

Revista Brasileira de Comércio Exterior



Ano XXXIV

144

Julho, Agosto  
e Setembro  
de 2020

## OMC

Pedido de Adesão do Brasil ao  
**ACORDO DE COMPRAS  
GOVERNAMENTAIS**

Proposta do Brasil para as  
**NEGOCIAÇÕES DE  
FACILITAÇÃO DE  
INVESTIMENTOS**



Comparação Internacional e Impacto para as Multinacionais  
**PARAÍSO FISCAL, REGIME FISCAL PRIVILEGIADO E SUBTRIBUTAÇÃO**

Internacionalização de Empresas  
**SUA EMPRESA É FORNECEDORA? OU EXPORTADORA?**

Abertura Comercial e Mobilidade do Trabalho  
**O PAPEL DAS POLÍTICAS DE REQUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**



**FUNCEX**  **fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

## 2 Editorial

O comércio exterior como pilar da retomada econômica

Eduardo Machado

---

## 4 Acordo de Compras Governamentais

O Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio e o pedido de adesão do Brasil

Fernando Coppe Alcaraz, Stenio Moraes Gonçalves,  
João Augusto Baptista Neto, Ronaldo Inamine e Adélmara Torres

---

## 14 Acordo de Facilitação de Investimento

As Negociações de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio: Proposta do Brasil

Samo Sergio Gonçalves

---

## 20 Tributação e Investimento Externo

Comparação internacional de conceitos de paraíso fiscal, regime fiscal privilegiado e subtributação: impactos para as multinacionais brasileiras

Allana Rodrigues e Audrei Okada

---

## 26 Internacionalização de Empresas

Vender ou exportar? A sua empresa é fornecedora ou exportadora?

Nicola Minervini

---

## 33 Mediação na Resolução de Conflitos

A importância da mediação na resolução de conflitos privados dos negócios internacionais

Arthur Pimentel, Flávia Pereira, Paula M. Sady e Roberta Portella

---

## 36 Abertura Comercial e Mobilidade do Trabalho

O papel das políticas de requalificação profissional

Gabriel de Barros Torres

---

## 47 Defesa Comercial

Defesa comercial: a inadequabilidade do modelo de equilíbrio parcial na análise de interesse público

Marcus Vinicius de Souza Gomes

---

# O comércio exterior como pilar da retomada econômica

Todos os países do mundo em desenvolvimento têm, de 2020 em diante, uma nova janela para transformarem o comércio exterior em algo muito mais relevante em termos estratégicos. Introdutoriamente abordo a necessidade de conscientização em massa de pontos que podem parecer óbvios para quem já realiza atividades de exportação, mas não para a maioria dos indivíduos e até mesmo para empresas de pequeno e médio porte com potencial real para atuar em comércio exterior. A principal conscientização necessária é que o comércio exterior não se faz por decreto ou por pura vontade unilateral, mas sim como consequência de um árduo processo com início, mas sem linha de chegada determinada. Outra característica é ser um caminho de mão-dupla em que quanto mais madura for a relação de confiança estabelecida entre empresas, países e organismos bilaterais, mais provável será o crescimento do volume e a qualidade dos negócios.

Fazer comércio exterior requer habilidades apuradas, desenvolvimento de características de negociação modernas baseadas em regras internacionais de *compliance*. Tudo isto exige planejamento para entrar neste universo. Pode até ser uma entrada por necessidade e não por oportunidade, não há problema algum que assim seja, o bom preparo faz a diferença para melhor. Obviamente esse processo poderia e deveria ser menos complexo e espero que nossos atuais governantes trabalhem nesse sentido. Ótimas iniciativas para simplificar o comércio exterior encontram-se sinalizadas e suas respectivas implantações ajudarão o ambiente de negócios e aumentarão a competitividade das empresas brasileiras.

Uma das bases fundamentais para aumentar as chances de um bom desempenho em ações relacionadas ao comércio exterior está na busca e qualificação de informações. Neste ponto, a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) ajuda muito. O banco de dados FuncexData apresenta centenas de séries históricas que podem ser de grande proveito para quem faz parte dos grupos de interesses atuantes em comércio exterior. Há também boletins e informes mensais e trimestrais que sinalizam o desempenho econômico recente e, apresentam de forma consistente, as tendências que estão por vir. Mas independentemente de ser a Funcex a fonte ou não, a busca de informações é fator crítico para quem atua em comércio exterior. Isto não pode ser esquecido.

A busca de informações qualificadas deve ser o passo inicial para os que começam uma caminhada no comércio exterior, e para aqueles que já estão nesse caminho jamais devem esquecer que as informações mudam em velocidade cada vez maior, tudo deve ser revisado sempre que necessário ou possível.

De posse de informações qualificadas inicia-se o planejamento, preferencialmente, com visão mínima de cinco anos. Muitos dirão que o levantamento de dados com qualificação da informação é uma etapa do planejamento. Não discordo em absoluto dessa posição, mas, uma coisa é certa, comércio exterior não se faz no curtíssimo prazo, sendo uma construção cada vez mais exigente e dinâmica.

Finalmente, chega-se à fase que importa, a da execução. Nesse ponto não há escapatória, exige-se cada vez mais precisão nas atividades, todas realizadas com a característica da flexibilidade, sendo um ponto fundamental em pro-

cessos negociais. O equilíbrio ganha cada vez mais importância, pois um bom e duradouro negócio não se sustenta no longo prazo. Outro tema fundamental é a compreensão dos comprometimentos com a sustentabilidade em suas três dimensões centrais: (i) econômica, (ii) ambiental e (iii) social. Há uma conscientização cada vez maior de que a preocupação com a sustentabilidade é uma obrigação empresarial, não mais um diferencial. Em tempos pandêmicos, adicionam-se aspectos relativos à segurança humana nessa equação.

A pós-execução bem-feita praticamente garante o surgimento consequente de outras oportunidades, em que a exigência torna-se parte integrante do cotidiano. Chega a hora de inovar em produtos, processos e serviços. Só não há opção de ficar estagnado em comércio exterior, até mesmo quando se trata de *commodities*, pois há cada vez menos espaço para repetições não criativas, mas sim para a inovação.

Enfim, desobstruir e fortalecer o comércio exterior não é uma opção para o Brasil, é uma necessidade de recuperar muito tempo perdido em um emaranhado de regras complexas. Simplificar é sinônimo de ordem e progresso, isto no curtíssimo prazo. Em paralelo, capacitação, representatividade e relacionamento fortalecidos de maneira ininterrupta. Desse modo, o resultado da nova equação será muito melhor para nosso país. Na prática, observa-se que o comércio exterior global indica uma nova ordem na qual os países asiáticos desempenham papéis cada vez mais centrais. Isto não é uma opinião, mas sim conclusão baseada em conversas com especialistas muito bem preparados e dados confiáveis publicados pelo Ministério da Economia.

Fecho o editorial convidando o leitor para mais conteúdos diferenciados nesta edição da *Revista Brasileira do Comércio Exterior* – RBCE. São diversos artigos que versam sobre acordo de compras da OMC, defesa comercial, requalificação profissional, conceitos e impactos para multinacionais, proposta do Brasil para facilitação de investimentos, além de um questionamento sobre venda e exportação. Aproveitem a leitura. Convido-os para visitarem os sites [www.funcex.org.br](http://www.funcex.org.br); [www.funcexdata.com.br](http://www.funcexdata.com.br) e conhecerem mais sobre os pilares, atividades e publicações da Funcex. Boa leitura!



**Eduardo Machado**  
Diretor Geral da Funcex

# O acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio e o pedido de adesão do Brasil

## Fernando Coppe Alcaraz

é subsecretário de Estratégia Comercial da SE-Camex do Ministério da Economia (ME), mestre em International Law and Economics (*Summa cum laude*) pelo World Trade Institute da Universidade de Berna, na Suíça

## Stenio Moraes Gonçalves

é advogado e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

## João Augusto Baptista Neto

é coordenador-geral de Gestão Tarifária da SE-Camex do ME, mestre em International Law and Economics (*Summa cum laude*) pelo World Trade Institute da Universidade de Berna, na Suíça

## Ronaldo Inamine

é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Graduado em Administração pela Universidade de São Paulo e mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina

## Adelmar Torres

é doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UnB e mestre em Economia do Setor Público pela UnB

Este artigo tratará da decisão do governo brasileiro de solicitar sua adesão ao Acordo de Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em 16 de dezembro de 2019, após uma ação coordenada de diversos órgãos do governo, o Conselho de Estratégia Comercial da Câmara de Comércio Exterior (Camex) aprovou mandato para que o Brasil pudesse iniciar negociação com vistas à sua adesão/acessão ao GPA. Como resultado inicial desse mandato, o governo brasileiro entregou à OMC sua solicitação de adesão ao GPA em 19 de maio de 2020. A efetiva adesão dependerá da aprovação dos atuais membros do acordo.

O GPA é um acordo plurilateral da OMC que, em poucas palavras,<sup>1</sup> abre os mercados de compras públicas de seus países membros para os bens, serviços e fornecedores dos demais países signatários, exclusivamente para as compras cobertas pelo acordo. O tratado estabelece ainda obrigações e padrões mínimos de não discriminação, transparência e justiça e equidade processual.<sup>2</sup>

A solicitação de adesão ao GPA é uma mudança expressiva em relação a um anterior histórico de relativo fechamento desse mercado no Brasil e insere-se em uma política comercial que, desde o princípio de 2019, tem-se guiado pelos objetivos de melhor integrar o país à economia global e, com isto, contribuir para a redução do custo Brasil e para a promoção de um melhor ambiente de negócios.

No caso específico do GPA, conforme será abordado adiante, quando concluída, a adesão contribuirá ainda para os importantes objetivos de tornar mais eficientes as compras do governo e reduzir o risco de corrupção nas compras públicas.

\* Este artigo foi escrito em caráter estritamente pessoal por seus autores e não procura descrever ou representar visões ou posições institucionais do Ministério da Economia ou da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (SE-Camex).

<sup>1</sup> Esta é uma descrição inicial e bastante genérica. Informações mais detalhadas sobre o GPA serão apresentadas na segunda seção deste artigo.

<sup>2</sup> Tradução livre de *procedural fairness*.



Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é apresentar o GPA e realizar uma avaliação da decisão do Brasil de solicitar sua adesão/acessão ao acordo, considerando as prioridades da atual política comercial brasileira.

De forma mais específica, pretende-se avaliar os benefícios, os desafios e os ganhos potenciais relacionados à adesão e as eventuais reformas na legislação e em normas relacionadas às compras públicas no Brasil.

O artigo está dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção apresenta de forma geral o GPA, seus membros, suas principais obrigações e um breve histórico das tratativas brasileiras para as negociações do acordo. A terceira seção analisa os benefícios esperados do ponto de vista da política comercial brasileira, ganhos relacionados a acesso a mercados, transparência, coerência com regras internacionais e redução na corrupção. A quarta seção trata do processo de adesão ao GPA e das etapas necessárias para concluir as negociações. A quinta aborda como o pedido de adesão se insere na atual política comercial brasileira. A sexta

seção finaliza o documento, apresentando as conclusões e considerações finais.

## O GPA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Conforme indicado na seção anterior, o GPA é um acordo plurilateral da OMC que, para as compras cobertas pelo acordo, abre os mercados de contratações governamentais de seus países membros para os bens, serviços e fornecedores dos demais membros da OMC que são partes do acordo. O acordo estabelece ainda obrigações e padrões mínimos de não discriminação, transparência e justiça e equidade processual.

Nesta seção, procuraremos explorar um pouco melhor cada um desses aspectos.

### Breve histórico: os acordos plurilaterais sobre contratações públicas

Um primeiro acordo plurilateral sobre compras governamentais (Código da Rodada de Tóquio sobre Compras Governamentais) entrou em vigência em 1981. O escopo desse primeiro acordo, ainda do período pré-OMC do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), limitava-se à compra de bens e às entidades dos governos centrais.

A primeira versão do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC foi assinada durante a Conferência Ministerial de Marrakech, em 15 de abril de 1994, sendo contemporâneo ao acordo que estabeleceu a Organização. O novo acordo entrou em vigor em 1º de janeiro de 1996. O GPA é um dos acordos “plurilaterais” incluídos no Anexo 4 do Acordo de Marrakech que cria a OMC, significando que nem todos os membros da OMC estão vinculados por ele. Na comparação com o acordo da Rodada de Tóquio, o novo acordo teve seu escopo expandido, para incluir as entidades subcentrais e as contratações de serviços, inclusive os serviços de construção.

Uma versão revisada e ampliada do acordo entrou em vigor em 2014. Dentre os principais avanços dessa versão do GPA, poderíamos citar: i) aumento no acesso aos mercados de compras governamentais; ii) referências ao uso de ferramentas eletrônicas para compras governamentais; iii) a promoção da boa governança e a luta contra a corrupção tornam-se objetivos explícitos do Acordo; iv) nova abordagem para as medidas transitórias para os países em desenvolvimento; e v) flexibilidades adicionais para todos os membros participantes.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Mais detalhes a respeito podem ser encontrados em: Anderson e Muller (2017).

## GPA: Um acordo plurilateral

Diferentemente da maioria dos acordos da OMC, inclusive do GATT, que trata de comércio de bens, e do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que regula o comércio de serviços, o GPA é um acordo plurilateral, isto é, gera direitos e obrigações apenas para um subconjunto dos atuais 164 membros da OMC. Assim, a decisão de um país de aderir ao acordo é uma deliberação soberana de seus governantes, baseada no mérito intrínseco de sua celebração, a partir da avaliação de possíveis benefícios e custos à luz do contexto econômico, social e político de cada membro da OMC.

O GPA conta atualmente com 48 partes/membros do acordo. Adicionalmente, 35 membros da OMC participam do Comitê do GPA na condição de observadores e 12 membros da OMC estão em processo de adesão ao acordo.<sup>4</sup> O Brasil encontra-se nessas duas últimas categorias.

Dentre outros, são partes do GPA: União Europeia, Estados Unidos, Japão, Canadá, Suíça, Noruega, Islândia, Ucrânia, Israel, Austrália e Nova Zelândia.

Caso o pedido de adesão do Brasil seja aceito, o país será o primeiro país latino-americano a se tornar parte do Acordo.

### As “compras cobertas” pelo acordo

O Acordo não se aplica a todas as compras governamentais das partes, mas apenas às chamadas “compras cobertas”, nos termos do artigo II do GPA Revisado.

As compras cobertas incluem as aquisições:

- a) pelas entidades adquirentes que cada parte listou nos Anexos 1 a 3 do Apêndice I, relacionadas, respectivamente, às entidades do governo central, entidades do governo subcentral e outras entidades, como serviços públicos;
- b) de bens especificados em listas no Anexo 4 do Apêndice I;
- c) de serviços, em geral, e de serviços de construção especificados, respectivamente, em listas nos anexos 5 e 6 do Apêndice I; e
- d) de um valor superior a determinados patamares ou valores-limite especificados nos anexos do

Apêndice I de cada parte. Os valores-limite são resultado de um processo negociador efetuado quando da entrada de cada parte no acordo e podem variar. Para a maioria das partes do GPA esses limites foram acordados em 130 mil Direitos Especiais de Saque (DSE) para bens e serviços cobertos adquiridos por entidades do governo central (Anexo 1) e em 5 milhões de DSE para os serviços de construção cobertos adquiridos pelas entidades cobertas de todos os níveis de governo.<sup>5</sup>

Em adição às definições de escopo e cobertura anteriormente apresentadas, assim como ocorre em outros acordos da OMC, o GPA Revisado também contém, em seu artigo III cláusulas de exceções gerais e de segurança.

À semelhança do que ocorre com disposições similares do GATT (em seus artigos XX e XXI), e do GATS (em seus artigos XIV e XIV bis), o artigo III do GPA permite que, a despeito de quaisquer obrigações constantes do acordo, as partes possam:

- a) adotar qualquer ação que considerem necessária para proteger seus interesses essenciais de segurança nacional.
- b) adotar medidas necessárias para proteger a vida e a saúde humana, animal ou vegetal, a propriedade intelectual e outros valores e objetivos de política mencionados no artigo, desde que de forma a não constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável entre as partes ou uma restrição disfarçada ao comércio.

### Não discriminação

Os diversos acordos da OMC usualmente tratam do princípio da não discriminação em dois principais artigos distintos denominados Nação Mais Favorecida (NMF) e Tratamento Nacional (TN). É o caso, por exemplo, dos artigos I e III do GATT, assim como dos artigos II e XVII do GATS.

O princípio da NMF, em poucas palavras, proíbe que um ou alguns membros ou partes tenham tratamento menos favorável que o concedido a qualquer parte ou não parte do Acordo. Já o princípio do tratamento nacional proíbe que qualquer parte tenha tratamento menos favorável que o concedido aos nacionais.

<sup>4</sup> Organização Mundial do Comércio. Agreement on Government Procurement. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm). Acesso em 21 de junho de 2020.

<sup>5</sup> As listas de compromissos contidas nos Anexos ao Apêndice I de todas as partes do GPA podem ser encontradas em: <https://e-gpa.wto.org>. Cada membro notifica periodicamente à OMC o equivalente em moeda nacional dos seus limites.

No caso do GPA Revisado, essas duas obrigações são encontradas nos artigos IV.1 e IV.2.

O artigo IV.1 estabelece as obrigações de TN e NMF para bens, serviços e fornecedores de qualquer país parte do Acordo. Já o Artigo IV.2 proíbe discriminação contra fornecedores locais que tenham capital ou propriedade estrangeiros ou ofereçam bens ou serviços que tenham origem em uma das partes do GPA.

### Transparência e justiça e equidade nos procedimentos

O GPA segue o princípio de que não basta que o mercado de compras governamentais esteja aberto à participação de bens e serviços importados e fornecedores estrangeiros, ambos membros do GPA. Para além das listas de acesso e da definição de compras cobertas do artigo II, o acordo dispõe de normas adicionais sobre transparência e equidade nos procedimentos para aumentar a probabilidade de que o acesso conferido aos provedores das demais partes do GPA possa efetivamente ocorrer.

No caso das disposições relacionadas à transparência, para garantir a efetiva possibilidade de participação de fornecedores estrangeiros, o Acordo contém uma série de regras para garantir que os processos licitatórios sejam transparentes, de modo que os fornecedores possam ter acesso tempestivo às informações necessárias à sua participação.

As principais normas sobre transparência do GPA concentram-se nos artigos VI e VII. O artigo VI estabelece a obrigação de publicar qualquer regra ou decisão judicial ou administrativa de aplicação geral relacionada a compras governamentais, assim como de fornecer explicações a respeito, caso solicitado por outra parte do GPA. Adicionalmente, as partes do GPA têm ainda que informar, nos apêndices do Acordo, quais são os meios eletrônicos ou convencionais nos quais as informações são publicadas. O artigo VII determina que, para cada compra prevista, seja realizada, com antecedência, a publicação de uma nota/anúncio de compra prevista.<sup>6</sup> O artigo detalha quais devem ser os conteúdos desse documento e determina a publicação de uma nota resumo em um dos três idiomas oficiais da OMC (Inglês, Espanhol ou Francês).

De forma semelhante às disposições sobre transparência, o GPA contém medidas que procuram evitar que quaisquer outras práticas, procedimentos ou requisitos possam ser utilizados para limitar a participação de fornecedores dos demais países partes do GPA. Dentre as disposições desta categoria, destacam-se:

“

O GPA é um acordo plurilateral, isto é, gera direitos e obrigações apenas para um subconjunto dos atuais 164 membros da OMC. Assim, a decisão de um país de aderir ao acordo é uma deliberação soberana de seus governantes, baseada no mérito intrínseco de sua celebração, a partir da avaliação de possíveis benefícios e custos à luz do contexto econômico, social e político de cada membro da OMC

”

- **Art. VIII (Condições para participação):** vedação à exigência de que o fornecedor tenha sido contratado previamente seja pela entidade que está organizando o certame, seja por uma entidade de uma parte do GPA;

- **Art. IX (Qualificação de fornecedores):** vedação de que qualquer sistema de registro ou procedimento de qualificação crie obstáculos desnecessários à participação de fornecedores de outras partes do GPA;

- **Art. X (Especificações técnicas e documentação relativa ao processo de compra):** vedação de que especificações técnicas e procedimentos de avaliação de conformidade sejam adotados tendo como propósito ou efeito a criação de obstáculos desnecessários ao comércio. Adicionalmente, obrigação de incluir na documentação relativa ao processo licitatório toda a informação necessária para que os interessados possam preparar suas propostas.

- **Art. XI (períodos):** obrigação da entidade licitante de prover tempo suficiente aos interessados para avaliar e preparar documentos.

Em síntese, o GPA da OMC fornece às partes signatárias garantia de que as contratações públicas cobertas pelo acordo sejam realizadas de maneira competitiva, não discriminatória e transparente.

<sup>6</sup> Tradução da expressão *notice of intended procurement* ou *anuncio de la contratación prevista*, nos textos oficiais do acordo em inglês e espanhol.



## BENEFÍCIOS DA ADESÃO

A adesão como membro pleno ao GPA pode ser motivada por uma série de fatores, destacando-se, do lado externo, o acesso a terceiros mercados e, do lado das compras governamentais domésticas, os ganhos em termos de transparência, maior concorrência e maior transparência nas licitações, com potenciais benefícios em redução de custos para os governos e redução dos casos de corrupção nas compras públicas.

Em primeiro lugar, destaca-se a questão do acesso a mercados. Os volumes transacionados entre os países signatários são indicativos de que se trata de grande oportunidade para acessar tanto os mercados de países desenvolvidos quanto os mercados de países em desenvolvimento que podem tornar-se membros no futuro, dado o potencial de crescimento do número de adesões.

Nesse quesito, é importante destacar a relevância econômica dos mercados de compras públicas dos membros do GPA. Apenas as transações cobertas pelo GPA na sua atual conformação somam cerca de US\$ 1,7 trilhão anuais (OMC, 2020). Os gastos com compras governamentais são um componente significativo da demanda agregada na maioria dos países. A média desses gastos, entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), representa 12% do PIB. Para alguns membros, como Coreia do Sul e Japão, esse número alcança 35% do PIB, valores próximos da média global de 30% do PIB (Dawar, 2017).

Adicionalmente, outros países estão em processo de adesão ao GPA, incluindo alguns com grandes mercados de compras governamentais, com os quais o Brasil não possui acordos de livre comércio, como China e Rússia. Estima-se que o mercado total de compras governamentais da China, por exemplo, seja de até US\$ 1,19 trilhão, com uma possível cobertura esperada do GPA de até US\$ 379 bilhões (OMC, 2016, que atualizou estimativas de Anderson *et al.*, 2011). Ao se tornar uma parte do GPA, o Brasil terá ainda o benefício adicional de poder participar da negociação das condições de entrada dos membros da OMC interessados em aderir ao acordo, conforme indica o artigo XXII.2 do GPA revisado.

Além de abrir novos mercados para bens e serviços, a adesão ao GPA proporcionará maior segurança para as empresas brasileiras contra medidas protecionistas futuras que possam vir a ser introduzidas pelas partes

do GPA. Um exemplo desta natureza protetiva frequentemente mencionado na literatura é o caso das diversas edições do Buy American Act, que, ao mesmo tempo em que criaram norma que concedia preferência às compras de produtos dos Estados Unidos, estabeleciam que esta preferência teria de ser implementada em consonância com os acordos internacionais assinados pelos Estados Unidos, preservando, assim, os direitos dos países partes do GPA.

Recentemente o governo dos Estados Unidos editou decreto (Executive Order nº 13.881, de 15 de julho de 2019), para garantir uma aplicação mais abrangente do Buy American Act. Esse ato normativo determina que o Conselho Regulador de Aquisição Federal dos Estados Unidos fortaleça as preferências domésticas nos termos da norma. Os novos dispositivos aumentam as margens de preferência para aquisição de produto nacional (de 12% para 30% para as micro e pequenas empresas) e reduzem os percentuais para qualificar um produto como estrangeiro (de 50% para 5%, no caso de ferro e aço). De acordo com Yukins (2019), os novos parâmetros não alcançam, na prática, os produtos e serviços negociados no âmbito de acordos internacionais, tais como o GPA. Senão, vejamos:

*What is often overlooked is that the Buy American Act does not apply to procurements above the thresholds set in various international trade agreements; those thresholds for supplies range from \$25,000 (for Canada) to \$180,000 (under the most important agreement, the World Trade Organization (WTO) Agreement on Government Procurement (GPA)).<sup>7</sup>*

Em segundo lugar, o GPA oferece oportunidade para que governos usem de forma mais eficiente os recursos dos contribuintes, pois traz incentivos à competição nesse mercado, aumentando o espectro possível de fornecedores e de bens e serviços disponíveis para contratação.

Em terceiro lugar, o acordo dissemina as melhores práticas internacionais sobre o tema, aumentando a transparência dos processos e o grau de eficiência do setor público em suas contratações.

Anderson *et al.* (2011) tratam desses pontos elencados acima. Para os autores, um dos benefícios do GPA é o potencial ganho de mercado exportador pelo acesso aos mercados dos outros países integrantes do acordo. Os autores também citam o aumento da competição e a me-

<sup>7</sup> YUKINS (2020).

lhora da governança como resultados associados à adesão ao GPA. Além disso, outros benefícios potenciais poderiam ser destacados. Os requisitos relacionados à transparência e ao processo de compras aplicados aos entes nacionais e subnacionais podem auxiliar na coordenação política interna e na padronização das contratações públicas dentro dos países. A filiação ao GPA pode ser vista como um “selo de aprovação” internacional que pode estimular o fluxo de investimento estrangeiro direto. Por outro lado, os autores também apontam desafios à adesão ao GPA: os custos de preparar uma oferta e negociar com os integrantes do grupo; os custos de adaptação institucional e/ou legislativa; e os impactos nos trabalhadores locais e na indústria nacional.

Schefer (2013), por sua vez, afirma que as atividades de compras públicas são propensas à corrupção. Segundo a autora, os cidadãos globalmente pagam aproximadamente 25% a mais do que deveriam por bens e serviços públicos devido à corrupção, e normalmente adquirem produtos e serviços de menor qualidade. A razão para isso é simples: a natureza dos contratos públicos é tal que um pequeno número de funcionários tem forte discricionariedade sobre a concessão de contratos para projetos complexos e com vultosos valores. A combinação desses quatro fatores (poucos funcionários, ampla discricionariedade, contratos complexos e grandes somas) garante que os incentivos ao comportamento corrupto sejam particularmente altos, mas as chances de punição tendam a ser particularmente baixas. Além disso, mesmo que a corrupção seja detectada, as acusações muitas vezes são politicamente indesejadas e/ou difíceis de provar.<sup>8</sup>

Para lidar com esta questão, em março de 2012, as partes do GPA revisaram o acordo para exigir explicitamente o combate à corrupção em compras públicas. A revisão do GPA incorporou obrigações anticorrupção explícita e implicitamente. Como destaca Schefer (2013), de particular importância é o artigo IV do Acordo ao exigir que as partes realizem compras de uma “maneira transparente e imparcial que impeça a corrupção”. O uso do termo “imparcial”, além de “transparente”, torna claro que a imparcialidade não é simplesmente uma emanção de transparência. O dever de imparcialidade é focado nos indivíduos, é de aplicação geral, e as partes não devem tratar preferencialmente nenhum fornecedor, nacional ou estrangeiro. Quando o favoritismo é detectado em desvantagem de um fornecedor estrangeiro, as disposições de solução de controvérsias da OMC podem ser invocadas. Isso coloca os contratos de compras induzidos

“

Além de abrir novos mercados para bens e serviços, a adesão ao GPA proporcionará maior segurança para as empresas brasileiras contra medidas protecionistas futuras que possam vir a ser introduzidas pelas partes do GPA

”

por corrupção diretamente em desacordo com as normas da OMC, conclui a autora. A adesão do Brasil ao GPA, portanto, pode gerar novas regras e práticas para desincentivar e combater a corrupção nesta área.

Em estudo mais recente, Taş *et al.* (2019) analisaram o impacto do GPA nas compras governamentais da União Europeia no período entre 2006 e 2016. Os autores concluíram que o GPA incentiva a competição e produz um aumento da probabilidade de uma empresa estrangeira vencer a licitação, o que reduz consideravelmente o risco de corrupção por meio da diminuição de contratos com um mesmo participante, havendo ainda uma redução na probabilidade de que o preço licitado seja maior que o custo estimado.

A adesão do Brasil ao GPA contribuirá ainda para aperfeiçoar a relação custo-benefício das compras governamentais, resultando em economia e contribuindo para a melhoria do gasto público. Em estudo de 2019 sobre a eventual adesão do país ao GPA, Araújo Júnior (2019) afirmou que o aumento de produtividade governamental decorrente da adesão pode gerar diversos benefícios econômicos, principalmente pelo aumento nas exportações:

quando comparado com os efeitos da substituição de fornecedores locais por estrangeiros, nota-se que haveria um ganho líquido para a economia em todas as variáveis. Isso indica que seria vantajoso entrar no GPA se o governo pudesse oferecer mais bens e serviços utilizando a mesma quantidade de insumos, mesmo considerando que o GPA resulta em um aumento nas importações como consequência da substituição de fornecedores locais. Por fim, os efeitos sobre a renda das famílias sinalizam que as mais pobres teriam ganhos relativos de renda maiores do que as mais ricas.

<sup>8</sup> SCHEFER (2013).

Gourdon e Messent (2017) analisaram as evidências relacionadas ao tamanho das compras governamentais, o nível de viés doméstico (*home bias*) e a efetividade dos acordos multilaterais e bilaterais de compras em reduzir esse viés. O estudo afirma que há evidência de que o viés doméstico nas compras governamentais tem crescido nos últimos anos. Para os autores, o GPA reduz o protecionismo nas compras governamentais, aumentando o comércio entre os integrantes do acordo. Por outro lado, a evidência disponível não indica um efeito considerável de diminuição do protecionismo para os acordos bilaterais.

Dengler e Hoekman (2018) analisaram a relação entre acordos comerciais internacionais que impõem regras nas práticas de compras públicas, refletidas no GPA, e as importações do setor público após a crise financeira de 2008. Os resultados sugerem que regras internacionais nas compras públicas funcionam como um mecanismo de compromisso que restringe o retrocesso ao protecionismo. Os membros do GPA foram responsáveis por uma parcela considerável das importações após 2008 provenientes de países não membros que, por sua vez, diminuíram sua abertura comercial após a crise financeira.

Por fim, Anderson e Muller (2017) avaliaram que o GPA serve como inspiração e modelo para o tratamento das compras governamentais nos acordos de comércio bilateral e em outros acordos preferenciais. Assim, os autores acreditam que a importância do GPA como um instrumento de política econômica internacional vai além do acordo propriamente dito, dado que o GPA claramente tem influenciado a elaboração de outros acordos comerciais. Do ponto de vista de um país que solicita a adesão ao GPA, a mensagem que pode ser extraída dessa conclusão é a de que, uma vez concluída a adesão e iniciadas as eventuais adaptações necessárias em suas normas e procedimentos, torna-se muito mais fácil concluir acordos bilaterais que incluam disciplinas em compras governamentais, dado que essas disciplinas são influenciadas pelas disciplinas do GPA.

Por fim, os membros da OMC que se tornam signatários do GPA podem se beneficiar de sinergias entre os compromissos assumidos no âmbito do GPA e aqueles firmados no interior de outros acordos da OMC. De acordo com Anderson e Müller (2017):

*In fact, the market access commitments made under the GPA are likely to bear importantly on the benefits flowing from participation in the GATT and the*

*GATS, and vice versa. Market access provided under the GATT and the GATS has, for example, an important impact on suppliers' ability to compete in government procurement markets if and to the extent that the goods or services supplied to the government are sourced internationally. Conversely, the ability to supply government procurement markets can be an important determinant of the general competitiveness of foreign companies selling in goods and services markets, given that in many cases, the government may be their single largest customer.*

## O PROCESSO DE ADESÃO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Com respeito ao processo de adesão, todos os membros da OMC são elegíveis para aderir ao GPA. Atualmente, segundo informações da OMC, 12 membros estão em processo de adesão ao Acordo, incluindo o Brasil.<sup>9</sup>

O processo tem início com a apresentação do pedido de adesão e compreende duas outras dimensões principais: negociações entre o membro aderente e as partes do GPA sobre a cobertura a ser oferecida pelo membro aderente e verificação de que a legislação desse membro é consistente com os requisitos do GPA.

Uma vez que os termos da adesão tenham sido acordados entre as partes do GPA e o membro da OMC aderente, o Comitê toma a decisão convidando o membro a aderir ao Acordo. A decisão especifica os termos acordados e estabelece um prazo para o membro aderente depositar seu instrumento de adesão junto ao diretor-geral da OMC, que é normalmente de três a seis meses.

No caso do Brasil, o Conselho da Camex aprovou em 23 de agosto de 2017, por consenso, proposta para que o Brasil apresentasse solicitação para ingresso, como observador, no Acordo sobre Compras Governamentais.

Em dezembro de 2019, a mesma Camex aprovou mandato para que o Brasil solicitasse à OMC sua adesão ao GPA. A aprovação foi efetuada na 1ª reunião do Conselho de Estratégia Comercial da Camex, atual instância superior e final de deliberação da Câmara. Finalmente, em maio de 2020, foi efetivamente entregue ao Comitê do GPA na OMC o pedido de adesão como membro pleno do Brasil no Acordo.

<sup>9</sup> Organização Mundial do Comércio. *Agreement on Government Procurement*. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm). Acesso em 21 de junho de 2020.

Para que o processo negociador seja bem-sucedido, será crucial negociar uma oferta que atenda, ao mesmo tempo, a dois critérios:

- i) Em primeiro lugar, a oferta terá que ser abrangente e ambiciosa o suficiente para produzir os desejados ganhos de eficiência nas compras públicas brasileiras, assim como para atender às demandas dos atuais países membros, de modo que a adesão do Brasil possa ser aprovada pelos atuais países que fazem parte do acordo.
- ii) Em segundo lugar, a oferta deverá ter em conta as particularidades do sistema brasileiro de compras governamentais.

Para que este resultado possa ser atingido, será imprescindível um trabalho coordenado entre os diversos órgãos envolvidos do governo federal, além de uma coordenação efetiva com os demais níveis de governo. Nesse esforço de coordenação, destacam-se algumas possíveis entidades parceiras, como a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e o Conselho Nacional dos Municípios (CNM), para que se possa alcançar, de forma abrangente, os entes da Federação que poderão vir a ser consultados por diversas formas, como por formulários de consulta eletrônica.

Vislumbra-se também uma eventual futura necessidade de trabalhar junto ao Congresso para adequar algumas normas nacionais às exigências do GPA. Por exemplo, é provável que seja necessário modificar o §2º do art. 3º da Lei 8.666/1993, que prevê formas para desempatar uma licitação e determina que será dada preferência aos bens produzidos no país ou produzidos ou prestados por empresas brasileiras. Há ainda uma preferência em lei relacionada a microempresas e empresas de pequeno porte que participam de procedimentos de licitação, e que talvez tenham que receber modificações. Um ponto adicional que poderá demandar adequação relaciona-se ao artigo XI: 2 do GPA, que estabelece, como regra geral, um prazo para envio das propostas entre os concorrentes de, no mínimo, 40 dias. Na Lei de Licitações, os prazos para as modalidades de concorrência, tomada de preço e carta convite são diferentes e variam entre 45 (concorrência) a 5 dias (carta convite).

Em todos esses casos, a efetiva necessidade ou não de ajustes e a forma como esses ajustes serão feitos serão

“

A solicitação de adesão ao GPA insere-se de forma precisa e certa nas prioridades da política comercial iniciada no princípio de 2019, que incluem os objetivos de melhor integrar o Brasil à economia internacional e de utilizar os instrumentos de política comercial disponíveis para reduzir o custo Brasil e tornar a economia brasileira mais eficiente e produtiva

”

avaliadas ao longo do processo negociador. Conforme indica a segunda seção deste artigo, o GPA oferece flexibilidades para acomodar inúmeras necessidades e peculiaridades das políticas públicas de cada membro da OMC.

Para as alterações legislativas que venham a ser necessárias, durante o processo de negociação de adesão, o Brasil, a exemplo de outros membros que recentemente aderiram ao GPA, poderá tentar obter um período para efetuar os ajustes necessários na sua legislação doméstica para deixá-la em conformidade com o GPA. Por exemplo, Israel pôde manter, como exceção e durante um período de transição de até 16 anos, políticas de compras governamentais contendo exigências de *offsets*, conteúdo nacional e transferência de tecnologia.<sup>10</sup>

Outro aspecto que deve ser monitorado no processo de adesão ao GPA é a tramitação do Projeto de Lei nº 6.814/2017 que trata de licitações e contratos da Administração Pública. O PL nº 6.874/2017 revoga a Lei nº 8.666/1993; a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e é importante monitorar a compatibilidade das propostas de alteração legislativa com as disciplinas do GPA.

<sup>10</sup> Organização Mundial do Comércio - Portal Eletrônico do GPA. GPA Annex 8 - Israel. Disponível em: <https://e-gpa.wto.org/en/Annex/Details?Agreement=GPA113&Party=Israel&AnnexNo=8&ContentCulture=en>. Acesso em: 1º de julho de 2020.

## COMO A ADESÃO AO GPA SE INSERE NA ATUAL POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL?

A solicitação de adesão ao GPA insere-se de forma precisa e certa nas prioridades da política comercial iniciada no princípio de 2019, que incluem os objetivos de melhor integrar o Brasil à economia internacional e de utilizar os instrumentos de política comercial disponíveis para reduzir o custo Brasil e tornar a economia brasileira mais eficiente e produtiva.

Analisando-se o período recente, não obstante o histórico relativamente protecionista que predominou no Brasil até 2018, o país tem adotado diversas decisões que indicam uma alteração de sua posição sobre o assunto. Ainda em 2016, Brasil e Peru assinaram o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial, que inclui compras públicas.<sup>11</sup> Em março de 2019, Brasil e Chile assinaram um Acordo de Compras Governamentais que possibilitará aos fornecedores de bens e serviços chilenos concorrerem nos processos licitatórios em igualdade de condições com os empresários brasileiros, e vice-versa.<sup>12</sup> Ainda no âmbito bilateral, o país negocia com Colômbia e México, o que pode significar acesso a um mercado significativo, além de imprimir maior concorrência ao mercado interno.

No âmbito regional, os países membros do Mercosul recentemente decidiram acelerar as negociações sobre compras governamentais iniciadas em 2004, tendo o Protocolo de Contratações Públicas do bloco sido assinado em dezembro de 2017. Por fim, no âmbito multilateral, o Brasil aderiu ao GPA na condição de país observador em 2017, e solicitou a adesão como membro pleno em 2020, fato que confirma a mudança de preferência e o interesse do país sobre o tema.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, a solicitação de adesão do Brasil ao GPA da OMC sinaliza uma mudança nas políticas públicas brasileiras em direção: i) às melhores práticas na área de contratações públicas, e ii) a uma maior integração do Brasil aos fluxos globais de comércio e investimentos.

No que diz respeito à busca de alinhamento às melhores práticas internacionais de gestão das compras públicas, a

solicitação de adesão ao GPA reforça e caminha no mesmo sentido da solicitação do país de aderir à OCDE, uma vez que aquela Organização prima pelo desenvolvimento e a disseminação das melhores práticas em políticas públicas.

A adesão do Brasil ao GPA da OMC, por aumentar o espectro de fornecedores e de bens e serviços à disposição da administração, tenderá a contribuir para a redução dos casos de corrupção nas compras públicas e para que as diversas esferas do governo possam fazer o melhor uso possível de seus recursos, com benefícios para contribuintes e cidadãos brasileiros.

A adesão ao GPA, assim, reflete uma visão do Estado como consumidor de bens e serviços responsivo ao público, e por essa razão, interessado em ofertas com preços mais baixos e qualidade mais elevada.

No que diz respeito à busca de uma maior integração do Brasil aos fluxos globais de comércio e investimentos, a solicitação de adesão ao GPA insere-se de forma certa no espírito e nas prioridades da atual política comercial brasileira. Em adição aos benefícios mencionados nos parágrafos anteriores, a adesão ao GPA aumentará de forma significativa as possibilidades de acesso das empresas brasileiras aos maiores mercados de compras governamentais do planeta, garantindo acesso em bases preferenciais a um mercado atualmente estimado em US\$ 1,7 trilhão anuais e que inclui 48 membros, dentre eles muitas das maiores economias do mundo, como Estados Unidos, União Europeia e Japão.

Os próximos passos nesta jornada incluirão um trabalho coordenado entre distintos órgãos governamentais, no nível federal e nos níveis subnacionais, com o objetivo de elaborar uma oferta brasileira que tenha em conta as necessidades do país e possa maximizar a probabilidade da adesão do Brasil ao GPA.

“

A adesão ao GPA reflete uma visão do Estado como consumidor de bens e serviços responsivo ao público, e por essa razão, interessado em ofertas com preços mais baixos e qualidade mais elevada

”

<sup>11</sup> MDIC (2020).

<sup>12</sup> MRE (2020).

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Robert D.; MULLER, Anna Caroline. 2017. *The revised WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Key design features and significance for global trade and development*. *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 48, p. 949.
- ANDERSON, Robert D.; PELLETIER, Philippe; OSEI-LAH, Kodjo; MULLER, Anna Caroline. 2011. *Assessing the Value of Future Accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Some New Data Sources, Provisional Estimates, and an Evaluative Framework for Individual WTO Members Considering Accession*. Staff Working Paper ERSD-2011-15. World Trade Organization. Economic Research and Statistics Division. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1943405>.
- ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. 2019. **Uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Ipea.
- DAWAR, Kamala. 2017. *Openness of Public Procurement Markets in Key Third Countries*. Europa Parliament. Policy Department. Julho. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603840/EXPO\\_STU\(2017\)603840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603840/EXPO_STU(2017)603840_EN.pdf). Acesso em 15/07/2020.
- DENGLER, Benedikt; HOEKMAN, Bernard. 2018. *The WTO government procurement agreement as a commitment device: a first appraisal*. Centre for Economic Policy Research . CEPR Discussion Paper n.º DP13266. Outubro. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3270945>. Acesso em 20/06/2020.
- GOURDON, Julien; MESSENT, James. 2017. *How government procurement measures can affect trade*. OECD Trade Policy Papers, n.º 199, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/d1a-b07b8-en>. Acesso em 19/06/2020.
- MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Acordo de Ampliação Econômico Comercial Brasil – Peru (*Ainda sem vigência*). Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1508-acordo-de-ampliacao-economico-comercial-brasil-peru-ainda-sem-vigencia>. Acesso em 01/07/2020.
- MRE – MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Acordo de Compras Públicas Brasil – Chile**. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/2018/Contratao\\_-\\_pblica\\_chile.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/2018/Contratao_-_pblica_chile.pdf). Acesso em 01/07/2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Agreement on Government Procurement*. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm). Acesso em 21/06/2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **GPA Annex 8 - Australia**. Disponível em: <https://e-gpa.wto.org/en/Annex/Details?Agreement=-GPA113&Party=Israel&AnnexNo=8&ContentCulture=en>. Acesso em 01/07/2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. 2016. *The revised WTO agreement on government procurement: main elements and improvements*. WTO Secretariat background information. Agosto.
- SCHEFER, Krista Nadakavukaren. 2013. *Will the WTO finally tackle corruption in public purchasing? The revised agreement on government procurement, Insights*, Vol. 17, Issue 11, Abril. American Society of International Law. Disponível em: <https://www.asil.org/insights/volume/17/issue/11/will-wto-finally-tackle-corruption-public-purchasing-revised-agreement>. Acesso em 01/07/2020.
- TAŞ, Bedri Kamil Onur *et al.* 2019. *Does the WTO government procurement agreement deliver what it promises? World Trade Review*, Vol. 18, n.º 4, p. 609-634.
- YUKINS, Christopher R. 2019. *Trump executive order calls for more aggressive use of The Buy American Act — An order likely to have more political than practical effect*. Public Law Research Paper n.º 2019-47, Julho. GWU Legal Studies, George Washington University Law School. Disponível em: [https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2701&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2701&context=faculty_publications). Acesso em 01/07/2020.