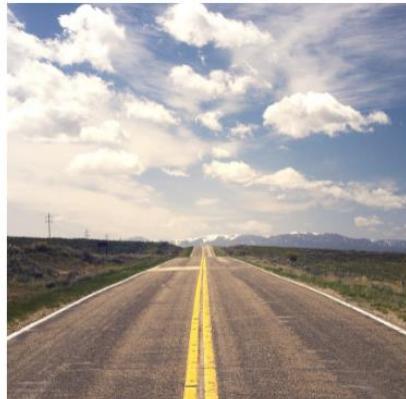


ACORDO SOBRE CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

ANÁLISE DA ADESÃO BRASILEIRA



FICHA TÉCNICA

Lucas Pedreira do Couto Ferraz

Secretário de Comércio Exterior

Herlon Alves Brandão

Subsecretário de Inteligência e Estatísticas de Comércio Exterior

Alexandre Sampaio de Arrochela Lobo

Subsecretário de Negociações Internacionais

Coordenação do Estudo

Daniela Ferreira de Matos

Assessora

André Afonso de Castro

Coordenador

Elaboração do Estudo

Alex Meger de Amorim

Subsecretário-adjunto de Negociações Internacionais

Janaína Batista Silva

Coordenadora-Geral de Temas Multilaterais

Paulo Frank Cleaver Guerrero

Coordenador

Murilo Otávio Lubambo de Melo

Chefe de Divisão

Diego Afonso de Castro

Coordenador-Geral de Inteligência Comercial

Pedro Antero Braga Cordeiro

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

NOVEMBRO/2021

Apresentação

Este documento faz parte de uma série de publicações da Secretaria de Comércio Exterior que visa trazer maior transparência aos documentos técnicos que subsidiam a tomada de decisão da Secretaria em relação a temas que envolvam o processo de integração do Brasil ao comércio internacional. A publicação também está em linha com os esforços recentes de adoção de boas práticas regulatórias no comércio exterior brasileiro, em especial a condução de políticas públicas baseadas em evidências e a transparência com a sociedade.

Nos últimos anos, o governo federal brasileiro tem se engajado em diversas negociações internacionais de compras públicas, tanto individualmente quanto com os sócios do Mercosul. Como resultado, o Brasil já possui acordos de contratações públicas assinados com Peru, Mercosul e Chile. Em conjunto com os demais países do Mercosul, concluiu negociações com a União Europeia (UE) e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA). Estão em andamento exercícios negociadores com Canadá, Coreia do Sul e Singapura, que contemplam capítulos de Compras Governamentais. Recentemente, o Brasil solicitou adesão ao Acordo sobre Contratações Governamentais (GPA, na sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC), do qual já era observador desde 2017.

A adesão ao GPA faz parte de uma estratégia maior de inserção internacional da economia brasileira e condiz com os objetivos da atual política econômica do governo brasileiro. Através da adoção de práticas que promovem maior transparência e não-discriminação nos processos licitatórios, o governo brasileiro se beneficiará de aumento da eficiência e economicidade nas compras públicas, com desdobramentos positivos também nas áreas de combate à corrupção.

Sumário

Apresentação	2
1 Introdução	6
2 Compras Governamentais no Brasil	8
3 Sobre o GPA: Acesso, compromissos e estrutura	11
3.1 Marco Normativo e Estrutura das Ofertas.....	12
3.2 Cobertura Ofertada pelo Brasil em Negociações de Compras Públicas	14
3.3 Oferta Brasileira no GPA.....	16
3.4 Cobertura Ofertada pelos Membros do GPA.....	16
3.4.1 Austrália	18
3.4.2 União Europeia.....	19
3.4.3 Japão	20
3.4.4 Israel	22
3.4.5 Coreia do Sul	23
3.4.6 Singapura.....	24
3.4.7 Reino Unido.....	25
3.4.8 Estados Unidos da América.....	26
4 Revisão de avaliações recentes.....	28
4.1 Avaliações <i>ex-post</i>.....	29
4.2 Avaliações <i>ex-ante</i>	34
4.4 Avaliações <i>ad hoc</i>.....	37
5 Conclusão.....	39
Referências.....	41

Lista de Siglas e Abreviaturas

DES – Direitos Especiais de Saque

EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio (em inglês, *European Free Trade Association*)

GPA – Acordo sobre Contratações Governamentais (*Government Procurement Agreement*, na sigla em inglês)

MPE – Micro e Pequenas Empresas

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SNA – Sistema de Contas Nacionais

SUS – Sistema Único de Saúde

UE – União Europeia

Lista de Tabelas

Tabela 1. Compras Governamentais em 2019 - 10 Maiores estados em gastos e participação percentual.....	9
Tabela 2. Compras Governamentais em 2019 – 11 Maiores Municípios em gastos e participação percentual.....	10
Tabela 3. Cobertura comparada nos países selecionados.....	18

Lista de Figuras

Figura 1. Quais as obrigações do GPA?.....	13
--	----



1 Introdução

Compras públicas/governamentais são o processo de aquisição de bens e serviços por entidades do setor público, conforme as leis e normas em vigor, com vistas a garantir o funcionamento da administração pública e o provimento de serviços à sociedade nas mais diversas áreas, tais como educação, saúde, cultura, defesa, segurança, etc.

Em linha geral, os acordos de compras públicas trazem compromissos de transparência, não discriminação e acesso a mercados. As obrigações nas áreas de transparência e não-discriminação têm como principal objetivo fomentar a lisura e promover a concorrência nos processos licitatórios. São exemplos de compromissos nessas áreas as regras que preveem tratamento não-discriminatório de fornecedores nacionais e estrangeiros, obrigações referentes à disponibilização, com antecedência, de informações sobre compras públicas e obrigações de informar condições de participação em licitações para empresas estrangeiras. Já os compromissos relacionados com acesso a mercado implicam na abertura de mercados externos ou consolidação da abertura já existente. Tais compromissos constam nos anexos dos acordos (as chamadas “ofertas”) e determinam quais compras públicas estarão sujeitas às obrigações de transparência e não-discriminação.

O aumento da concorrência entre fornecedores, por seu efeito direto na diminuição dos preços, é condição fundamental para o alcance da eficiência na aplicação dos recursos públicos nas contratações do Estado. Nesse sentido, a eliminação de barreiras internacionais à participação de empresas estrangeiras nas contratações do Estado também contribui com o aumento da concorrência, proporcionando redução de custos de aquisição de bens e serviços e abrindo maior

espaço fiscal para políticas econômicas e sociais. Do ponto de vista de acesso a mercados externos, tem-se expectativa de abertura de mercado da ordem de US\$ 1,7 trilhões para as exportações brasileiras de bens e serviços.

Nos últimos anos, esse tema vem desempenhando papel de crescente destaque na estratégia de inserção internacional do Brasil. Desde 2016, o País concluiu negociações nessa matéria com diversos parceiros, tais como Peru, Mercosul, Chile, UE e EFTA¹. Atualmente o Brasil negocia acordos de compras públicas, junto com os demais sócios do Mercosul, no âmbito de acordos comerciais com Canadá, Coreia do Sul e Singapura.

O GPA é um acordo plurilateral no âmbito da OMC, com 48 Partes², que objetiva promover a abertura mútua dos mercados de contratações públicas. Além disso, quatro organizações internacionais e 35 países participam do Comitê do GPA na condição de membros observadores, dos quais 11 estão em procedimento de adesão ao acordo³.

Em maio de 2020, o Brasil formalizou seu pedido de adesão ao GPA, em linha com o mandato aprovado pelo Conselho de Estratégia Comercial da Câmara de Comércio Exterior, em dezembro de 2019. Entre os dias 28 de agosto a 27 de outubro de 2020 foi realizada consulta pública sobre a adesão ao acordo, em que indivíduos e entidades do setor privado e da sociedade civil puderam manifestar interesses em relação aos termos da adesão do Brasil ao Acordo. As contribuições recebidas encontram-se resumidas em documento⁴ publicado pela SECEX.

No momento de elaboração deste estudo, o Brasil já apresentou aos demais membros do Acordo informações sobre o arcabouço legal referente às contratações no país e sua oferta inicial e revisada de acesso a mercados. Neste contexto, este estudo busca oferecer as bases conceituais para avaliação da adesão ao GPA. A seção 2 do documento apresenta estatísticas de compras governamentais no Brasil. A seção 3 apresenta maiores informações sobre os compromissos existentes no GPA, a estrutura do acordo, e a uma análise detalhada das ofertas de acesso a mercados de países membros selecionados. A seção 4 apresenta uma breve revisão de avaliações recentes sobre os impactos do GPA. Além de se apresentarem os resultados destas análises, discutem-se sucintamente as metodologias empregadas em cada estudo e algumas de suas limitações. A seção 5 conclui o trabalho.

¹ Bloco europeu integrado por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

² Armênia, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Moldova, Montenegro, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos (com relação a Aruba), Singapura, Suíça, Taiwan, Ucrânia e União Europeia (mais os 27 Estados Membros) e o Reino Unido.

³ Além do Brasil, estão em processo de adesão Albânia, Cazaquistão, China, Geórgia, Jordânia, Macedônia do Norte, Quirguistão, Omã, Rússia e Tajiquistão.

⁴ Documento disponível na página de Publicações da SECEX: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/arquivos/resumo-das-contribuicoes_gpa.pdf



2 Compras Governamentais no Brasil

O volume estimado de contratações públicas no âmbito dos três poderes e em todos os níveis de governo é substancial, totalizando R\$ 800 bilhões por ano.

A **Tabela 1** ressalta os dez estados com maior volume em termos de compras governamentais em 2019. Nota-se que o estado com maior volume de compras públicas em 2019 foi São Paulo, representando quase um quarto das compras de todos os estados brasileiros. Bahia aparece em segundo lugar, com 7,4% das compras, embora não esteja entre os cinco maiores Produto Interno Bruto (PIB) estaduais. Rio de Janeiro (6,2%), Minas Gerais (6,0%) e Paraná (5,2%) vêm na sequência.

Tabela 1. Compras Governamentais em 2019 - 10 Maiores estados em gastos e participação percentual

Estados	Gastos 2019 (R\$ milhões)	Part. (%)
SP	30.879,3	24,3
BA	9.392,7	7,4
RJ	7.870,8	6,2
MG	7.620,1	6,0
PR	6.607,6	5,2
RS	6.577,2	5,2
DF	5.779,9	4,5
CE	5.114,2	4,0
GO	4.748,2	3,7
PE	4.510,4	3,5
Total - Estados	127.169,5	100

Fonte: Finanças do Brasil (Finbra)

Elaboração: CGTM/SEINT/SECEX, com base na metodologia do TD 2476 do IPEA

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34850

Consulta: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

No âmbito municipal, a **Tabela 2** apresenta a porcentagem de participação dos principais municípios do país em termos do total de compras governamentais. Nesse caso, o município de São Paulo aparece como o principal em termos de compras públicas, com 6,0% do total de compras municipais. Os municípios do Rio de Janeiro (2,3%), Belo Horizonte (1,9%), Curitiba (1,5%) e Salvador (1,5%) aparecem na sequência.

Tabela 2. Compras Governamentais em 2019 – 10 maiores municípios em gastos e participação percentual

Municípios	Gastos 2019 (R\$ milhões)	Valores (%)
Município de São Paulo - SP	13.386,5	6,0
Município do Rio de Janeiro - RJ	5.206,3	2,3
Município de Belo Horizonte - MG	4.222,1	1,9
Município de Curitiba - PR	3.326,7	1,5
Município de Salvador - BA	3.255,9	1,5
Município de Fortaleza - CE	2.591,3	1,2
Município de Campinas - SP	2.294,9	1,0
Município de São Bernardo do Campo - SP	2.042,7	0,9
Município de Barueri - SP	1.701,5	0,8
Município de Manaus - AM	1.670,8	0,7
Total - Municípios Brasil	223.546,4	100

Fonte: Finanças do Brasil (Finbra); Elaboração: CGTM/SEINT/SECEX com base na metodologia do TD 2476 do IPEA
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34850
 Consulta: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).



3 Sobre o GPA: Acesso, compromissos e estrutura

A discussão sobre compras governamentais passou a desempenhar papel central na estratégia de inserção internacional do Brasil. Desde 2016, o País concluiu negociações na matéria com diversos parceiros, a saber, Peru, Mercosul, Chile, União Europeia e países do EFTA⁵. Atualmente, o País negocia capítulos de compras públicas em conjunto com os membros do Mercosul em acordos comerciais com Canadá, Coreia do Sul e Singapura.

A adesão do Brasil, em outubro de 2017, como membro observador do Comitê do GPA foi o símbolo maior dessa inflexão. A experiência como observador mostrou que os benefícios integrais do acordo só estariam ao alcance do Brasil mediante a adesão como parte do acordo. O pedido de acesso contribuiu para reforçar ainda mais o compromisso do país com a OMC, em um momento de rearranjo conceitual do sistema multilateral de comércio.

A adesão do Brasil ao GPA transcorre em dois processos simultâneos e complementares. O primeiro consiste na análise de conformidade do sistema de compras públicas do país que acede em relação às obrigações que constam do acordo plurilateral. Essa análise tem como base informações fornecidas mediante preenchimento de questionário padrão – denominado de *Checklist* – para prestar esclarecimentos sobre o arcabouço legal referente às contratações, tais como modalidades contempladas, escopo de aplicação, elementos de não-discriminação e

transparência, previsão de medidas compensatórias e mecanismos de revisão, entre outros.

O segundo processo compreende negociações bilaterais ou plurilaterais com os membros do GPA sobre a oferta de acesso a mercados. A abertura dos mercados de compras públicas dos membros do GPA é feita mediante a assunção de obrigações nas áreas de transparência e não-discriminação, que se aplicam às contratações cobertas nas respectivas ofertas de acesso a mercado, em que se listam as entidades (nos níveis central e subcentrais de governo), os bens, os serviços (inclusive os de obras públicas) e os valores a partir dos quais as contratações estarão adstritas aos compromissos assumidos. As ofertas de acesso a mercado ainda contam com o anexo de notas gerais, em que se listam exceções pontuais às obrigações gerais, de modo a preservar espaço para políticas públicas em setores considerados estratégicos, como micro e pequenas empresas, saúde, e ciência e inovação.

A duração do processo de acesso ao GPA varia consideravelmente, dependendo da dinâmica negociadora sobre acesso a mercados e do grau de convergência inicial entre a legislação doméstica de compras públicas e as exigências mínimas do acordo da OMC. Após consenso sobre os termos de adesão, o país é convidado a tornar-se parte do acordo. O depósito do instrumento de acesso ocorrerá posteriormente aos ritos domésticos de aprovação legislativa de cada país. Os prazos e níveis de ambição são determinados pela disposição do país em manter credibilidade com as demais partes e engajar os *stakeholders* internos.

O **engajamento tempestivo, oportuno e construtivo do Brasil** é reflexo do reiterado compromisso da Administração Federal com a transformação do ambiente econômico do País.

3.1 Marco Normativo e Estrutura das Ofertas

O texto do GPA traz obrigações divididas principalmente em duas áreas: transparência e não-discriminação. São exemplos de compromissos nessas áreas as disciplinas que preveem tratamento igualitário entre fornecedores nacionais e estrangeiros; o compromisso de usar, como regra, procedimentos abertos de contratação, restringindo as hipóteses para modalidades de contratação direta; as obrigações referentes à disponibilização, com antecedência, de informações sobre compras públicas; as obrigações de informar condições de participação em contratações para empresas estrangeiras, bem como de conceder prazos razoáveis para apresentação de lances. A **Figura 1** exemplifica as principais obrigações do Acordo.

Figura 1. Quais as obrigações e compromissos do GPA?

- | | | | |
|---|--|---|---|
|  | - A entidade licitante não pode discriminar fornecedores estrangeiros dos países do GPA, isto é, não pode dar preferência doméstica para produtos ou serviços com conteúdo nacional ou para fornecedores nacionais. |  | - O GPA determina requisitos para sistemas de registro de fornecedores e listas. |
|  | - A entidade licitante deve garantir a transparéncia das contratações, por exemplo , por meio da publicação de normas, avisos, editais e resultados. |  | - O Acordo também obriga a adoção de mecanismos de recursos administrativos e judiciais. |
| | |  | - O GPA limita as hipóteses de dispensa e inexigibilidade . |

Já os compromissos relacionados a “acesso a mercados” constam nos anexos do Apêndice I do Acordo (as chamadas “ofertas”). Estes determinam quais compras públicas estarão vinculadas aos compromissos presentes no marco normativo. Patamares (*thresholds*, em inglês) são os valores a partir dos quais as contratações estarão cobertas pelo acordo. Assim, contratações com valores inferiores a um patamar negociado não são cobertas pelo acordo em questão. Os patamares, por outro lado, não limitam a possibilidade de um país de definir que contratações de menor vulto também cumpram com as melhores práticas do acordo.

As ofertas de acesso no GPA são organizadas na seguinte estrutura:

- Entidades centrais: Administração Federal (da União, no caso do Brasil) (Anexo 1);
- Entidades subcentrais: Entes estaduais ou municipais; (Anexo 2)
- Outras entidades: Empresas estatais; (Anexo 3)
- Bens; (Anexo 4)
- Serviços; (Anexo 5)
- Serviços de construção; (Anexo 6)
- Notas gerais: Anexo em que se listam exceções aos compromissos assumidos nos demais anexos, a fim de preservar espaço para políticas públicas em setores considerados estratégicos. (Anexo 7)

Para determinar se uma contratação está coberta pelo GPA e, portanto, sujeita às obrigações, deve-se fazer leitura cumulativa da oferta. Assim, uma compra estará coberta se a entidade contratante tiver sido ofertada; o bem, serviço ou obra pública contratada tiver sido ofertado; o valor da compra for igual ou superior ao patamar ofertado; e a compra não tiver sido de alguma forma excetuada nas notas gerais.

3.2 Cobertura Ofertada pelo Brasil em Negociações de Compras Públicas

Os acordos de compras governamentais negociados pelo Brasil nos últimos anos são baseados na normativa do GPA e reforçam os compromissos de transparência e não discriminação já existentes na legislação nacional. Os compromissos de acesso a mercados assumidos pelo Brasil nos acordos de compras públicas referem-se a um conjunto similar de ofertas.

Nesse sentido, os diferentes níveis de cobertura entre as ofertas fechadas nas negociações com Mercosul, Peru, Chile, União Europeia e EFTA refletem a dinâmica própria de cada uma dessas negociações. Tais negociações têm natureza muito distinta daquela que caracteriza o processo de adesão a um acordo internacional plurilateral.

Amplitude da oferta quanto às entidades contratantes:

Entidades Centrais - Nas negociações do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul e do Acordo Mercosul-UE, o Brasil ofertou acesso a contratações dos Poderes Judiciário e Legislativo e de vários órgãos do Poder Executivo⁶.

Entidades Subcentrais – Nos acordos concluídos até o momento da elaboração desse estudo, o Brasil não incluiu estados e municípios em suas ofertas de compras públicas. O compromisso mais ambicioso a respeito de entidades subcentrais foi o de iniciar processo interno de consultas com outros entes da Federação, com vistas à incorporação futura de uma lista de entidades subcentrais. Em particular, na negociação com a UE, fixou-se prazo de 2 anos após a entrada em vigor do acordo para realização dessas consultas, para cobrir entidades da federação que representem ao menos 65% do PIB brasileiro.

Outras Entidades⁷ – Os acordos de compras concluídos com o Chile e o Peru foram os únicos em que constam compromissos do Brasil relativos a entidades descentralizadas nas ofertas. Nesse anexo, foram incluídas as seguintes empresas estatais: EMBRAPA, VALEC, INFRAERO e Casa da Moeda.

Amplitude da oferta quanto ao objeto:

⁶ Em relação ao Poder Executivo, as ofertas já apresentadas pelo Brasil contêm exceções pontuais a determinadas compras e modalidades de contratação para algumas das entidades listadas, como Ministério da Educação, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa.

⁷ Entidades da Administração Indireta de direito público, a exemplo das autarquias, fundações e os consórcios públicos são cobertas como Entidades Centrais. Neste item, são potencialmente cobertas as entidades da Administração Indireta de direito privado como empresas públicas, sociedades de economia mista e as subsidiárias dessas empresas.

Bens – No Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, bem como no acordo com o Chile, o Brasil apresentou lista de bens com cobertura quase total, isto é, sem exclusão de categorias de bens.

Serviços – Também no caso do acordo celebrado entre os Membros do Mercosul e naquele negociado com o Chile, apresentou-se lista de serviços quase completa⁸, com exceção apenas serviços financeiros.

Serviços de Construção – O Brasil ofertou, em todos os seus acordos, o setor de construção civil. No caso das negociações no Protocolo do Mercosul e no Acordo Mercosul-União Europeia também foi incluída cobertura para concessões em obras públicas no que tange às obrigações de não discriminação e à proibição de *offsets*. Desse modo, assumiu-se o compromisso de tratamento nacional com relação a fornecedores da UE nas concessões de obras públicas e a proibição da imposição de medidas compensatórias (*offsets*) nesse contexto, ressalvado um período de transição.

Amplitude da oferta com relação a valores das compras:

Os acordos de compras públicas preveem que apenas as compras públicas cujos valores excederem a determinados patamares estão adstritas ao compromisso de não discriminação de contratantes estrangeiros. A modulação desses valores reflete os interesses das partes, de modo que patamares muito elevados permitem uma menor participação de contratantes estrangeiros, ao passo que patamares muito baixos proporcionam maior consolidação da abertura do mercado de compras públicas aos parceiros comerciais do Brasil.

Em relação a bens, o patamar negociado pelo Brasil com os países vizinhos corresponde a 95.000 DES.⁹ O mesmo patamar foi acordado para contratação de serviços no caso dos acordos com o Mercosul e com o Chile. Para serviços de construção, o patamar acordado no acordo do Mercosul foi de 4.000.000 de DES, menor que os 5.000.000 acordados com Chile e Peru.

Nas negociações com União Europeia, o Brasil comprometeu-se com patamares iniciais mais elevados, mas que convergem, após o decurso de um período, a patamares menores, equivalentes aos níveis do GPA para bens e serviços (130.000 de DES) e serviços de construção (5.000.000 de DES).

Compras excepcionadas nas Notas Gerais dos Acordos de Compras Públicas:

É possível ressalvar, por meio de Notas Gerais, a aplicação do acordo a certas categorias de compras. Os acordos recentemente negociados pelo Brasil não se aplicam às compras de bens e serviços realizados para atendimento a programas de segurança alimentar e nutricional e de alimentação escolar que apoiem a agricultura familiar.

⁸ Também se aplicam exceções semelhantes às elencadas na nota de rodapé anterior.

⁹ Direitos Especiais de Saque (DES) são um instrumento monetário internacional criado pelo FMI e comumente usados para definir os patamares em acordos internacionais de compras públicas. Em 18/11/2021 um direito especial de saque equivalia a R\$ 7,69.

Além disso, ficaram de fora dos compromissos do Brasil as compras nas quais haja transferência de tecnologia para o SUS e para aquisição de insumos estratégicos para saúde. É o caso também dos programas de contratações públicas para o fomento de micro e pequenas empresas. Também se excetuam compras destinadas a instituições sem fins lucrativos destinadas à assistência social. O espaço, permanente ou temporário, para o uso de *offsets*¹⁰ e para o uso das compras públicas como instrumento de incentivo à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico compõe o restante do rol com as principais exceções que constam nas seções de Notas Gerais apresentadas pelo Brasil até o momento.

3.3 Oferta Brasileira no GPA

A oferta brasileira no GPA no processo de negociação lista os órgãos e entidades da Administração Pública que estarão sujeitos aos compromissos do GPA, bem como os bens, serviços e tipos de obras de construção abrangidos. Conforme a prática do GPA, a oferta está dividida em 7 Anexos. Sua elaboração teve como pilares fundamentais:

- i) ofertas anteriores realizadas no âmbito de acordos comerciais firmados pelo Brasil e que contêm capítulos sobre compras governamentais;
- ii) amplo processo de articulação, coordenado pelos Ministérios da Economia e das Relações Exteriores com diferentes atores governamentais interessados;
- iii) contribuições de entidades do setor privado e da sociedade civil, consolidadas na consulta pública realizada pelo Governo Federal entre agosto e novembro de 2020; e
- iv) o nível de ambição identificado nas ofertas das demais partes que participam do GPA e a reação à oferta inicial brasileira.

3.4 Cobertura Ofertada pelos Membros do GPA

Uma análise comparativa dos anexos apresentados pelas partes do GPA revela coberturas relativamente amplas, com poucas restrições em todos os anexos. Abaixo, apresenta-se resumo das características comuns e do teor das ofertas apresentadas no âmbito do GPA:

¹⁰ *Offsets* ou condições compensatórias significam qualquer condição ou compromisso que incentive o desenvolvimento local ou, eventualmente, melhore o saldo do Balanço de Pagamentos de uma Parte, tais como políticas de conteúdo nacional, licenciamento de tecnologia, etc.

Anexo 1 (Entidades Centrais) – De forma geral, as coberturas são amplas, geralmente integrais, mas, em certos casos, foram incluídas algumas exceções relacionadas a determinadas entidades, produtos e países específicos.

Anexo 2 (Entidades Subcentrais) - De forma geral, as coberturas também são amplas, e, em alguns casos, integrais. Algumas partes ofertaram cobertura total de entidades em nível regional e local, como a União Europeia e os países do EFTA. O Canadá ofertou todas as dez províncias e os três territórios, com exceções específicas de entidades em alguns deles. Os Estados Unidos incluíram 37 dos 50 Estados, com exceções pontuais para determinados entes. São comuns também exceções relativas a entidades e países específicos, com base na reciprocidade, como se verá adiante.

Anexo 3 (Outras Entidades) - Nesse anexo, as coberturas são mais restritas. O Canadá, por exemplo, só incluiu 10 entidades; Hong Kong/China; apenas cinco. O tipo de entidades para inclusão no Anexo 3 não tem regra definida: podem ser citadas como exemplos de outras entidades empresas estatais, instituições, museus, bancos de desenvolvimento e organizações/corporações.

Anexo 4 (Bens) – De forma geral, as coberturas são sem exclusões horizontais, mas houve, em alguns casos, a inclusão de listas positivas que enumeram os bens cobertos quando contratados por entidades do setor de defesa, como se verá adiante.

Anexo 5 (Serviços) – Neste Anexo, a cobertura integral não é a regra. A lista positiva foi o formato mais comum utilizado pelos membros para indicar os setores cobertos pelo acordo, mas há ofertas em formato de listas negativas (Ucrânia e EUA), por meio da qual alguns membros, como EUA e Canadá, excluíram determinados setores dos seus compromissos. Vários membros condicionaram a oferta de determinados setores à reciprocidade na cobertura ofertada pelos demais membros.

Anexo 6 (Serviços de Construção) – A maioria das ofertas referem-se à divisão 51 do CPC.¹¹ Nesse anexo, houve a inclusão de exceções referentes a serviços específicos (dragagem ou relacionados com segurança nacional), a entidades específicas (Departamento de Transporte do Canadá) e às pequenas e médias empresas (Coreia do Sul). Cabe destacar que alguns membros recorreram a cláusula de reciprocidade, e outros adaptaram suas ofertas para países com patamares maiores para obras públicas. UE, Coreia do Sul e Montenegro ofertaram concessões de obras públicas, sob algumas circunstâncias e limitadas a certas Partes.

Patamares¹² – Em relação ao Anexo 1 (Entidades Centrais), o valor padrão ofertado foi de 130.000 DES para bens e serviços, e de 5.000.000 DES para serviços de construção. Como exceção, Israel conseguiu prazo para convergir para os patamares padrão. Em relação ao Anexo 2 (Entidades Subcentrais), o valor mais comum foi de 200.000 DES para bens e serviços e de 5.000.000 DES para serviços de construção, mas países como Austrália, Canadá, Israel e EUA apresentaram patamares maiores na casa dos 355.000 DES para bens, serviços. Em relação ao Anexo 3 (Outras Entidades), os valores que mais

¹¹ A CPC é refere-se a Classificação Central de Produtos da Organização das Nações Unidas, que permite classificar, de forma abrangente, todo o universo de produtos e serviços.

¹² Para conversão em Reais em tempo real, ver o documento elaborado pela SEGES/ME e disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1wyBkBITv30LKj9w0dESTnTE_JeORjcxCYIWiiLXiMcY/edit#gid=0

se repetem nas ofertas foram de 400.000 DES para bens e serviços e de 5.000.000 DES para serviços de construção.

Anexo 7 (Notas Gerais) - As principais exceções listadas nesse anexo referem-se às compras de produtos agrícolas no âmbito de programas de apoio à agricultura familiar (dez membros), às compras para a aquisição, desenvolvimento, produção, coprodução de material para rádios (seis membros), a políticas de fomento a pequenas e médias empresas (três membros), e às compras interadministrativas (dois membros).

É importante realizar a análise detalhada da oferta dos países membros do GPA. Nesse estudo, será aprofundada a análise da cobertura do GPA de alguns países selecionados, elencados na **Tabela 3**.

Tabela 3. Cobertura comparada nos países selecionados

País	Anexo 1	Anexo 2	Anexo 3	Anexo 4	Anexo 5	Anexo 6
Austrália	Ampla	Ampla	Parcial	Ampla	Ampla	Total
Coreia do Sul	Ampla	Parcial	Parcial	Ampla	Parcial	Total
Estados Unidos	Parcial	Parcial	Parcial	Total	Ampla	Ampla
Israel	Parcial	Parcial	Parcial	Total	Parcial	Total
Japão	Ampla	Ampla	Parcial	Ampla	Parcial	Total
Singapura	Total	Sem cobertura	Total	Total	Parcial	Total
Reino Unido	Total	Total	Total	Ampla	Parcial	Total
União Europeia	Ampla	Total	Total	Ampla	Parcial	Total

Elaboração: CGTM/SEINT/SECEX a partir de dados do e-gpa.wto.org

Legenda da Cobertura (avaliação qualitativo-interpretativa a partir da análise das ofertas)

3.4.1 Austrália

A Austrália foi última parte a ingressar no GPA, aderindo formalmente ao acordo em 5 de maio de 2019. O país apresentou, segundo dados da OCDE de 2017, um total de **US\$188,756 bilhões** de compras governamentais, o que representa **14,76% do PIB**¹³.

¹³ Current PPP, US\$ (2017) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=94406#>

No **Anexo 1**, a cobertura de entidades do Governo Central inclui Poder Executivo (entidade centralizadas e descentralizadas da Administração Federal), Legislativo e Judiciário. Sessenta e cinco (65) entidades foram listadas. Os patamares estão na média do GPA, em DES, 130.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras. Por outro lado, há exclusão de bens e serviços do Departamento de Defesa.

No **Anexo 2**, de cobertura de entidades subnacionais, seis Estados continentais e dois dos dez territórios estão cobertos, com variada listagem de entidades e exceções pontuais. No nível de governo local, os mais de 500 conselhos locais¹⁴ não estão incluídos na oferta. Patamares para bens e serviços são superiores à média do GPA (355.000 DES) enquanto para serviços de construção a média do GPA está mantida.

No **Anexo 3**, de cobertura de outras entidades, a Austrália oferta 26 (vinte e seis) entidades. A grande parte são comissões, autoridades públicas, institutos e organizações públicas. Há duas corporações (*statutory corporations*). Os patamares na média do GPA, isto é, em DES, 400.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras.

No **Anexo 4**, a Austrália adota lista negativa de bens, por meio da qual exclui contratações de sangue e derivados. O país traz lista positiva de bens de contratos do Departamento de Defesa na classificação *Federal Supply Classification* (FSC).

No **Anexo 5**, o país apresenta lista negativa para serviços. As principais exclusões se referem a serviços de fracionamento de plasma, de publicidade governamental, serviços de saúde e de bem-estar e de pesquisa e desenvolvimento. A oferta deste anexo está condicionada à reciprocidade.

O **Anexo 6** cobre todos os serviços de construção.

No **Anexo 7**, as principais notas gerais se referem a qualquer forma de preferência para beneficiar pequenas e médias empresas; medidas para proteger tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico; medidas para a saúde e bem-estar de povos indígenas; medidas para o progresso econômico e social dos povos indígenas; esclarecimento sobre propostas inovadoras não-solicitadas no escopo do art. XIII:1 do GPA.

3.4.2 União Europeia

A **União Europeia** é membro originário do GPA, e congrega 27 países membros.

No **Anexo 1**, a cobertura de entidades do Governo Central é dividida por país. Os patamares estão na média do GPA: em DES, 130.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras. Alguns membros importantes, como Espanha e França não incluem cobertura de Poderes Legislativo e Judiciário. Por falta de acesso recíproco, a UE adota mecanismos de exclusão de EUA e Canadá das contratações de certas entidades, por exemplo, como assinalado anteriormente.

¹⁴ <https://alga.asn.au/facts-and-figures/>

No **Anexo 2**, de cobertura de entidades subnacionais é ampla, pois inclui todas as entidades regionais e locais dos países membros. Os patamares estão na média do GPA. Por falta de acesso recíproco, a UE estabelece mecanismos de reciprocidade: por exemplo, contratações relacionadas ao setor automotivo excluídas para Austrália; por sua vez, fornecedores coreanos e japoneses ficam sem direito ao uso de mecanismos de revisão, por falta de cobertura no Anexo 2.

No **Anexo 3**, de cobertura de outras entidades, os patamares estão na média do GPA: em DES, 400.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras. A UE cobre outras entidades que tenham como atividade produção, transporte de água ou eletricidade; instalações aeroportuárias ou marítimas; serviços de transporte urbano e ferroviário. Diversos membros do GPA são excluídos do acesso às contratações dessas entidades por falta de acesso recíproco.

No **Anexo 4**, a UE cobre todos os bens contratados nos Anexos 1 a 3. As principais exclusões em bens têm relação apenas com produtos sensíveis contratados pelos Ministérios ou Agências de Segurança e Defesa.¹⁵

No **Anexo 5**, o bloco apresenta lista positiva de serviços. Embora limitada, serviços importantes estão incluídos, como manutenção e reparo, transporte, telecomunicações, informática, financeiros, contabilidade, pesquisa de mercado, consultoria, arquitetura e engenharia, publicidade, impressão, limpeza e saneamento.

O **Anexo 6** cobre todos os serviços de construção, incluindo concessões em obras públicas (ofertadas apenas a alguns países).

No **Anexo 7**, as principais notas gerais se referem a programas de apoio à agricultura e à alimentação humana, atividades relacionadas a conteúdo para radiodifusão e atividades relacionadas à água potável, energia, transporte e correio que não sejam explicitamente cobertas pelo Anexo 3.

3.4.3 Japão

Enquanto membro originário do GPA, o Japão apresentou, segundo dados da OCDE de 2017, um total de **US\$ 858,277 bilhões** de compras governamentais, o que representa **16,13% % do PIB**.¹⁶

No **Anexo 1**, a cobertura de entidades do Governo Central inclui Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, congregando entidades centralizadas e descentralizadas. O Japão não inclui contratos a serem oferecidos para cooperativas ou associações de acordo com lei japonesa em vigor. São definidos patamares menores que o GPA (100.000 DES) para bens e serviços, com exceção de serviços de arquitetura,

¹⁵ Nas NCs: 28.02/13/14/28/32/39/50/51/54; 29.03/04/07/08/11-15/21-23/26-27/29; 38.19; 40.11; 82.05/07; 84.06/08/45/53/55/59; 85.13/15; 86.02-03/05-07; 87.08/01-03/09/14; 89.01; 90.05/13-14/28/11/17-20/94.01

¹⁶ Current PPP, US\$(2017) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=94406#>

engenharia e outros serviços técnicos - 450.000 DES - e para construção - 4.500.000 DES.

No **Anexo 2**, de cobertura de entidades subnacionais, os patamares estão na média do GPA: 200.000 DES para bens e serviços, com exceção de serviços de arquitetura, engenharia e outros serviços técnicos (1.500.000 DES), e são maiores para construção (15.000.000 DES). Todas as 47 prefeituras estão incluídas e 19 cidades designadas (com mais de 500 mil habitantes), exceto Kumamoto-shi. O país inclui subdivisões, organizações associadas e escritórios locais. Por outro lado, o Japão não inclui contratos associados a atividades comerciais lucrativas e não oferta contratos relacionados à segurança operacional de transportes nem relacionados à produção, transporte ou distribuição de eletricidade.

No **Anexo 3**, de cobertura de outras entidades, o Japão cobre 63 entidades no Grupo A (focado em estatais e corporações em vários setores como bancos, serviços financeiros, fundos de pensão, transporte urbano e ferroviário, água, habitação, comunicações) e mais 51 entidades no Grupo B (focado em entidades equivalentes a autarquias e fundações de educação, saúde, cultura, etc.). O país apresenta patamares menores do que a média do GPA (130.000 DES) para bens e serviços, com exceção de serviços de arquitetura, engenharia e outros serviços técnicos (450.000 DES), e maiores para construção do Grupo A (15.000.000 DES), enquanto no Grupo B o valor é de 4.500.000 DES. O país não inclui contratos associados a atividades comerciais lucrativas. Para algumas entidades, não inclui contratos relacionados à segurança operacional de transportes, pesquisa geológica, serviços de publicidade, construção ou imobiliários, contratações de navios em conjunto com entidades privadas, telecomunicações ou relacionados a segurança de redes.

No **Anexo 4**, o Japão cobre todos os bens contratados nos Anexos 1 a 3 e adota lista positiva de bens do Ministério da Defesa, na classificação FSC com 55 itens.

No **Anexo 5**, o país apresenta lista positiva de serviços, não incluindo, porém, setores importantes que se referem a serviços jurídicos, de médicos, pesquisa e desenvolvimento, propriedade imobiliária funcional; incidentes em mineração e manufatura, e distribuição de energia, investigação e segurança, rádio e televisão, serviços de distribuição, saneamento, serviços financeiros, serviços de saúde, serviços de recreação e culturais, transporte marítimo de passageiros e aluguel, transporte ferroviário, transporte por dutos, carga e depósitos, entre outros. Há também várias notas excluindo setores específicos que não são cobertos por entidades listadas nos Anexos 2 e 3.

O **Anexo 6** cobre todos os serviços de construção e contratações com relação a projetos de construção dentro do escopo do *Act on Promotion of Private Finance Initiative* de 30 de Novembro de 2011.

No **Anexo 7**, a principal nota geral se refere à reciprocidade quanto à possibilidade de fornecedores contestarem a adjudicação contratual.

3.4.4 Israel

Enquanto membro originário do GPA Israel apresentou, segundo dados da OCDE de 2017, um total de **US\$ 50,413 bilhões de** compras governamentais, o que representa **14,84% do PIB.**¹⁷

No **Anexo 1**, a cobertura de entidades do Governo Central inclui órgãos e agências do Executivo e o Parlamento. Não há referência ao Ministério da Defesa, Ministério da Segurança Pública, Polícia de Israel ou Serviço Prisional. Também não há referência ao Poder Judiciário. Soluções intra-venosas, kits de transfusão e linhas de sangue e hemodiálise estão excluídos. Os patamares estão na média do GPA (em DES, 130.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras), mas foi acordado um período de transição de cinco anos para convergência com relação ao patamar de obras.

No **Anexo 2**, de cobertura de entidades subnacionais, os patamares são maiores do que a média do GPA, em DES, 250.000, para bens e serviços e 8.500.000 para obras. O país inclui três dos seis distritos (Jerusalém, Tel-Aviv e Haifa) e a *Local Government Economic Services Ltd*, corporação que presta serviços a entidades locais.

No **Anexo 3**, de cobertura de outras entidades, Israel oferta 23 empresas ou institutos dentro de setores como portos, aeroportos, transportes ferroviários e correios. Oferece também setor de transporte urbano, exceto serviços de ônibus, sujeito à reciprocidade. Os patamares são inferiores à média do GPA para bens e serviços (355.000 DES) e superiores no tocante a obras (DES 8.500.000). Há exclusões pontuais de produtos elétricos como cabos, transformadores, entre outros.

No **Anexo 4**, há cobertura para todos os bens contratados nos Anexos 1 a 3.

No **Anexo 5**, o país apresenta lista positiva de serviços, não incluindo serviços médicos e dentários (9312), serviços veterinários (932), serviços de enfermagem e fisioterapia (93191), serviços de pesquisa e desenvolvimento (85), leasing de aeronaves, navios e equipamentos de transporte (83101-104), serviços associados à pesca, mineração e manufatura (882-884), serviços de recursos humanos (872), serviços fotográficos (875), serviços de convenção (87909), serviços postais (7511), serviços audiovisuais (9611-13), serviços de distribuição (62, 63, 6111...), alguns serviços educacionais (921-3; 925-7), serviços de saúde e serviços sociais (93), serviços de recreação, culturais e esportivos (96), serviços de transporte marítimos (72), entre outros.

O **Anexo 6** cobre todos os serviços de construção.

No **Anexo 7**, as principais notas gerais abordam os seguintes pontos: o acordo não se aplica a contratações que envolvam revenda ou aluguel a terceiras partes, desde que não haja direitos exclusivos ou especiais; o acordo não se aplica a contratações para aquisição de água e para fornecimento de energia e combustíveis para a produção de energia.

¹⁷ Current PPP, US\$(2017) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=94406#>

Israel também traz um **Anexo 8**, exclusivo para definir períodos de transição para *offsets*. Uma nota segmentada de *offsets* lista de entidades e patamares com prazo final até 16 anos, isto é, até abril de 2030. Poderiam ser exigidos *offsets* de até 20% do valor do contrato até o 6º ano (2020); para algumas entidades, *offsets* até 18% até o 9º ano (2023); e uma nova redução de entidades para *offsets* a partir do 11º ano (2025).

3.4.5 Coreia do Sul

A Coreia do Sul é parte do GPA desde 1 de janeiro de 1997. O país apresentou, segundo dados da OCDE de 2017, um total de **US\$ 260,015 bilhões** de compras governamentais, o que representa **13,01% do PIB**.¹⁸

No **Anexo 1**, a cobertura de entidades do Governo Central inclui Poder Executivo (entidade centralizadas e descentralizadas da Administração Federal). Há 46 entidades listadas. Não há referências ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário. Entidades com personalidade jurídica separada não estão incluídas. Os patamares estão na média do GPA, inclusive patamar para contratos BOT (*build operate and transfer*). Há exclusão de contratações feitas em nome de entidades dos Anexos 2 e 3. Também há reservas para pequenas e médias empresas e contratações de agricultura, pesca e abastecimento.

No **Anexo 2**, de cobertura de entidades subnacionais, há divisão em Grupo A com nove províncias e sete cidades metropolitanas, o que resulta em um total de 16 entidades cobertas no Grupo A (com patamares na média do GPA). O Grupo B engloba alguns governos locais das três principais cidades metropolitanas (condados – *gun* – e distritos – *gu*): 25 em Seoul, 16 em Busan e dez em Incheon – totalizando 51, com patamares superiores à média do GPA (400.000 DES). Entidades com personalidade jurídica separada não estão incluídas. Há também reservas para pequenas e médias empresas. Para ambos os grupos, os patamares são de 15.000.000 DES para construção e BOT.

No **Anexo 3**, a cobertura de outras entidades pela Coreia do Sul é de 24 entidades. Grande parte delas são empresas públicas (energia, transportes ferroviários e urbanos, abastecimento de água, gás), bancos e agências e comissões em vários setores. São excluídos serviços para a *Korea Electric Power & Gas* (lista negativa) e *Railway Corporation* (lista positiva). Os patamares estão na média do GPA, com exceção de serviços de construção (15.000.000 DES).

O **Anexo 4** cobre todos os bens contratados nos Anexos 1 a 3, mas adota lista positiva de bens do Ministério da Defesa, na classificação FSC com 41 classificações.

No **Anexo 5**, o país apresenta lista positiva de serviços, com média cobertura. Há exclusões importantes que se referem a serviços jurídicos; serviços médicos; pesquisa e desenvolvimento; propriedade imobiliária funcional; serviços relacionadas à mineração e manufatura; distribuição de energia; investigação e segurança; limpeza predial; serviços postais e de courier; serviços de telecomunicação e transmissão; projeção, rádio e televisão; gravação sonora; serviços de distribuição; serviços de

¹⁸ Current PPP, US\$(2017) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=94406#>

educação; saneamento; serviços financeiros; serviços de saúde; serviços de recreação e culturais; transporte marítimo de passageiros; aluguel de embarcações; reboque e suporte; serviços marítimos internos; serviços aéreos; serviços de transporte espacial; serviços de transporte ferroviário; transporte de passageiros por rodovias, excluindo aluguel e manutenção; transporte por dutos e serviços de carga e depósitos, entre outros.

O **Anexo 6** cobre todos os serviços de construção, mas com patamar de 15.000.000 DES, incluindo BOT.¹⁹

No **Anexo 7**, as principais notas gerais se referem à não-inclusão de contratações para aeroportos, à não-inclusão de contratações para alimentação humana e à existência de reciprocidade para os serviços ofertados.

3.4.6 Singapura

Singapura é membro do GPA desde 20 de outubro de 1997.

No **Anexo 1**, a cobertura de entidades do Governo Central inclui os três poderes. Os patamares estão na média do GPA, em DES, 130.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras. Apresenta lista positiva de bens de defesa na nomenclatura FSC, cobertos quando contratados pelo Ministério da Defesa. Há exclusão de certos contratos de construção do Ministério das Relações Exteriores. Além disso, excluem-se contratos de diversos órgãos de segurança.

No **Anexo 2**, não há cobertura de entidades subnacionais, pois Singapura é um Estado unitário e sem governos subcentrais.

No **Anexo 3**, de cobertura de outras entidades, Singapura oferta contratações de diversas agências, universidades, conselhos e algumas corporações. Os patamares estão na média do GPA: em DES, 400.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras.

No **Anexo 4**, Singapura cobre todos os bens contratados nos Anexos 1 a 3.

No **Anexo 5**, o país apresenta lista positiva de serviços, não incluindo setores importantes, como serviços financeiros, manutenção e reparo, serviços de publicidade, leasing de aeronaves, navios e equipamentos de transporte e de máquinas, leasing de mercadorias pessoais e domésticas, serviços legais, serviços médicos e dentários, serviços de enfermagem e fisioterapia, serviços de pesquisa e desenvolvimento, serviços educacionais, serviços de saúde e serviços sociais, serviços de transporte marítimo, serviços de transporte por ferrovias, transporte por dutos, serviços auxiliares de transporte, entre outros.

¹⁹ Para a Coreia, um contrato BOT (build-operate-transfer) é basicamente qualquer arranjo contratual cujo principal propósito é a construção e reabilitação de infraestrutura física, instalações e prédios ou outras obras governamentais com relação às quais a entidade contratante garante ao fornecedor direitos temporários de propriedade ou controle ou operação e de cobrança pelo uso de tais obras pela duração do contrato.

O **Anexo 6** cobre todos os serviços de construção.

No **Anexo 7**, Singapura não apresenta notas gerais, apenas um esclarecimento de que não estão cobertas as compras por entidades não listadas na oferta.

3.4.7 Reino Unido

Na condição de membro da União Europeia, o Reino Unido já participava do GPA, mas acedeu ao Acordo como parte individual em 1 de janeiro de 2021. O Reino Unido apresentou, segundo dados da OCDE de 2018, um total de **US\$ 401,54 bilhões de** compras governamentais, o que representa **13,06% do PIB**.²⁰

No **Anexo 1**, a cobertura de entidades do Governo Central é total para UE, EFTA e Aruba. Os demais países estão sujeitos a uma lista específica, que, de todo modo, é bastante ampla. O Reino Unido cobre o Poder Executivo (entidades centralizadas e descentralizadas da Administração Federal), o Ministério Público (*Crown Prosecution Service*), o Poder Legislativo (*House of Commons and House of Lords*) e o Poder Judiciário (*Supreme Court, Court of Appeals, Altas Cortes*). Os patamares estão na média do GPA. O país adota nota de rodapé com perspectiva funcional de cobertura de entidades sucessoras. Há várias notas de reciprocidade: sobre equipamentos de tráfego aéreo com relação aos EUA e reciprocidade de bens e serviços com relação aos EUA e Canadá, até obter acesso pleno. Também existe reciprocidade com relação ao Japão, Coreia, EUA e Austrália quanto ao tratamento de MPEs. O Reino Unido cobre entidades subordinadas, mas não cobre as que tenham personalidade jurídica separada. A nota sobre entidades no setor de defesa e segurança cobre apenas materiais não sensíveis e não relacionados à guerra, listados no Anexo 4.

No **Anexo 2**, de cobertura de entidades subnacionais, os patamares também estão na média do GPA. O Reino Unido cobre todas as autoridades regionais e locais. Cobre autoridades como conselhos, corporações de P&D, escolas, polícia, corpo de bombeiros, museus e galerias, universidades financiadas. Há várias notas de reciprocidade.²¹

No **Anexo 3**, de cobertura de outras entidades, o Reino Unido cobre outras entidades que tenham como atividade produção, transporte de água ou eletricidade; instalações aeroportuárias ou marítimas; serviços de transporte urbano e ferroviário. Diversos

²⁰ Current PPP, US\$ (2018) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=94406#>

²¹ - Com relação aos EUA e Canadá sobre bens e serviços e com relação a Canadá e Austrália sobre patamares entre 200,000 e 355,000 ou 400,000;
- Para unidades territoriais regionais (unidades territoriais 1 e 2) e locais (unidade territorial 3) com relação ao Canadá;
- Unidades territoriais 1, 2 e 3 com relação à Nova Zelândia;
- MPEs com relação a Japão, Coreia, EUA e Austrália;
- Unidades territoriais 2 e 3 com relação à Austrália;
- Veículos motores com relação à Austrália;
- Recursos de entidades subnacionais e patamares com relação a Japão e Coreia.

membros excluídos do acesso às contratações dessas entidades por falta de acesso recíproco. Os patamares estão na média do GPA.

No **Anexo 4**, o Reino Unido adota lista positiva de bens do Ministério da Defesa e agências para defesa e atividades de segurança com base na Classificação Harmonizada.

No **Anexo 5**, o país adota lista positiva para serviços: não inclui, em códigos CPC, setores de hotéis e acomodações similares (641), serviços de catering de bebida e comida (642, 643), agências de viagens e operadores de turismo (7471), serviços de agenciamento de propriedade (822), leasing de aeronaves, navios e equipamentos de transporte e de máquinas (83101-109), leasing de mercadorias pessoais e domésticas (832), serviços legais, serviços médicos e dentários (9312), serviços veterinários (932), serviços de enfermagem e fisioterapia (93191), serviços de pesquisa e desenvolvimento (85), serviços de tributação (863), serviços de empacotamento (876), consultoria florestal (8814), serviços associados à pesca, mineração e manufatura (882-884), serviços associados à distribuição de energia (887), serviços de recursos humanos (872), serviços fotográficos (875), serviços de convenção (87909), serviços postais (7511), serviços audiovisuais (9611-13), serviços de distribuição (62, 63, 6111...), serviços educacionais (921-929), serviços de saúde e serviços sociais (93), serviços de recreação, culturais e esportivos (96), serviços de transporte marítimo (72), serviços de transporte por ferrovias (71), transporte por dutos (71), serviços auxiliares de transporte (74). O Reino Unido inclui serviços bancários, com exceção de contratos para serviços financeiros associados a valores mobiliários e outros instrumentos financeiros e serviços de banco central. O Reino Unido também inclui serviços de consultoria, exceto serviços de arbitragem e conciliação.

O **Anexo 6** cobre todos os serviços de construção, incluindo concessões de obras públicas, com nota de reciprocidade.

No **Anexo 7**, as principais notas gerais se referem à não-inclusão de contratações para alimentação humana ou auxílio alimentar urgente; não-inclusão da aquisição, desenvolvimento, produção ou coprodução de programas e contratos de transmissão. Além disso, o Reino Unido não cobre contratações dos Anexos 1 e 2 em conexão com as atividades de água potável, energia, transporte e setor postal, se não cobertos pelo Anexo 3.

3.4.8 Estados Unidos da América

Enquanto membro originário do GPA, os Estados Unidos apresentaram, segundo dados da OCDE de 2017, um total de **US\$ 1.809,413 bilhões** de compras governamentais, o que representa **9,29% do PIB**.²²

No **Anexo 1**, a cobertura de entidades do Governo Central inclui apenas órgãos e agências do Executivo. Navios, barcos, motores de ônibus, ferramentas e têxteis estão

²² Current PPP, US\$(2017) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=94406#>

excluídos. Os EUA apresentam listas positivas de bens geralmente cobertos e não cobertos, a partir de seu entendimento sobre o escopo da exceção de segurança do GPA. Os patamares estão na média do GPA, em DES, 130.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras.

No **Anexo 2**, de cobertura de entidades subnacionais, os patamares são maiores do que a média do GPA, 355.000 DES para bens e serviços e 5.000.000 DES para obras. 37 estados estão cobertos. Alguns apresentam exclusões relacionadas a aço, veículos automotores e carvão. Havaí, por exemplo, também, exclui software e serviços de construção.

No **Anexo 3**, de cobertura de outras entidades, os EUA ofertam 10 empresas estatais dentro de setores como energia, utilidades rurais e serviços portuários. Os patamares estão na média do GPA: em DES, 400.000, para bens e serviços e 5.000.000 para obras.

No **Anexo 4**, os EUA cobrem todos os bens contratados nos Anexos 1 a 3.

No **Anexo 5**, o país apresenta lista negativa de serviços, com exclusão de serviços de transporte, de serviços de lançamento de espaçonaves, administração e operação de instalações do governo, serviços de utilidade pública, telecomunicações e P&D bem como serviços de apoio a forças militares localizadas fora do território.

O **Anexo 6** cobre todos os serviços de construção, excluídos os serviços de dragagem.

No **Anexo 7**, as principais notas gerais se referem às preferências para pequenas empresas ou de propriedade de minorias. O acesso a contratações de serviços ofertados no Anexo 5 depende de reciprocidade dos demais membros. Por exemplo, Canadá e Japão foram excluídos de certas concessões relacionadas ao Anexo 3 e à Coreia foi atribuído um patamar para serviços de construção das entidades listadas nos Anexos 2 e 3 no valor de 15.000.000 DES.



4 Revisão de Avaliações recentes

A literatura elenca tanto potenciais benefícios quanto possíveis custos associados a uma adesão ao GPA. Dentre os potenciais benefícios, destacam-se aqueles relativos: **(1) à não discriminação de fornecedores por origem** (tais quais possíveis reduções nos preços e melhorias técnicas dos bens e serviços adquiridos pelos governos dos países-membros); **(2) ao maior acesso a mercados internacionais de compras públicas por parte de fornecedores domésticos** (tais quais aumentos nas rendas dos países-membros por meio da expansão de suas exportações) e; **(3) ao processo de convergência internacional em sistemas de compras públicas** (tais quais potenciais aumentos na eficiência dos processos licitatórios, reduções na corrupção em processos de compras públicas, reduções aos riscos de investimentos externos em empresas interessadas em se tornar fornecedoras dos governos participantes e estímulos à modernização constante do processo de compras governamentais dos países-membros) (ME, 2019; ARAÚJO, 2019; ANDERSON et al., 2011). Com relação a efeitos negativos, Anderson et al. (2011) e Araújo (2019) argumentam que uma adesão ao GPA poderia ocasionar tanto dispêndios relacionados a adaptações das legislações nacionais aos termos do acordo quanto custos relacionados a realocações dos setores das indústrias domésticas.

Estimativas precisas sobre a relevância dos mercados efetivamente cobertos pelo GPA ainda são escassas na literatura. No que concerne ao segmento geral de compras públicas, a OCDE (2021) estima que este mercado representou 12,6% do PIB mundial em 2019. Com relação a estimativas mais aderentes ao escopo do GPA, Anderson et al.

(2011) calculam que, em 2007, as contratações realizadas no âmbito do acordo pelos Estados Unidos e pela UE representaram, respectivamente, 2,5% e 6,4% de seus PIBs.

De forma geral, a presente revisão indica que não há consenso na literatura recente sobre os efeitos líquidos de uma adesão ao GPA. No que concerne aos estudos *ex-post* revisados, apesar de uma parte das avaliações reportarem efeitos positivos e estatisticamente significantes para uma adesão ao acordo, alguns autores argumentam que as limitações destas análises impedem que estes resultados possam ser interpretados como causais ou extrapolados para outros contextos. Para o caso das análises *ex-ante*, tanto fragilidades relacionadas à calibração dos choques quanto dificuldades atinentes à segregação de contratos efetivamente cobertos pelo GPA ainda restringem as aplicabilidades de suas previsões.

4.1 Avaliações *ex-post*

No que concerne a avaliações *ex-post*, Araújo (2019) emprega uma análise em painel sobre dados da *World Input-Output Database* (WIOD) para estimar os impactos médios de uma adesão ao GPA sobre as participações de bens e serviços importados nos consumos intermediários dos governos de 43 países. Os resultados do estudo sugerem que cada ano adicional de participação no GPA está relacionado a um aumento na participação das importações da ordem de 0,08 pontos percentuais (ou cerca de 1%) nos consumos intermediários destes governos.

O próprio autor enfatiza, entretanto, que endogeneidades ligadas principalmente à autosseleção prejudicam a interpretação destes resultados como causais. Isso porque os países mais propensos a participar do GPA possivelmente “seriam aqueles que já têm elevada participação de importações (em suas) compras do setor público” (ARAÚJO, 2019). Como bem sumariza o autor, “se esse fenômeno não for constante no tempo, os estimadores (encontrados) podem estar enviesados” (ARAÚJO, 2019). O autor ressalta, ainda, que sua análise não permite separar, por exemplo, os efeitos das acessões ao GPA daqueles associados a adesões a outros acordos comerciais ou a blocos econômicos, como a UE.

Também por meio de uma abordagem *ex-post*, Mulabdic e Rotunno (2021) estimam que a participação no GPA está associada a aumentos médios de 35% no comércio internacional de serviços adquiridos por compras públicas. No que concerne ao comércio de bens, por outro lado, os efeitos estimados para uma adesão ao GPA são estatisticamente não-diferentes de zero para alguns dos modelos apresentados e negativos em -16% para a especificação principal proposta pelos autores.

Na análise, os autores utilizam dados de 62 países das bases da *Trade in Value-Added* (TiVA-OCDE) e da *Deep Trade Agreements Database* sobre uma especificação gravitacional, e empregam o estimador *Poisson Pseudo-Maximum-Likelihood* (PPML) para o cálculo de seus coeficientes. Este tipo de especificação é mais comumente utilizado em modelos de comércio internacional do que aquela proposta por Araújo (2019).

Outro ponto potencialmente positivo da análise de [Mulabdic e Rotunno \(2021\)](#) é a inclusão de controles para a participação dos países na UE ou em acordos comerciais profundos que explicitamente incluem capítulos sobre compras governamentais. Com relação à participação na UE, os autores alertam que mais da metade dos membros do GPA também pertencem ao bloco europeu e que, na ausência deste tipo de controle, boa parte dos impactos estimados para o acordo poderiam estar refletindo o efeito de provisões de pertencimento ao bloco. Resultados subsequentes do estudo indicam, inclusive, que muitas destas provisões podem ser do tipo unilateral — como maior transparência, por exemplo —, que por si só têm o potencial de amplificarem compras públicas externas mesmo de origens não pertencentes à UE.

No que concerne à participação em outros acordos comerciais profundos, o estudo mostra que 95% dos países signatários do GPA também participam de acordos com provisões específicas para compras governamentais com pelo menos um outro país (sendo este percentual de 34% para não-signatários do acordo). A inclusão deste último controle é sobretudo importante porque os textos das provisões legais sobre compras governamentais em tais acordos profundos são em geral equivalentes àquelas do GPA ([ANDERSON; MÜLLER; PELLETIER, 2015; UENO, 2013](#)). [Mulabdic e Rotunno \(2021\)](#) advertem, entretanto, que mesmo com a inclusão deste tipo de controles, os impactos estimados para a adesão ao GPA ainda podem estar sujeitos a efeitos de fatores confundidores. Isso porque estes fatores explicativos podem não ser suficientemente distintos entre as observações para inibir problemas de multicolinearidade, que prejudicariam as estimativas individuais de cada coeficiente.

Outra restrição do trabalho de [Mulabdic e Rotunno \(2021\)](#) é que a base empregada pelos autores para construção de seu modelo gravitacional não inclui dados para todas as categorias que compõem o mercado de compras públicas. Inicialmente, os autores partem da definição de *public procurement* empregada pela OCDE, que abrange gastos públicos destinados ao consumo intermediário, a transferências sociais e à formação bruta de capital fixo. Com relação ao consumo intermediário, os autores utilizam a definição “típica” da Comissão Europeia, que abarca as colunas relacionadas à saúde, à educação e à administração pública da matriz “insumo-produto” considerada. Para representar a componente associada a transferências sociais, por sua vez, [Mulabdic e Rotunno \(2021\)](#) utilizam dados da categoria de “Gastos Gerais do Governo,” que também estão presentes nas bases empregadas pelo estudo. Entretanto, os autores advertem que desconsideraram a componente relativa à formação bruta de capital fixo, já que dados relativos a esta componente não estão disponíveis na base da TiVA.

Em um análise *ex-post* similar à de [Mulabdic e Rotunno \(2021\)](#), também sustentada sobre modelos gravitacionais, [Chen e Whalley \(2017\)](#) estimam que a adesão ao GPA está associada a ganhos médios nas importações de bens da ordem de 34% e a aumentos na importação de serviços da ordem de 35%. Com relação às exportações, os ganhos estimados por [Chen e Whalley \(2017\)](#) são de 77% para bens e de 136% para serviços. Os autores calculam ainda os possíveis impactos da adesão ao acordo sobre provisões de serviços por filiais de empresas estrangeiras, mas não encontram significância estatística para estes casos.

Para a estimativa dos efeitos da adesão ao GPA sobre o comércio de bens e serviços, [Chen e Whalley \(2017\)](#) empregam dados de 20 países das bases do Comtrade e da OCDE, respectivamente. A incorporação de dados específicos da OCDE para serviços se justifica pelo fato de este mercado ser muito mais significativo (em relação ao de bens) para o setor público do que para o setor privado. De acordo com o estudo, de 60% a 65% das compras governamentais cujos valores superam os limites mínimos estabelecidos pelo GPA são direcionadas à aquisição de serviços.

Uma limitação da metodologia empregada por [Chen e Whalley \(2017\)](#) é a utilização de valores totais de exportação e importação para a construção das variáveis dependentes de suas especificações gravitacionais. Em outras palavras, os autores não restringem sua análise ao comércio internacional de bens e serviços adquiridos sob contratos de compras governamentais. Para tentar contornar essa limitação, ainda que de forma não-ideal, o estudo incorpora às suas variáveis independentes índices médios indicativos dos valores de compras governamentais que ultrapassam os limites mínimos estabelecidos para vigência das regras do GPA. Ainda no que concerne à abordagem utilizada, ao invés de utilizarem a metodologia PPML — que é a mais comumente empregada para a estimativa de modelos gravitacionais — os autores optam por empregar Mínimos Quadrados Ordinários e painéis com efeitos fixos para o cálculo de seus coeficientes.

Em um ensaio análogo, que também emprega dados do Comtrade sobre modelos gravitacionais, [Gourdon e Messent \(2019\)](#) concluem que a elasticidade das importações em relação a compras governamentais é em média 4% superior para os países signatários do GPA. Os autores também analisam os possíveis impactos de acordos bilaterais que trazem provisões sobre compras públicas, mas não encontram efeitos estatisticamente significantes para estes casos. Em comparação com a metodologia de [Chen e Whalley \(2017\)](#), a análise utiliza a especificação PPML, que é a mais usual para a estimativa de modelos gravitacionais. Entretanto, diferentemente da avaliação de [Chen e Whalley \(2017\)](#), a análise de [Gourdon e Messent \(2019\)](#) não emprega uma base de dados específica para serviços públicos. Esta talvez seja uma das principais limitações do estudo, já que, conforme discutido anteriormente, o setor de serviços é bastante relevante para o mercado de compras públicas.

Também por meio de uma análise *ex-post*, mas empregando painéis de dados setoriais da OMC sobre compras públicas do Japão e da Suíça, [Shingal \(2015\)](#) encontra efeitos estatisticamente não-diferentes de zero ou marginalmente negativos, a depender da especificação utilizada, para a adesão destes países ao GPA.

Em que pesem as limitações da validade externa de uma análise focada em apenas dois países, os resultados da análise de [Shingal \(2015\)](#) são relevantes principalmente em razão das características dos dados empregados pelos autores. Diferentemente da maior parte dos estudos sobre os impactos do GPA, que empregam categorias abrangentes do SNA para definir os valores das compras públicas, [Shingal \(2015\)](#) utiliza informações específicas sobre compras governamentais submetidas pela Suíça e pelo Japão ao Secretariado da OMC. O emprego desta metodologia *bottom-up* para a compilação dos dados mitiga alguns dos problemas associados ao uso da estrutura do

SNA. Isso porque, conforme notado por [Chen e Whalley \(2017\)](#), a utilização de dados compilados segundo o SNA pode gerar *proxies* superestimadas para os valores de compras governamentais, na medida em que estas contas muitas vezes contemplam categorias de bens e serviços não-comercializáveis (tais quais dispêndios com defesa nacional e com o salário de servidores públicos). Além disso, o emprego de dados com a estrutura do SNA inviabiliza a restrição dos dispêndios públicos apenas às categorias e aos valores efetivamente cobertos pelo GPA. Esta é uma limitação relevante, já que menos de um terço do valor dispendido em compras públicas pelas seis maiores economias participantes do GPA em 2010 estavam efetivamente cobertos pelas provisões do acordo ([GAO, 2017](#)). Ainda no que concerne às limitações do uso da estrutura do SNA, este tipo de dados não capta compras realizadas por empresas públicas, que podem ter participação relativa de até 85% em países como a China e a Rússia ([KUTLINA-DIMITROVA, 2021](#)).

Apesar de a abordagem proposta por [Shingal \(2015\)](#) resolver alguns dos problemas inerentes à utilização da estrutura do SNA, a metodologia *bottom-up* empregada para a definição das variáveis relativas a compras públicas também possui suas limitações. Por exemplo, [Kutlina-Dimitrova \(2021\)](#) ressalta que este tipo de metodologia não consegue captar compras públicas efetivadas sob as modalidades de “presença comercial” (i.e., por meio de subsidiárias domésticas de empresas estrangeiras) ou de “valor adicionado” (ou seja, por meio da participação de empresas estrangeiras na cadeia de produção como partes subcontratadas).

Ainda no que concerne a estudos *ex-post* sobre os impactos do GPA, algumas avaliações recentes têm optado por empregar a base de dados da *Tenders Electronic Daily* (TED), da Comissão Europeia. Por exemplo, a partir de dados da TED sobre compras públicas de 33 países e de regressões *logit*, [Taş et al. \(2019\)](#) concluem que contratos realizados sob o GPA têm maior probabilidade de serem concedidos a fornecedores estrangeiros do que aqueles não contemplados pelo acordo. Além disso, os autores mostram que contratos cobertos pelas provisões do acordo são menos propensos a serem licitados por valores superiores àqueles inicialmente previstos para cobrirem os seus custos, bem como têm menor probabilidade de serem concedidos para um mesmo fornecedor ou por meio de leilões sem competição (i.e., com contratante único).²³ Também por meio de dados da TED, mas a partir de modelos gravitacionais, [Gourdon e Messent \(2019\)](#) concluem que a adesão ao GPA teve efeitos médios positivos e estatisticamente significantes sobre a participação de fornecedores estrangeiros e não-pertencentes ao bloco europeu em compras realizadas pelos governos de 30 países da UE entre 2009 e 2013.²⁴

Apesar de a utilização da TED ser potencialmente promissora, principalmente por identificar tanto os contratos cobertos pelo GPA quanto os não abarcados pelas suas provisões, o emprego da base para fins de análises de impacto traz pelo menos três

²³ Os autores não reportam os efeitos marginais médios ou qualquer outro indicador representativo das magnitudes destes impactos.

²⁴ Os autores não disponibilizam um resumo descritivo dos dados que permita que as magnitudes destes efeitos sejam depreendidas dos resultados reportados.

limitações. Primeiro, a TED traz informações apenas sobre compras públicas realizadas a partir de 2006, ano em que a maior parte dos países cobertos pela base já eram membros do GPA. Por exemplo, dos 33 países abarcados na análise de Taş et al. (2019), apenas quatro não eram membros do GPA em 2006 (Bulgária, Croácia, Macedônia e Romênia), sendo que dois destes (Bulgária e a Romênia) ascenderam ao acordo já em janeiro de 2007. Em outras palavras, análises que empregam a base da TED *não são capazes de retratar diferenças entre as características das compras públicas realizadas por países membros e por países não-membros do GPA*. Ao contrário, tais avaliações acabam refletindo, apenas, comparações entre contratos cobertos ou não pelas provisões acordo, *mas em regra realizados por países já signatários do GPA*. Os resultados destas análises, portanto, apesar de serem potencialmente interessantes para outros objetivos de política pública, não trazem muita informação sobre os possíveis impactos de uma adesão ao acordo.

Um segundo problema relacionado a TED diz respeito ao viés de seleção dos contratos disponibilizados pela base. De acordo com Taş et al. (2019), os governos dos países da UE são requeridos a registrarem na plataforma eletrônica apenas contratos cujos valores ultrapassem os limites definidos pelo bloco, sendo discricionária a declaração de compras públicas que não atinjam tais patamares. Em razão da não-obrigatoriedade da publicação de todos os contratos, há países que se tornam sobrerepresentados na base, sendo este viés certamente não-ortogonal a outros fatores que também podem afetar os efeitos que se pretendem medir nas avaliações. Taş et al. (2019) ressaltam, por exemplo, que dos contratos incluídos em sua base de dados (que contempla 33 países) 49% foram realizados tão-somente pelos governos da França ou da Polônia.

Terceiro, por conter registros apenas de compras públicas realizadas por países do continente europeu (em sua maioria participantes da UE), análises que empregam a TED dificilmente podem ter seus resultados extrapolados para outros contextos. Em outras palavras, a livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas proporcionada pelo bloco europeu certamente impacta as diferenças observadas entre os contratos destes governos realizados sob o GPA e aqueles não cobertos pelo acordo. Portanto, tais resultados não podem ser tomados como representativos dos potenciais efeitos de uma adesão ao GPA por parte de países não pertencentes ao bloco.

Além de limitações relacionados à base empregada, os resultados de Taş et al. (2019) e Gourdon e Messent (2019) devem ser interpretados com cautela também em razão de possíveis endogeneidades inerentes à metodologia empregada. Conforme descrito anteriormente, nos dois estudos, o que se mede de fato são diferenças entre os resultados de compras públicas cobertas e não-cobertas pelo GPA, *mas em regra realizadas por países-membros do acordo*. É possível, entretanto, que haja variáveis (observáveis e não observáveis) correlacionadas tanto com a classificação de um contrato como “coberto pelo GPA” quanto com as variáveis dependentes empregadas pelos autores (como a probabilidade de concessão dos contratos a fornecedores estrangeiros, por exemplo). Com relação a variáveis observáveis, por exemplo, o próprio valor do contrato pode ser uma fonte de endogeneidades. Isso porque apenas contratos com valores superiores a patamares pré-estabelecidos são em regra cobertos pelo GPA.

Concorrentemente, devido a possível existência de custos fixos de entrada, é possível que contratos com valores mais altos sejam naturalmente mais disputados (inclusive por fornecedores estrangeiros) que aqueles de menor valor.²⁵

4.2 Avaliações *ex-ante*

Com relação a avaliações *ex-ante*, Araújo (2019) utiliza dados da WIOD e um modelo de equilíbrio geral computável²⁶ para realizar simulações *ex-ante* de impactos da adesão do Brasil ao GPA por meio de três ensaios independentes.

Em um primeiro cenário, Araújo (2019) assume que a participação das importações de produtos brasileiros pelos demais participantes do GPA subiria de 1% para 2% após a adesão do Brasil ao acordo. Para incorporar este efeito ao modelo, o autor emprega um choque de +0,9% (ou de R\$ 8,3 bilhões a preços de 2015) sobre as exportações brasileiras, distribuído entre os setores produtivos de acordo com a participação de cada setor nas exportações do Brasil para os países participantes do GPA. Os resultados deste primeiro ensaio sugerem que a adesão ao GPA acarretaria aumentos da ordem de 0,09% ao PIB real do país, bem como a criação de cerca de 110 mil unidades do fator trabalho. A análise aponta, ainda, que a geração de renda ocasionada pela adesão do Brasil ao acordo ocorreria de modo proporcionalmente maior para as famílias de menor rendimento domiciliar.

Em um segundo ensaio, Araújo (2019) assume que a participação de produtos importados no consumo intermediário do governo brasileiro subiria de 7,78% para 10% após a adesão do país ao GPA. Seguindo um procedimento análogo ao do cenário anterior, o autor emprega esta premissa exógena para calibrar os choques empregados ao modelo de equilíbrio geral computável. Os resultados deste segundo cenário sugerem que tal substituição de insumos domésticos por importados acarretaria uma redução de 0,11% ao PIB real do país e perdas de 0,09% sobre o consumo das famílias. A aplicação deste segundo choque resultaria, ainda, em perdas de 68 mil unidades do fator trabalho.

Em seu terceiro e último ensaio, Araújo (2019) considera que a adesão do Brasil ao GPA geraria ganhos de 1% sobre a produtividade do setor público do país. A aplicação deste choque a seu modelo de equilíbrio geral gera aumentos de 0,19% ao PIB real do país e ganhos de 0,15% ao consumo das famílias. Além disso, tais ganhos de produtividade levam a uma adição de cerca de 168 mil unidades do fator trabalho.

Pelo fato de o estudo ser direcionado ao Brasil, a análise *ex-ante* proposta por Araújo (2019) traz contribuições relevantes para a avaliação de uma possível adesão do país ao GPA. Entretanto, a interpretação de seus resultados deve ser realizada de forma cautelosa, em razão das limitações dos dados disponíveis e da metodologia

²⁵ Taş et al. (2019) emprega variáveis instrumentais em uma de suas especificações para tentar mitigar endogeneidades relativas à classificação dos contratos como “cobertas pelo GPA,” mas mesmo sob este modelo os autores não incluem os valores dos contratos como um dos controles empregados.

²⁶ O modelo empregado segue a estrutura desenvolvida por Robinson et al. (1999), Khan(1997) e Lofgren, Harris e Robinson (2002).

empregada. No que concerne à disponibilidade dos dados, os valores relativos às compras públicas contempladas pelo GPA não são equivalentes aos montantes de consumo intermediário da administração pública empregados para a calibração dos choques. Ainda, a ausência de dados desagregados não permite que os efeitos gerais apresentados pelo modelo sejam decompostos entre os diferentes setores da economia brasileira.

Com relação à metodologia empregada por Araújo (2019), há um prejuízo em se simular os três cenários de forma totalmente independente, já que se sabe que os potenciais efeitos positivos ou negativos decorrentes de uma acessão do Brasil ao GPA ocorrem de forma concomitante. Por exemplo, o cenário simulado para o aumento de importações não incorpora os potenciais ganhos de produtividade do governo ligados à redução nos custos e ao aumento da qualidade dos bens e serviços importados.

Além disso, a calibração da magnitude dos choques empregados para os três cenários é realizada a partir de premissas gerais, i.e., não sustentáveis por modelos empíricos. Para o primeiro cenário, por exemplo, a análise não apresenta uma justificativa para o aumento da participação do Brasil de 1% para 2% nas compras de bens intermediários realizadas pelos governos dos demais países participantes do GPA. No segundo cenário, a premissa de aumento na participação de bens importados, de 7,78% para 10%, parte da diferença entre as participações médias de bens e serviços importados por países signatários e não signatários do GPA (que de acordo com o trabalho eram de 10,80% e 7,56%, respectivamente, em 2014). Entretanto, segundo o estudo, a existência destas diferenças não pode ser atribuída tão-somente à adesão ao GPA, sendo outros fatores (tais quais o pertencimento ou não à UE) mais importantes para explicá-las. Para o terceiro cenário analisado, o estudo também alerta que o choque de produtividade de 1% aplicado ao modelo carece de maiores embasamentos empíricos.

Outro estudo que também se propõe a estimar impactos *ex-ante* de políticas de abertura comercial aplicadas ao mercado de compras públicas é aquele desenvolvido por Kutlina-Dimitrova (2017). Partindo de extensões incorporadas ao *Global Trade Analysis Project* (GTAP),²⁷ a autora conclui que um corte de 10% nas políticas de preferências de países membros do GPA pode elevar o PIB destas economias em 0,01% e suas exportações em 0,6%. Apesar de não visar propriamente à estimativa de impactos de uma acessão ao GPA, a metodologia empregada por Kutlina-Dimitrova (2017) é potencialmente interessante para a avaliação de resultados de políticas de abertura comercial direcionadas ao mercado de compras públicas.

Para a construção da análise, Kutlina-Dimitrova (2017) utiliza extensões desenvolvidas por Aguiar et al. (2015) que abarcam tanto modificações à base de dados do GTAP quanto adaptações a seu modelo estático. No que concerne às modificações da base de dados, Aguiar et al. (2015) empregam a decomposição desenvolvida por Johnson e Noguera (2012), Walmsley, Hertel e Hummels (2014) e Koopman et al. (2010)

²⁷ O GTAP é uma iniciativa coordenada pelo Centro de Análise de Comércio da Universidade de Purdue (EUA). Dentre os objetivos da iniciativa destacam-se o desenvolvimento de modelos de comércio internacional e a atualização de bases de dados empregadas em análises quantitativas de políticas que possam impactar a economia global.

para transformar a estrutura de dados original do GTAP de um formato “Insumo-Produto” (IO) para um padrão “Insumo-Produto Multi-Regional” (MRIO). Tal decomposição permite distinguir bens e serviços importados não apenas pelo seu país de origem, mas também pelo seu uso final. Além disso, [Aguiar et al. \(2015\)](#) separam os investimentos públicos dos privados com base nas proporções destes dispêndios observadas em países para os quais há disponibilidade de dados desagregados nestas categorias (Austrália, Canadá, EUA, França e Japão).

Com relação às adaptações ao modelo, a análise emprega “taxas fantasma” (aplicadas às importações) em conjunto com subsídios (aplicados às compras domésticas) para simular a prática de preferência de preços em compras públicas²⁸. Ainda, um nível extra de *nesting* é incluído ao modelo original para que se possa distinguir entre as novas possíveis fontes de bens e serviços importados (ou seja, para abranger a nova estrutura MRIO).

Umas das principais vantagens da abordagem proposta por [Kutlina-Dimitrova \(2017\)](#) é que a estrutura do GTAP viabiliza a estimativa de resultados desagregados por setores da economia. Por exemplo, o estudo aponta que uma redução de 10% nas políticas de preferências locais dos países membros do GPA pode gerar ganhos da ordem de 5,80% e de 3,45%, respectivamente, às exportações dos setores de construção civil e de serviços de utilidade pública destas economias.

Ainda com relação às potencialidades do estudo, os choques empregados por [Kutlina-Dimitrova \(2017\)](#) em suas simulações não são definidos de forma totalmente exógena. Ao contrário, suas magnitudes são calibradas a partir de comparações entre as margens de preferências locais existentes em mercados públicos e privados. A autora mostra que, mesmo para os países membros do GPA, a penetração de importações é significativamente menor para o setor público que aquela para o setor privado, e defende que um esforço para a redução de preferências locais de compras públicas deveria visar a reduzir tais diferenças em pelo menos 50%. Neste sentido, para definir a magnitude do corte nas políticas de preferências locais, [Kutlina-Dimitrova \(2017\)](#) emprega um processo iterativo de redução nas margens de preferência para compras públicas, que é repetido até que a diferença entre as penetrações de importações dos setores público e privado seja reduzida pela metade.

Apesar de suas potencialidades, a análise de [Kutlina-Dimitrova \(2017\)](#) não visa à estimativa de impactos do GPA, mas sim a avaliação dos efeitos de uma redução de preferências locais em compras públicas para países já participantes do acordo. Neste sentido, os resultados do estudo não podem ser considerados como representativos dos efeitos previstos para uma adesão ao GPA. Além disso, caso a metodologia do estudo fosse empregada para este fim, a validade de seus resultados dependeria de uma série de adaptações a abordagem original proposta pela autora. Dentre estas adaptações, pode-se citar, por exemplo, a necessidade de se limitarem os cortes percentuais sobre preferências locais a contratos governamentais pertencentes a categorias compatíveis

²⁸ Um requisito para a consistência do modelo é de que a soma da arrecadação com as “taxas fantasma” aplicadas às importações seja equivalente aos dispêndios com os subsídios às compras públicas de origem doméstica.

com as provisões do GPA e com valores superiores aos limites mínimos previstos pelo acordo.

4.4 Avaliações *ad hoc*

No que concerne a avaliações que não empregam estruturas econométricas bem definidas, podem-se citar, por exemplo, os trabalhos de [Anderson et al. \(2011\)](#), [Choi \(2003\)](#), [Shingal \(2011\)](#) e [Hoekman \(2018\)](#).

A partir de estatísticas submetidas pelos participantes do GPA a seu Comitê de Compras Públicas, [Anderson et al. \(2011\)](#) estimam que o acordo pode gerar aumentos médios da ordem de US\$ 20 bilhões às exportações de seus membros. Na análise, os autores mostram que os valores das compras públicas abarcadas pelas provisões do GPA totalizavam US\$ 676 bilhões em 2008 para os mercados da UE, dos Estados Unidos e do Japão, em conjunto.²⁹ Para sustentar suas estimativas de impactos sobre as exportações, [Anderson et al. \(2011\)](#) aplicam, sobre este valor total, um percentual de 3,5%, representativo das compras públicas realizadas pela UE sob a modalidade transfronteiriça (por meio da plataforma eletrônica da TED).

De forma análoga, mas em uma análise centrada na Coreia do Sul, [Choi \(2003\)](#) reporta efeitos potencialmente positivos para a adesão do país ao GPA. O autor mostra, por exemplo, que nos três anos subsequentes à efetivação do acordo (1996-1998) o percentual de licitações realizadas com “listas fechadas” foi 17% inferior àquele observado entre (1993-1995). Ainda segundo o autor, entre estes dois períodos, o indicador de economia de custos utilizado pela *Supply Administration of Republic of Korea* evoluiu de 5,8% para 8,5%, para bens domésticos, e de 18,5% para 23,1% para bens importados. [Choi \(2003\)](#) ressalta, entretanto, que o fato de seu estudo ser realizado apenas dois anos após a efetivação do GPA prejudica a interpretação de algumas variações como causadas pelo acordo, sobretudo aquelas relativas às exportações e às importações da Coreia do Sul no período.

[Shingal \(2011\)](#), por outro lado, conclui que a adesão do Japão e da Suíça ao GPA não contribuiu para aumentar o acesso, por parte de fornecedores estrangeiros, aos mercados de compras públicas de serviços destes países. Assim como a análise de [Shingal \(2015\)](#), o estudo emprega dados submetidos por estes dois países ao Secretariado do GPA relativos tanto a contratações de serviços cobertas pelas provisões do acordo quanto a contratos de compras públicas de serviços não abarcados por tais dispositivos. Em geral, os resultados dos testes realizados por [Shingal \(2011\)](#) apontam que a probabilidade de os governos destes países contratarem serviços de fornecedores estrangeiros permaneceu a mesma (ou diminuiu em alguns casos) entre o período de 1997-1998 (i.e., imediatamente após a efetivação do GPA) e 2001-2003. Ainda segundo [Shingal \(2011\)](#), dados da *Structural Analysis* (STAN-OCDE) mostraram que, ao menos para o caso do Japão, não houve uma redução nas diferenças, entre os mercados

²⁹ Destes valores, 62% eram relativos a compras do setor de construção civil e 20% a produtos e serviços do setor de saúde.

público e privado, na participação das importações sobre o total de serviços contratados após a adesão do país ao GPA.

A partir de uma revisão de estudos sobre o tema, [Hoekman \(2018\)](#) conclui, de forma análoga, que não há evidências empíricas capazes de demonstrar que o GPA de fato contribuiu para garantir maior acesso aos mercados de compras governamentais por parte de fornecedores estrangeiros. Empregando dados de [Messerlin \(2015\)](#), [Hoekman \(2018\)](#) mostra, inicialmente, que entre 1995 e 2009 a evolução da representatividade das importações em compras públicas foi maior para países-membros do GPA (+46,2%) do que para economias não participantes do acordo (+34,7%). O autor mostra, ainda, que para o período de 2007 e 2011, este diferencial foi ainda maior: +10,5% para países-membros contra -13,6% para economias não signatárias do acordo. Entretanto, [Hoekman \(2018\)](#) argumenta que esses dados são incapazes de indicarem efeitos causais, já que os fluxos comerciais destes dois grupos de países são bastante distintos e, portanto, estão sujeitos a outros fatores heterogêneos.



5 Conclusão

A consolidação da abertura mútua dos mercados de compras governamentais (estimadas em US\$ 1,7 trilhão por ano) para fornecedores das Partes do GPA de bens, serviços ou serviços de construção se coaduna com a proposição, por parte do Governo Federal, de uma série de reformas e ações para transformar o ambiente econômico interno.

Além disso, ao promover boas práticas de governança, a adesão do Brasil ao GPA permitirá catalisar reformas que promovam maior concorrência no mercado nacional de contratações, estimulem o investimento estrangeiro direto e proporcionem maior eficiência e transparência nos procedimentos. Ademais, garantirá o acesso potencial ao mercado de seus membros por parte de empresas brasileiras, o que promoverá a **internacionalização de grupos econômicos nacionais**. Nesse sentido, também contribuirá para reforçar o conjunto de políticas concebidas para viabilizar o **rearranjo sustentável das contas públicas**, sobretudo por meio do controle dos gastos do Estado.

O Brasil espera se beneficiar do efeito catalizador do GPA para **adoção de boas práticas internas** ao mesmo tempo que **preserve a capacidade de usar as compras do Estado para alavancar políticas públicas** em setores estratégicos.

Com relação a avaliações de impacto da adesão, as limitações que permeiam as avaliações existentes sobre os impactos do GPA prejudicam que seus resultados sejam empregados de forma irrestrita para subsidiar decisões sobre aberturas comerciais de mercados de compras públicas. Dentre as principais limitações identificadas nas avaliações abarcadas por esta revisão, destacam-se aquelas relativas: **às suas validades internas** (tais quais vieses relativos aos efeitos de outros acordos ou a demais

fatores confundidores, muitas vezes não mitigáveis em razão de multicolinearidades); **à suas validades externas** (tais quais restrições à extrapolação de efeitos observados em países pertencentes a blocos econômicos consolidados); **à construção das bases de dados** (tais quais dificuldades em se identificar os contratos efetivamente cobertos pelo acordo) e **à calibração de choques em modelos ex-ante**.

Em que pesem estas limitações, há estudos *ex-post* que sugerem que uma **adesão ao GPA pode estar associada a ganhos sobre as exportações e importações**, a aumentos nas participações de fornecedores estrangeiros em contratos de compras públicas, e a **melhorias nas eficiências das aquisições** realizadas pelos governos.

Especificamente no que concerne à utilização destes resultados para balizar decisões no âmbito de uma adesão do Brasil ao GPA, entretanto, há que se considerar que o país possui tanto características que poderiam contribuir para a inibição destes efeitos médios quanto atributos capazes de potencializá-los.

Por um lado, por exemplo, apesar de 72% dos respondentes da consulta pública realizada pela SECEX terem manifestado interesse em explorar oportunidades de participação em licitações estrangeiras, muitos respondentes indicaram a existência de barreiras que dificultam ou impedem a sua participação em licitações internacionais³⁰. Apesar de o objetivo de uma adesão ao GPA ser exatamente o de induzir este tipo de participação, algumas barreiras identificadas não necessariamente serão mitigadas por meio da adesão ao acordo, como, por exemplo, barreiras relativas ao tratamento preferencial, que ensejariam a negociação de um acordo de livre comércio mais amplo. Dessa forma, alguns fatores podem contribuir para que os efeitos de uma adesão do Brasil ao GPA sejam inferiores àqueles reportados em avaliações recentes sobre os impactos do acordo.

Por outro lado, o Brasil figura em segundo lugar dentre os países que mais impõem medidas discriminatórias a seus processos de compras públicas (KUTLINA-DIMITROVA, 2021). Além disso, as aquisições realizadas pelo governo brasileiro são as que possuem menor participação de fornecedores estrangeiros entre grupos de países não-pertencentes ao GPA (HOEKMAN, 2018; MESERLIN, 2015). Tais evidências sinalizam, portanto, que também existem potencialidades para que os efeitos de uma adesão do Brasil ao GPA sejam superiores aos resultados médios reportados nos estudos contemplados por esta revisão.

³⁰ Resumo das contribuições à Consulta Pública disponível na página de Publicações da SECEX: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/comercio-externo/publicacoes-sececx/outras-publicacoes/arquivos/resumo-das-contribuicoes_gpa.pdf

Referências

- AGUIAR, A.; CARRICO, C.; HERTEL, T.; HUSSEIN, Z.; MCDougall, R. Public procurement data base extension and modelling modifications for analysis purposes. 2015.
- ANDERSON, R. D.; MÜLLER, A. C.; PELLETIER, P. Regional trade agreements & procurement rules: Facilitators or hindrances? *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS*, v. 81, 2015.
- ANDERSON, R. D.; PELLETIER, P.; OSEI-LAH, K.; MÜLLER, A. C. 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. *Provisional Estimates, and an Evaluative Framework for Individual WTO Members Considering Accession (October6, 2011)*, 2011.
- ARAÚJO, I. T. de. *Uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*. [S.I.], 2019.
- CHEN, H.; WHALLEY, J. The wto government procurement agreement and its impacts on trade. In: *THE ECONOMIES OF CHINA AND INDIA Cooperation and Conflict: Volume1: China and India — The International Context and Economic Growth, Manufacturing Performance and Rural Development*. [S.I.]: World Scientific, 2017. p. 93–117.
- CHOI, I. The long and winding road to the government procurement agreement: Korea's accession experience. *Options for global trade reform: A view from the Asia-Pacific*, Citeseer, p. 249–69, 2003.
- GAO. *Report to Congressional Requesters: GOVERNMENT PROCUREMENT United States Reported Opening More Opportunities to Foreign Firms Than Other Countries, but Better Data Are Needed*. [S.I.], 2017.
- GOURDON, J.; MESSENT, J. How government procurement measures can affect trade. *Journal of World Trade*, v. 53, n. 5, 2019.
- HOEKMAN, B. Reducing home bias in public procurement: Trade agreements and good governance. *Global governance*, HeinOnline, v. 24, n. 2, p. 249–265, 2018.
- JOHNSON, R. C.; NOGUERA, G. Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added. *Journal of international Economics*, Elsevier, v. 86, n. 2, p. 224–236, 2012.
- KHAN, F. C. Household disaggregation. *Applied Methods for Trade Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- KOOPMAN, R.; POWERS, W.; WANG, Z.; WEI, S.-J. *Give credit where credit is due: Tracing value added in global production chains*. [S.I.], 2010.
- KUTLINA-DIMITROVA, Z. *Can we put a price on extending the scope of the GPA? First quantitative assessment*. [S.I.], 2017.

KUTLINA-DIMITROVA, Z. *Government procurement: data, trends and protectionist tendencies*. [S.I.], 2021.

LOFGREN, H.; HARRIS, R. L.; ROBINSON, S. *A standard computable general equilibrium (CGE) model in GAMS*. [S.I.]: Intl Food Policy Res Inst, 2002. v. 5.

ME. *Nota Técnica SEI nº 14550/2019/ME: Acordos de Compras Públicas. Adesão ao GPA da OMC*. [S.I.], 2019.

MESSERLIN, P. A. How open are public procurement markets? *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS*, v. 89, 2015.

MULABDIC, A.; ROTUNNO, L. Trade barriers in government procurement. World Bank, Washington, DC, 2021.

OCDE. *Government at a Glance 2021*. [S.I.], 2021.

ROBINSON, S.; YÙNEZ-NAUDE, A.; HINOJOSA-OJEDA, R.; LEWIS, J. D.; DEVARAJAN, S. From stylized to applied models: Building multisector CGE models for policy analysis. *The North American Journal of Economics and Finance*, Elsevier, v. 10, n. 1, p. 5–38, 1999.

SHINGAL, A. Services procurement under the WTO's agreement on government procurement: whither market access? *World Trade Review*, Cambridge University Press, v. 10, n. 4, p. 527–549, 2011.

SHINGAL, A. Econometric analyses of home bias in government procurement. *Review of International Economics*, Wiley Online Library, v. 23, n. 1, p. 188–219, 2015.

TAŞ, B. K. O.; DAWAR, K.; HOLMES, P.; TOGAN, S. Does the WTO government procurement agreement deliver what it promises? *World Trade Review*, Cambridge University Press, v. 18, n. 4, p. 609–634, 2019.

UENO, A. Multilateralising regionalism on government procurement. OECD, 2013.

WALMSLEY, T. L.; HERTEL, T.; HUMMELS, D. Developing a GTAP-based multi-region, input-output framework for supply chain analysis. In: *Asia and Global Production Networks*. [S.I.]: Edward Elgar Publishing, 2014.



Estudos
SECEX

SECRETARIA DE
COMÉRCIO EXTERIOR

SECRETARIA ESPECIAL DE
COMÉRCIO EXTERIOR E ASSUNTOS
INTERNACIONAIS

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

