

TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Todas as atividades econômicas executadas por governos nacionais, estaduais ou municipais – seja para prover infra-estrutura física, seja para adquirir e manter equipamentos militares de defesa, ou prestar serviços públicos como educação e assistência à saúde – exigem a aquisição de bens e serviços intermediários. Essas compras de bens e serviços por diferentes escalões do governo respondem por 10 a 20 por cento do PIB, o que é uma parcela expressiva das finanças públicas nacionais. Em termos globais, estima-se que as compras não relacionadas com a defesa somem 1,5 trilhão de dólares (Hoekman, 1998). Nos países em desenvolvimento, calcula-se que as compras do setor público respondam por 9 a 13 por cento do PIB (Choi, 1999). A maneira como tais compras são contratadas, portanto, é crucial para a implementação de políticas de desenvolvimento.

AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO

As compras governamentais são isentas das regras básicas de tratamento nacional do artigo III do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt). A idéia de negociar um acordo multilateral para dar transparência a essas compras veio à tona durante os preparativos para a primeira Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), logo após sua criação. Mas há uma percepção difundida de que, inevitavelmente, as negociações sobre a transparência das compras governamentais se estenderão às questões de acesso ao mercado. Aliás, diversos países manifestaram a esperança de que isso ocorra naturalmente, como o passo seguinte às discussões sobre a transparência. Charlene Barshefsky, ex-representante comercial dos Estados Unidos (USTR), afirmou:

Pretende-se que o estudo sobre compras governamentais [feito pelo grupo de trabalho criado em decorrência da primeira Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cingapura em 1996] seja o primeiro passo para um acordo sobre práticas de transparência nas compras governamentais. (...) Essa iniciativa, à medida que continuemos a persistir nela, ajudará a criar condições em que o setor empresarial possa esperar uma participação justa na concorrência por contratos com governos estrangeiros (citado em Khor, 1996, p. 4).

Similarmente, a Comissão Européia, em documento apresentado em Genebra durante o processo preparatório para a primeira Conferência Ministerial da OMC em Cingapura, em 1996, declarou “apoiar integralmente que os ministros tomem decisões (...) conducentes a definir meios e modos (...) de reduzir ou eliminar os efeitos distorcedores do comércio das medidas nacionais sobre compras governamentais de todos os membros da OMC” (citado em Khor, 1996, p. 7).

Porém, qualquer extensão das negociações sobre compras governamentais às questões de acesso ao mercado seria problemática, do ponto de vista do desenvolvimento. A atual pauta de negociações limita-se à transparência, mas existe uma percepção generalizada de que ela será o primeiro passo para “multilateralizar” o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) – isto é, para tornar obrigatória a adesão a ele, em vez de voluntária – como é hoje (ver quadro 15.1). Enquanto a transparência exige apenas que os governos divulguem informações, normas de aquisição e termos contratuais, os defensores de um acordo pretendem usá-lo para tornar os contratos públicos nacionais mais acessíveis a empresas estrangeiras. Um corolário natural do princípio de transparência seria passar para o princípio de tratamento nacional dos fornecedores, independentemente da propriedade, da filiação ou da origem dos produtos ou serviços. Por essas razões, a análise das compras governamentais não pode restringir-se apenas às vantagens e desvantagens da transparência. As implicações dessas negociações, bem como das futuras discussões potenciais sobre o acesso ao mercado, precisam ser avaliadas pelo prisma do desenvolvimento humano.

QUADRO 15.1

As compras governamentais e o regime mundial de comércio: breve histórico

Durante a Rodada Tóquio, negociou-se um código que proporcionava um mecanismo para submeter as compras de órgãos governamentais às disciplinas fundamentais do tratamento nacional e da transparência, e as modificações desse código foram negociadas na Rodada Uruguai. Diferentemente da maioria dos códigos da Rodada Tóquio, o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) manteve-se plurilateral (ou seja, os países não foram obrigados a se tornar signatários). O GPA não foi incorporado ao “entendimento único”, apesar da decisão ministerial de Marrakesh que estabeleceu os procedimentos para adesão ao acordo, e se baseou numa abordagem de “lista positiva”. O GPA tem hoje 27 signatários, mas, não obstante sua abordagem de lista positiva, nenhum destes é um país em desenvolvimento.

Depois da Conferência Ministerial da OMC de 1996, em Cingapura, os países membros da organização identificaram a transparência nas compras governamentais como uma das quatro áreas que demandavam estudos mais aprofundados, antes que se pudesse decidir se elas deveriam

(continua)

(continuação)

ser objeto de negociações multilaterais de comércio. Constituiu-se um grupo de trabalho para se encarregar de tarefas “analíticas e exploratórias”. Não caberia ao grupo negociar novas regras ou compromissos, mas apenas examinar a transparência nas compras governamentais (e não o tratamento nacional).

Entretanto, continuou ambígua a maneira pela qual a transparência deveria ser definida. O GPA utiliza uma definição ampla de transparência, que abrange especificações técnicas (art. VI), procedimentos de licitação (art. VII), qualificação dos fornecedores (art. VIII), convites para apresentação de propostas (art. IX), procedimentos de seleção (art. X), prazos (art. XI), exigências de documentação (art. XV) e divulgação dos resultados e das razões por que os licitantes não obtiveram êxito (art. XVIII). Todas essas normas aplicam-se somente a compras acima de certo valor.

Muitas economias industrializadas, como o Canadá, o Japão, os Estados Unidos e a União Européia, estavam ansiosas por dar início às negociações de um novo acordo sobre compras governamentais, a despeito da resistência permanente dos países em desenvolvimento. Essas tensões vieram à tona na Conferência Ministerial da OMC de 2001, em Doha. Assim, o parágrafo 26 da declaração ministerial de Doha foi redigido para dirimir dúvidas sobre a pauta referente às compras governamentais, deixando claro que:

- As negociações só teriam início, depois da quinta Conferência Ministerial de 2003, se houvesse um consenso explícito nessa reunião sobre as modalidades de negociação.¹
- As negociações se limitariam à transparência e não incluiriam questões de acesso ao mercado.
- Um acordo multilateral sobre transparência nas compras governamentais levaria a uma exigência de assistência técnica e fomento à capacitação nos países mais pobres.

Fontes: OMC, 2001; Srivastava, 1999.

O DILEMA DO DESENVOLVIMENTO

A transparência traz vários benefícios importantes para o desenvolvimento e a democracia. Primeiro: pode promover o bem-estar. Os procedimentos claros e justos nas compras governamentais aumentam sua eficiência, liberando recursos escassos para a execução de outros programas públicos. Srivastava (1999) estima que a economia potencial nas compras governamentais da Índia chegaria a 7,8 bilhões de dólares por ano. Segundo: a transparência e a clareza nos processos de aquisições públicas podem reprimir a corrupção desenfreada e reduzir as oportunidades de prática disfarçada de nepotismo e busca de rendimentos (*rent-seeking*), novamente poupando recursos públicos e melhorando a qualidade de sua alocação. Terceiro: o GPA permite, em princípio, que os países se beneficiem de oportunidades de

1. Não houve consenso na Conferência de Cancún (NTR).

exportação oferecidas pelas compras governamentais de outros membros signatários.² Por último, a transparência é uma das pedras angulares da boa governança, pois aprimora a prestação de contas e introduz verificações e balanços nas atividades cotidianas dos governos.

No entanto, o modo como se define a transparência é importante. Ela trará os benefícios citados desde que seu âmbito se restrinja à disponibilização de informações sobre regras e procedimentos, em vez de se estender à harmonização ou à revisão das práticas adotadas nas compras governamentais. Se a transparência tiver uma definição muito ampla, entretanto, poderá restringir a margem de manobra para a adoção das políticas internas e levar a custos logísticos e administrativos mais altos.

A possível extensão de um acordo sobre compras governamentais a questões de acesso ao mercado tem implicações mais ambíguas para o desenvolvimento.

A margem de manobra para a adoção de políticas no contexto das pequenas e médias empresas

Por aumentar as restrições aos governos na formulação de suas políticas, a adesão a um novo acordo sobre compras governamentais pode limitar as opções do governo quanto a medidas destinadas a fomentar e apoiar as pequenas e média empresas, tornando mais difícil otimizar a implementação da política de desenvolvimento.

O argumento mais forte apresentado por vários países contra o princípio do tratamento nacional é a necessidade de proteger da concorrência suas indústrias de pequena escala. Muitas vezes, as razões para proteger essas indústrias transcendem a lógica econômica e abarcam considerações de equidade, coesão social, emprego e outras considerações políticas. As pequenas indústrias artesanais e as organizações de indígenas e mulheres são freqüentemente protegidas da concorrência, pois considera-se que enfrentam condições desvantajosas e que, por isso mesmo, necessitam de apoio e cuidados desde cedo para crescer e prosperar.

É freqüente solicitar-se aos órgãos governamentais que ofereçam condições preferenciais de preços e de compras a essas empresas, para lhes dar um mercado assegurado. A expectativa é que essas indústrias protegidas gerem emprego e impulsionem inovações locais. Na Índia, por exemplo, as regras de compras governamentais que estipulam que certos produtos devem ser adquiridos exclusivamente do setor de pequenas empresas, mesmo que os preços cobrados sejam até 15 por cento mais altos que os oferecidos pelos concorrentes mais próximos,

2. No entanto, mesmo nos países da União Européia, que compõem um bloco regional de mercados com políticas e procedimentos harmonizados, os fornecedores estrangeiros raramente obtêm contratos públicos. O livro verde da Comissão Econômica sobre compras governamentais, publicado em 1996, relatou que, entre todas as transações elegíveis, apenas 3 por cento dos resultados foram favoráveis a empresas instaladas fora do país comprador (CE, 2002, conforme citação em ITC, 2002).

têm a clara intenção de promover os artesãos e as pequenas empresas (Srivastava, 1999). Estas últimas também costumam ficar isentas do pagamento de taxas de licitação e beneficiar-se de outras concessões.

Assim, o mercado de compras governamentais pode proporcionar às pequenas empresas uma base segura para o lançamento de seus produtos. E, durante as fases de declínio da atividade econômica, os governos que optam por pacotes de incentivos fiscais podem usar as compras feitas junto a pequenas e médias empresas para gerar empregos e estimular a recuperação econômica.

Custos de implementação

A implementação do GPA, ou de sua variante futura, implicará custos significativos, associados à passagem de um regime de contratação de compras governamentais para outro. Também haverá custos substanciais ligados à harmonização desses regimes de compras com sistemas do governo federal, especialmente se as regras abrangerem não apenas o governo central, mas também os governos estaduais e municipais e órgãos estatais de compras. Choi (1999) afirma que os custos econômicos imediatos da adesão a um acordo sobre compras governamentais podem ser uma menor oferta interna, aumento do desemprego e maior ônus burocrático – este decorrente da necessidade de cumprir diretrizes minuciosas sobre a transparência e as compras públicas e de atender às exigências de apresentação de relatórios. Dadas as prioridades concorrentes em matéria de desenvolvimento e os recursos limitados, essas medidas podem ter custos de oportunidade substanciais para os países em desenvolvimento.

ORIENTAÇÃO PARA O FUTURO

É provável que a transparência nos procedimentos das compras governamentais promova a eficiência, a clareza e a facilitação da oferta de bens e serviços a serem usados pelo governo. Mas inserir tais compras governamentais no âmbito da OMC implicaria uma transição para a abertura desse setor à concorrência internacional. Assim, antes de concordarem em negociar um acordo multilateral que vá além da transparência, ou de negociarem sua adesão ao GPA, os países em desenvolvimento precisam avaliar cuidadosamente as implicações desse gesto para o desenvolvimento humano – para o emprego, a distribuição da renda e o crescimento e sustentabilidade da indústria de pequeno porte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CCI (Centro de Comércio Internacional). **Improving SME access to public procurement**. Geneva, Switzerland, 2000.

_____. Apresentação do Centro de Comércio Internacional na Reunião de Secretarias sobre Cooperação Técnica e Capacitação Relacionada com a Transparência na Contratação Pública, patrocinada pela Organização Mundial do Comércio e realizada na sede do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, DC, Estados Unidos da América do Norte, 7 e 28 mar. 2002.

CE (Comissão Européia). **Green paper on public procurement**. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/green/index.htm>, 1996.

CHOI, I. **Long and winding road to the government procurement agreement: Korea's accession experience**. Trabalho apresentado no Foro de Política Comercial do Banco Mundial e do Conselho de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico, Manilha, Filipinas, 19 e 20 jul. 1999.

DAS, B. L. **The new WTO work program**. Penang, Malásia: Third World Network, 2002.

HOEKMAN, B. Using international institutions to improve public procurement. **World Bank Research Observer**, v. 13, n. 2, p. 249–269. 1998.

KHOR, Martin. **Government procurement: the real aim of the majors**. Penang, Malasia: Third World Network, 1996.

_____. **The WTO, Post-Doha agenda and the future of the trade system: a development perspective**. Xangai, 10 mai. 2002. Trabalho apresentado na reunião anual do Banco Asiático de Desenvolvimento.

SRIVASTAVA, V. **India's accession to the GPA: identifying costs and benefits**. 20 e 21 dez. Nova Dheli, Índia, 1999. Trabalho apresentado no Seminário do Sul da Ásia do Banco Mundial, do Conselho Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada e da Organização Mundial de Comércio.

WITTIG, W. **Public procurement and the development agenda**. Geneva, Switzerland: Centro de Comércio Internacional, 2002.

OMC (Organização Mundial do Comércio). **Quarta Declaração Ministerial de Doha**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm#dohadeclaration>, 2001.

_____. Presentation on procurement at the Inter-Secretariat meeting on Technical Cooperation and Capacity Building Relating to Transparency in Government Procurement sponsored by the World Trade Organization, held at Inter-American Development Bank Headquarters, Washington, DC, 27-28 Mar. 2002.