

S  
UFRJ/IEI  
TD330

043136-2

# TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Política de Compras do  
Estado: a Experiência  
Internacional\***

**Nº 330**

**Eduardo Augusto  
Guimarães\*\***

**Instituto de Economia Industrial  
Universidade Federal do Rio de Janeiro**

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Economia Industrial

**Política de Compras do  
Estado: a Experiência  
Internacional\***

**Nº 330**

**Eduardo Augusto  
Guimarães\*\***

**Abril de 1995**



43 - 016720

---

\*Este texto corresponde a versão modificada de trabalho desenvolvido no âmbito de projeto sobre políticas de compras governamentais realizado para o PADCT/MCT/FINEP.

\*\*Do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Instituto de Economia Industrial - IEI/UFRJ

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| <i>Diretor</i>                 | José Ricardo Tauile  |
| <i>Coordenador de Ensino</i>   | Carlos Aguiar de Medeiros  |
| <i>Coordenador de Pesquisa</i> | João Luis Maurity Saboia   |
| <i>Gerente Administrativa</i>  | Sebastiana de Sousa Barros   |
| <i>Supervisão</i>              | Gláucia Aguiar   |
| <i>Projeto Gráfico</i>         | Ana Cecília Bedran<br>Gláucia Aguiar<br>Jorge Amaro                            |
| <i>Editoração Eletrônica</i>   | Ana Lucia<br>Jorge Amaro   |
| <i>Impressão</i>               | Célio de Almeida Mentor<br>Luiz Jorge de Araújo Góes<br>Olávio da Silva Inacio |

Ficha Catalográfica

GUIMARAES, Eduardo Augusto de Almeida

Política de compras do Estado: a experiência internacional. / Eduardo Augusto Guimarães -- Rio de Janeiro: UFRJ / IEI, 1995.

40 p.; 21 cm. -- (Texto para discussão. IEI / UFRJ; n. 330)

Bibliografia: p. 25-26

Anexo: "Modalidades de contratos nas compras militares norte-americanas"

1. Compras (Serviço Público). 2. Acordo Geral sobre Tarifa e Comércio-GATT. I. Título. II. Série

FEA - UFRJ  
BIBLIOTECA  
Data: 24.07.1995  
N.º Registro: 043136-2

DIGITALIZADO PELA BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN EM PARCERIA COM A DECANIA DO CCJE/UFRJ

1- INTRODUÇÃO

Este texto examina experiências nacionais relativas a políticas de compras governamentais, focalizando inclusive o marco institucional de sua implementação.

A análise das experiências nacionais é antecedida do exame detalhado do marco regulatório introduzido pelo Acordo sobre Compras Governamentais, firmado no âmbito do GATT no início dos anos oitenta, o qual, embora de aplicação ainda restrita a um pequeno número de países, estabelece limites bastante definidos para a atuação da maioria dos governos dos países desenvolvidos. A importância do exame de tal marco regulatório decorre também da nítida tendência de que essas normas se tornem mais abrangentes nos próximos anos, seja pela adesão de novos países ao Acordo, seja pela sua aplicação a novas categorias de gastos governamentais (como as obras e serviços de engenharia).

As terceira e quarta seções analisam as experiências dos países do Atlântico Norte, focalizando as políticas de compras para fins civis dos Estados Unidos e dos países que constituem a União Européia, com ênfase nesse último caso nas implicações e nos limites impostos às políticas nacionais pelo processo de integração regional. A especificidade dos gastos militares - e, em particular, o fato de que estão frequentemente associados a programas complexos e de longo prazo, que compreendem desde a contratação de P&D até o suprimento dos produtos desenvolvidos - determinou que tais gastos fossem examinados separadamente na quinta seção que focaliza as políticas dos Governos dos Estados Unidos e da Grã Bretanha, com destaque para as contratações relacionadas a programas de desenvolvimento, produção e suprimento de novos produtos.

A experiência de países asiáticos é objeto da sexta seção, que aborda o marco institucional e as peculiaridades da implementação das políticas de compras governamentais no Japão e na Coreia.

A última seção destaca algumas conclusões sugeridas pelas informações apresentadas e pelas análises desenvolvidas ao longo do trabalho.

W 97496

S  
UFRJ/IEI  
ID 330

## 2- A regulação internacional das compras governamentais no âmbito do GATT

O movimento de liberalização comercial que caracterizou o estabelecimento do Acordo Geral de Tarifa e Comércio em 1947 não foi suficiente para remover o tratamento discriminatório contra fornecedores estrangeiros que marcou, de forma explícita ou implícita, a política de compras governamentais da maioria dos países nas décadas anteriores e que se fortalecera no bojo da onda protecionista que se seguiu a depressão dos anos trinta.

De fato, o GATT exclui explicitamente as compras governamentais da obrigatoriedade de observar os dispositivos do Acordo relativos ao “tratamento nacional” e à “nação mais favorecida” que coíbem, respectivamente, a discriminação entre bens produzidos no país e importados e entre produtos provenientes de distintos países exportadores.

Assim, é apenas com a Rodada Tóquio, no final dos anos setenta, que se procura enquadrar as compras governamentais no marco regulatório provido pelo GATT, através da aprovação de um código específico - o Acordo sobre Compras Governamentais - articulado mas independente do Acordo Geral.

A abordagem adotada reflete as dificuldades em imprimir, de forma mais generalizada, normas liberalizantes às compras governamentais. Ao Acordo sobre Compras Governamentais, só se obrigam os países signatários.<sup>1</sup> Mais do que isso, sua aplicação é restrita mesmo nesses países, uma vez que envolve apenas as compras do conjunto de entidades governamentais espontaneamente indicadas pelo país como submetidas ao Acordo.

O Acordo tem por objetivo estabelecer um marco internacional para as leis e os procedimentos relativos a compras governamentais

<sup>1</sup> No final dos anos oitenta, às vésperas da Rodada Uruguai, haviam aderido ao Acordo apenas os seguintes países: Austria, Canadá, Comunidade Europeia, Estados Unidos, Finlândia, Hong Kong, Israel, Japão, Noruega, Singapura, Suécia e Suíça.

com vistas a induzir a maior liberalização e a expansão do comércio mundial. Apoia-se no princípio de que essas leis e procedimentos não devem ser aplicados de modo a proteger o produto ou fornecedor nacional *vis-a-vis* os estrangeiros, nem devem discriminar entre produtos e fornecedores estrangeiros. Trata, portanto, de fazer observar, também na gestão das compras governamentais, as cláusulas relativas a nação mais favorecida e ao tratamento nacional contidas no GATT.<sup>2</sup>

O acordo se aplica a todas as leis, regulamentos e procedimentos relativos a compra de bens por entidades sujeitas ao acordo, conforme lista de organismos e instituições apresentada anexo ao Acordo, no caso de compras de valor igual ou superior a SDR 130 mil (cerca de US\$ 93 mil).<sup>3</sup> Por outro lado, o Acordo não se aplica quando o país considerar necessário proteger seus interesses essenciais em matéria de segurança, com relação à compra de armas e material de guerra ou a qualquer outra compra indispensável para a defesa nacional. [GATT.a]

O Acordo define três possibilidades alternativas de licitação para as compras governamentais: (i) licitações públicas, das quais podem participar todos os fornecedores interessados; (ii) licitações seletivas, nas quais podem apresentar propostas apenas os fornecedores convidados pela entidade; e (iii) contratação direta, na qual a entidade governamental se põe em contato com cada fornecedor em separado. O Acordo estabelece que não se deve recorrer à contratação direta com o intuito de evitar a concorrência ou

<sup>2</sup> O Acordo proíbe também a aplicação de normas de origem diferentes das adotadas em operações comerciais normais e a utilização de especificações técnicas e de exigência de certificação com intuito de criar obstáculos desnecessários ao comércio. Vale notar que, embora o Acordo, como outros códigos firmados durante a Rodada Tóquio, pretenda ser não-discriminatório em relação a países não-signatários, ele é com frequência aplicado, pelos Estados Unidos por exemplo, apenas em relação aos signatários.

<sup>3</sup> Esse valor vigora a partir de 1988. O limite original previsto no Acordo era SDR 150 mil (aproximadamente, US\$ 107 mil).

discriminar entre fornecedores estrangeiros ou de proteger fornecedores locais, enumerando as situações excepcionais em que a contratação direta é aceita.<sup>4</sup>

Embora o Acordo tenha sido firmado inicialmente apenas por países desenvolvidos, contem previsão para futura adesão por parte de países em desenvolvimento. Neste sentido, autoriza um tratamento diferenciado e especial no caso desses países, que leve em consideração a necessidade de: salvaguardar a situação do Balanço de Pagamentos; promover a criação e o desenvolvimento de setores da produção nacional, incluídos as pequenas indústrias e o artesanato em zonas rurais atrasadas, e o desenvolvimento de outros setores da economia; apoiar estabelecimentos industriais na medida em que dependam totalmente ou em parte das compras do setor público; e fomentar seu desenvolvimento econômico mediante acordos regionais ou gerais entre países em desenvolvimento. Assim, para permitir a adesão dos países em desenvolvimento ao Acordo, estas questões devem ser consideradas no curso das negociações relativas à lista de entidades a que se aplicarão as disposições do Acordo.

Além disso, nos países em desenvolvimento, as entidades governamentais poderão requerer a incorporação de elementos adicionais, como compras compensatórias ou a transferência de tecnologia, como critérios para a adjudicação de contratos. Por outro lado, os países desenvolvidos, ao elaborar suas listas, se esforçarão por incluir produtos cuja exportação interesse aos países em desenvolvimento.

<sup>4</sup> Tais situações excepcionais são: (i) ausência de contratação após um processo de licitação pública ou seletiva; (ii) compra de um produto que só pode ser fornecido por um determinado fornecedor (como, por exemplo, no caso de produto protegido por patente); (iii) extrema urgência para a realização da compra, inviabilizando a observância dos procedimentos e prazos inerentes a um processo licitatório; (iv) fornecimentos adicionais a um fornecimento inicial, para reposição de partes ou peças ou ampliação; (v) compras de protótipos fabricados no curso e para execução de um determinado contrato de investigação, experimentação, estudo ou fabricação original.

O processo de implementação do Acordo sobre Compras Governamentais não tem sido isento de problemas. O comitê que monitora a aplicação do Acordo tem recebido inúmeras denúncias de práticas inadequadas por parte dos países signatários, tais como adjudicação de compras sem concorrência ou desmembramento de contratos para escapar ao valor mínimo previsto no Acordo. Tais infrações são, no entanto, difíceis de detectar; além disso, mesmo quando constatadas, o Acordo não dispõe de mecanismo para reabrir os processos licitatórios irregulares. Não obstante os problemas identificados, a existência do Acordo teve consequências importantes ao abrir, para competidores estrangeiros, mercados anteriormente fechados [Stern e Hoekman].

A nova versão do Acordo decorrente da Rodada Uruguai, que deverá entrar em vigor em 1 de janeiro de 1996, não está ainda divulgada e, segundo as informações disponíveis, sequer definitivamente estabelecida. De todo modo, é certo que significa uma ampliação em relação ao Acordo original. Em primeiro lugar, porque inclui as obras e os serviços de engenharia, a partir de um valor mínimo de SDR 5 milhões (US\$ 3.6 milhões). Depois porque abrange as compras de organismos sub-nacionais (estaduais e municipais). Da mesma forma, as listas de entidades governamentais indicadas pelos países-signatários como inseridas no âmbito do Acordo estão sendo significativamente ampliadas não apenas pela já mencionada inclusão de órgãos sub-nacionais, mas sobretudo pela incorporação de novos setores.

### 3- A política de compras do governo dos Estados Unidos

Os procedimentos adotados pela administração federal dos Estados Unidos nas compras governamentais para fins civis estão consolidados no United States Code, Title 41 que se refere especificamente a "Public Contracts". Esse documento legal apresenta normas e critérios a serem observados nos processos de compra de produtos e de contratação de serviços pelas agências

governamentais, consagrando a concorrência como a forma natural desse processo.

A legislação norte-americana admite, no entanto, situações em que as compras governamentais podem ser conduzidas a partir de processo não-concorrencial, bem como casos em que o processo concorrencial pode envolver a exclusão de determinados fornecedores potenciais ou, ao contrário, privilegiar determinado tipo de fornecedor. As restrições a compras de produtos estrangeiros, decorrentes do Buy American Act, ou programas governamentais que privilegiam as pequenas empresas, estimulados pelo Small Business Act, constituem os principais exemplos dessas exceções e serão examinados a seguir. Convém antes apontar, no entanto, outras situações, de natureza mais pontuais, que autorizam procedimentos excepcionais no processo de compra.

Assim, a legislação admite compras sem concorrência: (i) quando só um fornecedor atende as características do produto ou serviço requeridas pela agência governamental; (ii) em casos de urgência que inviabiliza a observância dos prazos e rotinas previstos no processo de concorrência; (iii) quando a revelação, inevitável no processo de concorrência, da demanda da agência governamental e das características dos itens demandados compromete a segurança nacional; (iv) quando for necessário assegurar a existência de um fornecedor doméstico disponível para casos de emergência associados à defesa nacional; (v) quando for necessário assegurar, também para casos de emergência associados à defesa nacional, a existência de instituto de pesquisa ou instituição privada não-lucrativa com determinada capacitação específica na área de engenharia, pesquisa e desenvolvimento.

Por outro lado, a legislação autoriza a agência governamental a excluir determinados fornecedores potenciais em função das mesmas razões (iv) e (v) apontadas no parágrafo anterior, ou ainda se essa exclusão permitir aumentar a concorrência e reduzir seus custos naquela compra ou em compras futuras.

## Buy American Act

É, no entanto, o Buy American Act - aprovado em 1933 e incorporado ao United States Code, Title 41 - que estabelece o caso mais amplo de tratamento discriminatório a ser observado nas compras governamentais. Este texto legal define que só serão adquiridos, pelas agências governamentais, produtos e materiais, manufaturados ou não, que tenham sido extraídos, produzidos ou manufaturados nos Estados Unidos, utilizando substancialmente produtos ou materiais também produzidos ou manufaturados nos Estados Unidos.<sup>5</sup>

Tal determinação pode deixar de ser observada em algumas situações: (i) quando a agência governamental envolvida considerar que a observância dessa diretriz é inconsistente com o interesse público ou significa custo irrazoável na compra pretendida<sup>6</sup>; (ii) quando os produtos ou materiais a serem adquiridos, ou os produtos ou materiais a partir dos quais são fabricados não são extraídos, produzidos ou manufaturados nos Estados Unidos em quantidades suficientes e razoáveis do ponto de vista comercial e em qualidade satisfatória; (iii) quando o produto ou material comprado for utilizado fora dos Estados Unidos.

Além disso, a referida legislação dispõe também que todo contrato de construção, alteração ou reparo de edifício público ou de obra pública deverá conter cláusula determinando que os contratados,

<sup>5</sup> O produto será considerado de origem estrangeira se o custo dos produtos estrangeiros utilizados nesse produto constituir 50% ou mais do custo de todos os produtos nele utilizados (Ex.Ord. 10582).

<sup>6</sup> Isto ocorrerá se exceder o preço de produto semelhante de origem estrangeira de um diferencial, determinado pela agência, dentre duas alternativas: (i) 6% do preço do produto estrangeiro; ou (ii) 10% do preço do produto estrangeiro, deduzido o imposto aplicável e, nos casos em que esse preço exceder US\$ 25 mil, todos os custos incorridos após a entrada do produto nos Estados Unidos.

sub-contratados e fornecedores utilizem apenas produtos e materiais produzidos nos Estados Unidos.<sup>7</sup>

Por outro lado, a agência governamental pode rejeitar qualquer oferta de fornecedor estrangeiro se o fornecedor doméstico se comprometer a produzir parcela substancial da encomenda em áreas de elevado volume de emprego ou se tal rejeição for necessária para proteger a segurança nacional.

Cabe notar que a preferência prevista pelo Buy American Act conflita com o Acordo sobre Compras Governamentais firmado na Rodada Tóquio do GATT, com vigência a partir de 1981. Neste sentido, sua aplicação está restrita, desde então, às entidades governamentais não incluídas pelos Estados Unidos no âmbito do referido Acordo.

A versão original do Buy American Act de 1933 foi complementada por acréscimo introduzido no final dos anos oitenta - e conhecido como Buy American Act of 1988. Tal acréscimo é, no entanto, de natureza distinta do dispositivo original uma vez que não visa induzir a compra de produtos norte-americanos pelas agências governamentais dos Estados Unidos, mas sim remover obstáculos impostos por governos estrangeiros à compra de produtos ou serviços norte-americanos. Neste contexto, o poder de compra do Governo dos Estados Unidos é usado como um instrumento de pressão para remover aqueles obstáculos.

De fato, o Buy American Act of 1988 proíbe as agências governamentais de procederem a compra de produtos ou materiais produzidos em um país estrangeiro, ou de contratarem serviços com um contratante ou sub-contratante controlado direta ou indiretamente por cidadãos de um país estrangeiro (i) que, sendo signatário do Acordo do GATT, não o vem observando de forma satisfatória ou (ii) cujo governo mantenha, em suas compras governamentais, práticas significativa e persistentemente discriminatórias contra

<sup>7</sup> As exceções autorizadas nesse caso são as mesmas já apontadas, bem como os casos em que a utilização exclusiva de produtos e materiais de fabricação nacional afete a performance do contrato.

produtos ou serviços norte-americanos que resultem em danos identificáveis para os negócios dos Estados Unidos. O dispositivo previsto tem validade até 30 de abril de 1996, a menos que seja prorrogado pelo Congresso.

Esta proibição pode ser desconsiderada, no entanto, se necessário (i) no interesse público; (ii) para evitar a restrição da concorrência que resultaria de conceder-se preferência, na compra do produto ou alocação do serviço, a um único produtor ou fornecedor; (iii) por existir um número insuficiente de fornecedores potenciais para assegurar o suprimento dos produtos ou serviços requeridos na qualidade desejada e a preços competitivos.

### Small Business Act

A legislação norte-americana relativa a compras governamentais, consolidada no United States Code, Title 41, ao lado das restrições impostas aos fornecedores estrangeiros, prevê também uma outra modalidade de tratamento discricionário de ampla abrangência, desta vez em favor da pequena empresa. Assim, autoriza as agências governamentais a restringirem um processo licitatório, de modo a permitir apenas a participação dessas empresas.<sup>8</sup>

Essa restrição se aplica sempre às “pequenas compras”, definidas como aquelas de valor menor ou igual a US\$ 25 mil, em relação as quais vigoram procedimentos administrativos simplificados. Estas compras são automaticamente reservadas às pequenas empresas. Além disso, mesmo compras superiores àquele limite podem ser caracterizadas pela agência governamental responsável como “reservada para pequenas empresas” (**small business setasides**). Alguns tipos de produtos e serviços - como por exemplo, serviço de engenharia e arquitetura - são sistematicamente reservados a pequenas empresas.

<sup>8</sup> Uma empresa se qualifica como pequena se não for dominante no setor ao qual está vinculada a compra governamental e se atender aos critérios relativos a tamanho definidos para cada indústria pela Small Business Administration.

Um caso especial corresponde ao 8(a) Contracting Program, previsto pelo Small Business Act, através do qual pequenas empresas certificadas como “empresas em condições econômicas e sociais desfavoráveis” (*socially and economically disadvantaged firms*) pela Small Business Administration são elegíveis para receber sem concorrência contratos de agências governamentais (a designação de “*socially disadvantaged individuals*”, para o propósito da política de compras governamentais, inclui, por exemplo, minorias raciais; a designação de “*economically disadvantaged individuals*” refere-se ao patrimônio e à possibilidade de acesso a oportunidades de crédito).<sup>9</sup>

A legislação norte-americana determina também que todos os contratos de valor superior a US\$ 1000 mil, no caso de construção, e a US\$ 500 mil, no caso de outros bens e serviços, devem ter um plano de subcontratação aprovado pela agência contratante, antes do contrato ser concedido, de modo que sejam negociadas, com o contratado principal, metas de subcontratações envolvendo pequenas empresas, empresas em condições econômicas e sociais desfavoráveis e empresas de propriedade de mulheres.<sup>10</sup>

#### 4. A política de compras governamentais na união européia

As regras comunitárias relativas às compras públicas, em sua versão atual, decorrem da Diretiva 88/295 de março de 1988 e abrangem os diversos níveis de governo. A sistemática baseia-se na convocação da oferta, seja através de ‘procedimentos abertos’, no qual qualquer fornecedor interessado pode apresentar propostas,

<sup>9</sup> As agências governamentais contam aliás com um Office of Small and Disadvantaged Business Utilization que tem por objetivo encorajar a participação de tais empresas em suas compras.

<sup>10</sup> No caso da NASA, a legislação requer que um mínimo de 8% do valor total dos contratos principais e dos subcontratos seja concedido a tais empresas.

seja através de ‘procedimento restrito’ seletivo no qual os fornecedores potenciais são escolhidos entre os candidatos que responderam a aviso publicado no Jornal Oficial da Comunidade e convidados a submeter propostas. O recurso a esta última modalidade só é admitido nos casos justificados pela necessidade de respeitar um equilíbrio entre o valor de mercado e os custos do processo de compra ou em função da natureza particular do produto a ser adquirido.

Uma terceira alternativa consiste no ‘procedimento negociado’ no qual a entidade contratante consulta fornecedores de sua escolha e negocia os termos do contrato com um ou mais de um dentre eles. Tal possibilidade está restrita a algumas circunstâncias expressamente previstas. Além disso, a qualificação dos fornecedores e sua seleção para participar de procedimentos restritos ou negociados deve ser baseada em critérios objetivos e não-discriminatórios, cuja justificação por escrito deve estar a disposição de qualquer fornecedor interessado.<sup>11</sup>

A decisão de compra ou contratação pela entidade de governo deve ser baseada na proposta economicamente mais vantajosa, o que inclui considerações sobre custo, data de entrega, qualidade, características funcionais, critérios técnicos e serviços pós-venda. Alternativamente, pode basear-se apenas no menor preço. A legislação dispõe também que as normas européias e as especificações técnicas comunitárias devem, em princípio, ser observadas.

As exigências previstas na legislação comunitária não se aplicam às compras de pequeno valor - 200 mil ou 134 mil ecus, conforme o produto ou serviço (vale dizer, cerca de US\$ 280 mil ou US\$ 188 mil). Constituem casos particulares, os limites de 5 milhões de ecu (US\$ 7 milhões) no caso de obras públicas, de 400 mil ecus

<sup>11</sup> A legislação comunitária previa também como situações excepcionais, autorizadas até dezembro de 1992, a manutenção de certas disposições legais de caráter nacional relativas às compras públicas que favorecem regiões menos desenvolvidas ou afetadas por declínio da atividade industrial (tais situações foram registradas na Alemanha, Grécia e Itália).

(US\$ 560 mil) no caso dos fornecimentos para os setores de água, energia e transporte e de 600 mil ecus (US\$ 840 milhões) no caso das telecomunicações (inclusive empresas privadas beneficiárias de concessões para operar redes ou oferecer serviços públicos de telecomunicações).

Vale notar que os setores de transporte, energia, telecomunicações e água, extremamente importantes do ponto de vista de compras governamentais, estiveram excluídos da observância das normas comunitárias até o final de 1992. Incorporados a partir de 1993, à exceção dos contratos de fornecimento de combustíveis e de carvão, tais setores são objeto, no entanto, de normas específicas.

Tais normas prevêm o tratamento discriminatório contra fornecedores de países que não tenham estabelecido acordos com a Comunidade Européia assegurando o acesso recíproco às compras do setor público. Neste caso, se a proporção de elementos europeus for inferior a 50%, a oferta pode ser rejeitada; a preferência será dada a ofertas equivalentes cuja proporção de elementos europeus seja ao menos igual a 50% se a diferença de preços não ultrapassar 3%. Esta exigência de reciprocidade do país de origem do fornecedor potencial não consta das demais diretivas comunitárias relativas às compras públicas. Assim, nos casos em que não se aplicam as normas do GATT, cabe aos legisladores nacionais decidir se asseguram ou não igualdade de condições entre os fornecedores da comunidade e os de terceiros países.

Cabe mencionar, por fim, que estudo realizado no final dos anos oitenta - embora não tenha identificado a existência de políticas que privilegiem oficialmente fornecedores nacionais nos diferentes países da Comunidade, - reconheceu, no entanto, a presença de fortes pressões de ordem administrativa, e mesmo psicológica, nesta direção, associando-as em particular a: "i) 'bens visíveis' (veículos, móveis de luxo) em relação aos quais o comprador acredita que vai ser reprovado por uma preferência pelo estrangeiro; ii) bens estratégicos (sistemas de defesa, equipamentos para a geração de energia elétrica, sobretudo nuclear, telecomunicações) em relação

aos quais caberia manter a capacidade de produção nacional; iii) setores em desaceleração (carvão, material ferroviário, construção naval e manufatura pesada) face as implicações do ponto de vista da política de emprego; iv) equipamentos pesados de infra-estrutura, tradicionalmente regidos por normas nacionais diferenciadas (distribuição de água e de energia elétrica e material ferroviário); v) medidas tomadas expressamente em favor de ambientes econômicos locais em função do desgaste ecológico causado por certas atividades (extração de carvão, exploração nuclear)" [GATT.c]

## 5. As compras militares nos Estados Unidos e na Grã Bretanha

A importância dos gastos militares, do ponto de vista do presente documento, decorre não tanto de seu peso no total das compras governamentais mas antes de sua natureza. Em primeiro lugar, porque é significativo o seu peso no total das compras governamentais de máquinas e equipamentos (no caso do Orçamento Federal norte-americano, cerca de 95% no final dos anos oitenta). Depois porque parcela expressiva dos gastos militares está associada a programas complexos e de longo prazo que compreendem desde a contratação de pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos até a produção efetiva e o fornecimento continuado dos produtos desenvolvidos. Vale notar que o Departamento da Defesa dos Estados Unidos responde por cerca de dois terços dos gastos do Governo Federal com atividades de P&D e, mais do que isso, por quase 90% das despesas governamentais com a contratação de atividades científicas e tecnológicas junto a empresas. [Bucaille] No caso da Grã Bretanha, o Ministério da Defesa responde por 50% das atividades de P&D financiadas com recursos públicos [Smith].

Importa, portanto, focalizar aqui, por se distinguirem das compras usuais, as contratações envolvidas em programas de desenvolvimento, produção e suprimento de novos produtos.

## As compras militares nos Estados Unidos

O ciclo de compra de um programa militar pode ser dividido em quatro etapas: projeto inicial, desenvolvimento, produção inicial e compras subsequentes. As fases de projeto e de desenvolvimento são, usualmente, contratadas através de concorrência que tem como critérios de seleção a proposta técnica, a capacitação da empresa para realizar a tarefa prevista e o preço proposto. A realização do projeto pode ser, algumas vezes, atribuída a mais de uma firma; contudo, nos casos em que a tecnologia envolvida é mais complexa, a etapa de desenvolvimento cabe usualmente a um único contratante. Quando à natureza do contrato, o risco tecnológico envolvido e a possibilidade de definir com precisão os requisitos do projeto determinam a escolha entre contratos de preço ou com reembolso dos custos e entre contratos fixos ou com incentivos - as características dessas diversas modalidades de contrato serão examinadas adiante. Quando o desenvolvimento cabe a um único contratado, a etapa subsequente, que corresponde à produção inicial, é quase sempre atribuída sem licitação a essa firma, através de um *follow-on contract* negociado entre a agência governamental contratante e a empresa beneficiária. Tal procedimento é justificado pelo fato de que esse estágio pode envolver ainda modificações no projeto e no processo de produção, o que desaconselha a incorporação de um segundo contratante. [Anton e Yao]

O fim do estágio caracterizado como de produção inicial - ainda que arbitrário - pretende indicar o momento em que o projeto e o processo de produção se tornaram suficientemente estáveis. Nesse momento, a agência governamental decide transferir tecnologia e qualificar uma segunda firma para competir com o contratante original nas compras subsequentes, seja como um possível substituto desse, seja como um produtor adicional. Nesse estágio final, o preço (incluindo garantias) passa a ser o critério básico de concorrência.

Cabe notar que - como novos produtores só são incorporados ao mercado após alguma produção ter sido realizada pelo contratante

inicial - a produção na etapa final de compra competitiva envolve uma típica relação *leader-follower*. Para evitar essa assimetria, a política de compra, a partir da década de 80, tem recorrido a um procedimento denominado *teaming* que desdobra o processo licitatório em dois estágios: no primeiro, dois *teams* de contratantes competem para realizar o projeto e seu desenvolvimento; no segundo, os membros do *team* vencedor, que realizaram a etapa anterior, competem entre si pelo contrato de produção (esse procedimento vem sendo adotado, por exemplo, tanto pela Marinha quanto pela Força Aérea para o desenvolvimento da próxima geração de caças). De resto, os perdedores da rodada inicial podem, muitas vezes, competir outra vez para qualificar-se como fornecedor adicional nas rodadas subsequentes. [Anton e Yao]

A sistemática descrita está refletida no quadro abaixo que indica o peso das diversas modalidades de compras do Departamento da Defesa em meados da década de oitenta. O quadro distingue entre contratos de P&D e compras não-P&D, incluindo essa última categoria tanto a aquisição corrente de bens e serviços quanto as compras de produtos decorrentes de programas de desenvolvimento (correspondendo, portanto, às etapas de "produção inicial" e "compras subsequentes" do ciclo descrito anteriormente).

O processo de concorrência responde por menos da metade das compras do Departamento da Defesa - 40% no caso dos contratos de P&D e 36% nas demais compras. Observe-se que, em relação a essas últimas, a maioria das concorrências têm o preço como critério de seleção (cerca de 80%); as licitações relativas a contratos de P&D, no entanto, são, em sua quase totalidade, baseadas em critérios técnicos e no projeto.

Compras do Departamento da Defesa dos  
Estados Unidos (\*)

|  | percentagem           |                    |                  |
|--|-----------------------|--------------------|------------------|
|  | Total de<br>contratos | compras<br>não-P&D | contratos<br>P&D |
| <b>COM CONCORRÊNCIA</b>  |                       |                    |                  |
| .baseada em critérios<br>técnicos e projeto  | 9.9                   | 6.9                | 32.8             |
| .baseada em preço  | 29.8                  | 33.2               | 3.0              |
| <b>SEM CONCORRÊNCIA</b>  |                       |                    |                  |
| <b>.follow-on</b> a partir de<br>concorrência baseada em<br>critérios técnicos e projeto | 26.9                  | 25.9               | 34.3             |
| <b>.follow-on</b> a partir de<br>concorrência baseada em<br>preço                        | 3.5                   | 3.8                | 0.7              |
| .catálogo ou preço<br>de mercado   | 0.8                   | 0.9                | -                |
| .outras  | 29.2                  | 29.2               | 29.1             |
| <b>TOTAL</b>   | 100.0                 | 100.0              | 100.0            |
| Valor (US\$ bilhões)   | 117.6                 | 104.2              | 13.4             |

Fonte: Elaborado a partir de [Lichtenberg]  
(\*) dados relativos ao ano-fiscal de 1984

Por outro lado, cerca da metade do valor dos contratos estabelecidos sem concorrência - seja para a aquisição corrente de bens e serviços, seja para atividades de P&D - correspondem a **follow-on contracts** que se seguem, em sua quase totalidade, a contratos anteriores licitados através de concorrências baseadas em critérios técnicos.

As compras militares na Grã Bretanha

A política de compras militares do Governo britânico experimentou uma mudança significativa a partir do início dos anos oitenta. De maneira geral, a política de compra do Ministério da Defesa tem contemplado simultaneamente, com ênfase variável ao longo do tempo, os objetivos de adquirir os equipamentos requeridos pelas forças armadas ao menor custo possível (consideradas as exigências de performance, confiança e segurança quanto ao suprimento) e de gerar **spin-off** para a atividade econômica em geral.

A consecução de tais objetivos até o final dos anos setenta era perseguida através de uma política de compras que estimulava a concentração industrial - inclusive promovendo ativamente a fusão de pequenas e médias empresas, como observado ao longo das décadas de cinquenta e sessenta quando essa política foi adotada na indústria aeroespacial culminando com a constituição da British Aerospace e da Rolls Royce. Tal orientação refletia a intenção de gerar economias de escala e de dar origem a grandes empresas capacitadas a competir em escala mundial. [Smith]

A nova orientação imprimida às compras do Ministério da Defesa a partir do início dos anos oitenta - com sua ênfase no **value for money** - confere maior importância à competição e adota uma postura mais "comercial", o que significa utilizar mais intensamente licitações competitivas, evitar os contratos com reembolso de custos e vincular os pagamentos ao cumprimento de performance. Além disso, a política de compra contempla também a capitalização dos recursos nacionais devotados a atividades de P&D através de exportações e a divisão dos riscos e dos custos através de

cooperação internacional e de **joint venture** com a indústria. [United Kingdon. Ministry of Defence]

Essa nova orientação se reflete em uma mudança significativa na utilização dos diversas modalidades de contrato. O Ministério da Defesa distingue entre cinco tipos de contratos, definidos em função dos critérios e procedimentos através dos quais se determina o seu valor, a saber: (i) por concorrência; (ii) com referência às forças de mercado (esses contratos envolvem concorrências informais e consultas a listas de preço e tendem a ser usados em compras de pequeno valor); (iii) por uma estimativa no início do projeto; (iv) pelo custo efetivo, com incentivos para minimizar os custos; (v) pelo custo efetivo mais um percentual fixo.

A nova orientação da política de compra enfatiza o preço e considera que só se deve recorrer aos contratos **cost plus fixed fee** naqueles casos em que não é possível determinar o custo do projeto com suficiente precisão de modo a viabilizar a fixação de um preço razoável e aceitável pelo Ministério e pela indústria. Em decorrência, a participação dos contratos das duas primeiras modalidades mencionadas acima no valor total das compras do Ministério aumentou de 30% em 1979-80 para 59% em 1988-89; por outro lado, a percentagem relativa a contratos **cost-plus** caiu de 22% para 4% no mesmo período. [Smith] Além disso, os procedimentos adotados pelo Ministério da Defesa também se alteraram, ampliando-se a gama de empresas que participam das licitações e conferindo-se maior autonomia aos fornecedores para que indiquem eventualmente como os requisitos de performance podem ser alcançados com menores custos. Como resultado dessa nova orientação, há exemplos de reduções de custos de contratos que vão de 10% a 50%. [Hartley e Hooper] O Ministério tem também considerado mais favoravelmente a possibilidade de importar, implicando que a percentagem das importações no total das compras militares crescesse de 5% para 10% no final dos anos oitenta. [Smith]

Vale destacar, por fim, a ênfase da política de compras militares na comerciabilidade (**marketability**) dos produtos a serem desenvolvidos. Nesse sentido, existe inclusive a preocupação de

ajustar, dentro de limites aceitáveis, os requisitos operacionais e as especificações técnicas dos equipamentos encomendados pelo Ministério da Defesa de modo a torná-los vendáveis no exterior, tornando desse modo os produtores britânicos menos dependentes da demanda governamental para suas receitas e lucros e, ao mesmo tempo, beneficiando o governo ao viabilizar um maior volume de produção e assim propiciar a redução do custo unitário do novo produto. [United Kingdon. Ministry of Defence]

## 6. A experiência de países asiáticos

### O caso do Japão

As compras governamentais no Japão tem tradicionalmente privilegiado o produtor local, constituindo mesmo um instrumento relevante de política industrial, mobilizado por exemplo para apoiar a implantação e consolidação da indústria de computadores nas décadas de sessenta e setenta. Tal política, no entanto, não decorre de legislação específica mas reflete antes cultura e procedimentos administrativos e gerenciais e os sólidos vínculos existentes entre as agências governamentais e a indústria. Formalmente, as compras governamentais estão reguladas pela Accounts Law de 1947, posteriormente complementada através de normas emitidas pelo executivo (Cabinet Orders). Do mesmo modo, parcela significativa das compras governamentais (relativa a todas as entidades governamentais e a 21 instituições vinculadas como, por exemplo, a Nippon Telegraph and Telephone) estão submetidas ao Acordo sobre Compras Governamentais do GATT, ao qual o Japão aderiu em 1981. [GATT.d]

Esse marco legal, que não estabelece nenhuma restrição à nacionalidade do fornecedor ou à origem do produto, preve as três modalidades de processo licitatório definidas no acordo GATT, a saber: licitações públicas ou abertas, das quais podem participar todos os fornecedores interessados; licitações seletivas, nas quais

podem apresentar propostas apenas os fornecedores convidados pela entidade; e contratação direta, na qual a entidade governamental escolhe o fornecedor, sem recorrer à concorrência. Essa última modalidade é aceita apenas naqueles casos previstos pelo GATT. [United Nations.b]

Apesar do caráter não restritivo da legislação vigente, a participação de fornecedores externos nas compras governamentais japonesas tem sido limitada - em 1988, apenas 15% das compras das entidades abrangidas pelo Acordo do GATT. Dentre as dificuldades enfrentadas pelos fornecedores estrangeiros, ressalte-se o fato de que, embora as diretrizes gerais relativas aos processos licitatórios estejam estabelecidas pela legislação já citada, o detalhamento dos procedimentos administrativos e gerenciais são fixados através de normas internas que diferem entre as diversas agências. [United States Trade Representative]

É significativo aliás que o governo japonês tenha sucessivamente anunciado iniciativas unilaterais e voluntárias destinadas a facilitar o acesso de fornecedores externos as suas compras. Assim, em meados da década de oitenta, um Programa de Ação para Melhoria do Acesso ao Mercado se propunha a promover maior observância do princípio de licitações competitivas, aumentar o intervalo de tempo entre a divulgação da licitação e a apresentação de propostas e fornecer maiores informações sobre os casos de contratações diretas. Em 1991, novas medidas voluntárias foram introduzidas com a mesma finalidade, incluindo aumento de 40 para 50 dias dos prazos das licitações e redução do valor a partir do qual as licitações são divulgadas no jornal governamental. Finalmente em fevereiro de 1994, foi anunciado um novo Programa de Ação relativo a Compras Governamentais, refletindo as mesmas preocupações das iniciativas anteriores. [GATT.d e United States Trade Representative]

Apesar dessas sucessivas iniciativas, os resultados parecem ser limitados. Menos de 45% das compras governamentais estão sujeitas à normas do GATT uma vez que as agências japonesas

realizam, em geral, compras de pequeno valor. Além disso, 22% das compras cobertas pelo Acordo do GATT em 1991 foram adjudicadas através de contratação direta, sem envolver um processo licitatório. [United States Trade Representative]

Neste contexto, o Governo japonês tem sido objeto de pressões, notadamente por parte dos Estados Unidos, no sentido de favorecer uma maior participação de fornecedores externos nas compras governamentais. Negociações recentes no âmbito do Acordo do GATT levaram à inclusão dos serviços, inclusive construção, mas não trouxeram mudanças mais significativas em relação à inclusão dos governos locais e à ampliação das empresas estatais abrangidas.

As dificuldades enfrentadas pelos fornecedores estrangeiros têm sido enfatizadas sobretudo no tocante aos produtos de alta tecnologia - refletindo o fato de que a demanda do governo japonês por tais produtos constitui um mercado significativo ao qual os produtores norte-americanos e europeus tem tido acesso limitado.

Assim, no caso da indústria de computador, a preferência pelo produto japonês - que foi no passado um elemento explícito de política industrial - subsiste hoje, não formalizada nem associada a nenhuma orientação de política, mas viabilizada pelo uso intenso de contratações diretas e pelo papel desempenhado pelos vendedores na avaliação técnica dos produtos. Assim, a participação de produtores estrangeiros no suprimento de computadores para o governo japonês é menor do que a parcela correspondente a esses fornecedores nas compras do setor privado japonês. [United States Trade Representative]

As dificuldades relativas ao setor de telecomunicação parecem ser ainda mais significativas. Cabe notar que, até o final dos anos setenta, a Nippon Telephone and Telegraph não adquiria equipamentos estrangeiros; mais do que isso, há indicações de que a NTT não permitia que seus fornecedores utilizassem semicondutores importados nos equipamentos que comprava. [Borris et all.]

Desde então, não apenas o Japão aderiu ao Acordo do GATT, incluindo a Nippon Telephone and Telegraph entre as entidades

cobertas pelo Acordo, mas também o governo japonês firmou (a partir de 1980) sucessivos acordos bilaterais com os Estados Unidos tendo em vista assegurar o acesso de produtores norte-americanos ao mercado japonês de telecomunicações. Não obstante, as importações respondem, ainda hoje, por apenas 5% das compras japonesas de equipamentos de telecomunicação, enquanto atingem um valor médio de 25% nos países do G-7, exclusive Japão, e de 28% nos Estados Unidos.

No caso das telecomunicações, o limitado acesso de fornecedores estrangeiros às compras governamentais tem sido atribuído, além das barreiras de ordem geral já apontadas, à não participação desses fornecedores nos estágios pré-licitatórios em que se definem as especificações relativas às grandes compras de equipamentos. A especificação técnica e a etapa pré-licitatória são particularmente críticas na aquisição de equipamentos de redes de telecomunicação, já que esses estágios definem a natureza e as características dos equipamentos a serem adquiridos em processos complexos de compra que frequentemente se estendem por vários anos e podem significar a introdução de nova geração de tecnologia de telecomunicação. Assim, a participação nas etapas iniciais desse processo tem sido considerada como decisiva para a entrada nesse mercado.

Na verdade, apesar dos acordos bilaterais firmados entre o Japão e os Estados Unidos, a relação das queixas das empresas norte-americanas é extensa, incluindo o uso de especificações e normas técnicas que colocam o fornecedor estrangeiro em desvantagem, a preferência por produtores japoneses que são familiares à NTT e que utilizam tecnologia desenvolvida pela NTT, a ausência de critérios e ponderações claramente definidas para avaliação das propostas, a inexistência de procedimentos para julgar protestos quanto aos resultados das licitações, o uso excessivo de compra direta sem licitação e as dificuldades de obter informação sobre compras futuras com suficiente antecedência. Há ainda sugestões de que a NTT teria adiado a compra de determinados equipamentos em relação aos

quais fornecedores norte-americanos eram competitivos para permitir que produtores japoneses viessem a desenvolver seus próprios produtos. [United States Trade Representative]

### A política de compras da Coréia

As compras governamentais na Coréia, regulamentadas pela Lei de Orçamento e Contabilidade (em sua versão de 1989), estão significativamente centralizadas no Escritório de Compras - entidade que atua como agente do Governo Central e dos governos locais para compras de bens e serviços de valor superior a US\$ 27 mil e administra todos os projetos de construção do Governo central de valor superior a US\$ 270 mil e os projetos de mais de US\$ 2,0 milhões dos governos locais. As aquisições e contratos de valores inferiores aos referidos limites são de responsabilidade dos ministérios e organismos interessados. [OSROK]

A licitação aberta constitui o mecanismo básico de compra governamental no caso de todos os produtos, nas contratações de serviços de valor superior a US\$ 6,7 mil e nos contratos de construção de mais de US\$ 13,4 mil. Admite-se, no entanto, a especificação de requisitos a serem preenchidos pelos fornecedores potenciais, bem como o recurso à licitação através de convite e a contratação direta quando se trata de contratos com outros órgãos estatais ou governos locais, quando existem requisitos técnicos específicos a serem atendidos, em situações de emergência ou quando se demanda confidencialidade. Apesar da licitação aberta constituir a modalidade básica para compras superiores a um valor relativamente baixo, apenas 29,0% das compras de mercadorias pelo Escritório de Compras em 1990 decorreram de licitação aberta, correspondendo 25,5% às licitações limitadas e 45,5% às compras diretas. No caso das contratos de construção, no entanto, as contratações diretas respondem por apenas 14% do valor total dos contratos. [GATT.b]

Vale notar que, tradicionalmente, o suprimento através de produtos importados só era admitido para os produtos não fabricados localmente. Assim, as necessidades de produtos e serviços indicadas pelas agências governamentais, ao serem encaminhadas para o Escritório de Compras, eram examinadas pelo Ministério de Comércio e Indústria que avaliava se a demanda podia ser atendida por fornecedores locais. Em caso negativo, o Ministério das Finanças alocava a quantidade de divisas necessárias para a compra pretendida e procedia-se a licitação aberta a produtores externos. A parcela de compras governamentais de mercadorias atendidas através de importações era de apenas 19% em 1988. Essa importações envolveram, principalmente, equipamento médico, matérias-primas e equipamentos de telecomunicação. [GATT.b]

A utilização da política de compras como um mecanismo de apoio à indústria manifestou-se também no anúncio prévio dos planos de compras do Governo a médio prazo. Assim, o anúncio de que o governo coreano compraria cinco mil microcomputadores em 1982 e mais nos anos subsequentes, para suprir as escolas públicas, constituiu um estímulo para a entrada de novos produtores na indústria e para que as empresa existentes realizassem significativos investimentos em transferência de tecnologia, em P&D local e em expansão da capacidade produtiva. Nesta mesma área, um exemplo mais recente é a iniciativa governamental de informatizar diversos sistemas de informação de abrangência nacional, iniciativa que contemplava o duplo objetivo de aumentar a eficiência administrativa e a qualidade dos serviços públicos e de fortalecer as indústrias de **hardware** e de **software** (o programa previa uma demanda inicial de cerca de cem super-minis e dez mil **wokstations**, o que correspondia, na época, a duas vezes o mercado coreano de computadores de porte acima do PC). Também no tocante às telecomunicações, o governo coreano apoiou, no início da década de oitenta, o projeto e o desenvolvimento de um sistema de comutação eletrônica de pequena escala, assegurando a demanda a produtores locais no âmbito de programa de telefonia rural. [Evans e Tigre] De forma mais

sistemática, o governo adotou, em 1984, a política de divulgar os planos de compra de algumas de suas agências a médio prazo (três anos). Esse procedimento envolveu, naquele ano, três agências, 409 produtos e compras no valor de US\$ 206 milhões, tendo se expandido para oito entidades, 1174 produtos e US\$ 324 milhões em 1986 [(Kim e Dahlman)].

Essa política de favorecimento da produção local tem experimentado, no entanto, algumas mudanças em período mais recente. Assim, a partir de 1989, o Ministério de Comércio e Indústria suspendeu o exame prévio dos pedidos de compra destinados a avaliar a possibilidade de suprimento local. Essa inflexão, reforçada por diretivas adotadas em janeiro de 1992, aponta para a ampliação progressiva da participação de fornecedores estrangeiros nas compras governamentais, desde que esses fornecedores cumpram as exigências dos contratos. Não obstante, há indicações de que as compras governamentais coreanas continuam privilegiando fornecedores locais. Até agora, apenas as empresas norte-americanas de telecomunicações receberam a autorização necessária para participar de todas as licitações, nesse caso em decorrência de acordo bilateral de liberalização do mercado coreano de telecomunicações estabelecido pela Coréia e os Estados Unidos em fevereiro de 1990. [United States Trade Representative]

Paralelamente, o governo coreano deu início, em junho de 1990, a negociações para a adesão do país ao Acordo sobre Compras Governamentais do GATT. Com a conclusão dessas negociações em 1993, ficou definida a adesão efetiva da Coréia ao Acordo a partir de 1997, abrangendo o acordo as compras de mercadorias e os contratos de serviços e de construção de entidades do governo central e dos governos locais, bem como de muitas empresas estatais entre as quais se destacam a Korea Electric Power Corporation, a Korea Petroleum Development Corporation, a Korea General Chemical Corporation e a Korea Telecom (nesse último caso, não estão contemplados, no entanto, alguns produtos como equipamentos para rede)

## 7. Conclusões

A experiência internacional evidencia que a política de compras governamentais tem sido utilizada, de forma generalizada nos diversos países, como um instrumento de apoio à indústria local. Esse apoio tem contemplado distintos objetivos:

(i) assegurar mercado para produtores locais, criando obstáculo à competição de fornecedores externos, com vistas a compensar eventual falta de competitividade daqueles produtores ou garantir-lhes maiores margens de lucro;

(ii) beneficiar determinado conjunto de produtores locais (por exemplo, a pequena empresa), conferindo-lhes acesso privilegiado e compensando sua menor competitividade face outros produtores locais;

(iii) estimular a atividade de P&D, a inovação e/ou a difusão de novas tecnologias, seja através da contratação daquelas atividades (caso em que aparece como uma alternativa ao subsídio), seja ao assegurar demanda futura para novos produtos e processos.

O recurso à experiência norte-americana, a título de exemplo, permite identificar casos concretos em que se explicitam cada um desses objetivos: assim, de maneira geral, o Buy American Act reflete o objetivo (i); o Small Business Act, o objetivo (ii); e parcela significativa dos gastos militares, o objetivo (iii).

Nesse sentido, como instrumento de política industrial, a política de compras governamentais pode ser mobilizada tanto como um mecanismo protecionista, voltado para evitar ou reduzir a concorrência, quanto como um mecanismo de promoção industrial, voltado para obter determinadas respostas e induzir determinado desempenho do setor produtivo.

O uso da política de compras governamentais como uma política de proteção é relativamente simples, e seus objetivos facilmente alcançáveis. Como toda política protecionista, tem implicações (nem sempre desejáveis) do ponto de vista da distribuição de renda e da alocação de recursos no âmbito da economia.

Como mecanismo de promoção industrial, a gestão da política de compras governamentais é mais complexa e a consecução de seus objetivos mais incerta. Não há dúvida de que a política de compras governamentais pode apresentar, e tem efetivamente a seu crédito, resultados extremamente favoráveis. Um estudo recente relativo a 50 clusters de inovações introduzidas em diferentes países nas últimas cinco décadas indica que pelo menos em 50% dos casos a política de compras teve efeito significativo ('very big' or "major effect) para a emergência da inovação (em contraste, os subsídios desempenharam o mesmo papel no caso de apenas quatro inovações). [Geroski] Por outro lado, são igualmente incontáveis os casos em que os empreendimentos estimulados pelas compras governamentais resultaram em fracassos dispendiosos.

Vale notar que, como instrumento de promoção industrial, a política de compras governamentais pode assumir características diversas, como evidenciado pelas experiências dos Estados Unidos e dos países asiáticos. Tal diferenciação não decorre apenas do fato dessa dimensão da política de compras governamentais estar sobretudo associada aos gastos militares no caso dos Estados Unidos. Reflete também diferentes níveis de intervenção estatal na atividade econômica e diversos graus de articulação dessa política a outros instrumentos de política econômica.

No caso norte-americano, a política de compras governamentais tem um caráter pontual, associando o contratado ou uma rede de contratados à agência contratante. Essa articulação permite à empresa industrial desenvolver novos produtos e processos - que respondem em geral a uma necessidade da agência contratante - e lhe assegura um mercado inicial para sua produção. Ao exigir padrões técnicos elevados, a agência fornece frequentemente ao contratado o estímulo e o apoio financeiro para que este explore plenamente as oportunidades tecnológicas associadas ao contrato. Por fim - na medida em que gera spin-off, induz o contratado a compartilhar informações e promove a entrada de novos competidores no mercado - a política de compras governamentais estimula a

difusão da nova tecnologia e o ritmo do progresso técnico. Assim, a política de compras governamentais, embora não formulada como tal, constitui-se, na verdade, em um instrumento de política industrial - a qual, no entanto, se esgota nesse instrumento.

No caso dos países asiáticos, distintamente da experiência norte-americana, a gestão das compras governamentais como um mecanismo de promoção industrial - ao invés de refletir demandas de agências governamentais específicas ou mesmo do setor público em geral - se define a partir dos objetivos e das diretrizes de uma política industrial mais ampla. Nesse sentido, opera de forma articulada e complementar a outros segmentos de política industrial, sendo em geral apenas um entre diversos instrumentos de proteção ou de reserva de mercado ou apenas um entre diversos mecanismos de financiamento ou subsídio à indústria - com os quais compartilha a responsabilidade de induzir o cumprimento dos objetivos e metas de uma estratégia de desenvolvimento industrial.

Em que pese a importância da política de compras governamentais como mecanismo de promoção industrial, cabe assinalar, no entanto, que é a proteção ao produtor local e o tratamento discriminatório contra fornecedores estrangeiros - vale dizer, sua dimensão protecionista - que tem constituído sua dimensão básica. Por outro lado, é exatamente essa dimensão que vem sendo posta em questão nas últimas décadas.

Esse questionamento tem sido, no entanto, cauteloso. Como se viu, o GATT, em sua versão original, excluía explicitamente as compras governamentais da observância das cláusulas relativas ao "tratamento nacional" e à "nação mais favorecida" - que são, na verdade, os dispositivos básicos em torno dos quais se estruturou o processo de liberalização comercial no pós-guerra. Apenas no final dos anos setenta, as compras governamentais foram enquadradas no marco regulatório provido pelo GATT, mesmo assim através de um código específico ao qual só se obrigam os países signatários e cuja aplicação é restrita a um conjunto de entidades governamentais espontaneamente indicadas.

De todo modo, esse processo de liberalização das compras governamentais parece ser irreversível e tende a se acelerar, tornando as normas do GATT mais abrangentes nos próximos anos, seja pela adesão de novos países ao Acordo (a Coréia, por exemplo), seja em função da inclusão de novos segmentos do setor público e de novas categorias de gastos governamentais (como as obras e serviços de engenharia). Essa tendência parece refletir, na verdade, o processo de internacionalização e globalização da economia cujas características - como, por exemplo, a constituição de **networks** industriais e tecnológicos internacionais, como forma de organizar as transações econômicas inter e intra-firmas e de criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento de novos produtos, à adoção de estratégias de **sourcing** e à comercialização de uma gama crescentemente diferenciada de produtos e serviços - se contrapõem às restrições ao comércio impostas pelo uso protecionista das políticas de compras governamentais.

Tal tendência à disseminação e à maior abrangência das normas do GATT nos próximos anos deverá refletir também pressões exercidas pelos países signatários entre si e em relação aos países não signatários. Vale notar a esse respeito que, no contexto mais recente das relações e negociações bilaterais e multilaterais, os países em desenvolvimento, em particular os NICs, tem sido objeto de postura cada vez menos tolerante de seus parceiros mais desenvolvidos - o que diminui a margem de manobra para que recorram ao princípio de tratamento diferenciado e mais favorável que os beneficiava, bem como se traduz em maiores pressões para que abandonem determinados instrumentos de política industrial e comercial e se submetam a normas internacionais em áreas em que sua infração à tais normas era ignorada ou tolerada e mesmo em relação a temas que se encontravam fora do escopo das negociações multilaterais. De resto, como se destacará adiante, o próprio poder de compra dos Estados tem sido utilizado nos últimos anos como um instrumento de pressão em favor da liberalização dos procedimentos adotados nas compras governamentais.

As implicações desse processo do ponto de vista das políticas nacionais de compras governamentais são imediatas e significativas e apareceram ao longo do trabalho. Considere-se mais uma vez, a título de exemplo, o caso norte-americano. A existência do Acordo do GATT implica que o Buy American Act de 1933 tenha hoje seu campo de aplicação significativamente limitado. É de se prever, na verdade, que o espaço para uma política discriminatória contra fornecedores estrangeiros, como a formulada por aquele texto legal, se reduza progressivamente - seja do ponto de vista de sua abrangência dentro do setor público, seja no tocante ao número de setores industriais beneficiados. Neste contexto, a possibilidade de uso discricionário do poder de compra do Estado tende a se restringir aos gastos militares e ao apoio a empresas de menor porte, como contemplado no Small Business Act - situações que não conflitam com as normas do GATT.

Outra limitação sobre as políticas nacionais de compras governamentais resulta da difusão das experiências de integração regional, as quais não apenas impõem a abolição de barreiras no interior do espaço regional de integração e ausência de discriminação entre os países-membros, mas também tendem a induzir a harmonização das políticas nacionais em relação a fornecedores de terceiros países e o posicionamento comum face a mecanismos multilaterais como o GATT.

Vale notar, por fim, que as tendências assinaladas não significam necessariamente o fim da utilização do poder de compra do Estado para criar mercado para as empresas locais. As experiências recentes das política norte-americana e da União Européia, examinada no presente documento, apontam exemplos desse um novo uso do poder de compra. Assim, o acréscimo introduzido recentemente no texto do Buy American Act de 1933 - através do chamado Buy American Act de 1988 - se propõe a utilizar o poder de compra do Governo dos Estados Unidos como um instrumento de pressão para remover obstáculos impostos por governos estrangeiros à compra de produtos ou serviços norte-americanos. Dentro desse mesmo espírito,

legislação específica da União Européia prevê - em relação a uns poucos mais expressivos setores: transporte, energia, telecomunicações e abastecimento de água - o tratamento discriminatório contra fornecedores de países que não tenham estabelecido acordos com a União Europeia assegurando o acesso recíproco às compras do setor público.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que se reduz a possibilidade de reservar o mercado constituído pelas compras governamentais para os produtores locais, o poder de compra do Estado - apresentando-se agora como um instrumento em favor da maior liberalização do comércio mundial - preserva de fato sua função tradicional de criar mercado para os produtores locais, ao ser utilizado como instrumento de pressão para assegurar a esses produtores o acesso à demanda derivada das compras governamentais de terceiros países.

## BIBLIOGRAFIA

- Anton, J.J. and Yao, D.A (1990). "Measuring the effectiveness of competition in defense procurement: a survey of empirical literature". *Journal of Policy Analysis and Management*, 9(1)pp. 60-79, Win 1990.
- Borras, M. et al. "Trade and development in the semiconductor industry: Japanese challenge and American response" in J. Zysman and L. Tyson editors, *American industry in international competition. Government policies and corporate strategies*. Cornell University Press, 1983.
- Bucaille, A. et Beauregard, B.C. *Les Etats, acteurs de la concurrence industrielle*. Paris: CPE, 1988.
- Correa, R.T.S. "O papel dos contratos de aquisição como instrumento de política de desenvolvimento tecnológico", dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Industrial, 1992.
- Defense Systems Management College. *Commercial practices for defense acquisition. Guidebook*. Virginia, 1992
- Evans, P.B. and Tigre, P.B. "Going beyond clones in Brazil and Korea: a comparative analysis of NIC strategies in the computer industry". *World Development*, 17(11)pp.1751-68, Nov 1989.
- GATT (a). "Acuerdo sobre compras del sector publico" in *Acuerdos de la Ronda de Tokio*.
- GATT (b). *Examen de las Políticas Comerciales. República de Corea*. Ginebra
- GATT (c). *Examen des Politiques Commerciales. Communautés Européennes*. Ginebra, 1991
- GATT (d). *Trade policy review. Japan*. Ginebra, 1990.
- Geroski, P.A. "Procurement policy as a tool of industrial policy". *International Review of Applied Economics*, 4(2)pp182-98, Jun 1990.
- Hartley, K. and Hooper, N. "Defence procurement and the defence industrial base". *Public Money*, Sep 1987.
- Keyes, W.N. *Government contracts in a nutshell*. St. Paul, Minn: West Publishing Company, 1990.
- Kim, L. and Dahlman, C.J. "Technology policy for industrialization: an integrative framework and Korea's experience". *Research Policy*, 21(5)pp.437-52, Oct 1992
- Lichtenberg, F.R. "The private R&D investment in response to federal design and technical competitions". *American Economic Review*, 78(3) pp.550-59, Jun 1988.
- NAFTA. *North American Free Trade Agreement*.
- OSROK. Government of the Republic of Korea. Office of Supply. *Governmental procurement in Korea*.
- Smith, R.P. "Defence procurement and industrial structure in the UK". *International Journal of Industrial Organization*, 8, pp.185-205, 1990.
- Stern, R. et Hoekman, B. "Le système des codes" in J.M. Finger et A. Olechowski, *L'Uruguay Round. Une introduction aux négociations commerciales multilatérales*. Washington: World Bank, 1988.
- United Kingdom. Ministry of Defence. "Value for money in defence equipment procurement" (mimeo), London: Ministry of Defence, 1983.
- United Nations (a). Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *Traders' manual for Asia and the Pacific. The Republic of Korea*. Bangkok, 1989.
- United Nations (b). Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *Traders' manual for Asia and the Pacific. Japan*. Bangkok, 1993
- United States Government (a). Folhetos de informação dirigidos a pequenas empresas.
- United States Government (b). *United States Code*
- United States Trade Representative. *Foreign trade barriers*. Washington, 1994.

## ANEXO: Modalidades de contratos nas compras militares norte-americanas

Como se mencionou, o Departamento da Defesa recorre a diversas modalidades de contratos - adequados a situações diferenciadas principalmente quanto ao risco tecnológico envolvido e à possibilidade de definir com precisão os requisitos do projeto - que podem estabelecer um preço fixo ou prever o reembolso dos custos incorridos, bem como definir mecanismos de incentivo através dos quais o lucro previsto é reduzido, quando os custos efetivos excedem uma meta negociada inicialmente, ou aumentado, quando ocorre a situação inversa.

O tradicional **contrato de preço fixo (firm fixed price)** - que pode conter, eventualmente, uma previsão de reajuste com base em índices que reflitam os custos dos materiais e da mão-de-obra utilizados - embora atrativo para o contratante pela simplicidade e objetividade com que pode ser administrado, é pouco adequado para programas de desenvolvimento quando as especificações ainda estão indefinidas ou, do ponto de vista do contratado, quando o grau de incerteza é elevado.

Nesses casos em que as incertezas associadas ao projeto não permitem que os custos envolvidos sejam estimados com a precisão necessária para viabilizar um contrato baseado no preço, os contratos com reembolso de custos aparecem como uma alternativa. Essa modalidade é, aliás, adequada também quando a agência governamental contratante se propõe estritamente a cobrir os custos de um projeto sem contudo remunerar o contratado com uma parcela de lucro. [Correa e Keyes, dos quais de resto provêm a maioria das informações apresentadas nesta seção].

Dentre os contrato com reembolso de custos, é possível distinguir, portanto, entre: (i) os **contratos de custo simples**, que não embutem nenhum lucro e são firmados em geral com instituições sem fins lucrativos como universidades e institutos de pesquisa; (ii) os **contratos de custo compartilhado (cost sharing)** no qual o contratado se responsabiliza por uma parcela dos custos incorridos

na expectativa, em geral, de que venha usufruir também dos benefícios comerciais do projeto e que contempla, principalmente, universidades e institutos de pesquisa ou governos estrangeiros; e (iii) os **contratos do tipo custo mais lucro fixo (cost plus fixed fee)** no qual, além de reembolsar os custos incorridos, o contratante se propõe a efetuar o pagamento de uma quantia fixa a título de lucro que só será reajustada se o projeto sofrer alterações significativas durante sua execução mas cujo pagamento pode ser condicionado ao cumprimento de determinadas metas, notadamente quanto a prazo.

Essa última modalidade, de natureza mais geral e difundida do que as duas anteriores, é aplicado no caso de P&D exploratório ou mesmo em desenvolvimento avançado quando as especificações são imprecisas, o nível de esforço requerido do contratado é desconhecido e, portanto, existe grande grau de incerteza quanto a resultados, prazos e custos. A natureza da atividade determina o limite do lucro fixo contemplado por esses contratos **cost plus fixed fee**, o qual é da ordem de 15% dos custos estimados no caso de P&D experimental e de 10% no caso de engenharia avançada.

Vale notar que tais contratos apresentam desvantagens evidentes como a pouca responsabilidade do contratado com relação aos custos e, portanto, a ausência de incentivos para que esses sejam controlados, bem como a necessidade de constituir um sistema de auditoria de administração freqüentemente complexa e dispendiosa.

Os **contratos do tipo custo mais lucro com incentivo (cost plus incentive fee)** procuram exatamente superar algumas dessas desvantagens, fixando o custo alvo e o lucro alvo, além de uma fórmula de ajuste do lucro no interior de um intervalo determinado por um lucro mínimo e um lucro máximo, também previamente negociados. Esse ajuste implica que, se o custo efetivo for inferior ao custo alvo, o contratado acrescenta ao seu lucro alvo uma parcela da economia alcançada; em caso contrário, uma parcela da diferença entre o custo efetivamente incorrido e o custo alvo será abatido do lucro alvo previsto para o contratado. Nesse sentido, contratante e contratado compartilham ganhos e perdas relativas a uma estimativa inicial do custo do empreendimento. De maneira geral, o lucro

máximo previsto em tais contratos não deve ser superior aos limites impostos por um contrato sem a cláusula de incentivo. Além disso, a definição dos lucros mínimo e máximo deve ter em conta a estimativa do maior e do menor custo passível de ser realizado.

Embora não elimine a necessidade de um sistema de auditoria de administração complexa e dispendiosa, o contrato **cost plus incentive fee** supera efetivamente a principal inconveniente do mecanismo de reembolso de custo, encorajando a economia e a eficiência do contratado. A expectativa relativa a esses contratos é de que propicie uma economia de custos da ordem de 10% ou mais. Tais contratos são utilizados nos casos de desenvolvimento de grandes sistemas e equipamentos cujos requisitos de performance são conhecidos e para produções subsequentes com potencial de melhoria de desempenho, mas em relação às quais subsiste alto grau de incerteza quanto aos custos a serem realizados. Vale notar que o incentivo pode dizer respeito não apenas a reduções de custo mas também ao bom desempenho em relação a prazos e a requisitos técnicos.

Uma variante de contrato com incentivo - a ser aplicado quando o nível do esforço do contratado para a execução dos serviços não pode ser mensurada objetivamente - consiste no **contrato do tipo custo mais prêmio de lucro (cost plus award fee)** o qual, além da descrição do escopo do trabalho, explicita uma estimativa do custo total, um lucro mínimo, um bonus ou prêmio e os critérios de avaliação do desempenho do contratado. Nesse caso, o contratado é reembolsado pelos custos incorridos e recebe o lucro mínimo previsto e um prêmio que deverá refletir seu desempenho segundo os critérios pré-estabelecidos. Para a fixação desse prêmio, a execução do projeto é submetido à monitoração periódica e é objeto de uma avaliação unilateral e final, de natureza subjetiva, por parte de uma comissão de técnicos do governo. O lucro mínimo fixado pelo contrato não deve exceder a 3% dos custos estimados; por outro lado, a soma do lucro líquido e do prêmio deve ser inferior ao limite máximo a ser observado no caso do contrato do tipo custo mais lucro com incentivo.

Cabe observar que os contratos com incentivos não estão restritos àqueles com reembolso de custos. De fato, nos **contratos de preço fixo com incentivo (fixed price incentive)**, a partir de um preço básico estabelecido no momento da contratação, refletindo um custo alvo e um lucro alvo, o preço final a ser efetivamente pago refletirá o compartilhamento, entre contratante e contratado, da diferença entre o custo incorrido e o custo alvo previsto inicialmente. Por outro lado, esse contrato estabelece ainda um preço teto, indicando o valor máximo que o contratante está disposto a pagar (em geral, entre 112% e 117% do custo alvo); o montante de custos que ultrapassar esse teto será abatido do lucro do contratado. Assinale-se ainda que a concessão de incentivos nesses contratos podem também estar referida ao cumprimento de prazos de entrega ou ao desempenho alcançado.

O quadro a seguir resume os comentários anteriores, indicando as modalidades usualmente utilizadas segundo diferentes objetivos dos contratos.

|  |   |
|--|---|
| Pesquisa básica                        | cost, cost plus fixed fee   |
| Pesquisa aplicada                      | cost, cost plus fixed fee   |
| Desenvolvimento exploratório           | cost, cost plus fixed fee   |
| Desenvolvimento avançado               | cost plus fixed fee, cost plus award fee                            |
| Desenvolvimento de engenharia          | cost plus fixed fee, cost plus award fee, cost plus incentive fee   |
| Desenvolvimento de sistema operacional | cost plus incentive fee, cost plus award fee, fixed price incentive |
| Produção inicial                       | fixed price incentive   |
| Follow-on production                   | fixed price incentive, firm fixed price                             |
| Fornecimento                           | firm fixed price  |

Fonte: Keyes, p.171

## Últimos textos publicados

326. GUIMARAES, Eduardo Augusto de Almeida. A experiência recente na política industrial no Brasil: uma avaliação. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (39pág.)
325. FIORI, Jose Luis. Espelho, espanhol de FHC. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (16 pág.)
324. FIORI, Jose Luis. Sobre o consenso de Washington. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (39 pág.)
323. SABOIA, João. Mercado de trabalho metropolitano no Brasil: diferenciação, evolução e perspectivas. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (31pág.)
322. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Explorations into the concept of liquidity preference. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (44 pág.)
321. STUDART, Rogério. The efficiency of the financial system to development. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (22 pág.)
320. GONÇALVES, Reinaldo. Transformações globais, empresas transnacionais e competitividade do Brasil. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (44 pág.)
319. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Sorting the issues out: the two debates (1936/37, 1983/86) on Keynes's finance motive revisited. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (32 pág.)
318. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Independence of central banks: a critical assessment of the arguments. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (14 pág.)
317. GUIMARÃES, Eduardo Augusto. Indicadores do desempenho econômico das instituições privadas de ensino. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (22 pág.)

GUIMARAES, EDUARDO AUGUSTO DE  
ALMEIDA.

POLITICA DE COMPRAS DO ESTADO :  
A EXPERIENCIA INTERNACIONAL.

Nº de chamada: S \_\_\_\_\_  
UFRJ/IEI \_\_\_\_\_  
TD330 \_\_\_\_\_

Nº de registro: 043136-2 \_\_\_\_\_  
FEA \_\_\_\_\_

Biblioteca  
**Eugênio Gudín**  
FEA UFRJ

Bolso/Livro

Efetue a devolução na data prevista, para benefício de todos os usuários.

O prazo de empréstimo poderá ser prorrogado, caso a obra não esteja sendo procurada por outro leitor.