

Liberalização das compras governamentais no âmbito do acordo Mercosul-UE: enfraquecimento de instrumento de política pública e de ferramenta para promoção de equidade de gênero

Marta Castilho (IE-UFRJ)
Kethelyn Ferreira (PPGE-IE-UFRJ)
Versão 10/08/2023

- ***As compras públicas ou governamentais são um instrumento potente de políticas públicas que permitem os governos direcionar seus recursos de acordo com objetivos estratégicos voltados para o desenvolvimento social, econômico, tecnológico e/ou ambiental.***

As compras públicas ou governamentais são um instrumento potente de políticas públicas, ao permitir que o governo direcione seus recursos de acordo com objetivos estratégicos. Estes objetivos estratégicos podem dizer respeito a incentivos a determinados setores, empresas ou regiões, objetivos de saúde pública ou de segurança alimentar, estímulo à inovação tecnológica, entre outros objetivos.

As aquisições de alimentos junto à agricultura familiar para merenda escolar são um bom exemplo do uso dos recursos públicos com múltiplos objetivos estratégicos: assegurar renda para as/os pequenas/os agricultoras/es, enquanto garante alimentos saudáveis para as/os estudantes. No caso das compras do Sistema Único de Saúde (SUS), o volume de compras públicas por vezes viabiliza a produção de determinados produtos ao mesmo tempo que garante o fornecimento de medicamentos para a população.ⁱ Além disso, o governo pode usar seu poder de compra para incentivar o desenvolvimento de determinados produtos. Neste sentido, a encomenda de um protótipo de um avião de carga feito pela Força Aérea Brasileira à Embraerⁱⁱ ilustra o objetivo de estímulo à inovação tecnológica ao garantir o financiamento de um projeto caro e que pode ter externalidades positivas para outros setores da economia. Este instrumento também tem se mostrado bastante importante para o incentivo ao desenvolvimento tecnológico em diversos países, já tendo sido usado em diferentes momentos e formas no Brasil.ⁱⁱⁱ

- ***Este é um instrumento usado amplamente por países desenvolvidos, como é o exemplo das compras do Pentágono (EUA) ou as compras governamentais dos países europeus. Em média, para os países da OCDE, tais compras representam entre 13% e 14% do PIB (OCDE, 2023).***^{iv}

Este é um instrumento usado amplamente por países desenvolvidos. O caso mais paradigmático é o caso das aquisições feitas pelo Pentágono (exército norte-americano), que tem um orçamento elevado e que é responsável tanto pela encomenda de novos produtos – este foi o caso dos computadores pessoais (PC's) no passado – quanto pela aquisição de bens que viabilizam economicamente empresas, setores e regiões específicas. Esse caso é especialmente interessante pois a atuação do Pentágono contrasta com o discurso normalmente liberal do governo dos EUA que por muito tempo negou usar tal instrumento e que refutava o uso de políticas industriais. Atualmente, o governo norte-americano está prevendo gastar cerca de US\$ 2 trilhões dentro do *American Jobs Plan*, com dois objetivos centrais: criar empregos bem remunerados e desenvolver “tecnologias verdes”, incentivando o desenvolvimento de tecnologias com baixo uso de carbono e dando prioridades a empresas nacionais. De acordo com Costa (2021), o diretor do Conselho Nacional de Economia dos EUA chamou atenção para o fato de que as contratações públicas possibilitarão ao governo coordenar “um novo ciclo de progresso tecnológico”, além de “criar e consolidar novos mercados”.

Ribeiro et al (2018) estimam os valores das compras públicas gastos pelos governos nacional e sub-nacionais (estados e municípios), além das empresas públicas, no Brasil. Em 2012, esse valor correspondia a 14,5% do PIB, sendo 8,7% de responsabilidade do governo federal (empresas públicas incluídas). O percentual observado para o Brasil no período 2006-2012 era comparável à média dos países da OCDE, que era de cerca de 12% do

PIB. No levantamento mais recente da OCDE (2023), as compras públicas^v do Brasil eram bem inferiores ao do bloco (7,5% contra 13,5% do PIB).

- ***O marco legal das compras governamentais brasileiras não discrimina entre empresas nacionais e estrangeiras, porém, prevê dois instrumentos de estímulo ao desenvolvimento: a concessão de margem de preferência e o uso das medidas de compensação ou offsets.***

As compras governamentais são regidas por um conjunto de normas que regulam a aquisição de bens e a contratação de serviços e de obras para fins públicos. O marco legal das compras públicas brasileiras compreende diversas leis referentes a licitações e contratações, além daquelas referentes à inovação e às atividades de Ciência e Tecnologia (C&T).^{vi} Este marco foi alterado recentemente nos governos Temer e Bolsonaro, e, apesar da orientação liberal e do alinhamento destes governos com a OCDE, tais leis contribuíram para o “entendimento e utilização de compras públicas inovadoras como um instrumento de apoio à inovação” de acordo com a avaliação de Souza e Ribeiro (2023).

Embora a legislação brasileira não discrimine entre empresas nacionais e estrangeiras e a participação dos estrangeiros tenha sido facilitada devido à possibilidade de empresas sem sede no Brasil participarem das compras (pregões) eletrônicas^{vii}, a legislação brasileira prevê dois instrumentos de estímulo ao desenvolvimento – a concessão de margem de preferência e o uso das medidas de compensação ou *offsets*. A margem de preferência nos preços pode ser de até 20% para as empresas nacionais, com base em fundamentação feita pelos entes públicos e podem se basear em argumentos acerca do grau de desenvolvimento e de inovação tecnológica realizado no país. Já as medidas de compensação permitem que sejam estabelecidas condicionalidades comerciais, industriais ou tecnológicas para as firmas contratadas, que podem tomar forma de exigências de conteúdo local, de transferência de tecnologia ou ainda requisitos de investimento. Existem exemplos do uso destes mecanismos na área militar, como a transferência de tecnologia prevista no contrato de aquisição pelo Brasil dos caças fabricados pela empresa sueca SAAB^{viii} mas também de mecanismos similares nas Política de Desenvolvimento Produtivo na área de saúde, na qual condiciona-se a venda de medicamentos por laboratórios estrangeiros para o SUS à transferência de tecnologia para a produção autóctone destes mesmos medicamentos^{ix}.

- ***O capítulo de compras governamentais do acordo Mercosul-União Europeia prevê acesso recíproco às licitações públicas com cláusulas para garantia de tratamento isonômico das empresas dos dois blocos, o que desconsidera as assimetrias de competitividade e de tamanho das empresas. As exceções têm prazo para serem extintas, restando apenas aquelas referentes às Pequenas e médias empresas (PME), no limite de 10% para as margens de preferência.***

O acordo Mercosul-União Europeia tem um capítulo relativo às compras públicas, que prevê acesso recíproco às licitações públicas com cláusulas para garantia de tratamento isonômico das empresas dos dois blocos. Isso, por si, já consiste em um problema dadas as assimetrias de competitividade e de tamanho das empresas dos dois blocos. O nível de competitividade, o tamanho e o perfil da indústria do Mercosul são por demais díspares daqueles dos países europeus para se beneficiar da participação nas compras dos governos europeus.^x

Além disso, o acordo assinado em 2019 acaba, após certo período, com a possibilidade de uso de margens de preferência previsto na atual lei das licitações, conforme comentado acima.^{xi} São mantidas apenas as exceções para PMEs, com margens de até 10%. O acordo também não permite a imposição de medidas de compensação ou *offsets*. Ou seja, retira os mecanismos de uso discricionário das compras públicas para incentivo a setores, regiões ou empresas.

As disparidades entre as nações e sua diversidade devem ser levadas em consideração ao formular regras comuns para compras públicas, e é essencial adotar políticas proativas para salvaguardar e fortalecer as

atividades locais. Deve-se reconhecer que a normatização das regras pode trazer consequências econômicas diversas, sendo necessário considerar também os resultados socioeconômicos (Kirton, 2013).

- ***Os patamares dos valores a partir dos quais aplicam-se as regras do acordo são relativamente baixas, e hoje mais de 90% das licitações e mais de 50% das obras efetuadas no Brasil entre 2012 e 2018 poderiam ser contempladas (dados do MGI).***

O acordo prevê valores mínimos a partir dos quais são válidas as regras do acordo de compras governamentais. Não obstante, avaliação recente do Ministério da Gestão e Inovação no Setor Público (MGI) mostra que as compras e obras acima destes patamares corresponderiam a mais de 90% das licitações efetuadas no Brasil entre 2012 e 2018 e a mais de 50% das obras efetuadas no mesmo período. Ou seja, o limite em termos de valores, no caso brasileiro, é bastante abrangente.

O acordo também define quais são as entidades nacionais, subnacionais e outras (como empresas públicas), assim como quais são os bens, serviços e obras públicas que serão contemplados pelas regras do acordo. Por ora, apenas entidades do governo central estão incluídas, no entanto, está prevista a realização de proposta para inclusão das entidades sub-nacionais brasileiras em até dois anos após a implementação do acordo.

A lista de bens liberalizado é do tipo negativa (são listados os bens que não são cobertos pelo acordo), enquanto a lista de serviços e obras públicas é do tipo positiva. Segundo Costa (2021), isso torna o primeiro mais permissivo que o segundo. Ele, porém, ainda chama atenção para o fato de que está incluído um dispositivo que prevê “negociações futuras para expansão de sua cobertura (*built-in agenda*)”, o que segundo ele é uma sinalização de que a liberalização deverá se ampliar ou ao menos haverá pressão para tal.

- ***O capítulo relativo às compras públicas do acordo Mercosul-União Europeia, na versão que foi assinada em 2019, limita a capacidade do Estado brasileiro de fazer política, com impactos imediatos e de longo prazo e retira dos governos do Mercosul a possibilidade de direcionamento de seus recursos para seus objetivos voltados para o desenvolvimento social, econômico ou tecnológico.***

A limitação no uso das compras governamentais como instrumento de política pública limita a capacidade do Estado de induzir as atividades segundo seus objetivos estratégicos. Para além do fato de que este instrumento é utilizado amplamente pelos países desenvolvidos, ele consiste em uma ferramenta legítima de política agindo pela ótica da demanda e que permite buscar alcançar diversos objetivos simultaneamente. O caso da Política de Desenvolvimento Produtivo da área da saúde é um bom exemplo: busca atender objetivos sanitários, industriais e sociais, ao promover a dinamização de um setor produtivo que gera renda e empregos de qualidade e atende a requisitos de bem-estar da população em termos de saúde.

O capítulo relativo às compras públicas do acordo Mercosul-União Europeia, na versão que foi assinada em 2019, limita a capacidade do Estado brasileiro de fazer política, com impactos imediatos e de longo prazo. No curto prazo, devido à assimetria das empresas do Mercosul e da UE, diminui o mercado para as empresas do Cone Sul nas licitações da região e provavelmente não gera nenhum mercado na Europa para as empresas provenientes do Brasil e seus parceiros. No longo prazo, impede que o Estado use este instrumento como forma de promover determinadas atividades, empresas ou regiões, ao amputar do governo a possibilidade de direcionamento de seus recursos para seus objetivos voltados para o desenvolvimento social, econômico ou tecnológico.

- ***As políticas de compras governamentais podem contribuir para a redução das desigualdades de gênero e de raça, seja pelo uso de seu poder de compra, seja pelo estabelecimento de padrões socialmente mais responsáveis.***

As compras públicas são importantes para o desenvolvimento socioeconômico dos países, com potencial de atingir *toda* a população, independente de raça, gênero, classe ou outras características. Porém, como sabe-

se a economia e as políticas públicas não são neutras do ponto de vista de gênero e de raça, o olhar sobre as compras governamentais, assim como sobre as demais políticas públicas, deve levar em conta os efeitos diferenciados de suas ações sobre os diversos grupos sociais e considerar tais efeitos nas formulações e desenhos de medidas.

A busca por uma maior equidade de gênero pode estar presente nas compras públicas direta e indiretamente. De forma direta, ela pode estar presente de duas formas:

- 1) A própria aquisição de bens e contratação de serviços e obras é um instrumento relevante para o fortalecimento de um sistema de cuidados. A implementação de uma política nacional de cuidados, que tem um grande potencial de reduzir as desigualdades de gênero – além das sociais e de raça – requer investimentos em creches, em restaurantes populares, em espaços e equipamentos que apoiem o cuidado das pessoas e/ou prestem serviços comunitários, assim como a contratação de obras e serviços. Tais investimentos podem não somente estar voltados para a atenuação das desigualdades de gênero, ao prestar atendimento a pessoas cujos cuidados normalmente estão a cargo das mulheres^{xii}, como também podem privilegiar a contratação de mulheres ou de empresas que contribuam para uma maior equidade de gênero. Com respeito à contratação das empresas, pode-se privilegiar empresas lideradas por mulheres no acesso às compras públicas.^{xiii}
- 2) Estipular nas compras públicas quantitativos de trabalhadoras ou a adoção de determinadas práticas que melhorem as condições de trabalho. Também pode-se estipular qualificações e remunerações mínimas, além de condições de trabalho melhores e similares às dos homens.

Para além dos efeitos diretos sobre a atuação dos fornecedores do Estado em termos de emprego e de condições de trabalho, estas ações podem produzir efeitos indiretos, tal como, a indução a outras empresas, potenciais fornecedoras do Estado, a adotarem práticas de negócios “socialmente responsáveis” que aumentem suas chances em licitações e contratações públicas.

No caso do Brasil, desde 2010, a legislação brasileira prevê a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como um dos objetivos das licitações e compras públicas (Lei n^o 12.349), o que permite considerar nas aquisições e contratações critérios sociais e ambientais. Ou seja, a exemplo do que já foi mencionado para outros casos como os objetivos de segurança alimentar ou de desenvolvimento tecnológico, as compras públicas podem incluir critérios diferentes dos critérios de menor preço, buscando atingir outros objetivos estratégicos – neste caso, de promoção da equidade de gênero.^{xiv}

- ***A oferta de compras públicas do acordo Mercosul-UE é tão liberalizante quanto a oferta feita no Acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2020 (retirada recentemente pelo governo Lula) e priva o país da possibilidade de usar este instrumento em acordos regionais ou bilaterais, notadamente no Mercosul.***

Por fim, vale dizer que o acordo Mercosul-UE representou uma mudança de postura do governo brasileiro em relação aos compromissos internacionais assumidos nesta área. O acordo é quase idêntico ao do Acordo de Compras Públicas da OMC (GPA, sigla em inglês), para o qual o Brasil apresentou oferta de liberalização em 2020, durante o governo Bolsonaro. Costa (2021) assinala que a oferta do Brasil para o GPA destoava da postura de outros países em desenvolvimento, tais como Argentina e China, que não fizeram oferta, e México e Índia, que são apenas membros observadores do Acordo. Em maio último (30/05/2023), o governo brasileiro retirou a oferta junto à OMC, em decorrência da avaliação de que os compromissos liberalizantes limitariam a execução de políticas públicas e comprometeriam o uso deste instrumento “de indução do desenvolvimento econômico e social do país, em particular a políticas públicas de saúde e ao fomento à tecnologia e à inovação”^{xv}. Além de excessivamente liberalizantes, os acordos de compras públicas da OMC e do Mercosul-UE retiram a possibilidade de o país usar este instrumento em acordos bilaterais ou regionais, como, por exemplo, forma de aprofundar a integração no Mercosul.

Referências

- Codeço, R. (2022) É hora de o Brasil liberalizar suas compras governamentais? Texto para Discussão, Cátedra Celso Furtado – CBAE/UFRJ, Rio de Janeiro
- Costa, G. (2021) É hora de o Brasil liberalizar suas compras governamentais? Texto para Discussão Cátedra Celso Furtado, CBAE-UFRJ, Rio de Janeiro.
- De Negri, F., De Mello, C. e Mourthe, A. (2023) Aquisições de medicamentos pelo governo federal. Nota CTS. <http://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/370-evolucao-das-aquisicoes-de-medicamentos-pelo-governo-federal-nas-ultimas-duas-decadas>.
- Guzmán Santos, Y, Coello, R., Jaime, E. e González Sanz, M. (2022) Compras públicas con perspectiva de género: Avances y desafíos en América Latina para dinamizar a las empresas lideradas por mujeres como motor de la recuperación post COVID-19. ONU Mujeres. Disponível em: bit.ly/PBComPub.
- Kirton, R. (2013) Gender, trade and public procurement policy: Kenya, India, Australia, Jamaica. Commonwealth Secretariat, London. <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/news-items/documents/Gender,%20Trade%20and%20Public>, v. 20.
- OCDE (2023) Government at a Glance 2023. OECD, Paris.
- Rauen, A. (2017) Racionalidade e Primeiros Resultados das Políticas de Inovação Que Atuam Pelo Lado da Demanda no Brasil. In: RAUEN, André Tortato. Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: IPEA.
- Ribeiro C, Júnior E, Rauen A, Li Y. (2018) Unveiling the public procurement market in Brazil: A methodological tool to measure its size and potential. *Dev Policy Rev.*;36:O360–O377. <https://doi.org/10.1111/dpr.12301>
- Ribeiro, C. G. Desenvolvimento Tecnológico Nacional: o caso KC-390. In: RAUEN, A. T. Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 6, p. 235-288.
- Rocha, C.F. (2019) Does public procurement for innovation increase innovative efforts? The case of Brazil. *Rev. Bras. Inov.*, 18 (1), p. 37-62, janeiro/junho.
- Sarti, F. e Castilho, M.(2020) Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos sobre a indústria brasileira. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil. (Org.). Acordo Mercosul-União Europeia: análise de impactos setoriais no Brasil. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Sarter E. K. (2020) The Development and Implementation of Gender Equality in Public Procurement Considerations in Germany, *Feminist Economics*, DOI: 10.1080/13545701.2020.1718731
- Sousa, C. e Ribeiro, C. (2023) As perspectivas e limites da política de compras de inovação da FAB: o caso C-390. Encontro Nacional de Economia Política, Maceió.

ⁱ As compras de medicamentos pelo governo federal corresponderam em 2019 a 16% do faturamento do setor (De Negri, De Mello e Mourthe, 2023).

ⁱⁱ Para maiores detalhes sobre o caso do avião da Embraer C-390, encomendado pela FAB, ver Souza e Ribeiro (2023).

ⁱⁱⁱ Rocha (2019) mostra os efeitos positivos da política de compras governamentais para inovação (PPI) sobre os gastos em P&D das empresas no Brasil, sendo especialmente importante para pequenas empresas atuando em setores com menor intensidade tecnológica. O autor chama atenção para o aspecto positivo da política de inovação ao alcançar, por meio da política de compras, tais empresas, setores ou regiões.

^{iv} A mesma fonte aponta para um percentual de 15,5% no caso brasileiro no mesmo ano de 2021.

^v Segundo a OCDE, compras públicas (*public procurement*) correspondem ao consumo intermediário do Governo.

^{vi} Algumas das leis que constituem o quadro legal das compras públicas, inclusive aquelas voltadas para estímulo à inovação são: Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016); Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018 que regulamenta a lei de Inovação e a nova Lei das licitações, nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

^{vii} Instrução Normativa nº 10, de fevereiro de 2020, do Ministério da Economia.

^{viii} Ver Riberio (2017).

^{ix} Ver Rauen (2017)

^x Em análise sobre a entrada do Brasil no Acordo de Compras Públicas da OMC (GPA, sigla em inglês), Araújo Júnior (2019) mostra a baixa coincidência da composição das exportações do Brasil às compras públicas dos países partícipes do acordo de compras da OMC (o Brasil tem participação inferior a 1% para as importações do setor de administração pública dos países do GTS-WTO). Tal fato reforça a percepção de os países do Mercosul não se beneficiarão de uma entrada facilitada no mercado de compras governamentais da UE (que já é, além disso, bastante competitivo). Como agravante, em uma das poucas áreas relevantes para as contratações governamentais onde as empresas brasileiras vinham alcançando alguma capacidade competitiva internacional – a de construção civil e engenharia civil -, as empresas brasileiras foram fortemente abaladas pela Operação Lava Jato. Sobre os problemas de assimetria entre a indústria europeia e do Mercosul, ver Sarti e Castilho (2021).

^{xi} O prazo é de 9 anos para offsets em geral e de 16 anos para aqueles que dizem respeito à desenvolvimento científico e tecnológico e transferência de tecnologia.

^{xii} Segundo os dados da PNAD Contínua (IBGE) em 2019, a análise das horas dedicadas a realização de trabalho doméstico e de cuidados não remunerado pelas pessoas ocupadas, vê-se que a maior proporção dos homens não negros e negros que realizaram alguma dessas atividades dedicou, no máximo, 7 horas semanais a essa atividade. Enquanto isso, as mulheres não negras e negras dedicaram, em sua maioria, entre 15 e 39 horas por semana para tais atividades.

^{xiii} No Chile, existe uma iniciativa para priorização das empresas lideradas por mulheres nas compras públicas desde 2016. De acordo com o site do programa, “ChileCompra impulsa la participación de las mujeres y de las empresas lideradas por ellas en las contrataciones del Estado, a través de la Directiva Nº 20, la entrega del Sello Empresa Mujer y diversas capacitaciones que otorgan a los compradores y compradoras herramientas para aplicar criterios que faciliten el ingreso de proveedoras a Mercado Público” (<https://www.chilecompra.cl/compras-publicas-con-perspectiva-de-genero/>).

^{xiv} Sarter (2020) analisa a implementação de estratégias de igualdade de gênero nas compras públicas na Alemanha. A autora chama atenção para o fato de que aspectos sociais foram incluídos na concepção de políticas públicas na Europa – inclusive no caso de compras governamentais – porém, sua implementação ainda é deficitária.

^{xv} https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retirada-da-oferta-do-brasil-para-acesso-ao-acordo-de-contratacoes-governamentais-da-omc.