup>27</sup>.

Mais do que isso, é imperioso notar que as aquisições dos governos dos países desenvolvidos encontram baixíssima correspondência na pauta exportadora brasileira. Muito pouco do que ofertamos parece ser demandado por entidades públicas europeias ou norte-americanas. Para se ter uma ideia, em estudo realizado com dados de 2014, evidencia-se que a participação de bens e serviços brasileiros nas compras governamentais dos membros do GPA foi de 0,89%, com predomínio de bens de baixo valor adicionado, concentrados no setor agrícola e extrativista (ARAÚJO Jr. 2019)<sup>28</sup>.

Outra maneira de se confirmar esse quadro é lançar um olhar sobre a evolução recente da balança comercial brasileira. Desde os anos 1980, o país experimenta um franco processo de desindustrialização, mas foi só na última década que a participação de bens primários voltou a superar a de manufaturados em nossas exportações<sup>29</sup>. Entre janeiro e junho de 2021, mais de 70% do que

---

<sup>26</sup> Art. V do GPA.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump. 2019. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20186-comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>. Acesso em: 15 jul. 2021.

<sup>28</sup> O quadro trazido pelo autor é limitado. Exclui compras dos setores da saúde e educação, e não considera empresas estatais e serviços de utilidade pública, os quais, se incluídos, poderiam revelar uma participação ainda mais modesta. Fonte: Araújo Jr., Ignácio. *Uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*, Texto para Discussão 2463, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, fevereiro de 2019. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2450.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf).

<sup>29</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes**. Estudo especial nº 38/2019. Disponível em:

exportamos para a União Europeia era composto por commodities agrícolas e minerais, e produtos manufaturados de baixo valor agregado (Figura 1), ao passo que 99% de nossas importações do bloco europeu eram constituídos de bens manufaturados, especialmente de produtos de alto perfil tecnológico (Figura 2). A liberalização de nossas compras governamentais tende a congelar ou mesmo aprofundar as diferenças estruturais existentes entre o Brasil e esses países.

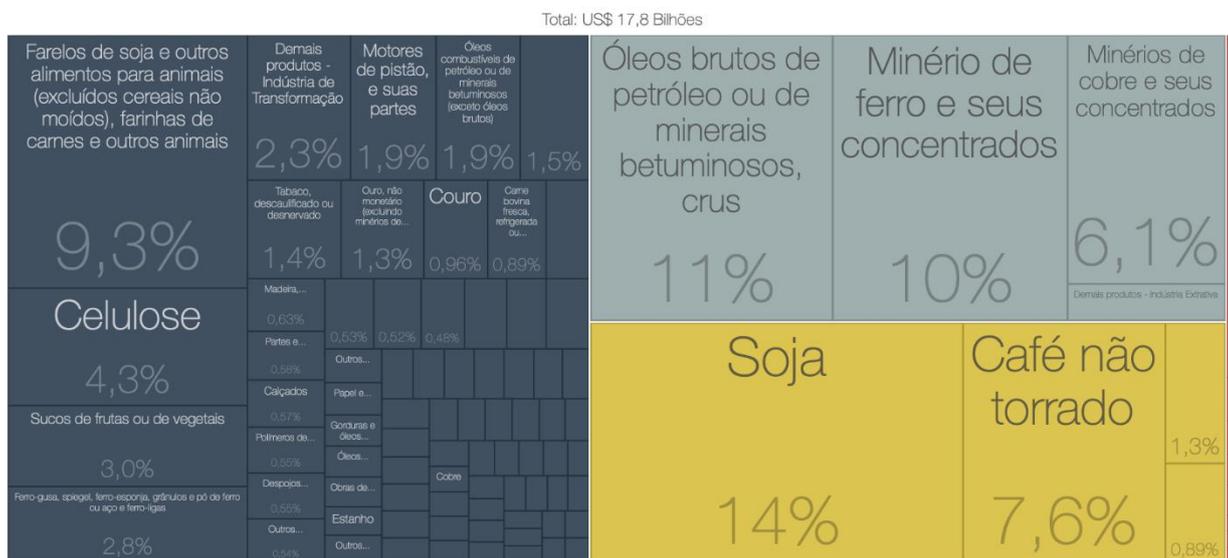


Figura 1. Fonte: ComexVis. Secretaria de Comércio Exterior. Ministério da Economia.

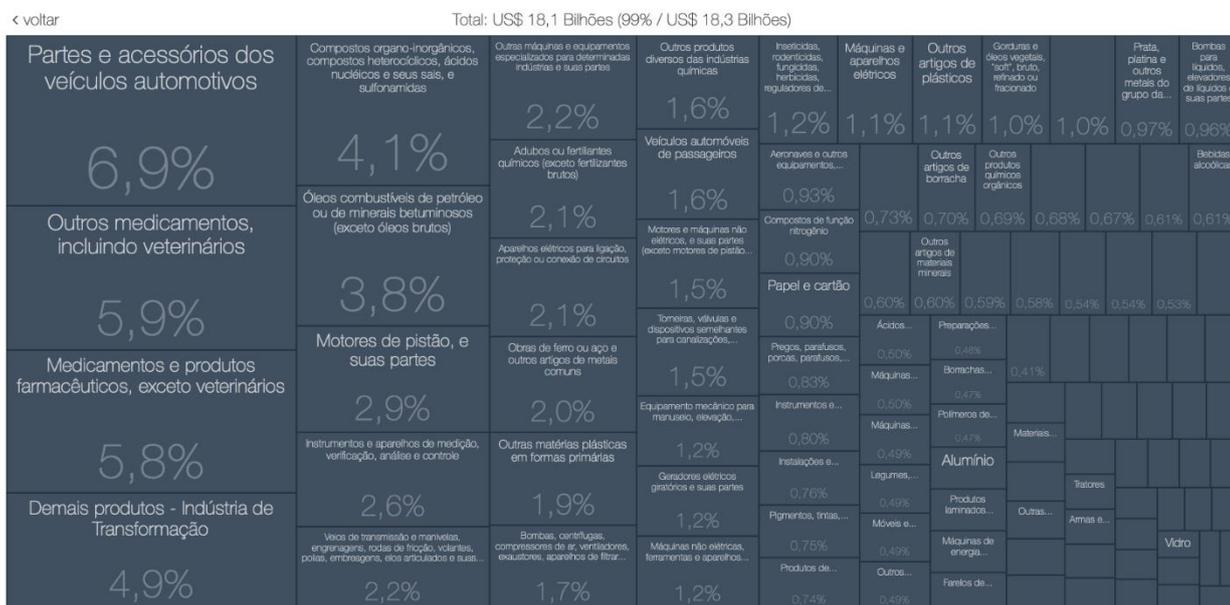


Figura 2. Fonte: ComexVis. Secretaria de Comércio Exterior. Ministério da Economia.

## 5- Exceções à cobertura

[https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao\\_da\\_pauta\\_exportadora\\_brasil\\_eira\\_e\\_seus\\_determinantes.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao_da_pauta_exportadora_brasil_eira_e_seus_determinantes.pdf). Acesso: 08 jul. 2021.

Textos para discussão - Cátedra Celso Furtado – INCT/Colégio Brasileiro de Altos Estudos/CBAE-UFRJ

As regras acerca das exceções à cobertura do GPA e do capítulo de compras públicas do acordo Mercosul-UE estão distribuídas em três blocos distintos. O primeiro conjunto de exceções diz respeito às contratações que, por sua própria natureza, se afastam do espírito desses acordos, ainda que em tese pudessem ser enquadradas na noção de compra pública, como a compra ou arrendamento de terras ou outros imóveis, a contratação de empregados públicos, as compras realizadas em virtude de financiamento ou doação internacional, entre outras<sup>30</sup>.

Os dois acordos também deixam claro que seus dispositivos não devem ser interpretados de maneira a coibir as partes de adotarem medidas necessárias à preservação de seus interesses de segurança na compra de armamentos, munição ou materiais bélicos, ou que digam respeito a compras indispensáveis à defesa e segurança nacional. A mesma ressalva se aplica a compras necessárias à proteção da saúde humana, vegetal e animal<sup>31</sup>. Curiosamente, os EUA pediram ao Brasil que ampliasse a oferta relativa às compras dos ministérios da Defesa e Justiça, além de solicitarem a inclusão das compras da Agência Espacial Brasileira e da Comissão Nacional de Energia Nuclear na proposta de acesso a mercado do GPA<sup>32</sup>.

O terceiro conjunto de exceções é fruto de negociação e está incluído nas notas gerais do já mencionado anexo 7 do Apêndice I. Cada país costuma estabelecer em sua oferta de acesso a mercado uma seção de notas gerais em relação à aplicação do acordo. Entre outras questões, essas notas procuram preservar algumas políticas de apoio ao desenvolvimento e inovação tecnológica, eximir as Partes de indenizações em determinados casos e excluir a aplicação do tratamento nacional a situações que considere afetar seus programas de apoio a pequenas e médias empresas e à agricultura familiar.

Em relação às notas gerais do Brasil ao capítulo de compras governamentais entre Mercosul e União Europeia, destacam-se, entre os aspectos, o fato de o País ter afastado da aplicação do acordo as compras de bens e serviços ao amparo de políticas de segurança alimentar e de apoio à agricultura familiar, e as compras relacionadas a parcerias público-privadas envolvendo produtos e insumos da lista estratégica do Sistema Único de Saúde – SUS. As notas também preveem que a proibição de *offsets* deverá ser cumprida somente a partir do 9º ano de vigência do acordo, nas contratações realizadas pelos ministérios da Defesa, Saúde, Minas e Energia, Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação, e dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Quando a medida de compensação disser respeito a desenvolvimento científico, capacitação tecnológica e licenciamento de tecnologia, a proibição do uso de *offsets* é relaxada por mais tempo, passando a vigor a partir do 16º ano, devendo ser observada nas licitações conduzidas por todos os ministérios já mencionados e pelos ministérios do Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Outra exceção ao princípio da não-discriminação que o Brasil incluiu no

---

<sup>30</sup> Artigo II.3 do GPA e artigo III.2 do capítulo de compras governamentais do acordo MERCOSUL-UE.

<sup>31</sup> Artigo III.1 e 2 do GPA.

<sup>32</sup> MOREIRA, Assis. **EUA pedem para Brasil expandir oferta em compras públicas**. Valor Econômico. Versão online. 31 maio 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/05/31/exclusivo-eua-pedem-para-brasil-expandir-oferta-em-compras-publicas.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2021.

anexo 7 foi o direito de aplicar margens de preferência de preço de até 10% em favor de micro e pequenas empresas.

## 6- A postura de grandes países em desenvolvimento em relação ao GPA

Das três maiores economias latino-americanas (Brasil, México e Argentina), apenas o Brasil está em vias de ingressar no GPA. O México sequer é membro observador. A Argentina, embora tenha esse status desde 1997, continua sem dar sinais de que tomará iniciativa de negociar sua entrada no acordo<sup>33</sup>. O caso brasileiro é intrigante. Até 2016, o país não se dispunha nem mesmo a figurar como observador. Mas em apenas três anos, entre 2017 e 2020, passamos da condição de membro observador a país em processo de acesso.

No BRICS, a posição do Brasil também é singular, na medida em que nenhum dos outros países se mostra inclinado a ingressar no GPA. A Índia é membro observador e a África do Sul está completamente fora do acordo. Os casos de China e Rússia têm algumas particularidades. Diferentemente do que ocorre com os países fundadores da OMC, para os quais o ingresso no GPA é facultativo, os países que pleiteiam a entrada na organização após sua criação precisam negociar os termos de acesso, os quais são consolidados em um protocolo de acesso que contém uma lista de concessões e compromissos específicos para cada país<sup>34</sup>. E é por força dos compromissos incluídos em seus protocolos de acesso que China e Rússia tiveram de iniciar tratativas para ingresso no GPA<sup>35</sup>.

A China, caso mais espetacular de desenvolvimento econômico dos últimos 40 anos, não sujeita suas compras governamentais a acordos internacionais de acesso a mercado. O país se comprometeu a negociar sua acesso ao GPA, mas até agora não apresentou oferta que satisfizesse as partes do acordo. Situação que também se aplica à Rússia. E nada indica que esse quadro tende a mudar no futuro previsível. Em outros foros, a postura da China não é muito diferente. No âmbito da Parceria Econômica Regional Abrangente, assinada em novembro de 2020, compromisso que representa o maior acordo econômico regional do mundo, integrado pelos países da ASEAN, Austrália, China, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul, as regras sobre compras governamentais dizem respeito basicamente à

---

<sup>33</sup> World Trade Organization. **Parties, observers and accessions**. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

<sup>34</sup> Novos membros e o processo de acesso à OMC. In: THORSTENSEN, Vera. **OMC - Organização Mundial do Comércio**: As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações internacionais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. cap. A OMC e os países em desenvolvimento, p. 271-273.

<sup>35</sup> WTO. Report of the Committee on Government Procurement. Genebra, 2019. Disponível em: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/gpaar2\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gpaar2_e.pdf). Acesso em 10 jul. 2021.

transparência nas contratações públicas<sup>36</sup>. Ou seja, trata-se apenas de aceitar compromissos em torno de princípios, e não de liberalizar o acesso ao mercado de compras públicas.

A OMC buscava algo semelhante ao tentar “multilateralizar” compromissos mínimos em compras governamentais no início dos anos 2000, com vistas a diminuir a resistência de países em desenvolvimento em assumir obrigações relativas a esse tema, mas preservando o GPA, que continuaria como acordo plurilateral<sup>37</sup>. A iniciativa, todavia, não prosperou.

A relutância dos países em desenvolvimento a assumir compromissos de acesso a mercado em compras públicas pode ser atribuída, entre outros fatores, a barreiras não-tarifárias. Segundo estudo realizado pela UNCTAD, a principal justificativa para essa posição refratária diz respeito a exigências associadas aos bens e serviços adquiridos por entidades públicas dos países desenvolvidos, cuja natureza dificultam, na prática, a participação de fornecedores de países em desenvolvimento, ao passo que empresas daqueles países estariam muito mais bem posicionadas para aproveitar o mercado de compras públicas das economias em desenvolvimento<sup>38</sup>.

Esta também é a principal fonte de preocupação de parte da comunidade interessada no Brasil. Em documento que reúne contribuições de entidades do setor privado e da sociedade civil a respeito do processo de adesão do Brasil ao GPA, “os respondentes indicaram a existência de barreiras que dificultam ou impedem a sua participação em licitações internacionais”. As principais barreiras identificadas foram, entre outras, as exigências regulatórias e a necessidade de certificações<sup>39</sup>.

## 7- Conclusão

Embora o GPA e o capítulo de compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia prevejam exclusões e a possibilidade de relaxamento provisório do princípio da não-

---

<sup>36</sup> ASEAN. **Summary of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement**. Novembro de 2020, p. 9. Disponível em: <https://asean.org/storage/2020/11/Summary-of-the-RCEP-Agreement.pdf>. Acesso em: 25 jul. 21.

<sup>37</sup> “By 2001, in the Doha Ministerial Declaration, agreement was reached on initiating negotiations concerning a multilateral agreement on transparency in government procurement (the ‘Transparency Agreement’). Such an agreement, if successfully incorporated into the WTO’s Single Undertaking, would require all WTO members to at least abide by basic standards of transparency and competitive tendering procedures in their procurement activities, while not holding them to any national treatment obligation. This would allow them to maintain their domestic preference schemes and other industrial development policies.”

Reich, Arie. *The New Text of the Agreement on Government Procurement: An Analysis and Assessment* (December 2009). *Journal of International Economic Law*, Vol. 12, Issue 4, pp. 989-1022, 2009, disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1528327>. Acesso em 07 jul. 2021.

<sup>38</sup> UNCTAD. *WTO: Government Procurement*. 2003, p. 22. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/edmmisc232add27\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/edmmisc232add27_en.pdf). Acesso em: 05 jul. 2021.

<sup>39</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Comércio Exterior. **Consulta pública: Acordo sobre Contratações Governamentais da Organização Mundial do Comércio: Resumo das Contribuições apresentadas**. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/arquivos/resumo-das-contribuicoes\\_gpa.pdf](https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/arquivos/resumo-das-contribuicoes_gpa.pdf). Acesso em: 13 jul. 2021.

discriminação, sua vigência teria o potencial de comprometer gravemente a capacidade estatal brasileira de definir a direção e as prioridades no uso desse poderoso instrumento.

Desenvolvimento é processo complexo e de longo prazo. Enseja permanentes ajustes de planejamento e coordenação. Flexibilidades transitórias não serão suficientes para alavancar, de maneira sustentada, a renda per capita, o nível de produtividade, o perfil tecnológico e a densidade industrial do Brasil. Tanto mais agora, numa quadra histórica que combina crises múltiplas e urgentes. As mudanças climáticas, a persistência dos efeitos da crise de 2008 e, sobretudo, os desafios eviscerados pela pandemia têm reposicionado o papel do Estado, cuja centralidade volta a se manifestar sem subterfúgios.

O resgate do “America first” ou do “buy American”, longa tradição americana, e o apelo da União Europeia à noção de autonomia estratégica, para justificar a preservação da soberania do bloco na produção de insumos estratégicos, são alguns dos exemplos mais expressivos. Liberdade de troca é importante, mas é fundamental resguardar liberdade de ação. É preciso saber combiná-las, para que a preocupação com a eficiência, com a redução de custos, não comprometa a eficácia, a capacidade de satisfazermos as necessidades estratégicas e os anseios de desenvolvimento do País.

### Referências bibliográficas

#### Documentos oficiais:

ASEAN. *Summary of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement*. Novembro de 2020, p. 9, <https://asean.org/storage/2020/11/Summary-of-the-RCEP-Agreement.pdf>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes*. Estudo especial nº 38/2019, [https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao\\_da\\_pauta\\_exportadora\\_brasileira\\_e\\_seus\\_determinantes.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao_da_pauta_exportadora_brasileira_e_seus_determinantes.pdf).

BRASIL. Lei nº 1.433, de 01 de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 61- F. ed. Brasília, 01 abr. 2021. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>

BRASIL. Ministério da Economia. *Decreto aprimora regras do pregão eletrônico*. 2019, <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/decreto-aprimora-regras-do-pregao-eletronico>.

BRASIL. Ministério da Economia. *Economia simplifica participação estrangeira em licitações públicas nacionais*. Brasília, 2020, <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1246-economia-simplifica-participacao-estrangeira-em-licitacoes-publicas>.

BRASIL. Ministério da Economia. *Decreto aprimora regras do pregão eletrônico*, Brasília, 2019, <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/decreto-aprimora-regras-do-pregao-eletronico>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump*. Brasília, 2019, <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20186-comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Comércio Exterior. *Consulta pública: Acordo sobre Contratações Governamentais da Organização Mundial do Comércio: Resumo das Contribuições apresentadas*. Brasília, 2021, [https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/arquivos/resumo-das-contribuicoes\\_gpa.pdf](https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/arquivos/resumo-das-contribuicoes_gpa.pdf).

BRASIL. Ministério da Economia. *Lista de compromissos do Mercosul em acesso a mercados em contratações governamentais*, 2021, <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/12B-Lista-do-Compromissos-do-MERCOSUL-em-Acesso-a-Mercados-em-Contratacoes-Governamentais.pdf>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Capítulo sobre contratações governamentais do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia*, [http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Compras\\_Governamentais.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Compras_Governamentais.pdf).

UNCTAD. *WTO: Government Procurement*. 2003, p. 22. [https://unctad.org/system/files/official-document/edmmisc232add27\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/edmmisc232add27_en.pdf).

United Nations. Department of Economic and Social Affairs. *World Economic Situation and Prospects*, Nova York, 2020, [www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020\\_Annex.pdf](http://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020_Annex.pdf).

UNITED STATES. White House. *Fact sheet: The American Jobs Plan*, Washington, DC, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>.

World Trade Organization. *Revised Agreement on Government Procurement and WTO related legal instruments*, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf).

World Trade Organization. *Thresholds indicated in Annexes 1, 2 and 3 of Appendix to the revised GPA*, <https://e-gpa.wto.org/en/ThresholdNotification/FrontPage>.

World Trade Organization. *Parties, observers and accessions*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm).

World Trade Organization. *The case for open trade*, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact3\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact3_e.htm)

**Outros:**

Araújo Jr., Ignácio. *Uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*, Texto para Discussão 2463 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, fevereiro de 2019, [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2450.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf).

Reich, Arie. *The New Text of the Agreement on Government Procurement: An Analysis and Assessment (December 2009)*. Journal of International Economic Law, Vol. 12, Issue 4, pp. 989-1022, 2009, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1528327>.

Thorstensen, Vera. *OMC - Organização Mundial do Comércio: As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações internacionais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. cap. A OMC e os países em desenvolvimento, p. 271-273.