

## O MERCOSUL ANTE OS MEGA-ACORDOS REGIONAIS: COMPRAS GOVERNAMENTAIS

**Marina Amaral Egydio de Carvalho**

Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutora em direito internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). *E-mail:* marina@marinaegydio.com.br.

**Marcus Maurer de Salles**

Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea; e doutor em direito. *E-mail:* mmsalles79@gmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3006-port>

O objetivo do trabalho foi identificar, sistematizar e analisar comparativamente os textos que compõem: i) os capítulos sobre compras públicas de cada um dos mega-acordos, quando presentes; ii) o marco normativo existente no Mercado Comum do Sul (Mercosul); e iii) os capítulos sobre compras públicas dos acordos recentes celebrados pelo Mercosul com terceiros, quando presentes, cotejando com as regras presentes no Acordo de Compras Governamentais (Agreement on Government Procurement – GPA) da Organização Mundial do Comércio (OMC) e com a taxonomia da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE) das medidas sobre compras públicas que afetam o comércio.

Entre os mega-acordos contemporâneos, o Acordo Abrangente e Progressivo para Parceria Transpácífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) têm capítulo específico sobre compras públicas. A Área de Livre Comércio Continental Africana (African Continental Free Trade Area – AfCFTA) não prevê regulamentação específica sobre a matéria. O Mercosul possui um acordo intrabloco que versa sobre o tema, assinado em 2017, ainda não vigente, aguardando promulgação pelo Presidente da República do Brasil. Dos acordos

comerciais recentemente celebrados pelo Mercosul, o que foi celebrado com o Chile, o acordo com a União Europeia e o European Free Trade Association (EFTA) previram capítulo específico de compras públicas. Os textos atualmente disponíveis (em dezembro de 2023) e analisados neste trabalho foram o do Chile e o da União Europeia.

O CPTPP é o acordo mais específico em matéria regulatória na área de compras governamentais. Isso significa dizer que, para alguns dos membros do CPTPP, também membros do GPA da OMC, a regulação plurilateral da OMC já não é a regulação mais avançada e tampouco a mais detalhada nos temas relacionados a compras públicas. Em contrapartida, nota-se que os compromissos não são simétricos, ou seja, países desenvolvidos, como Canadá e Japão, têm níveis de abertura significativamente distintos dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento.

A RCEP, por sua vez, traz previsões principiológicas sem cunho obrigacional para as partes, que envida esforços para reformar o sistema atual e compromete-se a negociar reformas no futuro.

Verifica-se uma tendência no âmbito do Mercosul de regulamentar compras públicas, tanto intra quanto extrabloco, sem adotar

modelos fechados, utilizando esquemas normativos que têm conexão com o GPA, por exemplo, mas não se iguala a ele ou a outros modelos regulatórios, como o CPTPP ou a RCEP. Todos os acordos analisados, com exceção da RCEP, alçam o capítulo de compras públicas aos regimes de solução de controvérsias específico de cada acordo.

Notam-se nos acordos firmados pelo Brasil importantes cuidado e valorização de pequenas e médias empresas (PMEs) e da sua participação em certames licitatórios. Chama a atenção a estrutura concebida no protocolo do Mercosul para possibilitar participação de PMEs em licitações do bloco, algo a se acompanhar no processo de implementação. Já o capítulo do acordo com o Chile está “vivo” na medida em que suas obrigações devem ser cotejadas com novos acordos celebrados pelas partes e que tragam novas obrigações distintas das ali previstas. Há possibilidade de inserção de especificações técnicas em certames licitatórios que protejam o meio ambiente ou recursos naturais, algo que deve se tornar mais comum em capítulos de compras governamentais.

Em futuros acordos a serem negociados, merecem destaque os dispositivos adotados pela União Europeia que privilegiam a informatização e a sistematização das informações, a consideração de padrões internacionais e o uso de equivalência regulatória, bem como a possibilidade de especificações técnicas em matéria ambiental. O acordo com a União Europeia traz limitações relevantes para a participação de fornecedores europeus no que se refere aos valores mínimos pactuados pelo lado brasileiro, estando tanto o protocolo do Mercosul como o acordo com Chile com maiores oportunidades e participação estrangeira nos certames licitatórios brasileiros. Outra proteção à indústria brasileira diz respeito à possibilidade de compensação para beneficiar fornecedores locais em ministérios

sensíveis, como educação e meio ambiente, algo que se destaca e que tem função protetiva para a indústria local. As restrições para fornecedores europeus também são identificadas na lista específica de bens, excetuados de cobertura do acordo; e, no tema de serviços, o compromisso brasileiro é bem mais restrito que os demais acordos celebrados pelo Mercosul. Um desafio inédito do lado brasileiro no nível subnacional é o engajamento de compromissos para entidades subnacionais que totalizem no mínimo 65% do produto interno bruto (PIB) nacional do Brasil.

Todos os acordos que abordam questões sobre compras públicas oferecem espaço para manter compensações negociadas ou esquemas locais de preferência de preços, bem como reservas decorrentes de política industrial nacional ou outras considerações sociopolíticas ou econômicas. A partir dos textos analisados, a afirmação de que reformas no sistema de compras públicas nacional com abandono das políticas industriais nacionais seriam uma consequência dos acordos comerciais internacionais não se apresenta como realidade. Essa tensão entre fronteiras abertas e objetivos de política industrial parece ser mais aparente do que real.

Ao estabelecer uma abordagem estruturada e padronizada para identificar medidas de compras governamentais que afetam o comércio nos países, a taxonomia da OCDE pode ser utilizada para fornecer uma imagem da abertura dos setores dos países, revelando informações úteis para efeitos de negociação de acordos comerciais ou de adesão ao GPA da OMC. A taxonomia também pode ajudar a fazer um balanço do sistema de compras de um país, o que, por sua vez, pode ajudar a mapear as reformas necessárias e a promover o aumento da transparência em relação a outros países, partes interessadas ou fornecedores que procuram informações. Ao avaliar o âmbito de cobertura do Brasil, seus parceiros do Mercosul e suas contrapartes em acordos de

livre comércio, é fundamental observar o âmbito de cobertura comprometido no âmbito do GPA, para verificar se ficam aquém ou além do que foi acordado no âmbito plurilateral.

Os acordos de livre comércio (ALCs) e o GPA da OMC permitem exceções setoriais permanentes e temporárias à liberalização. Notam-se reservas importantes feitas pelo Brasil em todos os acordos celebrados, inclusive em áreas sensíveis como saúde, educação, proteção de dados pessoais, PMEs e transferência de tecnologia. Verificam-se, portanto, possibilidades de manutenção e construção de políticas industriais sem abranger exclusões e exceções nos acordos, mas oportunizando crescimento de acesso a bens e serviços.

As possíveis recomendações identificadas neste estudo são descritas a seguir.

- 1) Investigar e identificar fatores que desencorajam as empresas a licitar contratos em suas jurisdições.
- 2) Rever as justificativas existentes para as regras nacionais de compras públicas, analisando abordagens políticas alternativas (e *trade-offs* e externalidades relacionadas), com maior ou menor grau de acesso ao mercado.
- 3) Avaliar os custos e benefícios existentes para empresas selecionadas em comparação com as oportunidades para exportadores nacionais e empresas estrangeiras, subsidiárias e importadores.
- 4) Explorar maneiras pelas quais as abordagens à contratação pública nos ALCs podem ser úteis para promover estratégias nacionais de desenvolvimento, comércio e crescimento, com particular atenção em:

- a) explorar oportunidades para atualizar as instituições e práticas nacionais de compras; e
  - b) aprofundar a integração da cadeia de abastecimento e da rede de produção (por meio, por exemplo, de assistência técnica direcionada e desenvolvimento de capacidades em colaboração com parceiros do ALC).
- 5) Avaliar os impactos de mercado de curto e longo prazo e a sequência incremental de reformas comerciais e de compras para otimizar as escolhas políticas nacionais.
  - 6) Comparar o desempenho dos contratos públicos nacionais com as normas e boas práticas contidas na United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), no GPA e em outros acordos regionais e internacionais, a exemplo do CPTPP.
  - 7) Aplicar a taxonomia da OCDE sobre a legislação nacional vigente e sobre a legislação do parceiro comercial objeto de negociação para possível ALC, como ferramenta de técnica negociadora e auxílio nas possíveis trocas comerciais.

Os governos precisam pensar estrategicamente sobre como explorar a liberalização comercial na concepção de seus regimes de contratos públicos. Isso não significa que todos os regimes de compras estatais devem ser reformados igualmente. As escolhas devem levar em conta várias opções criadas a partir do aprofundamento da liberalização comercial, que melhore as condições das compras governamentais, estimule a industrialização e considere a indústria local, mas com a simultânea consideração de resultados que minimizem ou eliminem tarifas e demais restrições ao comércio.

Inegavelmente, muitas dessas opções intensificam a competição por contratos estatais. Essa competição exerce pressão sobre os preços dos fornecedores e, naturalmente, alguns deles podem perder contratos estatais. Por isso, é fundamental pesar todas as consequências de uma mudança de política. A rivalidade intensificada também força todas as empresas – nacionais e estrangeiras – a buscarem cortes de custos, aumento da produtividade e melhora da sua oferta de bens e serviços, beneficiando todos os compradores estatais e a sociedade, que depende de bens e serviços prestados pelo Estado. Os decisores políticos devem considerar o impacto em todos os aspectos relevantes.