

A ALCA E O BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE

Organizador
Renato Baumann

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Diretoria

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Celso dos Santos Fonseca

Luiz Henrique Proença Soares

Mário Sérgio Salerno

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Paulo Mansur Levy

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

A ALCA E O BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE

Organizador
Renato Baumann

ipea

C E P A L
Escritório no Brasil



Brasília, 2003

Baumann, Renato, org.

A Alca e o Brasil: uma contribuição ao debate.

Brasília: Ipea / Cepal. Escritório no Brasil, 2003.

304 p.

1. Comércio internacional 2. Acordos comerciais 3. Negociações
comerciais 4. Alca 5. Brasil 6. Compras governamentais I. Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada II. Comissão Econômica para a América
Latina e o Caribe. Escritório no Brasil III. Título

CDD 382.981

Este trabalho foi realizado no âmbito do convênio com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

É permitida a reprodução destes textos e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO

**ALCA: PREJUÍZOS INEVITÁVEIS OU OPORTUNIDADE
PARA PROMOVER MUDANÇAS? 13**

Renato Baumann

**IMPACTOS DA ALCA E DO ACORDO COMERCIAL
COM A UE NA ECONOMIA BRASILEIRA:
O PAPEL DAS RESERVAS INTERNACIONAIS 39**

Wilfredo L. Maldonado
Octávio Augusto Fontes Tourinho
Marcos Valli

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS:
POLÍTICAS E PROCEDIMENTOS NO NAFTA,
NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL 65**

Heloíza Camargos Moreira
José Mauro de Morais

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS DOS ESTADOS UNIDOS,
DO CANADÁ E DA UNIÃO EUROPÉIA:
UMA AVALIAÇÃO EXPLORATÓRIA 121**

Edson Peterli Guimarães
Rodrigo M. Zeidan

**APLICAÇÃO DO DIREITO *ANTIDUMPING*
E O IMPACTO SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS 159**

Pedro Miranda

**CAPITAIS ESTRANGEIROS EM SERVIÇOS NO BRASIL
E IMPACTOS POTENCIAIS DA NEGOCIAÇÃO DA ALCA 189**

Otaviano Canuto
Gilberto Tadeu Lima
Michel Alexandre

**OS AGENTES ECONÔMICOS EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO
REGIONAL – INFERÊNCIAS PARA AVALIAR
OS EFEITOS DA ALCA** **233**
Renato Baumann
Francisco Galvão Carneiro

**ANÁLISE DOS EFEITOS DE CADEIAS DE COMERCIALIZAÇÃO
NOS ESTADOS UNIDOS PARA A COMPETITIVIDADE
DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS** **259**
João Furtado

APRESENTAÇÃO

A parceria entre o Ipea e a Cepal completa no ano de 2003 um quarto de século. Nesse período, as ações desenvolvidas no âmbito do Convênio entre as duas instituições deram origem a uma grande quantidade de estudos, organização de eventos técnico-científicos, atividades de capacitação, intercâmbio de especialistas, missões de apoio técnico e diversas outras ações.

Como parte das comemorações do aniversário dessa parceria, o Ipea e o Escritório da Cepal no Brasil organizaram a presente coletânea de textos sobre a Alca e o Brasil, todos trabalhos realizados no âmbito do referido Convênio. Acreditamos que esta sua apresentação em conjunto seja uma contribuição substantiva ao debate sobre a integração hemisférica e seus efeitos para o Brasil, assim como possa servir de subsídio para o desenho de estratégias negociadoras, por tratar de aspectos não freqüentes nesse debate.

Glauco Arbix
Presidente
Ipea

Renato Baumann
Diretor
Escritório da Cepal no Brasil

INTRODUÇÃO

A perspectiva de uma integração hemisférica tem provocado reações frequentemente intensas. De um lado, a expectativa de absorver os benefícios de um mercado mais aberto leva à defesa indiscutível da participação no processo negociador. De outro, o temor de que as condições que possam vir a ser obtidas como resultado dessas negociações não correspondam aos interesses nacionais produz uma aversão nem sempre bem informada ao tema.

Este livro tem como ponto de partida a hipótese de que os efeitos de um processo abrangente – como o que está em fase de definição no momento da elaboração destes estudos – vão além das questões puramente comerciais ou produtivas no curto prazo. Há aspectos em relação aos quais os debates sobre a Alca têm se dedicado menos.

Esta coletânea tem, assim, o propósito de contribuir para o debate sobre a Alca (assim como sobre outras negociações externas), ao trazer informações sistematizadas sobre alguns desses tópicos menos considerados. Evidentemente, não existe a pretensão de se esgotarem todos os aspectos relacionados aos efeitos de um processo hemisférico como o que está sendo negociado. A lista é incomensurável. Mas acreditamos que os estudos apresentados aqui trazem novas questões, que transcendem efetivamente a discussão da área de livre comércio com 34 países. Eles estão de fato relacionados com a preparação da economia e da sociedade brasileiras para a convivência com um cenário de maior abertura.

No primeiro capítulo, Baumann procura situar o tema de modo geral, apresentando algumas características gerais da Alca, como a evolução do processo negociador, e algumas dúvidas e desencontros previsíveis, dadas as diferenças entre os países participantes quanto a tamanho, complexidade do sistema produtivo e dependência do mercado da América do Norte para suas exportações.

O texto mostra como tem evoluído o debate na América Latina sobre a contribuição de processos de integração regional ao desenvolvimento econômico da região, assim como os argumentos favoráveis e contrários à Alca.

Após algumas considerações sobre possíveis efeitos econômicos da Alca, o capítulo termina chamando a atenção para o fato de que o debate sobre a Alca já trouxe um resultado positivo, ao gerar a oportunidade de se identificarem os aspectos importantes que requerem ajustes internos para uma inserção eficiente da economia brasileira no cenário internacional.

Maldonado e Tourinho partem da premissa básica associada a processos de negociação de preferências comerciais – a de que eles trazem benefícios derivados dos ganhos de eficiência pela especialização da produção –, para

avaliar, por meio de um modelo de equilíbrio geral computável ampliado, que inclui investimentos e empréstimos externos, o efeito líquido (para o Brasil) das negociações com a União Européia e no âmbito da Alca.

O modelo de Maldonado e Tourinho assume que o investidor estrangeiro considera, para decisões sobre investimentos ou empréstimos ao país, o nível esperado de reservas de divisas ao final de cada período. Os autores obtêm resultados favoráveis às negociações, a partir de estimativas dos impactos sobre a balança comercial e a variação do nível de reservas internacionais.

O capítulo de autoria de Moreira e Morais apresenta um extenso conjunto de informações relativas às políticas de compras governamentais. Essa é uma dimensão importante para uma economia como a brasileira, mas que tem sido objeto de menos considerações – da perspectiva de negociações internacionais – do que seria desejável.

Moreira e Morais mapeiam as normas e práticas que disciplinam as compras governamentais no Nafta e nos Estados Unidos, em comparação com o sistema brasileiro. O trabalho traz uma descrição e uma análise exaustiva e sem precedentes dos três sistemas, indicando – quando é o caso – os aspectos que podem tornar mais complexas as negociações sobre o tema.

O capítulo de Guimarães e Zeidan é um esforço de quantificação do volume de compras governamentais por parte dos principais parceiros envolvidos nas duas grandes negociações externas brasileiras – Estados Unidos, Canadá e União Européia –, a partir das informações disponibilizadas na Internet.

Os autores mostram que o total de compras das agências federais do governo dos Estados Unidos, acrescentado aos gastos em consumo e investimento dos governos estaduais e locais daquele país, correspondeu, em 2001, a mais de três vezes o PIB brasileiro. É, contudo, ilusório pensar em acesso pleno a esse mercado, pelas informações apresentadas tanto nesse capítulo quanto no anterior. Para os casos do Canadá e da União Européia, as informações disponibilizadas são menos abrangentes, mas permitem alguma identificação das compras, segundo a distribuição setorial e por agências do governo.

Guimarães e Zeidan chamam a atenção para a necessidade de que as negociações não busquem apenas nivelar as condições de acesso ao mercado. É preciso, além disso, construir condições competitivas isonômicas para as empresas dos diversos países participantes das negociações.

O capítulo de Miranda trata de outro tema de interesse central para as negociações, do ponto de vista da economia brasileira: os efeitos da aplicação de medidas *antidumping* na Alca sobre as exportações brasileiras.

O trabalho avalia os processos de investigação abertos pela Argentina, pelos Estados Unidos, pelo México e pelo Canadá entre 1989 e 2001. É mostrado que o recurso a esse tipo de medida protecionista efetivamente provoca efeitos negativos aos países exportadores, mesmo quando as investigações são encerradas sem a aplicação de medidas *antidumping*. Isso comprova a importância de se contar com melhor disciplina para o uso de tais barreiras.

O capítulo de Canuto, Lima e Alexandre investiga o “grau de preparação” do setor serviços brasileiro para se defrontar com um processo de abertura, como o que se supõe que a Alca implicaria. São analisados quatro setores – seguro-saúde, seguro de crédito à exportação, transportes terrestres e serviços profissionais – selecionados por sua diversidade, seu relativo grau de isolamento em relação à concorrência externa e sua importância relativa.

O trabalho compara a legislação, as instituições e as práticas em cada um desses setores, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos e no Canadá, os dois maiores parceiros na Alca.

As diversas recomendações derivadas do estudo estão centradas na necessidade de ajustar o arcabouço regulatório geral desses setores, no caso brasileiro, como forma de permitir melhores condições de concorrência com empresas estrangeiras de maior porte, com acesso facilitado ao mercado de capitais, e que já operam em ambiente marcado por regulação estrita. O trabalho alerta, ainda, para o peso das legislações e práticas nas administrações subnacionais.

O capítulo de Baumann e Galvão aborda um enfoque distinto do habitual, para identificar efeitos potenciais da Alca sobre os fluxos de comércio. Desde o trabalho de Viner que, nos últimos cinquenta anos, as análises dos efeitos de um processo de integração procuram identificar o potencial de criação e desvio de comércio com base na análise de redução das barreiras comerciais, admitindo algumas elasticidades aceitáveis.

Nesse capítulo, o argumento está associado aos agentes econômicos. A partir da análise das principais empresas exportadoras no Brasil em 2000, levando em conta o país de origem do capital, é mostrado que as empresas estadunidenses tendem a depender mais do mercado daquele país como origem de importações do que como destino de suas vendas externas. Como essa característica é mais notável nos setores produtivos em que a literatura identifica percentuais mais elevados de comércio intrafirma, o argumento é que uma concretização da Alca pode ter efeitos comerciais por setor – dadas as relações entre matrizes e subsidiárias em operação no Brasil, que diferem das estimativas feitas a partir da redução de barreiras comerciais.

O capítulo de Furtado tem como ponto de partida a perda notável de participação dos produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos na década de 1990. Em grande medida, os produtos de exportação afetados foram substituídos por produtos mexicanos e canadenses. Não é claro, contudo, até que ponto o motivo para essa substituição tenha sido as diferenças nas margens de preferências comerciais, associadas ao Nafta. Outros fatores parecem ter sido mais importantes. Um deles é a interação das cadeias produtivas e de comercialização do México e Canadá com suas contrapartes nos Estados Unidos.

O que o trabalho procura verificar é, então – para os setores têxtil e de bens de capital –, o peso das cadeias de comercialização nos Estados Unidos para a competitividade das exportações brasileiras, a partir da análise de dados e de entrevistas com as principais empresas desses setores.

O estudo sugere que o peso dos fatores geográficos e institucionais para essa competitividade deve ser relativizado. As exportações brasileiras são bastante diversificadas, em termos inter e intra-setoriais. E a competitividade da indústria brasileira é mais notável nos segmentos com alta densidade industrial e maior integração dos processos produtivos.

Como visto, o leque de temas cobertos neste volume é razoavelmente disperso. Isso corresponde ao propósito básico de chamar a atenção para a necessidade de trazer ao debate sobre as negociações externas algumas das diversas dimensões da vida nacional que poderão vir a ser afetadas como resultado de maior abertura.

Renato Baumann

ALCA: PREJUÍZOS INEVITÁVEIS OU OPORTUNIDADE PARA PROMOVER MUDANÇAS?

Renato Baumann

1 INTRODUÇÃO

Os mais de duzentos acordos de preferências comerciais registrados na OMC são a principal demonstração de que a lógica das relações econômicas mudou, nas últimas duas décadas, e consolidou um padrão bastante distinto daquele que caracterizou os primeiros anos de abertura multilateral, nas décadas de 1950 e 1960.

Os primeiros anos de vigência do Gatt constituíram novidade pelo fato de os países se submeterem a novas regras e promoverem reduções substantivas nas barreiras tarifárias. O crescimento do volume de comércio internacional deu substância aos argumentos em favor da liberalização comercial, tanto em termos teóricos quanto na recomendação de políticas econômicas.

A evolução dessa abertura comercial via redução tarifária levou gradualmente – a partir de finais da década de 1960 – à substituição das barreiras tarifárias por outros tipos de obstáculos aos produtos importados. O desconforto com essa relativa autonomia – sobretudo das economias mais fortes – em adotar barreiras internas, não regulamentadas, ao comércio levou à inclusão crescente de novos temas nas negociações multilaterais. Assim, já na Rodada Tóquio, no início dos anos 1970, essa preocupação esteve presente, e ela passou a ser virtualmente equivalente¹ ao tema tarifário na Rodada Uruguai e, atualmente, nas negociações que se seguiram à reunião de Doha.

É nesse contexto que se deve analisar a multiplicidade de acordos de preferências comerciais.

Eles são, vistos a partir de uma certa perspectiva, uma reação ao ressurgimento do protecionismo: concessões pontuais operam como ferramenta para evadir barreiras ao comércio. Por uma segunda ótica, esses acordos podem ser um instrumento eficiente para viabilizar processos de abertura multilateral das economias participantes, se forem compatíveis com tais processos (isto é, se não implicarem aumento de barreiras em relação a produtos provenientes de terceiros países). Um terceiro enfoque² atribui, contudo, a essa crescente multiplicidade de acordos – sobretudo à inusitada frequência com que essa

1. Provavelmente mais relevante.

2. Ver, por exemplo, Bhagwati e Panagariya (2003).

estratégia tem sido adotada por parte da principal economia, inclusive nas suas relações econômicas com países de uma região tradicionalmente refratária a esforços de integração formal, como a asiática – uma estratégia de “dividir para governar”. Nessa perspectiva, o grande número de acordos bilaterais com países diversos seria uma forma de impor, por via bilateral – usando o diferencial de poder econômico e político –, condições negociadoras que a potência hegemônica não consegue implementar por via de negociações multilaterais.³

Essas três dimensões de análise são úteis para a avaliação da integração hemisférica. Boa parte das análises tende a atribuir aos acordos sub-regionais as duas primeiras características, enquanto as análises mais céticas quanto à criação de uma futura Área de Livre Comércio das Américas tendem a enfatizar a terceira dimensão, a partir do diferencial de potencial econômico entre as economias envolvidas.

Este capítulo procura apresentar de forma sistematizada em sete seções a discussão sobre os prós e os contras da Alca, buscando mostrar que, se de um lado é prematuro concluir-se sobre o sinal dos efeitos da integração hemisférica, de outro é possível argumentar que os temores envolvidos nesse processo negociador deveriam se traduzir em estímulo para os ajustes requeridos em cada economia, de modo a torná-la menos vulnerável às variações do contexto econômico internacional.

Seguindo esta Introdução, a segunda seção apresenta algumas características gerais dos países envolvidos no processo negociador. A terceira seção lista alguns dos desencontros entre os interesses desses países, que podem ser identificados *a priori*. Na quarta seção, é mostrado como os argumentos em favor da integração regional têm evoluído ao longo do tempo e alguns dados básicos do comércio intra-regional na América Latina. A quinta seção apresenta de forma pontual os principais argumentos a favor e contra a Alca, e a sexta seção especula sobre algumas de suas conseqüências econômicas. A última seção traz algumas considerações finais.

2 CARACTERÍSTICAS GERAIS

A Alca é formada por 34 países das três Américas e Caribe, os quais apresentam condições bastante diversas, tanto em termos de dimensões econômicas quanto em termos de envolvimento comercial com os demais parceiros desse exercício de integração.

3. Esta visão voltou a ganhar ênfase no período imediatamente posterior à suspensão das negociações multilaterais, na reunião ministerial de Cancun, em setembro de 2003.

Até este momento, o cronograma de negociações já cumpridas compreende o seguinte: (i) a partir da reunião de cúpula presidencial em dezembro de 1994, em Miami, houve três reuniões ministeriais – em Denver, em junho de 1995; em Cartagena de Índias, em março de 1996; e em Belo Horizonte, em maio de 1997 –, nas quais se elaboraram o alcance e a organização do processo negociador; (ii) em 1998, realizou-se uma reunião ministerial em março, em San José, preparatória para a Segunda reunião de cúpula presidencial, que teve lugar em abril, em Santiago do Chile; (iii) em 1999, ocorreu a Quinta reunião ministerial, em novembro, em Toronto; (iv) em 2001, no mês de abril, realizaram-se a Sexta reunião ministerial, em Buenos Aires, e a Terceira reunião de cúpula presidencial, no mesmo mês, em Quebec; e (v) no início de 2003, foram apresentadas as ofertas negociadoras preliminares, e em junho as ofertas definitivas. Em 1998 e 1999, os trabalhos estiveram centrados na preparação de documentos para as negociações, para cada área afetada. Desde o ano 2000 os trabalhos têm se concentrado na preparação de versões preliminares de texto consolidado, compreendendo os capítulos objeto de negociação.

Na reunião ministerial de Toronto de 1999, acordou-se um pacote de medidas de facilitação de negócios, que compreende procedimentos simplificados para embarques de menor valor, sistemas compatíveis para o intercâmbio eletrônico de dados, sistemas harmonizados de designação e codificação de produtos, preparação de um guia hemisférico sobre procedimentos aduaneiros e códigos de conduta para funcionários de aduana.

Além desses resultados, os esforços realizados até aqui para estabelecer a Alca produziram externalidades positivas inesperadas, entre as quais estão o acesso ampliado a informações relacionadas com o comércio, maior cooperação técnica, melhor conhecimento dos mecanismos e compromissos da OMC, maior conhecimento mútuo entre negociadores, estabelecimento de novos padrões de transparência nas negociações comerciais e um envolvimento crescente da comunidade empresarial no processo negociador.

Entre outras condições já acordadas, merecem destaque – do ponto de vista processual – as de que as decisões serão tomadas por consenso (não existe votação), será adotado o enfoque de *single undertaking*, pelo qual nada será acordado enquanto não houver acordo sobre os temas negociados, e todos os direitos e obrigações terão de ser cumpridos por todos os países participantes (não há possibilidade de adesão parcial). Os acordos a serem celebrados no âmbito da Alca terão de ser compatíveis com as regras da OMC, embora se admita “melhorar” essas regras.

Quanto ao objeto das negociações, elas serão concentradas em mercadorias que correspondem a 85% do comércio intra-área atualmente. Esse é um dos

pontos-chave para a identificação *a priori* de interesse em participar desse exercício. Para uma economia cujos interesses comerciais estejam centrados precisamente nos 15% não incluídos, a percepção de ganhos torna-se menos evidente.

Por último – e particularmente importante para os países da região que têm procurado complementariedade econômica com seus parceiros limítrofes –, foi estabelecido em 1998 que a Alca poderá coexistir com acordos “de mesma geração”. A literatura sobre integração define como sendo “de primeira geração” aqueles exercícios de integração que se caracterizam por preferências essencialmente vinculadas ao comércio de mercadorias. Seriam “de geração posterior” os acordos que envolvem outros temas, como questões ambientais, regulação de concorrência, proteção ao consumidor, compras governamentais, etc. Isso impõe um desafio, por exemplo, a um exercício como o Mercosul, que tem apresentado dificuldades em “aprofundar” a agenda negociadora.

3 DÚVIDAS E DESENCONTROS PREVISÍVEIS

Independentemente de quaisquer considerações sobre se os impactos prováveis da Alca serão predominantemente positivos ou negativos, é fundamental não se perder de perspectiva que a Alca é um conjunto de países bastante diferentes entre si, compartilhando a característica comum de sua localização geográfica, como ilustram três conjuntos de indicadores.

Em primeiro lugar, as dimensões das economias envolvidas. É ocioso listar os dados para todos os 34 países participantes. Para facilitar a visualização do argumento, consideremos grupos de países. Para usar algum critério de agregação, agrupamos os países segundo os diversos exercícios de integração em curso no continente americano e consideramos o PIB agregado para cada conjunto, relativo ao ano 2000. Em uma seqüência geográfica em direção ao sul, temos:⁴

Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) – US\$ 11 trilhões

Comunidade do Caribe (Caricom) – US\$ 28 bilhões

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) – US\$ 56 bilhões

Comunidade Andina – US\$ 277 bilhões

Mercado Comum do Sul (Mercosul) – US\$ 842 bilhões

Os números falam por si. As diferenças são notáveis entre os diversos participantes das negociações, com implicações variadas para o próprio processo negociador.

4. Dados de BID (2000).

Foi listado entre os fatores comumente indicados como aspectos positivos da Alca o acesso mais amplo ao principal mercado individual do planeta, o mercado da América do Norte. Assim, um segundo indicador é o grau de dependência daquele mercado, como destino para as exportações atuais dos países participantes. Usando o mesmo critério anterior de agrupamento de países, a relação entre exportações de cada grupo de países para os Estados Unidos e o Canadá e as exportações totais desses países no ano 2000 é a seguinte:⁵

Comunidade do Caribe (Caricom) – 46,4%

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) – 51,2%

Comunidade Andina – 53,6%

Mercado Comum do Sul (Mercosul) – 19,9%

O que esse indicador sugere é que não apenas o conjunto de países participantes da Alca tem diferenças marcantes em suas dimensões econômicas, como o grau de “dependência” em relação ao mercado da América do Norte é bem variado. Enquanto os países do Mercosul em seu conjunto exportaram para os EUA e para o Canadá, em 2000, aproximadamente 20% de suas vendas externas, os países andinos e os centro-americanos dependeram daquele mercado para mais da metade de sua receita de exportação.

Naturalmente os países para os quais esse indicador é mais elevado têm expectativa mais pronunciada de ganhos com a perspectiva de ampliação do acesso ao seu principal mercado de exportação, enquanto para os outros países, com indicadores mais reduzidos, essa expectativa é mais limitada. Essa menor dependência deriva de o comércio desses países ser mais diversificado em termos geográficos, e/ou da existência de barreiras. Em ambos os casos, isso demanda maior cautela no processo negociador. Essa pode ser uma explicação para o fato de que, ao longo do processo negociador, tem sido possível observar diferenças notáveis no grau de empenho dos diversos países em relação ao ritmo das negociações.

Um terceiro indicador das discrepâncias entre os diversos países está relacionado com o grau de dependência das transações externas como fonte de recursos fiscais. O indicador é a participação dos impostos sobre transações internacionais (sobre comércio de bens e serviços, assim como sobre operações financeiras) no total da arrecadação fiscal. Uma vez mais, apresentam-se os dados por conjunto de países:

5. Idem.

Comunidade do Caribe (Caricom) – 43,5%

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) – 18,8%

Comunidade Andina – 8,7%

Mercado Comum do Sul (Mercosul) – 6,3%

Fica claro desses números que economias mais complexas, com base impositiva mais variada, dependem menos das transações com o resto do mundo para a arrecadação fiscal. No caso do Caricom, esse percentual médio inclui alguns países para os quais essa razão supera os 50%.⁶

Como a formação de uma área de livre comércio implica, por definição, concessões, seja no que se refere a imposto sobre importação, seja na facilitação de negócios em serviços ou movimentação de capital, os impactos serão necessariamente variados entre as diversas economias também em termos de política macroeconômica. Como corolário, fica evidente a dificuldade em se proceder a negociações que busquem “nivelar o campo de jogo” quando os participantes são tão diferentes e com interesses tão díspares.

A essas diferenças vem se somar um conjunto de temas ainda bastante indefinidos. Não está claro, por exemplo, se as negociações sobre esses assuntos serão realizadas no âmbito da Alca ou se na OMC. São temas de interesse direto de diversos países, e existe o temor de que o paralelismo entre os dois processos negociadores leve os sócios maiores na Alca a “forçarem”, via negociações hemisféricas – em que o poder é desigual e o número de participantes mais limitado –, a adoção de acordos em condições menos favoráveis para as economias menores do que poderia em princípio ser conseguido em negociações multilaterais.

Entre os temas sensíveis com essas características estão os critérios para regulação dos direitos de propriedade intelectual, as barreiras relacionadas ao meio ambiente e a questões trabalhistas, os critérios para aplicação de subsídios e os incentivos para investimentos com efeitos sobre comércio (conhecidos pela sigla inglesa “Trim’s”), entre outros.

4 O DEBATE SOBRE INTEGRAÇÃO SUB-REGIONAL

A América Latina é provavelmente – depois da Europa – a região em que o tema da integração regional tem estado mais presente nos discursos oficiais, já desde longa data.

6. Apenas a título de comparação, para o Brasil esse indicador é de 1,5%, um nível semelhante ao dos países da OCDE.

Os processos de integração regional têm sido vistos como oportunidades de facilitação de negócios – sobretudo quando o comércio internacional é afetado pela imposição de barreiras variadas –, mas, com o passar do tempo, essa tem sido considerada também uma ferramenta adicional para promover o desenvolvimento econômico. A análise da contribuição que a integração regional pode dar ao desenvolvimento tem, no entanto, mudado ao longo do tempo.

Já desde 1949⁷ entendia-se que os países da região precisavam de um mercado de alcance regional para o desenvolvimento de sua indústria, passo necessário para reduzir a vulnerabilidade nas contas externas, associada à dependência de exportações de produtos primários com baixo grau de processamento, que expunha as economias da região a flutuações excessivas nas relações de troca e a uma tendência negativa, a longo prazo, no poder de compra das exportações.

Os primeiros passos para a integração regional na América Latina foram dados na América Central. Em 1951, foram assentadas as bases para o que viria a ser o Mercado Comum Centro-Americano. A recomendação naquela época era de que os países deveriam proceder a uma integração limitada, centrada na localização ótima de algumas atividades econômicas importantes, sobretudo de caráter industrial e de transformação de produtos agropecuários e minerais.

Nos anos 1960, a perspectiva geral era de que – dadas as condições experimentadas na segunda metade da década de 1950 – a região enfrentaria desequilíbrio crescente do Balanço de Pagamentos, restringindo a importação de bens de capital. Nesse sentido, a recomendação era de que, por meio da integração regional, se criasse um mercado regional que viabilizasse (via ganhos de escala) a produção de bens de capital e de bens intermediários.

A década de 1980 foi, na América Latina, um período de “asfixia cambial”, provocada pela dívida externa. A região dependia dos países industrializados para a maior parte dos seus ganhos de divisas e para as importações de bens de produção. Nesse contexto, a integração – além de proporcionar mercado de dimensões ampliadas – passou a ser vista como uma via de saída para a própria crise, uma vez que o comércio intra-regional permitiria, no curto prazo, a utilização da capacidade produtiva instalada, ao mesmo tempo em que mecanismos regionais de pagamento⁸ possibilitariam o ressurgimento do dinamismo comercial com menor uso de divisas.

7. Ver, por exemplo, Cepal (1952) e Cepal (1959). Em Baumann (2000), são apresentadas referências à evolução das proposições cepalinas sobre a integração regional.

8. Sobretudo a utilização de recursos para o *clearing* de pagamentos bilaterais, como o Convênio de Crédito Recíproco.

Além disso – e reconhecendo que, sobretudo na segunda metade da década de 1980, a intensificação dos esforços de regionalização ocorreu em paralelo a processos de abertura multilateral –, a exploração dos mercados vizinhos possibilitaria aos produtores nacionais de cada país coordenar suas estruturas produtivas e aproveitar um “efeito-aprendizagem” das exportações regionais⁹ para poder lançar-se posteriormente a terceiros mercados, e eventualmente levaria à maior coordenação de posições negociadoras externas dos países da região, com ações concertadas no cenário internacional.

Nos anos 1990, permaneceu a ênfase dada à importância da integração regional, com a ressalva de que as preferências concedidas em âmbito regional devem ser compatíveis com a abertura multilateral (o que se convencionou chamar de “regionalismo aberto”). De fato, houve nessa década um aumento sem precedentes do número de acordos de preferências comerciais, e a intensidade desse processo deu origem a um grau de preocupação crescente com sua multiplicidade e com os custos administrativos dela derivados. A configuração superposta dos diversos arranjos preferenciais tem sido chamada de “tigelada de espaguete”, como forma de ilustrar os diversos vínculos criados.

No entanto, na década de 1990, novas dimensões foram acrescentadas aos argumentos em favor da integração regional, derivados do novo contexto de internacionalização financeira e da busca de estabilização de preços.

A integração não apenas permite apropriar ganhos de economias de escala. Ela possibilita, além disso, reduzir rendas não-produtivas associadas à falta de concorrência; ela influencia as expectativas de investidores internos e externos, reduz custos de transações, aumenta a eficiência produtiva (contribuindo para a estabilização de preços) e facilita a absorção de progresso tecnológico.

A liberalização do comércio intra-regional traz associada uma tendência ao aumento relativo das transações de tipo intra-indústria, uma vez que aproxima consumidores com padrões semelhantes de demanda, o que é complementado pelo fato de que os produtos comercializados na região (no caso da América Latina) tendem a ser mais intensivos em tecnologia do que os produtos exportados ao resto do mundo.

Os benefícios da integração podem ainda ser extensivos ao conjunto do sistema econômico em cada país, uma vez que o aumento do volume de transações demanda ajustes em termos institucionais e de superação de deficiências de infra-estrutura. Assim, a integração regional tem sido vista como uma

9. O argumento é de que explorar mercados como os da região permite “aprender” em termos de algumas atividades básicas essenciais do esforço exportador, como a entrega a tempo, a provisão de assistência técnica, o controle de qualidade de produtos e insumos, a qualidade de marketing e outros, que capacitariam os produtores locais a só então se aventurarem a explorar mercados mais sofisticados, como os dos países industrializados.

ferramenta adicional de reforço aos processos de reforma interna que buscam elevar a competitividade das economias em desenvolvimento, seja como parte integrante do processo de abertura comercial, seja como parte da sinalização – por parte das autoridades de cada país – do compromisso em levar adiante essas iniciativas de abertura.

Por último, os processos de integração possibilitam que países com posições afins em relação a temas negociados em fóruns internacionais adotem postura negociadora comum, reforçando seu poder de barganha. Entre outros exemplos dessa característica, cabe referência, no caso do Mercosul, ao fato de os países-membros negociarem em conjunto com terceiros países, e a pressão exercida sobre alguns parceiros, quando ocorreram tentativas de modificar o quadro político interno de forma não-democrática.

Essa racionalidade levou à intensificação dos esforços para promover a integração a partir do final da década de 1980. A importância relativa do mercado proporcionado pelos diversos exercícios de integração sub-regional aos países participantes em cada caso é ilustrada na tabela 1.

Os dados da tabela 1 mostram que, para alguns dos exercícios latino-americanos de integração – como a Comunidade Andina, o Mercosul e o Nafta –, a importância relativa do mercado regional aumentou de forma expressiva, nos anos 1990, como mercado de destino das exportações dos países participantes.

A tabela 1 mostra também que o ano de 1998 foi um ponto de inflexão ao ritmo de crescimento dessa importância, para a maior parte desses exercícios de integração. Os efeitos relacionados à sucessão de crises externas, ao menor dinamismo da produção nos países da região e à simultaneidade com negociações mais amplas – em termos hemisféricos e em nível multilateral – estão entre as razões que explicam esse menor dinamismo nos últimos anos. As duas exceções na tabela são, evidentemente, os países centro-americanos (para os quais 1992 foi o ponto de maior expressão das transações regionais) e os países membros do Nafta, em que o grau de interação entre as três economias é crescente.

TABELA 1
Importância (%) das exportações intra-regionais no valor total exportado – 1991-2001

	1991	Ponto máximo	2001
Total América Latina e Caribe	14,5	19,6 (1998)	13,9
Comunidade Andina	6,0	13,8 (1998)	12,2

(continua)

(continuação)

Mercado Comum/Centro-americano	18,4	22,7 (1992)	23,2
Mercosul	11,1	25,0 (1998)	11,3
Acordo de Livre Comércio da América do Norte	41,9	57,3 (2001)	57,3

Fonte: BID (2002).

A tabela 2 mostra a concentração geográfica do comércio internacional da América Latina, indicando a importância relativa dos mercados de origem e destino das importações e exportações dos países da região.

Os dados da tabela 2 confirmam, em primeiro lugar, que aumentou o peso relativo das transações intra-regionais durante a década. Em direção oposta, a importância relativa do intercâmbio comercial com a União Européia e o Japão era, em 2001, bem menor do que no início da década.¹⁰

Para os propósitos deste artigo, as duas colunas mais relevantes são as duas primeiras. Elas mostram que o grande aumento nas transações hemisféricas esteve fortemente concentrado no comércio entre a economia mexicana e os Estados Unidos. Isso é verdade tanto no percentual de exportações quanto no de importações.

TABELA 2
América Latina e Caribe: composição (%) do comércio internacional – 1990-2001

	América Latina	Estados Unidos	União Européia	Japão
Exportações				
1990	13,8	39,3	24,0	5,8
2001	16,7	57,7	10,5	1,9
Importações				
2001	15,2	48,1	13,8	5,1
Exclusive México				
Exportações				
1990	16,1	30,7	27,1	5,8
2001	29,2	29,6	16,7	3,4
Importações				
2001	28,5	27,5	18,6	4,5

Fonte: Cepal (2002).

10. Em contraposição ao aumento das transações financeiras, sobretudo com a Europa.

Essas informações devem ser complementadas por duas outras, referentes ao peso relativo da economia dos Estados Unidos como mercado de destino para as exportações dos países da região, e à composição do comércio, em termos de mercados e tipos de produtos.

Comparando-se os países da América Latina e Caribe em termos de sua dependência da maior economia do hemisfério – aspecto fundamental para a análise das diferenças de interesse no processo negociador da Alca –, vemos que há situações bastante variadas. Para o conjunto da região, as exportações para os Estados Unidos representaram, em 2000, 10,9% do PIB agregado.¹¹ Em termos de países individuais, no entanto, há (ao menos) quatro grupos razoavelmente distintos.

Os países para os quais as exportações para os Estados Unidos representaram em 2000 mais de 20% do seu PIB foram Honduras, Trinidad&Tobago, Nicarágua, México, Costa Rica e República Dominicana. Os países em que essa relação esteve situada entre 10% e 19% foram Guiana, Equador, Venezuela, Suriname, El Salvador, Belize, Guatemala, São Cristóvão&Neves e Granada. Relações entre 4% e 9% eram encontradas na Jamaica, na Colômbia, no Haiti, nas Bahamas e no Chile. E para um conjunto de outros países essa relação foi inferior a 4%: Santa Lúcia, Peru, Panamá, São Vicente&Granadinas, Dominica, Brasil, Barbados, Uruguai, Argentina e Paraguai.

Cabe destacar, em particular, que para todos os países do Mercosul esse percentual é razoavelmente limitado: 2,3% para o Brasil, 1,1% para a Argentina, 1,6% para o Uruguai e 0,5% para o Paraguai. A importância de destacar esses indicadores está associada ao próprio processo de negociações para a Alca, em que esse grupo de países tem se apresentado desde o início como um único participante, com posições talvez mais cautelosas do que as de outros participantes.

A tabela 3 mostra como a estrutura dos fluxos de comércio variou, em 2001, nos fluxos intra-regionais, no intercâmbio com os Estados Unidos e no comércio externo total, por principais categorias de produtos, segundo o grau de desenvolvimento tecnológico.

A tabela 3 confirma as informações de que o comércio externo da América Latina é hoje predominantemente composto de produtos industrializados, e que esse resultado é fortemente influenciado pelo tipo de intercâmbio entre o México e os Estados Unidos: excluindo-se os dados mexicanos, a participação de produtos de média e alta tecnologia nas exportações totais da região é bem menor. O aspecto relevante é que três quartas partes do comércio intra-regional são compostas por produtos industrializados, sobretudo produtos baseados em recursos naturais e produtos com um grau tecnológico médio.

11. Dados de Cepal (2002), p. 71.

Em outras palavras, a América Latina em seu conjunto conta com um parque industrial com grau de avanço tecnológico limitado. Para a produção industrial, hoje os dois mercados relevantes são os demais países latino-americanos e os Estados Unidos. O comércio de produtos com alguma sofisticação tecnológica é em grande medida concentrado nas relações México-Estados Unidos (com exceções pontuais, como alguns produtos – aeronaves e telefones celulares – provenientes do Brasil).

TABELA 3
América Latina e Caribe: composição (%) do comércio segundo destino e categorias 2001

	América Latina	Estados Unidos	Total mundo	Sem México		
				América Latina	Estados Unidos	Total mundo
Exportações						
Produtos primários	23	18	26	24	41	40
Produtos industrializados	76	81	72	75	58	57
Baseados em recursos naturais	26	11	17	27	27	27
Baixa tecnologia	14	14	12	13	10	9
Média tecnologia	29	31	26	28	11	15
Alta tecnologia	7	25	17	6	10	6
Importações						
Produtos primários	23	6	9	25	6	13
Produtos industrializados	75	93	90	74	93	86
Baseados em recursos naturais	25	13	15	24	17	20
Baixa tecnologia	14	19	16	14	10	12
Média tecnologia	29	37	36	28	37	35
Alta tecnologia	8	24	22	8	28	19

Fonte: Cepal (2002).

Baseados em recursos naturais – preparações de frutas e carnes, bebidas, produtos de madeira, óleos vegetais, metais básicos, derivados de petróleo, cimento, vidro, pedras preciosas.

Baixa tecnologia – têxteis, vestuário, calçado, manufaturas de couro, artigos de viagem, cerâmica, estruturas de metal, móveis, jóias, brinquedos, produtos plásticos.

Média tecnologia – veículos de passageiros, veículos comerciais, motocicletas, fibras sintéticas, produtos químicos, pinturas, fertilizantes, plásticos, ferro e aço, canos e tubos, maquinaria e motores, máquinas industriais, bombas, barcos, relógios.

Alta tecnologia – máquinas para processamento de dados, produtos de telecomunicações, televisores, transistores, turbinas, geradores de energia, produtos farmacêuticos, aviões, instrumentos óticos e de precisão, câmaras fotográficas.

Do lado das importações, o resultado é um pouco distinto. A região é tradicionalmente importadora de produtos industrializados, e, se o peso relativo das transações entre o México e os Estados Unidos é elevado, a exclusão dos dados mexicanos não altera de forma significativa a forte dependência da região quanto à importação de produtos de intensidade tecnológica média e alta.

Esse conjunto de informações pode ser usado na avaliação das possíveis conseqüências econômicas da Alca.

5 A CONTROVÉRSIA SOBRE A ALCA: APOLOGIA E PRINCIPAIS TEMORES

Os debates sobre a criação da Alca tendem a ser polarizados entre posições entusiásticas – sobretudo porque o processo envolve em princípio um acesso mais fluido à principal economia do planeta – e rejeição enfática, pelo fato mesmo de que um eventual acordo desse tipo tende a criar condições desiguais para a concorrência entre economias tão desiguais.

Antes de sistematizar os principais argumentos, é importante ter presentes as principais condições já acordadas. Elas compreendem: (i) as decisões serão por consenso (não haverá decisões por voto majoritário); (ii) será aplicado o princípio do *single undertaking*, segundo o qual só haverá acordo quando se obtiver consenso sobre todos os pontos da agenda; (iii) as negociações cobrirão 85% dos produtos hoje comercializados entre os países participantes; (iv) a Alca poderá coexistir com acordos sub-regionais de “mesma geração”; (v) os acordos serão consistentes com as regras da OMC; e (vi) todos os direitos e obrigações deverão ser cumpridos por todos os países-membros.

Esse conjunto de regras básicas implica que, ao mesmo tempo em que cada país é soberano em sua decisão de aderir à Alca, e que as negociações só serão concluídas quando os aspectos conflitivos que constarem da agenda tiverem sido resolvidos, não haverá em princípio possibilidade de adesão parcial. Da mesma forma que a OMC, também a Alca demandará adesão completa a todo o processo.

Independentemente da opção pela adesão ou rechaço ao acordo por parte de cada país, há uma probabilidade grande de desencontros de interesses, em função das diferenças entre as economias envolvidas.

Esse conjunto de diferenças indica que o processo negociador da Alca é necessariamente complexo, independentemente de quaisquer considerações adicionais, dada a diversidade de situações.

Como já dito, o debate compreende, entre os argumentos favoráveis à participação na Alca, os seguintes:

- a) o acesso mais fluido ao maior mercado do planeta – boa parte do debate sobre a Alca toma como referência a probabilidade de que, como resultado das negociações, os países membros da Alca venham a se beneficiar da redução ou remoção de barreiras às importações por parte dos Estados Unidos. Dadas as dimensões da economia americana, isso é um forte incentivo. É menos considerado, contudo – apesar de igualmente válido – o argumento de que, para cada um dos países latino-americanos, a Alca significa o mercado dos Estados Unidos mais outros 32 países. Assim, para diversos setores,

pode ser até mais importante a liberalização comercial por parte dos parceiros menores, em que a comercialização é feita com menos exigências;

- b)* a abertura comercial daria a cada país o acesso ampliado a insumos a custos mais baixos, com efeitos positivos sobre a competitividade da produção nacional. Nesse sentido, os resultados seriam semelhantes aos de uma abertura multilateral. Como resultado deste e do item anterior, haveria a possibilidade de que as transações de tipo intra-industriais viessem a ser estimuladas, com ganhos de economias de escala e maior volume de produção;
- c)* de modo semelhante, espera-se que, ao participar de uma área de livre comércio em nível hemisférico, os produtores nos diversos países possam ter acesso também à fronteira tecnológica e às “melhores práticas” em termos de gestão;
- d)* ao participar de um exercício hemisférico desse tipo, cada economia poderia explorar de maneira mais eficiente suas vantagens comparativas, com ganhos em competitividade e atração de investimentos externos;
- e)* o acesso mais fluido a um mercado ampliado e a atratividade de investimentos externos teriam como conseqüência adicional o acesso facilitado ao mercado financeiro internacional, o que contribuiria, por sua vez, para reduzir os custos de financiamento do investimento;
- f)* a maior interação com os mercados de outros países, assim como com os mercados internacionais de capital importaria a cada economia maior disciplina macroeconômica, reduzindo a margem para, por exemplo, a adoção de políticas de cunho populista;
- g)* uma área hemisférica que elimine alguns exercícios sub-regionais de integração enquanto estimula outros pode levar a ganhos de eficiência, ao reduzir o número elevado de concessões preferenciais, dando mais transparência ao comércio na região e reduzindo a margem para comportamentos oportunistas de grupos que procuram se beneficiar das oportunidades geradas por essas distorções e da preservação de suas margens de proteção;
- h)* por último, existe – de forma explícita ou não-revelada – a expectativa de que, ao participar da Alca, cada país reduza a probabilidade de aplicação de medidas protecionistas por parte dos Estados Unidos e do Canadá. O mesmo argumento leva à conclusão de que aqueles países

que se negarem a participar estarão mais vulneráveis a retaliações de cunho econômico e político, sendo esse, portanto, um estímulo para ao menos permanecerem no processo negociador até o final.

Os críticos da Alca enfatizam, por sua vez, os seguintes aspectos:

- a)* o fato de o conjunto de 34 países compreender potenciais econômicos bastante variados trazer implícito um risco potencial de que a maior competitividade das economias maiores implique situação privilegiada em relação às demais, gerando desequilíbrio comercial em favor das economias mais ricas;
- b)* as empresas sediadas nas economias maiores – empresas essas que são maiores em tamanho do que suas contrapartes nos demais países da área, podendo se beneficiar de economias de escala, estando mais próximas da fronteira tecnológica, contando com acesso a mercados de capitais mais fluidos, e tendo, portanto, custos mais baixos no financiamento de seus projetos – podem vir a penetrar em setores hoje protegidos, afetando a estrutura produtiva em diversos países da região;
- c)* o fato de haver sido acordado que as negociações da Alca se centrarão em 85% dos produtos hoje comercializados entre os países participantes suscita o temor de que, nos 15% que não serão negociados no primeiro momento, estejam produtos de interesse dos países menores.¹² Esse argumento traz implícito o temor de que, para os produtos não incluídos nas negociações, permaneçam as barreiras hoje existentes;
- d)* a ênfase nas diferenças entre os países participantes poderia ser reduzida se do processo negociador constasse algum mecanismo compensatório dos custos de ajuste que as economias menores terão que absorver, ou mesmo algum mecanismo de estímulo a que esses países possam reduzir os custos de aproximação da fronteira tecnológica. No entanto, a Alca tem sido concebida até aqui sem o estabelecimento de uma institucionalidade supranacional e sem a constituição de fundos para apoiar os sócios mais afetados. De modo semelhante, não estão previstos quaisquer mecanismos de cooperação tecnológica ou assistência às economias afetadas;

12. Esse é o caso, por exemplo, de alguns produtos primários em relação aos quais as barreiras comerciais hoje impostas pelos Estados Unidos inviabilizam as exportações para aquele país por parte, por exemplo, do Brasil.

- e) um dos principais motivos que têm levado diversos dos 34 países a se manterem no processo negociador é o temor de que a não-adesão ao exercício possa ser punida com maior vulnerabilidade à adoção de barreiras comerciais (temor de isolamento). No entanto, o texto da *Trade Promotion Authority* (TPA) – pelo qual o Congresso dos Estados Unidos autoriza o Executivo a negociar concessões comerciais – é explícito ao preservar o poder daquele país em adotar sua própria política comercial externa. A experiência do Nafta é ilustrativa de que aquele país se reserva o direito de aplicar medidas restritivas sempre que seus interesses se vêem afetados. Assim, um dos temores em relação à Alca é que o principal aspecto a motivar a adesão – a menor exposição a barreiras à entrada no principal mercado – venha a se frustrar na prática, por ações protecionistas que preservem as políticas internas de subsídios e barreiras comerciais;
- f) foi acordado que a Alca poderá coexistir com exercícios de integração sub-regional, desde que estes sejam de mesma geração que a Alca. A agenda negociadora da Alca compreende temas para os quais nem todos os exercícios de integração existentes hoje na região têm posição consensual. Isso impõe um desafio significativo, uma vez que força os diversos exercícios a atingirem em pouco tempo o mesmo nível de “profundidade” que o negociado em nível hemisférico;
- g) alguns dos temas que são de interesse direto dos países da região não estão incluídos na agenda por pressão dos Estados Unidos, sob o argumento de que a importância desses temas transcende o nível hemisférico, devendo, portanto, sua negociação ter lugar no âmbito da OMC. Esse é o caso das políticas de subsídio ao setor agrícola, dos critérios para concessão de subsídios em geral, dos critérios para a adoção de medidas *antidumping*, da regulamentação de medidas de estímulo a investimento que tenham efeitos sobre o comércio (Trim’s) e outros. A possibilidade de que haja problemas nas negociações multilaterais, ou de que elas demorem mais que as negociações hemisféricas, gera grande indefinição e incerteza quanto à adoção de normas que poderiam disciplinar essas políticas no âmbito hemisférico;
- h) há um temor de que a criação da Alca venha a afetar os projetos de integração sub-regionais, em dois sentidos. Primeiro, pelo temor do desaparecimento de alguns dos atuais exercícios, se houver desencontro de níveis de profundidade de integração. Segundo, a possibilidade de formação de parcerias para explorar terceiros mercados poderia ser afetada com a liberalização hemisférica;

i) a Alca pretende ser “OMC-plus”, significando a adoção de medidas além do já acordado no âmbito da OMC. Ora, as disciplinas acordadas na OMC reduziram a margem para as intervenções de política econômica, e esse é um tema recorrente nas manifestações de desconforto por parte dos países em desenvolvimento. Assim, será necessário preservar na Alca margens de autonomia para adotar políticas de fomento à competitividade.¹³

O que se pode inferir desse debate é, portanto, que boa parte das respostas para as questões relativas à Alca só poderão ser respondidas quando ficar mais definido o formato efetivo do acordo.

A esses conjuntos de argumentos há que se acrescentar um conjunto de dúvidas: *(i)* a Alca trará mais transparência na aplicação de medidas *antidumping*, direitos compensatórios, barreiras a partir de normas técnicas, etc?; *(ii)* como serão definidas as regras de origem?; *(iii)* quais as regras para a solução de conflitos?; *(iv)* qual a probabilidade de sobrevivência dos acordos sub-regionais a partir da entrada em operação da Alca?; *(v)* até que ponto as facilidades de trânsito de produtos e capitais na Alca facilitará ou dificultará as transações ilícitas?; *(vi)* os EUA e Canadá imporão via Alca padrões de regulamentação além da OMC, como indica a experiência do Nafta?

Em outras palavras, no que se refere à integração hemisférica, há bem mais indefinições, insegurança e desconhecimento dos efeitos prováveis do que certezas. O próprio processo determinará os resultados. No estágio atual, é temerário fazer afirmativas categóricas quanto às conseqüências da Alca. No entanto, algo é possível se inferir com base em alguns pontos-chave do relacionamento econômico atual entre os países participantes.

6 CONSEQÜÊNCIAS ECONÔMICAS DA ALCA

A seção 4 mostrou que a estrutura de comércio da região tem especificidades, no que se refere ao tipo de produtos e às mudanças ao longo do tempo na composição dos fluxos de comércio. A concentração do comércio com os países vizinhos em produtos industrializados tem implicações para o processo produtivo interno de cada país e para a estrutura requerida de comercialização dos produtos transacionados.

Com características e intensidades fatoriais distintas de sistemas produtivos baseados em recursos primários, as estruturas industriais estão mais diretamente associadas à geração e à difusão de progresso técnico e são menos vulneráveis a oscilações bruscas de preços nos mercados internacionais. A subs-

13. Ver Bustillo e Ocampo (2003).

tuição desses fluxos intra-regionais por produtos provenientes, por exemplo, da América do Norte, teria implicações mais profundas do que simples efeitos estatísticos. Assim, a primeira questão a ser considerada é a probabilidade de que ocorra tal substituição.

As análises de um processo de integração regional se baseiam tradicionalmente na identificação dos efeitos de criação e desvio de comércio. No caso dos efeitos prováveis da Alca, diversas estimativas de modelos de equilíbrio parcial para o comércio entre países individuais e os Estados Unidos convergem em apontar um impacto maior sobre o setor importador desses países do que sobre suas exportações àquele mercado. Esse é um resultado previsível, uma vez que as barreiras tarifárias nominais adotadas pelos Estados Unidos são em geral mais baixas do que as alíquotas encontradas nos demais países da região.

Segundo Dias (2001), as tarifas médias dos Estados Unidos não constituem uma barreira importante para as exportações da América Latina e Caribe. A tarifa ponderada de todas as importações dos EUA se reduziu de 3,27%, em 1992, para 2% em 1998 e 1,8% em 1999.¹⁴ No entanto, no sistema americano, há tarifas *ad valorem*, específicas, compostas e sazonais, além das linhas preferenciais do Sistema Geral de Preferências. Cerca de 55% das tarifas são inferiores a 10%. Mas 45% das linhas apresentam “picos tarifários”, segundo a definição da Unctad.¹⁵ Para alguns produtos,¹⁶ as alíquotas de imposto de importação americano superam os 300%.

Assim, a avaliação dos efeitos da Alca deveria se concentrar menos nas estimativas de impacto comercial a partir de alterações na política comercial dos países envolvidos: é sabido que as concessões tarifárias beneficiarão relativamente os exportadores estadunidenses. Mas, na hipótese de que sejam removidos os picos tarifários e outras barreiras hoje existentes sobre produtos em que os países da região têm vantagens comparativas,¹⁷ o efeito comercial líquido pode vir a ser positivo para a região.

Como, no entanto, essas barreiras são mais concentradas em produtos com forte componente de recursos naturais, é possível que os ganhos comerciais em termos estáticos afetem o desempenho exportador em uma perspectiva de médio prazo.

Isso traz à consideração o antigo tema de especialização segundo vantagens comparativas estáticas *versus* o propósito político de atuar de modo a

14. Comparada, por exemplo, com a Tarifa Externa Comum do Mercosul, cujo nível médio era então de 14%.

15. A Unctad considera “picos tarifários” as alíquotas nominais superiores a 12%.

16. Como, por exemplo, os produtos da indústria do fumo.

17. A probabilidade de que isso venha a efetivamente ocorrer é um tema à parte.

evitar os efeitos decorrentes do fato de as elasticidades de preço e renda da demanda por esse tipo de produtos serem inferiores às elasticidades da demanda por produtos manufaturados com tecnologia incorporada.

Assim, mesmo admitindo-se que haja melhores condições de acesso para os produtos em que os países da região são competitivos no mercado internacional, a avaliação dos efeitos da Alca deve dar mais atenção aos efeitos indiretos, uma vez que, além das condições de acesso a mercado, as negociações passam a incluir mudanças nas normas e legislações apenas indiretamente relacionadas com fluxos de comércio.

Já no Plano de Ação de lançamento da Alca, em dezembro de 1994, definiu-se que ela incluiria acordos sobre barreiras tarifárias e não-tarifárias a: comércio de bens e serviços; agricultura; subsídios; investimento; direitos de propriedade intelectual; compras governamentais; barreiras técnicas ao comércio; salvaguardas; regras de origem; *antidumping* e direitos compensatórios; padrões e procedimentos sanitários e fitossanitários; mecanismos de solução de controvérsias; e políticas de defesa da concorrência.¹⁸

Um dos aspectos cruciais, mas que até aqui não tem sido incluído na agenda negociadora, é a adoção de critérios aceitáveis para a imposição de medidas *antidumping*, sobretudo por parte dos sócios maiores.

A tabela 4 ilustra a intensidade de medidas *antidumping* entre países do Hemisfério:¹⁹ 485 (3/4) dos 638 casos que afetaram essas economias tiveram origem na região. Em torno de 80% dos casos de ações *antidumping* no período 1987-2000 que afetaram países da Alca estiveram concentrados em seis setores – metais básicos (sobretudo produtos siderúrgicos), bens de capital (equipamento elétrico e mecânico), produtos químicos, plásticos, papel e celulose, e têxteis – e atingiram sobretudo produtos provenientes da Argentina, do Brasil, do Canadá, do México e dos Estados Unidos.

Como as ações afetam produtos específicos, os valores envolvidos são em geral pequenos (0,5% das importações totais, no caso dos EUA). Mas, em termos das exportações dos setores afetados, em torno da metade do valor das exportações setoriais ao Hemisfério Ocidental é comprometida pela imposição de ações desse tipo: Argentina (27%), Brasil (53,5%), Canadá (39,5%), México (57,8%), EUA (62,2%) e Venezuela (12,7%).

18. Batista Jr (2003).

19. Dados de Araújo, Macario e Steinfatt (2001).

TABELA 4
Número de medidas *antidumping* que afetaram países da Alca – 1987-2000

País iniciante	Brasil	EUA	Total Alca	Resto do mundo	Total
País afetado					
Brasil	-	30	104	36	140
EUA	26	-	182	78	260
Total Alca	40	147	485	153	638
Resto do mundo	100	635	1.259	1.572	2.831
Total	140	782	1.744	1.725	3.469

Fonte: Araújo, Macário e Steinfatt (2001), Table 1, p. 11.

A questão das normas disciplinadoras da aplicação desse tipo de medidas é, portanto, central para o bom relacionamento econômico entre as economias da região. No entanto, em janeiro de 2001, o governo dos EUA divulgou as linhas gerais de sua posição negociadora na Alca, e, em relação às políticas vinculadas ao setor agrícola e aos critérios para a adoção de medidas *antidumping*, sua posição é de que não cabe discutir no âmbito da Alca qualquer mudança mais expressiva, uma vez que esses são temas com implicações mais amplas, que devem ser negociados na OMC. Ao mesmo tempo, alguns países – entre os quais o Brasil – propõem que a aplicação de medidas *antidumping* e direitos compensatórios tenham na Alca um tratamento distinto do acordado na OMC, de modo a dificultar o uso protecionista dessas medidas.

Essa diferença de posições é agravada pelo fato de que a autorização dada pelo Congresso americano em 2002 ao Executivo para proceder às negociações (o *Trade Promotion Authority*) preserva explicitamente a capacidade de os EUA aplicarem sua própria política comercial.

Outras questões pendentes nas negociações da Alca têm caráter semelhante ao das diferenças entre posições de países em desenvolvimento e as de países industrializados nas negociações multilaterais. Os primeiros demandam maior margem de manobra na regulamentação, por exemplo, de propriedade intelectual (o caso dos produtos farmacêuticos é talvez o caso mais explícito), maior liberdade para a regulamentação do comércio de serviços, mais espaço para estimular investimentos (medidas *Trim's*), e outros aspectos.

Essas posições esbarram em forte resistência por parte dos países industrializados. Uma diferença semelhante de posições é encontrada nas negociações hemisféricas, com um agravante: não está claro quais desses temas serão objeto de negociação no âmbito hemisférico e quais serão considerados apenas na OMC.

Outro dos assuntos em que é difícil antever convergência diz respeito às normas reguladoras das compras governamentais. Esse é um instrumento tra-

dicionalmente utilizado por diversos países como estímulo a produtores nacionais em setores prioritários. Da mesma forma que nas negociações na OMC, também na Alca existe o propósito de parte dos sócios industrializados de restringir seu uso, abrindo esse mercado cujas dimensões são consideráveis.

A regulamentação das compras governamentais e seu impacto sobre o comércio são temas presentes nas negociações internacionais desde a Rodada Tóquio, quando alguns países – como o Brasil – se negaram a firmar o Acordo específico sobre o tema.

O impacto econômico de uma abertura nesse campo é previsivelmente expressivo, uma vez que em diversos países e para vários setores importantes os governos utilizam sua capacidade de compra como ferramenta de estímulo setorial e/ou de preservação de conhecimentos específicos, como nas áreas tecnológica e militar.

As diferenças entre as situações nacionais no tocante aos procedimentos e à regulamentação de compras são pronunciadas. Por exemplo, em estruturas federativas, além das normas de nível federal, as unidades subnacionais também têm seus próprios critérios. Mesmo no âmbito puramente federal, contudo, há discrepâncias expressivas.²⁰

Entre outros aspectos menos debatidos, mas que são igualmente importantes pelos seus efeitos potenciais, está a necessidade de regulamentação da migração de mão-de-obra entre países. A América Latina é hoje a região com o maior volume de migração internacional, sendo o principal destino os EUA. As remessas constituem uma fonte importante de recursos para diversos países. Em que pesem essas características, a década de 1990 viu aumentarem as facilidades para a movimentação do capital, com flexibilização de normas e abertura de mercados, sem que houvesse uma contrapartida em relação à mão-de-obra.

A migração de mão-de-obra é, portanto, uma condição básica para que ocorra distribuição mais equitativa dos benefícios da Alca, e ela deve compreender não apenas trabalhadores qualificados – em relação aos quais tem havido alguma liberalidade de tratamento –, mas também maiores possibilidades para a mobilidade de trabalhadores de menor qualificação.

No que se refere mais especificamente aos efeitos diferenciados sobre países latino-americanos, um aspecto insuficientemente explorado é a concorrência dos países da região com os sócios do Nafta no mercado dos EUA. Uma vez que esse é o mercado visado pela maior parte dos produtores da região, as diferenças em termos de acesso preferencial àquele mercado podem levar a

20. Moreira e Morais (2002).

resultados distintos, uma vez ocorrida a abertura. Existem diferenças em termos de competitividade, em função da proximidade geográfica, dos vínculos entre unidades produtivas nos três países, assim como dos canais específicos de comercialização e condições de infra-estrutura.²¹ Dada essa situação, para alguns setores pode ocorrer que mesmo a eliminação das barreiras comerciais de todo tipo e a adoção de políticas de câmbio adequadas não sejam suficientes para tornar sua produção competitiva no mercado dos EUA.

Outra dimensão relevante tem a ver com o tipo de agentes econômicos. Algumas das economias da região têm em seus parques produtivos uma presença expressiva de empresas estrangeiras. Esse é o caso, por exemplo, da economia brasileira, em que a presença de subsidiárias de empresas transnacionais é elevada, há várias décadas. Essas empresas tendem a desenvolver transações de tipo intrafirma em diversos setores. Como é sabido, esse tipo de transações tende a corresponder mais a determinantes internos à empresa em seu conjunto que às políticas específicas do país em que operam as subsidiárias.

A relação entre a presença de agentes externos no processo produtivo e no setor exportador dos países latino-americanos e o debate sobre a Alca deriva do fato de que, a um processo de abertura comercial, é possível que corresponda um direcionamento dos fluxos de comércio que não guarde relação, por exemplo, com aqueles previstos a partir de simulações de criação e desvio de comércio.

Baumann e Carneiro (2002) mostraram, para o caso brasileiro, que as subsidiárias de empresas estadunidenses listadas entre os principais exportadores do Brasil apresentam a característica de exportar um percentual limitado (20%) para o país de origem do capital da empresa, ao mesmo tempo em que suas importações são originárias do país de origem em proporção significativa (40%). Os produtos dessas empresas não estão entre aqueles que encontram barreiras elevadas por parte dos EUA, portanto o destino das exportações não seria afetado por reduções dessas barreiras. Assim, com a redução ou eliminação das barreiras comerciais, na Alca, é provável que se intensifique essa orientação geográfica dos fluxos de comércio de cada empresa, aumentando o déficit comercial (e, sobretudo, a dependência de bens de produção importados) em relação aos EUA.

Um último efeito indireto importante da liberação em nível hemisférico tem relação com as diferenças nas normas e regulamentações de cada setor produtivo afetado pelas negociações da Alca. A Alca está pensada como um exercício de integração de segunda geração. Entre outros aspectos, compreenderá a maior participação de empresas estrangeiras nas licitações públicas, assim como a permissão para que empresas de outros países possam passar a operar em setores antes fechados à participação externa, como, por exemplo, o setor de serviços. O argumento

21. Ver Baumann e Franco (2002) para maiores considerações a respeito.

básico é de que isso elevaria o grau de eficiência produtiva, ao aumentar o grau de concorrência e a proximidade à fronteira das melhores práticas.

Ocorre que, para boa parte dos setores em que isso virá a ocorrer, existe uma diferença marcante na regulamentação e no controle de operação dos agentes, entre os países latino-americanos e os dois sócios maiores, EUA e Canadá.²² Assim, o temor é de que, com o advento da Alca, as empresas estadunidenses e canadenses – que: *(i)* são de maior porte; *(ii)* podem contar com acesso a financiamento a custos mais baixos; e *(iii)* já operam em ambientes com regulação mais estrita – venham a dominar a oferta nacional, deslocando competidores incapazes de competir nas mesmas condições.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou contribuir para o debate sobre a Alca (e sobre os trabalhos de preparação para sua eventual negociação), ao apresentar de forma sistematizada as principais características e os aspectos mais sensíveis envolvidos no processo de formação de uma área hemisférica de livre comércio.

No momento em que este artigo foi escrito, não estavam claras as perspectivas do processo negociador, sobretudo ante a possibilidade de ênfase na alternativa de acordos bilaterais.

A se confirmar essa alternativa, ela pode comprometer de forma decisiva as negociações tanto em nível hemisférico quanto em termos multilaterais. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, esse é certamente um cenário indesejável, uma vez que aumentam as pressões diretas para concessões que poderiam ser evitadas em um contexto que envolvesse um número maior de países.

Seja como for, e independentemente dos resultados concretos a que cheguem as negociações, o debate sobre a Alca (mesmo ainda limitado e restrito a alguns grupos específicos) já deu a esta altura uma grande contribuição.

A partir desse debate é que se tem identificado alguns dos aspectos que deveriam ser objeto de esforço específico em cada economia ou sociedade participantes no processo. Ao se procurar isolar onde os impactos de uma negociação potencialmente tão substantiva podem ser mais relevantes, encontra-se o que deve ser feito para tornar mais eficientes o sistema produtivo nacional, o arcabouço institucional e o corpo de legislação, de modo a maximizar os benefícios derivados da inserção internacional do país.

Essa deveria ser uma preocupação além do debate sobre a Alca. Ela está associada à preparação da economia nacional para a convivência com um mercado mais amplo, e decorre, portanto, da opção mais geral de não-isolamento nas relações econômicas com o resto do mundo.

22. Canuto, Lima e Alexandre (2003).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO JR., J.T.; MACARIO, C. e STEINFATT, K. **Antidumping in the Américas**. Santiago, Cepal, Serie Comercio Internacional, nº 12, March 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Integration and Trade in the Americas**. Periodic Note, December 2000.
- BATISTA JR, P. N. **A Alca e o Brasil**, março 2003 (mimeo)
- BAUMANN, R. A. integração regional vista pela Cepal. *In*: POLETTO, D.W. (org), **50 anos do manifesto da Cepal**. Porto Alegre, Ed. EDIPUCRS, pp. 115-120, 2000.
- . e CARNEIRO, F. El Comportamiento de las Empresas Exportadoras Brasileñas. Implicaciones para el ALCA. **Revista de la Cepal**. nº 78, pp.151-166, Diciembre 2002.
- . e FRANCO, A. **Algumas implicações do Nafta para a participação do Brasil na Alca**. Brasília, IPRI/IPEA, Coleção Economia e Diplomacia, nº 2, 2002.
- BHAGWATI, J. e PANAGARIYA, A. **Acordos bilaterais são um embuste**. Valor Econômico, 24/07/03.
- BUSTILLO, I. e OCAMPO, J.A. **Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas**. Cepal, Serie Informes y Estudios Especiales, nº 13, mayo 2003.
- CANUTO, O; LIMA, G.T. e ALEXANDRE, M. **Investimentos externos em serviços e efeitos potenciais da negociação da Alca**, Documento Cepal LC/BRS/R.133, Brasília, janeiro de 2003.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (Cepal). **Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica**. E/CN.12/AC.17/3, Santiago, agosto 1952.
- . **El Mercado Común Latinoamericano**. Santiago, 1959.
- . **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002**. Santiago, 2002.
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. e GARAY, L. The Coming FTAA: A Preliminary Evaluation of Potential Impacts. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Brazil, Mercosur and the Free Trade Area of the Americas**. Brasília, vol.1, pp. 143-192, 2000.

DIAS, V.V. Notas sobre acesso aos mercados e a formação de uma área de livre comércio com os Estados Unidos. **Revista Indicadores Econômicos**. Fundação de Economia e Estatística, vol.29, nº 3, pp. 102-126, novembro 2001.

MOREIRA, H.C. e MORAIS, J.M. **Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial do Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**. Documento Cepal LC/BRS/R.130, Brasília, setembro 2002.

IMPACTOS DA ALCA E DO ACORDO COMERCIAL COM A UE NA ECONOMIA BRASILEIRA: O PAPEL DAS RESERVAS INTERNACIONAIS

Wilfredo L. Maldonado
Universidade Federal Fluminense

Octávio Augusto Fontes Tourinho
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Banco Nacional do Desenvolvimento
Econômico e Social; Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Marcos Valli
Banco Central do Brasil

1 INTRODUÇÃO

Os acordos de livre comércio, estabelecidos entre países de um bloco comercial, propõem uma gradual redução das alíquotas de importação dos produtos comercializados e a adoção de uma tarifa externa comum (TEC) de comércio com países fora do bloco. Por um lado, acredita-se que esses acordos permitiriam uma melhor competitividade entre os setores produtivos do bloco, ajudando aqueles setores com potencial competitivo e que não conseguem um melhor desenvolvimento por causa das barreiras que são criadas por altos impostos nos seus produtos quando comercializados externamente. Por outro lado, existem dúvidas sobre quais os efeitos de uma eliminação generalizada das barreiras sobre setores com menor potencial competitivo em uma economia menos desenvolvida.

A formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e o acordo comercial com a União Européia (UE) são exemplos concretos dessa questão, pois, por meio deles, pretende-se a eliminação completa das tarifas e barreiras ao comércio internacional entre os países participantes do acordo. A premissa é de que os ganhos de eficiência pela especialização da produção trariam benefícios agregados líquidos que permitiriam deixar todos países em situação melhor que a atual. Porém, esse entendimento não é evidente nem unanimemente aceito, pois existe a possibilidade de que tais acordos venham a beneficiar mais determinados países, em detrimento de outros. A avaliação mais precisa dessas questões, entretanto, exige uma análise macroeconômica embasada em evidências relativas à mudança do comportamento do comércio e da produção nos vários setores da economia e que possa ser atribuída aos acordos.

Paralelamente, as oportunidades de investimento criadas pelo incremento no fluxo de comércio, e uma posição acolhedora com relação ao capital estrangeiro nos países em desenvolvimento, levam a um aumento do fluxo de poupança externa para aqueles com maior potencial competitivo. Essa ampliação dos fluxos de investimento pode também permitir uma maior diversi-

ficação do risco dos investimentos na área de livre comércio como um todo. No entanto, essa ampliação nos fluxos de capitais aumenta a vulnerabilidade das economias nacionais com relação às oscilações nesse fluxo, o que pode ser um fator de risco adicional para aqueles mesmos investimentos. O efeito líquido desses dois mecanismos pode ser ambíguo e deve ser estudado em um modelo que mescle uma modelagem do lado real da economia com tratamento financeiro dos fluxos de capital.

Neste trabalho, descreveremos a inclusão, no modelo de Equilíbrio Geral Computável (CGE), das decisões de investimentos e empréstimos estrangeiros como dependentes da perda esperada de reservas internacionais que o país sofrerá. Essa inclusão será utilizada para avaliar os efeitos agregados e setoriais resultantes da implantação dos acordos de livre comércio atualmente em pauta de discussão (Alca e UE). Essa nova relação será incorporada no modelo como decisão estratégica, tomada a partir da minimização do risco de perdas por eventuais crises de liquidez. Um fato interessante que emerge na modelagem do equilíbrio parcial é a existência de dois equilíbrios com expectativas auto-realizadas, sendo que o estável é aquele com maior acumulação (ou menor desacumulação) de reservas internacionais. Finalmente, para poder saber de fato qual dos dois será o realizado em um cenário geral, rodamos o modelo CGE deixando todas as variáveis livres e se ajustando simultaneamente ao equilíbrio.

2 DESCRIÇÃO DO MODELO BÁSICO E INCORPORAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS

Tomaremos como ponto de partida uma extensão do modelo CGE básico descrito por Robinson *et alii* (1999) e utilizado por Tourinho e Kume (2002) para a economia brasileira. O modelo faz uma classificação setorial de 42 setores da matriz insumo-produto do IBGE e é calibrado com o intuito de reproduzir a matriz de contabilidade social brasileira (SAM) construída para 1998. A seguir, será feita uma descrição resumida do modelo e da incorporação das equações que permitirão tomar de maneira endógena a decisão de investimento estrangeiro.

2.1 Descrição resumida do modelo CGE

No modelo, a economia está formada por três agentes: o Consumidor, detentor de capital, mão-de-obra e terra, que consome bens (compostos), paga tributos e poupa com uma propensão marginal a poupança definida de maneira exógena; o Governo, cuja renda é proveniente de tributos, que consome bens compostos e poupa com uma propensão marginal a poupança definida de maneira exógena; e, finalmente, o Resto do Mundo, que compra e vende produtos no país e investe por meio da poupança estrangeira.

Também existem firmas que agregam fatores de produção (capital e trabalho) e insumos intermediários para executar o seu plano de produção ótimo. Essa produção é distribuída como oferta doméstica e oferta para exportação. Finalmente, para obter o bem composto, são agregadas a oferta doméstica e as importações do setor.

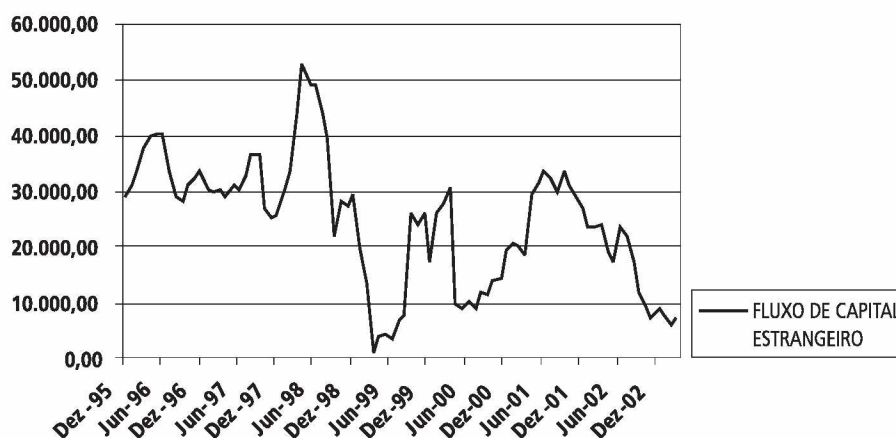
No fechamento macroeconômico neoclássico, o consumidor e o governo tomam as suas decisões de poupança com uma taxa exogenamente determinada. Já o resto do mundo fixa (também exogenamente) o nível de poupança que terá no país, de maneira que seja satisfeita simultaneamente a igualdade entre poupança e investimento e o equilíbrio no Balanço de Pagamentos.

As equações de equilíbrio nos mercados de fatores e produtos concluem o sistema de equações não-lineares, cuja solução é calculada numericamente utilizando o pacote *General Algebraic Modeling System* (GAMS). Uma descrição dos códigos desse pacote pode ser vista em Brooke, Kendrick e Meeraus (1988).

2.2 Influência das expectativas nas decisões de investimento estrangeiro

Como foi descrito na subseção anterior, no modelo básico, a decisão dos investidores estrangeiros é independente (fixada exogenamente) das outras variáveis da economia, isto é, uma característica do fechamento neoclássico (*saving-driven model*). Porém, a economia brasileira tem sofrido oscilações significativas no fluxo de capital estrangeiro, mesmo em épocas em que havia estabilidade nas regras de comércio e empréstimos internacionais. A figura 1 mostra a evolução do fluxo (nos últimos doze meses) de capital estrangeiro (*FCAP*) desde janeiro de 1996.

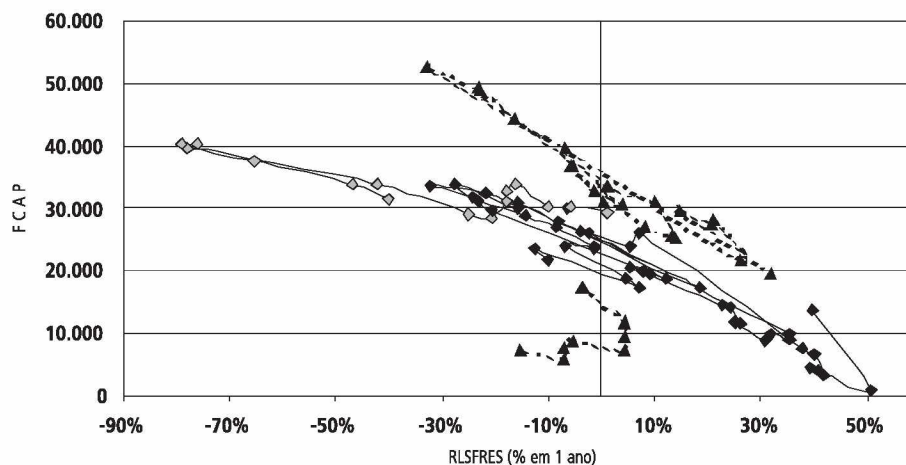
FIGURA 1
Fluxo de capital estrangeiro
(US\$ milhões)



Note-se que, mesmo nos anos de (suposta) estabilidade, como foram os anos do Plano Real, houve mudanças significativas da oferta de capital estrangeiro. Isso pode ser entendido como um comportamento avesso ao risco dos investidores ao perceberem uma situação de possível deterioração do sistema financeiro. Por essa razão, o presente trabalho tem como finalidade considerar como endógena a decisão de investimento do resto do mundo no país.

Muitas são as variáveis que o investidor estrangeiro pode tomar como parâmetros para definir a sua oferta de capital no país. Modelos de Equilíbrio Computável Aplicado consideraram o *spread* nos juros oferecidos no país, a expectativa de desvalorização, riscos político e do país como parâmetros que o investidor estrangeiro poderia tomar como referência – por exemplo, Azis (2000) utilizou um modelo assim para analisar a transmissão da crise financeira asiática à crise social na Indonésia. Consideraremos, neste trabalho, uma variável que contempla de maneira agregada esses parâmetros: a expectativa de perda de reservas internacionais. Em linhas gerais, se o investidor estrangeiro tem a expectativa de que o país perderá uma fração pequena das suas reservas internacionais, então ele não será tão relutante em fazer investimentos e empréstimos ao país. Em compensação, se ele previr uma grande perda (fração) das reservas internacionais do país, ele se mostrará relutante a investir ou até será observada uma fuga de capitais. Na figura 2, é descrita a evolução destas duas variáveis: fluxo de capital estrangeiro (*FCAP*, medido em US\$ milhões) e fração de perda nas reservas internacionais no Brasil (*RLSFRES*), no período de 1996 a 2003. Cada ponto mostra o fluxo de capital estrangeiro e a fração de perda de reservas internacionais nos doze últimos meses. Assim podemos acompanhar mês a mês a evolução dessas duas variáveis.

FIGURA 2
Perda de reservas (%) versus fluxo de capital estrangeiro



É interessante observar como, nos períodos sem crises acentuadas (de janeiro de 1996 até abril 1997 e de fevereiro de 1999 até julho de 2002, unidos por uma linha contínua e marcados com o símbolo \diamond), segue-se um padrão bastante estável entre a decisão ótima de investimento estrangeiro e a taxa de perda de reservas internacionais. Já os outros períodos (unidos por uma linha descontínua e marcados com o símbolo \blacktriangle), que incluem a crise asiática, a russa, adicionada à desvalorização do real, e a última, relativa à desconfiança em relação à transição de governo em 2003, levaram essas decisões a outros patamares.

Por essa razão, suporemos que o investidor estrangeiro tomará como colateral para os investimentos e empréstimos no país o nível esperado de reservas que a economia terá no final do período. Portanto, podemos escrever a relação de oferta de capitais estrangeiros como:

$$FCAP = f(RLSFRES^e),$$

onde $RLSFRES^e$ é a taxa esperada de perda de reservas estrangeiras; especificamente, se $FRES$ é o nível de reservas internacionais no início do ano e $LSFRES^e$ é a expectativa de perdas de reservas internacionais para o ano, então $RLSFRES^e = (LSFRES^e / FRES)$.

Suporemos que f é uma função estritamente decrescente indicando a aversão ao risco do investidor estrangeiro. A maneira como o investidor formula expectativas em relação à perda de reservas internacionais será tema de discussão da segunda parte do projeto. Por agora, concentrar-nos-emos em analisar as implicações da dependência da oferta de capital estrangeiro em relação a essa expectativa e os efeitos que causa no modelo de equilíbrio geral.

O ajuste da função f é desenvolvido no Apêndice A1. Agora é conveniente discutir algumas implicações dessa assunção em uma análise parcial do equilíbrio. Para fazer isso, deixemos fixos o nível de reservas internacionais no início do ano ($FRES$) e o fluxo de poupança externa ($FSAV$). Então, a equação de equilíbrio no Balanço de Pagamentos se escreve:

$$FSAV = FCAP + LSFRES,$$

onde $LSFRES$ representa a perda de reservas internacionais no período. Com a especificação dada para o fluxo de capital estrangeiro, resulta:

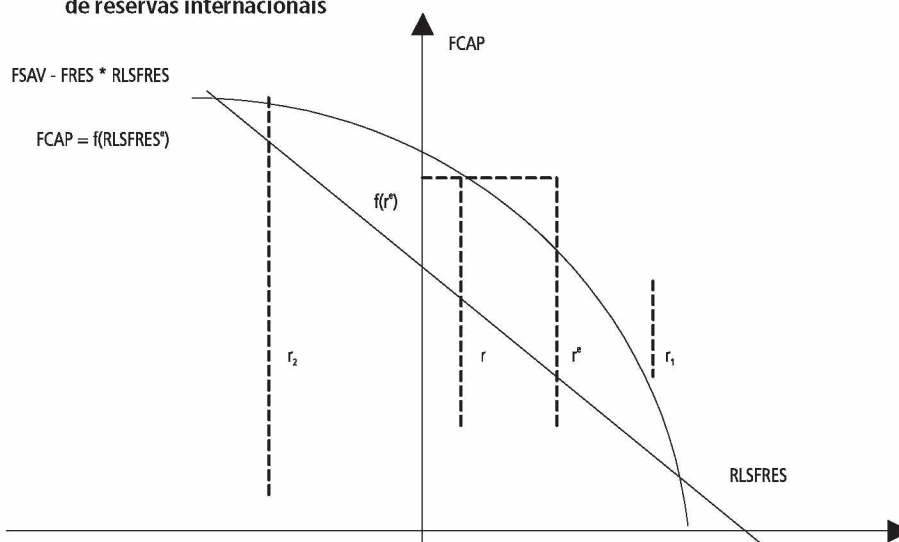
$$FSAV - FRES * RLSFRES = f(RLSFRES^e)$$

A equação acima deve ser lida da seguinte maneira: dada uma expectativa de perda nas reservas internacionais ($RLSFRES^e$), o investidor estrangeiro tomará como decisão de investimento $FCAP = f(RLSFRES^e)$, e isso determinará o valor realizado para a perda de reservas internacionais por meio da relação

acima: $RLSFRES = (FSAV - f(RLSFRES^e)) / FRES$. Se o valor de $RLSFRES = RLSFRES^e$, diremos que o equilíbrio é com expectativas auto-realizadas; do contrário, teremos apenas um equilíbrio temporário. Para entender melhor a diferença entre esses dois equilíbrios, a figura 3 mostra a reta de equilíbrio no balanço de pagamentos ($FCAP = FSAV - FRES * RLSFRES$) um formato possível para a curva de decisão de investimento estrangeiro ($FCAP = f(RLSFRES^e)$).

É fácil ver que, se a expectativa de perda nas reservas é r_1 ou r_2 , então a oferta de capital estrangeiro coincidirá com a de equilíbrio dada pela balança de pagamentos; esses equilíbrios ($(r_1, f(r_1))$ e $(r_2, f(r_2))$) são os equilíbrios com expectativas auto-realizadas. Por outro lado, se a expectativa de perda de reservas é r^e , então a oferta de capitais será $FCAP = f(r^e)$, e isso gerará (de fato) uma perda de reservas internacionais dada por r ; nesse caso, diremos que $(r, f(r^e))$ é um equilíbrio temporário.

FIGURA 3
Equilíbrios temporários e com expectativas auto-realizadas na perda de reservas internacionais



Esses equilíbrios sem expectativas auto-realizadas podem ocorrer devido a mudanças inesperadas no ajuste do balanço de pagamentos (por exemplo, devido a uma crise). Então, em primeiro lugar, analisaremos se no ano-base (1998), no qual o modelo foi calibrado, a economia estava em equilíbrio com expectativas auto-realizadas ou se estava em equilíbrio temporário. Pelo exposto até aqui, devido à presença de uma crise significativa nesse ano (crise da Rússia), é de se esperar que a expectativa de variação nas reservas internacionais não tenha se realizado. Uma vez verificado isso, será importante analisar

qual teria sido o equilíbrio com expectativas racionais para 1998 e dessa forma avaliar os efeitos da crise nesse ano na economia brasileira.

Observemos, adicionalmente, que existe uma diferença em termos de estabilidade entre os dois equilíbrios com expectativas auto-realizadas. Um erro a partir de r_1 na previsão de perda de reservas internacionais fará com que a perda realizada se afaste ainda mais de r_1 . Já o contrário acontece com r_2 : um desvio na expectativa de perda de reservas internacionais fará com que a oferta de capital estrangeiro gere uma perda de reservas mais próxima daquela de equilíbrio. Nesses casos, diremos que r_2 (respectivamente r_1) é expectacionalmente estável (respectivamente instável).¹

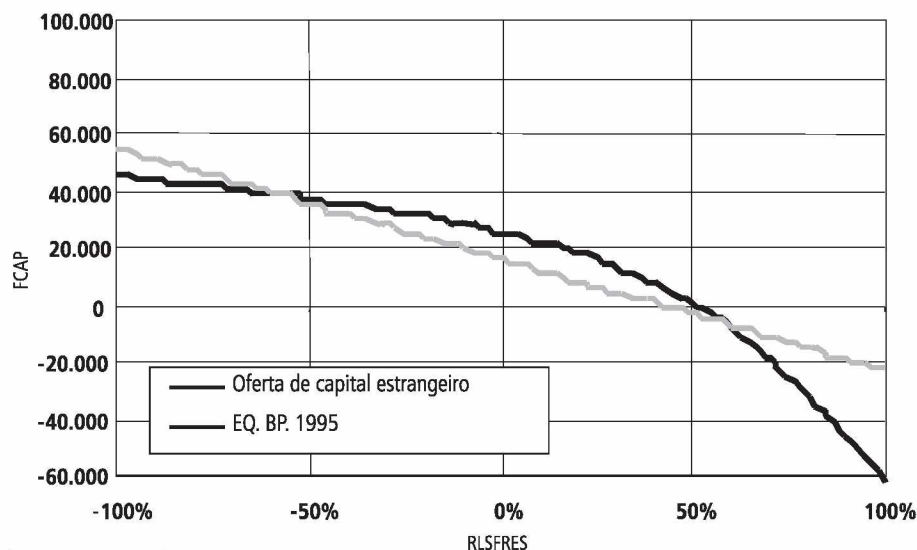
Uma maneira simples de verificar, neste modelo, a estabilidade expectacional de um equilíbrio com expectativas auto-realizadas é analisar o módulo da derivada de f no equilíbrio em questão. Assim, r_i é um equilíbrio expectacionalmente estável se $|f'(r_i)| < FRES$; analogamente, r_i é um equilíbrio expectacionalmente instável se $|f'(r_i)| > FRES$.

TABELA 1

Data	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
% RLSFRES	-0,3358759	-0,15953	0,132041	0,145995	0,184352	0,091657	-0,08649	-0,05456
FCAP	29095,4	33968	25800,3	29701,6	17319,2	19325,6	27052	8810,9

FIGURA 4

Oferta de capital estrangeiro X equilíbrio no B.P. (1995)



1. Ver Evans e Honkapohja (1999) para a definição e análise de estabilidade expectacional.

FIGURA 5
Oferta de capital estrangeiro X equilíbrio no B.P. (1996)

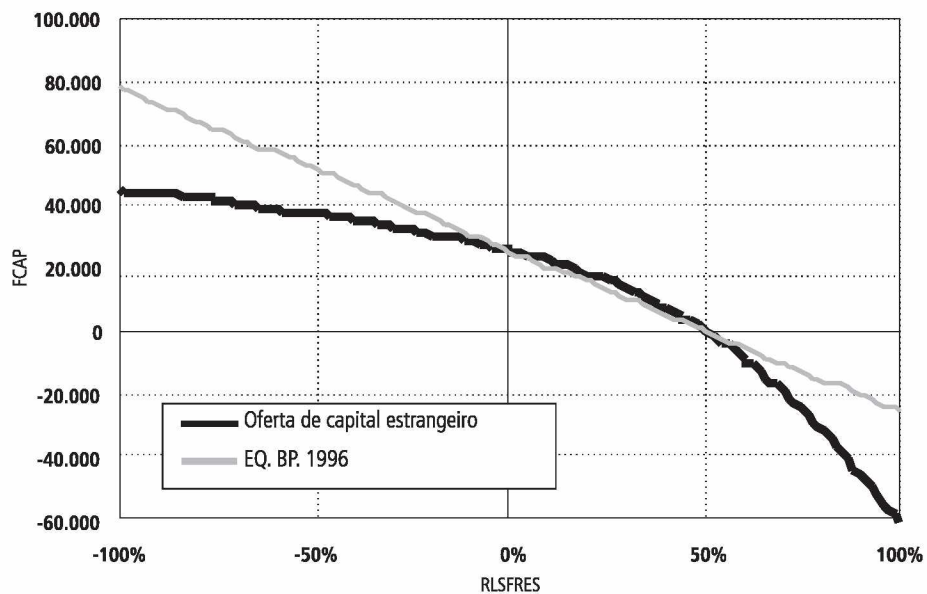


FIGURA 6
Oferta de capital estrangeiro X equilíbrio no B.P. (1997)

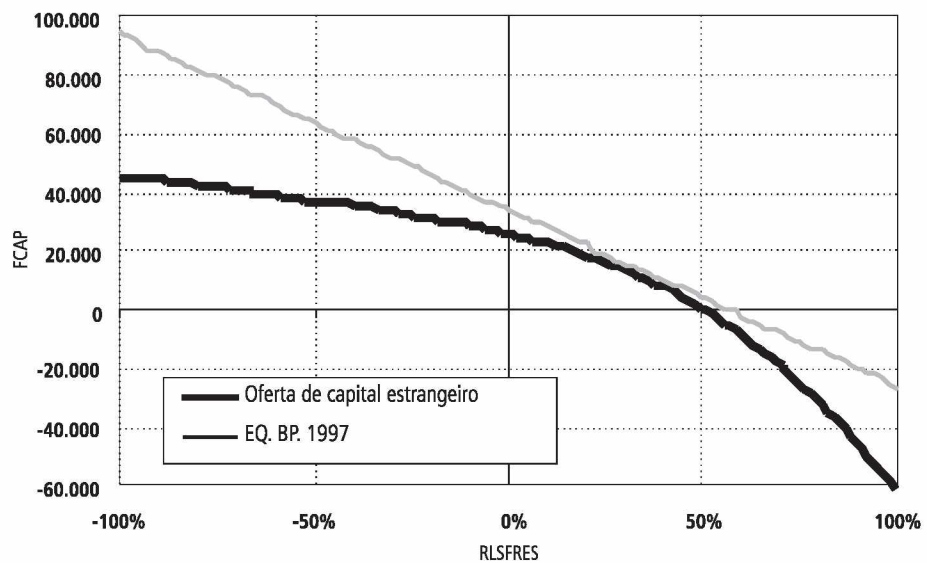


FIGURA 7
Oferta de capital estrangeiro X equilíbrio no B.P. (1998)

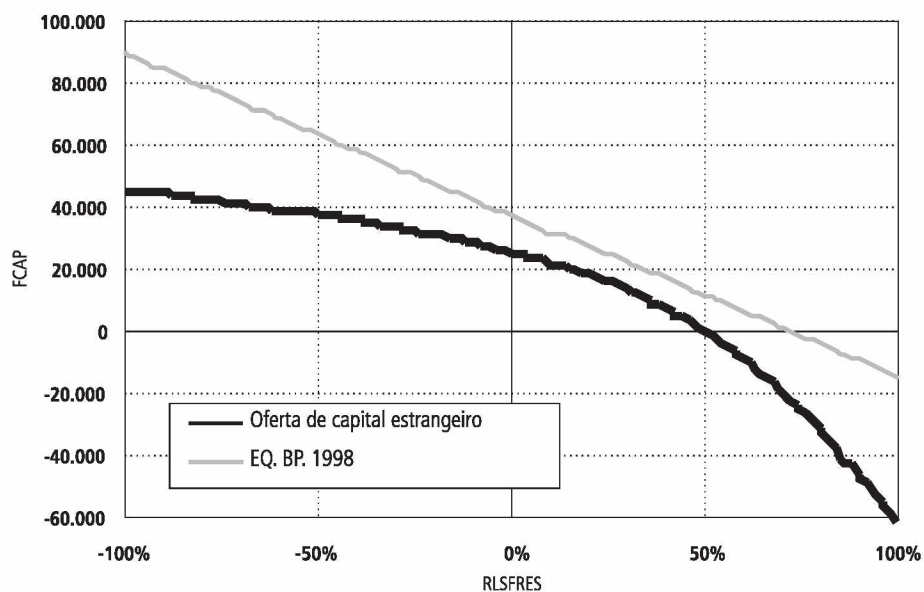


FIGURA 8
Oferta de capital estrangeiro X equilíbrio no B.P. (1999)

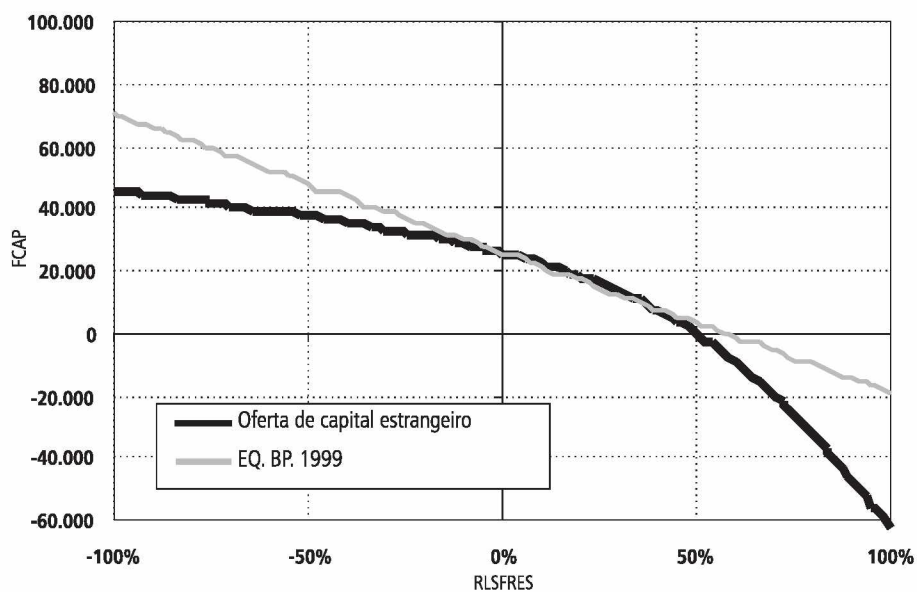


FIGURA 9
Oferta de capital estrangeiro X equilíbrio no B.P. (2000)

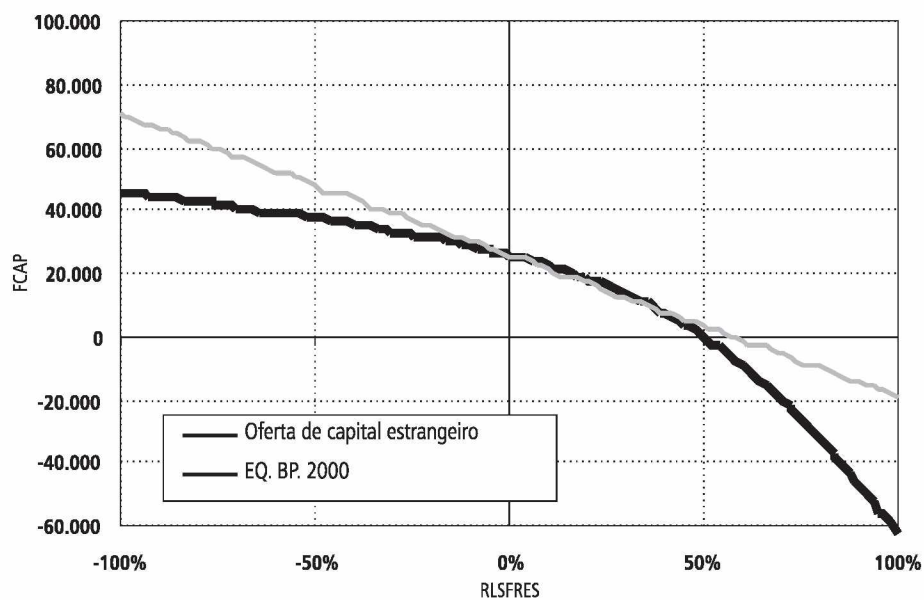


FIGURA 10
Oferta de capital estrangeiro X equilíbrio no B.P. (2001)

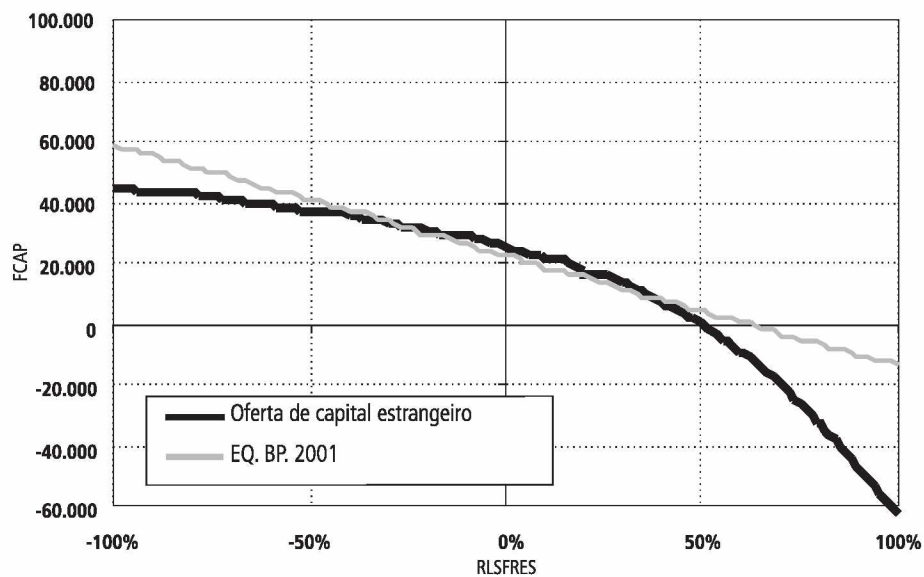
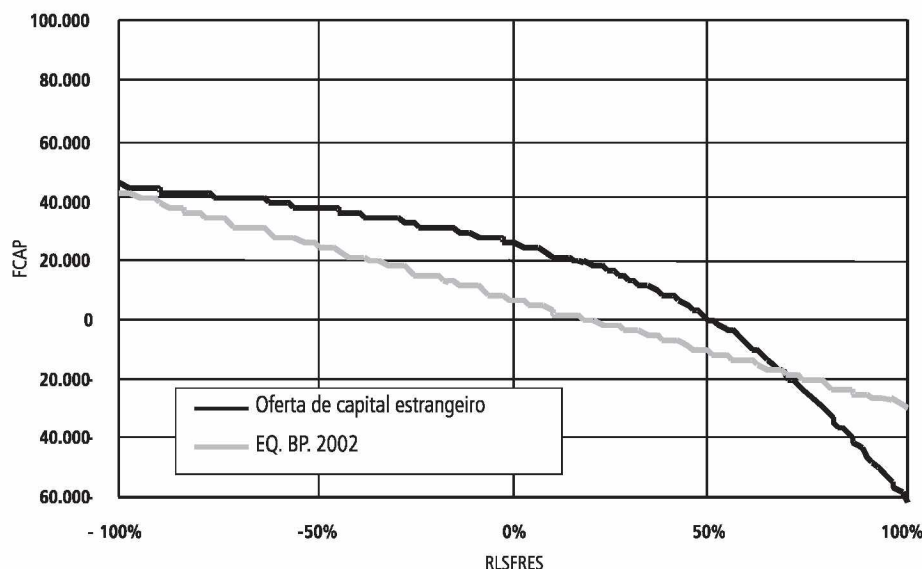


FIGURA 11
Oferta de capital estrangeiro X equilíbrio no B.P. (2002)



3 ANÁLISE DE RESULTADOS

3.1 Expectativa de perda de reservas internacionais e equilíbrio com expectativas auto-realizadas no ano base

Utilizando a estimativa da função f dada no Apêndice A1, podemos calcular qual foi a expectativa de perda de reservas para 1998. Se substituirmos os valores do fluxo de poupança externa e a perda de reservas internacionais utilizados na calibragem do modelo na equação $FSAV - LSFRES = f(RLSFRES)$, obteremos $LSFRES = -7.819,63$ milhões de dólares, isto é, esperava-se um aumento das reservas internacionais. Isso significa que, devido à crise da Rússia e da desvalorização do real, houve uma perda de reservas internacionais de 15.436,64 milhões de dólares.

Também podemos afirmar que, em ausência de crise nesse ano (isto é, se a expectativa de perda de reservas tivesse sido realizada), o fluxo de poupança externa teria sido $FRES * RLSFRES + f(RLSFRES) = 21.881,96$ milhões de dólares.

3.2 Inclusão de expectativas no modelo de equilíbrio geral

Nesta subseção, analisamos o comportamento das variáveis macroeconômicas e setoriais no modelo de equilíbrio geral computável quando incorporamos nele a relação entre a oferta de capital estrangeiro e a expectativa de perda nas reservas internacionais. Especificamente, como vimos na subseção anterior, em 1998 a economia não

se encontrava em equilíbrio com expectativas auto-realizadas na perda de reservas internacionais; isso porque a presença de uma crise no período fez com que o valor realizado fosse diferente do esperado. Por isso, será necessário: (i) calcular os valores das variáveis em um cenário sem crise (isto é, em que as expectativas sejam auto-realizadas). Isso permitirá avaliar o impacto que a crise teve nas variáveis da economia; e (ii) aplicar os choques tarifários decorrentes dos acordos comerciais com a Alca e a UE, para poder avaliar mais precisamente os efeitos desses acordos em um cenário sem crise. Dessa maneira, poderemos comparar os efeitos dos acordos em presença de uma crise internacional – resultados reportados por Tourinho e Kume (2002) – com os efeitos em um cenário sem crise.

Para executar o primeiro experimento, substituímos o valor de $LSFRES^e = -7.819,63$ na equação de equilíbrio de Balança de Pagamentos e obtemos o valor do fluxo de poupança externa de equilíbrio $FASAV^e = FRES * RLSFRES^e + f(RLSFRES^e) = 21.881,96$

Esses dois valores entram como dados na estrutura das equações do modelo de equilíbrio computável e permitem achar os valores de equilíbrio com expectativas auto-realizadas para todas as variáveis (os valores correspondem à coluna “equilíbrio” das tabelas 2 e 3). Logo, aplicamos os choques nas tarifas de importação e variações nos preços de exportação decorrentes dos acordos comerciais Alca e UE, já calculados no trabalho de Tourinho e Kume (2002) – os valores correspondem às colunas “Alca” e “UE”, respectivamente, nas tabelas 2 e 4. Com o objetivo de fazer esse reporte o mais autocontido possível e poder comparar os nossos impactos com os achados por Tourinho e Kume a partir dos dados de 1998, reportamos, no Apêndice A2, os valores dos choques tarifários e variações nos preços das exportações (também por nós utilizados) e os impactos encontrados por eles.

A tabela 2 mostra os resultados nas variáveis macroeconômicas em um cenário com expectativas auto-realizadas (sem crise internacional) e a simulação dos efeitos dos acordos comerciais no mesmo cenário.

TABELA 2
Impacto macroeconômico dos acordos de comércio – cenário sem crise

	Unidade	Equil.	Crise	Alca	UE	Alca&UE
		Valor	%	%	%	%
PIB	R\$ bilhões	899,347	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,3%
Investimento	R\$ bilhões	176,637	8,4%	-4,6%	-4,6%	-9,8%
Consumo privado	R\$ bilhões	570,314	0,4%	0,7%	0,7%	1,5%
Dispêndio do governo	R\$ bilhões	160,185	-0,2%	0,8%	0,7%	1,6%
Déficit da balança de bens e serviços	US\$ bilhões	5,85	252,5%	-24,1%	-25,2%	-54,6%
Exportação de bens e serviços	US\$ bilhões	63,86	-9,9%	3,3%	2,9%	6,5%
Importação de bens e serviços	US\$ bilhões	69,71	12,1%	1,0%	0,6%	1,3%
Déficit da balança de serviços	US\$ bilhões	7,29	35,4%	1,9%	-1,8%	-1,0%

(continua)

(continuação)

Poupança externa	US\$ bilhões	22,903	67,4%	-6,2%	-6,8%	-14,4%
Déficit do governo	R\$ bilhões	64,869	3,0%	7,1%	7,7%	15,3%
Poupança das empresas	R\$ bilhões	61,277	-0,2%	0,8%	1,1%	1,9%
Poupança das famílias	R\$ bilhões	42,031	0,4%	0,7%	0,7%	1,5%
Taxa de câmbio	R\$/US\$	1,331	-12,6%	0,3%	1,8%	2,2%
INPC		1,085	-3,2%	0,5%	0,6%	1,1%
			Valor	Valor	Valor	Valor
Déficit da balança comercial	US\$ bilhões	1,44	10,747	-2,988	-2,785	-4,562
Perda de reservas internacionais	US\$ bilhões	-7,82	7,617	-10,548	-10,767	-13,913

Comparando as colunas “equilíbrio” e “crise”, podemos observar que a variável mais afetada resultou ser o “déficit na balança de bens e serviços” (a crise provocou um déficit uma vez e meia maior que o esperado). Isso não surpreende qualitativamente (pois se trata de uma crise internacional que afeta o comércio externo), mas sim quantitativamente. A poupança externa é maior na crise justamente para compensar (por meio da perda de reservas) o déficit. Esse déficit traz como consequência diferenças quantitativas grandes entre os efeitos dos acordos comerciais encontrados neste trabalho e efeitos encontrados em um cenário de crise por Tourinho e Kume (2002).

No referente às colunas dos impactos dos acordos internacionais, observamos que há pouca diferença entre os resultados para a Alca e UE, e em geral um acordo Alca&UE aparece como mais vantajoso, com uma alta expressiva das exportações em relação às importações e um acúmulo de reservas mais significativo. Se comparado com o resultado achado em Tourinho e Kume (2002), em um cenário de estabilidade internacional, as exportações aumentam mais do que as importações (no cenário com crise, as exportações aumentam em torno de 2%, e as importações, cerca de 4%). Isso, mais o fato de as exportações serem maiores em um cenário sem crise e as importações menores, provoca um superávit na Balança Comercial que acaba se transformando em acúmulo de reservas (ver as duas últimas linhas da tabela 2). É importante destacar que, nessas simulações, não estão sendo considerados os efeitos de acréscimos nas ofertas de fatores (capital e mão-de-obra) destinadas aos setores produtivos da economia que, certamente, estarão presentes como consequência dos acordos internacionais. Essa é a razão pela qual o PIB não tem variação significativa e, portanto, os acordos têm impactos essencialmente no deslocamento de produto para o exterior. De qualquer maneira, a análise feita até aqui mostra uma melhoria nos indicadores macroeconômicos que ainda pode se tornar mais significativa quando incluídos os efeitos nas ofertas de fatores produtivos.

Analogamente, podemos calcular os efeitos da crise nos setores produtivos da economia. A tabela 3 mostra as perdas na produção em cada setor, assim como nas importações e exportações devido à crise de 1998. As porcentagens mostradas

nessa tabela representam a diferença (relativa) entre o valor observado (de importação ou exportação) e o valor calculado no equilíbrio com expectativas auto-realizadas. Os setores mais afetados pela crise são o de “outros veículos, peças e acessórios”, com uma queda na produção de 6,1%, e o de “calçados, artigos de couro e pele”, com uma queda de 15,9%. Observe-se também que esses setores estão entre os mais afetados nas suas exportações. Outros setores igualmente atingidos nas suas importações foram “minerais não metálicos” (queda de 15,7%), “farmacêuticos e perfumaria” (queda de 15,3%) e “açúcar” (queda de 21,2%).

TABELA 3
Impactos setoriais da crise de 1998

SETORES	Produção bruta (X)		Importações (M)		Exportações (E)	
	X Equil	X Crise	M Equil	M Crise	E Equil	E Crise
Agropecuária	112.5	-0.4%	2.05	25.8%	3.653	-5.8%
Extrativa mineral	7.811	-4.3%	0.33	2.1%	4.036	-5.8%
Petróleo, gás natural, carvão e outros combustíveis	5.92	-2.0%	2.707	2.5%	0.012	-8.3%
Minerais não metálicos	20.395	0.5%	0.535	12.5%	0.99	-15.7%
Siderurgia	25.112	-2.6%	0.913	-0.7%	3.635	-6.2%
Metalurgia dos não ferrosos	11.047	-1.6%	1.05	7.1%	1.749	-3.7%
Outros produtos metalúrgicos	23.591	-1.4%	1.438	11.3%	1.196	-12.5%
Máquinas e tratores	27.142	-3.6%	6.93	13.9%	3.652	-12.0%
Material elétrico	15.207	1.0%	3.414	4.9%	1.579	-11.8%
Equipamentos eletrônicos	12.061	1.6%	7.651	6.9%	1.297	-13.6%
Automóveis, caminhões e ônibus	21.081	-2.6%	2.693	48.6%	3.649	-9.9%
Outros veículos, peças e acessórios	20.839	-6.1%	5.327	1.5%	5.627	-15.4%
Madeira e mobiliário	14.304	-1.6%	0.268	41.8%	1.646	-12.9%
Papel e gráfica	24.302	-2.0%	1.251	5.9%	2.003	-11.3%
Indústria de borracha	7.341	-3.3%	0.797	4.5%	0.74	-9.1%
Elementos químicos não petroquímicos	15.414	-1.2%	1.967	7.9%	0.958	-9.0%
Refino de petróleo e indústria petroquímica	55.712	-0.2%	5.332	1.6%	1.678	-7.3%
Químicos diversos	21.006	-1.5%	2.361	4.2%	0.954	-11.6%
Farmacêuticos e perfumaria	15.665	0.4%	2.46	8.3%	0.548	-15.3%
Material plástico	10.371	-1.0%	0.702	10.4%	0.287	-11.8%
Indústria têxtil	17.735	-2.3%	1.449	17.1%	1.111	-12.9%
Artigos do vestuário e acessórios	9.357	-9.357	0.244	24.2%	0.118	-11.9%
Calçados, artigos de couro e peles	6.292	-15.9%	0.29	4.1%	2.748	-24.4%
Café	10.176	-2.5%	0.002	50.0%	2.446	-6.5%
Beneficiamento de produtos de origem vegetal, fumo	24.392	-0.7%	0.876	13.9%	3.227	-7.1%
Abate e preparação de carnes	21.425	0.0%	0.206	37.4%	1.507	-3.5%
Leite e laticínios	9.802	0.4%	0.387	26.1%	0.022	-13.6%
Açúcar	8.127	-9.9%	0.003	0.0%	2.394	-21.2%
Óleos vegetais e gordura para alimentação	14.846	-1.0%	0.346	30.1%	2.742	-3.8%

(continua)

(continuação)

Outros produtos alimentares e bebidas	31.766	0.0%	1.232	13.6%	1.199	-10.5%
Indústrias diversas	8.459	-3.3%	1.499	25.7%	0.748	-13.8%
Utilidades públicas	39.614	0.0%	0.935	2.7%		0.0%
Construção	133.748	3.4%	7.43E-05	15.8%		0.0%
Comércio	113.134	0.2%	0.817	20.1%	0.649	-2.8%
Transporte	54.386	0.2%	1.855	18.9%	0.444	0.444
Comunicação	26.113	-0.1%	0.155	21.9%	0.206	-9.7%
Aluguel	128.691	0.0%	0.005	20.0%		0.0%
Administração pública	173.062	-0.1%	1.032	2.6%	0.683	-6.6%
Outros serviços	232.886	-0.4%	8.2	21.4%	3.728	-3.5%
Total	1530.833	-0.3%	69.71	12.1%	63.86	-9.9%

Finalmente, reportamos o experimento feito para avaliar os impactos dos acordos comerciais num cenário de estabilidade internacional. A tabela 4 mostra os efeitos na produção (X), nas importações (M) e nas exportações (E) em cada um dos setores. As colunas M e E representam os valores das importações e exportações por setor, no ano de 1998, em um cenário sem crise (expectativas auto-realizadas), e as colunas Alca, UE e Alca&UE representam as variações percentuais nas importações e exportações por setor que são resultados desses acordos. Em geral, observa-se uma sinergia no acordo Alca&UE no comércio exterior em cada setor, amplificando os efeitos separados dos acordos com cada bloco.

TABELA 4

Impactos setoriais nas importações e exportações nos acordos Alca e UE

Setores	Importações (M)				Exportações (E)			
	M	Alca (%)	UE (%)	Alca & UE (%)	E	Alca (%)	UE (%)	Alca & UE (%)
Agropecuária	2,05	4,1%	-0,8%	3,2%	3,653	-0,3%	4,5%	4,2%
Extrativa mineral	0,33	-0,3%	-0,6%	-0,9%	4,036	-0,2%	0,9%	0,7%
Petróleo, gás natural, carvão e outros								
Combustíveis	2,707	0,3%	-0,3%	0,0%	0,012	0,0%	0,0%	0,0%
Minerais não metálicos	0,535	-1,5%	0,0%	-0,9%	0,99	7,2%	2,7%	10,6%
Siderurgia	0,913	-0,3%	0,1%	-0,2%	3,635	3,1%	2,1%	5,3%
Metalurgia dos não ferrosos	1,05	0,0%	0,2%	0,0%	1,749	0,3%	1,0%	1,5%
Outros produtos metalúrgicos	1,438	3,0%	2,7%	5,7%	1,196	-0,6%	1,4%	0,9%
Máquinas e tratores	6,93	0,7%	2,0%	2,4%	3,652	0,5%	2,7%	3,4%
Material elétrico	3,414	0,0%	0,0%	-0,1%	1,579	0,3%	2,5%	2,9%
Equipamentos eletrônicos	7,651	0,3%	-0,8%	-0,6%	1,297	0,5%	1,9%	2,5%
Automóveis, caminhões e ônibus	2,693	-2,6%	8,4%	4,9%	3,649	0,5%	4,9%	5,6%

(continua)

(continuação)

Outros veículos,								
Peças e acessórios	5,327	0,1%	0,4%	0,5%	5,627	0,2%	5,4%	5,8%
Madeira e mobiliário	0,268	0,7%	-3,4%	-3,4%	1,646	-0,7%	1,8%	1,2%
Papel e gráfica	1,251	1,1%	0,3%	1,4%	2,003	-0,1%	2,2%	2,2%
Indústria de borracha	0,797	3,3%	2,4%	6,0%	0,74	-0,4%	1,5%	1,1%
Elementos químicos não petroquímicos	1,967	2,3%	1,4%	3,7%	0,958	0,2%	2,6%	2,8%
Refino de petróleo e indústria petroquímica	5,332	0,5%	0,1%	0,6%	1,678	-0,5%	1,2%	0,7%
Químicos diversos	2,361	1,4%	0,7%	2,1%	0,954	-0,1%	1,5%	2,1%
Farmacêuticos e perfumaria	2,46	1,2%	1,4%	2,5%	0,548	-0,5%	1,3%	0,9%
Material plástico	0,702	5,3%	-1,1%	4,0%	0,287	-0,3%	1,0%	1,0%
Indústria têxtil	1,449	4,3%	1,7%	6,0%	1,111	10,0%	1,4%	11,7%
Artigos do vestuário e acessórios	0,244	0,8%	-1,6%	-1,2%	0,118	12,7%	1,7%	14,4%
Calçados, artigos de couro e peles	0,29	4,1%	0,7%	5,2%	2,748	23,0%	7,4%	32,7%
Café	0,002	0,0%	0,0%	0,0%	2,446	-0,7%	2,7%	2,1%
Beneficiamento de produtos de origem vegetal, fumo	0,876	0,5%	-0,9%	-0,6%	3,227	9,1%	6,4%	15,1%
Abate e preparação de carnes	0,206	1,9%	-3,4%	-1,5%	1,507	-0,3%	5,1%	4,8%
Leite e laticínios	0,387	0,8%	-1,8%	-1,0%	0,022	0,0%	0,0%	0,0%
Açúcar	0,003	0,0%	0,0%	0,0%	2,394	37,0%	2,5%	41,3%
Óleos vegetais e gordura para alimentação	0,346	0,9%	-1,7%	-0,9%	2,742	0,2%	2,1%	2,3%
Outros produtos alimentares e bebidas	1,232	0,4%	2,4%	2,7%	1,199	-0,3%	0,9%	0,8%
Indústrias diversas	1,499	8,0%	3,7%	11,9%	0,748	0,1%	2,3%	2,5%
Utilidades públicas	0,935	0,2%	-0,2%	0,0%		0,0%	0,0%	0,0%
Construção	7,43e-05	-3,7%	-4,4%	-8,6%		0,0%	0,0%	0,0%
Comércio	0,817	5,3%	2,9%	3,5%	0,649	-0,2%	0,2%	0,0%
Transporte	1,855	0,6%	-1,5%	-1,1%	0,444	0,0%	0,2%	0,2%
Comunicação	0,155	10,3%	7,7%	8,4%	0,206	-0,5%	0,5%	0,5%
Aluguel	0,005	0,0%	0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0,0%
Administração pública	1,032	0,7%	0,4%	0,5%	0,683	-0,3%	0,4%	0,3%
Outros serviços	8,2	0,6%	-1,5%	-1,1%	3,728	-0,2%	0,3%	0,1%
Total	69,71	1,0%	0,6%	1,3%	63,86	3,3%	2,9%	6,5%

Os setores mais favorecidos nas suas exportações com esse acordo são: “minerais não metálicos” (10,6%), “indústria têxtil” (11,7%), “artigos de vestuário e acessórios” (14,4%), “calçados, artigos de couro e pele” (32,7%), “beneficiamento de produtos de origem vegetal”, “fumo” (15,1%) e “açúcar” (41,3%). No total, esse acordo Alca&UE incrementa as exportações em 6,5%.

É importante destacar como esses resultados diferem substancialmente dos que foram achados quando o modelo foi executado sem tomar em consideração a presença de uma crise significativa em 1998. Os setores com menor incremento nas exportações após o acordo são: “extrativa mineral”, “petróleo”, “gás natural e carvão”, “outros produtos metalúrgicos”, “refino de petróleo e indústria petroquímica”, “farmacêuticos e perfumaria”, “material plástico”, “leite e laticínios” e “outros produtos alimentares”, todos eles com crescimento inferior a 1%.

4 CONCLUSÕES

Neste trabalho, é feito um estudo da curva de oferta de capitais estrangeiros no Brasil e sua inclusão em um modelo de Equilíbrio Geral Computável aplicado à economia brasileira. Especificamente, é descrita a decisão de investimento estrangeiro como uma função da (taxa de) perda esperada de reservas internacionais; a razão para fazer isso é a hipótese de o investidor olhar essa variável como a que determina o nível de solvência do país para o resgate dos investimentos e empréstimos estrangeiros. Foi feito um estudo da série temporal descrita por essas variáveis, e encontramos evidências de que esse fluxo de capitais segue um padrão bem definido como função da taxa de perda de reservas internacionais nos períodos de estabilidade internacional (ver figura 2). Já nos outros períodos, em que há presença de alguma crise significativa, o comportamento dessas séries é diferente. Isso nos permite supor que, nos anos sem crise (estabilidade do padrão da série), a expectativa de perda (ou acúmulo) de reservas se realizou e, nos outros anos, não.

Como em 1998, ano em que o modelo de equilíbrio geral computável foi calibrado, houve uma crise significativa (crise russa mais desvalorização do real), qualquer estudo de acordos de comércio internacional que tome como dados as decisões de empréstimo/investimento concluirá os efeitos desses acordos em situações de crise. Portanto, faz-se importante a análise dos impactos desses acordos em um cenário simulado em que não exista crise.

Para poder fazer isso, calcula-se, a partir da relação entre a oferta de capital estrangeiro (observada) e a perda esperada de reservas, o valor desta última, e qual teria sido o valor da poupança externa (fluxo de capital estrangeiro mais perda esperada de reservas) caso essa perda esperada tivesse sido realizada. Assim, teremos os novos parâmetros de fluxo de capital, perda de reservas e poupança externa para a economia que alimentará o nosso cenário sem crise. Finalmente, aplicamos os choques tarifários e as variações dos preços de exportação nesse cenário para simular os impactos dos acordos comerciais em um ambiente sem crise.

Os impactos dos acordos resultam mais favoráveis em um cenário sem crise do que em um cenário com crise (como era de se esperar). Alguns setores ficam muito mais favorecidos em uma situação estável do que na crise. Os setores mais beneficiados são: “calçados e artigos de couro” e “açúcar”, seguidos por “minerais não metálicos”, “indústria têxtil”, “artigos de vestuário e acessórios” e “beneficiamento de produtos de origem vegetal”.

Nas variáveis agregadas, também há melhoras em relação à situação em crise. As mais importantes são as reversões do déficit na balança comercial e da perda de reservas internacionais (que agora vira acúmulo de reservas). A deterioração do câmbio e a inflação ainda se mantêm em patamares aceitáveis. Em resumo, pelos resultados aqui simulados, temos argumentos técnicos que sustentam a implementação dos acordos comerciais, em especial um que inclua os dois grandes blocos comerciais: Alca&UE.

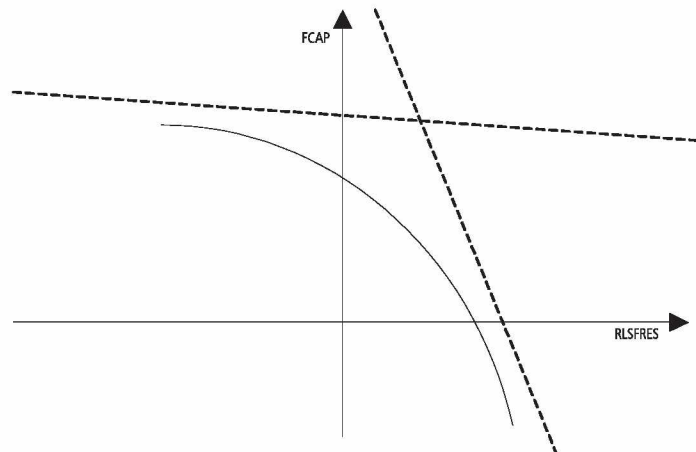
APÊNDICE A1

Neste apêndice, é estimada a relação entre a perda esperada de reservas internacionais e a decisão de investimento estrangeiro. A principal dificuldade reside no fato de que uma das variáveis nessa relação é não observável, e, portanto, deveríamos considerar períodos em que supostamente houve previsão perfeita (i.e. períodos sem crise). Como pode ser visto na figura 2, existe uma relação bastante estável entre a oferta de capital estrangeiro ($FCAP$) e a porcentagem de perda nas reservas internacionais no ano ($RLSFRES$) nos anos sem crise. Portanto, podemos pensar nesses períodos como sendo aqueles em que a expectativa de perda de reservas foi auto-realizada e, assim, utilizar a perda de reservas observada para estabelecer a relação. De qualquer maneira, na tabela A1 reportamos a estimação da relação, utilizando a série completa de dados e a série reduzida formada por apenas os anos de suposta estabilidade. É interessante observar que não há diferença substancial no formato da curva.

Primeiramente, notemos que a função f deve ser estritamente decrescente (refletindo a aversão ao risco do investidor) e côncava (refletindo uma propensão à poupança decrescente na expectativa de perda de reservas internacionais). Portanto, modelaremos f como uma hipérbole com assíntotas de inclinações próximas às dos eixos coordenados, segundo a figura A1.

FIGURA A1

Formato da curva de oferta de capital estrangeiro



Esse formato, um pouco mais flexível do que considerar assíntotas horizontais e verticais, permite grandes fluxos de entrada de capitais, pedindo apenas que o acúmulo de reservas seja muito elevado. Analogamente, não coloca *a priori* um limite predeterminado para a perda de reservas internacionais. As estimações revelam em todo caso uma inclinação próxima de zero para a assíntota horizontal e elevada para a assíntota vertical.

Para a estimação, consideramos “janelas” de tempo de doze meses a partir de dezembro de 1995 até março de 2003. Assim, a forma funcional escolhida para a estimação é:

$$f(RLSFRES^e) = a_1 + a_2 * RLSFRES^e - \sqrt{a_3 * (RLSFRES^e)^2 + a_4 * RLSFRES^e + a_5}$$

Os valores estimados dos parâmetros dessa forma funcional são dados na tabela A1.

TABELA A1
Valores dos parâmetros para a curva de oferta de capital estrangeiro

Série \ Parâmetro	a1	a2	a3	a4	a5
Completa	114.058	(112.270)	10.632.748.771	(14.349.853.365)	7.848.531.670
Reduzida	30.157	(31.618)	444.353.086	82.383.062	37.179.389

APÊNDICE A2

Neste apêndice, reportamos os resultados das simulações dos acordos comerciais Alca, UE, e Alca&EU, tomando como ano-base 1998 e mantendo fixas a decisão de investimento e empréstimos do exterior, assim como a perda de reservas internacionais. Em primeiro lugar, a tabela A2 reporta as taxas de importação e os aumentos nos preços das exportações que simulam esses acordos comerciais. Os valores desses parâmetros foram estimados por Tourinho e Kume (2002) e também são utilizados para a nossa análise.

TABELA A2
Taxas de importação e variações nos preços das exportações nos acordos comerciais

Setores	Aalca		UE		Alca & UE	
	Taxa import.	Var. preço de export.	Taxa import.	Var. preço de export.	Taxa import.	Var. preço de export.
Agropecuária	1,88%	-	2,64%	8,50%	1,88%	8,50%
Extrativa mineral	2,73%	-	2,73%	0,71%	2,73%	0,71%
Petróleo, gás natural, carvão e outros combustíveis	6,03%	-	6,74%	-	6,03%	-
Minerais não metálicos	9,71%	5,24%	5,60%	-	4,32%	5,24%
Siderurgia	7,43%	3,92%	4,82%	1,26%	4,82%	5,18%
Metalurgia dos não ferrosos	5,49%	-	5,37%	0,85%	3,67%	0,85%
Outros produtos metalúrgicos	8,31%	-	7,39%	-	3,50%	-
Máquinas e tratores	8,08%	-	4,92%	0,11%	2,27%	0,11%
Material elétrico	9,30%	-	7,98%	0,26%	4,47%	0,26%
Equipamentos eletrônicos	4,93%	-	6,90%	-	3,49%	-
Automóveis, caminhões e ônibus	10,19%	-	5,15%	1,71%	5,15%	1,71%
Outros veículos, peças e acessórios	5,36%	-	3,96%	1,55%	1,32%	1,55%
Madeira e mobiliário	13,19%	-	13,19%	0,67%	13,19%	0,67%
Papel e gráfica	3,07%	-	2,94%	0,86%	1,47%	0,86%
Indústria de borracha	8,83%	-	7,54%	-	5,05%	-
Elementos químicos não petroquímicos	4,38%	-	4,19%	0,96%	1,95%	0,96%
Refino de petróleo e indústria petroquímica	5,71%	-	6,13%	0,21%	4,39%	0,21%
Químicos diversos	6,57%	-	6,46%	0,49%	3,96%	0,49%
Farmacêuticos e perfumaria	5,59%	-	3,67%	-	1,95%	-
Material plástico	9,05%	-	14,44%	-	9,05%	-
Indústria têxtil	9,20%	7,77%	8,61%	-	7,02%	7,77%
Artigos do vestuário e acessórios	18,06%	10,04%	18,06%	-	18,06%	10,04%
Calçados, artigos de couro e peles	12,03%	7,46%	12,03%	1,33%	12,03%	8,80%
Café	8,82%	-	8,82%	4,22%	8,82%	4,22%
Beneficiamento de produtos de origem vegetal, fumo	4,25%	15,36%	4,25%	9,24%	4,25%	24,60%

(continua)

(continuação)

Abate e preparação de carnes	3,77%	-	3,77%	13,32%	3,77%	13,32%
Leite e laticínios	6,99%	1,35%	6,99%	-	6,99%	1,35%
Açúcar	5,71%	13,47%	5,71%	-	5,71%	13,47%
Óleos vegetais e gordura para alimentação	4,03%	1,33%	4,03%	6,00%	4,03%	7,33%
Outros produtos alimentares e bebidas	9,02%	-	5,33%	-	5,33%	-
Indústrias diversas	8,24%	-	9,30%	0,40%	4,26%	0,40%

Assim, procede-se a introduzir esses valores no modelo já calibrado para 1998 e a recalcular o equilíbrio. Um artifício utilizado para introduzir as reduções nos preços das exportações é supor que elas resultam da implementação de uma “taxa de subsídio” que simule essa variação. Finalmente, o montante desse subsídio é colocado como uma perda adicional de reservas internacionais para o fechamento do Balanço de Pagamentos. Em nosso experimento, isso é feito de maneira diferente; o montante desse subsídio fictício é colocado como parte das captações que o governo faz no exterior, simulando assim um aumento do fluxo de capitais externo que fará com que a expectativa de perda de reservas diminua, dada a nossa relação entre *FCAP* e *RLSFRES*. A tabela A3 mostra os impactos macroeconômicos dos acordos em um cenário de crise.

TABELA A3
Impacto macroeconômico dos acordos de comércio – cenário de crise

		Base	Aalca	U E	Alca&UE
	Unidade	Valor	%	%	%
PIB	R\$ bilhões	899,814	0,0%	-0,1%	-0,1%
Investimento	R\$ bilhões	191,474	-1,8%	-1,9%	-3,7%
Consumo privado	R\$ bilhões	572,391	0,6%	0,6%	1,2%
Dispêndio do governo	R\$ bilhões	159,92	0,6%	0,6%	1,2%
Déficit da balança de bens e serviços	US\$ bilhões	20,619	5,9%	6,6%	13,0%
Exportação de bens e serviços	US\$ bilhões	57,511	1,4%	1,2%	2,5%
Importação de bens e serviços	US\$ bilhões	78,129	2,6%	2,6%	5,3%
Déficit da balança comercial	US\$ bilhões	10,747	6,9%	10,1%	18,4%
Déficit da balança de serviços	US\$ bilhões	9,872	4,9%	2,8%	7,2%
Poupança externa	US\$ bilhões	38,34	3,4%	3,6%	7,3%
Déficit do governo	R\$ bilhões	66,839	5,3%	6,5%	11,8%
Poupança das empresas	R\$ bilhões	61,147	0,6%	0,8%	1,5%
Poupança das famílias	R\$ bilhões	42,184	0,6%	0,6%	1,2%
Taxa de cambio	R\$/US\$	1,163	-1,5%	-0,5%	-2,0%
INPC		1,05	1,7%	1,8%	1,9%
			Valor	Valor	Valor
Receita das tarifas de importação	R\$ bilhões	6,519	4,939	4,416	2,868
Perda de reservas internacionais	US\$ bilhões	7,617	8,916	9,017	10,417

Observemos duas coisas: em primeiro lugar, se compararmos esses resultados com os da tabela 2, poderemos ver que os acordos internacionais são mais favoráveis para o país em um ambiente de estabilidade internacional. Em segundo lugar, o fato de simular o aumento do preço das exportações como um subsídio e colocá-lo na conta de *LSFRES* (perda de reservas internacionais), em vez de colocá-lo como incremento ao gasto do governo, também diminui e até piora o cenário do acordo, escondendo assim o verdadeiro ganho que tal acordo poderia reportar.

Finalmente, a tabela A4 descreve os impactos dos acordos no cenário de crise internacional. Também devemos contrastar esses resultados com os da tabela 3, onde o cenário é de estabilidade e não é acrescida a perda de reservas internacionais.

TABELA A4
Impactos setoriais dos acordos comerciais – cenário de crise

Setores	Produção (X)				Importações (M)				Exportações (E)			
	Base	Alca	UE	Alca&UE	Base	Alca	UE	Alca&UE	Base	Alca	UE	Alca&UE
	Valor	%	%	%	Valor	%	%	%	Valor	%	%	%
Agropecuária	111,995	0,1%	0,2%	0,4%	2,579	6,2%	2,6%	9,0%	3,44	-0,9%	3,6%	2,6%
Extrativa mineral	7,479	-0,6%	-0,1%	-0,8%	0,337	0,0%	-0,3%	0,0%	3,8	-0,8%	-0,1%	-0,9%
Petróleo, gás natural, carvão e outros combustíveis	5,801	-0,4%	-0,1%	-0,5%	2,774	0,6%	0,1%	0,8%	0,011	0,0%	0,0%	0,0%
Minerais não metálicos	20,494	-0,1%	-0,4%	-0,4%	0,602	0,8%	2,7%	4,5%	0,835	4,8%	-0,2%	4,4%
Siderurgia	24,461	0,1%	-0,2%	-0,1%	0,907	-0,2%	0,0%	-0,1%	3,411	2,4%	1,1%	3,5%
Metalurgia dos não ferrosos	10,87	-0,4%	-0,2%	-0,6%	1,125	1,6%	1,5%	3,1%	1,684	-0,3%	0,5%	0,2%
Outros produtos metalúrgicos	23,272	-0,8%	-0,6%	-1,4%	1,601	4,7%	4,6%	9,8%	1,046	-2,1%	-0,7%	-2,9%
Máquinas e tratores	26,159	-1,4%	-1,7%	-3,1%	7,893	3,1%	4,7%	8,1%	3,215	-1,2%	0,4%	-0,8%
Material elétrico	15,364	0,1%	0,3%	0,3%	3,58	0,9%	1,0%	2,0%	1,392	-1,3%	0,3%	-1,0%
Equipamentos eletrônicos	12,255	0,3%	0,0%	0,3%	8,179	1,4%	0,5%	2,0%	1,121	-1,4%	-0,5%	-2,0%
Automóveis, caminhões e ônibus	20,54	-0,4%	-0,8%	-1,3%	4,003	3,4%	14,7%	18,7%	3,289	-0,9%	3,2%	2,2%
Outros veículos, peças e acessórios	19,576	-0,8%	0,5%	-0,4%	5,406	0,5%	0,6%	1,1%	4,762	-1,8%	2,5%	0,5%
Madeira e mobiliário	14,082	-0,4%	-0,1%	-0,6%	0,38	4,7%	2,4%	7,4%	1,433	-2,2%	-0,3%	-2,5%
Papel e gráfica	23,825	-0,1%	0,0%	-0,1%	1,325	1,7%	1,2%	2,9%	1,776	-1,5%	0,2%	-1,4%
Indústria de borracha	7,1	-0,5%	-0,6%	-1,1%	0,833	3,4%	3,0%	6,6%	0,673	-1,3%	0,1%	-1,2%
Elementos químicos não petroquímicos	15,23	-0,2%	-0,2%	-0,4%	2,122	3,1%	2,5%	5,8%	0,872	-0,8%	1,1%	0,2%
Refino de petróleo e indústria petroquímica	55,584	0,0%	0,0%	-0,1%	5,418	0,7%	0,3%	1,0%	1,556	-1,3%	0,1%	-1,3%
Químicos diversos	20,689	-0,2%	-0,2%	-0,3%	2,46	1,8%	1,4%	3,3%	0,843	-1,5%	-0,5%	-1,4%
Farmacêuticos e perfumaria	15,735	0,1%	0,1%	0,2%	2,665	2,1%	2,6%	4,7%	0,464	-2,4%	-1,3%	-3,9%
Material plástico	10,271	-0,4%	-0,1%	-0,5%	0,775	6,3%	0,4%	6,8%	0,253	-1,6%	-0,8%	-2,4%
Indústria têxtil	17,324	0,7%	-0,3%	0,3%	1,697	5,5%	4,0%	9,8%	0,968	8,6%	-0,6%	7,7%

(continua)

(continuação)													
Artigos do vestuário e acessórios	9,543	0,6%	0,3%	0,9%	0,303	3,3%	1,7%	5,0%	0,104	11,5%	-1,0%	10,6%	
Calçados, artigos de couro e peles	5,293	9,7%	1,3%	11,0%	0,302	3,3%	1,0%	4,3%	2,077	15,7%	2,0%	17,8%	
Café	9,92	-0,7%	0,7%	0,0%	0,003	0,0%	0,0%	0,0%	2,288	-1,3%	1,7%	0,4%	
Beneficiamento de produtos													
de origem vegetal, fumo	24,221	1,5%	0,9%	2,4%	0,998	1,9%	1,0%	2,9%	2,997	8,2%	5,1%	12,9%	
Abate e preparação de carnes	21,424	0,0%	0,9%	0,8%	0,283	5,3%	1,4%	7,1%	1,455	-0,6%	4,3%	3,6%	
Leite e laticínios	9,845	0,0%	0,0%	0,0%	0,488	3,3%	1,6%	5,3%	0,019	0,0%	-5,3%	-5,3%	
Açúcar	7,326	11,9%	-0,4%	11,1%	0,003	0,0%	0,0%	0,0%	1,886	27,5%	-1,3%	25,6%	
Óleos vegetais e gordura para alimentação	14,691	-0,1%	0,4%	0,3%	0,45	4,0%	2,0%	6,0%	2,638	-0,2%	1,6%	1,4%	
Outros produtos alimentares e bebidas	31,768	0,1%	0,0%	0,1%	1,399	1,9%	4,3%	6,3%	1,073	-1,4%	-0,7%	-2,2%	
Indústrias diversas	8,179	-1,8%	-1,1%	-3,0%	1,884	10,9%	7,5%	19,6%	0,645	-1,9%	-0,2%	-2,2%	
Utilidades públicas	39,617	0,0%	0,0%	0,0%	0,96	0,4%	0,2%	0,6%	-	-	-	-	
Construção	138,269	-0,5%	-0,5%	-0,9%	8,6e-05	-0,4%	-0,9%	-1,2%	-	-	-	-	
Comércio	113,307	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,981	7,4%	5,9%	9,0%	0,631	-0,5%	-0,3%	-0,8%	
Transporte	54,51	0,1%	0,1%	0,2%	2,206	2,6%	1,1%	3,8%	0,433	-0,5%	-0,2%	-0,5%	
Comunicação	26,098	0,0%	0,0%	0,0%	0,189	12,2%	10,6%	13,8%	0,186	-1,1%	-0,5%	-1,6%	
Aluguel	128,69	0,0%	0,0%	0,0%	0,006	0,0%	0,0%	0,0%	-	-	-	-	
Administração pública	172,939	0,0%	0,0%	0,0%	1,059	1,0%	0,8%	1,3%	0,638	-1,1%	-0,6%	-1,6%	
Outros serviços	231,981	-0,1%	-0,1%	-0,2%	9,954	2,9%	1,5%	4,4%	3,596	-0,6%	-0,3%	-0,9%	
Total	1525,726	0,0%	-0,1%	-0,1%	78,129	2,6%	2,6%	5,3%	57,511	1,4%	1,2%	2,5%	

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZIS, I. Simulating economy-wide models to capture the transition from financial crisis to social crisis. **The Annals of Regional Science**. Vol. 34, pp. 251-278, 2000.
- BROOKE, A.; KENDRICK, D. e MEERAUS, A. **GAMS: A User's Guide**. Redwood City, CA: The Scientific Press.
- EVANS, G. e HONKAPOHJA, S. Learning dynamics. *In: Handbook of Macroeconomics*, Vol. 1a, Ch. 7. Ed. Taylor and Woodford, 1999.
- ROBINSON, S.; YÚNEZ-NAUDE, A.; HINOJOSA-OJEDA, R.; LEWIS, J. e DEVARAJAN, S. From stylized to applied models: Building multisector CGE models for policy analysis, **North American Journal of Economics and Finance**, 10, pp. 5-38, 1999.
- TOURINHO, O. A. F. e KUME, H. **Os impactos dos acordos de livre comércio: uma avaliação com modelo CGE para a economia brasileira**, DIMAC/IPEA, 2002.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS: POLÍTICAS E PROCEDIMENTOS NO NAFTA, NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL *

Heloíza Camargos Moreira
José Mauro de Moraes

1 ACORDOS E LEGISLAÇÕES SOBRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

1.1 Introdução

Este trabalho analisa as legislações sobre compras governamentais adotadas no âmbito do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e em dois países, Estados Unidos e Brasil, e tem o objetivo de fornecer informações para as negociações com vistas à formação de um futuro acordo de compras governamentais no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas – Alca.

O tema **compras governamentais** tem sido pouco abordado nas análises realizadas no Brasil sobre processos de integração em blocos comerciais. Com o advento das negociações para a criação da Alca, surgiu a necessidade de estudos sobre experiências comparadas da legislação e os efeitos econômicos que podem decorrer da assinatura de acordos dessa natureza.¹ Revela-se, nesse aspecto, de primordial interesse avaliar o acordo de compras governamentais do Nafta, já com dez anos de existência, e a política de aquisições governamentais adotada nos Estados Unidos, o maior parceiro da Alca, pela abrangência e pelas dimensões que assume o mercado norte-americano.

Esta seção contém uma introdução geral ao tema, apresentando alguns princípios básicos que embasam os acordos de compras governamentais e um breve histórico desse tipo de acordo. Recomendações às negociações internacionais do Brasil voltadas a acordo de compras públicas na Alca encontram-se nas conclusões das seções 2 e 3 e na seção 5.

* Documento elaborado no âmbito do Convênio Cepal/Ipea, como parte separada de um relatório de maior abrangência e que incluiu, além do estudo da legislação sobre compras governamentais do Nafta, dos Estados Unidos e do Brasil, os casos da Organização Mundial de Comércio e da União Européia. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

1. Ressalte-se, a respeito, a grande importância do mercado de compras governamentais, cujos dispêndios alcançam de 3% a 12% do PNB em vários países e blocos de comércio. As compras de bens e serviços dos 15 países da União Européia representaram, em 1994, 11,5% do PNB. No Nafta, alcançaram valores próximos a US\$ 1 trilhão (1995) – Unctad/WTO(2000). No Brasil, as compras de bens e serviços do governo federal, compreendendo a administração direta, autarquias e fundações, com exclusão dos ministérios militares e dos Poderes Legislativo e Judiciário, alcançaram R\$ 13,0 bilhões, em 2002, ou 1% do PIB (www.comprasnet.gov.br/publicações/Informativocomprasnet).

1.2 Evolução dos acordos sobre compras governamentais

Os princípios básicos de um acordo de compras governamentais compreendem, entre outros, a adoção de tratamento nacional e a não-discriminação em relação aos bens e produtores dos demais países participantes do acordo. Esses princípios se efetivam quando os países signatários assumem o compromisso de conceder aos bens, serviços e fornecedores dos demais países tratamento não menos favorável que o concedido aos seus próprios produtos, serviços e fornecedores. Esses preceitos devem ser aplicados não só aos fornecedores de bens ou serviços de origem estrangeira, como também aos fornecedores de propriedade estrangeira estabelecidos no território onde é realizada a licitação pública. Respeitando esses princípios, os países participantes deverão assegurar que os órgãos públicos convidem, sem discriminação, e nas mesmas condições aplicáveis aos seus nacionais, os fornecedores e os prestadores de serviços dos outros Estados-membros que possuam as qualificações requeridas.

Outro princípio básico de um acordo de compras governamentais diz respeito à transparência das leis, dos regulamentos, das normas e das práticas adotadas pelos países. Toda a legislação concernente às compras deve ser tornada pública mediante a divulgação em publicações, especificadas nos acordos, de forma a permitir igual oportunidade a todos os interessados em participar das licitações.

O primeiro acordo multilateral que definiu regras comuns de desgravação tarifária entre países signatários, assinado em 1947, sob o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), excluiu explicitamente as compras governamentais das obrigações de tratamento nacional concedido aos bens dos países-membros do acordo.

Foi no âmbito do Tratado que instituiu a Comunidade Européia, originado do Tratado de Roma, de 1957, que se desenvolveu a primeira iniciativa para incluir as compras governamentais nas normas de comércio sob desgravação tarifária de um mercado comum. As normas acordadas assumiram a forma de *diretivas*, ou seja, ordenamentos que estabelecem regras comuns a serem seguidas pelos entes governamentais nas suas aquisições de bens e nas contratações de serviços, aceitando-se o livre acesso dos fornecedores dos países do bloco ao mercado de compras governamentais de cada país. A primeira diretiva entrou em vigor em 1971, estabelecendo a coordenação de procedimentos nas contratações de obras públicas nos países comunitários. Seguiram-se as diretivas com normas comuns para aquisições de bens (1977), aquisições e contratações das entidades que operam serviços de utilidades públicas (1990) e contratações de serviços (1992).

Em âmbito mundial, o primeiro esforço para incluir o tema **compras governamentais** nas normas de comércio de desgravação tarifária ocorreu nas negociações da Rodada Tóquio, resultando no primeiro acordo plurilateral desse tipo, assinado em 1979 e que entrou em vigor em 1981. Posteriormente,

como resultado das negociações desenvolvidas na Rodada Uruguai, entre 1986-94, o acordo foi renovado, e sua versão atual foi assinada em 15 de abril de 1994, mesma data de criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, entrando em vigor em 1^a de janeiro de 1996. O Acordo de Compras Governamentais da OMC tem a adesão de 27 países, tendo expandido a cobertura, em relação ao acordo anterior, para incluir governos subcentrais (estados ou províncias e prefeituras), empresas públicas, serviços e construção civil.²

Nas Américas, o primeiro acordo de compras governamentais foi implementado com a criação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (com a sigla Nafta, em inglês), em 1992, com vigência a partir de 1^a de janeiro de 1994, abrangendo os Estados Unidos, o Canadá e o México.

1.3 Compras governamentais no Nafta, nos Estados Unidos e no Brasil

O Nafta constitui-se na maior área de livre comércio do mundo: reúne mais de 400 milhões de pessoas e produz mais de US\$ 11 trilhões em bens e serviços. A diminuição das barreiras comerciais entre Estados Unidos, Canadá e México expandiu o comércio total entre os três países de US\$ 300 bilhões, em 1993, para US\$ 676 bilhões, em 2000, o que representa crescimento acumulado de 128%. Para o México, a taxa de crescimento entre os dois períodos foi de 238%, o que contribuiu com mais da metade da taxa de crescimento do produto nacional do país no período 1994-2000. Esses números, contudo, não eliminam a importância da avaliação dos resultados efetivos quanto ao acesso ao mercado de compras governamentais entre os três países, especialmente se considerarmos que há diversos registros de dificuldades encontradas pelo México e pelo Canadá para romperem determinadas barreiras existentes nas licitações públicas nos Estados Unidos, mesmo sob o manto do acordo do Nafta.

Este estudo identificou diversas restrições existentes na legislação norte-americana à participação de produtos estrangeiros nas licitações do governo federal. Os objetivos de políticas públicas na legislação estadunidense representam um amplo leque de diretrizes, abrangendo aspectos econômicos, industriais, sociais, militares e de desenvolvimento local, entre outros. Os instrumentos para tanto se encontram nas determinações de que os órgãos e empresas públicas concedam preferência aos bens de produção doméstica, derivadas das disposições contidas nos programas *Buy American Act*, *Balance of Payments Program* e *Small Business Act*.

Nas negociações para um acordo de compras governamentais no âmbito da Alca, um dos aspectos a ser superado diz respeito à preferência às

2. Informações sobre o assunto encontram-se no site www.wto.org.

empresas de pequeno porte na legislação dos Estados Unidos. São conhecidas as dificuldades para a exclusão das preferências a essas empresas, uma vez que, mesmo sob acordo de comércio, que suspende as restrições aos produtos estrangeiros, as diretrizes de apoio às empresas de pequeno porte seriam mantidas na legislação de licitações, consubstanciando uma barreira aos produtos estrangeiros.

No caso brasileiro, a Lei nº 8.666/93 não prevê nenhum tratamento favorecido à produção de bens e serviços por microempresas e empresas de pequeno porte, consagrando o princípio da economicidade e buscando as condições mais vantajosas para a administração pública, independentemente de se tratar de bens ou serviços nacionais ou importados. Contudo, como o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999 – prevê que “a política de compras governamentais dará prioridade à microempresa e à empresa de pequeno porte, individualmente ou de forma associada, com processo especial e simplificado nos termos da regulamentação desta Lei”, e ainda não foi regulamentado, o Brasil poderia incluir dispositivo no acordo de compras governamentais da Alca que resguardasse uma futura política específica para esse segmento de empresas.

2 ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE – NAFTA: COMPRAS GOVERNAMENTAIS

2.1 Cobertura, âmbito de aplicação e modalidades de licitação

O capítulo X do Nafta, Acordo de Livre Comércio da América do Norte, firmado por Estados Unidos, Canadá e México em 17 de dezembro de 1992, abrange as contratações de bens e serviços, inclusive construção, realizadas por meio de aquisições, *leasing* ou aluguel, com ou sem opção de compras, pelas entidades dos governos federais apontadas (Anexo 1001.1a-1 do Acordo); pelas empresas estatais listadas (Anexo 1001.1a-2); e ainda por entidades estaduais ou provinciais que venham a ser indicadas, resultado de futuras negociações (Anexo 1001.1 a-3).

Não estão compreendidas no Acordo as várias formas de assistência governamental, acordos de cooperação, transferências, empréstimos, aportes de capital, garantias, incentivos fiscais e fornecimentos de bens ou serviços para pessoas ou governos estaduais ou provinciais e regionais; as contratações de agências de apoio, de auditoria e controle que provêem assessoria a órgãos governamentais; as contratações de serviços financeiros necessários à liquidação e à gerência de instituições financeiras; e as contratações de serviços para as operações de compra e venda de títulos públicos.

Os procedimentos a serem adotados prevêem as modalidades clássicas de licitação – aberta, seletiva ou restrita, cujos valores estimados sejam iguais ou superiores aos limites mínimos acordados.³ Estão compreendidos todos os bens e serviços, com exceção das compras dos órgãos de defesa e de listas negativas de serviços no Anexo 1001.1b-2 – os serviços de construção cobertos encontram-se relacionados em lista positiva constante do Apêndice 1001.1b-3-A.

Atendidas as condições, fica conferido o tratamento nacional, não discriminatório aos bens, serviços e fornecedores dos demais Estados-partes, conforme o artigo 1003. Contudo, o tratamento nacional não se aplica a tarifas aduaneiras ou outros encargos incidentes sobre as importações, ao método de cobrança das tarifas ou encargos, nem a outras regulamentações, restrições ou exigências formais que recaem sobre as importações de bens ou serviços.

2.2 Valoração dos contratos

Para impedir que uma entidade escolha um método de valoração ou que fracione os contratos, elidindo os limites acordados a partir dos quais se aplicam as regras, são fixadas no artigo 1002 as regras para se determinar o valor estimado de cada contrato, a saber:

- a) considerar todas as formas de remuneração, inclusive prêmios de seguro, taxas, comissões e juros;
- b) no caso de uma aquisição específica, resultante da adjudicação de mais de um contrato ou de contratos adjudicados por partes, considerar como base de valoração:
 - i) o valor real dos contratos recorrentes similares, celebrados durante o exercício fiscal precedente ou nos 12 meses anteriores, ajustado em função de alterações previstas na quantidade e no valor para os 12 meses seguintes; ou
 - ii) o valor estimado dos contratos recorrentes efetivados durante o exercício fiscal ou nos 12 meses seguintes ao contrato inicial;
- c) nos casos de contratos de arrendamento ou aluguel, com ou sem opção de compra, ou no caso de contratos em que não se especifica um preço total, considerar como base de valoração:

3. Os limites acordados foram os seguintes: (i) para entidades do governo federal: US\$ 50 mil para contratos de bens, serviços ou qualquer combinação desses, e US\$ 6,5 milhões para contratos de serviços de construção; (ii) para empresas governamentais: US\$ 250 mil para contratos de bens, serviços ou qualquer combinação desses e US\$ 8,0 milhões para contratos de serviços de construção; (iii) para entidades dos governos estaduais e provinciais, o limite aplicável será objeto de entendimentos entre as partes.

- i)* contratos por prazo fixo, de 12 meses ou menos: valor total do contrato durante seu período de vigência; ou, se o prazo for superior a 12 meses, o valor total incluído o valor residual estimado; ou
- ii)* contratos por prazo indeterminado: pagamento mensal estimado multiplicado por 48. Esse método deverá ser utilizado também nos casos em que a entidade não tiver certeza se o contrato será por prazo determinado ou indeterminado;
- d)* quando as normas da licitação contiverem cláusulas de opção (*option clauses*), considerar o valor total da compra máxima permitida, incluindo todas as possíveis compras opcionais.

2.3 Especificações técnicas, regras de origem e compensações especiais

Cada país-membro deverá assegurar que suas entidades não elaborarão, não adotarão nem aplicarão qualquer especificação técnica com o objetivo de criar obstáculos ao comércio. Quando necessária, a especificação técnica deverá ser elaborada levando em conta critérios de funcionamento, baseada em normas internacionais, regulamentos técnicos nacionais, normas nacionais reconhecidas ou códigos de construção, sem exigência ou referência a marca ou nome comercial, patente, desenho, tipo, origem específica, produtor ou fornecedor – se a referência for indispensável para a especificação do bem ou serviço objeto da licitação, deverá apresentar a expressão “ou equivalente”. Além disso, fica vedada a aceitação ou solicitação de assessoramento de empresa ou indivíduo que possa ter interesse na licitação.

Os bens deverão atender às regras de origem acordadas aplicadas às “operações comerciais normais” (artigo 1004) – as regras de origem a serem aplicadas às “operações comerciais normais” estão previstas no capítulo IV do Nafta.

É vedada também a exigência ou consideração de condições compensatórias especiais, como conteúdo local, concessão de licenças para uso de tecnologia, investimentos, comércio compensatório (*counter trade*), ou ainda outros requisitos análogos (artigo 1006).

2.4 Procedimentos de licitação: qualificação de fornecedores

Conforme o artigo 1009, cada signatário deverá “assegurar que cada uma de suas entidades utilize um procedimento único de qualificação de fornecedores (...), podendo empregar procedimentos adicionais (...) se estiver preparada, a pedido de outra Parte, para explicar essa necessidade e procurar reduzir ao mínimo as diferenças entre os procedimentos (...) de suas entidades”. Ao reafirmar que uma entidade não deve utilizar o processo ou o tempo de qualificação para excluir participantes, resguarda a exclusão em decorrência de declaração falsa ou falência de concorrentes.

As condições para a habilitação dos participantes – qualificações técnicas, garantias e informações para se verificar a capacidade financeira, comercial e técnica – devem ser as indispensáveis para assegurar o cumprimento dos contratos, e tornadas públicas aos interessados com a devida antecedência. Ao se avaliar a capacidade financeira, comercial e técnica de um fornecedor, deverá ser considerada toda a sua atividade, “incluindo tanto a exercida no território da Parte do provedor, como em território da Parte da entidade licitante”. A existência de lista de qualificados tampouco deve se constituir em obstáculo à participação ampla dos interessados, sendo previstos procedimentos para a qualificação de novos fornecedores.

2.5 Avisos, editais e prazos para licitação e entrega das propostas

São estipulados procedimentos para a publicação, nos meios de comunicação indicados por cada signatário (Anexo 1010, 1), dos avisos e/ou convites para participação nas licitações. Além de destacar no aviso que a compra a que se refere está amparada pelo acordo, deve ser assegurado o acesso à informação, de forma equitativa, a todos os interessados – nos casos de alterações nos termos dos avisos ou editais já publicados, deverá ser dada a mesma divulgação que a concedida para a publicação original.

Em todas as licitações realizadas nas modalidades aberta ou seletiva, os avisos deverão conter as informações de praxe, a saber (artigo 1010, 1 e 2):

- a)* descrição da natureza e quantidade dos bens e serviços que serão adquiridos, incluindo qualquer opção de compra futura; modalidade de licitação e indicação de se há previsão de negociação;
- b)* datas e endereço para encaminhamento de todas as solicitações – para ser convidado para a licitação, para se qualificar na lista de fornecedores, para envio das propostas, endereço da entidade que adjudicará o contrato e responsável pela prestação das informações solicitadas; data limite para entrega/recebimento das propostas e o idioma ou idiomas em que serão apresentadas; data de início e conclusão ou entrega dos bens ou serviços licitados; e
- c)* requisitos econômicos e técnicos, garantias financeiras e documentos exigidos dos fornecedores.

Os editais de licitação fornecidos a todos os interessados, mediante solicitação, devem conter, além das apontadas nos avisos, as seguintes informações: nomes das pessoas autorizadas a assistir à abertura das propostas e a data, hora e lugar da abertura; critérios de adjudicação dos contratos, inclusive indicação de qualquer fator, além do preço, que deverá ser considerado na avaliação das propostas; elementos de custos, tais como transporte, seguro e inspeção, direi-

tos aduaneiros e demais taxas de importação, impostos e a moeda de pagamento; e termos do pagamento e qualquer outro requisito ou condição.

O artigo 1012 dispõe sobre os prazos para a licitação e para a entrega das propostas e dos bens e serviços objeto da licitação. Os prazos, consistentes com as necessidades das entidades, deverão ser suficientes para que os interessados possam preparar e apresentar as propostas, levando em conta a complexidade e o tempo necessário para enviá-las pelo correio, a partir do exterior e do território nacional. Em relação às datas de entrega dos bens ou serviços, as entidades deverão considerar a complexidade da compra, a subcontratação prevista e o tempo necessário para a produção, despacho e transporte dos bens.

Nas modalidades de licitação aberta,⁴ ou seletiva com lista permanente de fornecedores, o prazo para o recebimento das propostas não poderá ser inferior a 40 dias, contados a partir da data de publicação do aviso ou do convite a licitar. Em se tratando de licitação seletiva sem lista de fornecedores qualificados, o prazo para a apresentação de solicitação de convite pelos interessados não poderá ser inferior a 25 dias, a partir da data de publicação do aviso, ao qual se acrescentam 40 dias para a apresentação ou recebimento das propostas, contados a partir da emissão do convite para licitar. Estão previstas as hipóteses em que poderão ser utilizados prazos menores: no caso de urgência justificada, os prazos não serão inferiores a 10 dias, contados a partir da publicação do aviso.

2.6 Disciplinas de negociação, apresentação, recebimento e abertura das propostas e adjudicação de contratos

O artigo 1014 dispõe sobre as disciplinas de negociação, utilizadas “fundamentalmente para identificar os aspectos vantajosos e desvantajosos das propostas” (artigo 1014, 2). As entidades poderão conduzir negociações somente se tiverem indicado tal procedimento no aviso de licitação, e quando considerarem “(...) na avaliação das ofertas, (...) que nenhuma oferta é claramente mais vantajosa segundo os critérios concretos de avaliação anunciados nos avisos ou nas normas da licitação” (1014, 1b).

No artigo 1015, são estabelecidos os procedimentos para apresentação, recebimento, abertura das propostas e adjudicação dos contratos. As propostas deverão ser apresentadas por escrito. Quando prevista e permitida a apresentação por meio de telex, telegrama, telecópia ou outros meios de transmissão eletrônica, a proposta – a ser confirmada por carta ou cópia assinada do documento na forma utilizada – deverá incluir toda a informação necessária para a

4. Nos termos do artigo 1025, que trata de definições, nas licitações abertas todos os interessados podem apresentar propostas; na licitação seletiva podem apresentar propostas os interessados convidados pelas entidades; na restrita, utilizada nas circunstâncias e condições especiais especificadas, a entidade contata o fornecedor diretamente.

avaliação, em particular o preço definitivo proposto e uma declaração de concordância com todas as cláusulas e condições da licitação.

Com relação às adjudicações dos contratos, realizadas conforme critérios e requisitos apontados nos editais e avisos, determina-se que “para que uma oferta possa ser considerada (...), terá de cumprir, no momento da abertura, os requisitos essenciais estipulados no aviso ou no edital de licitação (...)” (artigo 1015, 4a). Nenhuma entidade poderá condicionar a adjudicação ao fato de o ofertante ter sido contratado anteriormente, ou ter que contar com experiência prévia no território da entidade contratante (1015, 5).

Salvo por motivo de interesse público, a adjudicação será feita ao proponente com menor preço ou a proposta mais vantajosa, de acordo com os critérios estabelecidos no aviso ou no edital de licitação, considerado plenamente capaz de executar o contrato (artigo 1015, 3). No caso de oferta com preço anormalmente inferior às demais, a entidade poderá assegurar-se de que o potencial fornecedor satisfaz as condições de participação e de que é ou será capaz de cumprir o contrato (art. 1015, 3).

A entidade deve publicar aviso, no prazo de 72 dias após a adjudicação, contendo informações sobre os contratos adjudicados (artigo 1015, 7). A entidade deverá fornecer informações, se solicitadas, sobre tais contratos, inclusive para os participantes cujas propostas tenham sido rejeitadas.

2.7 Licitação seletiva e licitação restrita

Conforme o artigo 1025, na licitação aberta é permitida a participação de todos os interessados, enquanto na seletiva só podem apresentar ofertas os fornecedores convidados pela entidade. O artigo 1011 define os procedimentos a serem observados na licitação seletiva. Em cada aquisição ou contratação, deverá ser convidado o maior número possível de fornecedores nacionais e de outros Estados-partes. Tal modalidade admite a utilização de lista de fornecedores qualificados, porém, quando isso ocorrer, devem ser concedidas condições e oportunidades iguais de participação para todos e a possibilidade de ingresso de novos interessados.

Permite-se à entidade limitar o número de novos fornecedores apenas em decorrência de eventuais perdas de eficiência nesse processo simplificado. Mediante solicitação, um não convidado ou que tenha proposta de participação rejeitada deverá receber prontamente informações sobre a decisão.

A manutenção de listas de fornecedores qualificados implica a obediência a certos procedimentos: divulgação anual de aviso que contenha as listas vigentes, incluindo os primeiros da lista; condições a que os fornecedores devem

atender e métodos segundo os quais as entidades verificarão o cumprimento de cada uma delas, para a inclusão de novos fornecedores; período de validade das listas e formalidades para sua renovação.

São especificadas as circunstâncias e condições para utilização da licitação **restrita**, em que “(...) uma entidade se comunica individualmente com os fornecedores (...)” (artigo 1025), a saber:

- a)* ausência de propostas, após utilização das modalidades de licitação aberta ou seletiva; propostas que não se ajustam aos requisitos essenciais da licitação, ou ainda quando se constata conluio entre os ofertantes;
- b)* não cumprimento das condições de participação pelos ofertantes, desde que os requisitos da licitação original não sejam substancialmente modificados;
- c)* aquisições de obras de arte, ou bens ou serviços protegidos por patentes, direitos autorais e outros direitos exclusivos, ou ainda de informação reservada;
- d)* quando, por razões técnicas, não houver concorrência, e os bens ou serviços são ofertados por um fornecedor determinado, sem alternativas ou substitutos razoáveis;
- e)* urgência em virtude de acontecimentos não previstos e impossibilidade de obtenção de bens ou serviços em tempo hábil, se adotadas as modalidades de licitação aberta ou seletiva;
- f)* entregas adicionais pelo fornecedor original para reposição, continuação ou ampliação de serviços, materiais ou instalações existentes, em que a mudança de fornecedor obriga a entidade a adquirir equipamentos ou serviços que não se ajustam ao requisito de ser permutável com o equipamento ou serviços já existentes, incluindo o software, na medida em que a compra inicial deste encontrar-se coberta pelo acordo;
- g)* aquisição de protótipos ou um primeiro bem ou serviço desenvolvido a pedido da entidade licitante, no transcurso ou execução de um determinado contrato de pesquisa, experimentação, estudo ou desenvolvimento original;
- h)* aquisição de produtos básicos;
- i)* compras efetuadas em condições excepcionalmente favoráveis que só são oferecidas a curto prazo, tais como as ofertas extraordinárias realizadas por empresas que normalmente não são fornecedoras; ou oferta de ati-

vos de empresas em liquidação ou sob administração judicial – não inclui as compras ordinárias realizadas com fornecedores habituais;

- j)* contratos que serão adjudicados ao ganhador do concurso de desenho arquitetônico, sob condições em que o concurso é organizado conforme os princípios do acordo, inclusive em relação à publicação do convite aos fornecedores qualificados a participar; ou organizado com o propósito de adjudicar o contrato de desenho ao vencedor; e submetido a júri independente; ou
- k)* quando uma entidade utilizar-se de serviços de consultoria de natureza confidencial.

No caso previsto no item “g”, cumpridos os contratos, as compras efetuadas de bens ou serviços, posteriormente, deverão se ajustar aos procedimentos previstos para a realização de licitações nas modalidades aberta ou seletiva, cabendo destacar, ainda, que “o desenvolvimento original de um primeiro bem pode incluir sua produção em quantidade limitada com objetivo de se obterem os resultados das provas na prática e demonstrar que o produto é indicado para produção em série, satisfazendo padrões de qualidade, mas não inclui a produção em série para determinar a viabilidade comercial ou para recuperar os custos de pesquisa e desenvolvimento” (artigo 1016, 2e).

Utilizada tal modalidade, deverá ser elaborado relatório sobre cada contrato adjudicado, com informações sobre o nome da entidade, valor, tipo e país de origem dos bens e/ou serviços adquiridos e declaração sobre as circunstâncias e condições que a justificaram.

2.8 Procedimentos: impugnação

Todos os aspectos do processo licitatório poderão ser objeto de questionamento/impugnação, conforme o artigo 1017. O prazo para se iniciar a impugnação poderá ser limitado, mas não inferior a dez dias úteis, contados a partir do momento em que a fundamentação da reclamação passa a ser conhecida (ou deveria ser do conhecimento) do interessado.

Deverá ser estabelecida ou designada uma autoridade revisora, e deverão ser definidos os procedimentos a serem adotados, estando prevista, inclusive, a postergação da adjudicação do contrato, até que seja solucionada a pendência.

As entidades devem manter a documentação completa relativa a todas as suas compras, até mesmo um registro por escrito de todas as comunicações que afetam substancialmente cada compra, **“durante um período de pelo menos três anos a partir da data em que o contrato foi adjudicado”** (artigo 1017, 1p – grifo nosso).

2.9 Informações dos signatários, retificações, modificações, exceções e denegação de benefícios

Com relação às compras abrangidas pelo Acordo, deverão ser apresentados anualmente informes que contenham (artigo 1019, 7):

- a) estatísticas sobre o valor estimado de todos os contratos adjudicados, tanto abaixo como acima do valor dos patamares aplicáveis, discriminadas por entidades;
- b) estatísticas sobre o número e valor total dos contratos de valor superior aos limites aplicados, discriminadas por entidades, por categorias de bens ou serviços e por países de origem dos bens e serviços adquiridos;
- c) estatísticas sobre o número e o valor total dos contratos adjudicados sob a modalidade de licitação restrita, discriminadas por entidades, por categoria de bens e serviços e por país de origem dos bens e serviços adquiridos;
- d) estatísticas sobre o número e valor total dos contratos adjudicados conforme as exceções indicadas por cada signatário – exceções apontadas nos anexos 1001.2a e 1001.2b, discriminadas por entidades.

Nos artigos 1022 e 1023, estão previstos, respectivamente, as possibilidades e os procedimentos para os casos de retificações e alteração da cobertura, como também a retirada de entidade(s) da lista constante do anexo 1001.1a-2, em decorrência de privatização de empresas estatais federais. Apenas em circunstâncias excepcionais um país signatário poderá alterar a cobertura e a abrangência das compras governamentais. Quando, e se, tal fato ocorrer, não apenas deverão ser observados os procedimentos previstos, como, sobretudo, deverão “propor às Partes compensações apropriadas (...), com o objetivo de manter um nível de cobertura comparável ao existente antes da modificação” (artigo 1022, 2c). A despeito do previsto anteriormente, o signatário estará dispensado da compensação por reorganização do setor público ou descentralização de ações (artigo 1022, 4).

O artigo 1023 dispõe sobre a eliminação de empresas estatais federais das listas nacionais de cada signatário. Apesar de determinar expressamente que “nada do disposto neste capítulo será interpretado no sentido de impedir uma Parte de retirar uma entidade (...)” (da lista de entidades sujeitas aos termos acordados – artigo 1023, 1), nada dispõe sobre a dispensa ou obrigatoriedade de compensação decorrente de tal ação. A prevalecer o disposto no artigo 1022, não haveria impedimento de se eliminar da lista de cobertura uma empresa estatal que viesse a ser privatizada a partir da vigência do acordo, mas haveria compensação para tal.

O artigo 1018, 1 dispõe sobre as exceções clássicas em matéria de compras governamentais, a saber:

- 1 Nenhuma disposição deste capítulo será interpretada no sentido de impedir uma Parte de adotar qualquer medida ou abster-se de revelar informações que considere necessárias para proteger seus interesses essenciais em matéria de segurança no que se refere à compra de armas, munições ou material de guerra, ou compra indispensável para a segurança nacional ou para fins de defesa nacional.
- 2 Desde que essas medidas não sejam aplicadas de maneira arbitrária ou constituam injustificável discriminação entre as Partes (...) ou que impliquem uma restrição disfarçada ao comércio (...), nenhuma disposição deste capítulo será interpretada como impedimento de estabelecer ou manter medidas:
 - a) necessárias para proteger a moral pública, a ordem ou a segurança, a saúde e a vida humana, animal ou vegetal;
 - b) necessárias para proteger a propriedade intelectual; ou relacionadas com bens ou serviços produzidos por deficientes físicos, instituições filantrópicas ou resultado de trabalho penitenciário.

Finalmente, o artigo 1005 dispõe sobre a denegação ou recusa dos benefícios previstos em matéria de contratação de serviços. Trata-se de cláusula que busca assegurar o cumprimento de “regra de origem” para serviços. Atendidos os procedimentos previstos – notificação prévia e realização de consultas –, “uma Parte poderá negar os benefícios derivados deste capítulo a um prestador de serviços de outra Parte, quando a Parte determinar que o serviço é prestado por uma empresa de propriedade ou sob controle de indivíduos de um país que não é Estado signatário e que não realiza atividades de negócios substanciais em território de qualquer das Partes”.

Além disso, “a parte poderá denegar os benefícios deste capítulo a uma empresa de outra Parte, se a mesma for de propriedade ou estiver sob o controle de nacionais de qualquer país que não seja Parte”, e:

- a) as circunstâncias estabelecidas no artigo 1113(1)(a) (denegação de benefícios) são cumpridas; ou
- b) a Parte que negar os benefícios adota ou mantém, com respeito ao país que não é Parte, medidas que proíbam transações com a empresa, “que seriam violadas ou elididas se os benefícios deste capítulo fossem concedidos a essa empresa” (artigo 1005, 2).

Nos termos do artigo 1113, 1, poderão ser denegados os benefícios relativos aos investimentos – investidores, empresas e seus investimentos – para empresas de propriedade ou controladas por investidores de países com os quais o país signatário não mantém relações diplomáticas.

2.10 Cooperação técnica e programas de participação para pequenas empresas

Os artigos 1020 e 1021 dispõem, respectivamente, sobre a cooperação técnica e participação das pequenas empresas.

Está prevista a troca de informações e a de participação em programas de capacitação e orientação para agentes do setor público e privado para melhorar a compreensão dos sistemas de compras e ampliar as oportunidades para os interessados (artigo 1020).

Contudo, a despeito da abrangência aparente, o artigo 1021 – Programas de Participação Conjunta para a Micro e Pequena Empresa – limita-se a prever a formação do Comitê da Pequena Empresa, que deve se reunir pelo menos uma vez por ano, para “facilitar” atividades como a identificação de oportunidades para treinamento das micro e pequenas empresas em procedimentos sobre compras e de micro e pequenas empresas interessadas em associar-se comercialmente às congêneres no território dos demais signatários. Está previsto, também, o desenvolvimento de bancos de dados sobre as micro e pequenas empresas.

2.11 Previsão de negociações futuras

O artigo 1024 dispõe sobre o início de negociações destinadas a ampliar a liberalização do mercado regional de compras governamentais: “no mais tardar em 31 de dezembro de 1998” (artigo 1024, 1), cerca de cinco anos a partir da vigência e seis anos a partir da assinatura. No mais tardar um ano após a data de entrada em vigor do acordo, isto é, no máximo até 1º de janeiro de 1995, deveriam ser celebradas negociações sobre o uso de meios eletrônicos nas licitações (artigo 1024, 5).

Estabeleceu-se que, nas negociações, seriam revisados todos os aspectos sobre as práticas de compras do setor público para efeitos de: avaliar o funcionamento dos sistemas de compras do governo; buscar ampliar a cobertura do Acordo, inclusive com a incorporação de outras empresas governamentais e as compras sujeitas a exceções legislativas ou administrativas; e revisar o valor dos patamares (artigo 1024, 2).

Anteriormente à revisão, os signatários deveriam realizar consultas com seus governos estaduais ou provinciais, com vistas a obter sua adesão, em base voluntária e recíproca, para incorporação de compras realizadas pelas suas entidades e empresas estatais.

Finalmente, considerando que à época da assinatura do Nafta estavam se processando as negociações do Gatt – Rodada Uruguai, que culminaram com os acordos firmados no âmbito da OMC, previu-se que os signatários deveriam “iniciar imediatamente consultas com seus governos estaduais e provinciais,

com o objetivo de obter, em bases voluntárias e recíprocas, compromissos para a inclusão das compras de suas entidades e empresas (no escopo do acordado sobre compras governamentais), e ampliar as obrigações e a cobertura (...) para um nível pelo menos equivalente ao do Código”, isto é, nova versão do Acordo sobre Compras Governamentais do Gatt.⁵

2.12 Considerações finais

Atendo-se ao marco normativo sobre compras governamentais do Nafta, é importante acrescentar ou reiterar algumas considerações. Em primeiro lugar, ao se reconhecerem as condições mais desfavoráveis na adaptação de suas instituições à abertura do mercado de compras governamentais, foram previstas regras transitórias para o México, a saber: (i) possibilidade de incorporação gradual das aquisições de bens e serviços pelas estatais Pemex e Comisión Federal de Electricidade (CFE), além das contratações de serviços de construção civil pelas demais entidades e empresas públicas; nesses casos, a totalidade das aquisições de bens e serviços e os serviços de construção estarão sujeitos às regras acordadas somente a partir de 1^a de janeiro de 2003, o que corresponde a um período de transição de nove anos; (ii) reconhecimento da necessidade de concessão de período de cinco anos para ajustes significativos nas normas internas e nos sistemas de contratação pública, podendo incluir, desde que apropriados, ajustes às obrigações; (iii) exceção, até 1^a de janeiro de 2002, isto é, prazo de oito anos a partir da vigência, para as compras de produtos farmacêuticos não patenteados no México ou cujas patentes mexicanas tenham expirado.

Além disso, foi prevista a alteração, pelo México, da lista de cobertura de serviços – até 1^a de julho de 1995, isto é, decorrido um ano e meio da vigência. Segundo informações obtidas junto a representante do governo mexicano, o assunto vem sendo tratado por um Grupo de Trabalho tripartite, porém a lista continua sendo provisória.

Em segundo lugar: ampliação da cobertura do acordo e limites de valor a partir dos quais se aplicam as regras acordadas. Os limites estão sendo revisados a cada dois anos,⁶ mas não houve avanço na ampliação da cobertura, a despeito de início de negociações em 1998, conforme previsto no acordo.

5. O Acordo sobre Compras Governamentais da OMC entrou em vigência em 1^a de janeiro de 1996.

6. Os limites atuais são os seguintes: US\$ 56.190,00 para bens e serviços e US\$ 7.304.733,00 para serviços de construção, aplicáveis às entidades dos governos centrais; US\$ 280.950,00 para bens e serviços e US\$ 8.990.862,00 para serviços de construção, aplicáveis às empresas governamentais.

É importante constatar que, no relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho do Nafta sobre Compras Governamentais, referente ao período 1994 a 1996, foram registradas preocupações do Canadá e do México quanto ao prosseguimento das negociações. O Canadá expressou que a inclusão das entidades subcentrais deveria antes considerar as exceções existentes na legislação dos Estados Unidos, como os programas de preferência para pequenas empresas, as exigências do *Buy American Act* e as “preferências locais”.

Quanto ao México, considerou que um “ambiente mais liberal nas preferências para pequenas empresas ajudaria o processo de negociações com os seus Estados”.⁷ Informações atualizadas, provenientes de representante do governo mexicano, dão conta que a pretendida ampliação de cobertura não ocorreu em decorrência tanto de pressões do setor privado, resistente à concessão de maior acesso a empresas estadunidenses e canadenses, como também de dispositivo constitucional que impede o governo central de dispor sobre as licitações promovidas pelas unidades subfederadas.

3 ESTADOS UNIDOS: COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DE ACORDOS INTERNACIONAIS

Esta seção analisa a política estadunidense de compras governamentais, por meio da descrição e avaliação das normas e procedimentos gerais adotados na legislação que rege as licitações de órgãos e empresas públicas dos Estados Unidos.

Além das normas de aplicação geral, são analisados as políticas de compras e os regulamentos adotados em programas especiais da administração federal dos Estados Unidos, que se caracterizam pela adoção de mecanismos de proteção aos bens de fabricação interna. Esses mecanismos são o *Small Business Program*, voltado às pequenas empresas, o *Buy American Act*, que restringe as aquisições de produtos estrangeiros para uso interno nos Estados Unidos, e o *Balance of Payments Program*, que regulamenta as aquisições dos Estados Unidos para utilização no exterior.

No contexto das negociações de Acordo sobre Compras Governamentais da Alca, torna-se fundamental analisar o alcance daquelas normas, com atenção especial às exceções de cobertura que venham a compor o acordo. Busca-se verificar em que grau as normas vigentes de aquisições e contratações de bens e serviços dos Estados Unidos podem dificultar o alcance dos objetivos de expansão das oportunidades de comércio entre os países signatários.

Inicia-se a análise, na subseção 3.1, com uma descrição do sistema de coordenação das normas e procedimentos aplicados nas compras governamentais

7. Ver o relatório *1994-1996 Report on the NAFTA Government Procurement Working Group*, disponível em: www.sice.oas.org.

dos Estados Unidos, apresentando-se a conceituação de *government procurement*, a cobertura em termos dos órgãos submetidos às diretrizes de aquisições, os organismos responsáveis pela administração das normas, além dos princípios que orientam as agências federais e os funcionários responsáveis pelas aquisições.

As subseções 3.2 e 3.3 apresentam as linhas gerais das restrições impostas pelos programas *Buy American Act* e *Balance of Payments Program* às aquisições de bens estrangeiros.

A subseção 3.4 descreve a política de preferência às pequenas empresas nas compras do governo, com base nas determinações expressas em diversos dispositivos legais – sendo o principal o *Small Business Act* – que determinam aos órgãos públicos prioridade a essas empresas nos processos licitatórios.

A subseção 3.5 analisa as normas gerais aplicadas nas aquisições de bens e serviços, compreendendo a divulgação das intenções de compra, os prazos concedidos para a apresentação das propostas, as modalidades de licitação, as exceções à competição ampla e aberta, e outras preferências a bens de produção interna além das previstas nos programas citados.

Finalmente, na subseção 3.6, são apresentados o resumo e as conclusões que se podem inferir da legislação levantada e de outras fontes consultadas.

Para a descrição e análise das políticas, das normas e dos procedimentos, foi utilizada como fonte básica de informações a regulamentação contida na FAR – *Federal Acquisition Regulation* –, normativo que consolida as políticas e os procedimentos administrativos aplicados nas compras e contratações dos órgãos civis e militares e empresas públicas. As referências à FAR são dispostas entre parênteses, com a indicação da seção onde a informação se originou, o que serve como indicador para aqueles que quiserem se aprofundar nos detalhes da regulamentação. Também é citada a legislação encontrada no *United States Code*, que consolida as leis aprovadas no Congresso dos Estados Unidos, fonte de muitas das disposições contidas na FAR. Não foram consideradas neste estudo as normas e políticas específicas de compras adotadas por determinados órgãos, como, por exemplo, a Nasa e o Departamento de Defesa, não obstante se aplicarem a esses órgãos as normas gerais aqui apresentadas.

3.1 A política de compras governamentais dos Estados Unidos: cobertura, diretrizes e princípios

No escopo da legislação estadunidense sobre compras governamentais, o termo *procurement* compreende “todas as etapas do processo de aquisição de bens ou serviços, começando com a determinação da necessidade da aquisição de um bem ou da contratação de serviços e terminando com a adjudicação do contrato

ao vencedor da licitação e sua liquidação”. As regras e os procedimentos licitatórios aplicam-se às “aquisições realizadas para o benefício direto e uso de entidades governamentais” e abrangem as aquisições de bens e a contratação de serviços, construção e obras públicas, como também as operações de aluguel, *leasing*, com ou sem opção de compra, e qualquer combinação de bens e serviços.⁸

O sistema de compras governamentais dos Estados Unidos é coordenado pelo *Office of Federal Procurement Policy* (OFPP),⁹ abrangendo somente as aquisições realizadas pelos órgãos federais. Nas esferas estaduais e municipais, as compras governamentais são reguladas por legislação própria, porém são aplicadas leis federais quando financiadas por recursos do orçamento federal.¹⁰

As normas e os procedimentos de licitações públicas são dirigidos às *executive agencies*, designação que compreende os seguintes órgãos: (i) *Executive Departments*, que abrangem os Departamentos de Estado, do Tesouro, da Defesa, da Justiça, do Interior, da Agricultura, do Comércio, do Trabalho, da Saúde, da Habitação e Desenvolvimento Urbano, dos Transportes, de Energia, da Educação e de Veteranos; (ii) os Departamentos Militares (Marinha, Força Aérea e Exército); (iii) as empresas públicas, definidas como aquelas de propriedade integral do governo;¹¹ e (iv) outros órgãos do Poder Executivo não pertencentes à estrutura dos *Executive Departments*.¹²

Acrescente-se que, além das aquisições diretas, os órgãos devem satisfazer, em alguns casos, às exigências para as aquisições de bens ou serviços procedentes de fontes governamentais centrais de suprimento, ou obtidos por intermédio dessas fontes. Um exemplo é a obtenção de bens ou serviços de fontes de fornecimento no atacado, como é o caso da *General Services Administration* (GSA) ou da *Defense Logistic Agency* (DLA).¹³

As diretrizes governamentais para as compras e contratações de bens, serviços, construções e obras públicas dos Estados Unidos encontram-se consolidadas na FAR – *Federal Acquisition Regulation* –,¹⁴ que regulamenta as políticas, as práticas e os procedimentos utilizados nas aquisições do governo federal, com-

8. Ver *Communication from the United States* (1996). Esse documento trata de normas e procedimentos em geral e não somente dos pertinentes a serviços.

9. Localizado no *Office of Management and Budget*, o *Office of Federal Procurement Policy* é o órgão com a atribuição de estabelecer a orientação geral das políticas de compras do governo federal. O Escritório é dirigido pelo administrador da política de compras federal, indicado pelo presidente dos Estados Unidos e aprovado pelo Senado (as atribuições dessa agência encontram-se definidas no título 41, seção 405, do *U. S. Code*, disponível em : www.findlaw.com).

10. Ver *Communication from the United States* (1996).

11. Ver *United States Code*, título 31, seção 9.101 – disponível em: www.findlaw.com.

12. Ver *United States Code*, título 5, seção 104(1) – disponível em: www.findlaw.com.

13. Ver *Communication from the United States* (1996).

14. O governo dos Estados Unidos mantém um site na Internet denominado AcqNet (anteriormente *Acquisition Reform Network*), www.amet.gov, que divulga a FAR e outras informações e regulamentos sobre compras governamentais norte-americanas.

preendendo todas as suas agências. Ademais, há o **Sistema FAR**, que consiste das normas gerais da própria FAR, que é o documento básico, e dos regulamentos dos órgãos federais que implementam ou complementam a FAR.¹⁵

A FAR tem como objetivo coordenar e dar uniformidade ao processo de compras federais. Contudo, é permitido aos órgãos definir normas internas, desde que sejam preservados os princípios gerais previstos na lei e que não afetem os procedimentos dos demais órgãos da administração (FAR, seção 1.101). Assim, nos termos da legislação, os órgãos podem emitir regulamentos próprios e **implementar “políticas adicionais, procedimentos, prescrições sobre editais ou cláusulas de contratação que suplementem a FAR, para atender a necessidades específicas da agência”** (FAR, seção 1.302).

É elaborada e divulgada conjuntamente por três autoridades: o secretário da Defesa, o administrador de Serviços Gerais e o administrador da Nasa – *National Aeronautics and Space Administration*. A Administração de Serviços Gerais mantém uma secretaria específica, que se encarrega de administrar e divulgar os documentos relativos à FAR. As modificações pontuais na legislação são publicadas no *Federal Register*, e a publicação completa, no *Code of Federal Regulations* (CFR), no título 48, capítulo I.¹⁶

São estabelecidos os seguintes princípios na FAR, a serem observados nas compras realizadas pelos órgãos governamentais: tornar disponível em tempo hábil o produto ou serviço **com o melhor preço para o adquirente**, mantendo a confiança do público e **atingindo os objetivos das políticas públicas**. Os participantes do processo devem trabalhar como uma equipe e deter plena capacidade de decidir em suas áreas de responsabilidade.

Aos membros da equipe de compras do governo é **atribuída autoridade para exercer a melhor estratégia** requerida em situações específicas, podendo

15. Foi promulgada em 1984, com fundamento na legislação que criou o *Office of Federal Procurement Policy*, estabelecendo uma regulamentação uniforme para as compras federais. Além dela, há outras quatro legislações principais regulando as contratações e aquisições federais nos Estados Unidos: *Armed Services Procurement Act* (ASPA), de 1947, codificado no título 10 do *U.S. Code*, seções 2.302 a 2.314; *Federal Property and Administrative Services Act* (FPASA), de 1949, codificado no título 40 do *U.S. Code*, seções 471 a 514, e no título 41 do *USC*, seções 251 a 260; *Competition in Contracting Act* (CICA), codificado em seções espalhadas nos títulos 10, 31, 40 e 41 do *U.S. Code*; *Office of Federal Procurement Policy Act* (OFPP), codificado nas seções 401 e seguintes do título 41 do *U.S. Code*. A ASPA regula a aquisição de bens, construção e serviços pelos órgãos de defesa. A FPASA regula essas aquisições pelos órgãos civis. A CICA é aplicável às aquisições militares e civis. Ver Vacketa e Handler (1992), disponível em: www.findlaw.com. Para OFPP, ver nota 9.

16. Sujeitas às três autoridades citadas, as revisões na FAR são elaboradas e publicadas por meio da ação coordenada de dois Conselhos: *Defense Acquisition Regulations Council* (DAR Council) e *Civilian Agency Acquisition Council* (CAA Council). Os membros representam seus respectivos órgãos em tempo integral. O presidente do *CAA Council* é o representante do administrador de Serviços Gerais, sendo os demais membros representantes dos Departamentos da Agricultura, do Comércio, de Energia, da Saúde, do Interior, do Trabalho, dos Transportes e do Tesouro, da Agência de Proteção Ambiental, Seguridade Social, Departamento dos Veteranos e *Small Business Administration*—SBA. O diretor do *DAR Council* é o representante do secretário da Defesa, autoridade encarregada de orientar as operações do conselho. Seus membros são os representantes dos ministérios militares, da *Defence Logistics Agency* e da Nasa. Cada conselho deve: (i) entrar em acordo sobre as revisões com o outro conselho; (ii) submeter à secretaria da FAR as publicações a serem feitas no *Federal Register*, com solicitações de comentários do público sobre revisões propostas na FAR; (iii) submeter toda revisão final à secretaria da FAR para publicação no *Federal Register*, impressão e distribuição.

adotar, no melhor interesse do governo, procedimentos e estratégias não previstas em regulamento.

3.2 Preferência para a produção doméstica

Conforme foi assinalado, a legislação americana **privilegia a compra de bens e serviços de produção doméstica**, com base em três programas: *Buy American Act*, *Balance of Payment Program* e *Small Business Act*.

O *Buy American Act* foi aprovado em 1933 com o objetivo principal de proteger a produção interna e promover a geração de empregos, em uma situação de altas taxas de desocupação provocadas pela depressão econômica que atingiu o país no começo da década de 1930.¹⁷

Aquele dispositivo legal estabelece restrições à compra pelo governo de bens finais não produzidos nos Estados Unidos, incluindo os não-manufaturados, como os agrícolas e os de extração mineral. No caso de bens manufaturados, a origem dos componentes utilizados na fabricação ocupa papel importante na determinação da origem do produto final. Para que um produto seja beneficiado pela política de preferência nas compras governamentais, deverá atender a duas exigências: *i*) o bem precisa ser produzido nos Estados Unidos; e *ii*) o bem deve atender ao requisito de **conteúdo nacional**, em que o custo dos componentes nacionais deve representar mais de 50% do custo de todos os componentes utilizados. Se atender a esses requisitos, o produto é considerado **produto final doméstico** (*domestic end product*). Os componentes de origem estrangeira que não são produzidos internamente em quantidades e qualidades satisfatórias são tratados como componentes domésticos (FAR 25.001; 25.003).

A preferência nas compras governamentais aos produtos nacionais estende-se também às aquisições de bens e materiais de construção para utilização fora dos Estados Unidos – compras destinadas a embaixadas, consulados, etc. Nesse caso, devem ser observadas as disposições contidas no *Balance of Payments Program*. Nos termos desse programa, atendido o requisito de origem, o mesmo constante do *Buy American Act*, deverá ser conferida margem de preferência de 50% ao produto estadunidense em relação ao estrangeiro (**ou percentual maior, se for determinado pelo dirigente do órgão licitante**). Isso significa que, em uma licitação, o contrato deverá ser adjudicado a um fornecedor de um determinado bem de produção nacional, ainda que seu preço seja superior em até 50% ao do produto estrangeiro ou ao do produto que, fabricado nos Estados Unidos, não atende ao requisito de conteúdo nacional requerido (FAR 25.303-f).

17. O *Buy American Act* foi emendado em 1988.

A legislação prevê exceções às restrições contidas no *Balance of Payments Program*. Um produto final ou um material de construção estrangeiro pode ser adquirido para uso fora dos Estados Unidos, sem considerar as restrições gerais constantes do *Balance of Payments Program*, nas seguintes situações:

- a) valor estimado da licitação não superior a US\$ 100 mil;
- b) o produto licitado consta da lista de “não disponibilidade”¹⁸ dos Estados Unidos da América;
- c) o chefe do órgão contratante determina que a obra somente pode ser realizada com material estrangeiro, até mesmo por razões geográficas ou características próprias (areia, pedra, concreto, etc.);
- d) nas aquisições de materiais perecíveis;
- e) nas licitações sujeitas às regras de tratado ou acordo entre governos;
- f) quando o preço do material proveniente dos Estados Unidos (incluindo gastos de manuseio e transporte) exceder em mais de 50% o preço do material local; ou
- g) se o chefe do órgão que está realizando as aquisições determinar que não é de interesse público aplicar as restrições do *Balance of Payments Program* ou que é impraticável aplicá-las a determinados materiais (FAR 25.303).

3.3 *Buy American Act*: diretrizes nas aquisições de bens estrangeiros

Conforme apontado na subseção anterior, é assegurada nas compras governamentais a preferência para a aquisição de bens e de materiais de construção de produção doméstica, nos termos do *Buy American Act*. Para que a preferência seja exercida, os bens devem ser produzidos em território americano, ou, sendo produto manufaturado, deve atender ao requisito de **conteúdo nacional**, com participação dos componentes de produção doméstica superior a 50% do custo total dos componentes.¹⁹ Essa exigência, que

18. Para implementar essa norma, a FAR publica lista com cerca de cem produtos declarados não disponíveis (sem produção ou com oferta insuficiente no mercado interno), incluindo produtos químicos, minerais, carne, bauxita, banana, castanha do Brasil, castanha de caju, cacau, café em grão, fibras têxteis, couros, açúcar em bruto, petróleo, chips de microprocessadores, livros e revistas não editados nos Estados Unidos, etc. Adicionalmente, o dirigente do órgão licitante pode concluir que um artigo, material ou suprimento não é extraído, produzido ou manufaturado nos EUA em quantidade ou qualidade satisfatórias. De outro lado, se tomar conhecimento de que qualquer produto constante da lista de não disponibilidade passou a ser produzido domesticamente, deve especificar nas futuras licitações a disponibilidade interna do bem (FAR, seção 25.104).

19. Representa o conceito de *domestic end product*, em contraste com a definição de *US-made end product*, que vem a ser a regra de origem utilizada nas aquisições de produtos estadunidenses amparados por acordos comerciais, definindo o bem extraído, produzido ou manufaturado nos Estados Unidos ou, se utilizar componentes importados, substancialmente transformado em um novo e diferente artigo comercial, com nome, natureza ou uso distinto do artigo ou artigos do qual foi transformado.

se aplica também nas preferências (*set aside*) para as compras de bens produzidos por pequenas empresas,²⁰ implica tratar **como se estrangeiro fosse** o bem produzido nos Estados Unidos que não atende à norma de conteúdo nacional.

É importante destacar que, no contexto de acordos internacionais, e observados a cobertura e os limites aos quais se aplicam as regras dos acordos, são derogadas as restrições previstas no *Buy American Act* para a aquisição de bens e materiais de construção estrangeiros, aos quais passa-se a aplicar a norma de tratamento nacional.

3.3.1 Aquisições de bens não amparados por acordos comerciais

Em situações excepcionais, como as descritas a seguir, podem ser adquiridos produtos finais estrangeiros sem se observar as restrições do *Buy American Act*:

- a) quando a preferência por produto doméstico for considerada inconsistente com o interesse público;
- b) quando não houver disponibilidade interna do produto; ou
- c) quando o preço do produto nacional não for razoável.

Se ocorrer oferta de produto nacional a preço superior ao de produto importado, poderá ser determinada a “não razoabilidade” do preço. O preço de um produto nacional será considerado **não razoável** quando superar a oferta estrangeira de menor preço, depois de aplicada a margem de preferência de 6% sobre o preço do produto importado (incluída a tarifa alfandegária), se a oferta nacional for proveniente de grande empresa, e de 12%, se proveniente de pequena empresa. **Essas margens de preferência podem ser elevadas caso o dirigente do órgão licitante decidir, por determinação escrita, que “o uso de fatores mais elevados é mais apropriado”.** Acrescente-se que **o fator de proteção é de pelo menos 50% nas aquisições realizadas pelo Departamento da Defesa.**²¹ No caso de empate nos preços, será dada preferência ao fornecedor de bens de produção nacional (FAR 25.103; 25.105).

3.3.2 Aquisições de bens amparados por acordos comerciais

A seção 25.400 da FAR especifica as normas e os procedimentos que devem ser aplicados nas aquisições amparadas por Acordos Comerciais firmados pelos Estados Unidos.

20. Conforme estabelece o *Buy American Act*, um produto manufaturado ofertado por uma pequena empresa que não atender à definição de produto final doméstico (*domestic end product*) deve ser considerado produto estrangeiro (FAR, seções 25.101; 25.502).

21. Ver *Trade Policy Review*, parágrafo 290 (1999).

São os seguintes os acordos e países sujeitos a esses procedimentos:

- a) Acordo de Compras Governamentais da OMC;
- b) países de menor desenvolvimento da Ásia e da África e de outras regiões, para os quais o *Trade Agreements Act* prevê a suspensão das restrições do *Buy American Act*, segundo faculdade concedida ao presidente do Estados Unidos; esses países são listados na FAR junto com os países signatários do acordo da OMC sob o termo geral de “países designados”;
- c) grupo de 22 países da Bacia do Caribe – *Caribbean Basin Trade Initiative*;
- d) países signatários do Nafta;
- e) Acordo de Livre Comércio Estados Unidos–Israel, de 1985; e
- f) Acordo de Comércio sobre Aeronaves Civis da OMC.

Nas aquisições governamentais de bens e de materiais de construção estrangeiros cobertos por acordos comerciais, não se aplicam as restrições do *Buy American Act* – BAA e do *Balance of Payments Program* – BPP (FAR 25.403). A derrogação desses dois instrumentos abrange também, como listado anteriormente, os bens originários de países **designados** em ato presidencial, com base no *Trade Agreements Act* – TAA, lei que concede ao presidente do Estados Unidos a autoridade para suspender as restrições nas aquisições governamentais de produtos provenientes de países de menor desenvolvimento e, ainda, de países não signatários do acordo da OMC que concederem reciprocidade de tratamento, nas suas compras governamentais, aos produtos e fornecedores estadunidenses. O TAA também delega poderes ao presidente para manter as restrições do BAA e BPP mesmo para países signatários do Acordo de Compras da OMC que não cumprem as normas do acordo.²²

A faculdade concedida ao presidente da República para derrogação das restrições previstas no *Buy American Act* não se aplica, contudo, às aquisições de pequenas empresas, conforme determina o *Trade Agreements Act*.²³ As compras reservadas para pequenas empresas constituem, assim, exceção geral nos acordos comerciais dos Estados Unidos – exceção ao tratamento nacional previsto nos acordos comerciais sobre compras governamentais.

22. Ver *United States Code*, título 19, capítulo 13, seção 2.511 em: findlaw.com; e *Communication from the United States* (1996, p.7).

23. Conforme a seção 2.511 do TAA: “*The authority of the president under subsection (a) of this section to waive any law, regulation, procedure or practice regarding government procurement does not authorize the waiver of any small business or minority preference*” (a subseção “a” da seção 2.511 autoriza o presidente a levantar restrições nas compras governamentais para bens e fornecedores estrangeiros de países com acordos e compromissos internacionais com os Estados Unidos).

Aplica-se, portanto, o tratamento nacional aos bens originários dos países signatários de acordos ou beneficiados com tratamento preferencial pelo TAA.²⁴ As ofertas desses países, ressalvadas as exceções, passam a se enquadrar na categoria de “produto elegível”. Os bens devem atender às regras de origem, que determinam a substancial transformação do produto, também aplicadas aos produtos americanos.²⁵

O tratamento nacional abrange ainda as empresas instaladas nos países signatários de acordos internacionais, vedada a discriminação baseada em propriedade de capital, assim como em especificações técnicas que tenham o objetivo de impedir a entrada de produtos dessas fontes.

São previstos os seguintes procedimentos para a avaliação de ofertas estrangeiras amparadas por acordos comerciais:

- a) verificar o atendimento às regras de origem previstas nos acordos, tanto para produtos fabricados nos Estados Unidos quanto para os fabricados nos países beneficiados;
- b) classificar as ofertas por preço; e
- c) em caso de empate entre uma oferta estrangeira e oferta de produto estadunidense, definido como aquele que atende à regra de origem, será vencedora a proposta americana.

Quando houver empate entre uma proposta estrangeira e uma de pequena empresa estadunidense, mesmo que não atenda ao requisito previsto no *Buy American Act (domestic end product - 25.502-d)*, será vencedora a oferta de pequena empresa. Para desempate entre ofertas de pequenas empresas, serão seguidos os critérios previstos na seção FAR 14.408-6(a), que dão prioridade para ofertas dessas empresas que operam em área geográfica com excedente de mão-de-obra.

3.3.3 Bens e serviços excluídos dos acordos

A FAR também consolida as exceções aos acordos firmados pelos Estados Unidos, ou seja, listas de bens e serviços excluídos das regras de tratamento nacional

24. O tratamento nacional aplica-se às entidades listadas em cada acordo, observados os seguintes limites: (i) Para o Acordo de Compras Governamentais da OMC, países de menor desenvolvimento e países da Bacia do Caribe, as compras governamentais são permitidas para bens e serviços dessas procedências a partir do limite mínimo de US\$ 177.000; no caso de materiais de construções, o valor mínimo é US\$ 6.806.000 (sujeitos a revisões a cada dois anos pelo *US Trade Representative*) – FAR 25.403; e (ii) Nafta: para as entidades públicas cobertas pelo acordo, os limites são de US\$ 54.372 para bens, serviços ou qualquer combinação desses, e US\$ 7.068.419 para contratos de serviços de construção; para as empresas governamentais, US\$ 250.000 para bens, serviços ou qualquer combinação desses, e US\$ 8,0 milhões para contratos de serviços de construção. Atente-se que, na relação bilateral Canadá e Estados Unidos, para qualquer entidade federal constante do Nafta, o limite acordado é de US\$ 25.000, aplicável para contratos de bens e serviços, conforme fixado no acordo *US-Canada Free Trade Agreement*.

25. Conceituado como *US - made end product (ver nota 19)*. Assim, nas compras sob acordos comerciais, não se adota o conceito de *domestic end product*, utilizado nas aquisições sujeitas às restrições do *Buy American Act*.

concedido aos bens estrangeiros. Importa destacar que **a primeira exceção apontada é a relativa às aquisições de bens amparados pelos programas de apoio às pequenas empresas.** As demais são as seguintes:

- aquisições de armas e munições e artigos indispensáveis à segurança nacional, inclusive os serviços contratados em apoio às forças militares no exterior;
- aquisições de produtos finais para revenda;
- aquisições de bens produzidos nas prisões federais e por organizações sem fins lucrativos que empregam pessoas cegas ou severamente incapacitadas;
- aquisições de fornecedor único;
- aquisições por interesse público, quando o dirigente do órgão licitante dispuser de autoridade para decidir se a realização da licitação por meio de concorrência aberta não é de interesse público;
- aquisições relacionadas aos seguintes serviços excluídos: processamento automático de dados (ADP), serviços de telecomunicações e transmissões; pesquisa e desenvolvimento; serviços de transporte (não incluindo serviços de agentes de viagens), e ainda outros bens que estejam explicitamente excluídos dos acordos comerciais; e
- outros serviços não cobertos pelos acordos comerciais: dragagem; contratos de gerência e de operação de certas instalações governamentais ou privadas utilizados com propósitos governamentais (por exemplo: centros de desenvolvimento e de pesquisa financiados com fundos federais) – FAR 25.401.

Os órgãos e as empresas públicas licitantes podem ainda rejeitar uma oferta de produto estrangeiro com o objetivo de proteger determinadas atividades internas. São previstas as seguintes situações que permitem a adoção desse procedimento, denominado *exclusion of sources*, cujos normativos se encontram na seção FAR 6.202: *(i)* quando for do interesse da defesa nacional dispor de instalação, produtor, indústria ou outro fornecedor disponível para fornecer materiais ou serviços em casos de emergência nacional ou mobilização industrial; *(ii)* quando for do interesse da defesa nacional manter capacidade nacional de pesquisa, desenvolvimento ou engenharia por instituição educacional ou sem fins lucrativos, ou centro de pesquisa financiado por fundos federais; *(iii)* para assegurar a continuidade de um fornecedor confiável de bens ou serviços; *(iv)* para satisfazer necessidades projetadas baseadas em demandas historicamente altas; e *(v)* para satisfazer necessidades críticas de suprimentos médicos, de segurança ou emergenciais.

Em todos os casos referidos, deverão ser apontadas todas as informações e dados que justificaram a dispensa dos procedimentos de licitação ampla.

As exceções previstas na Nafta foram objeto de análise da seção 2 deste estudo.

3.4 Preferência nas compras governamentais para pequenas empresas

A legislação americana assegura preferência nas compras governamentais para bens e serviços produzidos por pequenas empresas. A política e os procedimentos estão consolidados na seção 19.000 da FAR e têm como base as determinações expressas em diversos dispositivos legais, como o *Small Business Act*, o *Armed Services Procurement Act* – ASPA (que regula as aquisições das agências de defesa), o *Federal Property and Administrative Services Act* – FPASA (que regula as aquisições das agências civis), e outros atos legais.

Considerando que a preferência para as pequenas empresas não é derrogada por acordos internacionais firmados pelos Estados Unidos, permanece uma forte restrição ao acesso ao mercado americano no contexto das negociações para a assinatura de um acordo sobre compras governamentais no âmbito da Alca. Nesse sentido, estão sendo apontados nesta subseção os principais pontos da legislação relativa às políticas e aos procedimentos aplicados nas aquisições direcionadas às pequenas empresas.

3.4.1 Definição de pequena empresa

Nos termos da legislação, pequena empresa, incluindo suas associadas, é a empresa não dominante no mercado do bem objeto de licitação e definida segundo critérios de faturamento e de número de empregados, em função do ramo de atividade em que atua. A empresa é considerada não dominante em seu campo de operações quando não exerce controle ou influência no mercado, em dimensões nacionais, conforme indicadores como: volume de vendas, número de empregados, recursos financeiros, propriedade ou controle de materiais, processo, patentes, instalações, território de vendas e natureza das atividades que desenvolve.

As definições **setoriais** de pequena empresa industrial utilizam como critério o número de empregados, variando de 500 a 1.000, conforme o ramo industrial, com predominância do limite inferior.²⁶ No caso de peque-

26. Há definição específica para microempresa (*very small business concern*), que adota, junto com critérios de número de empregados e receita anual, especificação em termos de localização geográfica, a saber: (i) a empresa deve ter até 15 empregados e receita média anual não excedente a US\$ 1 milhão; e (ii) suas instalações operacionais devem estar localizadas em área geográfica servida por um escritório regional da *Small Business Administration (designated SBA district)*. Para essas empresas, foi desenvolvido, em 1994, programa especial denominado *Very Small Business Pilot Program*, previsto para terminar em 30 de setembro de 2003. Ele tem prioridade sobre os programas de preferência para pequenas empresas. Visa melhorar o acesso das microempresas ao mercado de compras do governo, por meio da reserva de uma parcela das aquisições, incluindo construções, compreendidas entre US\$ 2,5 mil e US\$ 50 mil. O programa foi aplicado em dez áreas geográficas selecionadas, compostas por dez aglomerações de cidades de médio e grande portes (*designated SBA district*), especificadas na seção 19.902 da FAR.

na empresa do comércio, no atacado ou varejo, é utilizado como critério até 500 empregados.²⁷

Nas licitações, o tamanho da empresa é especificado no aviso de licitação, de forma que o interessado verifique se pode ser classificado como pequena empresa (FAR 19.102). Se diferentes produtos ou serviços são licitados, o aviso identificará o tamanho da pequena empresa para cada produto ou serviço.

3.4.2 Diretrizes de política

A política de preferência se aplica, objetivamente, com a determinação de que as aquisições de bens ou serviços de valor entre US\$ 2,5 mil e US\$ 100 mil (*simplified acquisition threshold*) devem ser “automaticamente reservadas” exclusivamente para empresas de pequeno porte (*small business set aside* – FAR 19.501). Essa determinação será aplicada sempre que for constatada a expectativa de se obterem ofertas de pelo menos duas empresas de pequeno porte, competitivas em termos de preços de mercado, qualidade e capacidade de entrega. Essa é a chamada “regra de dois” para a adoção de preferências às pequenas empresas.

É de se destacar que, ainda que se tenha em conta essa regra, um contrato poderá ser adjudicado a um único ofertante, se o mesmo apresentar condições de atendimento do pedido “de forma responsável”. Não se concretizando essas condições, a licitação será aberta a empresas de qualquer porte.

Qualquer aquisição de valor acima de US\$ 100 mil poderá ainda ser reservada para pequenas empresas, desde que haja “expectativa razoável” de que serão obtidas ofertas de pelo menos duas pequenas empresas produtoras ou de empresas que comercializam bens produzidos por pequenas empresas a preços justos de mercado (FAR 19.502-2 (b)).²⁸

Em se tratando de aquisições de maior vulto, com incapacidade de fornecimento integral por pequenas empresas, poderá ser destinada **parcela** das aquisições para participação exclusiva de pequenas empresas (FAR 19.502-3).

A prioridade nas aquisições de pequenas empresas é, ainda, orientada mediante determinação de que os órgãos proporcionem “máximas oportunidades de participação” a **empresas de propriedade de determinados grupos**

27. O SBA utiliza, especificamente, como critério de tamanho para pequena empresa do comércio por atacado, o número de cem empregados. Verifica-se, portanto, que, para efeito de compras governamentais, o conceito abrange empresas com número de empregados cinco vezes maior. Informações disponíveis em: www.sba.gov.

28. Embora a avaliação da *performance* passada seja importante, outros fatores devem ser considerados para avaliar se há “expectativa razoável” de oferta nas condições acima. Como exemplo dado na FAR, nas licitações para a contratação de serviços de pesquisa e desenvolvimento “reservadas” para pequenas empresas, a “expectativa razoável” é de que as empresas possam oferecer as melhores alternativas científicas e tecnológicas, consistentes com a melhor combinação de custo, desempenho e condições de fornecimento.

sociais, considerados em posição de desvantagem econômica ou social nos Estados Unidos. A esses grupos sociais, conforme as categorias seguintes, são direcionados programas de apoio específicos de compras governamentais:

- a) empresas de pequeno porte de propriedade de veteranos de guerra;
- b) empresas de pequeno porte de propriedade de veteranos de guerra incapacitados;
- c) empresas de pequeno porte localizadas em regiões classificadas como *HUBZone – Historically Underutilized Business Zone* (compreende determinadas áreas geográficas, de baixo desenvolvimento, além de municípios selecionados não metropolitanos e terras situadas nas fronteiras de reservas indígenas);²⁹
- d) empresas de pequeno porte de propriedade de grupos considerados em desvantagem econômica ou social, como: negros, hispânicos, nativos americanos e tribos indígenas, americanos de origem asiática do Pacífico, e de organizações nativas havaianas, sem excluir outros grupos em situação de desvantagem;³⁰ e
- e) empresas de pequeno porte de propriedade de mulheres.

Ainda como aspecto importante da política de preferência, o *Small Business Act* requer que todas as agências autorizadas a realizar licitações mantenham um setor específico de apoio a pequenas empresas e a empresas em situação de desvantagem, denominado *Office of Small and Disadvantaged Business Utilization*, dirigido por funcionário especializado, com o cargo de diretor, com funções, entre outras, de facilitar a participação dessas empresas nas licitações, trabalhando em estreita colaboração com a *Small Business Administration* (SBA). Além disso, os departamentos civis e militares e as empresas públicas devem avaliar a participação das pequenas empresas em seus programas, medindo de forma acurada como cada categoria de pequena empresa toma parte nas aquisições governamentais, com relação ao valor total dos contratos adjudicados durante cada ano fiscal, e encaminhar as informações para a SBA (FAR 19.201d).

Nas aquisições de valor acima de US\$ 100 mil, a determinação de se separar uma aquisição (*set aside*) exclusivamente para pequenas empresas classificadas como *HUBZone small business* (localizadas em áreas de menor desenvolvimento nos Estados Unidos) adquire prioridade em relação à preferência

29. O *HUBZone Program* foi criado para proporcionar, nas contratações federais, assistência para pequenas empresas localizadas em áreas economicamente deprimidas, incentivando o crescimento do emprego e do investimento nessas áreas (FAR 19.1301).

30. Para ser elegível ao recebimento de um contrato com base na situação de empresa em desvantagem, a firma precisa estar certificada como *small disadvantaged business* pela SBA.

para pequenas empresas em geral, independentemente do local de cumprimento do contrato (FAR 19.1303). A agência licitante pode, ademais, adjudicar contratos, **com oferta única**, a empresa localizada nas *HUBZone* **para contrato de valor até US\$ 5 milhões, no caso de bens industriais, e de até US\$ 3 milhões para outros tipos de aquisições** (FAR 19.1306).

Para as **empresas de pequeno porte pertencentes a grupos em desvantagem**, são estabelecidos mecanismos especiais de preferência nas compras, cabendo destacar:

- a) a participação dessas empresas nos contratos das empresas vencedoras, nas licitações negociadas (analisadas no item 3.5.3 deste trabalho), de valor superior a US\$ 500 mil, sob as formas de subcontratação, parcerias ou *joint ventures*, conforme exigências de atendimento de metas em percentual ou em dólar, estabelecidas nos avisos de licitação (FAR 19.1202); e
- b) os incentivos financeiros para a subcontratação, com a concessão de subsídios ao fornecedor principal, correspondentes a até 10% do valor que superar a meta de subcontratação, estipulada em cada contrato (FAR 52.219-26).

3.4.3 Subcontratação de pequenas empresas

Todo fornecedor de bens e serviços para o governo com contratos de valor superior a US\$ 100 mil deverá conceder “a oportunidade máxima possível” para que pequenas empresas participem do fornecimento. No caso de contratos superiores a US\$ 500 mil (ou US\$ 1 milhão, para construção), e desde que haja possibilidades de subcontratações, o *Small Business Act* determina que o fornecedor deve apresentar um “plano de subcontratação” de pequenas empresas. A não apresentação desqualifica-o para assinar o contrato com o governo.

Antes da publicação do aviso de licitação, o plano de subcontratação deve ser submetido à SBA e, após a adjudicação do contrato, cópias dos documentos são remetidos àquela agência, que poderá proceder à avaliação do cumprimento do contrato (FAR 19.707). Se comprovada a impossibilidade de subcontratação, prevê-se a aprovação da dispensa da exigência por funcionário de nível hierárquico superior ao do funcionário responsável pela licitação. O plano de subcontratação não é exigido de pequenas empresas e nas aquisições realizadas fora dos Estados Unidos.

Para estimular as subcontratações, está prevista a concessão de incentivos (*monetary incentives*), tais como os pagamentos baseados no cumprimento da subcontratação acima das metas estabelecidas (*Incentive Subcontracting Program* – FAR 19.708,c,1 e 52.219-10).

O não cumprimento do plano de subcontratação implica o pagamento de “multa” equivalente ao valor da subcontratação não cumprida (FAR 19.705-7).

3.5 Procedimentos em licitações públicas nos Estados Unidos

Esta subseção sintetiza os principais procedimentos adotados na legislação dos Estados Unidos relativos a compras realizadas por órgãos e empresas governamentais, apresentando a descrição das modalidades de licitações previstas, as normas para a sua divulgação e dos contratos adjudicados, os prazos para a apresentação de propostas pelas empresas, os requisitos de habilitação e os procedimentos para impugnação de licitações.

São utilizadas três categorias de procedimentos ou modalidades (FAR 6,102):

- a) licitação aberta, em que qualquer interessado pode apresentar proposta, correspondendo à modalidade descrita nesta subseção como *sealed bidding*;
- b) licitação restrita ou seletiva, com número limitado de ofertantes convidados a apresentar propostas, descrita na FAR como “aquisições negociadas competitivas” (FAR 15.000); e
- c) aquisição de fornecedor único, denominada de “aquisição negociada não competitiva” (FAR 15.000).

Existem, ademais, procedimentos próprios para a “licitação simplificada”, aplicável aos contratos de valor até US\$ 100 mil, conforme analisado no item 3.5.6.

3.5.1 Licitação ampla com proposta fechada (*Sealed Bidding*)

Identificada uma necessidade por um órgão federal, e decidida a sua aquisição, serão solicitadas ofertas sob a modalidade de “proposta fechada” se estiverem presentes as seguintes situações:

- a) tempo suficiente para permitir a divulgação do edital, entrega das propostas e a sua avaliação;
- b) adjudicação do contrato com base no preço e outros fatores relacionados a preços;³¹

31. Os fatores relacionados a preços podem ser considerados na avaliação das ofertas e serão incluídos nos avisos de licitação, consistindo em custos previsíveis ou atrasos para o governo resultantes de fatores como: necessidade de inspeção dos bens, que podem estar localizados em maior ou menor distância, transporte para o local onde eles serão utilizados e impostos locais, estaduais ou federais. Devem ser considerados, ainda, entre os fatores, a origem dos bens e, se forem estrangeiros, a aplicação do *Buy American Act* (quando serão aplicadas margens de preferência de 6% ou 12%, ou outra maior se assim determinar a legislação do órgão) ou qualquer outra proibição de compras estrangeiras (FAR 14.201-8).

- c) não necessidade de se empreenderem negociações com os ofertantes a respeito de suas propostas; e
- d) existência de uma razoável expectativa do recebimento de mais de uma proposta.

Se não for apropriada a realização da licitação por meio dessa modalidade, podem ser utilizadas as categorias de propostas negociadas competitivas (FAR 6.401), descritas no item 3.5.3.

As normas também requerem uma “averiguação de responsabilidade”, antes da adjudicação do contrato para a melhor proposta (FAR 14.408-2). O responsável pela licitação deve verificar se o futuro contratado: (i) demonstra capacidade financeira para cumprir o contrato e o cronograma de entrega proposto ou requerido; (ii) apresenta desempenho satisfatório no cumprimento de fornecimentos anteriores, integridade e ética nos negócios; (iii) demonstra indispensável organização, experiência, controles contábeis e operacionais, capacidades técnica e produtiva, e demais recursos necessários; (iv) está qualificado e elegível para contratação pelo governo, atendendo à legislação em vigor, conforme a seção 9.100 da FAR, que prescreve políticas, normas e procedimentos para a averiguação de responsabilidade de fornecedores. Ao especificar a aplicabilidade das normas sobre a averiguação de responsabilidade, a FAR determina sua aplicação também a fornecedores de outros países, exceto se forem inconsistentes com as leis e costumes dos países dos fornecedores potenciais (FAR 19.102).

Se a proposta vencedora for de empresa de pequeno porte, existe legislação específica que prevê a expedição, pela *Small Business Administration*, de um “certificado de competência”, atestando a capacidade de cumprimento do contrato de fornecimento.³²

A critério do responsável pela licitação, e desde que conste do aviso e do edital, poderão ser realizadas licitações em duas etapas (*two-step sealed bidding*). A primeira consiste da apresentação, avaliação e discussão de uma proposta técnica, não envolvendo a questão de preço. Na etapa seguinte, aqueles que submeteram propostas tecnicamente aceitáveis apresentam propostas fechadas de preços (FAR 14.500). Esse procedimento, descrito na FAR como uma combinação de procedimentos negociados competitivos, é útil nas aquisições que requerem propostas técnicas, particularmente quando se trata de itens complexos.

32. Quando o órgão licitante considerar que a pequena empresa vencedora de uma licitação não possui condições para cumprir os termos de um contrato, poderá solicitar à SBA a emissão de certificado de competência (*Certificate of Competency—COC*). Se a SBA concluir que a empresa tem condições de cumprir o contrato, emitirá um certificado atestando a sua responsabilidade, incluindo capacidade, competência, crédito, integridade e perseverança para efetivar os termos do contrato específico. O programa COC pode ser aplicado em todas as aquisições governamentais, inclusive as realizadas no exterior, para pequenas empresas estadunidenses (FAR 19.601).

3.5.2 Exclusão de fontes de ofertas: estabelecendo ou mantendo fornecedores alternativos

Na mesma seção que trata dos procedimentos adotados para se obter “competição ampla e aberta” (seção 6.000 da FAR), são previstas algumas situações em que é permitida aos órgãos a exclusão de determinados fornecedores das licitações, quando, por questões de segurança, defesa e emergência e em outras situações, for de interesse assegurar a continuidade de fornecedor doméstico. Além desses casos, pode ainda ser excluído fornecedor quando a exclusão resultar em “aumento ou manutenção da concorrência, com provável redução dos custos na aquisição”.

São as seguintes as situações em que fornecedores podem ser excluídos de licitações:

- a) quando a exclusão resultar em aumento ou manutenção da concorrência, com provável redução dos custos na aquisição;
- b) interesse da defesa nacional em ter instalação (ou um produtor, um industrial ou outro fornecedor) disponível para o fornecimento de bens ou serviços em situação de emergência nacional ou “mobilização industrial”;
- c) interesse da defesa nacional em estabelecer ou manter uma capacidade essencial de engenharia, pesquisa ou desenvolvimento, a ser fornecido por instituição educacional, por instituição sem fins lucrativos ou centro de pesquisa e desenvolvimento mantido com recursos federais;
- d) com o objetivo de assegurar a disponibilidade contínua de fonte confiável de bens ou serviços ou satisfazer necessidades projetadas, com base em dados históricos de alta demanda; ou
- e) para satisfazer necessidade crítica de suprimentos médicos, de segurança e emergenciais.

As ações para a contratação com exclusão de fornecedores devem ser fundamentadas por decisão (*determination and findings*) assinada pelo dirigente do órgão licitante, com base em relatório preparado pelo pessoal técnico. Quando a exclusão de fornecedor tiver como objetivo a redução geral de custos na aquisição, o relatório deve indicar o valor estimado da redução e como as estimativas foram obtidas (FAR 6.202).

3.5.3 Contratação por meio de negociações

A licitação com a utilização de procedimentos que não sejam por meio de propostas fechadas é chamada de “contratação negociada”. A contratação negociada possibilita ao órgão conduzir discussões, avaliar as propostas e adjudicar.

car o contrato pela utilização de outros fatores além do preço, tais como experiência gerencial, tecnologia adotada e desempenho do proponente no atendimento de contratos anteriores.

Uma aquisição negociada pode assumir as seguintes formas:

- a) aquisições de fonte única, caso em que o convite para propostas (*Request for Proposals-RFP*) deve ser simplificado, para excluir informações e exigências desnecessárias; e
- b) aquisições com negociações competitivas, com número limitado de convidados a apresentar propostas, em que os procedimentos são preparados para minimizar as complexidades do aviso de licitação, da avaliação e da decisão final.

3.5.4 Negociações competitivas: troca de informações com interessados antes do recebimento das propostas

A legislação prevê processo de trocas de informações com as partes interessadas, antes do recebimento das propostas, a partir da identificação das necessidades do órgão. Considera-se que a troca de informações antecipadas entre os ofertantes e o órgão que fará a licitação ajuda a dirimir eventuais dúvidas sobre a estratégia de aquisição a ser adotada, os termos do contrato e a programação das aquisições.

O processo apresenta alguns pontos positivos, conforme a FAR: (i) melhora o entendimento a respeito das necessidades do órgão licitante e da capacidade da indústria em atendê-las; (ii) amplia a possibilidade do órgão em obter serviços e produtos de melhor qualidade; e (iii) aumenta a eficiência na preparação das ofertas, na avaliação das propostas e na adjudicação do contrato.

3.5.5 Negociações competitivas: avaliação das propostas

A avaliação consiste na verificação da possibilidade e capacidade do ofertante em cumprir com sucesso o contrato, com base nos fatores, nos requisitos e nas exigências constantes do aviso de licitação. Devem ser registrados os pontos fortes das propostas, as deficiências, os pontos negativos e os riscos envolvidos em cada uma. Especificamente, são os seguintes os critérios a serem avaliados:

- a) preço ou custo para o governo;
- b) qualidade do produto, incluindo fatores não relacionados a custo, como a *performance* passada do ofertante (avaliação realizada nas licitações de valor acima de US\$ 100 mil), atendimento das exigências do aviso de licitação, excelência técnica, capacidade administrativa e a qualificação do pessoal da empresa (FAR 15.304/5); e

c) avaliação técnica, isto é, análise da capacidade de cada ofertante para cumprir os requisitos técnicos relativos aos bens ou serviços licitados.

Nas avaliações que envolvem a subcontratação de pequenas empresas, os avisos de licitação devem ser estruturados para levar em consideração: (i) o cumprimento pelo ofertante de subcontratações de pequenas empresas em licitações passadas; e (ii) a participação de pequenas empresas nos planos de subcontratação dos ofertantes na licitação em andamento.

A legislação destaca que a autoridade encarregada da licitação pode rejeitar todas as propostas recebidas, se for do melhor interesse para o governo.

3.5.6 Procedimentos simplificados

A legislação prevê a adoção de procedimentos simplificados de licitação nas aquisições de bens, serviços e construção de valor não superior a US\$ 100 mil, e nas compras de pequeno valor (*micro-purchase threshold*: até US\$ 2,5 mil), com o objetivo de reduzir custos administrativos, melhorar as oportunidades para que pequenas empresas obtenham uma “proporção justa” dos contratos governamentais, promover a eficiência e a economia na contratação e evitar gastos desnecessários para os órgãos do governo e fornecedores (FAR 13.000).³³

Além de diversos procedimentos previstos, deve ser dada utilização máxima possível do “cartão de compras governamental” (*government wide purchase card*) no pagamento de bens e serviços, emitido para o pessoal autorizado dos órgãos governamentais (FAR 13.301);

A despeito da possibilidade de adoção de qualquer modalidade de procedimentos para que se alcancem os objetivos da aquisição simplificada, a forma descrita na FAR refere-se à licitação com tomada de preços (*quotation*) junto a empresas constantes de lista do órgão licitante. Os órgãos devem manter listas de fornecedores, classificados de acordo com as seguintes categorias: pequenas empresas, pequenas empresas em desvantagem e pequenas empresas de propriedade de mulheres. Novas empresas podem ser adicionadas à lista por meio da rede eletrônica *Procurement Marketing and Access Network (PRO-Net)*, da *Small Business Administration (SBA)* (FAR 13.102).

3.5.7 Qualificação: produtos, fornecedores e fabricantes

A legislação determina que, em uma licitação aberta, qualquer interessado pode apresentar proposta, cabendo ao responsável pela licitação averiguar to-

33. Os procedimentos simplificados não são utilizados nas seguintes situações: (i) em aquisições de produtos fabricados em prisões federais, do *Committee for Purchase from People Who are Blind or Severely Disabled* e de contratos *Federal Supply Schedule*; e (ii) em contratos para quantidades indefinidas.

das as condições do pretendente sobre suas possibilidades financeiras, técnicas e administrativas no cumprimento do contrato. Em geral, não são exigidos requisitos de registro, residência ou de outro tipo para os potenciais fornecedores. Entretanto, desde que conste do edital e do aviso, e seja devidamente fundamentado, poderá ser exigido que o fornecedor esteja a certa distância do local do cumprimento ou execução do contrato.³⁴

Geralmente, o processo de qualificação é realizado antes e independentemente da licitação. Depois da qualificação, os produtos, fabricantes e ofertantes são incluídos em listas de ofertantes qualificados (QBLs), fabricantes qualificados (QMLs) e produtos qualificados (QPLs), separadas em áreas federal e militar (FAR 9.203).

3.5.8 Aquisições sem licitação

A legislação prevê que, em situações excepcionais, a contratação poderá ocorrer sem a utilização de procedimentos licitatórios (competição ampla e aberta). As situações guardam semelhança com aquelas previstas na legislação brasileira (por dispensa ou inexigibilidade de licitação), como a existência de somente um fornecedor, sem a possibilidade de que outros bens ou serviços supram as necessidades do órgão licitante; por motivo de urgência; para contratação de serviços de especialista ou pessoa neutra em questões de disputas judiciais (FAR 6.302-3), por questões de segurança nacional, em que a revelação das necessidades do governo comprometeria a segurança do país, entre diversas outras possibilidades.

Antes de iniciar negociações para a contratação de um único fornecedor, “sem a utilização de concorrência ampla e aberta”, o funcionário responsável pela licitação deve justificar por escrito a utilização desse método – a autorização para a aprovação é limitada às aquisições de valor até US\$ 500 mil. Para contratações que ultrapassam esse valor, devem ser obtidas aprovações de autoridades superiores (FAR 6.304).

3.6 Conclusões e recomendações

A análise da política norte-americana de compras governamentais indica que dois programas de proteção às atividades produtivas internas desempenham papel de extrema importância quando se avaliam as possibilidades de acesso ao mercado daquele país: o *Small Business Act* e o *Buy American Act*.

As políticas de apoio às pequenas empresas são amparadas nas diretrizes definidas no *Small Business Act*, aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos

34. Ver *Communication from the United States* (1996).

em 1953. Esse estatuto definiu os princípios básicos para a atuação do Poder Executivo em apoio às pequenas empresas ao estabelecer como “política declarada do Congresso que o governo deve apoiar, assistir e proteger, na medida do possível, os interesses dos pequenos negócios”.

As diretrizes citadas deram origem a políticas abrangentes de apoio na área de compras governamentais, destacando-se a determinação de que todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras públicas de valor entre US\$ 2,5 mil e US\$ 100 mil sejam automaticamente destinadas às pequenas empresas, além da preferência a empresas de propriedade de pessoas e grupos sociais em desvantagem econômica e social. Para cumprir essas determinações, foram implantados rigorosos mecanismos de acompanhamento e avaliação, por meio da atuação da SBA junto aos órgãos e empresas públicas.

Quanto ao *Buy American Act*, suas normas estabelecem preferência nas compras governamentais para a produção doméstica. Para fazer jus ao tratamento preferencial, devem ser atendidas duas exigências: (i) o bem a ser adquirido deve ser produzido nos Estados Unidos; e (ii) sendo produto manufaturado, deve atender ao requisito de conteúdo nacional, ou seja, o custo dos componentes nacionais deve representar mais de 50% do custo de todos os componentes utilizados na fabricação. Esse é o critério que define o chamado *domestic end product*, ou produto final doméstico, distinto da regra de origem utilizada nas aquisições amparadas por acordos comerciais, adotada para produtos estrangeiros e nacionais.³⁵

Sob as diretrizes daquele instrumento legal, produtos estrangeiros de uso final, não originados de países signatários de acordos comerciais firmados com os Estados Unidos, somente podem ser adquiridos por órgãos e empresas públicas federais diante da insuficiência de oferta interna ou quando o preço do produto doméstico for considerado não razoável. Para avaliar se o preço do bem doméstico encontra-se acima de valor considerado razoável, são aplicadas margens de preferência de 6% ou 12%³⁶ para o produto doméstico. Nessas condições, o produto estrangeiro somente poderá ser adquirido se, depois de aplicado um dos percentuais referidos sobre o preço do produto estrangeiro de mais baixo valor, esse continuar com preço ainda inferior ao do produto doméstico.

35. Nas aquisições, os produtos originários dos países sob acordo comercial deverão atender às mesmas regras de origem aplicadas aos produtos estadunidenses, ou seja, no caso de produtos que contenham insumos importados de terceiros países, os bens devem apresentar “substancial transformação”, isto é, constituírem produtos novos e diferentes, com nomes, naturezas e/ou usos distintos dos insumos utilizados na fabricação.

36. O percentual de 6% é aplicado nas aquisições de produto de grande empresa e o de 12% de pequena empresa. Percentual de 50% ou superior pode ser aplicado, se assim determinarem as normas próprias de cada órgão, como no caso do Departamento de Defesa, que aplica o percentual mínimo de 50%. Ver *Trade Policy Review* (1999, par. 290).

Dessa forma, para que produtos estrangeiros tenham condições de concorrer nas licitações com produtos internos, devem apresentar excepcionais condições de competitividade, uma vez que, além da aplicação das margens de preferência, o produto estrangeiro chega àquele mercado encarecido por despesas como custos de transporte, seguros, comissões, etc.

A assinatura de acordo comercial com os Estados Unidos derroga as restrições do *Buy American Act*, permitindo que produtos estrangeiros participem de licitações governamentais em condições de igualdade com os produtos americanos.³⁷ A derrogação das restrições e preferências não alcança, contudo, as compras governamentais reservadas para pequenas empresas (FAR 25.401). As compras reservadas para pequenas empresas constituem, assim, exceção geral nos acordos comerciais e compromissos internacionais dos Estados Unidos – exceção ao tratamento nacional previsto nos acordos comerciais sobre compras governamentais.

Como exemplo, o Acordo de Livre Comércio Estados Unidos–Canadá prevê a aceitação de ofertas recíprocas nas licitações de valor a partir de US\$ 25 mil, porém, na prática, esse limite é inócuo nos casos de licitações estadunidenses até US\$ 100 mil, uma vez que são reservadas para as pequenas empresas daquele país (FAR 25.101; 25.504-1).

Os elementos apontados neste trabalho levam à reflexão sobre o efetivo acesso ao mercado dos Estados Unidos para os bens e serviços brasileiros em decorrência de um acordo sobre compras governamentais. Se a não assinatura de acordo impede o acesso às compras governamentais, em razão das preferências aos bens estadunidenses previstas no *Buy American Act*, com mercado virtualmente fechado para os produtos brasileiros e dos demais países, um eventual acordo deveria preservar um mínimo de equilíbrio, expandindo as possibilidades para bens e serviços produzidos no Brasil e demais países latino-americanos.

Devem ser observadas as seguintes situações previstas na legislação dos Estados Unidos que poderão representar barreiras ao acesso ao mercado de compras governamentais:

- autonomia concedida aos órgãos licitantes para a ampliação dos limites de compras reservadas para pequenas empresas, acima do limite de US\$ 100 mil; a permanência dessa autonomia introduz elemento de incerteza sobre as regras de participação de ofertas estrangeiras nas licitações, notadamente sobre o patamar a partir do qual bens estrangeiros podem participar das licitações;

37. Os produtos e materiais de construção estrangeiros amparados por acordos comerciais assinados com os Estados Unidos passam a receber o seguinte tratamento nas aquisições governamentais: (i) devem apresentar certificação de regra de origem; (ii) não há aplicação das margens de preferência (6% ou 12%, ou superior, se previsto em legislação do órgão) para os bens estadunidenses.

- exigência de subcontratação de empresas de pequeno porte, segundo as várias categorias de empresas, nas licitações de valor acima de US\$ 500 mil, incluindo a concessão de subsídios ao fornecedor principal que exceder as metas estipuladas de subcontratação;³⁸ não fica claro na legislação e nos demais documentos consultados se essa exigência se mantém, na eventualidade de proposta vencedora estrangeira, o que representaria, de fato, barreira à participação no mercado. Sugerimos que sejam esclarecidas nas negociações a forma de operação dessa exigência e a maneira como são tratadas as ofertas estrangeiras vencedoras de licitações acima de US\$ 500 mil;
- autonomia concedida aos órgãos para emitir regulamentos próprios e implementar “políticas adicionais, procedimentos, prescrições sobre editais ou cláusulas de contratação que suplementem a FAR, para atender a necessidades específicas da agência” (conforme seção 5.2); e
- definição a respeito das diversas situações que permitem aquisições de um único fornecedor, sem processos de licitação concorrenciais, como nos casos de: (i) contratos adjudicados a empresa localizada nas *HUBZone* para aquisições de valor até US\$ 5 milhões; (ii) aquisição de “itens comerciais” de valor até US\$ 5 milhões, em que podem ser adquiridos produtos de um só fornecedor; (iii) situações excepcionais, discorridas no item 3.5.8, em que a legislação prevê que a contratação poderá ocorrer sem a utilização de procedimentos licitatórios, e que guardam semelhança com aquelas previstas na legislação brasileira de dispensa ou inexigibilidade de licitação; e (iv) permissão aos órgãos para a exclusão de fornecedores de licitações, frente a determinadas situações de segurança ou de emergência, conforme descritas no item 3.5.2.

Mantida a reserva para pequenas empresas nas licitações de valor até US\$ 100 mil, como indicam os diversos acordos assinados pelos Estados Unidos, deve-se avaliar o montante que essa reserva representa com respeito a mercado não acessível aos produtos brasileiros após a eventual assinatura de acordo, incluindo os programas especiais dirigidos às diversas categorias de pequenas empresas.³⁹

Devem ser levantadas estimativas do efeito líquido resultante da importação de bens e serviços por entidades governamentais brasileiras e do acesso ao mercado estadunidense de compras governamentais, considerando diversos

38. Mecanismo conhecido como *Incentive Subcontracting Program* (FAR 19.708, c, 1), cuja cláusula contratual se encontra em FAR 52.219-10 e 52.219-26.

39. Essa demanda começou a ser atendida no estudo *Compras do Governo Federal dos Estados Unidos da América*, elaborado por Edson P. Guimarães e Rodrigo M Zeidan, Escritório da Cepal no Brasil, maio de 2003.

cenários de cobertura: listas variadas de bens e serviços, entidades do governo federal e demais níveis de governo ou apenas entidades do governo federal e empresas estatais, patamares a partir dos quais vigorariam as regras do acordo, e restrições atualmente existentes e praticadas pelos Estados Unidos, inclusive exceções já fixadas em outros acordos congêneres.

Entende-se que, além de estatísticas globais sobre compras governamentais norte-americanas e brasileiras, deveriam ser analisados os valores alocados para as exceções ou situações especiais, assim como aqueles destinados a cumprir os mandados previstos nos programas de apoio às empresas de pequeno porte dos Estados Unidos. A composição dos bens e serviços adquiridos ainda deveria ser analisada a fim de se verificar a capacidade de fornecimento destes pelos produtores brasileiros.

4 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

4.1 Princípios e cobertura

A legislação brasileira que rege as compras governamentais tem como referência o art. 37 da Constituição: a Administração Pública, nas três esferas de governo, deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Dispõe o inciso XXI desse artigo que, obedecidos tais princípios e ressalvados os casos especificados em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

As normas para licitações e contratos da Administração Pública brasileira, que abrangem as aquisições de bens e contratação de serviços, assim como alienações e locações, aplicáveis aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a órgãos da administração direta, indireta, inclusive empresas públicas ou de economia mista, fundações e demais entidades controladas direta ou indiretamente, estão consolidadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores.⁴⁰

Ao revogar o instrumento legal até então vigente (Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986), a Lei nº 8.666/93, contendo 126 artigos, “foi elaborada num contexto histórico peculiar, marcado pela preocupação da opinião pública com denúncias de corrupção no Estado. Esta circunstância (...) concorreu para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei (...)”, conforme destacado em palestra proferida no *Centro Latinoamericano de*

40. A Lei nº 8.666 foi alterada pelos seguintes instrumentos legais: Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994; Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995; Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998; Lei nº 9.854, de 27 de outubro de 1999; e Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001, que criou a modalidade de licitação pregão.

Administración para el Desarrollo, em junho de 2000, por representante da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO).

4.2 Limites e modalidades de licitação

Nos termos das Leis nº 8.666/93 e 10.520 (de 17 de julho de 2002), são modalidades de licitação, vedada a combinação ou a criação de outras, a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso, o leilão e o pregão.⁴¹

Prevê o art. 23 da Lei nº 8.666/93 que as modalidades serão determinadas em função dos valores apontados a seguir, levando em conta o valor estimado da contratação:^{42, 43}

- I. para obras e serviços de engenharia, aplica-se a modalidade de convite para valores estimados em até R\$ 150 mil; tomada de preços para valores estimados em até R\$ 1,5 milhão; e concorrência para valores estimados superiores a R\$ 1,5 milhão;
- II. para compras de outros bens e serviços, convite para valores estimados em até R\$ 80 mil; tomada de preços para valores estimados em até R\$ 650 mil; e concorrência para valores estimados superiores a R\$ 650 mil.

Quando se tratar de compra ou alienação de bens imóveis, deverá ser utilizada a modalidade de concorrência, independentemente do valor, sendo admitida a modalidade de leilão (art. 23, § 3º) – essa modalidade também deverá ser utilizada nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais. Nas licitações internacionais, poderá ser utilizada a tomada de preços, desde que o órgão ou entidade disponha de cadastro internacional de fornecedores, ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no país.

41. Concorrência é a modalidade em que podem participar todos os interessados que comprovam os requisitos exigidos. Na tomada de preços, participam os interessados devidamente cadastrados, ou que atenderem a todas as condições para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Na modalidade convite, ocorre licitação entre os interessados do ramo pertinente, cadastrados ou não e convidados, em número mínimo de três. O concurso é a modalidade para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. O leilão é a modalidade utilizada para a venda de móveis inservíveis, ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens móveis, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. Finalmente, a modalidade pregão, promovida exclusivamente no âmbito da União, se aplica à aquisição de bens e serviços comuns apontados em decreto, para qualquer valor estimado da contratação. A disputa é feita por propostas e lances em sessão pública.

42. O artigo 23, § 2º prevê a utilização da modalidade de licitação mais ampla, a concorrência, em todos os casos, bem como de tomada de preços, quando aplicável à modalidade de convite. Como já destacado, a modalidade pregão pode ser aplicada às compras de bens e serviços comuns constantes de lista anexa ao decreto de regulamentação, realizadas exclusivamente no âmbito da União, independentemente do valor estimado. Além disso, com a nova redação ao art. 120, dada pela mesma Lei nº 9.648/98, “os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo (...) observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período”. No contexto de uma negociação internacional, particular importância deverá ser conferida a tais limites, a fim de se determinar a cobertura dos compromissos assumidos.

43. Para evitar a elisão dos limites acordados no acordo da OMC, determina-se que, no caso de fracionamento de contratos, os limites a considerar levarão em conta o valor total dos contratos – artigo II do Acordo sobre Contratação Pública da OMC.

O art. 23 determina, ainda, que “as obras, serviços e compras efetuadas serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viável, procedendo-se a licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade (*sic*) sem perda da economia de escala”. A cada etapa ou conjunto de etapas deve corresponder uma licitação distinta (art. 23, § 2º). Contudo, é vedada a utilização de tomada de preços ou convite para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta ou concomitantemente, sempre que o somatório dos valores caracterizar uma modalidade menos simplificada de licitação, ressalvando-se as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquele do executor da obra ou serviço.

4.3 Casos excepcionais: dispensa de licitação

No art. 24 são apontadas as exceções, admitida a dispensa da licitação:^{44, 45}

- I. para obras ou serviços de engenharia de valor até 10% do limite apontado, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente – 20% para empresas públicas ou sociedades de economia mista, autarquias e fundações qualificadas como agências executivas;
- II. para outros serviços e compras de valor até 10% do limite acima e para alienações, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez – 20% para empresas públicas ou sociedades de economia mista, autarquias e fundações qualificadas como agências executivas;
- III. nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem ou quando houver a possibilidade de comprometimento da segurança nacional; nos casos estabelecidos em decreto, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;
- IV. nos casos de emergência ou de calamidade pública, restringida aos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídos no prazo de 180 dias consecutivos e ininterruptos,

44. A legislação brasileira trata de forma distinta as exceções nos processos de licitação, considerando casos de dispensa de licitação e casos em que a licitação não é exigida. Para não se burocratizar o processo brasileiro de compras governamentais, os dois casos deveriam ser contemplados como exceções em eventual acordo regional.

45. Além das hipóteses previstas no art. 24 para dispensa de licitação, acrescente-se o caso de concessão de direito real de uso de bens imóveis, quando o uso se destinar a outro órgão da administração pública, ou quando, no caso de interesse público devidamente justificado, ocorrer doação com encargo.

- contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;
- V. quando não se apresentarem interessados à licitação anterior e esta não puder ser repetida sem prejuízo para a administração pública, mantidas as condições preestabelecidas;
 - VI. quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar abastecimento; ou quando as propostas apresentarem preços superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados por órgãos oficiais competentes;⁴⁶
 - VII. para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à da vigência da Lei nº 8.666/93, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;
 - VIII. para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;
 - IX. na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual; nesse caso, deve ser atendida a ordem de classificação da licitação anterior, e devem ser aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço devidamente corrigido;
 - X. nas compras de hortifrutigranjeiros, pães e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;
 - XI. na contratação de instituição brasileira de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, ou de recuperação social do preso, desde que a contratada, sem fins lucrativos, tenha inquestionável reputação; para a aquisição de bens destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento à pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim;

46. Nesse caso, persistindo as propostas de preços consideradas inexequíveis, pode-se promover a adjudicação direta, com preços não superiores aos constantes dos registros de preços.

- XII. para a aquisição de bens ou serviço nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições forem manifestamente vantajosas para o poder público;⁴⁷
- XIII. para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos e para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da Administração e de edições técnicas oficiais, bem como para a prestação de serviços de informática à pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;
- XIV. para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original dos equipamentos, quando a exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;
- XV. nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamentos, quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, desde que o valor não exceda a R\$ 80 mil; nas compras de materiais pelas Forças Armadas, com exceção de material de uso pessoal e administrativo, quando necessária a padronização pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres;
- XVI. na contratação de associação de portadores de deficiência, sem fins lucrativos, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço seja compatível com o mercado;
- XVII. na contratação ou fornecimento ou suprimento de energia elétrica com concessionário, permissionário ou autorizado;
- XVIII. na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias ou controladas, para a aquisição de bens e serviços, desde que o preço seja compatível com o praticado no mercado; e
- XIX. para a celebração de contratos de prestação de serviços com organizações sociais, qualificadas no âmbito dos respectivos níveis de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

47. A dispensa de licitação, nos termos previstos no inciso XIV do art. 24 ("aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições forem manifestamente vantajosas para o Poder Público") ratifica o princípio da economicidade, levado ao extremo, que permeia toda a legislação brasileira sobre compras governamentais.

4.4 Casos excepcionais: inexigibilidade de licitação

O art. 25 determina que a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial na aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca; na contratação de serviços técnicos (estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; restauração de obras de arte e bens de valor histórico), de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; e na contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou opinião pública.

A aplicação da dispensa ou inexigibilidade deverá ser, necessariamente, justificada e comunicada dentro de três dias à autoridade superior para ratificação, com publicação na imprensa oficial no prazo de cinco dias. As justificativas deverão conter a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifica a dispensa, a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço e o documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

4.5 Tipos e procedimentos para as licitações

Os tipos de licitação previstos no art. 45 são: **menor preço; melhor técnica; técnica e preço;** e **maior lance ou oferta**, nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Os tipos de licitação **melhor técnica** e **técnica e preço** serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Para os bens e serviços de informática, é obrigatória a adoção do tipo **técnica e preço**, admitidos outros tipos em casos indicados em decreto do Poder Executivo.

No caso de licitações **melhor técnica**, os procedimentos, explicitados no instrumento de convocação, prevêm a abertura das propostas técnicas apenas dos licitantes previamente qualificados, com avaliação e classificação de acordo com os critérios definidos no edital. Classificadas as propostas técnicas, seguem-se a abertura das propostas de preços dos que atingiram a valorização

mínima fixada no edital e as negociações das condições propostas com a proponente mais bem classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários, tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiverem a valorização mínima. Em caso de impasse, o procedimento será o mesmo com os demais classificados, observando-se a ordem de classificação, até que se chegue a um acordo sobre a contratação.

Nas licitações do tipo técnica e preço, além de se adotarem os procedimentos citados, prevê-se classificação de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos estabelecidos no instrumento de convocação. Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional; produzidos no país; e produzidos ou prestados por empresas brasileiras. Permanecendo o empate, a classificação será por sorteio, em ato público, para o qual serão convocados todos os licitantes.

O art. 48 prevê os casos em que as ofertas são desclassificadas: propostas que não atendem às exigências; e propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços inexequíveis, assim considerados os que não demonstrem a viabilidade por meio de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os preços de mercado e coeficientes de produtividade compatíveis com a execução do objeto do contrato.

O mesmo art. 48, no seu § 3º, prevê que, em caso de inabilitação de todos os licitantes, ou de desclassificação de todas as propostas, poderá ser fixado prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de novas propostas – em se tratando da modalidade convite, esse prazo poderá ser de três dias úteis. Mais uma vez, esse ponto merece destaque, já que pode ser considerado demasiadamente exíguo para a apresentação de novas propostas, quando se tratar de licitações de bens ou serviços cobertos por acordo internacional.

4.6 Habilitação

Conforme o art. 27, aos interessados será exigida **exclusivamente** documentação relativa à habilitação jurídica; qualificação técnica e econômico-financeira; regularidade fiscal; e cumprimento da proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre por menores de 18 anos e qualquer trabalho por menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

Nas licitações internacionais, as empresas que não funcionarem no país deverão ter representação legal no Brasil, com poderes para receber citação e

responder administrativa e judicialmente pelas situações relacionadas aos processos de licitação, e atender às exigências, tanto quanto possível, mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado – a exigência de apresentação dos documentos por essas empresas não se aplica às licitações internacionais com pagamento em decorrência de financiamento de organismo internacional ou agência brasileira de cooperação, e nem nas contratações com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior, desde que com prévia autorização do presidente da República. Não se aplica, ainda, na aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

Os arts. 28, 29, 30 e 31 listam os documentos, apresentados em original ou cópia autenticada por cartório ou servidor da administração, ou ainda publicação em órgão da imprensa oficial, necessários para a habilitação jurídica, comprovação de regularidade fiscal e qualificação técnica e econômico-financeira. Nas modalidades convite, concurso, ou leilão, ou quando do fornecimento de bens para pronta entrega, a entidade licitadora poderá dispensar, em todo ou em parte, os documentos requeridos para habilitação (art. 32).

No art. 34, que determina que os órgãos e entidades que realizam frequentes licitações mantenham registros cadastrais dos fornecedores com validade de, no máximo, um ano, são previstos os procedimentos requeridos para ampla divulgação, acesso e transparência dos registros cadastrais, além de atualização para ingresso de novos interessados.

4.7 Outros procedimentos e julgamento das propostas

Os artigos 38 a 53 fixam os procedimentos para a licitação, inclusive para o julgamento das propostas. Nos termos do art. 39, “sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 vezes o limite fixado para o uso da modalidade de concorrência nas licitações de obras e serviços de engenharia (R\$ 1.500.000,00), o processo licitatório deverá ser iniciado, **obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável, com antecedência mínima de 15 dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados**”.⁴⁸

48. Sem dúvida, a exigência de audiência pública anterior à publicação de edital de ampla divulgação se apresenta como um dos “detalhos em excesso” da lei, tendo em vista que a publicação do edital deve cumprir o objetivo de permitir a divulgação e amplo acesso às informações.

No art. 40, determinam-se as informações que deverão constar do edital. Além das informações de praxe – nome da entidade responsável, modalidade, regime de execução e tipo de licitação –, devem constar o local, o dia e a hora do recebimento da documentação e proposta e para o início da abertura dos envelopes, descrição sucinta e clara do objeto da licitação, prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos.

Atendidos os requisitos preliminares, com a publicação do edital, os procedimentos para a licitação propriamente dita são os apresentados no artigo 43, a saber:

- I. abertura dos envelopes com a documentação relativa à habilitação dos concorrentes e sua apreciação;
- II. devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as propostas, desde que não tenha havido contestação ou recurso;
- III. abertura dos envelopes com as propostas dos habilitados, desde que tenha transcorrido o prazo sem interposição de recursos, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos;
- IV. verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital;
- V. julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital; e
- VI. deliberação quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

A abertura dos envelopes será realizada em ato público, previamente designado, com o registro em ata dos resultados. Critérios objetivos definidos em edital deverão ser considerados no julgamento das propostas, não se admitindo oferta de vantagem não prevista, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido, nem preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes. Não serão admitidas propostas que apresentem preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Na modalidade de pregão, alguns procedimentos, em particular os prazos, devem ser destacados. Prevê-se a apresentação das propostas em prazo não inferior a oito dias úteis. Por ocasião da execução do pregão, o autor da oferta

de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor. Nessa modalidade, o exame do atendimento pelo licitante vencedor das condições previstas no edital ocorre somente após o encerramento da “etapa competitiva”. Caso o vencedor não atenda às exigências de habilitação, ou se a oferta for inaceitável, serão examinadas as ofertas subseqüentes e a qualificação dos ofertantes, obedecida a ordem de classificação, podendo haver negociação de preços com a proposta vencedora.

4.8 Concorrências internacionais

O art. 42, § 5º prevê que “para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, e que não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, ratificado pela autoridade imediatamente superior. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e de comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes. Quando permitido ao licitante estrangeiro apresentar cotações em moeda estrangeira, o mesmo direito deve ser dado ao licitante nacional, e as garantias de pagamento ao licitante estrangeiro serão equivalentes às oferecidas aos nacionais.

É importante destacar que, embora o artigo 42 indique a intenção de coibir eventuais práticas desleais de comércio, entendemos que, em um eventual acordo internacional, o objetivo deveria ser mais explícito, vedando expressamente a participação direta ou indireta de licitantes, quando os bens envolvidos estiverem sendo objeto de investigação de *dumping* ou subsídios nos países de origem. Essa preocupação é reforçada tendo em vista o disposto no art. 44, §§ 3º e 4º.

Art. 44, § 3º – Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitário simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames que oneram exclusivamente

os nacionais (art. 42, §4º). Esse artigo também nos parece importantíssimo, considerando os tributos em cascata – IOF, PIS, Cofins, CPMF – que oneram exclusivamente os produtos nacionais.

4.9 Impugnação e recursos administrativos

O art. 41 prevê que “qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, **devendo protocolar o pedido até 5 dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação (...)**”. Cabe à Administração julgar e responder à impugnação no prazo de até três dias úteis, sem prejuízo de se recorrer aos Tribunais de Contas ou órgãos de controle interno. Feita tempestivamente, a impugnação não impede um participante de tomar parte da licitação até o trânsito em julgado da decisão. Entretanto, perderá o direito de impugnar os termos do edital o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão.

O art. 109 trata dos recursos administrativos. Nos atos relacionados à habilitação ou inabilitação do licitante, julgamento das propostas, anulação ou revogação da licitação, indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, alteração ou cancelamento de registro cadastral, rescisão de contrato ou aplicação de penas de advertência, suspensão temporária ou multa, cabem recursos a serem apresentados no prazo de cinco dias úteis, contados a partir da data da intimação do ato ou lavratura da ata. Nos casos de pedido de reconsideração de decisão da autoridade maior – ministro de Estado ou secretário estadual ou municipal –, os recursos poderão ser apresentados no prazo de dez dias úteis.

O recurso, dirigido à autoridade superior, será comunicado aos demais licitantes, que poderão impugná-lo no prazo de cinco dias úteis. Atente-se que, no que diz respeito à modalidade de convite, os prazos para a apresentação de recursos e para a impugnação pelos demais licitantes serão de dois dias úteis, exceto em se tratando de pedido de reconsideração da decisão da autoridade maior.

4.10 Sanções administrativas e tutela judicial

Ponto particularmente importante para qualquer negociação de acordo sobre licitações e compras governamentais refere-se às sanções por prestação de informações falsas, descumprimento de contratos ou de obrigações assumidas e outras infrações previstas na lei. No art. 81, prevê-se que a “recusa do adjudicatário em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido (...), caracteriza o descumprimento total

da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas”. São previstas na Lei nº 8.666/93 as infrações e sanções administrativas e penais, tanto para as autoridades administrativas que as praticaram ou que concorreram para tal prática, assim como para os adjudicatários dos contratos para o fornecimento de bens e serviços. Graduadas em função da gravidade da infração, está prevista a aplicação de advertência, multa, suspensão temporária à participação em licitações, declaração de inidoneidade, e até pena de detenção, que varia de seis meses a seis anos, além de multa.

Nos termos do art. 96, tem-se:

Art. 96 Fraudar, em prejuízo da Fazenda pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias ou contrato dela decorrente:

- I. elevando arbitrariamente os preços;
- II. vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;
- III. entregando uma mercadoria por outra;
- IV. alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;
- V. tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou execução do contrato.

Pena: detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Os artigos 100 a 108 dispõem sobre o processo e procedimento judicial. “Qualquer pessoa poderá provocar (...) a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e sua autoria, bem como as circunstâncias em que se deu a ocorrência” (art. 101).

Com procedimentos que permitem amplo acesso às informações e defesa dos acusados, previstos na legislação brasileira, eventual acordo internacional sobre o tema também deverá assegurar reciprocidade de tratamento nesse caso, incluindo-se a possibilidade de aplicação de penalidades e sanções aos licitantes estrangeiros, para que sua aplicação não se restrinja, de fato ou de direito, apenas aos fornecedores nacionais.

4.11 Exceções ao tratamento nacional

4.11.1 Preferência para a aquisição de bens e serviços de informática

A Lei nº 8.666/93 é radical em relação ao princípio da economicidade, não conferindo nenhuma vantagem ou preferência aos bens ou serviços produzi-

dos no País. Enfatizando a igualdade de tratamento entre os produtos e fornecedores nacionais e estrangeiros, determina, no art. 3º, §§ 1º e 2º:

Art. 3º

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I.

II. estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere à moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, **ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de Outubro de 1991.**

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I. produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II. produzidos no país;

III. produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

O art. 3º da Lei nº 8.248/91 (Lei de Informática), dispõe que:

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação, nos termos do § 2º do art. 171 da Constituição Federal, aos produtos produzidos por empresas brasileiras de capital nacional, observada a seguinte ordem:

I. bens e serviços com tecnologia desenvolvida no país;

II. bens e serviços produzidos no país, com significativo valor agregado local.

§ 1º Na hipótese da empresa brasileira de capital nacional não vir a ser objeto desta preferência, dar-se-á aos bens e serviços fabricados no país preferência em relação aos importados, observado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º Para o exercício desta preferência, levar-se-ão em conta condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade e padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, que eliminou a diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasi-

leira de capital nacional, e nos termos da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, foi dada a seguinte redação ao artigo 3º da Lei nº 8.248/91:

Art. 1º Os arts 3º, (...) da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação, observada a seguinte ordem:

- I. bens e serviços com tecnologia desenvolvida no país;
- II. bens e serviços produzidos de acordo com processo produtivo básico, na forma a ser definida pelo Poder Executivo.

§ 1º

§ 2º Para o exercício desta preferência, levar-se-ão em conta condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço.

É importante destacar que a nova redação dada ao art. 3º da Lei nº 8.248/91 pela Lei nº 10.176/2001 é consistente com a “quebra” da reserva de mercado para o setor de informática e com a Emenda Constitucional nº 6/95, que elimina a preferência aos bens e serviços produzidos por empresas brasileiras de capital nacional, preserva-a aos bens e serviços com tecnologia desenvolvida no Brasil e para os bens e serviços produzidos no país, mesmo com tecnologia importada, mas que atendam a conteúdo nacional mínimo. **Registra-se, assim, na legislação brasileira, não apenas uma exceção ao tratamento nacional, como também o requisito de conteúdo nacional.**⁴⁹

4.1.1.2 Lei do Similar

Se a Lei nº 8.666/93 preserva a preferência apenas aos bens e serviços de informática nacionais, adquiridos pelos órgãos e entidades da administração federal, há que se considerar a legislação que dispõe sobre o tratamento tributário das importações.

A Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, assegura a isenção do imposto de importação (II) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI)

49. O Processo Produtivo Básico (PPB) constitui uma forma de determinar o conteúdo nacional, definindo etapas da produção que deverão ser realizadas, necessariamente, no país. É de se destacar que está prevista, além da preferência nas compras pelo setor público federal, incentivos à produção no país de bens e serviços de informática. Esses incentivos, previstos na Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, estão regulamentados pelo Decreto nº 3.800, de 20 de abril de 2001.

aos casos previstos em seu art. 2º. Entre esses casos, estão incluídas as importações realizadas pela União, pelos estados, pelos municípios e pelas respectivas autarquias. Além dessas, as realizadas pelas instituições de educação ou assistência e instituições científicas e tecnológicas, que poderão estar sujeitas à Lei nº 8.666/93, quando se tratarem de entidades que compõem a Administração Pública federal, estadual ou municipal.

É de se notar que, se o art. 6º da Lei nº 8.032/90 determina que “os bens objeto de isenção ou redução do Imposto de Importação, em decorrência de acordos internacionais firmados pelo Brasil, terão o tratamento tributário neles previsto”, dispõe o art. 17 do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, que “a isenção do imposto de importação somente beneficia produto sem similar nacional”. Assim sendo, é fundamental que, em se tratando de acordo internacional sobre compras governamentais, a questão seja examinada e devidamente equacionada.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho analisou a legislação e as normas sobre compras governamentais que vigoram no âmbito do Nafta e em dois países, Estados Unidos e Brasil. Foram descritos e comentados – com a consulta ao Acordo do Nafta e a leis, regulamentos e outros documentos –, as políticas, as normas e os procedimentos que regem as contratações públicas naquele acordo e nos países citados.

Tendo em vista a importância e o aprofundamento das negociações em torno do tema, parece-nos relevante destacar não apenas as observações assinadas pela Comissão Européia, em análise realizada ao final de 1997, como também elementos fundamentais a serem observados e levados em conta durante o processo de negociação.

Apontava o documento da Comissão Européia: “*En Noviembre de 1997, el cuadro de indicadores muestra que la contratación pública es un de los ámbitos en los que existe un mayor déficit en la incorporación, habiéndose incorporado en cada Estado miembro, de forma correcta, solamente el 55,6% de las directivas. Además, la comunicación de la Comisión sobre Impacto y efectividad del mercado único deja claro que los resultados económicos logrados hasta ahora quedan muy lejos de las expectativas. Incluso, se el índice de penetración de las importaciones en el sector público (es decir, la combinación de las importaciones directas e indirectas de los compradores de carácter público) ha pasado del 6% en 1987 al 10% en la actualidad, se puede constatar que los*

50. Ver *La Contratación Pública en la Unión Europea* (1998, p. 2).

*sectores específicos continúan cerrados a causa del empleo de normas técnicas y de sistemas de certificación y calificación”.*⁵⁰

Esses registros indicam as dificuldades para se promover a adoção plena de regulamentos comuns e efetiva abertura de mercado em matéria de compras governamentais, ainda mais tendo em conta que na integração europeia as primeiras *diretivas* sobre aquisições públicas remontam à década de 1970 – as atuais diretivas, que consolidam e atualizam as primeiras, foram estabelecidas em 1992/1993; portanto, há dez anos. Continuando a análise a respeito das dificuldades de integração, afirma o estudo da Comissão Europeia que o baixo nível de participação dos fornecedores estrangeiros pode estar associado aos custos e à burocracia dos sistemas de qualificação para a participação nas licitações (situação pessoal e capacidade financeira, econômica e técnica do interessado) e ao reduzido acesso às informações sobre as licitações planejadas e as em andamento.

O último ponto chama a atenção, no contexto de um acordo de compras públicas que reúne 34 países na Alca, para as dificuldades, bem como para as vantagens, que podem se apresentar para os Estados Unidos, o Canadá e o México, frente aos demais. Se em um bloco em que o processo de integração se desenvolve há décadas, como é o caso da UE, não se conseguiu participação maior que 10% das empresas, não se pode esperar que as empresas da América Latina disponham de condições para estabelecer presença significativa no mercado de compras governamentais daqueles países.

Isso decorre das próprias características dos mercados de compras do setor público, que apresentam particularidades que o diferenciam bastante dos mercados comerciais. Nos aspectos normativos, os produtos devem atender às especificações técnicas dos órgãos compradores, que muitas vezes não são convenientemente claras, ou podem determinar condições muito rígidas de atendimento. Outra particularidade diz respeito aos prazos que devem ser cumpridos, tanto na fase de licitação, quanto na de entrega dos produtos ou serviços, o que acrescenta um desafio no caso de produção realizada fora do país em que será feita a entrega. De outro lado, no aspecto de presença no mercado, deve ser estabelecida uma rede de fornecedores ou de prestadores de assistência técnica em condições de acompanhar a vida útil de determinados bens adquiridos. Além disso, está o fato de que as compras de governo muitas vezes não representam uma demanda contínua, obrigando as empresas fornecedoras a disporem de logística para o atendimento não continuado do mercado governamental.

Essas particularidades, e outras não comentadas, impõem obstáculos à capacidade das empresas em fornecerem para os mercados governamentais situados em outros países. O mesmo não ocorre, com a mesma intensidade,

para os fornecedores estadunidenses, canadenses e mexicanos, tendo em vista que desde 1994 já participam do amplo mercado do Nafta.

Feitas essas observações de caráter geral, entendemos conveniente apontar alguns pontos específicos. Durante as negociações sobre compras do setor público na Alca, deveria ser dada atenção especial às definições relacionadas com a abrangência e cobertura do acordo.

Um dos aspectos mais importantes em um acordo de compras governamentais refere-se à definição dos níveis de governo que participariam do mercado ampliado, podendo incluir as unidades dos governos federal, estadual e municipal, e as entidades da administração indireta a eles pertencentes (empresas públicas, fundações, autarquias, etc.). Aqui, a atenção deverá estar voltada, sobretudo, para a inclusão eventual de licitações realizadas por estados e municípios. Deverá merecer atenção especial o fato de se imporem a tais entes da federação, na eventualidade de estarem suas contratações e aquisições cobertas pelo Acordo, ônus e burocracia adicional, inclusive compromisso de publicação de informações em idioma estrangeiro, *vis-à-vis* acesso efetivo ao mercado dos parceiros.

Outra definição sensível refere-se aos limites de valor a partir dos quais se aplicam as regras para compras e contratações, dado que as aquisições de valor inferior ao limite ficam reservadas para os produtores e ofertantes domésticos. Aí, deverão ser combinados os limites – na negociação dos limites deverá ser ponderado o acesso potencial aos mercados dos parceiros, o acesso ao mercado brasileiro e o ônus adicional decorrente de observância dos procedimentos e normas – com as exceções. Particularmente, chama-se atenção especial para os programas adotados pelos Estados Unidos, e preservados no Nafta, que conferem preferência às empresas americanas, em particular os que beneficiam as de pequeno porte. Como destacado, a manutenção dos mesmos derroga, na prática, obrigações relacionadas com os limites acima dos quais valem as regras acordadas em matéria de compras governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE – Nafta, texto original.

BAUMANN, R. e FRANCO, M. A., **Algumas implicações do Nafta para a participação do Brasil na Alca**. Brasília: Ipea, maio de 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.529, de 12/8/2002**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 13/8/2002.

———. **Lei nº 8.032, de 12/4/1990**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 13/4/1990.

———. **Lei nº 8.248, de 23/10/1991**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 24/10/1991.

———. **Lei nº 8.666, de 21/6/1993**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 22/6/1993.

COMMUNICATION FROM THE UNITED STATES – Response to the Questionnaire on Government Procurement of Services, World Trade Organization, 21 october 1996.

FEDERAL ACQUISITION REGULATION – FAR, especialmente as seguintes seções: 1. Federal Acquisition Regulations System; 2. Definitions of Words and Terms; 5. Publicizing Contract Actions; 6. Competition Requirements; 9. Contractor Qualifications; 13. Simplified Acquisition Procedures; 14. Sealed Bidding; 15. Contrating by Negotiation; 19. Small Business Program; 25. Foreign Acquisition; 52. Solicitation Provisions and Contract Clauses.

NAFTA. **1994-96 Report on the Government Procurement Working Group**. Disponível em: www.sice.oas.org.

———. **Evaluation**, Sidney Weintraub. Disponível em: www.sice.oas.org.

NAFTA at Seven: **Building on a North American Partnership**, Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada. Disponível em: www.sice.oas.org.

TRADE POLICY REVIEW (TPR) – **United States, Report by the Secretariat. World Trade Organization, 1 june 1999**.

WTO. **Trading into the Future**. March 2001. Disponível em: www.wto.org.

UNCTAD/WTO. **Improving SME Access to Public Procurement**. International Trade Centre, p. 4, 2000.

UNITED STATES CODE, várias seções.

VACKETTA, Carl L.; HANDLER, David P., **Federal Government Contract Overview**, disponível em: www.findlaw.com (Government Contracts), 1992. www.europa.int/internal_market/en/publproc/gpa/1043.htm

COMPRAS GOVERNAMENTAIS DOS ESTADOS UNIDOS, DO CANADÁ E DA UNIÃO EUROPÉIA: UMA AVALIAÇÃO EXPLORATÓRIA*

Edson Peterli Guimarães

Professor e coordenador da pós-graduação em Comércio Exterior
(Ecex) do Instituto de Economia da UFRJ

Rodrigo M. Zeidan

Doutorando do Instituto de Economia da UFRJ e professor do Ecex

1 INTRODUÇÃO

As negociações entre países para a formação de uma área de livre comércio – ALC – são estabelecidas para que sua constituição tenha o menor custo e gere o maior bem-estar social. Utilizam-se, de modo geral, no processo negociador, as tarifas e as barreiras não tarifárias à importação, a taxa de câmbio e os subsídios dedicados a atividade produtiva. O forte apelo a esses elementos reside no fato de os governos os manipularem, influenciando a formação de preços privados para, assim, obter o livre comércio pretendido na região. Contudo, os anseios das sociedades em relação ao papel que elas desejam desempenhar no cenário internacional vem demandando a inclusão de novos temas nas negociações internacionais. Um desses temas é o de Compras Governamentais.

Com o advento propositivo de constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas – Alca –, as avaliações sobre integração comercial entre países foram ampliadas para incluir também esse tema. Nesse contexto, o projeto de criação da Alca – composta por 34 países – contemplou um grupo de trabalho multilateral sobre o tema, em função dos possíveis efeitos discrimináveis causados pela política governamental, que tenderiam a favorecer, nas aquisições dos órgãos públicos, a compra de bens produzidos domesticamente em detrimento dos bens importáveis.¹ O tema tem sido expressivamente destacado, tendo em vista a convicção generalizada de que os governos promovem o desenvolvimento econômico orientando suas compras para os seus mercados domésticos.²

* Agradecemos a Gustavo Nunes, aluno da graduação do Instituto de Economia, que nos auxiliou na extração dos dados contemplados neste estudo.

1. No âmbito do Gatt, o primeiro acordo plurilateral sobre Compras Governamentais se deu no ano de 1981. No âmbito da OMC, atualmente, participam 27 países do Acordo de Compras Governamentais, entre os quais o Brasil não se inclui. WTO (2001).

2. Somente no ano de 1971 ocorreu a primeira experiência de tratamento sobre o tema, quando a Comunidade Européia estabeleceu ações coordenadas de procedimentos nas contratações de obras públicas nos países comunitários. Em 1977, sancionou diretivas com normas comuns para aquisição de bens pelos órgãos públicos e, no ano de 1990, ampliou-as para incluir as entidades que operam serviços de utilidade pública e, dois anos depois, para as contratações de serviços. Ver Moreira, H.C. e Moraes, J.M. (2002).

Este trabalho procura justamente contribuir com essa linha de pesquisa. Objetiva dar subsídios às negociações internacionais, por meio da apresentação de resultados relativos aos mercados de compras governamentais. Duas questões orientaram este estudo. A primeira se referiu às condições de acesso aos mercados de Compras Governamentais disponíveis às empresas. A segunda compreende a dimensão desses mercados.

A par do conhecimento dos regulamentos que orientam o acesso das empresas ao mercado de Compras Governamentais, é necessário dimensionar as compras governamentais dos países envolvidos nas negociações internacionais com o Brasil, para reconhecer as potencialidades de geração de forças competitivas das empresas brasileiras, por conta do maior acesso que elas terão com a constituição de áreas de livre comércio entre países. São avaliados, portanto, os mercados de compras governamentais dos Estados Unidos, do Canadá e dos países da União Européia, que deverão ter peso importante no processo negociador tanto da Alca quanto com a União Européia.

Nesse sentido, o referencial para o estudo em tela, bem como as aplicabilidades dos resultados alcançadas, estão contidos nas tratativas do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Acordo Nafta) e nos da União Européia, submetidos ao Acordo sobre Compras Governamentais da OMC.³ O substrato para essa investigação se apóia no princípio básico de que um acordo de compras governamentais contempla a adoção de tratamentos legislativos que não podem discriminar as empresas dos países signatários da ALC no tocante a aquisição governamental de bens e serviços.

A segunda seção descreve as compras governamentais dos EUA,⁴ decompondo as aquisições por tipo de agência governamental e atos legislativos promotores de crescimento econômico a que se submetem às licitações relativas às compras governamentais. A principal base de dados foi o *Federal Procurement Data Center*, órgão governamental estadunidense criado em 1978 para dimensionar e arquivar dados sobre compras governamentais no âmbito federal norte-americano. Assim, procedeu-se a uma consolidação de cunho estatístico das informações contidas nesse documento.

3. A compreensão da política de aquisições governamentais por meio do estudo da legislação dos Estados Unidos e da União Européia e das tratativas contempladas no Acordo de Compras Governamentais da OMC, com destaque sobre o capítulo sobre Compras Governamentais do Acordo Nafta, foi profundamente detalhada no âmbito do convênio de Cooperação Técnica entre a Cepal. Ver Moreira, H.C. e Moraes, J.M. (2002).

4. No escopo da legislação norte-americana sobre compras governamentais, o termo *procurement* compreende "todas as etapas do processo de aquisição de bens ou serviços, começando com a determinação da necessidade da aquisição de um bem ou da contratação de serviços e terminando com a adjudicação do contrato ao vencedor da licitação e sua liquidação". As regras e os procedimentos licitatórios aplicam-se às "aquisições realizadas para o benefício direto e uso de entidades governamentais" e abrangem as aquisições de bens e a contratação de serviços, construção e obras públicas, como também as operações de aluguel, *leasing*, com ou sem opção de compra, e qualquer combinação de bens e serviços. Ver Moreira, H.C. e Moraes, J.M. (2002), p. 93.

A seção 3 inclui os mercados de compras governamentais do Canadá e a quarta os da União Européia. Nesses países, as informações sobre a dimensão de seus mercados não estão decompostas por setores ou produtos, como no caso dos Estados Unidos. No entanto, em cada uma dessas seções são sugeridas fontes de informações que podem auxiliar empresas não nacionais a ofertarem seus produtos aos governos daqueles países. A seção 5 resume algumas conclusões pertinentes ao tema.

2 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

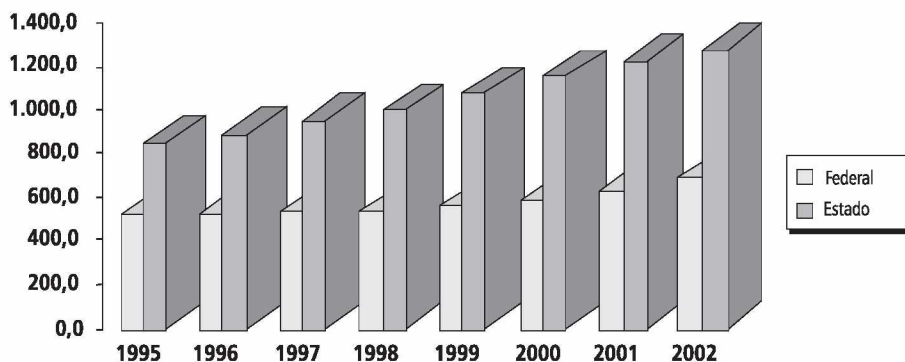
O total de compras governamentais das agências federais norte-americanas em 2001 foi de aproximadamente US\$ 216 bilhões – pouco mais de 2% do PIB norte-americano e pouco mais de um terço do brasileiro, distribuídos em 563 mil ações por diferentes categorias de contratos de aquisição. Desse total, US\$ 73,3 bilhões foram adquiridos por Agências Federais Cíveis e US\$ 142,2 bilhões pelo Departamento de Defesa. Resultados preliminares indicam que, em 2002, o total de compras do governo federal subiu para US\$ 245 bilhões, com o Departamento de Defesa respondendo por 67,2% desse total, ou US\$ 165 bilhões.

Ao se ampliar o escopo dos gastos governamentais para incluir os gastos em consumo e investimentos nos âmbitos estadual e local, esse valor chegou próximo a US\$ 2 trilhões, representando a defesa nacional US\$ 400 bilhões e o gastos em não-defesa US\$ 230 bilhões, para o ano 2001. As compras em bens e serviços do governo federal representaram, portanto, 34% dos gastos totais do governo federal dos Estados Unidos da América, em 2001. Os gastos estaduais e locais perfizeram o total de US\$ 1,3 trilhão.⁵

De fato, a participação dos governos estaduais e locais no processo de geração de riqueza nos EUA tem sido substancial. O gráfico a seguir contempla a distribuição dos gastos governamentais entre os estaduais e federais, para os últimos cinco anos.

5. *Bureau of Economic Analysis of USA, 2002.*

GRÁFICO 1
Gastos do governo federal e estadual dos Estados Unidos 1995/2002
 (US\$ bilhão)



Fonte: Bureau of Economic Analysis USA, vários anos.

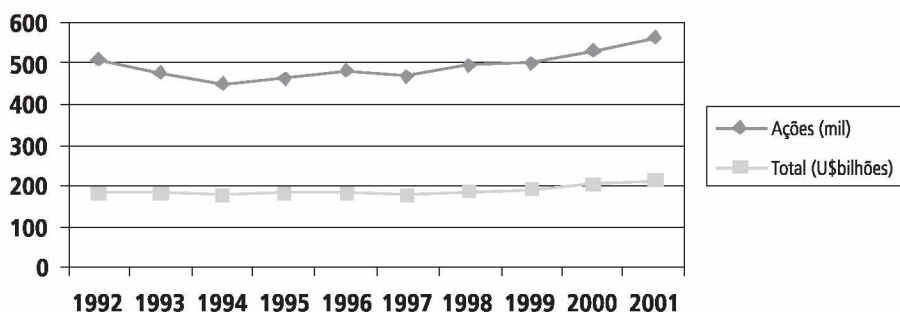
Em relação ao projeto Alca, vale observar que a autonomia federativa dos estados estadunidenses não comporta compromissos no âmbito federativo relacionado ao comércio exterior. Assim, as compras de bens e serviços dos governos estaduais não é considerada no processo de negociação da Alca. No entanto, cabe reconhecer que os valores que compõem o gráfico acima podem ganhar relevância, dependendo da disposição dos Estados Unidos da América em constituir atos legislativos que arrolem as compras governamentais dos estados para a consecução do projeto Alca. No Brasil, pela Constituição Federal de 1988, é privativo da União legislar sobre comércio exterior e sobre normas gerais de licitação.⁶

A evolução das aquisições em valor de bens e serviços efetuadas pelo governo federal norte-americano com o correspondente número de ações licitatórias estão contempladas no gráfico 2, seguinte, mostrando que durante os últimos dez anos o valor total das aquisições governamentais dos EUA pouco mudou. Contudo, o número de ações de contratos de bens e serviços tem aumentado desde 1992, passando de aproximadamente 452 mil em 1991 para 563 mil em 2002.⁷ Isso significa que as compras governamentais dos EUA no âmbito federal têm apresentado certa desconcentração, focalizando programas de compras de pequenos negócios ou outros tipos de medidas que vêm fazendo diminuir o valor médio associado a cada contrato, nos últimos anos.

6. Artigo 22, incisos VIII e XXVII da Constituição Federal do Brasil, 1988.

7. Cada ação (act) é um contrato para aquisição de um bem ou serviço por parte de uma agência federal estadunidense.

GRÁFICO 2
Compras governamentais do governo federal dos EUA
Número de ações e valor total (1992-2001)



Fonte: Bureau of Economic Analysis USA, vários anos.

Do total das aquisições, a maior parte é feita via Cica (*Competition in Contracting Act*),⁸ como mostra a tabela 1. O total licitado nessa categoria foi de aproximadamente US\$ 200 bilhões em 2001, representando 92% do total. Foram efetivados aproximadamente 460 mil contratos individuais nessa modalidade (82% do total). Deve-se notar que as aquisições simplificadas (*Simplified Acquisitions*) responderam por apenas 2% do valor total contratado, mas foram mais de 78 mil contratos individuais, 14% do total.

TABELA 1
Competição nas compras governamentais – 2001

Categorias	Ações		Valor	
	nº	%	US\$ mil	%
Pre-Cica	4.219	0,7%	3.620.733	1,7%
Cica Awards	460.326	81,8%	199.298.270	92,4%
Subject to Statute Other Than Cica	4.079	0,7%	989.602	0,5%
Simplified Acquisitions	78.669	14,0%	4.397.776	2,0%
Total	563.014	100,0%	215.661.526	100,0%

Fonte: Federal Procurement Report, 2002.

A tabela 2 mostra a composição das compras governamentais norte-americanas efetuadas em outros países. Somente 3,7% do total – ou US\$ 7,9 bilhões – foi adquirido fora dos Estados Unidos, no ano 2001, sendo que os países da Europa e da Ásia responderam por 86,4% desse total. Esse resultado é razoavelmente surpreendente, pois demonstra que os princípios que regem o comércio internacional se sobrepõem à conveniência da distância

8. É uma lei pública estabelecida pelos princípios de competição plena e justa, em oposição aos contratos, que são emitidos sob arranjos não competitivos, tais como as concessões de "renda única" ou de "uso futuro". Ver Moreira H.C. e Moraes, J.M. (2002).

existente entre países. Seria de se esperar que a licitação internacional privilegiasse o produtor situado nas Américas do Sul e Central, uma vez que se localiza mais próximo do mercado norte-americano em relação ao produtor asiático e europeu.

Com efeito, os produtores asiáticos ofertaram 1,3% de tudo que as agências federais norte-americanas adquiriram, contra mero 0,1% de compras de países da América do Sul. Esse fato pode ser explicado pelas importações dos Estados Unidos, cuja *market-share* das exportações asiáticas naquele mercado correspondeu a 40% em 2001. Nesse caso, existiria um *spillover* dessas importações sobre o processo de compras do governo federal norte-americano que, ao buscar no mercado seus produtos, encontrariam como ofertantes naturais empresas desses países que são parceiros comerciais recorrentes dos EUA.

TABELA 2
Distribuição das compras governamentais dos EUA por Grandes Regiões, 2000/01

Região	US\$ mil		%	% no total de compras dos EUA
	2000	2001		
África	338.131	331.025	4,2%	0,2%
América do Sul	320.413	190.998	2,4%	0,1%
Américas do Norte e Central	957.264	530.085	6,7%	0,2%
Ásia	2.864.408	2.745.223	34,6%	1,3%
Oceania	27.625	18.261	0,2%	0,0%
Europa	4.395.365	4.108.594	51,8%	1,9%
Total	8.903.206	7.924.186	100,0%	3,7%

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

2.1 O processo de compras governamentais

A tabela 3 contempla as modalidades de licitações utilizadas pelas agências do governo federal dos EUA, para 2001. Observa-se que a maior parte delas está contida na classe de contratos denominada Modificações (*Modifications*). Essa classe responde por cerca de 50% do valor total adquirido e por 27,6% do número total de processos licitatórios. Esses contratos são, geralmente, termos aditivos aos contratos originais, que se justificam por conta das modificações que surgem no ambiente econômico e social durante a vigência do contrato original ou ao final dele. Assim, não contemplam novas empresas entrantes, reduzindo sensivelmente (nos exatos 50%) o valor destinado a aquisições de bens e serviços ofertados pelas empresas que ainda não contam com um contrato governamental específico.

TABELA 3
Números de ações e valores por formas de contratos – 2001

Classe de contratos	Ações		Valor	
	n ^o	%	US\$ mil	%
Initial Letter Contract	1.230	0,2	3.395.655	1,6
Definitive Contract Superseding Letter	203	0,0	1.968.894	0,9
New Definitive Contract	34.261	6,1	26.307.497	12,2
Simplified Acquisitions*	76.436	13,6	4.650.997	2,2
Order Under Single Award Indefinite Delivery Contract	150.830	26,8	35.025.140	16,2
Order Under BOA**	32.232	5,7	7.956.961	3,7
Order/Mod Under GSA Schedule	61.303	10,9	13.842.937	6,4
Order/Mod Under Other Federal Schedule	2.098	0,4	277.281	0,1
Modifications	155.588	27,6	107.542.736	49,9
Order Under Multiple Awards Contract***	47.812	8,5	15.036.683	7,0
Terminations	1.021	0,2	-343.255	-0,2
Total	563.014	100,0	215.661.526	100,0

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

* Representa contratos acima de US\$ 25 mil e inferiores a US\$ 100 mil, restritos ao *Blanket Purchase Agreement* (BPA) e que utilizam os procedimentos simplificados do FAR parte 13.

** Esse tipo de contrato estabelece uma continuada relação de serviços, sob o qual a agência pagadora pode emitir tarefas a um contratante, por contratos específicos de trabalho. Este pode ser usado para ambos os arranjos principais, contrato e subcontrato, por ambas as partes. O benefício principal do Acordo Básico de Solicitação é que o contrato só precisa ser negociado uma vez, como ocorre usualmente, ano a ano. Então, sempre que surge um projeto particular, as partes descrevem-no em uma relativamente simples Ordem de Serviço, sendo esta assinada pelas partes.

*** Os contratos envolvidos nessa modalidade referem-se a uma ordem de serviços ou ordem de oferta de equipamentos, resultante de um projeto compartilhado governamental amplo que requer vários participantes.

De qualquer forma, as expectativas das empresas brasileiras de participarem nos processos licitatórios diminuem em um cenário no qual parcela significativa do mercado de compras governamentais estadunidense está comprometida com a continuidade de projetos contratados anteriormente. Menos recursos são disponibilizados para novas contratações.

Ao adicionarmos aos Contratos Modificados os valores referentes aos Novos Contratos Definitivos (*Definitive Contract Superseding Letter*) – 12,2% – e os dos Pedidos de Entrega Única (*Order Under Single Award Indefinite Delivery Contract*) – 16,2% –, observamos que eles somados responderam por aproximadamente 80% do valor total de bens e serviços adquiridos pelo governo federal norte-americano, além de pouco mais de 60% do número total de ações contratuais, em 2001. Essas três classes são tradicionais em termos de licitação, cujos valores envolvidos e duração podem ser ampliados e modificados.

Contudo, deve-se notar que figuras jurídicas relativamente novas, como *Multiple Awards Contracts*, apresentam uma participação relevante. Essa figura existe se “*the contract is one of several awarded under a single solicitation when*

*contracting officers are required to compare or compete their requirements among several vendors”.*⁹

Em relação ao tipo de contrato, a maior parte deles é de valor fixo. Em 2001, as compras governamentais dos EUA com valores predeterminados corresponderam a 82% dos contratos totais, significando 59% do valor total disponibilizado para as compras governamentais. Os contratos de reembolso de custos também apresentam um significativo valor: 35% do total, mas um reduzido número de contratos (12% do total). Isso se explica pela razão de que esses contratos estão concentrados em prestação de serviços de P&D, nos quais não há meios para determinar o valor do contrato de antemão, ficando a determinação do reajuste do valor *a posteriori*.

TABELA 4
Números de ações e valores por tipo de contrato – 2001

Tipos de contratos	Ações		Valor	
	nº	%	US\$ mil	%
Fixed Price	459.857	81,7%	126.730.821	58,8%
Cost Reimbursement	68.925	12,2%	74.938.795	34,7%
Time and Material	22.714	4,0%	6.251.296	2,9%
Labor Hour	5.591	1,0%	1.376.496	0,6%
Others	5.927	1,1%	6.364.118	3,0%
Total	563.014	100,0%	215.661.526	100,0%

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

Os resultados mostraram que a maior parte dos contratos de aquisição de bens e serviços do governo federal norte-americano é executada pelas grandes empresas. Pelos dados contidos na tabela 5, observamos que essas empresas respondem por 46,3% do volume de contratos e 67% do valor total adquirido pelo governo federal norte-americano. As pequenas empresas obtêm aproximadamente o mesmo número de contratos, mas o valor é notadamente inferior, com aproximadamente 20% do total.

TABELA 5
Números de ações e valores por categoria do executor do contrato – 2001

Categoria do executor do contrato	Ações		Valor	
	nº	%	US\$ mil	%
Small Business	255.266	45,3%	42.701.428	19,8%
Large Business	260.424	46,3%	144.274.681	66,9%
JWOD Nonprofit Agency	3.608	0,6%	1.043.046	0,5%
Education. Nonprofit and HBCU/MI	14.973	2,7%	13.930.984	6,5%

(continua)

9. GSA Federal Procurement Data System (FPDS) Next Generation (NG). *Data Element Dictionary*, p.27.

(continuação)

State and Local Government	2.392	0,4%	348.925	0,2%
Foreign Contractor	17.822	3,2%	5.186.793	2,4%
Domestic Contractor Performing Outside	2.602	0,5%	1.811.551	0,8%
Others	5.927	1,1%	6.364.118	3,0%
Total	563.014	100,0%	215.661.526	100,0%

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

2.2 Preferências nas licitações norte-americanas

Uma das características principais do processo de compras governamentais dos EUA é a existência de vários programas de preferência, que totalizaram valores próximos a US\$ 21 bilhões em 2001. Um deles é o que privilegia pequenas empresas no processo licitatório; o *Small Business Act*. Conforme Moreira e Moraes (2002), “as definições setoriais de pequena empresa industrial utilizam como critério o número de empregados, em faixa variando de 500 a 1.000, conforme o ramo industrial, com predominância do limite inferior”. No caso de pequena empresa comercial (atacadista ou varejista), é utilizado como critério o número de 500 empregados no máximo. O tamanho da empresa, assim, é especificado no aviso de licitação para que o interessado possa se classificar como pequena empresa. Se diferentes produtos ou serviços são licitados, o aviso de licitação identificará o tamanho da empresa para cada produto ou serviço. Outros programas privilegiam empresas sob controle de comunidades indígenas norte-americanas, proprietários portadores de deficiência física, etnias diversas, etc.

O total de subsídios indiretos a grupos privilegiados pode ser dividido em cinco grupos:

- a) Os privilégios para as pequenas empresas tomam quase a totalidade dos contratos subsidiados. Cerca de 92% dos US\$ 21 bilhões contidos em 119 mil contratos foram dedicados a pequenas empresas.
- b) O programa de contratação *HUBZone* (zonas de negócio historicamente subutilizadas) estimula o desenvolvimento econômico e cria empregos em comunidades urbanas e rurais, dando preferência, nas contratações federais, aos pequenos negócios. Essas preferências rumam aos negócios pequenos que obtêm a certificação de *HUBZone*, em parte por empregar pessoas residentes em uma *HUBZone*. A empresa deve também manter “um escritório principal” em uma dessas áreas especialmente designadas.

O programa resultou das provisões contidas no Ato de Reautorização de Pequenos Negócios, de 1997. O Programa de Contratação para Fortalecimento das *HUBZones* é adminis-

trado por uma equipe de funcionários em Washington, D.C., em cooperação com equipes de funcionários de campo, situadas nos escritórios distritais da *Small Business Act* em todo o país. A utilização desse benefício contemplou aproximadamente US\$ 760 milhões em 2001, 3% do total subsidiado.

- c) O programa *Javits-Wagner-O'Day* (JWOD) fornece oportunidades de emprego para mais de 36 mil americanos cegos ou portadores de outras deficiências severas, por meio de direcionamentos das compras governamentais aos produtos e serviços fornecidos por agências sem fins lucrativos que empregam tais indivíduos em todo o país. Essas empresas participaram em cerca de US\$ 400 milhões dos contratos do governo federal, ou 2% do total subsidiado.
- d) *Buy Indian* é um programa que dá acesso a empresas com participação acionária de povos índio-americanos. “*This code is authorized for use only by the Department of Interior and the Department of Health and Human Services (Indian Health Service).*”¹⁰ O total, em 2001, da concessão dos gastos sob essa categoria chegou a US\$ 84 milhões.
- e) *Very Small Business Set-Aside* é utilizado “*if the acquisition is between \$2,500 and \$50,000 and was awarded to a very small business concern as a result of using set-aside procedures*”. Apresentou um total de US\$ 5 milhões em 2001.

A tabela 6 mostra a composição de compras governamentais por programa de preferências. O valor total desses programas em 2001 representou aproximadamente 10% do total adquirido pelo governo federal norte-americano.

TABELA 6
Números de ações e valores por programas de preferência – 2001

Categoria	Ações		Valor	
	nº	%	US\$ mil	%
HUBZone	3.180	2,7%	763.912	3,6%
Combined HUBZone Preference/SDB	1.759	1,5%	377.782	1,7%
Small Disadvantaged Business (SDB)*	110.455	92,6%	19.674.647	92,3%
Directed to JWOD	3.043	2,6%	425.341	2,0%
Buy Indian/Self Determination	424	0,4%	84.118	0,4%
Very Small Business Set-Aside	347	0,3%	5.589	0,0%
Total	119.208	100,0%	21.331.389	100,0%

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

*Significa assistência aos pequenos negócios, que sejam em pelo menos 51% pertencentes a um ou mais indivíduos que se encontram em desvantagem social e econômica. Isso pode incluir um negócio social, de posse pública, que tenha no mínimo 51% de suas ações incondicionalmente controladas por um ou mais indivíduos, econômica e socialmente prejudicados e cuja gerência e controle estão nas suas mãos.

10. http://www.fpdc.gov/fpdc/RM2003_ICAR.htm.

2.3 A pauta de aquisições do governo federal dos EUA

A construção de um acordo de livre comércio pressupõe simplicidade e transparência nas formas de acesso ao mercado contingente dos países signatários. Essa pressuposição se estende para incluir o caso das Compras Governamentais e propicia, portanto, para as empresas dos países signatários da ALC, as mesmas oportunidades de acesso às licitações públicas que vigoram para as empresas nacionais. Contudo, a efetividade e abrangência dessas oportunidades terão maior teor de relevância para as empresas dos países signatários da ALC se a demanda dos governos estiverem conformadas às suas produções particulares.

Assim, o esforço de negociação brasileira e a relevância da inclusão do tema Compras Governamentais na Alca, relativamente às compras governamentais do governo dos Estados Unidos, estará diretamente relacionado à existência de oportunidades não exploradas de comércio pelas empresas brasileiras nesse mercado particular. Essas oportunidades podem ser de dois tipos: aumento do comércio exterior de bens consumidos pelo governo federal norte-americano e oportunidades relacionadas a vários tipos de prestação de serviços.

De fato, a área de serviços no comércio internacional é uma das que mais tem crescido durante a última década. Somente para ilustrar, as importações de serviços nos Estados Unidos cresceram 54%; na Índia, 95%; e na China, 46%, nos últimos cinco anos da década de 1990.¹¹

A exportação de serviços brasileiros também teve um crescimento significativo, mas parte de uma base extremamente pequena: 0,5% do total de serviços comercializados internacionalmente em 1995 para 0,6% no ano 2000, mantendo durante esse período uma balança comercial deficitária com o resto do mundo. Pelos dados do Banco Central do Brasil, as exportações brasileiras de serviços nos últimos anos estiveram concentradas nos itens “profissionais técnicos”, “corretagens” e “serviços financeiros”. O Brasil, portanto, não é ainda competitivo nessa área, e as licitações que forem relacionadas a serviços tornam-se estrategicamente menos relevantes para mostrar o impacto da abertura sobre o comércio exterior brasileiro por conta de uma ALC com os Estados Unidos.¹²

O mapeamento da pauta de compras governamentais dos Estados Unidos da América revelou que grande parte das licitações promovidas pelas agências federais norte-americanas é de bens intangíveis, como mostra a tabela 7.

11. OMC, 2001.

12. No triênio 1999-2001, as exportações de serviços brasileiros para os EUA somaram o valor de US\$ 7 milhões.

TABELA 7
Números de ações e valores distribuídos por classe de compras do governo federal dos EUA (2000/02)*

Classe	Ações (mil)				US\$ (mil)				
	2000	2001	2001	Cresc	2000	2001	2002	2001	Cresc
			%	(%)				%	(%)
Bens	182	198	35,2	8,7	76.523.263	79.860.528	90.501.882	36,97	8,75
Serviços	304	331	58,9	9,0	103.361.750	109.163.497	122.690.512	50,12	8,95
P&D	33	33	5,9	0,3	23.623.275	26.637.501	31.615.996	12,91	15,7
Total	519	563	100	8,3	203.508.288	215.661.526	244.808.390	100	9,68

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

* Os dados de 2002 somente apresentam, até o momento, os valores e não o número das ações.

As ações licitatórias que contemplaram serviços gerais foram em torno de 59% do total e 50% em termos de valor, pouco mudando entre os anos do triênio 2000-2002. Somando esses valores aos serviços específicos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), a participação no número total de ações licitatórias sobe para 66% e 63% em termos de valor, o que significa que a participação dos bens adquiridos pelo governo federal foi de 35% em termos de ações e 37% em termos dos valores contratados, em 2001. Embora não seja a maior fonte de licitações, a compra de bens pelo governo federal americano foi de US\$ 80 bilhões em 2001 e US\$ 90 bilhões em 2002, superior ao total das exportações brasileiras nos respectivos anos.

A agência governamental com maior participação no processo licitatório é o Departamento de Defesa, que concentrou 56,8% das ações e 66% do valor contratado em 2001, com ligeiro aumento para 67% em 2002. Deve-se notar que os outros departamentos relevantes compreendem setores considerados estratégicos dentro da estrutura política norte-americana, como o Departamento de Energia (US\$ 19 bilhões em compras) e a Nasa (US\$ 11 bilhões). Embora o valor total licitado pelas agências federais possa ser considerado expressivo, existe uma dificuldade de acesso ao processo de compras por parte de firmas não-americanas, já que a maior parte dele está concentrado em poucas agências.

TABELA 8
Compras do governo federal dos EUA por agência federal

Agência	2001				2002	
	Ações	%	US\$ mil	%	US\$ mil	%
Defense, Department of	319.908	56,8	142.383.946	66,0	165.315.427	67,2
Energy, Department of	5.896	1,0	18.572.578	8,6	18.982.558	7,7
General Services Administration	57.303	10,2	11.885.732	5,5	12.412.855	5,0
National Aeronautics and Space Administ.	15.660	2,8	10.419.052	4,8	11.592.177	4,7

(continua)

(continuação)

Veterans Affairs, Department of	23.201	4,1	4.295.873	2,0	4.666.906	1,9
Health and Human Services, Department	11.623	2,1	4.039.460	1,9	5.484.695	2,2
Justice, Department of	29.321	5,2	3.790.478	1,8	4.098.082	1,7
Agriculture, Department of	17.880	3,2	3.524.229	1,6	3.471.033	1,4
Treasury, Department of The	11.668	2,1	3.096.637	1,4	3.326.129	1,4
Transportation, Department of	14.663	2,6	2.204.535	1,0	3.531.972	1,4
Interior, Department of The	18.140	3,2	2.036.339	0,9	2.218.548	0,9
Total	562.894	93,3	215.646.750	95,6	235.100.382	95,5

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

2.3.1 Aquisição de serviços gerais

A tabela 9 mostra a composição dos serviços gerais adquiridos pelas agências federais norte-americanas. A maior parte dos contratos de serviços gerais concentrou-se em serviços terceirizados da administração federal, com contratos de serviços de apoio à Administração Federal (*Profess., Administ., and Manag. Support Servic.*), Operações de Instalações Federais¹³ (*Operation of Government-Owned Facility*) e Serviços de Telecomunicações (*Automatic Data Processing and Telecom. Servic.*). Essas três modalidades compuseram 50% do valor total contratado às empresas de serviços gerais, perfazendo um terço do número de contratos efetivados.

TABELA 9
Serviços adquiridos pelo governo federal dos EUA

Categorias	US\$ mil			% em 2002	Cresc % a.a.	Agência principal	%
	2000	2001	2002				
Special Studies and Analyses - Not R&D	1.642.829	1.797.887	2.331.180	1,90	19,12	Defense	58,3
Architect and Engineering Serv. - Construction	3.367.924	3.365.456	3.249.367	2,65	-1,78	Defense	60,3
Automatic Data Processing and Telecom. Serv. Purchase Of	13.382.826	15.804.721	16.945.062	13,8	12,52	Defense	34,9
Structures/Facilities	0	0	89.011	0,07	-	Defense	61,6
Natural Resources Management	2.966.862	3.590.685	3.374.350	2,75	6,65	Defense	46,4
Social Services	231.505	247.073	200.374	0,16	-6,97	HHS	33,4

(continua)

13. A maior parte desses valores deve-se à operação das prisões federais por empresas privadas.

(continuação)

Quality Control, Testing, and Inspection Servic.	370.536	482.656	481.448	0,39	13,99	Defense	61,1
Maintenance, Repair, and Rebuilding of Equip.	7.342.419	7.112.274	8.075.216	6,58	4,87	Defense	87,4
Modification of Equipment	902.581	1.137.362	899.825	0,73	-0,15	Defense	97,8
Technical Representative Services	1.222.405	1.231.014	1.095.040	0,89	-5,35	Defense	88,3
Operation of Government-Owned Facility	18.210.069	19.147.521	19.036.400	15,5	2,24	Energy	2,7
Installation Equipment	176.042	250.035	248.864	0,20	18,90	Defense	54,8
Salvage Services	290.535	226.133	259.404	0,21	-5,51	HHS	72,9
Medical Services	3.485.189	4.378.859	6.375.089	5,20	35,25	Defense	83,6
Profess., Administ., and Manag. Support Servic.	21.101.019	20.334.891	25.920.798	21,1	10,83	Defense	56,4
Utilities and Housekeeping Services	5.733.471	6.358.634	6.414.132	5,23	5,77	Defense	59,0
Photo., Mapping, Printing, and Publication	269.669	219.421	154.913	0,13	-24,21	Defense	73,2
Training Services	1.299.557	1.165.229	1.524.869	1,24	8,32	Defense	67,9
Transportation and Travel	3.177.068	3.046.443	3.790.121	3,09	9,22	Defense	84,8
Lease or Rental of Equipment	414.038	434.705	436.973	0,36	2,73	Defense	74,5
Lease or Rental of Facilities	1.883.793	2.465.558	2.610.008	2,13	17,71	Defense	87,3
Construction of Structures and Facilities	8.227.381	9.226.847	11.261.580	9,18	17,00	GSA	70,1
Mainten., Repair, or Alteration of Real Property	7.664.032	7.140.093	7.916.488	6,45	1,63	Defense	70,1
Total	103.361.750	109.163.497	122.690.512	100	8,95		

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

A tabela seguinte apresenta o número de ações e os valores totais dedicados às agências governamentais norte-americanas, ordenados por valores envolvidos em 2002. Como era se esperar, a agência governamental contratante mais relevante foi o Departamento de Defesa, que adquiriu mais da metade de todas as compras do governo norte-americano. O Departamento de Energia recebeu a segunda colocação, adquirindo 14%, seguido pelo Departamento de Administração de Serviços Gerais (7%).

Vale destacar o grau elevado de especialização das aquisições do Departamento de Energia e do Departamento de Estado, compreendendo cada um deles um número inferior a 5 mil atos licitatórios em 2001, contra, por exemplo, a abrangência das compras do Departamento de Defesa, que envolveu 171 mil licitações no mesmo ano.

TABELA 10
Serviços adquiridos pelo governo dos EUA por agência federal

Agência	2001		2002	%
	Ações	US\$ mil	US\$ mil	
Defense, Department of	171.494	55.228.646	65.124.781	53,1%
Energy, Department of	4.812	17.190.659	17.320.703	14,1%
General Services Administration	36.216	9.578.880	9.638.919	7,9%
National Aeronautics and Space Administration	8.214	6.557.765	7.135.735	5,8%
Justice, Department of	12.122	2.706.502	3.091.574	2,5%
Health and Human Services, Department of	7.948	2.533.273	3.381.370	2,8%
Veterans Affairs, Department of	17.034	1.825.551	2.250.939	1,8%
Transportation, Department of	11.156	1.712.871	1.873.963	1,5%
Treasury, Department of The	6.814	1.704.028	2.075.539	1,7%
Interior, Department of The	13.867	1.563.342	1.771.491	1,4%
State, Department of	4.213	1.320.264	1.718.753	1,4%
Total	331.226	109.114.404	122.690.512	94,0%

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

2.3.2 Serviços de P&D

As licitações com objetivos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico financiado diretamente pelo governo federal norte-americano compuseram o valor de US\$ 31,6 bilhões em 2002, apresentando um aumento significativo de 10% no triênio 2000/02. Os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento por parte do governo federal estiveram concentrados em pesquisa militar e aeroespacial; *Defense Systems (AC)*, *Defense – Other (AD)* e *Space (AR)* concentraram 82% dos US\$ 31 bilhões despendidos em 2002.

Deve-se notar a aceleração dos investimentos em P&D com fins de defesa: crescimento de US\$ 4,5 bilhões de 2001 para 2002, considerando-se somente o *Defense Systems* e o *Defense Other*. Esse valor representa quase a totalidade do crescimento dos contratos envolvendo P&D de 2001 para 2002 (US\$ 5 bilhões), o que, muito provavelmente, é explicado pelo esforço de guerra promovido pelo governo norte-americano nesse período.

TABELA 11
Serviços de P&D adquiridos pelo governo federal dos EUA

Categorias	US\$ mil			% em 2002	Cresc % a.a.	Agência principal	%em 2002
	2000	2001	2002				
Agriculture	1.434	10.333	27.105	0,09	166,38	Defense, d.	71,2
Community Serv. and Develop.	12.817	22.133	82.021	0,26	85,66	Defense, d.	57,2
Defense Systems	10.330.417	11.950.254	14.108.601	44,62	10,95	Defense, d.	99,9
Defense – Other	5.199.864	5.757.431	8.113.572	25,66	15,99	Defense, d.	91,4
Economic Growth and Product.	113.454	117.015	98.455	0,31	-4,62	Defense, d.	60,5

(continua)

(continuação)

Education	87.393	58.278	63.186	0,20	-10,25	Education d.	90,6
Energy	208.014	313.361	287.727	0,91	11,42	Energy, d.	90,6
Environmental Protection	174.714	88.880	89.440	0,28	-20,00	Defense, d.	58,2
General Science and Techn.	327.307	744.679	953.724	3,02	42,83	Energy, d.	51,3
Housing	46	9.107	105	0,00	31,67	State, d.	76,2
Income Security	6.957	365	1.953	0,01	-34,52	Hhservices,	50,7
International Affairs and Coop.	1.029	5.558	96	0,00	-54,65	Defense, d.	95,8
Medical	738.838	849.352	1.196.461	3,78	17,43	Hhservices,	77,5
Natural Resources	15.107	23.984	25.185	0,08	18,57	Defense, d.	51,2
Social Services	1.318	110	10.219	0,03	97,92	Hhservices,	75,5
Space	3.807.091	3.866.022	3.683.334	11,65	-1,10	Nasa	76,0
Transportation, Modal	17.814	60.371	41.855	0,13	32,94	Defense, d.	46,9
Transportation, General	39.082	39.526	58.885	0,19	14,64	Transport, d.	96,9
Mining	6.198	1.274	936	0,00	-46,75	Defense, d.	49,3
Other Research and Develop.	2.534.381	2.719.468	2.773.136	8,77	3,05	Defense, d.	65,5
Total	23.623.275	26.637.501	31.615.996	100,0	10,20	Defense, d.	79,3

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

Também a agência que mais encomenda P&D é o Departamento de Defesa, seguido pela Nasa. Assim, pode-se concluir, para a aquisição de serviços, que as licitações do governo federal norte-americano estão concentradas no Departamento de Defesa, seja em serviços gerais ou em P&D. Quaisquer oportunidades de comércio de serviços para o Brasil nesse mercado estariam limitadas pelo caráter concentrador das aquisições, tanto em termos de agências como em termos de tipos de serviços contratados.

TABELA 12

Serviços de P&D adquiridos pelo governo dos EUA por agência federal

Agência	Ações		US\$ mil	
	2001	2001	2002	%
Defense, Department of	24.981	21.454.255	25.069.361	79,3%
National Aeronautics and Space Administration	4.252	2.429.016	2.906.017	9,2%
Health and Human Services, Department of	1.894	1.148.622	1.324.697	4,2%
Energy, Department of	339	1.096.528	1.252.943	4,0%
Transportation, Department of	681	118.995	731.352	2,3%
Interior, Department of The	216	77.458	93.651	0,3%
Education, Department of	125	70.073	77.018	0,2%
Environmental Protection Agency	380	52.428	44.645	0,1%
Total	33.282	26.637.493	31.615.996	99,6%

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

2.3.3 Bens tangíveis

De igual modo, para o caso da aquisição de bens materiais, existe uma concentração das aquisições pelo Departamento de Defesa. De fato, esse departamento respondeu por pouco mais de 80% das aquisições de bens no período 2001/02. Em termos da composição dos bens, a maior parte das compras é de veículos aeroespaciais e terrestres de combate, que responderam por 38,3% dos US\$ 90 bilhões de bens adquiridos pelo governo federal norte-americano em 2002. Também é o produto que apresenta o maior crescimento: 15,2% a.a., no período de 2000/02, conforme mostra a tabela 14.

TABELA 13
Bens adquiridos pelo governo dos EUA por agência federal

Agência	2001			2002		
	Ações	U\$ mil	%	U\$ mil	%	Cres (%)
Defense, Department of	123.433	65.701.045	82,2	75.121.285	83,0	14,3
General Services Administration	21.087	2.306.852	2,9	2.773.723	3,1	20,2
Veterans Affairs, Department of	6.129	2.468.271	3,1	2.411.571	2,7	-2,3
Agriculture, Department of	6.019	2.543.239	3,2	2.264.624	2,5	-11,0
National Aeronautics and Space Administ.	3.194	1.432.271	1,8	1.550.425	1,7	8,2
Treasury, Department of The	4.832	1.387.597	1,7	1.239.709	1,4	-10,7
Justice, Department of	17.182	976.343	1,2	996.645	1,1	2,1
Transportation, Department of	2.826	372.669	0,5	926.657	1,0	148,7
Health And Human Services, Depart. of	1.781	357.565	0,4	778.628	0,9	117,8
State, Department of	2.283	434.356	0,5	502.336	0,6	15,7
Commerce, Department of	1.589	282.743	0,4	445.417	0,5	57,5
Total	198.386	79.894.853	98,0	90.501.882	98,0	13,3

Fonte: *Federal Procurement Report*, 2002.

A tabela 14 foi construída para distinguir a composição dos estágios produtivos dos bens do mercado de compras governamentais norte-americano. Observamos que manufaturados de baixo valor agregado, como ferramentas manuais, válvulas, equipamentos para combate ao fogo, entre outros, também apresentaram crescimento expressivo no período. O total adquirido dos bens de pequeno valor agregado foi de US\$ 5 bilhões em 2002, com crescimento de 13,8% a.a., no período 2000/02.

TABELA 14

Bens adquiridos pelo governo dos EUA por conteúdo de valor agregado 2000/02

Categorias	U\$mil			% em 2002	Cresc a.a. (%)
	2000	2001	2002		
Primários e semimanufaturados	14.391.753	12.997.214	14.874.238	16,4	1,7
Manufaturados de baixo VA	4.022.737	4.819.417	5.211.001	5,8	13,8
Manufaturados de alto VA	24.955.206	23.874.270	27.967.084	30,9	5,9
Veículos	26.084.518	31.821.432	34.592.271	38,9	15,2
Armas	7.069.049	6.348.195	7.857.288	8,7	5,4
Total	76.523.263	79.860.528	90.501.882	100	8,8

Fonte: *Federal Procurement Report, 2002*

É reconhecido que, para os bens de alto valor agregado adquiridos pelo governo federal norte-americano, como fibras óticas, equipamentos de geração de energia elétrica e componentes informatizados utilizados nos veículos aeroespaciais e terrestres de combate, o Brasil não possui vantagem comparativa. Então, quaisquer possibilidades de maior participação das empresas brasileiras nas compras governamentais dos EUA estariam concentradas nos bens de baixo valor agregado e naqueles bens primários consumidos pelo governo norte-americano.

No entanto, nesse último caso, uma grande parte dos bens primários e semimanufaturados adquiridos pelas agências federais dos EUA concentram-se em petróleo e derivados, com um valor total de US\$ 5,2 bilhões em 2002. Assim, o total de bens primários, semimanufaturados e manufaturados de baixo valor agregado e de bens adquiridos pelas agências federais norte-americanas foram de aproximadamente US\$ 15 bilhões em 2002.

A tabela 15 contempla a descrição dos bens por classe Naics de produtos.¹⁴ A maior parte dos bens manufaturados de baixo valor agregado, semimanufaturados e primários está no final da lista. Nesse caso, os setores relevantes para as exportações brasileiras seriam os de “vestuário” (84), “alimentos processados” (89) e “móveis” (71), setores que consumiram US\$ 6,4 bilhões das compras das agências federais americanas em 2002.

14. *The North American Industry Classification System (Naics)* é um sistema de classificação da indústria desenvolvido pelas agências estatísticas do Canadá, do México e dos Estados Unidos. Ele foi criado especificamente para o Acordo Nafta e providencia uma definição comum da indústria dos três países e facilita a análise estatística entre as três economias.

TABELA 15
Bens adquiridos pelo governo dos EUA – 2000/02

Categorias cod.	US\$ mil			% em 2002	Cresc a.a.(%)	Agência principal	% principal
	2000	2001	2002				
10 Weapons	1.278.536	1.186.799	1.153.820	1,3	-5,0	Defense	98,3
11 Nuclear Ordnance	6.930	26.779	678.721	0,7	889	Defense	99,8
12 Fire Control Equipment	630.564	584.139	657.368	0,7	2,1	Defense	99,2
13 Ammunition and Explosives	2.165.858	2.038.048	2.949.567	3,3	16,7	Defense	98,0
14 Guided Missiles	3.624.655	3.123.348	3.753.901	4,1	1,8	Defense	100
15 Aircraft, Airframe Structural.	14.540.529	14.775.148	17.647.717	19,5	10,2	Defense	99,3
16 Aircraft Comp. Accessories	2.338.664	2.514.964	2.831.376	3,1	10,0	Defense	98,8
17 Aircraft Launching, Ground Hand. Eqp	231.687	228.591	373.253	0,4	26,9	Defense	98,6
18 Space Vehicles	1.209.612	1.457.293	2.128.860	2,4	32,7	Nasa	54,9
19 Ships, Small Craft, Floating Docks	3.639.117	8.426.401	6.971.624	7,7	38,4	Defense	98,6
20 Ship and Marine Equipment	294.347	135.011	248.352	0,3	-8,1	Defense	89,4
22 Railway Equipment	18.512	5.794	17.263	0,0	-3,4	Defense	74,6
23 Ground Effect Vehicles, Motor Vehicles	3.363.225	3.918.957	3.864.019	4,3	7,2	Defense	74,6
24 Tractors	86.802	55.012	54.883	0,1	-20,5	Defense	89,5
25 Vehicular Equipment Comp.	362.023	304.261	454.924	0,5	12,1	Defense	97,1
26 Tires and Tubes	98.640	120.317	105.640	0,1	3,5	Defense	99,6
28 Engines, Turbines, and Comp.	3.710.661	3.955.837	3.794.423	4,2	1,1%	Defense	98,4
29 Engine Accessories	416.233	318.777	684.351	0,8	28,2	Defense	99,3
30 Mechanical Power Transmission Equip	147.418	155.198	265.591	0,3	34,2	Defense	99,5
31 Bearings	122.984	141.437	141.516	0,2	7,3	Defense	98,4
32 Woodworking Machinery and Equipment	5.747	727	1.520	0,0	-48,6	Defense	70,6
34 Metalworking Machinery	90.579	86.699	88.875	0,1	-0,9	Defense	72,0
35 Service and Trade Equipment	30.919	53.326	186.760	0,2	145	Defense	92,5
36 Special Industry Machinery	175.205	135.074	254.304	0,3	20,5	HHS	37,4
37 Agricultural Machinery and Equipment	6.322	8.909	8.532	0,0	16,2	Defense	54,6
38 Construction, Mining, Excavating, and Highway Maintenance Equipment	175.765	152.219	161.362	0,2	-4,2	Defense	78,0
39 Materials Handling Equipment	190.135	339.539	394.833	0,4	44,1	Defense	97,2
40 Rope, Cable, Chain, and Fittings	16.673	19.953	19.005	0,0	6,8	Defense	92,3
41 Refrigeration, Air Conditioning, and Eqp	102.603	164.826	152.574	0,2	21,9	Defense	90,7

(continua)

(continuação)

42	Fire Fighting, Rescue, and Safety Eq	180.242	221620	311.256	0,3	31,4	Defense	86,1
43	Pumps and Compressors	130.864	141.221	162.224	0,2	11,3	Defense	95,7
44	Furnace, Steam Plant, Nuclear Reactors	1.994.004	550.322	343.044	0,4	-58,5	Energy	90,3
45	Plumbing, Heating, and Sanitation Eq	18.473	42.232	43.523	0,0	53,5	Defense	87,7
46	Water Purification, Sewage Treatment Eq	18.522	12.032	45.644	0,1	57,0	Defense	92,5
47	Pipe, Tubing, Hose, and Fittings	102.992	109.935	223.215	0,2	47,2	Defense	99,0
48	Valves	136.472	160.319	188.255	0,2	17,4	Defense	98,8
49	Maintenance and Repair Shop Equipment	400.462	404.696	449.062	0,5	5,9	Defense	88,9
51	Hand Tools	98.970	77.952	78.239	0,1	-11,1	Defense	57,2
52	Measuring Tools	24.659	48.118	68.604	0,1	66,8	Defense	97,6
53	Hardware and Abrasives	384.889	349.534	388.197	0,4	0,4	Defense	94,4
54	Prefabricated Structures and Scaffolding	182.401	232.268	549.666	0,6	73,6	Defense	93,4
55	Lumber, Millwork, Plywood, and Veneer	21.338	33.764	39.861	0,0	36,7	Defense	57,0
56	Construction and Building Materials	96.946	88.274	124.972	0,1	13,5	Defense	75,0
58	Communicat., Detection, Radiation Eq.	4.867.245	4.777.844	5.400.179	6,0	5,3	Defense	85,1
59	Electrical and Electronic Eq Compon.	2.232.813	1.956.618	2.610.717	2,9	8,1	Defense	96,7
60	Fiber Optics Materials, Compon, Acces.	53.541	62.391	52.719	0,1	-0,8	Defense	60,9
61	Electric Wire, Power & Distribution Eq	744.931	628.448	698.868	0,8	-3,1	Defense	89,8
62	Lighting Fixtures and Lamps	47.098	64.622	90.596	0,1	38,7	Defense	87,1
63	Alarm, and Security Detection Systems	92.877	129.227	623.653	0,7	159	Transp	41,8
65	Medical, Dental Equip and Supplies	2.816.771	3.374.727	3.714.896	4,1	14,8	VetAffair	51,1
66	Instruments and Laboratory Equipment	1.169.615	1.326.231	1.593.786	1,8	16,7	Defense	70,4
67	Photographic Equipment	118.574	122.557	97.054	0,1	-9,5	Defense	75,5
68	Chemicals and Chemical Products	727.002	736.557	689.410	0,8	-2,6	Defense	87,3
69	Training Aids and Devices	705.983	857.179	565.963	0,6	-10,5	Defense	98,1
70	GenPurpose Automatic Data Process. Eq	5.772.884	6.001.287	6.547.957	7,2	6,5	Defense	42,3

(continua)

(continuação)

71	Furniture	661.265	838.333	1.091.285	1,2	28,5	Defense	37,5
72	Household and Commercial Furnishings	103.790	118.754	113.659	0,1	4,6%	Defense	74,8
73	Food Preparation and Serving Equipment	57.533	72.893	78.124	0,1	16,5	Defense	74,7
74	Office Machines, Text Processing Systems and Visible Record Equipment	48.460	155.535	98.463	0,1	42,5	Defense	42,6
75	Office Supplies and Devices	137.956	120.496	141.123	0,2	1,1	GSA	54,3
76	Books, Maps, and Other Publications	144.538	220.629	279.297	0,3	39,0	Defense	58,4
77	Musical Instruments, Home-Type Radios	2.887	2.915	6.349	0,0	48,3	Defense	82,6
78	Recreation and Athletic Equipment	28.281	41.994	45.983	0,1	27,5	Defense	90,4
79	Cleaning Equipment and Supplies	38.136	23.141	20.539	0,0	-26,6	GSA	69,3
80	Brushes, Paints, Sealers, and Adhesives	29.334	28500	40.395	0,0	17,3	Defense	37,0
81	Containers, Packaging, and Supplies	161.607	193.494	233.923	0,3	20,3	Defense	83,2
83	Textiles, Leather, Furs, Apparel & Shoes	238.518	192.029	243.574	0,3	1,1	Defense	66,4
84	Clothing, Individual Eqp, and Insignia	958.134	1.229.656	1.536.929	1,7	26,7	Defense	94,1
85	Toiletries	15.400	15.102	18.095	0,0	8,4	GSA	84,0
87	Agricultural Supplies	55.773	23420	21.237	0,0	-38,3	Interior	68,0
88	Live Animals	6.630	4.991	6.860	0,0	1,7	HHS	62,7
89	Subsistence	3.187.945	3.779.477	3.793.628	4,2	9,1	Defense	54,3
91	Fuels, Lubricants, Oils, and Waxes	4.992.160	4.107.848	5.200.554	5,7	2,1	Defense	99,2
93	Nonmetallic Fabricated Materials	71.098	151.168	237.801	0,3	82,9	Treasury	66,0
94	Nonmetallic Crude Materials	1.047.291	465.671	425.865	0,5	-36,2	Agricult	99,5
95	Metal Bars, Sheets, and Shapes	121.152	152.805	60.170	0,1	-29,5	Defense	42,3
96	Ores, Minerals, and Primary Products	495.832	192.806	144.010	0,2	-46,1	Treasury	96,4
99	Miscellaneous	1.692.261	770.134	917.525	1,0	-26,4	Defense	76,2
100	Purchase of Structures and Facilities	5.769	15.379	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total		76.523.263	79.860.528	90.501.882	100	8,8		

Fonte: *Federal Procurement Report, 2002.*

3 CANADÁ

A Secretaria de Tesouro do Canadá é responsável pela política de compras governamentais do governo federal. Todas as compras governamentais são descentralizadas pelos departamentos e agências, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, sendo centralizada a aquisição de bens pelo Departamento *Public Works and Government Services* (PWGSC).

Para o Canadá, as informações econômicas estatísticas estão disponíveis na agência *Statistical Canada*, no website <http://www.statcan.ca/english>. Informações detalhadas sobre gastos governamentais, até mesmo com divisões para cada província, podem ser obtidas por meio do pagamento de taxas sobre consultas selecionadas. O *Statistical Canada* dispõe de um banco de dados dinâmico *on-line*.

Não se obtiveram informações livres na Internet referente às aquisições do governo canadense decompostas por produto ou setores, além daquelas convencionalmente contempladas na matriz insumo-produto. Essa matriz encontra-se no site referenciado. No entanto, as informações não estão atualizadas.

Como o Canadá é signatário do Acordo Nafta, são listadas as suas entidades federais nos anexos do capítulo X desse Acordo, junto à OMC. Os valores revistos para as entidades são iguais ou superiores a US\$ 50 mil para bens e serviços e US\$ 6,5 milhões para obras públicas. Em se tratando de aquisições de empresas estatais, esses valores correspondem ao limite de US\$ 250 mil e US\$ 8 milhões, respectivamente. As formas de acesso das empresas ofertantes compreendem as modalidades de licitação aberta, licitação seletiva e licitação restrita. Na primeira, o acesso é irrestrito, e todo interessado pode participar. A licitação seletiva assemelha-se ao sistema de carta-convite, e a restrita trata de contratos individuais.

O capítulo X do Acordo Nafta, que dispõe sobre Compras Governamentais, sugere que os resultados totais das compras e o número de contratações efetivadas por país signatário sejam informados discriminando-se as respectivas entidades públicas e a origem das categorias de bens e serviços adquiridos. No entanto, os resultados estatísticos aplicados a esses dados até o momento não estão disponibilizados na Internet.

De fato, as negociações no âmbito do Acordo Nafta destinadas a ampliar a cobertura do Acordo Compras Governamentais foram estendidas até o início de 1999. Apesar da extensão temporal, não há indícios de maiores informações quantitativas relacionadas à cobertura das compras governamentais. De fato, as dificuldades para ampliar a cobertura das compras governamentais entre os países do Nafta restringem o acesso às informações quantitativas

relacionadas ao Canadá e ao México. Para estes últimos países, o principal entrave à constituição de maior abrangência das compras governamentais no Acordo Nafta localiza-se na política econômica dos Estados Unidos de incentivo e apoio à pequena e média empresa estadunidense.

Em adição, encontram-se em aberto as negociações, para inclusão no Acordo, das aquisições governamentais promovidas pelas entidades subcentrais canadenses e pelos estados e pelas províncias regionais dos países signatários. Além disso, o Canadá evoca reciprocidade dos Estados Unidos mediante a retirada de exceções existentes na legislação estadunidense, como o programa de preferências para pequenas empresas, as exigências do *Buy American Act* e as “preferências locais” relacionadas às compras governamentais.

O Canadá apresenta, por outro lado, um website que contempla as licitações governamentais em tempo real. É o *Government Eletronic Tendering Service (Merx system)*.¹⁵ O Merx é um sistema eletrônico designado para fornecer acesso livre aos contratos governamentais no valor igual ou superior a 25 mil dólares canadenses, conforme previsto no Acordo de Livre Comércio entre Canadá e Estados Unidos, firmado anteriormente à inclusão do México. Ele pode ser acessado todo dia, vinte e quatro horas por dia. Em adição, a publicação *Government Business Oportunities*, da PWGSC, providencia uma lista dos contratos de compras governamentais potenciais cobertos pelo Acordo Nafta.

Alternativamente, para o Canadá encontramos, no site da OMC, o gasto público por departamentos governamentais. A compilação dessas informações produziu a tabela abaixo, a qual fornece ilustrativamente uma idéia da dimensão das compras governamentais pelo governo canadense.

TABELA 16
Desembolso do Canadá por algumas instituições governamentais

Instituição	Gasto efetivado (FY)	
	1996/97	1995/96
Bureau de Promotion des Industries du Bois (Bpib)	\$290,000	\$68,000
Canadian Institute for Advanced Research	\$3,500,000	\$3,361,342
Canadian Network for the Advanc. of Research Indus.and Educ.	\$19,996,303	\$19,351,013
Communications Technology R&D Incentive Programme	\$978,931	\$2,905,935
Defence Industry Productivity Programme	\$1,732,102	\$93,017,872
Economic and Regional Development Agreements/GDA	\$39,962,687 *	\$68,563,558 *
Environmental Technology Commercialization Programme	\$248,573	\$1,366,983
Industrial and Regional Development Programme	\$81,044	\$3,038,252
Microelectronics and Systems Development Programme	-	\$714,917

(continua)

15. www.merx.bmo.com.

(continuação)

National Business Networks Demonstration Programme	\$1,182,861	\$974,499
Northern Ontario Development Initiatives	\$7,861,515	\$5,502,227
Ontario Base Closures Adjustment Programme	\$2,312,242	\$317,926
Ontario Community Futures Programme	\$13,618,106	\$5,000,944
Sector Campaigns (Sector Competitiveness Initiatives)	\$6,951,688	\$18,594,120
St. Lawrence River Environmental Technology Development Prog.	-	\$221,995
Strategic Technologies Programme	\$9,584,334	\$15,360,683
Technology Outreach Programme	\$8,840,183	\$12,830,702
Technology Partnerships Programme	\$2,027,393	\$988,416
Industrial Research Assistance Programme	\$58.5 million	\$59.0 million
Atlantic Canada Opportunities Agency (Acoa)	\$70.4 million	\$20.8 million
Canada-Quebec Subsidiary Agreement On The		
Economic Development of Quebec Regions	\$16.1 million	\$34.2 million
Technology Partnerships Canada	\$73,148,952	-

Fonte: WTO (2001).

* *Industry Canada's expenditures.*

4 UNIÃO EUROPÉIA

A União Européia tem como base o Tratado de Roma, firmado em 1957. O Tratado não fixou regras sobre compras governamentais. As compras governamentais dos países-membros recebem tratamento igualitário e são, portanto, subordinadas ao princípio geral de livre circulação de bens e serviços, na não discriminação em razão da nacionalidade e na ausência de restrições quantitativas ao comércio ou medidas com efeitos equivalentes. O predomínio desses princípios, contudo, se por um lado estabelecem tratamento igualitário aos bens e serviços adquiridos pelos governos, por outro sugere que o acesso das empresas à demanda dos governos não o seja, pela ausência de um mercado comum de compras governamentais. Assim, cada país mantém suas tratativas com relação ao assunto compras governamentais independentemente do estabelecido nos outros países da União Européia.

Somente em 1971 foi estabelecida a Diretiva 71/305/EEC, com vistas à aplicação de normas comuns para a contratação de obras públicas nos países comunitários. Seis anos depois foram instituídas, pelo Conselho das Comunidades Européias, orientações complementares para a coordenação dos procedimentos relativos às aquisições governamentais.¹⁶ Entre essas, a ampla publicidade das licitações foi advogada para aumentar a competição entre as empresas ofertantes; as especificações técnicas dos bens e serviços requeridos pelas entidades públicas não deveriam produzir discriminações contra potenciais fornecedores externos e dever-se-iam aplicar critérios objetivos para a se-

16. Moreira, H.C. e Moraes, J.M., 2002.

leção de ofertantes e a adjudicação de contratos.¹⁷ Durante as décadas de 1980 e 1990, elaboraram-se diretivas adicionais para homogeneizar os procedimentos das aquisições governamentais de bens e serviços, com vistas ao estabelecimento de um único mercado de compras governamentais alinhado com os preceitos sugeridos pelo Gatt/OMC.

Assim, a União Européia impõe limites quantitativos às aquisições governamentais de bens e serviços por entidade definida e por categoria de produto¹⁸ e estabelece três modalidades para o processo de licitação:

- a) procedimentos abertos: qualquer fornecedor ou prestador de serviços pode apresentar propostas;
- b) procedimentos limitados: somente fornecedores e prestadores de serviços convidados podem apresentar propostas; e
- c) procedimentos negociados: as condições dos contratos são negociadas entre as entidades adjudicantes e os fornecedores e prestadores de serviços.

A tabela 17 a seguir relaciona o percentual das licitações públicas efetivadas em relação ao PIB dos países da União Européia, para o período 1993/00. Observamos que as participações são crescentes para a União Européia, considerando-se o período referenciado (crescimento de 150%). Por outro lado, não são providenciados os valores das aquisições governamentais discriminados por categoria de uso do bem e por agência ou instituição governamental.

Os dados sobre gastos governamentais e outras informações ainda estão separados para cada país-membro. De modo geral, essas informações podem ser acessadas nos sites de estatísticas econômicas nacionais. Dados macroeconômicos agregados são também publicados livremente pela maioria das agências estatísticas governamentais. Para alguns países, como Portugal e Espanha, não foram encontradas informações detalhadas na Internet sobre o mercado de compras governamentais, nem sobre as suas matrizes de insumo-produto.

TABELA 17
Valor das licitações públicas dos países da União Européia como proporção do PIB

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bélgica	0,82%	0,87%	0,99%	1,12%	1,57%	1,98%	2,31%	2,32%
Dinamarca	1,93%	2,45%	2,67%	2,17%	2,21%	2,26%	2,43%	3,55%
Alemanha	0,56%	0,78%	0,91%	1,02%	1,09%	1,12%	0,89%	0,96%

(continua)

17. *European Procurement Guidelines*, disponível no site www.simap.eu.int

18. A publicação *European Procurement Guidelines* providencia os limites quantitativos às entidades públicas e apresenta as categorias de uso dos produtos com as respectivas normas relativas à sua aquisição.

(continuação)

Grécia	3,43%	5,27%	4,65%	4,87%	5,45%	5,89%	5,10%	4,37%
Espanha	1,03%	1,03%	1,18%	1,41%	1,47%	1,50%	2,19%	3,25%
França	0,76%	0,79%	0,94%	1,18%	1,45%	1,81%	1,92%	2,44%
Irlanda	1,59%	1,38%	1,54%	2,10%	2,34%	1,94%	2,04%	2,60%
Itália	0,88%	1,07%	1,23%	1,20%	1,35%	1,30%	1,62%	2,17%
Luxemburgo	n/a	n/a	0,80%	1,11%	1,37%	2,12%	1,94%	1,67%
Holanda	0,82%	0,97%	0,99%	1,05%	1,12%	1,05%	1,19%	2,19%
Áustria	0,03%	0,35%	0,83%	1,37%	1,32%	1,47%	1,25%	2,31%
Portugal	1,70%	1,50%	2,19%	2,57%	2,20%	2,17%	2,10%	2,12%
Finlândia	0,03%	0,93%	1,30%	1,54%	1,36%	1,47%	1,57%	2,01%
Suécia	0,13%	1,94%	2,41%	2,31%	2,38%	2,46%	2,65%	3,67%
Grã-Bretanha	2,25%	2,97%	3,28%	3,23%	3,29%	3,04%	2,74%	3,81%
EU15	0,98%	1,28%	1,44%	1,57%	1,74%	1,80%	1,82%	2,41%

Fonte: DG MARKT/Eurostat, *Official Journal of the European Communities, Supplement S* and on the basis of National Accounts data provided by Eurostat.

A tabela 18 contempla a participação das licitações com procedimento aberto no total das licitações efetivadas anualmente. Observamos um crescimento bastante significativo dessa modalidade de licitação, que, por sua natureza, consubstancia a aquisição mais de bens e serviços tradicionais do que de bens e serviços com especificação restrita. Para a União Européia, o crescimento da modalidade aberta em relação às outras formas de licitação foi surpreendente no período. Em alguns países como Bélgica, França, Itália, Áustria e Suécia, a relação aumentou cerca de três vezes entre 1993 e 2000.

As licitações públicas para a União Européia estão publicadas no *Tenders Electronic Daily* (<http://ted.eur-op.eu.int/>), website que apresenta o suplemento S do *Official Journal of the European Communities* (OJ). Esse website contém todas as oportunidades sobre licitações abertas ao público e informações sobre as licitações dos países-membros da União Européia. A compilação desses dados, no entanto, não é feita nesse website, embora haja informações em arquivo sobre licitações antigas, obtidas por meio de mecanismos de busca providenciados na Internet.

TABELA 18

Percentual do valor das licitações na modalidade procedimentos abertos em relação ao valor total das aquisições governamentais da União Européia

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bélgica	5%	6%	7%	8%	11%	14%	16%	16%
Dinamarca	13%	16%	16%	13%	13%	13%	14%	21%
Alemanha	3%	4%	5%	6%	6%	7%	5%	6%
Grécia	n/a	n/a	34%	37%	43%	45%	38%	n/a
Espanha	n/a	n/a	9%	11%	11%	12%	17%	25%

(continua)

(continuação)

França	4%	4%	5%	7%	8%	11%	12%	15%
Irlanda	11%	10%	11%	16%	19%	16%	17%	21%
Itália	6%	8%	10%	10%	11%	11%	13%	18%
Luxemburgo	6%	0%	5%	7%	9%	14%	13%	12%
Holanda	n/a	n/a	5%	5%	6%	5%	6%	11%
Áustria	0%	2%	5%	8%	7%	8%	7%	13%
Portugal	n/a	n/a	15%	18%	15%	16%	15%	15%
Finlândia	0%	5%	8%	9%	8%	9%	10%	13%
Suécia	1%	9%	12%	12%	13%	13%	14%	20%
Grã-Bretanha	11%	13%	15%	15%	17%	16%	15%	22%
EU15	6%	8%	8%	9%	11%	11%	11%	15%

Fonte: DG MARKT/Eurostat, *Official Journal of the European Communities, Supplement S* and on the basis of *National Accounts data provided by Eurostat*.

O site do *Eurostat* (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>), Centro de Estatísticas da UE, é referência sobre informações estatísticas da região. Informações detalhadas, como a íntegra do *Official Journal of the European Communities*, devem ser adquiridas via website do *The European Union's Publisher* (http://eur-op.eu.int/general/en/index_en.htm), que centraliza as publicações da União Européia.

O *Official Journal of the European Communities* (OJ) é a única publicação oficial diária publicada nas línguas oficiais da União Européia. O OJ consiste de duas séries principais, a série *L* para legislação e a *C* para informações gerais, além do suplemento *S* para licitações públicas (http://eur-op.eu.int/general/en/oj_en.htm#2), que contém:

- os contratos públicos de todos os Estados-membros da UE abertos aos ofertantes de bens e serviços;
- os contratos para serviços públicos relacionados aos setores de água, energia, transporte e telecomunicações;
- os contratos públicos das instituições governamentais da UE;
- os contratos do *European Development Fund* (ACP – países);
- os financiamentos de projetos do *European Investment Bank*, *European Central Bank* e *European Bank for Reconstruction and Development*,
- os contratos da *European Economic Area* (Norway, Iceland and Liechtenstein);
- os contratos relacionados ao Acordo de Compras Governamentais concluídos no Gatt/WTO, para a Suécia;
- notícias da economia européia; e
- contratos públicos de serviços aéreos.

Os itens seguintes contemplam informações adicionais sobre a Grã-Bretanha e a Alemanha para ilustrar a possibilidade de extração de dados com vistas a mensurar a dimensão do mercado de compras governamentais dos países da União Européia. A obtenção desses dados por país-membro da União Européia pode ser útil, na perspectiva de um cruzamento das aquisições governamentais dos Estados-membros da União Européia com a oferta externa brasileira, enquanto não se estabelece um mercado único comunitário de compras governamentais.

4.1 Alemanha

A tabela 19, seguinte, contempla os dados agregados das compras governamentais da Alemanha publicados livremente, para os últimos cinco anos.

TABELA 19
Dados macroeconômicos da Alemanha, 1998-2002
 (EUR\$ bilhões)

Anos	PIB	Gasto privado e das famílias	Gasto governamental	Importação
1998	498,8	293,5	103,3	134,3
1999	515,5	305,5	106,3	154,0
2000	519,9	310,1	109,3	187,8
2001	531,7	320,5	109,9	170,5
2002 *	526,2	310,5	95,8	167,9

Fonte: *Federal Statistics Office Germany* (<http://www.destatis.de/indicators/e/vgr410ae.htm>).

* Estimativa.

Os dados contidos na decomposição setorial da matriz insumo-produto da Alemanha podem ser disponibilizados por meio do acesso a dois websites: o primeiro é o www.oecd.org.¹⁹ Esse site contém os dados relativos aos anos anteriores a 1990, relacionando 36 setores classificados a dois dígitos pela *International Standard Industrial Classification (ISIC, Rev.2)*.²⁰ A tabela 20 contempla ilustrativamente a extração, nesse website, dos gastos governamentais, do total importado e da oferta por setores da matriz insumo-produto e calcula a participação daqueles na oferta global setorial.

O segundo é o <http://www.destatis.de>, da *Federal Statistics Office Germany*. Este disponibiliza os dados requeridos para elaboração da matriz insumo-produto até o ano de 1997, com maior nível de decomposição da economia alemã, em relação à primeira fonte descrita. Contudo, o acesso a esses dados mais desagregados e atualizados (<http://www.destatis.de/allg/d/veroe/inoutput.htm>) representam um custo monetário, cujo valor é mensurado em função da demanda requerida e determinado pelo órgão de estatísticas oficiais competente.

19. Esse website contém informações, assemelhadas à matriz da Alemanha, para diversos países da Europa, mas também somente disponível para o período anterior a 1990.

20. Existe a intenção de atualização dessa matriz para anos mais recentes, conforme informação descrita no website.

TABELA 20
Gastos governamentais da Alemanha, importações e oferta global 1990
(D\$ milhões)

Cód	Input Output Germany	Despesa governamental (DG)	DG no valor adicionado %	Importação (M)	M no valor adicionado %	Valor adicionado
1	Agriculture, forestry & fishing	1.228	1,61%	33.846	44,51%	76.047
2	Mining & quarrying	74	0,24%	23.865	77,50%	30.793
3	Food, beverages & tobacco	2.888	1,21%	38.459	16,09%	239.007
4	Textiles, apparel & leather	1.577	2,02%	55.488	71,13%	78.013
5	Wood products & furniture	581	1,01%	11.615	20,17%	57.576
6	Paper, paper products	4.153	4,32%	18.165	18,91%	96.079
7	Industrial chemicals	10.019	5,01%	57.006	28,50%	200.036
9	Petroleum & coal products	1.662	2,74%	27.147	44,74%	60.678
10	Rubber & plastic products	1.168	1,54%	16.385	21,60%	75.850
11	Non-metallic mineral	544	0,85%	10.939	17,19%	63.637
12	Iron & steel	25	0,03%	16.947	18,58%	91.224
13	Non-ferrous metals	83	0,24%	19.057	56,18%	33.922
14	Metal products	401	0,37%	8.540	7,91%	108.003
15	Non-electrical machinery	1.474	0,69%	35.570	16,61%	214.087
16	computing machinery	1.178	4,84%	20.868	85,67%	24.359
17	Electrical apparatus, nec	3.589	1,90%	56.317	29,83%	188.770
19	Shipbuilding & repairing	2.015	27,24%	1.056	14,27%	7.398
21	Motor vehicles	3.685	1,45%	48.423	19,05%	254.152
22	Aircraft	5.891	37,69%	10.073	64,45%	15.630
23	Professional goods	5.268	18,89%	9.671	34,68%	27.889
24	Other manufacturing	4.581	6,36%	18.172	25,23%	72.029
25	Electricity, gas & water	7.096	6,23%	1.391	1,22%	113.867
26	Construction	9.241	3,54%	943	0,36%	260.785
27	Wholesale & retail trade	13.659	3,76%	4.881	1,34%	362.924
28	Restaurants & hotels	1.961	2,54%	2.668	3,46%	77.054
29	Transport & storage	3.466	2,34%	15.287	10,33%	147.927
30	Communication	3.627	5,76%	3.419	5,43%	63.016
31	Finance & insurance	1.718	0,98%	640	0,37%	174.601
32	Real estate					
	& business services	27.316	3,91%	13.266	1,90%	698.936
33	Community, social					
	& personal serv.	61.743	43,28%	3.854	2,70%	142.671
34	Producers of					
	government services	216.944	91,89%	1.822	0,77%	236.084
35	Other producers	40.090	49,43%	0	0,00%	81.100
36	Statistical discrepancy	5.125	16,17%	0	0,00%	31.695

Fonte: (Input Output Table, Germany) www.oecd.org.

4.2 Grã-Bretanha

Os dados relativos à Grã-Bretanha estão contidos também no website: www.oecd.org, com características assemelhadas aos dados disponibilizados para a Alemanha. Uma outra fonte de dados relativa à matriz insumo-produto da Grã-Bretanha pode ser encontrada no website: <http://www.statistics.gov.uk>. Nesse website, podem ser extraídas livremente informações desagregadas até o ano de 1995. As últimas matrizes insumo-produto anteriores ao ano de 1999 podem ser adquiridas mediante pagamento de £24 por meio do website <http://www.statistics.gov.uk/STATBASE/Product.asp?vlnk=3026&More=Y>.

A tabela 21 revela a composição dos gastos governamentais nos setores da matriz insumo-produto daquele país, com a distinção fundamental de incluir as importações governamentais, as importações gerais e a oferta total do país. Elas dimensionam o mercado de compras governamentais, contemplando as respectivas participações das aquisições governamentais externas.

TABELA 21
Gastos governamentais da Grã-Bretanha (incluindo importações governamentais), importações e oferta global, 1995
 (£ milhões)

Cód	Denominação	Compras governamentais	Importação governo	Importações totais	Oferta global
1	Agriculture	26	7	5 092	15.725
2	Forestry	4	1	118	318
3	Fishing	4	1	123	376
4	Coal extraction	23	7	531	2.275
5	Oil and gas extraction	0	0	3 393	9.802
6	Metal ores extraction	1	38	551	14
7	Other mining and quarrying	4	5	2 882	1.144
8	Meat processing	198	45	2 736	4.781
9	Fish and fruit processing	121	46	2 583	2.781
10	Oils and fats	15	12	838	1 089
11	Dairy products	51	10	1 294	3.019
12	Grain milling and starch	19	5	595	2.183
13	Animal feed	12	0	215	3.151
14	Bread, biscuits, etc	59	4	428	2.838
15	Sugar	17	12	627	1.097
16	Confectionery	24	3	626	1.311
17	Other food products	54	17	1 269	1.331
18	Alcoholic beverages	2	2	3 557	590
19	Soft drinks and mineral waters	24	3	301	430
20	Tobacco products	0	0	439	1
21	Textile fibres	0	0	730	939

(continua)

(continuação)

22	Textile weaving	0	0	2 016	353
23	Textile finishing	0	0	2	979
24	Made-up textiles	9	3	446	278
25	Carpets and rugs	56	22	493	407
26	Other textiles	4	5	667	609
27	Knitted goods	15	28	1 339	67
28	Wearing apparel and fur products	149	119	5 210	637
29	Leather goods	19	41	657	246
30	Footwear	17	21	1 746	267
31	Wood and wood products	56	34	2 156	4.533
32	Pulp, paper and paperboard	37	68	5 294	2.848
33	Paper and paperboard products	487	63	1 029	7.673
34	Printing and publishing	959	70	1 373	12.729
35	Coke ovens, refined petroleum & nuclear fuel	185	42	2 691	5.433
36	Industrial gases and dyes	6	5	706	965
37	Inorganic chemicals	20	18	569	896
38	Organic chemicals	0	0	4 384	244
39	Fertilisers	5	4	460	668
40	Plastics & Synthetic resins etc	14	20	3 434	3.074
41	Pesticides	6	3	318	803
42	Paints, varnishes, printing ink etc	93	22	468	1.782
43	Pharmaceuticals	1205	1169	3 358	3 137
44	Soap and toilet preparations	91	22	1 281	1.145
45	Other Chemical products	12	39	2 878	881
46	Man-made fibres	0	0	746	258
47	Rubber products	26	20	1 533	1.691
48	Plastic products	99	31	3 044	10.230
49	Glass and glass products	85	41	854	2.121
50	Ceramic goods	60	28	494	702
51	Structural clay products	8	0	11	459
52	Cement, lime and plaster	119	9	60	930
53	Articles of concrete, stone etc	166	23	400	3.828
54	Iron and steel	2	1	3 784	6.428
55	Non-ferrous metals	4	4	4 735	3.704
56	Metal castings	3	0	0	1.733
57	Structural metal products	44	3	240	2.433
58	Metal boilers and radiators	8	1	316	601
59	Metal forging, pressing, etc	4	0	0	7.286
60	Cutlery, tools etc	37	32	1 208	1.278
61	Other metal products	26	11	1 694	4.217

(continua)

(continuação)

62	Mechanical power equipment	27	45	3 793	1.884
63	General purpose machinery	5	3	3 082	1.686
64	Agricultural machinery	1	2	743	220
65	Machine tools	7	5	1 389	398
66	Special purpose machinery	4	1	3 630	1.657
67	Weapons and ammunition	522	403	585	793
68	Domestic appliances nec	32	21	1 334	461
69	Office machinery & computers	37	309	12 383	633
70	Electric motors and generators etc	40	29	2 716	2.096
71	Insulated wire and cable	8	4	732	923
72	Electrical equipment nec	60	60	3 045	2.660
73	Electronic components	19	180	5 753	540
74	Transmitters for TV, radio and phone	69	46	3 023	1.063
75	Receivers for TV and radio	64	247	3 176	476
76	Medical and precision instruments	984	569	5 151	3 186
77	Motor vehicles	95	142	19 588	5 793
78	Shipbuilding and repair	687	50	821	1 192
79	Other transport equipment	15	9	691	363
80	Aircraft and spacecraft	694	2847	4 798	809
81	Furniture	319	57	1 233	1 685
82	Jewellery and related products	0	0	1 430	14
83	Sports goods and toys	6	37	1 296	18
84	Miscellaneous manufacturing nec & recycling	19	4	922	1 471
85	Electricity production and distribution	571	13	436	17 934
86	Gas distribution	303	2	19	4 998
87	Water supply	293	2	8	1 187
88	Construction	4 199	14	128	37 043
89	Motor vehicle distribution and repair, auto fuel retail	313	1	788	8 871
90	Wholesale distribution	1 579	29	444	27 411
91	Retail distribution	1	0	15	59
92	Hotels, catering, pubs etc	364	202	6 690	3 843
93	Railway transport	552	6	251	4 524
94	Other land transport	735	16	774	21 180
95	Water transport	14	2	1 813	1 364
96	Air Transport	71	2	4 053	4 013
97	Ancillary Transport services	54	3	1 281	22 831
98	Postal and courier services	636	28	355	6 888
99	Telecommunications	973	87	1 241	12 433

(continua)

(continuação)

100	Banking and finance	1 120	28	942	35 981
101	Insurance and pension funds (pt)	612	8	151	10 353
102	Auxiliary financial services	13	1	424	3 681
103	Owning and dealing in real estate	1 056	1	11	20 791
104	Letting of dwellings	0	0	424	0
105	Estate agent activities	100	0	4	1 673
106	Renting of machinery etc	476	35	471	8 296
107	Computer services	543	44	1 324	12 444
108	Research and development (pt)	550	88	640	3 897
109	Legal activities	243	5	192	7 885
110	Accountancy services	100	1	105	6 930
111	Market research, management consultancy	769	34	350	8 505
112	Architectural activities and technical consultancy	398	27	828	11 443
113	Advertising	225	10	552	11 602
114	Other business services (pt)	3 167	981	6 029	22 402
115	Public administration and defence (pt)	9	1	84	1 766
116	Education (pt)	1 745	66	284	6 230
117	Health and veterinary services	30 244	187	628	33 741
118	Social work activities (pt)	2 863	4	4	3 000
119	Sewage and Sanitary services	531	41	245	2 816
120	Membership organisations nec (pt)	132	0	0	1 683
121	Recreational services (pt)	742	118	3 333	8 781
122	Other service activities (pt)	110	4	86	1 052

Fonte: <http://www.statistics.gov.uk/themes/economy/Articles/NationalAccounts/inputoutput.asp> National Statistics UK.

5 CONCLUSÕES

É possível mapear o consumo governamental dos principais países envolvidos nos processos de integração com o Brasil, como os Estados Unidos, países da União Europeia e Canadá. Os Estados Unidos são os que divulgam suas aquisições com maior amplitude. A dimensão do mercado norte-americano de compras governamentais corresponde a aproximadamente um terço do PIB brasileiro, considerando-se somente a aquisição de bens e serviços das agências federais.

Quando computamos os gastos totais do governo norte-americano (incluindo governos locais e estaduais) em bens e serviços, despesa de custeio, investimentos governamentais e subsídios de diversas ordens, o valor chega próximo a US\$ 2 trilhões; representa cerca de 20% do PIB norte-americano e 3,7 vezes o PIB brasileiro.

Para a negociação pontual e gradativa em direção ao estabelecimento de uma ALC, a disponibilidade de dados sobre compras governamentais dos EUA se sobrepõe à dos demais países. Encontramos nas publicações oficiais dos EUA informações quantitativas sobre produtos e entidades governamentais compradoras, bem como sobre as participações das empresas ofertantes preferenciais. Os demais países não dispõem de uma sistema de informação com tal riqueza de detalhe. Esse aspecto é importante, tendo em vista que, para o processo das negociações internacionais, a dimensão global do mercado de compras governamentais pura e simplesmente perde relevância, justamente porque o interesse maior das empresas produtoras reside nos mercados de seus produtos particulares.

Uma das principais evidências que se extrai do mercado de compras governamentais estadunidense é a existência de um elenco de medidas protecionistas, nitidamente apoiada nos valores culturais, sociais e econômicos norte-americanos, sancionadas para tentar igualar as condições competitivas dos concorrentes domésticos. Essa política protecionista contém características estabelecidas pelas regras e normas que propiciam certo tipo de organização produtiva, originando barreiras à entrada para as empresas não-estadunidenses que têm princípios, organização da produção e características concorrenciais distantes do padrão norte-americano.

De fato, esse sistema de preferências é dedicado a qualquer empresa norte-americana que caracteristicamente se encontra em desvantagem por motivos não inerentes ao livre jogo das forças de mercado daquele país. Assim, empresas localizadas em áreas dos Estados Unidos “isoladas” e desvantagens relacionadas a etnias e deficiências físicas dos proprietários contam com acesso preferencial no mercado de compras do governo federal norte-americano.

Os resultados quantitativos mostraram que as pequenas empresas apoiadas pelos programas de preferências conseguiram mais de 10% em valor dos contratos licitados no mercado de compras governamentais dos Estados Unidos da América nos anos considerados. As grandes empresas, por outro lado, proveram mais da metade dos bens e serviços requeridos pelo governo norte-americano.

A totalidade das aquisições do governo federal dos Estados Unidos esteve, contudo, concentrada no orçamento do Departamento de Defesa, que adquiriu cerca de 70%.

Os resultados mostraram que mais da metade dos gastos no mercado de compras governamentais dos Estados Unidos da América está contida na prestação de serviços, sendo que cerca de um quarto desses gastos concentra-se em P&D.

O Departamento de Defesa norte-americano é o principal responsável por esses resultados, por meio da aquisição de tecnologia militar e equipamentos eletroeletrônicos. É reconhecida a reduzida competitividade com que contam os produtos brasileiros nessa área, em contraposição às empresas norte-americanas. Assim, esse é um mercado não promissor para as empresas brasileiras no curto prazo.

Além disso, cerca de 50% das aquisições do governo federal norte-americano correspondem à modalidade de contratos continuados. Somente participam nessa modalidade empresas que, por algum motivo, requeiram/necessitem da extensão/renovação de seus contratos de provimento de bens e serviços ao governo. Isso reduz sensivelmente as oportunidades de novos entrantes no mercado global de compras governamentais estadunidense, nos exatos 50% dedicados à modalidade de compras continuadas.

Os produtos demandados pelas agências federais do governo norte-americano, em sua grande maioria, são de relativo valor agregado e fim específico. Essa demanda do governo, cruzada com as exportações brasileiras, mostrou uma correlação não significativa (coeficiente de Spearman 0,06), sugerindo que as empresas brasileiras não possuem vantagens competitivas nesse mercado. Além disso, a avaliação dos gastos do governo federal estadunidense entre bens e serviços mostrou que este último representa uma parcela significativa do gasto total: acima de 60%, incluindo os gastos com P&D, para os anos considerados.

Os resultados apontaram, por fim, que as empresas brasileiras têm alcance limitado para penetrar nos segmentos de compras governamentais do governo federal dos Estados Unidos. Mesmo considerando os produtos de pequeno valor agregado demandados pelas agências governamentais norte-americanas, para os quais as empresas brasileiras detêm forças competitivas razoáveis, como móveis, alimentos processados e produtos têxteis, os ganhos seriam particularmente pequenos, pois representam menos de 5% do mercado em questão.

De fato, no subconjunto do mercado de compras governamentais de bens de menor valor agregado do governo federal dos Estados Unidos da América, o Brasil apresenta relativo potencial exportador. Mas esse mercado é justamente o de menor valor: inferior a US\$ 18 bilhões, incluindo-se os bens primários, como petróleo e derivados, em quaisquer dos anos considerados.

Para a União Européia e o Canadá, existem fontes de consulta bastante abrangentes, mas a obtenção de informações estatísticas com respeito ao histórico recente de compras governamentais implica geralmente ônus monetário. Em verdade, as entidades públicas desses países amplificam a divulgação de suas licitações utilizando a Internet, em adição à publicação em jornais oficiais, mas os resultados dos processos licitatórios por origem e categoria de uso dos bens e serviços não são disponibilizados livremente de forma setorial.

Os exemplos relacionados para a Grã-Bretanha e a Alemanha que contemplam os gastos governamentais por atividade econômica são extensivos à maioria dos países da União Européia e estão compreendidos nas matrizes de insumo-produto desses países. Vale ressaltar que a divulgação dos dados pela Internet referente às compras governamentais da Espanha e de Portugal é ainda pouco animadora, tanto no aspecto da divulgação das licitações dos órgãos governamentais quanto em relação aos resultados quantitativos que dimensionem o mercado de compras governamentais.

Fica a constatação, frente aos resultados obtidos, de que esforços devem ser despendidos no sentido de possibilitar adendos na legislação dos países, em especial na dos EUA, que contemplem preferências compensatórias às empresas não-residentes. Adicionalmente, para a consecução bem-sucedida dos projetos de integração internacional do Brasil, a questão não se restringe somente às condições de acesso aos mercados de Compras Governamentais pelas empresas dos países que serão signatários do acordo, mas também a se construir condições competitivas isonômicas em linha com o demandado pelo mercado de compras governamentais nos países que serão signatários do acordo de constituição da ALC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DG MARKT/EUROSTAT. *Official Journal of the European Communities, Supplement S*, vários números

FEDERAL PROCUREMENT DATA CENTER. *Federal Procurement Report*, Washington, DC, vários anos.

———. *Data Element Dictionary*, Washington DC, 2002.

GUIMARÃES, E.P. *Compras Governamentais dos Estados Unidos, Canadá, e União Européia: uma avaliação exploratória de viabilidade de quantificação*. LC/BRS/R.132, Cepal/BR, Nações Unidas, dez. 2002.

MOREIRA, H.C. e MORAES, J.M. *Compras governamentais: políticas e procedimentos na OMC, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil*, LC/BRS/R.130, Cepal, set. 2002.

OMC. *International Trade Statistics*, 2001.

SENADO FEDERAL. *Constituição Federal do Brasil, 1988*. Ed. Secretaria Especial de Editoração, BSB, 2002.

Websites:

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS – Department of Commerce (<http://www.bea.doc.gov/>), 2002.

———. *A Guide to the National Income and Product Accounts of the United States* (<http://www.bea.gov/bea/dn2/i-o.htm>), 2002.

———. (<http://www.bea.doc.gov/bea/an/0398niw/maintext.htm>), 2002.

CONTRACTS CANADA INFORMATION CENTRE (<http://contractscanada.gc.ca>), 2002.

ECONOMIC TIME SERIES PAGE: Economagic.com (<http://www.economagic.com/>), 2002.

EUROPEAN PROCUREMENT GUIDELINES (<http://www.simap.eu.int>), 2002.

EUROSTAT (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>), 2002.

———. (http://eur-op.eu.int/general/en/salesagents_en.htm), 2002.

———. (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>), 2002.

FEDERAL PROCUREMENT DATA CENTER (<http://www.fpd.gov>), 2002.

FEDERAL STATISTICS OFFICE GERMANY (<http://www.destatis.de>), 2002.

———. (<http://www.destatis.de/allg/d/veroe/inoutput.htm>), 2002.

———. (<http://www.destatis.de/indicators/e/vgr410ae.htm>), 2002.

INTERNATIONAL BUREAU OF STATISTICS (http://www.census.gov/main/www/stat_int.html), 2002.

MERX-the Electronic Tendering Service-Contracts Canada (<http://www.merx.bmo.com>), 2002.

NATIONAL STATISTICS – Industry Input-Output of UK (<http://www.statistics.gov.uk/>), 2000.

———. (<http://www.statistics.gov.uk/themes/economy/Articles/NationalAccounts/inputoutput.asp>), 2002.

———. (<http://www.statistics.gov.uk/STATBASE/Product.asp?vlnk=3026&More=Y>), 2002.

OECD (<http://www.oecd.org/>), 2002.

STATISTICAL CANADA (<http://www.statcan.ca/english/>), 2002.

TENDERS ELETRONIC DAILY (<http://ted.eur-op.eu.int/>), 2002.

THE EUROPEAN UNION'S PUBLISHER (http://eur-op.eu.int/general/en/index_en.htm), 2002.

———. (http://eur-op.eu.int/general/en/oj_en.htm#2), 2002.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (<http://www.unece.org/>), 2002.

WORLD TRADE ORGANIZATION (<http://www.wto.org>), 2002.

[http://www.arnet.gov/far/current/html/ Subpart_19_13.html](http://www.arnet.gov/far/current/html/Subpart_19_13.html)

http://www.fpd.gov/fpd/RM2003_ICAR.htm

[9http://fpdcapp.gsa.gov/pls/fpdsweb/fpdsprodsearch1](http://fpdcapp.gsa.gov/pls/fpdsweb/fpdsprodsearch1)

APLICAÇÃO DO DIREITO *ANTIDUMPING* E O IMPACTO SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS*

Pedro Miranda

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, a política *antidumping* se tornou um importante instrumento de proteção comercial. Embora legislações *antidumping* já existam desde o início do século 20, somente a partir da década de 1970, devido às reduções tarifárias nas diversas rodadas do Gatt/OMC e às limitações do uso de barreiras não-tarifárias (BNTs), sua utilização passou a ser mais intensa.

O *antidumping* (AD) está presente na agenda das principais negociações de acordos comerciais e nas rodadas de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Entre os pontos discutidos na Rodada do Uruguai, esse foi um dos mais polêmicos. Usuários tradicionais, como EUA e União Européia (UE), e não-tradicionais, principalmente países em desenvolvimento, vêm se colocando em posições opostas. Os norte-americanos, embora possa parecer surpreendente, defendem as leis AD, o que se mostra incoerente com idéias defendidas pelos próprios EUA, como a redução da intervenção governamental e a defesa do livre mercado como a forma de maximização do crescimento e do bem-estar. “Faça o que eu digo, não o que eu faço” parece ser uma descrição adequada da visão dos EUA e da Comunidade Européia sobre a eficiência do envolvimento do governo nos mercados – pelo menos no que diz respeito ao AD.”¹

O tema ganhou destaque na literatura de comércio internacional e se tornou objeto de debate, em função de seus efeitos protecionistas e seu uso abusivo. O fato de desviarem a atenção da falta de competitividade das empresas domésticas em direção às práticas “desleais” de comércio dos exportadores torna as ações AD atraentes como instrumento de proteção e lhes confere apelo político.² O grande volume de investigações registrado nos anos 1980 e 1990 foi considerado como um retrocesso no processo de liberalização comercial. O Código AD da OMC já passou por inúmeras revisões e mudanças, mas uma reforma ainda se mostra necessária, a fim de esclarecer conceitos, procedimentos e metodologias de cálculo, diminuindo as controvérsias em torno das medidas aplicadas.

* Parte integrante do projeto “Aplicação do direito *antidumping* e as exportações brasileiras”, em desenvolvimento no Ipea, do qual participam Honório Kume, Guida Piani e José Tavares de Araújo Junior (este último participou até fevereiro/2003). O presente trabalho foi realizado com financiamento do convênio Cepal/Ipea.

1. Prusa, (1999), p. 1.

2. Araújo Jr., Macario e Steinfatt, (2001), p. 1.

Embora o grande número de investigações ainda não atinja parcela significativa do volume comercializado internacionalmente, esses procedimentos geram incerteza e efeitos negativos sobre o comércio internacional.

Nas negociações em andamento para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o tema também ocupa lugar de destaque. Os dois principais países envolvidos nas negociações, Brasil e EUA, defendiam posições divergentes. Para os estadunidenses, o tema deveria ser tratado apenas em negociações multilaterais da OMC. O governo brasileiro insistia que a discussão sobre as regras de utilização desse tipo de instrumento deveria constar da agenda de negociações da Alca.³ As negociações mais recentes, porém, apontam para a direção do tratamento dessa questão em negociações multilaterais.

O caráter discriminatório do direito *antidumping* – aplicado apenas contra as importações dos países citados nos processos – faz com que sejam registrados dois efeitos. De um lado, o direito *antidumping* eleva o custo do bem importado oriundo do país acusado, o que afeta negativamente as compras externas desse produto. Por outro, a natureza discriminatória desse mecanismo propicia o desvio de comércio em favor dos fornecedores de países não citados, atenuando o efeito restritivo esperado sobre as importações dos produtos investigados. Alguns autores avaliaram tais impactos e a eficácia do controle das compras externas como instrumento de proteção à indústria doméstica.⁴

O objetivo deste estudo é avaliar o impacto líquido sobre as exportações brasileiras decorrente da aplicação de direito *antidumping* na Alca, durante a década de 1990: a perda quando o Brasil é citado nos processos e o ganho quando o País tem a possibilidade de se beneficiar de desvio de comércio. Na seção 2, são vistos os impactos do AD sobre o comércio avaliados por outros autores. Na seção seguinte, são apresentados os principais agentes do AD no continente. Na seção 4, há um panorama das investigações abertas contra o Brasil pelos principais usuários. A seção 5 analisa como o uso desse instrumento pelos EUA, principal usuário de AD no continente, afetou suas importações totais e aquelas de origem brasileira. Uma análise econométrica desses efeitos é feita na seção 6. Em seguida, são apresentadas as estimativas dos efeitos totais sobre as exportações brasileiras e as considerações finais.

2 OS EFEITOS DO ANTIDUMPING

Os efeitos do AD são extensos e não estão associados somente à aplicação de direitos AD. Blonigen e Prusa (2001), em abrangente trabalho de revisão biblio-

3. Lindsey e Illkenson (2001).

4. Prusa (1996); Naidin (1998); Prusa (1999); e Konings, Vandenbussche e Springael (1999).

gráfica sobre o tema, mostram que apenas a presença da lei AD pode afetar o comportamento das firmas. No entanto, os efeitos diretos e mais evidentes das investigações e das medidas AD ocorrem sobre o comércio entre países e conseqüentemente podem comprometer os objetivos de um eventual tratado de livre comércio, caso esse instrumento não seja administrado da forma adequada.

Staiger e Wolak,⁵ em análise minuciosa dos efeitos, tanto sobre as importações como sobre o produto, em investigações abertas pelos EUA, apontam para a existência de efeitos já durante o período de investigação, observados antes da determinação final a respeito do dano e da prática de *dumping*, o que eles denominaram de “efeito investigação”. Este, no caso norte-americano, está em parte associado ao caráter retrospectivo do sistema de aplicação de direito AD. Uma vez aberta a investigação, as firmas podem modificar seus preços a fim de evitar a cobrança posterior de direitos AD. Assim, haveria um aumento de preços e queda da quantidade exportada, mesmo antes da conclusão do processo.

O resultado esperado das medidas AD é um aumento de preços dos produtos citados e uma queda da quantidade importada, proveniente da firma citada. Para evitar que as firmas citadas realizem exportações para o país peticionário por intermédio de outras firmas, os países peticionários aplicam o que é chamado de direito residual sobre as demais firmas não citadas do mesmo país. Assim, embora as medidas AD fossem discriminatórias ao nível do exportador, espera-se um aumento do preço e uma redução das quantidades dos produtos importados envolvidos no processo, originários do país citado. O efeito final sobre o valor importado dependerá da reação das firmas e do desfecho das investigações, aplicação de sobretaxa ou acordo de preços.

Ao mesmo tempo, a análise deve levar em conta também o aumento da participação dos países não citados na importação dos produtos envolvidos. Dado o caráter discriminatório das medidas AD, sendo elas aplicadas apenas a alguns países, aqueles não citados podem ser beneficiados por essas medidas, distorcendo os padrões de comércio e amenizando os efeitos sobre as importações. Por essa razão, espera-se que, quanto maior seja o número de países citados, menor será a possibilidade de desvio de comércio e maiores serão os efeitos sobre as importações do país peticionário.⁶

Estudos empíricos recentes sobre as ações AD e seus efeitos sobre o comércio foram elaborados por meio de amostras de investigações abertas pelos EUA, pela UE e pelo Brasil.

5. Staiger, R.W. e Wolak, F.A. (1994), pp. 9 e 10.

6. Segundo Prusa (1999, p.11), nos casos abertos pelo governo norte-americano entre 1980 e 1994, em média, os países citados representam 40% da importação total do produto envolvido.

2.1 As estimativas dos efeitos dos casos norte-americanos

Dois trabalhos recentes de Prusa estimaram os efeitos das ações AD abertas pelos EUA em seu fluxo de comércio. Em seus trabalhos, o autor tem como objetivo medir os efeitos sobre os países citados e não citados, de acordo com o desfecho das investigações. Segundo ele, embora os principais parceiros comerciais dos EUA percam quando são citados nas investigações, há a possibilidade de ganhos por meio do desvio de comércio quando não são citados. Assim, o efeito líquido das ações AD não seria necessariamente negativo para esses países.

Prusa (1996) analisou as investigações abertas pelo governo norte-americano entre 1980 e 1988. Os resultados obtidos para os países citados mostram que o efeito estimado do direito AD aplicado é negativo e três vezes maior que o efeito apenas da investigação. Os resultados apontam também para um efeito duradouro no tempo, que é significativo a partir do terceiro ano após a abertura da investigação. No caso dos países não citados, os resultados apontam para existência de desvio de comércio, embora tenha sido encontrado efeito mais intenso nos casos em que não houve aplicação de direitos AD. As estimativas que consideram as importações totais confirmam que o desvio de comércio ameniza os efeitos das ações AD.

Os resultados mais interessantes, porém, são os efeitos líquidos calculados, levando em conta a posição de cada país em cada processo, citado ou não citado. Os principais parceiros comerciais e aqueles que mais sofrem ações AD são os que apresentam resultados líquidos positivos, entre esses o Brasil. Segundo as estimativas, mesmo ao se considerarem as perdas com as ações em que o Brasil foi citado, as investigações AD analisadas geraram um acréscimo de US\$ 18 bilhões nas exportações brasileiras no primeiro ano após o início das investigações.

Em Prusa (1999), a amostra é constituída dos casos abertos entre 1980 e 1994, e os resultados obtidos apontam na mesma direção do trabalho anterior. Nos casos em que foram aplicados direitos AD, a redução do valor importado dos produtos envolvidos após três anos de entrega da petição chega a 50%. Nos casos em que não são aplicados direitos AD algum, a trajetória é a mesma, porém com redução menor. Os valores importados dos países citados correspondentes às investigações retiradas também apresentaram níveis elevados de redução do valor importado, indicando que os casos retirados teriam efeitos mais elevados que aqueles em que são aplicadas medidas AD.

No caso dos países não citados, os coeficientes estimados são significativos apenas para os processos em que são aplicadas medidas AD. Nestes, o valor importado apresenta trajetória contínua de crescimento, encerrando o período analisado com variação superior a 80% em relação ao ano de abertura da investigação.

2.2 As estimativas dos efeitos dos casos europeus

Os processos AD abertos pelos países europeus tiveram seus efeitos estimados recentemente por Konings, Vandenbussche e Veuglers (1999), Lasagni (2000) e Brenton (2000).

Com o objetivo de testar a eficiência da política AD da Europa – a ocorrência de desvio de comércio significativo associado às medidas AD amenizaria os efeitos da redução das importações, tornando as medidas AD menos eficazes – Konings, Vandenbussche e Veuglers (1999) analisaram o impacto, por produto, nos casos iniciados entre 1985 e 1990.

Os resultados obtidos pelas equações estimadas apontaram efeitos significativos sobre as importações dos países citados, principalmente quando são aplicados direitos AD ou realizados acordos de preços. Nos casos em que foram aplicados direitos AD, as estimativas apontam para redução das importações em até 67%. Os coeficientes estimados para os casos em que são realizados acordos de preços indicam uma redução de até 53% das importações dos países citados. As investigações encerradas sem aplicação de nenhum tipo de medida AD e sem assinatura de acordos de preços apontaram também uma variação negativa das importações no período analisado. Para os países não citados, os resultados são significativos apenas quando é feito o controle de *outliers* e mostram um aumento de 13% das importações nos casos em que foram aplicados direitos AD.

Em suas conclusões, os autores sublinham a diferença entre seus resultados e aqueles obtidos por outros autores para as investigações norte-americanas, como em Prusa (1996). Segundo eles, a menor importância do desvio de comércio no caso da UE mostra que a aplicação da lei AD pelo velho continente estaria sendo mais eficaz. Entre as razões apontadas pelos autores para essa diferença está o fato de os direitos AD aplicados pelos europeus serem menores que aqueles aplicados pelos EUA. Nos EUA, o direito aplicado é igual à margem de *dumping* encontrada, enquanto na Europa o direito aplicado é aquele suficiente para acabar com o dano encontrado. Além disso, os autores apontam o processo na Europa como menos transparente, o que leva os países não citados a reagirem com mais cautela, na tentativa de evitar processos subseqüentes.⁷

Brenton (2000) fez o levantamento das ações abertas pela UE no período 1989–1994, e seu objetivo principal era medir o desvio de comércio causado pelas investigações AD e identificar se este acontece em favor dos países não citados de dentro ou de fora da UE.

7. Konings, Vandenbussche e Springael (1999), pp. 17-18.

Os resultados obtidos pelo autor para os volumes importados mostram efeitos significativos para os países citados apenas a partir do segundo ano após a abertura da investigação, sendo mais acentuados quando são aplicados direitos AD. Os resultados obtidos para os países não citados de dentro da UE foram todos não significativos. Aqueles para os países não citados de fora da UE indicam um efeito positivo também no segundo ano após a abertura da investigação, nos casos em que são aplicados direitos AD. O autor sublinha que esse é um resultado coerente com aquele obtido para os países citados e que, em geral, é nesse ano que são publicadas as determinações finais, dando início à eventual aplicação de direito AD definitivo. Segundo Brenton (2000), o desvio de comércio, quando observado, acontece em favor dos países não citados de fora da UE.

Uma observação importante em relação aos resultados de Brenton (2000) é que estes não apontaram efeitos significativos relacionados ao valor do direito AD aplicado. Segundo o autor, tais resultados podem se dever ao fato de os direitos AD maiores serem aplicados a produtos cuja função de demanda tem baixa elasticidade-preço e de os AD menores terem sido aplicados a produtos com função de demanda com elasticidade-preço maior. Esse resultado pode estar também associado às escolhas metodológicas: foi utilizado o maior direito aplicado em cada caso, quando em muitos deles algumas firmas acabam sendo exceções na própria investigação e sofrendo uma sobretaxa menor.

Um outro trabalho recente que estima em que medida os efeitos do AD são amenizados pelo desvio de comércio na UE é o de Lasagni (2000). A análise foi feita para os processos abertos no período 1982–1992. Os resultados obtidos indicam que, quando são aplicados direitos AD, os efeitos sobre as importações dos países citados são negativos, enquanto aqueles sobre os países não citados são positivos, embora menores. Nos casos em que foram realizados acordos de preços, os resultados indicam efeitos não significativos para os países citados e efeitos positivos e significativos para os países não citados. A conclusão do autor é de que a proteção oferecida pelo direito AD aplicado é compensada apenas parcialmente pelo efeito positivo sobre as importações dos países não citados de fora da UE.

2.3 As estimativas dos efeitos dos casos brasileiros

As estimativas dos efeitos das ações AD abertas pelo governo brasileiro sobre suas importações foram realizadas por Naidin (1998). Foram analisadas as investigações abertas entre 1988 e 1997. Os resultados apontam para um impacto negativo do direito AD aplicado sobre os valores importados dos países citados e para um positivo tanto para as importações dos países não citados como para as importações totais. Porém, os coeficientes são todos não signifi-

cativos. Em relação aos efeitos da investigação e da aplicação de direitos AD no tempo, a retração dos valores importados dos países citados se mostrou crescente, mas significativa apenas no segundo e no terceiro ano após a abertura da investigação. As estimativas para os países não citados foram estatisticamente não significativas.

Os resultados mostram evidências estatísticas de que a aplicação da legislação AD possui efeitos significativos e negativos sobre as importações e que esses efeitos são duradouros, concentrando-se principalmente nos vinte e quatro primeiros meses após a abertura da investigação. Os resultados não confirmam, porém, ocorrências significativas de desvio de comércio. Segundo a autora, esses resultados podem ser explicados pela abrangência das investigações (na maioria dos casos, 50% dos países fornecedores são citados) ou pela falta de fornecedores alternativos.

3 O CASO DA ALCA NA DÉCADA DE 90: O NÚMERO DE INVESTIGAÇÕES E OS PRINCIPAIS AGENTES

O número de investigações abertas pelos 34 países membros da futura Alca, no período 1987–2000, é apresentado na tabela 1, extraída da análise feita por Araujo Jr., Macario e Steinfatt.⁸ Cada investigação envolve apenas um país citado. Quando o número de países citados em um processo for diferente de um, por exemplo, três países, este contará como três investigações diferentes.

Como pode ser observado, entre os 34 países envolvidos nas negociações da Alca, apenas 15 abriram investigação AD durante o período considerado. O número de países afetados é um pouco maior: 18. No total, 19 países estão envolvidos em processos AD no continente. O Panamá é o único país que abriu algum processo e não foi afetado por nenhum. Por outro lado, Bolívia, Honduras, Paraguai e Uruguai foram afetados por 8 processos e não abriram nenhuma investigação no período.

Os principais responsáveis por investigações AD no continente são também os principais afetados por elas. EUA, Canadá, México, Argentina e Brasil configuram-se como os principais países envolvidos com AD no continente. Os cinco países foram responsáveis por 93% das ações abertas pelos países da Alca e foram afetados por 87% das investigações abertas contra países do continente. No caso do Brasil, das 140 investigações em que o país é citado, 104 foram abertas por países da Alca, sendo os dois principais Argentina (37%) e EUA (21%). Entre as 140 investigações abertas pelo Brasil nesse período, em apenas 40 foram citados países do continente, das quais 26 contra os EUA.

8. Araujo Jr., Macario e Steinfatt (2001), pp. 556-558.

TABELA 1

Número de investigações AD abertas entre 1987-2000, por país peticionário e país afetado

País peticionário	Arg	Bra	Can	Chi	Col	C.R.	Eq	Guat	Méx	Nic	Par	Peru	T.&T.	EUA	Ven	Alca
Argentina	-	2	2	1	-	-	-	-	1	-	-	1	-	14	1	22
Bolívia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Brasil	38	-	13	2	-	-	-	-	19	-	-	2	-	30	-	104
Canadá	-	1	-	-	-	-	-	-	4	-	-	1	-	42	-	48
Chile	3	-	3	-	-	-	-	-	1	-	-	3	-	5	1	16
Colômbia	2	-	-	-	-	-	-	-	3	-	1	1	-	4	-	11
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	2
Equador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	4
Guatemala	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Honduras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
México	3	4	3	-	2	2	1	1	-	-	1	2	-	34	1	54
Nicarágua	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Paraguai	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Peru	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
T. & Tobago	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	3
EUA	10	26	65	1	8	1	-	-	68	-	-	-	-	-	3	182
Uruguai	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Venezuela	2	2	1	1	-	1	-	-	6	-	-	-	3	12	-	28
Alca	61	40	84	5	11	6	1	1	103	2	2	11	4	147	7	485
Outros	104	100	218	7	24	-	-	-	130	-	-	16	3	635	22	1.259
Total	165	140	302	12	35	6	1	1	233	2	2	27	7	782	29	1.744

Fonte: copiado de Araujo Jr., Macario e Steinfatt (2001, p. 557).

Quando consideradas apenas as 485 investigações intra-Alca (investigações abertas por países da Alca contra países do futuro bloco), a participação dos 5 maiores agentes do AD não muda muito, e as investigações que envolvem apenas esses 5 países, ou seja, com um deles como peticionário e um dos outros como alvo, representam 78% desse total.

4 O CASO BRASILEIRO NA ALCA NOS ANOS 90

Nesta seção, será feito um panorama geral das investigações abertas pelos países da Alca contra o Brasil. Dada a pequena participação dos demais parceiros do continente na abertura de processos contra o Brasil (menos de 4%), serão consideradas apenas as investigações abertas de Argentina, EUA, México e Canadá. A análise foi realizada com as investigações abertas no período 1989-2001, e foram incluídas apenas as novas investigações, não tendo sido consideradas aquelas abertas para realização de revisão.

Os dados que serão apresentados têm como fonte as publicações oficiais de cada governo, complementadas pelos relatórios semi-anuais da OMC. No caso argentino, foram utilizados os relatórios anuais da *Comisión Nacional de Comercio Exterior* (CNCE), atual órgão governamental responsável pela análise, investigação e determinação de dano à indústria nacional em casos de concorrência desleal. Além desses relatórios, foram consultadas também publicações do *Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*, no *Boletín Oficial*. A fonte de informação sobre as investigações abertas pelo governo canadense foi a *Canada Customs and Revenue Agency* (CCRA), instituição responsável pela análise de prática e cálculo das margens de *dumping*. No caso mexicano, foi consultado o *Apéndice Estadístico* elaborado pela *Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales* (UPCI), da *Secretaría de Economía*. Os dados norte-americanos foram retirados de documentos do *Department of Commerce* (DOC) dos EUA e de publicações do *Federal Register* (FR).

4.1 O número de investigações por ano e por país peticionário

Na tabela 2, pode ser observado o número de investigações abertas pelos quatro principais países peticionários da Alca contra o Brasil e contra os demais países do mundo, no período 1989-2001.

TABELA 2

Número de investigações AD abertas contra o Brasil e outros países, por país peticionário, por ano de abertura

País peticionário	EUA		Canadá		México		Argentina		Total	
	Outros	Brasil	Outros	Brasil	Outros	Brasil	Outros	Brasil	Outros	Brasil
1989	23	1	11	2	4	3	0	0	38	6
1990	33	2	15	0	11	0	0	0	59	2
1991	64	2	11	0	8	1	1	2	84	5
1992	78	6	43	1	24	2	12	6	157	15
1993	32	5	23	1	64	6	16	9	135	21
1994	49	2	2	0	21	1	13	4	85	7
1995	14	0	11	0	3	1	20	5	48	6
1996	21	0	5	1	4	0	18	5	48	6
1997	15	0	16	0	6	0	12	3	49	3
1998	34	2	8	0	11	0	4	2	57	4
1999	45	1	17	1	10	1	16	4	88	7
2000	45	0	20	1	5	0	28	5	98	6
2001	75	2	21	2	4	1	23	4	123	9
Total	528	23	203	9	175	16	163	49	1069	97

Fonte: dados de OMC, CNCE, CCRA, UPCI, DOC, FR. Elaboração própria.

Durante o período 1989–2001, o Brasil foi alvo de 97 processos abertos por Argentina, Canadá, EUA e México. A Argentina foi responsável por mais de 50% desse total. Em segundo lugar, estão os EUA, com pouco menos de um quarto dos processos, seguidos por México (16%) e Canadá (9%). A distribuição do número de processos no tempo mostra uma concentração em 1992 e 1993 – 37% das investigações. Essa concentração foi observada também por Miranda, Torres e Ruiz (1998), em análise das investigações abertas pelos membros do Gatt/OMC no período 1987–1997. Segundo os autores, tal concentração pode estar associada aos ciclos de preços dos bens envolvidos nos processos. Esse período é apontado como um período de queda nos preços do aço, por exemplo, um dos principais produtos citados.

A participação do Brasil no número total de investigações abertas por cada país é maior no caso da Argentina. Entre 1989 e 2001, a Argentina abriu 212 processos, e o Brasil foi citado em 23% deles. O México abriu 191 processos, e a participação brasileira é de 8%. Os EUA, com maior número de processos no período, abriram 551, e o Canadá, 212; em ambos, a participação brasileira é de 4%.

4.2 Os setores afetados

A distribuição do número de investigações abertas por cada um dos quatro países contra o Brasil, por Seção do Sistema Harmonizado de classificação de mercadorias (SH) do produto citado, é apresentada pela tabela 3.

Pode-se observar uma grande concentração do número de investigações em quatro Seções.^{9, 10} Considerando a distribuição do total das investigações abertas pelos quatro países, 82% estão concentradas em produtos químicos, plásticos e borrachas, metais e máquinas e material elétrico. A Seção XV – metais comuns e suas obras – é a que apresenta maior concentração do número total de investigações: 53%.

Entre os países, a Argentina é aquele em que as investigações estão menos concentradas e em que há o maior número de seções envolvidas. No entanto, mesmo nas investigações abertas por esse país contra o Brasil, a Seção XV é responsável por 40% dos processos. Nos EUA, onde a participação dos produtos metálicos é maior, estes estão citados em 74% das investigações; as Seções VI – produtos químicos – e VII – plásticos e borrachas – são responsáveis por aproximadamente 9% cada uma. No Canadá, a seção XV representa 67%, e apenas outras duas seções possuem produtos envolvidos: a Seção X – papel e

9. O número de casos abertos pela Argentina e considerados nesta tabela é menor que aquele apresentado na tabela 9. Das 49 investigações argentinas, 9 não foram consideradas, em função da falta de dados relevantes para a análise.

10. Entre as 88 investigações classificadas, 3 envolveram produtos de mais de uma Seção do SH. Cada uma delas foi classificada em apenas uma Seção, de acordo com a participação dos produtos citados de cada Seção nas exportações totais dos produtos envolvidos na investigação.

suas obras – e a Seção XII – calçados. No México, 50% das investigações envolvem metais e suas obras, e as seções de plásticos e borrachas e de máquinas e material elétrico envolvem, cada uma delas, 13%.

TABELA 3
Número de investigações AD abertas contra o Brasil entre 1989-2001,
por país peticionário, por seção (SH) do produto citado

	País	EUA	Canadá	México	Argentina	Total
	I Reino animal				2	2
	VI Indústrias químicas ou conexas	2		2	2	6
	VII Plásticos, borrachas e suas obras	2		1	3	6
	IX Madeira, carvão veg. e obras...				1	1
	X Papel e suas obras		2		2	4
	XI Têxteis e suas obras			1	2	3
	XII Calçados		1			1
	XIII Obras de pedra, gesso, cimento...			1		1
	XV Metais comuns e suas obras	17	6	8	16	47
	XV Máquinas e aparelhos, material elétrico...	1		2	10	13
	XVII Material de transporte			1		1
	XVIII Instrumentos e aparelhos de ótica...	1			2	3
	Total	23	9	16	40	88

Fonte: dados de OMC, CNCE, CCRA, UPCI, DOC, FR. Elaboração própria.

4.3 Os resultados das investigações e os direitos AD aplicados

A tabela 4 apresenta o número de investigações abertas contra o Brasil pelos quatro países, de acordo com o resultado final de cada uma delas. As investigações encerradas foram classificadas em quatro grupos: “acordo de preço”, quando a investigação foi encerrada por meio de acordo de preço entre as firmas brasileiras citadas e o governo peticionário; “aplicação de direito final”, quando o processo foi encerrado por meio da aplicação de algum tipo de direito final, sobre taxa ou preço mínimo, independente do que ocorreu na decisão preliminar; “aplicação de direito preliminar somente”, quando o processo foi encerrado sem nenhuma aplicação de direito final e não houve acordo de preço, mas houve aplicação de direito preliminar de algum tipo; e “sem aplicação de direitos”, quando não houve aplicação de direitos nem em fase final nem em preliminar, e também não houve acordo de preços.^{11, 12}

11. Mais uma vez foram desconsideradas as 9 investigações abertas pelo governo argentino para as quais não foi possível levantar toda a informação necessária. Entre os 40 casos considerados, 7 tiveram resultados diferentes para cada firma envolvida. Em 2 desses, houve tanto aplicação de direito final como firmas que não sofreram nenhuma aplicação de direito. Em outros 2, houve tanto aplicação de direito final como firmas para as quais foi aplicado somente o direito preliminar. O resultado final considerado para esses 4 casos foi “aplicação de direito final”. Em outros 2 casos, foram aplicados somente direitos preliminares para parte das firmas, enquanto para as demais não foi aplicado direito algum. Esses 2 casos foram contabilizados como de resultado “aplicação de direito preliminar somente”. Um outro caso teve tanto aplicação de direito final como realização de acordo de preço. Para esse caso, o resultado foi considerado como “acordo de preço”.

12. Infelizmente, não foi possível obter informações sobre o número de investigações abertas por Argentina, Canadá e México e retiradas pelas próprias firmas peticionárias. Por essa razão, as investigações abertas pelos EUA contra o Brasil que tiveram esse desfecho também não foram consideradas nesta seção.

TABELA 4

Número de investigações AD abertas contra o Brasil entre 1989-2001, de acordo com o resultado da investigação

	País peticionário	EUA	Argentina	México	Canadá	Total
Resultado da investigação	Acordo de preços	1	10			11
	Aplicação de direito final	10	13	10	7	40
	Aplicação de direito preliminar somente	7	8	2	2	19
	Sem aplicação de direitos	3	5	3		11
	Investigações ainda em curso	2	4	1		7
	Total	23	40	16	9	88

Fonte: dados de OMC, CNCE, CCRA, UPCI, DOC, FR. Elaboração própria.

Das 88 investigações consideradas, apenas 81 foram encerradas até julho de 2002. Destas, aproximadamente a metade foi encerrada com aplicação de direito *antidumping*. Em outros 22% das investigações, embora não tenha havido aplicação de direito no encerramento, houve aplicação de direito na etapa preliminar. Do total de investigações encerradas, em 73% houve algum tipo de aplicação de direito AD, provisório ou definitivo. Pode ser observado ainda que, em 13% das investigações encerradas, foram assinados acordos de preços e que o mesmo número foi encerrado sem aplicação alguma de direito *antidumping*.

Ao se observar a distribuição do número de investigações por desfecho e por país peticionário, pode ser visto que, no Canadá, os 9 processos foram encerrados com aplicação de algum tipo de direito AD e que não houve nenhum acordo de preço. No México, também não houve acordo de preço, e, em grande parte dos processos encerrados (67%), houve aplicação de direito final. A Argentina é o país onde há maior número de acordo de preço: 10 dos 11 registrados. Estes representam 28% das investigações encerradas pelo país. Entre as investigações encerradas pelo governo argentino, em apenas 36% foram aplicados direito final, e em mais da metade dos casos foi aplicado algum tipo de direito AD. Nos EUA, houve apenas um acordo de preço. Entre as investigações norte-americanas encerradas, 48% o foram com aplicação de direito final e 81% destas foram encerradas com aplicação de algum tipo de direito AD.

Além do resultado da investigação, é importante levarmos em conta o fato de que a magnitude do direito AD aplicado varia bastante entre os países. Na tabela 5, são apresentadas as médias dos direitos AD aplicados por país e o número de investigações encerradas por faixa de valor do direito definitivo aplicado. Para as investigações abertas pelos EUA e pelo Canadá, o direito considerado como direito final aplicado em cada caso foi a média ponderada dos diferentes direitos aplicados às firmas citadas pelo peso das exportações de cada uma destas, calculada pelos respectivos governos. No caso dos processos mexicanos e argentinos, uma vez que os governos não calculam tal média, foi

utilizada média simples. Nos casos em que a determinação foi publicada em forma de preço mínimo, utilizou-se o preço observado no ano anterior ao de abertura do processo e calculou-se a sobretaxa correspondente.

TABELA 5

Número de investigações AD abertas contra o Brasil entre 1989-2001, com aplicação de direito definitivo, por faixa de valor de direito aplicado

	Faixa do direito AD aplicado (%)	0-25	25-50	50-75	75-100	>100	Total	DAD médio (%)
País	EUA	1	2	3	1	3	10	73,4
	Argentina	8	2	1	2	-	13	30,8
	Canadá	1	4	2	-	-	7	38,1
	México	1	7	2	-	-	10	40,3
	Total	11	15	8	3	3	40	45,6

Fonte: dados de OMC, CNCE, CCRA, UPCI, DOC, FR. Elaboração própria.

Entre os quatro países, os EUA são aquele com maior direito AD definitivo médio aplicado (73%), seguido por México e Canadá (em torno de 40%). A Argentina é o país com menor direito médio, cerca de 31%. Das 40 investigações encerradas com aplicação de direito AD definitivo, em 65% o direito aplicado foi de até 50%. Em outros 28%, os direitos aplicados ficaram entre 50% e 100%. Em 8% das investigações analisadas, o direito definitivo aplicado está acima de 100%.

Nas investigações abertas pelos EUA, essa relação se inverte. Entre os 10 processos norte-americanos encerrados com direito AD definitivo, 6 terminaram com direitos acima de 50%, sendo 3 destes com direitos superiores a 100%. Nos outros três países, não foi registrada nenhuma investigação com direito acima de 100%. Na Argentina, país onde há maior número de investigações com direitos aplicados até 25%, 8 das 13 encerradas com direito AD definitivo estão nessa categoria. No Canadá, das 7 investigações consideradas, em 4 foram aplicados direitos AD entre 25% e 50%. No México, os valores dos direitos definitivos aplicados também se concentram nessa faixa. Entre as 10 investigações, 7 terminaram com aplicação de direito AD entre 25% e 50% .

5 OS EFEITOS DAS AÇÕES AD SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Nesta seção, será avaliado o efeito das investigações AD sobre as exportações brasileiras. Quando o Brasil é citado em uma investigação, espera-se uma redução das importações do país peticionário do produto envolvido. Ao mesmo tempo, quando o Brasil exporta um produto envolvido em uma investigação em que não é citado, há a possibilidade do aumento das exportações brasileiras para o país peticionário, em decorrência de desvio de comércio, como observado por outros estudos.

Assim, para analisar o efeito total sobre as exportações brasileiras, deverão ser levadas em conta não somente as investigações apresentadas acima, em que o Brasil é citado, mas também investigações abertas pelos mesmos países, envolvendo produtos da pauta de exportação brasileira para o respectivo país, em que o Brasil não está envolvido. Em função da dificuldade de obtenção dos dados relativos às investigações, optou-se por uma amostra reduzida das investigações abertas na Alca. O país escolhido dentre os quatro apresentados acima foi os EUA. As razões principais foram a disponibilidade de dados e seu papel como agente do *antidumping* no continente.

5.1 A base de dados

Para cada processo aberto pelos EUA, foram levantados dados sobre o próprio processo, como data de início, países citados, produtos envolvidos, identificados a oito dígitos do SH e o desfecho da investigação. Em seguida, foram montadas séries com os dados de importação dos produtos envolvidos, originários dos países citados e não citados. Os dados de quantidade importada infelizmente apresentam muitas lacunas, e, em alguns casos, as quantidades importadas de um mesmo grupo de produtos são registradas em unidades diferentes e incompatíveis. Assim, a análise será realizada por meio das séries de valor importado, deflacionado pelo IPA dos EUA.¹³

As séries de importação para cada processo serão avaliadas para um período de seis anos, que se inicia dois anos antes ao de abertura do processo e termina no terceiro seguinte a esse ($t-2$, $t-1$, t_0 , t_1 , t_2 , t_3 , onde t_0 é o ano de abertura). Como os dados disponíveis só permitiram obter informações completas dos processos abertos a partir de 1992, para possibilitar a análise em um período completo de seis anos para todos os casos, serão consideradas apenas as investigações abertas entre 1992 e 1998.

Cada processo pode envolver mais de um país e mais de um produto (oito dígitos do SH). Dessa forma, a série de importação de países citados de cada um deles é a soma da importação de todos os produtos citados, a oito dígitos SH, originária de todos os países citados. Da mesma maneira, foram elaboradas as séries de países não citados. Quando um mesmo produto foi envolvido em diferentes processos cujos correspondentes períodos analisados apresentavam coincidência em pelo menos um ano, o produto citado foi retirado de ambos os processos, evitando assim que a análise fosse prejudicada por problemas de contaminações de efeitos de uma investigação na outra. Os casos cujos produtos retirados da forma acima representaram mais de 40% do total importado nos dois anos anteriores ao de abertura do caso foram retirados.

13. Essa informação teve como fonte o FMI/IFS International.

No período considerado, os EUA abriram 104 processos, envolvendo 41 países. Nossa análise irá abranger apenas 67 deles, em função do problema mencionado acima e de dificuldades na elaboração da série de importação devido às mudanças ocorridas no SH em 1996 e nos registros dos dados de comércio, do início da década de 1990, dos países surgidos com o fim da URSS. Entre os processos considerados, 35 terminaram com aplicação de direitos AD definitivos, 4 com acordos de preços e 24 sem imposição de direitos definitivos, e 4 foram retirados no decorrer do processo de investigação, antes do término desta.

Os dados relativos aos processos tiveram como fontes aquelas mencionadas para elaboração das tabelas acima. Para os dados de importação, foi utilizado o banco de dados elaborado por Feenstra, Romalis e Schott (2002).

5.2 A evolução observada das importações

Esta seção apresentará a evolução das importações dos EUA dos produtos envolvidos em processos AD, originárias de países citados e não citados. Uma vez que o objetivo do trabalho é estimar os efeitos sobre as exportações brasileiras, a análise a seguir será feita para os valores importados pelos EUA de todos os países, e parte dela considerando apenas as importações originárias do Brasil. Como a magnitude do valor importado em cada processo pode diferir muito, será considerada a variação da importação em relação ao ano anterior ao de abertura da investigação, $t-1$.

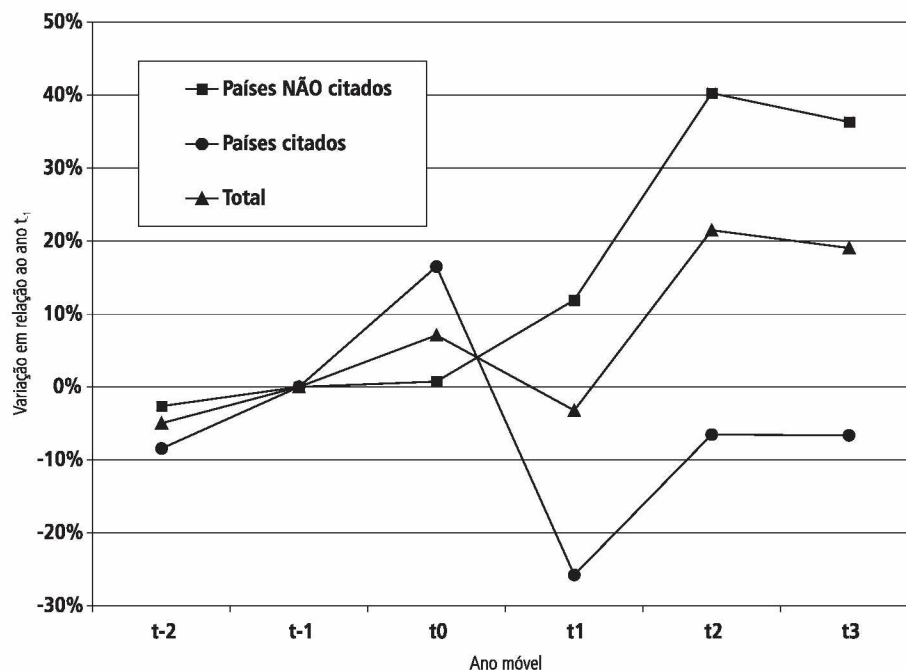
5.2.1 As importações totais

No gráfico 1, pode ser observada a evolução do valor deflacionado importado total e dos países citados e não citados. Há uma diferença clara nas trajetórias das importações desses dois grupos de países.

A importação dos países não citados apresenta trajetória de crescimento até o segundo ano após a abertura da investigação (t_2) e encerra o período de análise com uma variação positiva de 36% em relação ao ano anterior ao de abertura do processo. O valor importado dos países citados, porém, registra crescimento até t_0 , com uma variação positiva em relação ao ano anterior de 17%, superior àquela observada para os países não citados (7%). Esse dado indicaria que os efeitos das medidas AD sobre os países citados se iniciariam no ano seguinte ao de abertura. A partir de t_1 , os valores importados dos países citados ficam abaixo daquele registrado em $t-1$, atingindo uma variação negativa de 26% em t_1 , seguida de uma leve recuperação no ano seguinte, e encerrando o período com uma variação ainda negativa de 7%. Os dados observados apontam efeitos negativos e duradouros do AD sobre as importações dos países citados. A melhoria dos valores importados dos países citados registrada em t_2 pode ser associada ao fato que em parte dos processos não são aplicados direitos AD. O aumento das importações dos países não citados é

um indício da ocorrência de desvio de comércio associado ao AD. Esse aumento parece compensar a retração das importações dos países citados, como pode ser visto por meio da evolução da importação total dos produtos citados, em que há registro de queda apenas no ano t-1.

GRÁFICO 1
Variação do valor importado total dos países citados e não-citados



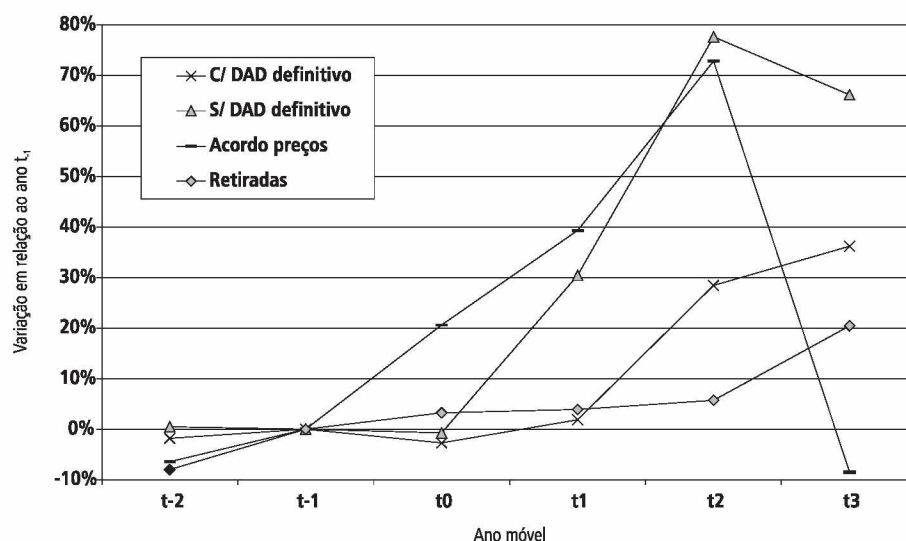
Como vimos anteriormente, as investigações podem ser encerradas de formas diferentes, e espera-se que as consequências sobre as importações sejam também diferenciadas. Nos gráficos 2 e 3, poderá ser observada a evolução da importação total dos produtos envolvidos dos países citados e não citados, por desfecho do processo: “C/ DAD definitivo”, quando o caso é encerrado com aplicação de direitos AD definitivos; “S/ DAD definitivo”, quando os países citados não sofrem nenhum tipo de medida AD (esses casos mostrariam os efeitos decorrentes apenas da investigação); “Acordo de preços”, quando o processo é encerrado com realização de acordo de preços; e “Retiradas”, quando os processos são encerrados por meio da retirada da petição pelos próprios peticionários.

Como era esperado, podemos observar que, no caso da importação dos países citados (gráfico 2), quando foram aplicados direitos *antidumping* (DAD) definitivos,

os efeitos foram mais prolongados e nefastos que nos casos em que as investigações foram abertas, mas encerradas sem aplicação de DAD definitivo. Quando foram aplicados DAD definitivos, houve retração de 30% em t1, seguida de leve recuperação nos dois anos seguintes, encerrando o período ainda com queda de 15% em relação a t-1. A importação relativa aos casos em que não foram aplicados direitos AD registra retração apenas no ano seguinte ao de abertura da investigação, o que indica efeito negativo associado à investigação, onde, em alguns casos, além da incerteza gerada pelo próprio processo, há também a aplicação de direitos AD provisórios. A trajetória da importação desses casos apresenta recuperação já no ano seguinte, atingindo nível 23% superior àquele registrado em t-1. Comparando a evolução das importações quando as petições foram retiradas, observa-se que, para os países citados, há crescimento contínuo. Esse comportamento das importações indica que processos retirados não teriam efeitos significativos sobre as importações.

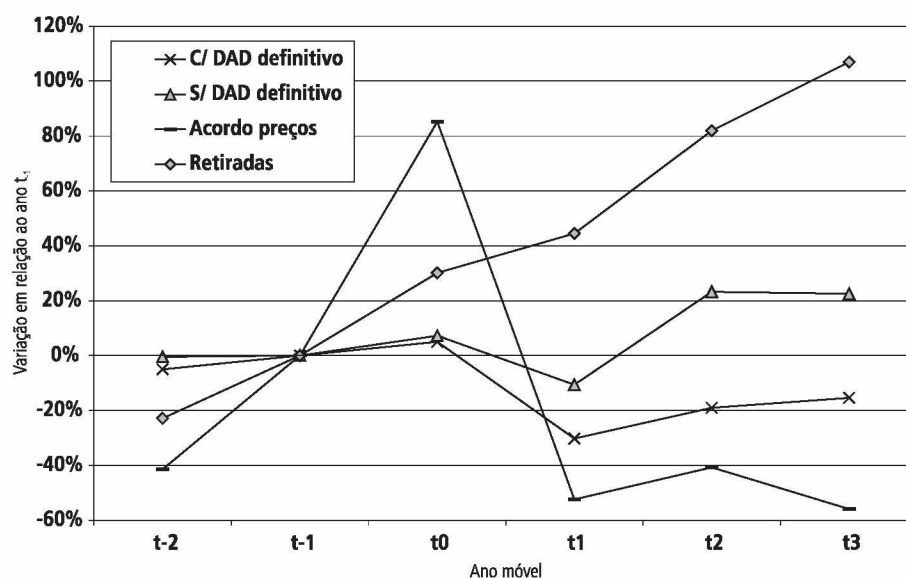
A realização de acordos de preços, como se pode observar no gráfico 2, mostrou-se a forma mais efetiva de redução das importações. Nos anos seguintes à abertura dos processos, os valores importados dos países citados registraram redução de 56% em t3, superior àquela de quando foram aplicados DAD definitivos, resultado diferente do esperado. Porém, cabe sublinhar que, para esse tipo de desfecho de processo, a amostra utilizada é pequena, de apenas 4 casos, entre os quais um deles possui peso significativo na importação total da série e apresentou redução de aproximadamente 100% nos anos seguintes à abertura do processo.

GRÁFICO 2
Variação do valor importado dos países citados de acordo com o desfecho do processo



No gráfico 3, onde podem ser observadas as importações dos países não citados, nos casos em que foram aplicados DAD definitivos e naqueles encerrados sem aplicação destes, os valores registrados apresentam variações superiores àquelas registradas pelos países citados, como era de se esperar. No entanto, diferente do esperado, a variação é superior quando não foram aplicados direitos AD, atingindo 78% em t2. Essa diferença indica que o desvio de comércio seria maior nesses casos que naqueles em que foram aplicados DAD definitivos, nos quais em t2 a variação positiva é de apenas 26% e, ao final de período, de 36%.

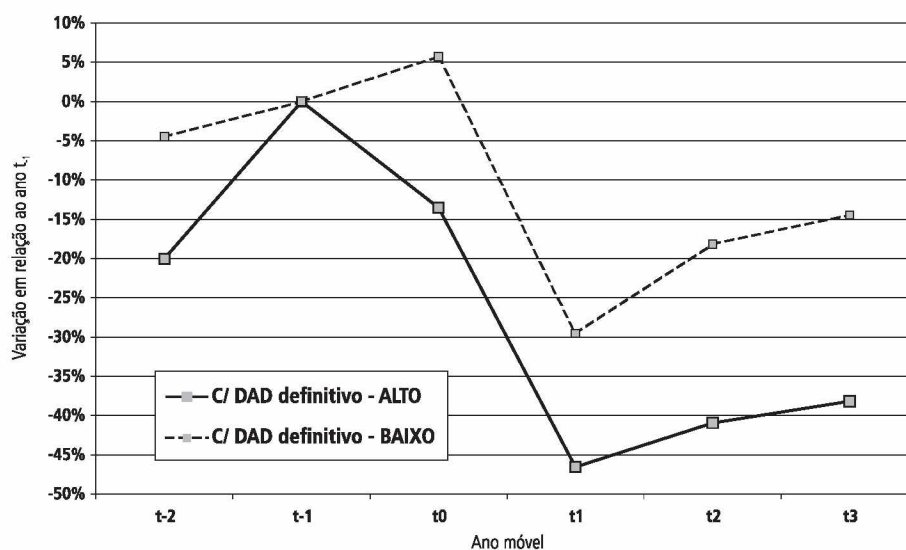
GRÁFICO 3
Variação do valor importado dos países citados de acordo com o desfecho do processo



A importação dos países não citados dos produtos envolvidos em acordos de preços, embora apresente crescimento até t2, quando há uma variação positiva de 73%, apontando desvio de comércio também nesses casos, encerra o período com retração de 8%. A trajetória seguida pela importação de países não citados de produtos envolvidos em investigações retiradas pelos próprios petionários apresenta variações positivas ao longo de todo o período de análise, porém sempre inferiores àquelas registradas pelos valores importados dos países citados dos mesmos produtos, indicando a inexistência de desvio nesses casos, como era esperado. Além disso, essa variação positiva é também inferior às registradas pelas importações também dos países não citados, mas referentes às investigações com desfechos diferentes.

Com o objetivo de verificar o efeito da magnitude do direito aplicado, os gráficos 4 e 5 apresentam a evolução do valor importado quando foram aplicados direitos definitivos, para os países citados e não citados, respectivamente. Os processos foram divididos em dois grupos, de acordo com a posição do direito aplicado em relação ao direito médio observado (84,71%) nos 35 casos analisados.

GRÁFICO 4
Variação do valor importado dos países citados, de acordo com a magnitude do direito AD definitivo



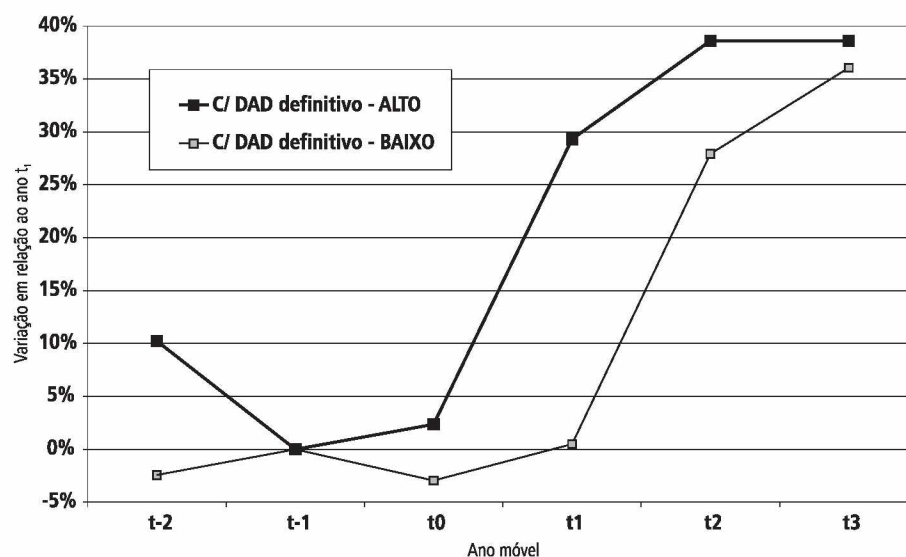
O gráfico 4 mostra que, para a importação dos países citados, durante todo o período, a variação das importações dos casos em que os direitos definitivos aplicados são altos é menor e mais acentuada que aquela em que os direitos definitivos são baixos. Esse comportamento está de acordo com a hipótese de que a magnitude do direito AD aplicado é fator importante na determinação do valor importado.

No caso das importações dos países citados, quando os direitos aplicados são baixos, há um crescimento das importações até o ano de abertura das investigações, seguido de retração de 30% no ano seguinte. As importações desse grupo, embora voltem a crescer nos anos seguintes, encerram o período com uma variação negativa em torno de 14%. Nos casos em que os direitos DAD aplicados estão acima da média, os valores já apresentam retração a partir de t0, chegando a -47% do valor observado em t-1. Embora nos anos

seguintes haja uma leve recuperação, a retração ainda está próxima aos 40% e é mais acentuada que no caso anterior. Uma observação importante é que os casos em que são aplicados direitos AD maiores registraram maior crescimento das importações no período anterior ao de abertura da investigação, indicando que esse instrumento poderia estar sendo utilizado para diminuir a força dos concorrentes externos.

A evolução das importações dos países não citados (gráfico 5) se mostrou de acordo com o esperado. As importações apresentaram maior taxa de crescimento quando os direitos aplicados são altos, encerrando o período analisado com um crescimento próximo a 40%. Nos casos em que o direito aplicado está abaixo da média, essa taxa é um pouco menor, em torno de 36%. Em ambos os casos, há indícios de desvio de comércio, o qual seria maior quando são aplicados direitos mais elevados.

GRÁFICO 5
Variação do valor importado dos países não citados, de acordo com a magnitude do direito AD definitivo



5.2.2 As importações originárias do Brasil

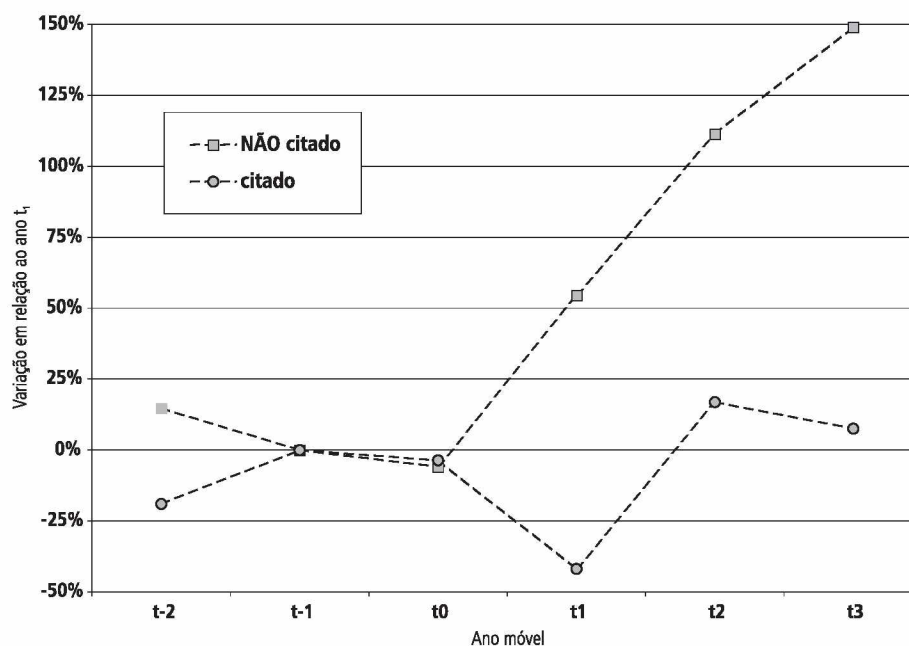
Ao se observarem as importações totais de produtos citados em processos AD originárias do Brasil (gráfico 6), pode-se notar que a trajetória é similar àquela verificada acima. Há uma retração do valor importado no ano seguinte ao de abertura dos processos, seguida de uma recuperação. No caso do Brasil, porém, o período se encerra com um nível de valor importado 8% superior àque-

le registrado em t-1. Quando o país não foi citado, as exportações brasileiras também seguiram trajetória de crescimento, encerrando o período com uma variação acima de 100% em relação a t-1.

Como foi visto acima, a variação da importação pode diferir com o desfecho do processo.

GRÁFICO 6

Varição do valor importado total, originário do Brasil, quando é citado e não citado



Nos gráficos 7 e 8, são apresentadas as importações originárias do Brasil, por desfecho dos processos, quando o país é citado e não citado, respectivamente.

Ao se analisar o gráfico 7, pode-se perceber que, quando o Brasil é citado, os acordos de preços são também uma forma eficaz de redução das importações. No último ano observado, foi registrada uma variação negativa de 99%, mostrando efeitos proibitivos desse tipo de medida. Esse resultado, no entanto, deve ser visto com cautela, pois, durante o período analisado, o Brasil realizou apenas um acordo de preços, envolvendo produtos siderúrgicos. As importações originárias do Brasil, quando os processos são encerrados com aplicação de DAD, também caem consideravelmente já a partir do ano de abertura do processo, -27%, chegando a uma variação de -73% em t2. Nos outros dois anos, a retração é grande, mas menor que nos casos de acordo de preços. Quando a

exportação brasileira foi citada, mas não foi aplicado direito AD definitivo, há uma retração de 20% em t1, seguida de rápida recuperação, atingindo variação positiva em torno de 60% nos anos seguintes. Cabe ressaltar que as importações originárias do Brasil, nos três casos, apresentaram variações mais acentuadas que aquelas registradas na análise anterior (gráfico 2), quando foram levados em conta todos os países. A amostra considerada não apresentou nenhuma investigação retirada pelos petionários em que o Brasil tenha sido citado.

As importações originárias do Brasil quando o país não é afetado (gráfico 8) apresentaram variações expressivas, principalmente se comparadas àquelas registradas pelos demais países. Quando foram aplicados DAD definitivos, as importações encerraram o período com crescimento superior a 100% em relação ao ano anterior ao de abertura do processo. No entanto, diferente do esperado, o ganho seria ainda maior nos casos encerrados sem aplicação de DAD definitivos. Nesses últimos, a variação chega a mais de 400%. Essas variações tão elevadas apontam para importações registradas apenas após a abertura do processo, ou seja, da entrada de novos exportadores.

GRÁFICO 7

Varição do valor importado total, originário do Brasil, quando é citado, de acordo com o desfecho do processo

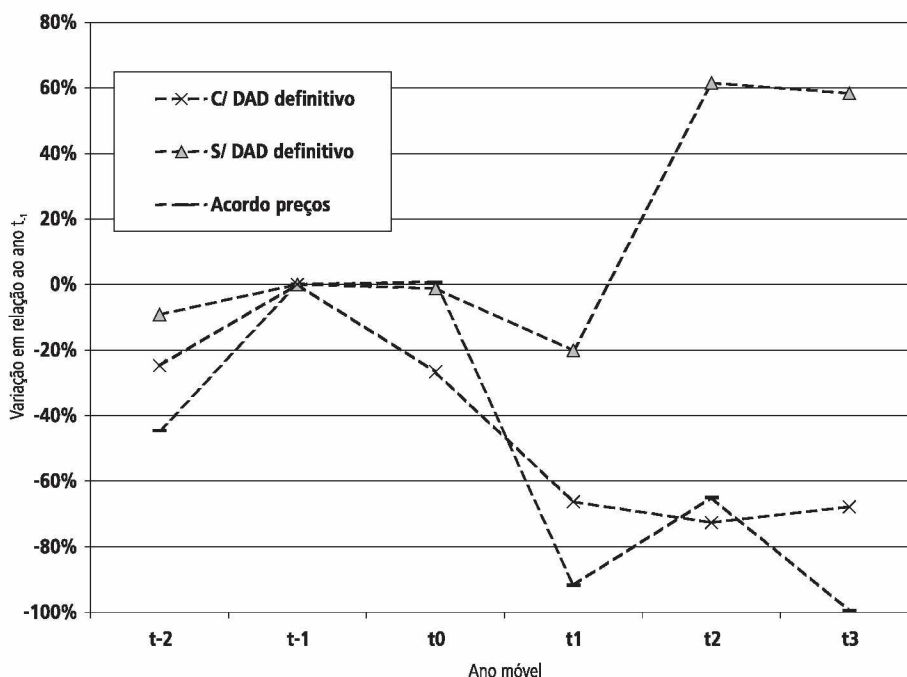
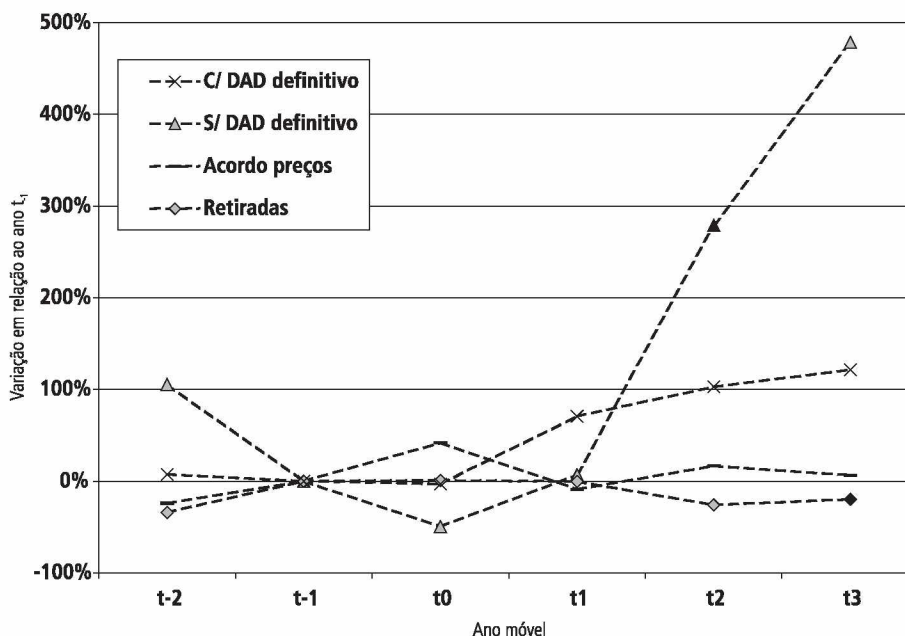


GRÁFICO 8

Varição do valor importado, originário do Brasil, quando o país não é citado, de acordo com o desfecho do processo



6 OS EFEITOS DO AD SOBRE AS IMPORTAÇÕES: UMA ANÁLISE ECONÔMETRICA

Nesta seção, serão estimados os efeitos das investigações AD sobre as importações dos países citados e não citados. Em função do pequeno número de casos retirados e em que foram realizados acordos de preços, nas estimativas econométricas foram considerados apenas os casos em que foram aplicados DAD definitivos e aqueles encerrados sem aplicação de medidas AD definitivas. O objetivo final é quantificar o efeito sobre as exportações brasileiras para os EUA no período analisado. Ou seja, uma comparação entre o que teria sido importado com o AD, de acordo com os coeficientes estimados, e o valor importado estimado caso os processos não tivessem sido abertos, tanto nos casos em que as importações originárias do Brasil foram citadas – em que se espera haver uma perda – como naqueles em que os exportadores brasileiros não foram citados, nos quais poderá haver um ganho por meio de desvio de comércio.

O modelo utilizado é baseado em Prusa (1999). Abaixo segue a equação estimada:

$$\ln M_{it_j} = \alpha + \beta_1 \ln M_{it_{j-1}} + \beta_4 DAD_{it_1} + \beta_5 DAD_{it_2} + \beta_6 DAD_{it_3} + \beta_7 NEG_{it_1} + \beta_8 NEG_{it_2} + \beta_6 NEG_{it_3} + \gamma sh + \lambda Ano$$

onde M_{ij} é a soma do valor importado deflacionado dos produtos citados no caso i ($i = 1, \dots, 59$), no ano t_j ($j = -1, 0, 1, 2, 3$). Espera-se um efeito negativo decorrente do processo AD sobre esses valores quando os países forem citados e um efeito positivo quando os países não forem citados – hipótese de ocorrência de desvio de comércio.

A primeira variável independente é o logaritmo da variável dependente defasada. Em seguida, há uma variável binária para cada tipo de desfecho do processo, para cada ano seguinte àquele de abertura do mesmo. A *dummy* DAD_{ij} identifica as observações referentes ao ano t_j , do caso i , em que houve aplicação de direito AD definitivo, e a variável NEG corresponde aos casos encerrados sem aplicação de medidas AD.

Além das variáveis acima, foram inseridas ainda *dummies* de ano calendário, Ano , correspondentes ao ano t_j da observação, para os anos de 1991 a 2000, a fim de captar efeitos macroeconômicos. Os efeitos fixos associados aos setores aos quais pertencem os produtos citados foram captados também por meio de variáveis binárias, sh , para cada uma das seções do SH que tiveram produtos citados.

Três amostras diferentes foram utilizadas para as estimações: valores importados observados dos grupos de países citados, valores importados observados de países não citados e o valor importado total observado (a soma dos dois anteriores). A equação foi estimada por meio de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), e eventuais problemas de heterocedasticidade foram corrigidos pelo método de *White*. Os resultados serão comentados a seguir.

6.1 Os resultados

Os resultados obtidos com as três equações estimadas estão resumidos na tabela 6. Para facilitar a interpretação dos coeficientes das variáveis *dummies*, estes foram transformados e apresentados na tabela 7.

Os resultados obtidos com os dados dos países citados indicam que, independentemente da aplicação de medidas AD, há redução das importações. Os coeficientes das *dummies* que identificam os desfechos dos processos são negativos em ambos os casos, para os quatro anos analisados. Quando são aplicados direitos AD definitivos, há uma redução de mais de 30% ainda durante o ano de investigação, indicando a retração nas importações, que estaria associada à incerteza gerada pelo processo e por eventuais direitos provisórios. No primeiro ano após a abertura da investigação, os resultados apontam para efeitos ainda mais restritivos, com redução de aproximadamente 74% em relação ao ano anterior ao de abertura da investigação. No ano seguinte, o valor importado apresenta pequena recuperação, mas registra nível inferior àquele de $t-1$. Ao final do período analisado, a redução apontada é de mais de 68%.

Nos casos em que não são aplicadas medidas AD, há também um efeito negativo. Porém, excetuando o ano de abertura da investigação, a redução estimada é menor que a anterior, como era esperado. Os resultados indicam um efeito prolongado do processo de investigação, apontando uma redução de 45% no terceiro ano após a abertura do caso. Apenas para o ano t2 o coeficiente estimado não é significativo, até 10%.

As estimativas dos coeficientes relacionados aos processos AD utilizando os valores importados dos países não citados são negativas, resultado diferente do esperado. Comparando esses coeficientes com aqueles obtidos para os países citados, as reduções estimadas são menores para os países não citados. Porém, os coeficientes estimados são não significativos, excetuando aquele correspondente aos casos em que não foram aplicados DAD definitivos. Este aponta para redução de mais de 40% das importações dos países não citados ainda durante o ano de abertura da investigação.

TABELA 6
Estimativas do modelo MQO

Variáveis	Importações de países citados	Importações de países NÃO citados	Importações totais
C/ DAD, ano t ₀	-34,5	-27,1	-12,0
C/ DAD, ano t ₁	-74,3	-2,8	-22,1
C/ DAD, ano t ₂	-44,6	-9,5	3,1
C/ DAD, ano t ₃	-68,6	-3,8	-7,5
S/ DAD, ano t ₀	-36,0	-44,8	-10,5
S/ DAD, ano t ₁	-55,6	-48,7	-13,0
S/ DAD, ano t ₂	-25,1	-6,3	7,1
S/ DAD, ano t ₃	-45,5	-27,7	-5,2

Os resultados obtidos com os valores totais importados para cada caso apontam efeitos significativos apenas no primeiro ano após a abertura das investigações dos casos em que são aplicados direitos AD definitivos: -22%.

TABELA 7
Variação (%) entre M_{t₀} e M_{t_j}, por variação unitária de...

Variáveis	Importações de países citados	Importações de países NÃO citados	Importações totais
Constante	5,369 *** (1,799)	5,362 ** (2,690)	0,664 (0,669)
Ln (M _{t₁})	0,738 *** (0,106)	0,678 *** (0,158)	0,959 (0,033)
C/ DAD, ano t ₀	-0,424 ** (0,195)	-0,317 (0,213)	-0,128 (0,084)

(continua)

(continuação)

C/ DAD, ano t_1	-1,358 (0,252)	***	-0,029 (0,213)	-0,250 (0,099)	**
C/ DAD, ano t_2	-0,590 (0,233)	**	-0,099 (0,224)	0,030 (0,089)	
C/ DAD, ano t_3	-1,159 (0,620)	*	-0,039 (0,227)	-0,078 (0,099)	
S/ DAD, ano t_0	-0,447 (0,263)	*	-0,594 (0,333)	-0,111 (0,102)	
S/ DAD, ano t_1	-0,811 (0,244)	***	-0,668 (0,565)	-0,139 (0,103)	
S/ DAD, ano t_2	-0,289 (0,251)		-0,065 (0,359)	0,068 (0,095)	
S/ DAD, ano t_3	-0,606 (0,250)	**	-0,324 (0,323)	-0,053 (0,111)	
<i>Dummies</i> de Ano	Sim		Sim	Sim	
<i>Dummies</i> de Setor	Sim		Sim	Sim	
R ² ajustado	0,648		0,685	0,964	
Estatística F	19,059		22,318	262,090	
Nº obs.	295		295	295	

Nota: Os erros padrões estão representados entre parenteses. ***, ** e * indicam, respectivamente, significância de 1%, 5% e 10%.

As estimativas acima indicam que o AD reduz significativamente as importações e que a amostra utilizada não confirma evidência de desvio de comércio. Esses resultados diferem daqueles obtidos por Prusa (1999) também para casos abertos pelos EUA, para o período 1980-1994. Uma razão que pode ter contribuído para as diferenças nos resultados é a diferença no período de observação; outra é uma pequena diferença na equação utilizada. Como Prusa (1999) analisa um período maior, o autor obteve uma amostra mais diversificada, fazendo sentido estimar os efeitos também para os casos retirados e para acordos de preços.

Com os coeficientes estimados acima, foram feitas estimativas do valor importado proveniente do Brasil para cada um dos processos em que o Brasil é citado. Para cada caso, foi estimado o valor importado considerando a existência do processo AD e também qual teria sido esse valor caso a investigação não tivesse sido aberta. As estimativas foram feitas apenas para o período t_0 , uma vez que, para os anos posteriores, deveriam ser utilizadas variáveis defasadas e que, a partir do ano t_0 , os valores observados já estariam sofrendo influência do processo AD. O mesmo foi feito para os casos em que o Brasil não foi citado.

Os valores estimados mostram uma acentuada redução do valor importado do Brasil no ano de abertura da investigação (tabela 8). Nos casos em que houve aplicação de direito AD, a estimativa da perda associada aos processos

AD é de aproximadamente US\$ 53 milhões. Nos casos em que não foram aplicadas medidas AD, a perda absoluta foi de mais de US\$ 200 milhões. Essas perdas, vale lembrar, são relativas às variações ocorridas apenas durante os anos de abertura dos processos, representando o impacto sobre as importações somente do processo de investigação. A variação estimada do valor importado quando o Brasil não foi citado foi negativa e de aproximadamente US\$ 10 milhões, diferente do esperado. O efeito líquido total estimado foi uma perda que chegou a mais de US\$ 268 milhões.

7 CONCLUSÕES

TABELA 8

Importação estimada originária do Brasil (milhões U\$), no ano t1

Investigações encerradas... - Quando o Brasil foi....	Valor estimado (milhões U\$), para o ano t ₀		Variação estimada (B-A)
	C/ Investigação (A)	S/ Investigação (B)	
C/ DAD - CITADO	101,1	154,5	53,4
S/ DAD - CITADO	364,5	569,7	205,2
S/ DAD - NÃO CITADO	12,1	21,9	9,8
Total	465,7	724,2	268,4

Embora a idéia inicial tenha sido a criação de um instrumento de preservação do ambiente competitivo, que fornecesse meios de proteger um mercado de condutas predatórias, a legislação AD vem sendo utilizada como mais um instrumento do novo protecionismo. Seu uso abusivo e proibitivo, em alguns casos com prazos que parecem ser indefinidos, metodologias de cálculo diversas e muitas vezes confusas e/ou não explícitas, além de manobras jurídicas, indicam que a legislação internacional precisa ainda passar por reformas.

Ao se considerarem os processos abertos pelos principais países peticionários nas Américas (EUA, Canadá, México e Argentina) contra o Brasil no período 1989–2001, foi observada uma concentração maior que aquela mencionada acima no setor siderúrgico, mais de 50% dos casos. Em mais de 70% do total das investigações, houve aplicação de algum tipo de direito AD, provisório ou definitivo. Dos quatro países acima, os EUA foram o que aplicou o direito médio mais elevado, em torno de 73%, e cuja maioria dos processos teve direito definitivo aplicado acima de 50%.

A análise econométrica dos efeitos dos processos abertos pelos EUA contra todos os países do mundo apontou efeitos negativos para os países citados, mesmo quando as investigações são encerradas sem a aplicação de medidas AD. Esse impacto se inicia ainda durante o ano de abertura e é verificado

inclusive até três anos depois. Os resultados obtidos, porém, não apontam para ocorrência de desvio de comércio, diferente do esperado. As estimativas do impacto do AD sobre as exportações brasileiras envolvidas em processos AD apontaram para uma perda em torno de US\$ 268 milhões no ano de abertura dos processos, entre 1992 e 1998.

Esses resultados apontam a magnitude do efeito da aplicação desse tipo de medida e sua gravidade, mostrando a real necessidade de revisão das regras. Muitos países possuem problemas de competitividade setorial, e oferecer proteção a esses setores pode fazer parte de projetos maiores de políticas industriais. Porém, devem ser utilizados os instrumentos adequados, e não medidas protecionistas disfarçadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO Jr., J.T.; MACARIO, C. e STEINFATT, K. Antidumping in the Americas. *Journal of World Trade*, v.35, nº 4, p. 555-574, 2001.
- BLONIGEN, B.A e PRUSA, T.J. **Antidumping**. National Bureau of Economic Research, (Working Paper, 8.398), 2001.
- BRENTON, P. Anti-dumping policies in the EU and trade diversion. *European Journal of Political Economy*, v.17, p. 593-608, 2001.
- FEENSTRA, R.C.; ROMALIS, J. e SCHOTT, P.K. **U.S. imports, exports and tariff data, 1989-2001**. National Bureau of Economic Research, (Working Paper, 9.387), 2002.
- FINGER, J.M. **Antidumping: how it works and who gets hurt**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.
- KONINGS, J.; VANDENBUSSCHE, H. e SPRINGAEL, L. **Import diversion under european antidumping policy**. National Bureau of Economic Research, 1999 (Working Paper, 7.340)
- LASAGNI, A. Does country-targeted anti-dumping policy by the EU create trade diversion? *Journal of World Trade*, v.34, nº 4, p. 137-157, 2000.
- LINDSEY, B. e IKENSON, D. **Coming Home to Roost: Proliferating Antidumping Laws and the Growing Threat to U.S. Exports**. Cato Institute: Washington, D.C, 2001. (www.freetrade.org).
- MIRANDA, J.; TORRES, R.A. e RUIZ, M. The international use of anti-dumping: 1987–1997. *Journal of World Trade*, v.32, nº 5, p. 5-71, 1998.
- NAIDIN, L.C. **Dumping e antidumping no Brasil: evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro / Instituto de Economia, 1998. (Tese de Doutorado)
- PRUSA, T.J. **The trade effects of U.S. antidumping actions**. National Bureau of Economic Research (Working Paper, 5.440), 1996.
- . **On the spread and impact of antidumping**. National Bureau of Economic Research (Working Paper, 7.404), 1999.
- STAIGER, R.W. e WOLAK, F.A. **Measuring industry-specific protection: antidumping in the United States**. Cambridge: Brookings papers on Economic Activity, Microeconomics, 1994.

CAPITAIS ESTRANGEIROS EM SERVIÇOS NO BRASIL E IMPACTOS POTENCIAIS DA NEGOCIAÇÃO DA ALCA*

Otaviano Canuto

Gilberto Tadeu Lima

Professores do Departamento de Economia da FEA-USP

Michel Alexandre

Analista econômico do Banco Central do Brasil

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto avaliar as implicações de hipotéticos resultados da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) sobre o Investimento Externo Direto (IED) no Brasil, em um conjunto selecionado de segmentos de serviços (seguro-saúde, seguro de crédito à exportação, transportes terrestres e serviços profissionais). Partindo-se do pressuposto de homogeneização regulatória, cujo centro de gravidade estaria nos países desenvolvidos da Alca, examina-se em que medida o atual panorama para produtores locais, naqueles segmentos, mudaria diante das possibilidades de maior interação de firmas concorrentes estrangeiras.

Com efeito, um dos traços marcantes da evolução recente da economia internacional – e brasileira – tem sido o peso crescente do IED, reconfigurando nas duas últimas décadas as estruturas de mercado nos diversos espaços nacionais e regionais internacionalizados.¹ Além das implicações macroeconômicas do processo, o fenômeno importa por suas repercussões em nível de agentes e mercados em particular.

O IED expandiu-se de modo explosivo em relação aos PIBs nacionais e ao próprio comércio exterior, desde meados da década de 1980, acelerando este último. Nos ramos de serviços – muitos dos quais, a despeito da evolução tecnológica, ainda lidam com produtos não-comercializáveis – o IED emergiu sem a precedência do comércio exterior.

Cumpre notar, por outro lado, o fato de que, entre os ramos produtivos, é possível encontrar grande variação na intensidade de penetração de investimentos transnacionais, além de sua diferenciação regional. Entre os serviços em particular, há alguns casos em que as “vantagens de localização” próxima ao

* Artigo elaborado ao longo do ano de 2002.

1. Gonçalves *et alii*, 1998.

mercado são imperativas – o que implica, portanto, caráter não-comercializável em termos internacionais para os respectivos produtos –, ao mesmo tempo em que “vantagens específicas a firmas” de países exportadores de capital não se mostram suficientes para viabilizar sua expansão rumo a mercados em particular. Em tais ramos, a provisão e o mercado ainda permanecem de âmbito local, com baixa importância tanto do comércio exterior quanto do IED.

Em cada um desses casos, o imperativo da localização do processo produtivo próxima ao mercado local, com segmentação de mercados nacionais, pode ocorrer tanto por razões tecnológicas e diferenciação de produtos quanto por dispositivos regulatórios nacionais. Na mesma direção, a ausência de IED também pode decorrer do fato de esses efeitos regulatórios atuarem como barreiras contra “vantagens específicas a firmas” de não-residentes.

No caso brasileiro, pode-se localizar uma diversidade intersetorial no tocante ao grau de penetração de investimentos externos. Mesmo com o forte ingresso de capital de risco na década de 1990, dirigido maciçamente para os serviços, ainda é possível encontrar segmentos com baixa participação estrangeira, por determinantes de natureza técnica ou de caráter regulatório. Entre esses segmentos, estão os escolhidos como objeto deste trabalho, quais sejam, seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e transportes terrestres.

Um dos temas suscitados, no Brasil, no debate sobre as negociações da Alca, é o de seus possíveis desdobramentos em termos da concorrência por mercados locais em diversos setores produtores de serviços. Em meio ao relativo desconhecimento das efetivas condições de oferta e da competitividade dos produtores nacionais de serviços, há o receio de que os resultados das negociações externas venham a expor as empresas atualmente em operação no país à concorrência com competidores externos de maior porte, com melhores práticas gerenciais, melhores condições de acesso a crédito e outras “vantagens específicas a firmas”.

A hipótese é de que, como resultado da homogeneização entre os aparatos regulatórios nacionais, a provável supremacia tecnológica e financeira das firmas das economias desenvolvidas poderá ser plenamente exercida, em vários casos, uma vez suprimidas as barreiras regulatórias. A Alca poderia então avançar o processo de internacionalização das estruturas de mercado locais em direção a segmentos ainda relativamente intocados.

Há, ainda, outra dimensão de análise envolvida. Trata-se dos efeitos derivados não tanto das condições microeconômicas de cada agente ou do ambiente macroeconômico, mas das diferenças entre os contextos normativos nos quais atualmente operam. Dadas as diferenças em termos de requisitos normativos, entre os países, as empresas habituadas a competir em contextos mais exigentes tenderiam a desenvolver capacidades adicionais em relação a suas

potenciais concorrentes, como resposta a seu ambiente menos permissivo. Destarte, supondo-se a homogeneização regulatória de âmbito hemisférico na Alca, o aprendizado das firmas em contextos originais mais restritivos permitiria a obtenção de relevantes “vantagens específicas a firmas”, uma vez retiradas as fricções ao IED contidas em aparatos regulatórios distintos na região.

O argumento central para essa linha de raciocínio é que, para além das condições de competitividade entre as empresas sediadas em países distintos, haveria um diferencial de competitividade em favor das empresas daquele país onde a regulação (normas para operação) em um determinado setor seja relativamente mais bem desenhada. Vale dizer, as empresas que operam em um ambiente mais adequado tendem, em princípio, a se tornar mais competitivas que as empresas que operam em um ambiente regulatório menos propenso a gerar eficiência. Na hipótese mais provável de ocorrer homogeneização regulatória em torno do aparato mais exigente em termos de eficiência, a necessidade de adaptação imporá desafios competitivos maiores às empresas habituadas a funcionar no contexto menos restritivo e, eventualmente, abrirá espaço para maior internacionalização que a presente.

No âmbito da Alca, parece razoável esperar um diferencial de competitividade favorável às empresas norte-americanas e canadenses, em relação às brasileiras, uma vez que o comércio de serviços é mais desenvolvido nessas duas economias que em toda a América Latina. Além dessa diferença como ponto de partida, cabe investigar, também, em que medida as discrepâncias entre os atuais ambientes regulatórios nacionais deverão reforçar ou suavizar “vantagens específicas a firmas” entre empresas de países distintos na região.

Enfim, abordamos os ambientes regulatórios nacionais distintos em que atualmente operam as firmas em um grupo de serviços nos três países. Concentramo-nos em ramos em que a presença de capitais estrangeiros no mercado nacional é hoje reduzida, buscando identificar até que ponto as atuais diferenças normativas poderão implicar vantagens competitivas de empresas dos EUA e do Canadá e, assim, alteração com a Alca no atual cenário de penetração por firmas estrangeiras no mercado local.

O que segue está dividido em quatro seções. Na primeira, faz-se um mapeamento dos investimentos nos segmentos selecionados, com o objetivo de aferir a presença de investidores estrangeiros em operação no Brasil, bem como a origem desse capital. Na segunda seção, é apresentado um relato dos principais dispositivos normativos de cada um desses segmentos, tanto na legislação brasileira quanto nas legislações em vigor nos EUA e no Canadá. Na seção seguinte, identificam-se as situações em que as condições regulatórias distintas poderão ser marcantes em nível de vantagens competitivas. Serão apontados possíveis **ganhos** – entendidos como a capacidade de firmas atualmente presentes em mercados nacionais pene-

trarem nos mercados de outros países – ou **perdas** – vistas como menor capacidade das empresas nacionais para competir com empresas sediadas no exterior – derivados das negociações da Alca, supondo-se homogeneização regulatória e unificação do mercado hemisférico em torno dos arcabouços regulatórios menos permissivos. Considerações finais ocupam a última seção.

2 INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO EM SERVIÇOS NO BRASIL

O setor de serviços esteve diretamente ligado ao crescimento dos fluxos de IED para a economia brasileira a partir da segunda metade da década de 1990. Em 2000, quase 70% do estoque de IED estava aplicado nesse setor, contra quase 29% na indústria e pouco mais de 1,5% na agricultura.² No entanto, apesar da pujança do setor de serviços brasileiro como absorvedor de IED, os segmentos aqui estudados (seguro-saúde, seguro de crédito à exportação e transportes terrestres) apresentam um baixo grau de presença estrangeira.

Considerando-se os fluxos durante 1996/2000, o IED em seguros mal ultrapassou US\$ 190 milhões e 2,5% do total em serviços. Em 2000, o estoque de IED em seguros totalizava US\$ 492 milhões, correspondentes a 0,75% do total do estoque em serviços. A maior parte do IED em seguros é proveniente dos Estados Unidos (38,9% do estoque total, em 2000), Espanha (18,6%), Japão (11,6%), Luxemburgo (8,7%) e Itália (6,2%).

Uma alteração na legislação referente ao seguro-saúde modificou significativamente a participação estrangeira no setor. Em março de 2001, segundo dados da Federação Nacional das Empresas de Seguro Privado e de Capitalização (Fenaseg) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), havia 31 empresas atuando no mercado de seguro-saúde brasileiro. Do total de R\$ 1,42 bilhão oferecidos em prêmios por essas empresas, R\$ 771 milhões, ou quase 55%, foram provenientes das empresas estrangeiras presentes no setor.

No entanto, em 12 de fevereiro de 2001, foi promulgada a Lei nº 10.185, que estabeleceu a especialização das seguradoras no ramo de seguro-saúde. Assim, as companhias que atuassem nesse setor não poderiam atuar em nenhum outro ramo de seguro, e as que já operassem com seguro-saúde teriam até 1º de julho do mesmo ano para realizarem as mudanças pertinentes.

Até dezembro de 2001, segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e da Fenaseg, 10 empresas atuavam no setor regularmente, oferecendo um prêmio total de R\$ 1,053 bilhão acumulado entre julho e

2. Salvo menção em contrário, a fonte dos dados apresentados nesta seção é o Banco Central do Brasil.

dezembro de 2001. Desse total, R\$ 65 milhões eram provenientes de empresas estrangeiras. Assim, a participação de empresas estrangeiras no setor, que correspondia a mais da metade dos prêmios oferecidos, caiu para pouco mais de 6%, adotando-se esse mesmo critério.³

A única empresa que atua no setor de seguro de crédito à exportação no Brasil é a SBCE (Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação). Criada em junho de 1997, a SBCE tem como acionistas o Banco do Brasil, o BNDES, o Bradesco Seguros, a Sul América Seguros, a Minas Brasil Seguros, o Unibanco Seguros e a Coface (*Compagnie Française D'Assurance pour le Commerce Extérieur*), a maior seguradora de crédito à exportação do mundo. Em 2001, segundo dados da Fenaseg, a SBCE ofereceu um prêmio total de R\$ 9,443 milhões. Desse valor, R\$ 2,951 milhões (31,25%) são de origem francesa e R\$ 651 mil (6,89%), de origem norte-americana. Segundo informações da Coface, sua participação acionária na SBCE é de 30%. Assim, a participação estrangeira no mercado de seguro de crédito à exportação, adotando-se qualquer um dos critérios citados acima, é superior a 30%.

Por fim, o IED no setor de transportes terrestres também é pouco expressivo. O investimento direto nesse segmento era de apenas US\$ 208 milhões em 1996, ou seja, 3,6% do total do IED no setor de serviços. Após registrar valores nulos em 1997 e 1998, teve uma pequena recuperação em 1999, mas voltou a cair no ano seguinte. Em 2000, o estoque de IED em transportes terrestres totalizava US\$ 215 milhões, ou 0,33% do total do IED em serviços. Desse total, 49% são originários das Ilhas Cayman, 9,7% das Bermudas, 8,2% dos Estados Unidos, 8,1% da Argentina e 6,5% do Uruguai.⁴

De acordo com a classificação do Gats (*General Agreement on Trade in Services*), entende-se por serviços profissionais aqueles prestados por profissionais especializados e sujeitos a licença. Normalmente, os serviços profissionais estão divididos nas seguintes categorias: serviços legais; serviços de contabilidade e auditoria; serviços de taxação; serviços de arquitetura; serviços de engenharia; serviços de planejamento urbano; serviços médicos e odontológicos; serviços veterinários; serviços prestados por parceiros, enfermeiros e fisioterapeutas; e outros serviços. Podem ser divididos em duas categorias mais gerais, quais sejam, os “aprovados” (aqueles que possuem potencial para usufruir acordos de mútuo reconhecimento de qualificações entre os países da OMC) e os “não-aprovados”. Na primeira cate-

3. Cabe ressaltar, no entanto, que a mudança regulamentar é recente, e é possível, portanto, que ainda ocorram significativas alterações na estrutura do setor de seguro-saúde brasileiro.

4. Apesar dos investimentos externos pouco expressivos nesse setor, observa-se que as empresas desse segmento com participação estrangeira ampliaram consideravelmente sua presença no total de empresas com participação estrangeira no Brasil, considerando-se a análise de alguns indicadores. Em 1995, por exemplo, do total de empregados de companhias com participação estrangeira no Brasil, apenas 0,24% atuava no setor de transportes terrestres. Em 2000, essa cifra saltou para 1,79%.

goria, incluem-se os serviços de arquitetura e engenharia, contabilidade e serviços legais. Entre os serviços “não-aprovados”, encontram-se alguns serviços voltados para atividades como marketing, propaganda e consultoria.

Os serviços profissionais podem, ainda, ser classificados de acordo com sua orientação. Dentro desse critério, eles estão divididos em serviços voltados para negócios (propaganda, pesquisa de mercado, contabilidade e auditoria, serviços legais, serviços de arquitetura e engenharia, processamento de dados e geração de softwares) e serviços voltados para consumo (serviços profissionais nas áreas de saúde e educação, prestados por médicos, enfermeiros e professores, entre outros).

Os serviços prestados às empresas detinham, em 2000, o segundo maior estoque de IED dentro do setor de serviços, atrás apenas de correio e telecomunicações, mas os fluxos de investimento estrangeiro nesse segmento caíram bastante desde 1998.⁵ Com relação às demais categorias nas quais os serviços profissionais se incluem, o IED é inexpressivo, com fluxos nulos desde 1996 até 2000.⁶ A exceção está nas atividades relacionadas a informática. Boa parte do crescimento do fluxo de IED nesse segmento em 2000 deveu-se aos investimentos no segmento da Internet. Destacaram-se o investimento de US\$ 810 milhões da Telecom Itália nas Organizações Globo e a aquisição, por US\$ 415 milhões, da Zip.Net pela PT Multimídia de Portugal.

Outros grupos estrangeiros que aumentaram sua participação nesse setor foram as norte-americanas Microsoft e Diebold e o Grupo Venezuelano Cisneros.⁷ Além disso, como companhias com participação estrangeira que atuam no setor de informática brasileiro, cabe destacar a Proceda (controle acionário detido pela WorldCom, dos EUA), a Progress Software do Brasil (EUA) e a Veritel Teleinformática (EUA).

Dentro do setor de serviços prestados a empresas, duas categorias detêm a maior parte dos investimentos estrangeiros: os serviços de engenharia e as atividades de consultoria e auditoria. No primeiro grupo, dentre as empresas que possuem algum tipo de participação estrangeira, destacam-se: Logos, Earth Tech, Lemes, Krebs, Bechtel, Engeval, Geocon, Hatch e White Water. No segundo, destacam-se as chamadas “5 Grandes” empresas de consultoria e auditoria do mundo: a PriceWaterhouse Coopers (Inglaterra), a Arthur Andersen (EUA), a Ernest & Young (EUA), a KPMG (Alemanha, Holanda e

5. Dados recentes indicam uma ligeira recuperação do IED no setor. Após captar 35% do fluxo total de IED direcionado ao Brasil em 1997, essa cifra caiu para 2,7% em 2000, mas subiu para 3,3% e 4,1% nos dois anos seguintes (Cepal, 2003).

6. Esses segmentos tiveram fluxos de IED positivos em 2001 (dados do Banco Central do Brasil, em US\$ milhões) – pesquisa e desenvolvimento: 0,6; educação: 11,8; saúde: 6,9; serviços pessoais: 1,7.

7. Cepal, (2001).

Inglaterra) e a Deloitte and Touche (EUA). Além das “5 Grandes”, outra empresa estrangeira que se destaca no ramo de auditoria e contabilidade é a BDO Directa, de origem belga.

Outros serviços mais específicos de consultoria também contam com a participação de empresas estrangeiras. Na área de consultoria administrativa, destacam-se a A.T. Kearney (EUA), a Bovis-Lend Lease (Reino Unido) e a Brascan do Brasil (Canadá). O ramo de consultoria comercial conta com a presença da suíça Ascher International Consulting. A Amicorp do Brasil (Antilhas Holandesas), a Control Risks (Reino Unido) e a Kroll Associates (EUA) atuam no segmento de consultoria econômico-financeira, e a Goldfarb Consultants (Canadá), no de consultoria em marketing. O setor de consultoria de negócios conta com a participação da BIB Participações (Holanda). No setor de consultoria em recursos humanos, estão empresas como a Boyden do Brasil (EUA), a Korn/Ferry International (EUA), a Lens e Minarelli (parceria com a Career Partners International, dos EUA), a Michael Page International (EUA) e a Roland Berger Consultoria (Alemanha). Por fim, a Control Union (Holanda) e a Cotecna (Suíça) realizam serviços de inspeção.

3 REGULAÇÃO DE SERVIÇOS SELECIONADOS NO BRASIL, NOS ESTADOS UNIDOS E NO CANADÁ

3.1 Seguro-saúde

3.1.1 Brasil

No Brasil, o arcabouço regulatório do seguro-saúde compõe-se basicamente de três leis: a Lei nº 9.656, de 1998, que estabelece a regulação geral dos planos de assistência à saúde; a Lei nº 9.961, de 2000, que criou a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar); e a Lei nº 10.185, de 2001, que por sua vez estabelece a especialização das operadoras de seguro em planos privados de assistência à saúde. A primeira lei especificamente voltada para a regulação do seguro-saúde foi a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Submetem-se a essa lei não só as empresas que operam planos ou seguros privados de assistência à saúde, como também empresas que mantêm sistemas de assistência à saúde pela modalidade de autogestão. De acordo com ela, dois órgãos ficavam encarregados da regulação do setor de seguro-saúde: o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Foram então criados quatro planos mínimos de atendimento: ambulatorial, hospitalar, obstétrico e odontológico. Além disso, ficou instituído o plano de referência, que inclui os quatro planos mínimos, para a cobertura de todas as doenças relacionadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Outras medidas estabe-

lecionadas referem-se a pontos como: condições para funcionamento das operadoras de planos de saúde, renovação dos planos de saúde, prazo de vigência contratual, exclusão de doenças preexistentes, permanência de desempregados no plano, ressarcimento ao Sistema Único de Saúde (SUS) por parte das operadoras, participação de idosos e portadores de certas deficiências em planos de saúde, reajuste de mensalidades para idosos, condições a cumprir por contratos e regulamentos dos planos e seguros de saúde, informações a fornecer pelas operadoras à Susep e ao Ministério da Saúde e penalidades a aplicar às operadoras infratoras.

Alguns pontos mais polêmicos foram regulamentados posteriormente à Lei nº 9.656. Dentre eles, destaca-se a questão das doenças preexistentes, ou seja, aquela que o consumidor já sabe ser portador quando contrata o seguro. Foi vedada a exclusão de doenças preexistentes e, nesse caso, os planos foram obrigados a oferecer duas opções: a cobertura parcial temporária (carência de dois anos para diversos procedimentos relacionados à doença, como cirurgias) e o agravado (acréscimo na mensalidade do plano ou seguro, mas que garante ao consumidor atendimento imediato e sem restrições).

Com o objetivo de regulamentar a Lei nº 9.656, foi editada a Medida Provisória nº 1.665, em 4 de junho de 1998. Essa MP também trouxe algumas alterações que elevaram os custos dos planos mínimos de atendimento, tais como: proibição da limitação de valor máximo e quantidade dos planos de saúde, e não apenas de prazo; estabelecimento da obrigatoriedade de cobertura de gastos com quaisquer gases medicinais (não apenas o oxigênio); estabelecimento da obrigatoriedade de cobertura de gastos com quaisquer taxas (não apenas de sala de cirurgia); fixação do prazo máximo de vinte e quatro horas para a cobertura dos casos de urgência e emergência; e fixação do reembolso para todos os tipos de plano ou seguro.

Com a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, foi criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). A partir de então, todas as disposições da Lei nº 9.656 passaram a ser de competência da ANS. Isso atendeu aos anseios de certos setores da sociedade civil – em especial do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) –, que condenavam a regulamentação do setor pela Susep e achavam que deveria caber, ao menos em seus aspectos sanitários, ao Ministério da Saúde.

Em 12 de fevereiro de 2001, foi promulgada a Lei nº 10.185, que estabelece a especialização das sociedades seguradoras em planos privados de assistência à saúde. Desse modo, as seguradoras só poderiam operar com seguro-saúde caso já fossem especializadas no ramo, não podendo atuar em outra modalidade de seguro. As seguradoras que já operavam com seguro-saúde teriam até 1º de julho de 2001 para se especializarem no ramo, permanecendo durante aquele período sob a fiscalização da Susep e da ANS.

3.1.2 Estados Unidos

Os Estados Unidos não contam com um forte órgão regulador federal para o setor de seguros como um todo. Essa atividade é controlada por comissários de seguros (*insurance commissioners*), em cada um dos estados. Esses comissários normalmente contam com poderosas entidades regulatórias, com a *National Association of Insurance Commissioners* (Naic) congregando todos eles, embora nem sempre conseguindo estabelecer um consenso a respeito de um certo aspecto regulatório. O governo federal encarrega-se essencialmente da regulação dos planos de saúde financiados por empregadores privados, e os estados regulam principalmente as chamadas *Managed Care Organizations* (MCO).⁸ Outras entidades sujeitas ao arcabouço estadual são as operadoras financiadas por governos estaduais ou locais.

Até recentemente, as operadoras privadas de seguro-saúde eram reguladas quase que unicamente pelos estados. Pelo *McCarran-Ferguson Act*, de 1945, a atividade de seguros estava isenta da regulação federal e seria regulada apenas por eles. Atualmente, no entanto, o governo federal dos Estados Unidos possui um papel muito mais preponderante na regulação dessa atividade. Isso se deveu principalmente à aprovação do *HMO Act*, em 1973, do *Employee Retirement Income Security Act* (Erisa), em 1974, das emendas do Medigap de 1980 e 1990 e do *Health Insurance Portability and Accountability Act* (Hipa), em 1996.

O *HMO Act* não alterou significativamente a posição dos governos federal e estaduais na regulação do seguro-saúde, mas estabeleceu a presença federal na regulação da cobertura de seguros-saúde privados. Esse ato provia fundos federais para o desenvolvimento de novas HMOs. Para ter acesso a esses fundos, a HMO devia ser federalmente qualificada e, para isso, deveria atender a certos quesitos financeiros e organizacionais.

O Erisa de 1974 proibiu os estados de cobrarem taxas dos planos *self-insured*. Essas taxas eram pagas pelas seguradoras como uma porcentagem de seus prêmios oferecidos, e esses custos eram repassados ao consumidor. Com o Erisa, os empregadores podiam evitar pagar essa taxa, o que provocou grande crescimento dos planos *self-insured*. Apesar dessas restrições, muitos estados criaram leis que aumentaram a regulação sobre o seguro-saúde privado. Isso ocorreu da década de 1970 à de 1990, e os estados foram influenciados, em boa parte, pelos atos-modelo desenvolvidos pela Naic. Essas leis normalmente envolviam algum tipo de reforma no mercado segurador e mudanças em algumas formas

8. O sistema de *managed care* consiste essencialmente na associação entre uma seguradora e uma rede de fornecedores da área de saúde (médicos, hospitais, etc.). O objetivo é implementar a concorrência entre os planos de seguro e reduzir custos médicos, por meio da prevenção de doenças, do controle de gastos supérfluos, da negociação de descontos com fornecedores, de pagamentos individuais em vez de por eventos e de pesquisa de tratamentos mais baratos. Há três tipos de MCOs: as *health maintenance organizations* (HMO), as *preferred provider organizations* (PPO) e as *point-of-service* (POS). Para maiores detalhes, ver Andrade e Lisboa (2000).

de taxas de planos de saúde ou exigiam que seguradores privados oferecessem cobertura para algum tipo de benefício ou consumidor. Muitos estados também começaram, por essa época, a estabelecer regulações sobre as HMOs.

Em 1980, o Congresso norte-americano estabeleceu padrões federais mínimos para seguros e renovação dos planos *Medicare Supplemental* (“Medigap”). Em 1990, o Congresso reduziu para dez o número de planos Medigap que poderiam ser oferecidos para beneficiários do *Medicare*. Essas medidas rompiam o *McCarran Act*, uma vez que leis federais estavam afetando fortemente o mercado privado de seguro-saúde. Essas emendas autorizaram o Naic, em 1990, a desenvolver modelos de legislação e regulação que, uma vez aprovados, passariam a fazer parte da legislação federal. Os estados deveriam, a partir daí, desenvolver leis inspiradas nos modelos do Naic dentro de seus territórios. Se o estado não fosse bem-sucedido nessa iniciativa, ou se não a adotasse, o governo federal teria autoridade para regular o mercado segurador dentro desse estado.

Toda a legislação federal desenvolvida até então impunha certos requisitos aos planos de saúde financiados pelos empregadores e influenciavam, indiretamente, o seguro-saúde. O Hipaa, no entanto, criado em 1996, foi a primeira lei federal a incidir diretamente sobre o seguro-saúde. As restrições impostas pelo Hipaa dividiam-se basicamente em quatro tipos: limites ao uso de restrições de condições de preexistência, disponibilidade garantida (seguradoras não podem excluir ou não renovar o contrato de um segurado com base em seu estado de saúde), restrições às operadoras de seguro coletivo (elas devem aceitar fazer a cobertura de qualquer pequeno empregador) e restrições às operadoras de seguros individuais (garante o acesso de qualquer indivíduo a um plano de saúde). O Hipaa aplica-se a todos os seguradores regulados por legislação federal, assim como aos planos de saúde financiados por empregadores.

Apesar da maior regulação federal incidente sobre seguro-saúde, o Congresso norte-americano decretou o fim da Lei *Glass Steagall*, relaxando assim a regulamentação de seguros. A Lei *Glass Steagall* impedia bancos, seguradoras e corretoras de expandirem seus negócios em mercados uns dos outros.⁹

3.1.3 Canadá

O Canadá possui um sistema de assistência à saúde predominantemente financiado com recursos públicos, mas realizado por entidades privadas. O *Canada Health Act* (CHA), da legislação federal, assegura um mínimo de uniformidade à prestação dos serviços de saúde, mas cada província canadense possui sua própria regulação a respeito da assistência à saúde.

9. No entanto, mesmo antes de a lei ser derrubada, quatro estados norte-americanos (Illinois, Rhode Island, Nova York e Havaí) já haviam adotado leis que autorizam bancos a venderem seguros a seus clientes.

Com relação ao seguro-saúde público, existem duas modalidades: um seguro para serviços médicos e outro para serviços hospitalares. Pela Constituição Federal canadense, o sistema de saúde é de total responsabilidade das províncias. Os princípios gerais do CHA para o sistema nacional de saúde são os seguintes:^{10, 11} (i) o seguro-saúde deve ser administrado por uma autoridade pública sem fins lucrativos e sujeita à auditoria; (ii) o plano de saúde deve garantir acesso a todos os serviços médicos e hospitalares clinicamente necessários; (iii) todos os indivíduos residentes na província têm total acesso aos serviços de saúde ali providos; (iv) todos os residentes que se mudam para outra província devem continuar a ter acesso aos serviços providos pela província de origem, por um período máximo de três meses, até poderem desfrutar dos serviços de saúde da nova província; (v) os planos devem prover o acesso razoável aos serviços de saúde sem maiores empecilhos; é proibida a cobrança de tarifas, assim como a discriminação por situação da saúde do indivíduo, renda, etc.

Quanto ao seguro-saúde privado, há cinco tipos de entidades privadas que oferecem seguro-saúde no Canadá: os *life insurers*, que detêm a maior parcela do mercado; os *property and casualty insurers* (P&C); sociedades beneficentes; grupos não-lucrativos, normalmente ligados à *Canadian Association of Blue Cross Plans*; e os próprios empregadores. Os tipos de produtos oferecidos são três: o *health care insurance*, que cobre despesas médicas e hospitalares não cobertas por planos públicos e é o mais utilizado; o *disability income insurance*, que ajuda a recuperar renda perdida devido a problemas de saúde; e o *dental care insurance*, relacionado a cuidados dentários.

A maior parte das províncias proíbe a criação de seguros privados que ofereçam os mesmos serviços providos pelos seguros públicos. Por essa razão, os seguros-saúde privados oferecem apenas serviços suplementares (prescrição de remédios, cuidados odontológico e oftalmológico, ambulância, enfermagem qualificada). Ainda que a incorporação de uma operadora de seguro doméstica possa ser feita sob a legislação provincial ou sob a legislação federal, as seguradoras normalmente optam pela segunda possibilidade, pois isso lhes permite atuar nacionalmente com apenas uma licença.

Não há, no Canadá, nenhuma regulação específica de seguro-saúde. A regulação de seguros no Canadá distingue apenas os *life insurers* e os *P&C insurers*, que são os maiores provedores de produtos relacionados a seguro-saúde. Os governos em nível federal e das províncias dividem a regulação da indústria de seguros. As seguradoras federais, assim como as seguradoras es-

10. O financiamento federal do sistema público de saúde depende do cumprimento desses princípios. Atualmente, cerca de 25% dos gastos com saúde são financiados pelo governo federal.

11. Andrade e Lisboa, 2000.

trangeiras que atuam no Canadá, são reguladas pelo *Insurance Companies Act* (ICA). No caso das companhias federais, o ICA estabelece controles administrativos e de negócios, regimes de governança corporativa e diretrizes acerca da estrutura corporativa. Para empresas federais e estrangeiras, o ICA exige reservas adequadas para dívidas e requisitos de ativo ou capital mínimos. O ICA também estabelece a supervisão por parte do *Superintendent of Financial Institutions*, o regulador das instituições financeiras federais. Cada província possui um arcabouço regulatório semelhante ao federal. As províncias também estabelecem regulação sobre o marketing dos produtos de seguros, licença, conduta dos agentes e questões contratuais.

A regulação das atividades de seguro no Canadá se divide em dois tipos principais: restrições a investimentos e negócios e requisitos de capital e de ativo. Com relação ao primeiro tipo, o ICA limita a autonomia na realização de negócios pelas seguradoras federais e estrangeiras. Define sua atividade principal e impõe restrições a outras atividades que possam vir a realizar (resseguro, parcerias, hipotecas, etc). O ICA também limita os investimentos que essas seguradoras possam realizar, incluindo restrições a empréstimos e aquisição de propriedades e de ações.

Com relação ao segundo tipo de regulação, o requisito de capital mínimo dos *life insurers*, sob a legislação federal, é estabelecido de acordo com o *Minimum Continuing Capital and Surplus Requirement* (MCCSR). O cálculo desse nível mínimo de capital é feito levando-se em conta quatro componentes de risco: inadimplência, mortalidade/morbidez, *interest margin pricing* e risco das taxas de juros. O capital mínimo para os seguradores P&C federais é estabelecido pelo *Minimum Asset Test* (MAT). Esse cálculo leva em conta a estrutura passiva da firma. Por fim, o capital mínimo que deve ser mantido por uma seguradora estrangeira é calculado por uma instituição financeira canadense escolhida pela seguradora e aprovada pela *Superintendent of Financial Institutions*.

3.2 Seguro de crédito à exportação

3.2.1 Brasil

Conforme visto anteriormente, a entidade que oferece seguro de crédito à exportação no Brasil é a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE). A cobertura é de 85% para riscos comerciais e de 90% para riscos políticos e extraordinários. O arcabouço regulatório referente ao seguro de crédito à exportação comporta a Lei nº 6.704, de 1979, que estabelece disposições gerais sobre o seguro de crédito à exportação, e a Lei nº 9.818, de 1999, que criou o Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

A Lei nº 6.704 estabelece as seguintes disposições para a realização do seguro de crédito à exportação no Brasil:

- Só poderá operar com seguro de crédito à exportação empresa especializada nesse ramo, sob a forma de sociedade anônima, sendo proibida sua atuação em qualquer outra atividade econômica. Sua autorização para funcionamento, assim como os casos de incorporação, fusão, encampação, cessão de operações, transferências de controle acionário, alterações de estatutos e abertura de filiais no exterior, dependem da aprovação da Susep (Superintendência de Seguros Privados).
- A cobertura do seguro de crédito à exportação, no caso de risco de fabricação,¹² incidirá sobre as perdas líquidas do segurado, não abrangendo prejuízos decorrentes da não realização dos lucros esperados ou de oscilações do mercado. No caso de risco de crédito, a porcentagem de cobertura incide sobre o valor do financiamento da operação.
- A garantia da União será concedida por intermédio do IRB – Brasil Resseguros S.A. A participação da União nas perdas líquidas definitivas estará limitada a no máximo: (i) 90%, no caso de seguro contra risco comercial; (ii) 95%, no caso de seguro contra risco político e extraordinário; e (iii) 95%, no caso de seguro contra risco comercial em operações financiadas que contem com garantia bancária. Essas garantias da União só serão oferecidas para operações com prazo superior a dois anos, a contar da data de embarque.
- Nas operações de seguro de crédito à exportação, não serão devidas comissões de corretagem.
- O presidente da República poderá autorizar a subscrição de ações, por entidades da administração indireta da União, no capital de empresa que atue no ramo de seguro de crédito à exportação. Mas essa participação acionária, em seu conjunto, não poderá ultrapassar 49% do respectivo capital social.

A Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, criou o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), com o objetivo de dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação. Os recursos do FGE poderão ser usados para cobertura de garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação contra risco político e extraordinário, pelo prazo total da operação, e contra risco comercial, desde que o prazo da operação seja superior a dois anos. Concomitantemente ao FGE, foi criado o

12. É o risco de o produto a ser exportado não ser fabricado adequadamente ou sequer chegar a ser produzido.

Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGGE), para regular as atividades de prestação de garantias pela União.¹³

3.2.2 Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a organização representativa que opera com seguro de crédito à exportação é o *Export-Import Bank of the United States* (Eximbank). Entre suas funções, estão as de oferecer garantia, seguro, resseguro e cosseguro contra riscos de crédito e políticos de perdas com exportações. Trabalhando junto ao Eximbank na concessão de financiamento de longo prazo às exportações, existe a *Private Export Funding Corporation* (PEFCO), um consórcio formado por 54 bancos comerciais privados, 7 corporações industriais e um banco de investimento. Por fim, a *Foreign Credit Insurance Association* (FCIA), um consórcio de seguradoras privadas, fornece cobertura para riscos político e comercial para financiamentos de curto e médio prazos.¹⁴

As restrições que se colocam às operações de seguro de crédito à exportação realizadas pelo Eximbank remetem aos seguintes itens: origem da transação, porcentagem de cobertura, restrições a seguro de crédito à exportação que favoreça determinados países, restrições a seguro de crédito à exportação que favoreça certos produtos, e favorecimentos especiais a determinados itens.

Como regra geral, ao menos 50% do valor da transação deve ser de origem norte-americana para que seja coberta. Porém, diferentes medidas se aplicam, dependendo da duração do contrato. Por exemplo, contratos de curto prazo nos quais a participação estrangeira seja superior a 50% podem ser cobertos, ao passo que, no caso de contratos de médio prazo, a participação norte-americana deve ser pelo menos de 50%. Se a participação estrangeira estiver entre 15% e 50%, será cobrada uma taxa extra para que o contrato seja coberto. As porcentagens de cobertura variam de 90% a 100%, no caso de riscos comerciais, e de 95% a 100%, para riscos políticos específicos. No entanto, determinados produtos gozam de condições especiais. Algumas vendas de commodities agrícolas podem ser cobertas em 98% para riscos comerciais e em 100% para riscos políticos. Esses produtos incluem grãos, milho, sementes de girassol, arroz e algodão.

O Eximbank não oferece garantia, seguro e crédito para exportações que se dirijam a países “marxistas-leninistas”, ou que tenham se engajado em conflitos armados com os Estados Unidos. Exceto em alguns casos, o Eximbank

13. Em fevereiro de 2002, uma reunião da Câmara de Comércio Exterior (Camex) aprovou alterações nos critérios de administração da carteira do FGE. Dessa forma, os recursos oferecidos pelo Fundo saltaram de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 2,2 bilhões. Pelos critérios antigos, a FGE fixava um limite em dólares para exposição em cada país. Quando o total do seguro de crédito à exportação atingia esse limite, as operações eram bloqueadas. Agora, em vez de observar um limite estático, a FGE vai considerar o fluxo. Dessa forma, à medida que as exportações brasileiras forem sendo pagas, abre-se espaço para novas operações. O FGE também levará em conta o histórico das transações comerciais de cada país, ou seja, se ele é tradicionalmente um bom pagador ou não. Dependendo do perfil, a exposição poderá ser ampliada.

14. Alem, 2000.

não oferece seguro ou garantia para exportação de tecnologia, combustível, equipamentos, materiais ou quaisquer bens ou serviços que possam ser usados na construção, operação ou manutenção de reatores nucleares e atividades afins. O oferecimento de garantia e de crédito para exportação de armamentos também é restringido pelo Eximbank. Não mais do que 5% dos recursos disponíveis para garantias e seguro do Eximbank, em um determinado ano fiscal, podem ser usados para esse fim.

Por fim, alguns produtos gozam de condições especiais quanto ao oferecimento de crédito, garantia e seguro para exportação pelo Eximbank: produtos oriundos de pequenas empresas e produtos de alta tecnologia exportados para economias em transição (notadamente os países da Europa Oriental). Pelo menos 10% dos recursos do Eximbank em cada ano fiscal devem ser utilizados para dar respaldo às exportações das pequenas empresas. O Eximbank também desenvolveu um programa especial para a exportação de itens de alta tecnologia para as economias em transição.

3.2.3 Canadá

No Canadá, a organização que opera com seguro de crédito à exportação é a *Export Development Corporation* (EDC), que oferece dois tipos de seguro: o *Accounts Receivable Insurance* (ARI) e o *Political Risk Insurance* (PRI). Há ainda uma forma expandida do PRI, o *Political Risk Insurance of Loans*. Apenas o ARI, porém, constitui-se em um tipo de seguro de crédito à exportação.

As restrições impostas a essa modalidade de seguro de crédito à exportação referem-se basicamente ao conteúdo do contrato e à porcentagem da cobertura. O ARI oferece cobertura superior a 90% do valor do contrato para perdas resultantes de uma série de riscos políticos e comerciais. Ao menos 50% do conteúdo da transação deve ser de origem canadense para que seja aceita. Qualquer companhia, de qualquer tamanho e atuando em qualquer setor da economia canadense, pode solicitar a cobertura. As taxas que a empresa pagará para usufruir do ARI dependerão de fatores como tipo de cobertura selecionado, termos de pagamento, tipo de bens que serão exportados, países envolvidos e risco de crédito do comprador.

3.3 Transportes terrestres

3.3.1 Brasil

Um marco na regulação dos transportes terrestres no Brasil foi a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que ficou encarregada da implementação das políticas elaboradas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) e pelo Ministério dos Transportes re-

ferentes a transportes terrestres. Em relação ao transporte ferroviário, sua esfera de atuação inclui a movimentação de cargas e passageiros por vias terrestres e a exploração e o arrendamento dos ativos e da infra-estrutura do modal. Quanto ao transporte rodoviário, cuida da movimentação interestadual e internacional de passageiros e de cargas perigosas e da exploração da infra-estrutura do transporte rodoviário federal e do transporte rodoviário de cargas. Suas atribuições incluem o controle dos reajustes tarifários, a habilitação dos operadores multimodais e dos transportadores internacionais de cargas, a fiscalização dos concessionários e a realização de estudos diversos sobre o setor.

Existe uma discriminação relativamente elevada ao capital estrangeiro no setor de transportes terrestres brasileiro. No que se refere ao transporte rodoviário de cargas, a firma que atuar nesse setor deve possuir ao menos 80% do capital social pertencente a brasileiros, e, no caso de haver sócio estrangeiro, a firma deve organizar-se sob a forma de sociedade anônima, sendo seu capital social representado por ações nominativas (Lei nº 6.813, de 1980). No caso de transporte em container, seja ele rodoviário ou ferroviário, a proporção de capital nacional deve ser de ao menos dois terços (Lei nº 6.288, de 1975). No setor de transporte ferroviário, firmas estrangeiras podem se estabelecer na forma de sociedade anônima. No entanto, nenhuma empresa, seja ela doméstica ou estrangeira, pode adquirir mais de 20% do capital de uma empresa já operante.¹⁵

Há regulações que afetam as tarifas cobradas pelas empresas de transporte terrestre. Todo aumento de salário pode resultar em uma proporcional elevação das tarifas das empresas de transporte ferroviário (Lei nº 3.115, de 1957). As tarifas de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros também são reguladas pelo Ministério dos Transportes, que fixa as taxas máximas a serem cobradas (Decreto nº 2.521, de 1998). A exploração do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros cabe à União, diretamente ou por meio de concessões a terceiros (Decreto nº 2.521, de 1998). A concessão para exploração de linhas ferroviárias também é feita pela União (Decreto nº 1.832, de 1996).¹⁶

O transporte de cargas perigosas também é objeto de forte regulação. No caso do transporte de cargas perigosas por trens, a regulação é feita pelo

15. Cabe ressaltar que essas leis de discriminação ao capital estrangeiro, apesar de não terem sido formalmente revogadas, não possuem receptividade na Constituição. Além de estabelecerem uma reserva de mercado não prevista na Constituição de 1988, ambas contrariam a Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, que proíbe discriminação contra empresas estrangeiras.

16. Além de depender de concessão por parte da União, empresas privadas por vezes são prejudicadas por privilégios concedidos a empresas públicas de transporte. Por exemplo, no setor de transporte de encomendas expressas, a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) desfruta de vantagens como monopólio no transporte de pequenas encomendas, isenção tributária, menor fiscalização por parte da Receita Federal e desobrigação de respeitar sistemas de rodízio de veículos. Isso tem sido apontado como a principal razão do fechamento da Total Express, em fevereiro de 2002.

Regulamento do Transporte Ferroviário de Transportes Perigosos (Decreto nº 98.973, de 1990) e, no caso rodoviário, pelo Regulamento para o Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos (Decreto nº 96.044, de 1988).

Há normativos que incidem especificamente sobre um setor ou outro (ferroviário ou rodoviário) de transportes terrestres. Com relação ao primeiro, destaca-se a redução de 80% nos impostos de importação para produtos e equipamentos por ele utilizados (Lei nº 7.810, de 1989), bem como a permissão para erradicação de trechos ferroviários antieconômicos, que pode ser feita desde que autorizada pelo Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.832, de 1996). Em nível da legislação específica referente ao setor rodoviário, cabe ressaltar a Lei nº 17.902, de 1996, que extinguiu o Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Bens, eliminando a necessidade de registro ou cadastro no setor, e as normas relativas a pesos e dimensões dos veículos.

3.3.2 Estados Unidos

A partir dos anos 1980, os Estados Unidos iniciaram um processo de desregulamentação do setor de transportes terrestres. Tanto o transporte rodoviário, por meio do *Motor Carrier Act* (MCA), quanto o transporte ferroviário, por meio do *Staggers Act*, tiveram a maior parte de sua regulação pertinente eliminada. Em 1980, o MCA eliminou as principais restrições impostas pela *Interstate Commerce Commission* (ICC), que até então regulava fortemente o setor de transportes rodoviários. As principais medidas do MCA foram: redução das barreiras à entrada no setor, eliminação das restrições à realização de contratos, permissão para que transportadores não regulados de produtos agrícolas transportassem commodities, permissão para os transportadores reduzirem suas taxas a 10% ao ano sem interferência regulatória e redução (em alguns casos, eliminação) da imunidade antitruste, que permitia aos carregadores discutirem e votarem a respeito de suas tarifas cobradas.

É interessante notar que a desregulamentação federal do setor, com o MCA, precedeu a de caráter estadual. De acordo com um estudo da OECD,¹⁷ os Estados Unidos são um dos países onde o transporte rodoviário é menos regulado dentre os membros da OECD, atrás apenas da Coreia do Sul, da Nova Zelândia e do Reino Unido. Mas, vale realçar, as restrições restantes se referem principalmente a discriminação contra firmas estrangeiras, limitação ao número máximo de horas diárias de trabalho e requisitos de licença. A legislação federal norte-americana estabelece limites aos pesos e dimensões dos veículos rodoviários, embora os estados possam adotar limites superiores aos federais.

17. OECD, 2000.

A desregulamentação das ferrovias nos Estados Unidos deu-se com o *Staggers Act*, também de 1980. Suas principais medidas foram: relaxamento dos controles sobre as tarifas ferroviárias, permissão às ferrovias de contratarem firmas individuais para o desenvolvimento de serviços específicos, permissão às ferrovias de realizarem contratos de longo prazo, permissão às ferrovias de realizarem fusões e permissão às ferrovias para abandonarem linhas não lucrativas com mais facilidade.

As ferrovias nos Estados Unidos não estão completamente desreguladas. A ICC regula as tarifas máximas que podem ser cobradas pelas ferrovias, além de possuir outros poderes. No entanto, em 1990, mais de 75% do tráfego ferroviário não era objeto de regulação, porque suas tarifas estavam abaixo do limite máximo ou porque eram casos isentos de regulação pela ICC. Esses segmentos livres de regulação incluem transportadores de produtos agrícolas perecíveis, de equipamentos e de madeira.

3.3.3 Canadá

Da mesma forma como nos Estados Unidos, o setor de transportes terrestres no Canadá passou por um processo de desregulamentação. E, no caso canadense, esse processo foi mais recente e, em boa parte, ligado ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) com os Estados Unidos e o México. Outra semelhança com o caso norte-americano é que a desregulamentação federal precedeu a estadual. Como a entrada no mercado canadense de transportes terrestres era ainda muito regulamentada, após a desregulamentação nos Estados Unidos, empresas norte-americanas tinham dificuldade em obter permissão para atuar em território canadense. Por outro lado, empresas canadenses obtinham facilmente a licença federal norte-americana. Essa foi a razão para o surgimento de alguns conflitos entre esses países, e, a partir de meados dos anos 1980, o governo canadense adotou algumas iniciativas de caráter desregulador no setor de transportes terrestres.

Em fevereiro de 1985, os governos federal e provinciais assinaram um memorando de entendimento no qual concordavam em inverter o ônus da prova no caso da entrada de novas empresas no mercado e em estudar os efeitos econômicos da total eliminação das tarifas. Ao mesmo tempo, províncias que ainda regulavam tarifas extraprovinciais concordaram em eliminar tais controles. Ainda em 1985, o governo federal editou o estudo *Freedom on Move*, que sugeria a eliminação dos controles econômicos no setor de transportes terrestres. Em 1987, foi editado o *Motor Vehicle Transport Act*. Essa lei reduziu as exigências econômicas para ingresso no setor de transportes a partir de janeiro de 1988, mas criou exigências de idoneidade baseadas na segurança do desempenho do transportador. Em 1992, as exigências econômicas desapareceram, restando apenas a comprovação de idoneidade.

Em 1989, foi editado o *US-Canadian Free Trade Agreement*, que reduziu barreiras comerciais e restrições entre os dois países e contribuiu para facilitar a entrada de novas empresas de transportes terrestres. Em 1992, por sua vez, foi assinado entre Estados Unidos e Canadá o Acordo de *Brock-Gorlieb* e foi criado, em novembro, o *Canada-USA Motor Carrier Consultative Mechanism*, mecanismo que durou até 1995. Os efeitos desses documentos variaram de província para província, mas o resultado geral foi a atenuação da regulação do setor.

Em 1994, o Nafta desencadeou um processo de eliminação das barreiras à livre movimentação internacional de cargas e passageiros entre os três países. A partir daí, buscou-se também uniformizar os padrões técnicos e de segurança (padrões técnicos, especificações, emissão de gases e dimensões de veículos automotores, padrões técnicos e segurança nas ferrovias, e transporte de cargas perigosas). No caso das ferrovias, os padrões de segurança passaram a ser objeto do *Railway Safety Act (RSA)* de 1989. De maneira geral, o governo federal regula o transporte entre as províncias e o internacional. Os governos provinciais cuidam do transporte local, da segurança nas rodovias, do policiamento e do licenciamento dos veículos comerciais e dos motoristas.

Segundo a OECD,¹⁸ as restrições existentes com respeito ao transporte rodoviário referem-se principalmente a requisito e cobertura da licença (as empresas canadenses de transporte rodoviário precisam obter uma licença para poderem atuar, licença esta válida apenas para parte do território), discriminação contra firmas estrangeiras e limitação do número máximo de horas diárias de trabalho. Tal como nos Estados Unidos, o governo federal estabelece limites para pesos e dimensões dos veículos, mas as províncias podem adotar valores superiores.

3.4 Serviços profissionais

3.4.1 Brasil

3.4.1.1 Serviços de engenharia

Com relação às principais atividades realizadas por prestadores de serviços de engenharia no país, a Lei nº 5.194, de 1966, enumera as seguintes: (i) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades diversas; (ii) planejamento e projetos diversos; (iii) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; (iv) ensino, pesquisa, experimentação e ensaio; (v) fiscalização de obras e serviços técnicos; (vi) direção de obras e serviços técnicos; (vii) execução de obras e serviços técnicos; e (viii) produção técnica especializada.

18. OECD, 2000.

Ainda segundo aquela Lei, as atribuições de *(i)* a *(vi)* podem ser realizadas apenas por pessoas físicas. Entidades jurídicas só poderão realizá-las com a participação efetiva e autoria declarada de um profissional legalmente habilitado e registrado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea). Por fim, as atribuições *(vii)* e *(viii)* poderão ser realizadas indistintamente por pessoas físicas ou jurídicas. As demais atividades passíveis de ser realizadas por engenheiros, não citadas nessa Lei, podem ser desenvolvidas por quaisquer engenheiros. A Lei nº 7.410, de 1985, por sua vez, estabelece que a profissão de engenheiro de segurança do trabalho só poderá ser exercida por engenheiro portador do certificado de conclusão de curso de especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho, em nível de pós-graduação.

Para obter a qualificação profissional, o engenheiro deve ser graduado em algum curso de Engenharia, o que implica ao menos quatro anos de estudos universitários (Lei nº 5.194). No entanto, não se exige que possua experiência profissional prévia. Para exercer legalmente as atividades a eles reservadas, os engenheiros devem ser filiados ao Crea correspondente à sua região (Lei nº 5.194).

Não é feita nenhuma restrição mais explícita às taxas cobradas pelos profissionais de engenharia, mas se estabelece que a disputa por projetos não pode desencadear uma concorrência de preço, devendo, quando for o caso, haver a realização de um concurso (Lei nº 5.194). Nenhuma restrição é imposta à realização de propaganda, a menos que o profissional de engenharia não esteja devidamente registrado (Decreto nº 23.569, de 1933).

A Lei nº 4.950-A, de 1966, dispõe sobre a remuneração dos profissionais de engenharia. Essa Lei estabelece um salário base mínimo de seis salários mínimos, para profissionais que se formaram em cursos de pelo menos quatro anos de duração, e de cinco salários mínimos para os demais profissionais. Caso o profissional trabalhe mais de seis horas diárias, as horas excedentes serão pagas com 25% de acréscimo.

Profissionais estrangeiros podem ser registrados temporariamente, a critério dos Crea's, desde que haja escassez de profissionais brasileiros em uma determinada especialidade e interesse nacional na contratação de estrangeiros. Empresas que fizerem contratação de profissionais estrangeiros deverão manter junto a eles um profissional brasileiro do ramo profissional respectivo (Lei nº 5.194). Exige-se também que engenheiros estrangeiros residam previamente no País.

Não se aplica nenhuma restrição específica à entrada de empresas estrangeiras prestadoras de serviços de engenharia. No entanto, a elas se aplicam as mesmas restrições impostas às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de engenharia, inclusive no que se refere à contratação de profissionais estrangeiros, já citadas anteriormente.

3.4.1.2 Serviços legais

Com relação às atividades realizadas por prestadores de serviços legais, várias delas são reservadas legalmente para advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB): diretoria jurídica de uma empresa, assessoramento jurídico nas transações imobiliárias e na redação de contratos e estatutos de sociedades civis e comerciais, elaboração de defesas, escritas ou orais, perante quaisquer tribunais e repartições, e elaboração de memoriais do âmbito da Lei do Condomínio, no que concerne, estritamente, à sua fundamentação jurídica. A prestação de qualquer tipo de assistência jurídica, sistemática a terceiros, nela incluída a cobrança judicial ou extrajudicial, é atividade privativa de sociedade constituída apenas de inscritos, registrada na Ordem dos Advogados, de acordo com a Lei nº 4.215, de 1963 (Provimentos nº 66, de 1988, e nº 69, de 1989).

Para obter a qualificação profissional, o advogado deve ser graduado em algum curso de Direito, o que implica ao menos quatro anos de estudos universitários. No entanto, não se exige que possua experiência profissional prévia. Para exercer legalmente as atividades a eles reservadas, os advogados devem ser filiados à OAB (Provimentos nº 66, de 1988, e nº 69, de 1989). Para tanto, têm de passar por um exame de qualificação.

Com relação às formas de estabelecimento, estipula-se que as firmas de advocacia não podem assumir a forma de sociedade por cotas de responsabilidade limitada, nem de sociedades em comandita ou por ações. Estabelece-se também que associações entre sociedades de advogados não podem conduzir a que estas se tornem sócias (Provimento nº 92, de 2000). O Provimento nº 94, de 2000, restringe a realização de propaganda por prestadores de serviços legais. É permitida a realização de propaganda por parte dos prestadores de serviços legais, desde que expresse “dados verdadeiros e objetivos”.

Alguns comportamentos e meios de publicidade não são permitidos, de modo a evitar a realização de propaganda enganosa. É proibido, na publicidade de um advogado, menção a clientes ou a assuntos profissionais e a demandas sob seu patrocínio; referência, direta ou indireta, a qualquer cargo, função pública ou relação de emprego e patrocínio que tenha exercido; emprego de orações ou expressões persuasivas, de auto-engrandecimento ou de comparação; divulgação de valores dos serviços, sua gratuidade ou forma de pagamento; oferta de serviços em relação a casos concretos e qualquer convocação para postulação de interesses nas vias judiciais ou administrativas; veiculação do exercício da advocacia em conjunto com outra atividade; informações sobre as dimensões, qualidades ou estrutura do escritório; informações errôneas ou enganosas; promessa de resultados ou indução do resultado com dispensa de pagamento de honorários; menção a título acadêmico não reconhecido; emprego de fotografias e ilustra-

ções, marcas ou símbolos incompatíveis com a sobriedade da advocacia; utilização de meios promocionais típicos de atividade mercantil.

Advogados estrangeiros que queiram atuar no País poderão trabalhar apenas como consultores em direito estrangeiro, correspondente ao seu país de origem, sendo-lhes vedados o exercício do procuratório judicial e a consultoria e assessoria em direito brasileiro. Além disso, precisam de autorização da OAB e portar visto de residência no Brasil (Provimento nº 91, de 2000).

Da mesma forma, as firmas estrangeiras de advocacia poderão atuar somente na área de consultoria em direito estrangeiro, correspondente a seu país de origem. Os advogados estrangeiros que façam parte da firma devem estar autorizados pela OAB, e exige-se que a firma tenha sede no País (Provimento nº 91, de 2000).

3.4.1.3 Serviços contábeis

Com os escândalos financeiros nos Estados Unidos e a aprovação do *Sarbanes-Oxley Act*¹⁹ em julho de 2002, a prestação de serviços contábeis a instituições financeiras tornou-se mais rigidamente regulamentada no Brasil. Com a Resolução nº 3.081 do Banco Central, de maio de 2003, todas as instituições financeiras com patrimônio de referência superior a R\$ 200 milhões deverão possuir um comitê de auditoria que poderá, entre outras coisas, recomendar a contratação ou substituição da firma prestadora de serviços de auditoria. Várias situações que possam afetar a independência do auditor (participação acionária na empresa auditada, operações ativas ou passivas junto à firma auditada, pagamento de honorários ou reembolso de despesas superiores a 25% do rendimento anual do auditor, etc.) passam a ser proibidas. Por fim, outro impacto importante da resolução sobre as firmas prestadoras de serviços contábeis a instituições financeiras é a imposição de que a empresa deve substituir o auditor após a emissão de pareceres relativos a cinco exercícios sociais e que ele só poderá ser recontratado após três anos.

Com relação às principais atividades desenvolvidas por prestadores de serviços contábeis, algumas delas estão reservadas legalmente para contadores diplomados: perícias judiciais ou extrajudiciais, revisão de balanços e de contas em geral, verificação de haveres, revisão permanente ou periódica de escritas, regulações judiciais ou extrajudiciais de avarias grossas ou comuns e assistências aos Conselhos Fiscais das sociedades anônimas. Outras atividades (organização e execução de serviços de contabilidade em geral e escrituração dos livros de contabilidade obrigatórios) são compartilhadas com profissionais de outras áreas (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

19. Na seção que analisa a regulação de serviços contábeis nos Estados Unidos, o *Sarbanes-Oxley Act* é tratado com mais detalhes.

Para obter a qualificação profissional, o contador deve ser graduado em algum curso de Contabilidade, o que implica, no País, ao menos quatro anos de estudos universitários (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946). Não se exige que possua experiência profissional prévia. Para exercer legalmente as atividades a eles reservadas, os contadores devem ser filiados ao Conselho Regional de Contabilidade (CRC) correspondente à sua região (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

Nenhuma restrição é feita à realização de propaganda por parte do prestador de serviços contábeis, a não ser que ele não esteja devidamente registrado (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946). Além disso, nenhuma restrição é feita com relação a profissionais ou firmas estrangeiras prestadores de serviços contábeis que atuem no País, a não ser a exigência de residência prévia.

3.4.2 Estados Unidos

3.4.2.1 Serviços de engenharia

Normalmente, as atividades prestadas principalmente por engenheiros são reguladas e reservadas apenas para um tipo específico de profissional dentro da atividade. A única notória exceção está nos estudos de viabilidade, que é uma atividade regulada e exercida por profissionais de diferentes áreas que não necessariamente a engenharia.

Para obter a qualificação nacional, um engenheiro deve ter ao menos quatro anos de estudos universitários e quatro anos de experiência profissional. É necessária, também, a realização de um exame de qualificação profissional. Não existe a obrigatoriedade de que o engenheiro torne-se membro de uma organização ou associação profissional. Apenas alguns tipos de incorporações entre firmas de engenharia são permitidos no país. Por outro lado, nenhum tipo de restrição é imposto às taxas cobradas pelos serviços oferecidos por profissionais de engenharia e à propaganda realizada por eles. Em 1978, a *National Society of Professional Engineers* teve sua tentativa de estabelecer preços mínimos aos serviços prestados por seus membros, alegando que baixos preços induzem os profissionais a prestarem serviços de pior qualidade, frustrada pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Para engenheiros estrangeiros que queiram atuar no país, nenhum requerimento explícito com relação à nacionalidade ou à residência prévia é imposto. No entanto, devem obter uma licença para realizar suas atividades em território americano. As restrições aparecem no tocante a empresas. Com relação a firmas estrangeiras prestadoras de serviços de engenharia, há restrições relativas ao seu investimento no país, e, caso venham a se instalar, deverão empregar um número mínimo de norte-americanos.

3.4.2.2 Serviços legais

A regulação dos serviços legais no país é realizada em nível estadual. As entidades responsáveis por isso são as *Bar Associations* de cada estado norte-americano. As principais atividades que competem a prestadores de serviços legais normalmente são reguladas e realizadas por diferentes profissionais da área de advocacia. Representação perante cortes, conselhos referentes a assuntos regulamentados por lei e lei de patentes são atividades que se encaixam nessa situação. No entanto, representação perante agências administrativas é uma atividade regulada e realizada por profissionais diversos que não exatamente advogados.

Para obter qualificação nacional, os advogados devem submeter-se a no mínimo sete anos de estudos e passar por um exame de qualificação. No entanto, não precisam possuir experiência prática para isso. Os profissionais ligados a serviços legais (advogados, advogados de patentes, consultores) não são obrigados a ser membros de alguma organização ou associação profissional, no caso, a *Bar Association*, correspondente a seu estado.

Apenas alguns tipos de incorporação entre firmas de advocacia são permitidos. No entanto, nenhuma restrição é imposta às taxas cobradas pelos prestadores de serviços legais, nem à realização de propaganda por eles. Normalmente, a *Bar Association* de um determinado estado consegue alterar a aplicação do *Sherman Act*, a lei federal norte-americana que inibe práticas anticompetitivas. Foi o caso do *State Bar of Arizona*, que em 1977 garantiu a seus associados o direito de realizarem propaganda conforme vinham fazendo. No entanto, há situações nas quais a Suprema Corte norte-americana não identifica soberania na ação do estado e, portanto, não torna sua *State Bar* imune ao *Sherman Act*. Isso aconteceu com o *Virginia State Bar* em 1975, quando tentou estabelecer preços mínimos aos serviços prestados por seus associados.

Aos profissionais estrangeiros ligados a serviços legais que queiram atuar no país, há restrições em termos de exigência de residência prévia, e eles devem passar por uma requalificação. As firmas estrangeiras de serviços legais que queiram atuar em território americano sofrem restrições no que diz respeito à exigência de presença local. Com relação aos demais tópicos (investimentos, número mínimo de profissionais locais, contratação de profissionais locais e parcerias, associações e *joint-ventures* com firmas americanas), não há restrições na legislação de cunho geral.

3.4.2.3 Serviços contábeis

Em julho de 2002, foi aprovado o *Sarbanes-Oxley Act* (SOA), um importante marco na regulação dos serviços contábeis. A criação dessa lei foi motivada principalmente pela seqüência de escândalos financeiros envolvendo grandes

empresas norte-americanas como a Enron e a Worldcom. Os objetivos centrais dessa nova lei são garantir a independência da auditoria das contas da empresa e aumentar a transparência da situação financeira das empresas e das técnicas de auditoria utilizadas.

Uma das principais inovações trazidas pelo SOA é a criação do *Public Company Accounting Oversight Board* (PCAOB), um organismo de supervisão das empresas de auditoria contábilística e financeira. Essas empresas deverão se registrar no PCAOB e estarão sujeitas aos seus poderes de regulação e supervisão. Outro importante impacto do SOA sobre as firmas de serviços contábeis é a obrigatoriedade da existência, em todas as empresas, de um comitê de auditoria, que irá supervisionar a firma de contabilidade contratada pela empresa. As demais mudanças impostas pelo SOA que influenciam a prestação de serviços contábeis incluem a proibição da sobreposição de serviços de consultoria e assessoria aos de auditoria e a obrigatoriedade da rotação periódica dos auditores de cada empresa.

As várias modalidades de auditoria (estatutária, do setor público e de fusões) são reguladas por e reservadas apenas a contadores. A análise de insolvência é uma atividade regulada e realizada por profissionais diversos que não necessariamente contadores. Para obter qualificação nacional, os contadores devem atender aos seguintes requisitos: no mínimo quatro anos de estudos universitários, ao menos de dois a três anos de experiência profissional e aprovação em exame profissional de qualificação.

Contadores, auditores e consultores de impostos não são obrigados a se filiar a organização ou associação profissional. A maioria dos membros das organizações estaduais também se filia à organização nacional. As organizações estaduais não atuam no estabelecimento de padrões regulatórios, sendo isso realizado em nível nacional. Apenas alguns tipos de incorporações entre firmas de serviços contábeis são permitidos no país. Com relação aos demais tópicos (associações intraprofissionais, taxas e propaganda), nenhuma restrição é imposta. Por vezes, é necessária a ação federal para garantir que os estados, responsáveis pela regulação do setor, inibam a livre concorrência. Como exemplo, pode ser citado o caso do *Texas State Board of Public Accountancy*, que, em 1978, tentou estabelecer uma lei que baniria ações competitivas por parte dos contadores públicos desse estado, o que foi proibido pela *District Court* e pela *Court of Appeals*.

Contudo, aos profissionais de serviços contábeis estrangeiros atuantes no país são aplicadas restrições quanto à exigência de residência prévia e quanto à obtenção de licença para atuar no país. Por seu turno, as firmas estrangeiras de serviços contábeis atuantes no país sofrem restrições no que diz respeito a investimentos, número mínimo de profissionais locais e, em menor grau, exigência de presença local.

3.4.3 Canadá

3.4.3.1 Serviços de engenharia

As atividades realizadas principalmente por engenheiros no país quase sempre são reguladas e restritas apenas a algum tipo específico de profissional dentro do ramo da engenharia. A exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, a realização de estudos de viabilidade pode ser regulada e realizada por profissionais de outras áreas que não necessariamente a engenharia.

A qualificação nacional só é conferida a um engenheiro que tenha passado por no mínimo quatro anos de estudos universitários e que tenha ao menos quatro anos de experiência profissional. Ele deve passar também por um exame de qualificação profissional. O engenheiro, no país, deve fazer parte obrigatoriamente de alguma organização ou associação profissional. Além disso, não há nenhum tipo de restrição à realização de incorporações de firmas de engenharia, às taxas cobradas pelos serviços realizados por engenheiros e à realização de propaganda por eles.

Para engenheiros estrangeiros que queiram atuar no país, nenhuma restrição é imposta à nacionalidade. Há, no entanto, algum grau de regulação que incide sobre as exigências de residência prévia no país, e eles devem obter uma licença para atuar em território canadense. Uma regulação mais restrita se aplica aos investimentos de firmas estrangeiras de engenharia, e há um número mínimo de profissionais canadenses que essas firmas devem contratar para atuar no território local. Restrições não são estabelecidas para a realização de parcerias, associações e *joint-ventures* com empresas de engenharia canadenses.

3.4.3.2 Serviços legais

A maioria das principais atividades relacionadas a serviços legais (representação perante corte, conselhos em assuntos regidos por lei, transferência de bens e leis de patente) é regulada e realizada por diferentes profissionais dentro da área de advocacia. Já a representação perante agências administrativas é regulada e realizada por profissionais não necessariamente da área de advocacia.

Para obter qualificação nacional, o advogado deve atender aos seguintes requisitos: de quatro a sete anos de estudos universitários, de meio a um ano de experiência profissional e aprovação em um exame profissional. A maioria dos profissionais ligados a serviços legais (advogados, juízes, consultores legais) deve fazer parte, obrigatoriamente, de alguma associação ou organização profissional. Ademais, é proibida a incorporação entre firmas prestadoras de serviços legais.

Profissionais estrangeiros prestadores de serviços legais sofrem restrições no que diz respeito à exigência de residência prévia e de requalificação. As firmas estrangeiras prestadoras de serviços legais no país, por sua vez,

sofrem restrições com relação a vários tópicos: investimentos, número mínimo de profissionais locais, associações, parcerias e *joint-ventures* com firmas canadenses e, em menor grau, exigência de presença local.

3.4.3.3 Serviços contábeis

Quase todas as atividades relacionais a serviços contábeis (auditoria prevista em estatutos, auditoria do setor público, auditoria de fusões e análise de insolvência) são reguladas e realizadas por profissionais de outras áreas que não necessariamente a contabilidade. A atividade de contabilidade, como nos Estados Unidos, não é regulada. Para obter qualificação nacional, prestadores de serviços profissionais devem atender aos seguintes requisitos: no mínimo quatro anos de estudos universitários, de dois a dois e meio anos de experiência profissional e aprovação em exame profissional.

Os contadores devem fazer parte, obrigatoriamente, de alguma organização ou associação profissional. Como nos Estados Unidos, a maior parte dos membros das organizações provinciais participa também da organização federal, e o estabelecimento de padrões regulatórios é realizado apenas em nível federal. No caso de certas atividades prestadas por profissionais de serviços contábeis, a incorporação é proibida. Aos profissionais dessa área também são impostas restrições referentes a práticas multidisciplinares.

Profissionais estrangeiros de serviços contábeis sofrem restrição com relação à exigência de residência prévia e precisam de licença para atuar no país. Da mesma forma, firmas estrangeiras de serviços contábeis sofrem restrições no que diz respeito a investimentos e, em menor grau, à exigência de presença local e número mínimo de profissionais locais.

4 REGULAÇÃO E VANTAGENS ESPECÍFICAS A FIRMAS EM SERVIÇOS SELECIONADOS

Em que medida as diferenças regulatórias descritas sumariamente acima, uma vez suavizadas em alguns de seus aspectos no contexto das negociações da Alca, poderão afetar a competitividade das firmas brasileiras, norte-americanas e canadenses nos segmentos aqui abordados? Com base em alguns resultados recém-estabelecidos na literatura internacional sobre as relações entre regulação e competitividade em cada um dos segmentos analisados, pode-se concluir algo sobre eventuais conseqüências em nível de investimentos externos, com a eventual alteração no quadro regulatório vigente? Crescerão, diminuirão ou permanecerão definidas por outros fatores as “vantagens específicas a firmas” brasileiras, canadenses e norte-americanas, como resultado de tal homogeneização, tomando-se como suposto que os novos termos regulatórios se aproximariam daqueles vigentes nas economias desenvolvidas?

De modo geral, a relação entre regulação e competitividade vai depender de como a política regulatória interage com a política de competição.²⁰ A idéia subjacente a esse ponto é a de que a regulação influencia a competitividade por meio da competição. Assim, medidas regulatórias, tais como abertura de mercado, que aumentam a competição dentro de determinado setor, estimulam as firmas desse setor a se tornarem mais competitivas.

As políticas regulatória e de competição podem interagir de quatro maneiras.²¹ Primeiro, a política regulatória pode contradizer a política de competição. Isso acontece, por exemplo, quando a regulação estabelece uma divisão de mercado, mitigando a competição. Segundo, a regulação pode substituir a política de competição. Em situações de monopólios que aparecem como inevitáveis, as práticas regulatórias procuram controlar o poder de mercado diretamente. Terceiro, a regulação pode reproduzir a política de competição, estabelecendo medidas que estimulem a concorrência. E, por último, a regulação pode usar métodos da política de competição, quando instrumentos da política regulatória procuram tirar vantagem dos incentivos de mercado e da dinâmica competitiva.

4.1 Seguro-saúde

A indústria de seguros costuma ser bastante regulada. A razão principal para isso é que, além da regulação comum a todas as classes de seguros, existe aquela que incide especificamente sobre cada modalidade. No setor de seguro-saúde, por exemplo, são comuns os limites à capacidade das companhias de seguro para realizar seguros individuais, bem como na definição das informações a serem levadas em conta na fixação do prêmio pago pelo segurado e nas exigências de benefícios mínimos que devem ser oferecidos.²²

Ao contrário do caso geral, a competição entre companhias seguradoras é vista como potencialmente predatória, tanto para elas mesmas como para os consumidores. Os problemas trazidos pela competição entre seguradoras podem ser caracterizados como decorrentes de “assimetria de informações” entre elas e seus clientes.²³ Portanto, um arcabouço regulatório que limite a competição entre companhias seguradoras é tomado como requisito para a solidez das firmas envolvidas e até mesmo para a sua eficiência.

20. OECD, 1999.

21. Idem.

22. OECD, 1998a.

23. Primeiro, os segurados não possuem informações nem capacidade suficiente de interpretá-las, para acompanhar a situação financeira de sua seguradora. Assim, a competição entre seguradoras tende a resultar em sua própria deterioração financeira, quebras no sistema financeiro e falta de cobertura para consumidores. E, em segundo lugar, como os consumidores possuem baixa capacidade de entender e comparar os vários termos e condições dos contratos de seguros, a competição por meio do oferecimento de termos e condições mais vantajosos seria pouco eficiente (OECD, 1998a).

Entre os aspectos que influenciam a competição estão as barreiras à entrada presentes em certos mercados. Com relação a esse ponto, cabe notar que certas modalidades de oferta, em especial aquelas transfronteiras, são muito mais restritas nos Estados Unidos e no Canadá que no Brasil, conforme pode ser visto no quadro 1 a seguir. Nos Estados Unidos, também são notáveis as proibições de atuação de seguradoras estatais em vários Estados.

Uma segunda conclusão diretamente derivada dessas colocações é que a regulação, para contribuir positivamente com a eficiência do setor de seguros, deve garantir a qualidade e a quantidade de informações, a respeito da situação financeira das seguradoras, que devem ser abertas ao público.

Outro ponto importante a observar é que, para incentivar a eficiência e o estímulo à inovação no setor, a regulação deve atuar de modo complementar. Por exemplo, se a regulação estabelecer tetos de preços, mas não padrões mínimos de serviços a serem prestados pelas seguradoras, as companhias de seguros acabam oferecendo planos com coberturas menores e/ou serviços de pior qualidade.²⁴

QUADRO 1

Commitments em seguros (Gats) – EUA, Brasil e Canadá

Modo de oferta/país:	EUA	Canadá	Brasil
Transfronteiras (<i>Cross-border</i>)	Proibição da atuação de companhias de controle ou propriedade estatal, sejam americanas ou estrangeiras, em vários estados. Prêmios de seguro – exc. de vida – de companhias não incorporadas sob as leis dos EUA são taxados em 4%.	Presença comercial é exigida para o provimento de seguros diretos.	Não regulada.
Consumo no exterior	Nenhuma restrição.	Taxas federais de 10% sobre prêmios líquidos pagos a seguradores não-residentes.	Não regulada.
Presença comercial	Proibição da atuação de companhias de controle ou propriedade estatal, sejam americanas ou estrangeiras, em vários estados; requisitos de cidadania norte-americana e residência estatal em vários estados.	Exigência de incorporação sob as leis canadenses e de trocas recíprocas de seguros. Em Québec, 3/4 dos diretores devem ser cidadãos canadenses e a maioria deve residir em Québec.	Exigência da forma de Sociedade Anônima. Participação estrangeira é limitada a 50% do capital da companhia e a 1/3 do capital votante.
Presença de pessoas naturais	Não regulada.	Nenhuma restrição.	Não regulada.

24. OECD, 1998a.

A importância da complementariedade da regulação para a competitividade do setor de seguro-saúde foi abordada em termos gerais por Encinosa (2001). O autor estudou o caso das HMOs norte-americanas no final dos anos 1990, quando os consumidores acreditaram que o corte de custos das HMOs resultariam em preços menores, mas também em serviços de saúde de baixa qualidade. Em resposta à insatisfação dos consumidores, muitos estados norte-americanos estabeleceram dois tipos distintos de medidas regulatórias: (i) padrões mínimos de qualidade dos serviços de saúde prestados²⁵ e (ii) garantia de acesso a serviços de saúde especializados.²⁶ Isso evitou que a qualidade dos serviços prestados caísse juntamente com os preços, estimulando as seguradoras a manterem a eficiência para ser possível a oferta de serviços de qualidade por preços mais baixos. Mais especificamente, evitou-se uma situação de *floor-to-ceiling*, ou seja, um conluio entre as HMOs por meio do qual elas não ofereceriam aos pacientes uma qualidade acima do padrão mínimo exigido.

Ao contrário, uma característica da regulação do setor de seguro-saúde brasileiro que prejudica a sua eficiência é a pouca complementariedade das medidas regulatórias. A Lei nº 9.656 criou quatro planos mínimos de atendimento (ambulatorial, hospitalar, obstétrico e odontológico), além do plano de referência. No entanto, nenhum ponto da legislação coíbe aumento indiscriminado de preços de planos de saúde, exceto para clientes com mais de 60 anos e com mais de dez anos no plano. A combinação de padrões mínimos de atendimento e ausência de controle de preços faz com que as operadoras de seguro-saúde estabeleçam preços altos por seus planos, não tendo nenhum estímulo para administrar seus custos adequadamente e oferecer preços mais competitivos.

Outro aspecto regulatório com impacto na competitividade do setor de seguros é o requisito de licenças para atuar. O processo para obtenção de licença geralmente é demorado e envolve vasta documentação. Os altos encargos com licenciamento prejudicam a eficiência das seguradoras dos Estados Unidos e do Canadá. Como não há uma harmonização ou reconhecimento mútuo de licença, de modo a ser possível com apenas uma licença atuar em vários estados/províncias, as companhias de seguro-saúde norte-americanas e canadenses acabam tendo altos custos com múltiplos licenciamentos. Tal barreira, por outro lado, também se aplicaria a empresas estrangeiras.

Restrições referentes à propriedade de companhias seguradoras também prejudicam a competitividade das firmas. Os objetivos dessas medidas são

25. Treze estados norte-americanos fixaram níveis mínimos de cobertura para mastectomia; 17, para cirurgia de reconstrução de seio; e 10, para doenças mentais (Encinosa, 2001).

26. Em outubro de 1999, 33 estados norte-americanos criaram leis permitindo o acesso direto de mulheres a especialistas em saúde da mulher; 20 criaram leis relativas a especialistas em doenças crônicas; 37 passaram leis ampliando o acesso a serviços emergenciais de saúde; e 14 exigiram planos que permitam ao paciente acesso a medicamentos não presentes nos formulários das HMOs (Encinosa, 2001).

limitar o controle de outros setores da economia sobre o setor financeiro e do seguro-saúde em particular, de modo a mitigar os efeitos de contágio, caso outros setores com os quais estejam envolvidos os proprietários da seguradora atravessem problemas. No entanto, essas regras criam barreiras ao exercício da gestão corporativa da seguradora, prejudicando sua rentabilidade e eficiência em termos de resposta a riscos.²⁷

Muitos países têm leis antitruste aplicáveis ao setor de seguros, atravancando a realização de acordos de cooperação benéficos à eficiência das seguradoras. Exemplos disso são os acordos de compartilhamento de informações sobre riscos e os acordos de divisão de grandes riscos. Seria necessária, portanto, a adoção de leis de competição mais modernas, mais próximas da abordagem do estudo caso a caso.²⁸ Conforme ressaltado, a concorrência entre os provedores de seguros é vista como potencialmente predatória e prejudicial à eficiência do setor.

Por fim, cabe por outro lado ressaltar uma desvantagem competitiva das seguradoras canadenses frente às norte-americanas e brasileiras gerada por sua estrutura regulatória. O *Insurance Companies Act* (ICA) estabelece controles administrativos sobre os negócios e o regime de governança corporativa das seguradoras federais e estrangeiras que atuam no Canadá. Cada província possui um arcabouço semelhante ao federal, estabelecendo as mesmas formas de restrições às seguradoras sob sua jurisdição. No entanto, essas regras impedem que as companhias canadenses estabeleçam a estrutura corporativa que julgarem mais adequada, prejudicando sua rentabilidade e eficiência.

A nosso juízo, é possível concluir, das observações desta seção e da anterior, que:

- Seguindo-se a evidência estabelecida na literatura internacional mencionada, é possível localizar uma contribuição já oferecida pelo avançado estágio evolutivo, alcançado na regulação nos EUA e no Canadá, aos agentes ofertantes de seguros-saúde em seus mercados locais, contrastando com as insuficiências regulatórias no caso brasileiro. Enquanto as empresas canadenses e norte-americanas já operam há algum tempo em contexto de regulações complementares e eficientes, no caso brasileiro o desenho da regulação ainda está em estágio intermediário quanto aos problemas decorrentes de “falhas de mercado” e “falhas de governo (regulação)”. No que diz respeito ao processo evolucionário de aprendizado acumulado, as empresas brasileiras tendem a se defrontar com desafios maiores, não apenas para internacionalização, como para enfrentar a concorrência de firmas originárias daqueles países no próprio mercado local;

27. OECD, 1998a.

28. Idem.

- *A fortiori*, o ponto anterior se aplica no caso da coleta, manejo e processamento de informações. A eventual homogeneização de requisitos informacionais no tocante ao funcionamento de empresas no ramo, com a Alca, deverá encontrar empresas canadenses e norte-americanas já tendo desenvolvido competências necessárias; e
- As barreiras e regulamentações em nível infranacional nos EUA poderão gerar uma assimetria entre as condições competitivas de agentes locais e estrangeiros, desfavorável a estes, tomando-se o suposto de que a autonomia federativa nesse país manterá à parte as determinações regulatórias infrafederais no âmbito da Alca.

4.2 Seguro de crédito à exportação

Em geral, as características do arcabouço regulatório que garantem (ou, pelo menos, não prejudicam) a competitividade do setor de seguros também são válidas especificamente para o segmento de seguro de crédito à exportação. Em princípio, o caráter infante da indústria de seguro de crédito à exportação no Brasil colocaria dificuldades, em termos de aprendizado cumulativo diante da regulação, similares ao caso anterior. Algumas peculiaridades desse segmento, no entanto, devem ser levantadas. Primeiro, trata-se de um seguro adquirido principalmente por grandes firmas. Assim sendo, seus consumidores empregam profissionais qualificados, que coletam e analisam informações referentes à companhia seguradora, de modo a concluir a respeito de sua situação financeira. Tais profissionais também estão habilitados a avaliar contratos de seguros, podendo distinguir qual seguradora oferece as condições e os termos mais vantajosos. Desse modo, as seguradoras de crédito à exportação são vigiadas financeiramente de forma mais efetiva por seus clientes, e a competição entre elas pode trazer maior eficiência. Portanto, um arcabouço regulatório que favoreça a competitividade do setor de seguro de crédito à exportação deve ser mais conivente com a concorrência que em outros segmentos de seguros.

Em segundo lugar, o conceito de eficiência no setor de seguro de crédito à exportação pode ser bastante distinto daquele considerado em outras modalidades de seguro. Conforme aponta Dewit (2001), os programas de seguro de crédito à exportação estão frequentemente direcionados a objetivos políticos mais globais do governo do país exportador. Como o risco político é geralmente considerado muito alto pelo setor privado, este apenas oferece cobertura para outros tipos de risco (por exemplo, o comercial) ou atua conjuntamente com agências oficiais de seguro de crédito à exportação.

A presença preponderante dessas agências no seguro de crédito à exportação faz com que este seja utilizado no atendimento a certos objetivos de política

econômica (por exemplo, a promoção de maior exportação de certo produto). Logo, uma seguradora de crédito à exportação mais eficiente não é necessariamente a que oferece o melhor produto pelo menor preço, mas sim a que se direciona para a execução de certo objetivo estabelecido pela política econômica do país.

Tanto nos Estados Unidos quanto no Canadá e no Brasil, não são visíveis quaisquer vantagens trazidas pelo arcabouço regulatório às firmas de seguro de crédito à exportação (SCE). Conforme visto na seção anterior, é grande a presença das agências oficiais de SCE, não só na concessão direta, mas também no envolvimento com as firmas não-oficiais que trabalham com o seguro de crédito à exportação.

Logo, o setor de SCE nesses países, assim como em quase todo o resto do mundo, possui metas ligadas a objetivos mais gerais de política econômica, não necessariamente coincidentes com uma lógica de mercado, de eficiência nos custos e busca de lucro.²⁹ Faz pouco sentido, portanto, falar em vantagens competitivas “específicas a firmas” geradas pelo arcabouço regulatório nos setores de SCE desses países.

Em resumo, a participação estrangeira no ramo de SCE pode se tornar maior via comércio, fazendo parte da oferta local na extensão em que haja internacionalização dos correspondentes mercados, e, no tocante a investimentos no Brasil, a tendência parece ser de coligações e presença minoritária junto a sócios públicos e privados locais. Não há visíveis conseqüências marcantes em decorrência de eventual convergência regulatória.

4.3 Transportes terrestres

Um fator considerado entre os principais responsáveis pela baixa eficiência do setor de transportes terrestres é a propriedade ou a estreita ligação do segmento com o setor público. Isso é mais notável no caso das ferrovias.³⁰ De fato, em um ambiente no qual o setor público compromete-se a cobrir total ou parcialmente as eventuais perdas, as firmas não possuem nenhum incentivo para baixar custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Outro item de fragilização dos transportes terrestres, particularmente das ferrovias, é a idéia de que o setor atende a outros objetivos que não a maximização de lucro, dentro das chamadas “obrigações do serviço público”. Isso contribuiria para que seus custos raramente fossem verificados, justificando as grandes perdas que posteriormente seriam cobertas pelo setor público.³¹

29. Dewit, 2001

30. Segundo dados da OECD (1998b), em 1994, as receitas do setor ferroviário na França, Itália e Espanha não cobriam sequer metade dos custos operacionais. No entanto, Cantos e Maudos (2001) acreditam que a produtividade das companhias ferroviárias européias cresceu notavelmente durante o período de regulação (início dos anos 1950 até início dos anos 1990). Sua deterioração financeira seria explicada muito mais por problemas de realização de receitas (devido a controles de tarifas, níveis de serviços, decisões de investimento, etc.) do que por ineficiências relativas a custos.

31. OECD, 1998b.

Assim, duas características que o aparato regulatório deve possuir para estimular a eficiência do setor de transportes terrestres são a garantia da abertura do setor ao capital privado e a garantia da transparência dos custos das “obrigações do serviço público”.

De fato, a hipótese de que a privatização no setor de transportes – e, de forma mais ampla, a liberalização da entrada – eleva a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pelo setor é sustentada por vários estudos empíricos.³² A liberalização dos preços, empiricamente, também se revelou benéfica ao setor de transportes terrestres. Nos estudos apresentados por Boylaud e Nicoletti (2001), a liberalização de preços sempre se associou a posteriores incrementos de eficiência, qualidade e produtividade. Além disso, sempre ocorreram declínios de preços após sua liberalização.

Os transportes terrestres geram externalidades – como emissão de poluentes, poluição sonora e segurança – que podem justificar certa regulamentação.³³ Como os custos com poluição do ar e sonora não afetam diretamente o orçamento das transportadoras, elas possuem pouco ou nenhum incentivo para reduzi-los. Assim sendo, fazem-se necessárias medidas que restrinjam esses custos gerados pelas firmas de transportes terrestres, como sobretaxas para caminhões mais poluentes.

Porém, parece não serem necessários aparatos regulatórios específicos para se garantir a segurança em transportes terrestres. Estudos empíricos mostram que a liberalização em transportes terrestres aumenta – ou, pelo menos, não diminui – a segurança no setor. Krohn (1998) aponta que, após a desregulamentação, nos anos 1980, das ferrovias dos Estados Unidos, o índice de acidentes por ton/km reduziu-se significativamente. Uma das razões para isso, segundo o autor, seria o aumento da competição no setor.

Alexander (1992) argumenta que a desregulamentação do transporte rodoviário nos Estados Unidos na década 1980 reduziu as taxas de mortos e feridos nas estradas, apesar do aumento do tráfego, com o maior número de participantes no setor. Para o autor, é provável que a redução dos salários tenha permitido às empresas dispor de recursos para oferecer aos motoristas mais equipamentos e capacitação adicional com vistas à melhoria da segurança.

A regulação do setor de transportes terrestres no Brasil impede que ele se torne mais eficiente e competitivo. As restrições à entrada existentes tanto no setor de transporte ferroviário (necessidade de autorização governamental para

32. Ver, por exemplo, Lawton-Smith (1995) e as resenhas de vários em Boylaud & Nicoletti (2001).

33. Boylaud e Nicoletti, 2001. Para estimativas de custos com poluição do ar e sonora, ver, por exemplo, os trabalhos de Lawton-Smith (1995), Forkenbrok (2001) e Diekmann (1990).

atuar no setor) quanto no de transporte rodoviário (discriminação ao capital estrangeiro) limitam a competição no setor, não estimulando a eficiência e a inovação das firmas presentes no mercado. Ao contrário, os Estados Unidos e o Canadá realizaram várias reformas regulatórias em seus setores de transportes terrestres, liberalizando a entrada e os preços e estimulando, assim, a eficiência do setor. Cabe ressaltar, no entanto, que ainda perduram discriminações ao capital estrangeiro, especialmente nos Estados Unidos.³⁴ Desse modo, levando-se em consideração o aprendizado de firmas brasileiras e não-brasileiras de transportes terrestres em seus contextos regulatórios de origem, pode-se presumir a presença de vantagens competitivas “específicas a firmas” no caso das não-residentes. Afinal, estando, na base, expostas a uma competição mais acirrada em um setor em que, conforme a literatura especializada, o ambiente concorrencial desregulamentado tem sido potencializador de capacidades, a eventual supressão de barreiras regulatórias à participação de estrangeiros em mercados locais poderá tornar favorável o cálculo quanto ao IED no Brasil, na perspectiva das empresas norte-americanas e canadenses. A recíproca não é verdadeira, uma vez que não apenas – como no caso dos seguros-saúde – podem persistir barreiras infrafederais à operação de firmas brasileiras nos mercados norte-americanos e canadenses, como também as empresas do Brasil no mínimo não estão adaptadas a operar em um contexto de desregulamentação.

Pode ser que as vantagens tecnológicas e financeiras de empresas não-brasileiras não sejam suficientes para compensar vantagens idiossincráticas de outra natureza por parte das concorrentes locais (conhecimento acumulado na gestão da mão-de-obra, no processo de adequação de produtos, etc.). No que depende, porém, da regulação, sua harmonização e liberalização encontrariam empresas estrangeiras mais adaptadas a funcionar em tal contexto. Conforme a literatura sobre transportes terrestres e sua regulação, a experiência acumulada no ambiente dos EUA e do Canadá teria tudo para se tornar ativo “específico a firmas”.

4.4 Serviços profissionais

O tipo de regulação que assegura a qualidade dos serviços profissionais prestados vai depender, em primeira instância, do tipo de cliente que demanda o serviço.³⁵

Os serviços profissionais podem ser classificados como: *(i)* serviços voltados principalmente para grandes corporações empresariais e *(ii)* serviços voltados basicamente para clientes individuais. No primeiro tipo, incluem-se atividades como propaganda, pesquisa de mercado, contabilidade e auditoria, serviços legais, serviços de arquitetura e engenharia, processamento de dados e geração de

34. OECD, 2000.

35. Idem.

softwares. A segunda categoria engloba serviços profissionais nas áreas de saúde e educação, prestados por médicos, enfermeiros e professores, entre outros.

As grandes corporações possuem conhecimento que lhes permite julgar a qualidade dos serviços que lhes são oferecidos. Possuem, também, grande poder de negociação junto aos provedores de serviços profissionais. Essas duas qualidades conferem às grandes corporações, portanto, grande capacidade de autoproteção, permitindo-lhes demandar serviços de alta qualidade dos provedores de serviços profissionais.³⁶

Clientes individuais, por sua vez, não são tão capazes de julgar adequadamente a qualidade dos serviços que lhes são oferecidos e não possuem grande poder de negociação junto a provedores de serviços profissionais. É necessário, portanto, que haja certo grau de competição entre tais provedores de serviços profissionais para clientes individuais, de modo a assegurar a qualidade dos serviços por eles prestados.³⁷

Portanto, o arcabouço regulatório voltado para serviços profissionais prestados a grandes corporações necessita não muito mais que garantir o livre comércio dos serviços, já que as grandes corporações têm poder para exigir a qualidade dos serviços prestados. Já no caso de clientes individuais, apesar de se beneficiarem da competição de preços e de qualidade entre os provedores de serviços profissionais, são necessárias algumas proteções regulatórias para garantir a qualidade dos serviços.³⁸ Teoricamente, há certa incompatibilidade entre a manutenção da qualidade dos serviços prestados e a competição entre os prestadores de serviços profissionais. Para garantir a qualidade dos serviços, podem ser adotadas algumas medidas regulatórias – restrições à entrada no mercado, inclusive de provedores estrangeiros, estabelecimento de preços mínimos e restrições à realização de propaganda e a associações comerciais – que acabam por reduzir o grau de competição, resultando em maiores preços e menor oferta de serviços.^{39, 40}

No entanto, não é necessário – e muito menos razoável – eliminar toda a competição do setor para assegurar a qualidade dos serviços profissionais.

36. OECD, 2000.

37. OECD, 2000. Corroborando essa idéia, Stephen (2001) coloca que, na literatura econômica, a regulação de serviços legais normalmente justifica-se por problemas de risco moral e seleção adversa, advindos da assimetria de informações entre prestadores e consumidores de serviços legais.

38. OECD, 2000.

39. Idem.

40. As evidências empíricas sobre tal ponto, no entanto, são controversas. Feldman e Begun (1985), por exemplo, concluíram que a maior regulação das atividades prestadas por oftalmologistas nos Estados Unidos reduz a competição, amplia os preços e aumenta a qualidade dos serviços prestados. Porém, no mercado de serviços legais, por exemplo, estudos microeconômicos não sustentam a hipótese de que restrições à entrada aumentam a renda dos prestadores desses serviços (Stephen, 2001).

Até porque vários estudos empíricos descartam a existência de uma relação entre menor competição e maior qualidade. Alguns até mesmo sustentam que a diminuição da competitividade no setor de serviços profissionais aumenta os preços e reduz a qualidade dos serviços prestados.

A OFT (2001) coloca que restrições à oferta de serviços profissionais tende a elevar custos e preços e a inibir a inovação no setor. Um estudo realizado pela *Industry Commission* da Austrália conclui que a permissão de práticas competitivas não reduz a qualidade dos serviços adquiridos pelos clientes. A OECD (2000), revisando onze estudos comparativos, mostra que, em seis, a qualidade mostrou-se neutra diante do grau de competição, em dois a qualidade aumentou com as restrições à competição e, nos outros três, caiu após a redução da competição. Sua conclusão geral é de que a maior competição não necessariamente reduz a qualidade dos serviços prestados.

Dentro da hipótese de que uma maior competição no setor de serviços profissionais é benéfica (ou, ao menos, não é nociva) à qualidade dos serviços prestados, restrições à realização de propaganda poderiam prejudicar o setor, uma vez que isso desestimula a competição. Schroeter *et alii* (1987), estudando práticas de propaganda em 17 áreas metropolitanas dos Estados Unidos no setor de serviços legais, concluíram que a realização de propaganda por parte de prestadores de serviços legais aumenta a competição entre eles. A OECD (2000) chegou a conclusões semelhantes, constatando que o anúncio de menores preços atrai maior volume de clientes e reduz o custo fixo médio. Assim, a firma pode oferecer menores preços sem reduzir a qualidade dos serviços prestados. Bortolotti (2000) também coloca que a abolição de restrições à realização de propaganda traz efeitos benéficos.

Mesmo restrições baseadas em critérios de qualidade, para assegurar que apenas provedores mais qualificados atuem no mercado, não devem ser muito rigorosas. Vários estudos, levantados em OECD (2000), concluíram que, sob altos padrões de qualificação exigidos, cai a qualidade média dos serviços prestados. Isso ocorre porque os consumidores, ao se depararem apenas com serviços de alto preço/qualidade, farão eles próprios os serviços, reduzindo a qualidade média dos serviços que são prestados. Críticos da reserva de mercado apenas a profissionais altamente qualificados apontam que uma certificação seria mais benéfica que tal procedimento, pois os preços dos serviços seriam menores (já que a oferta não seria restrita) e a qualidade seria razoavelmente mantida.^{41, 42}

41. Kleiner, 2000

42. Na entrada regulada por certificação, qualquer pessoa pode atuar no mercado, mas há um órgão regulador que administra um exame de qualificação e certifica os aprovados, divulgando seu nível de habilidade ou conhecimento.

A questão-chave, portanto, é relaxar as restrições à competição que não são necessárias para manter a qualidade dos serviços profissionais.⁴³ A presença de restrições justifica-se em quatro situações: se servirem ao interesse público, se servirem ao progresso econômico, se os benefícios forem divididos com os consumidores e se não eliminarem a competição.⁴⁴ Os entraves à competição considerados inúteis para a qualidade dos serviços enquadram-se em quatro tipos:⁴⁵

- **Restrições a entrada e acesso.** Os controles à entrada podem se dar em dois níveis: a determinação de quem pode obter a licença para atuar e a determinação das escolas cujos diplomados são aceitos como profissionais habilitados a atuar na profissão. É pouco provável que seja necessário utilizar ambos os níveis para assegurar a qualidade dos serviços. Combinadas com restrições aos tipos de serviços que podem ser ofertados, barreiras à entrada também inibem a competição na forma de novos produtos e/ou provedores.
- **Restrições à competição por preços.** O estabelecimento de taxas mínimas a serem cobradas por serviços profissionais prestados impede que os provedores realizem uma competição de preços entre si.⁴⁶ Em alguns lugares, como nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo o estabelecimento de taxas máximas é considerado anticompetitivo, pois o uso de escalas máximas poderia tornar-se justificativa para manter os preços acima dos preços competitivos.
- **Restrições à realização de propaganda não-enganosa.** A propaganda é um importante meio para informar os consumidores a respeito de novos produtos, serviços e provedores. Portanto, ela encoraja a inovação e a nova entrada. Restrições à realização de propaganda não-enganosa desestimulam a inovação e a competitividade no setor.
- **Restrições a formas alternativas de prática dos serviços.** Em serviços profissionais, relações de corporação, *franchising* e até mesmo estabelecimento de filiais são frequentemente proibidos. Relações de parceria, corporação e emprego com não-praticantes da profissão também sofrem sérias restrições. Em várias situações, essas restrições foram relaxadas, pois impedem a formação de estruturas de custo mais eficientes. Restrições a parcerias entre profissionais locais e estrangeiros são importantes obstáculos à competição internacional.

43. OECD, 2000.

44. OFT, 2001.

45. OECD, 2000.

46. Argumentação semelhante é desenvolvida por Bortolotti (2000).

Portanto, o arcabouço regulatório que incentiva maior eficiência dentro do setor de serviços profissionais é aquele que assegura a qualidade dos serviços prestados a pequenos clientes, mas sem estabelecer restrições que prejudiquem a competição do setor e que levem a uma menor qualidade dos serviços prestados. Em suma, as restrições devem se circunscrever ao mínimo necessário para atingir os objetivos de proteção ao consumidor.⁴⁷

Uma análise comparativa dos principais traços da regulação dos segmentos de serviços profissionais em questão nos Estados Unidos, no Brasil e no Canadá revela que, em quase todos os casos, há um certo número de atividades reservadas exclusivamente a profissionais qualificados da área. Isso representa uma desvantagem em comum para firmas de serviços profissionais de todos os países, já que elas não competem com profissionais de outras áreas. A exceção fica para as firmas de serviços contábeis do Canadá, onde os principais tipos de auditoria (estatutária, do setor público, de fusões e análise de insolvência) são realizados também por profissionais de outras áreas que não necessariamente da contabilidade.

A qualificação mínima exigida para que provedores de serviços profissionais possam atuar é muito maior nos casos canadense e norte-americano que no brasileiro. Normalmente, nos Estados Unidos e no Canadá, além de um número mínimo de estudos universitários, exige-se que o profissional possua também alguns anos de experiência profissional (o que, em nenhum caso, é exigido no Brasil) e aprovação em exame de qualificação.

A configuração desse fato em uma vantagem competitiva das firmas de serviços profissionais canadenses e norte-americanas frente às brasileiras vai depender essencialmente da possibilidade de os benefícios gerados pela maior qualidade dos serviços suplantarem os custos, representados pelos maiores preços dos serviços. Provavelmente as firmas canadenses e norte-americanas terão mais vantagens frente a mercados/clientes de maior poder aquisitivo.

As firmas canadenses de serviços de engenharia apresentam clara vantagem em relação às de outros países, no que tange ao aprendizado dentro de contextos regulatórios mais potencializadores de capacidades por meio da concorrência plena. Afinal, a regulação desse setor no país não impõe quaisquer restrições à realização de propaganda, formas de estabelecimentos, tarifas cobradas e práticas, restrições que costumam ser nocivas às firmas de serviços profissionais. Do mesmo modo, as firmas de serviços contábeis brasileiras se beneficiam da ausência dessas restrições, presentes em certo grau nos Estados Unidos e no Canadá. Por fim, as firmas de serviços legais brasileiras são prejudicadas pelas restrições à realização de propaganda, ausentes em outros países.

47. OFT, 2001.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame dos arcabouços regulatórios nacionais no Brasil, nos EUA e no Canadá referentes aos serviços abordados aqui – passíveis de caracterização atual como “não-comercializáveis” e de baixa penetração de investimentos externos diretos – permitiu-nos concluir o seguinte:

- O peso das regulamentações diferenciadas, como fontes de vantagens competitivas nacionalmente distintas para empresas brasileiras, canadenses e norte-americanas em um contexto pós-Alca, varia significativamente nos serviços, a julgar pela amostra aqui abordada;
- No caso dos seguros de crédito à exportação, por exemplo, a eventual convergência regulatória não mudará substancialmente as posições competitivas atuais;
- No seguro-saúde, o aprimoramento da qualidade e o forte conteúdo de exigências já contidas nos arcabouços regulatórios dos EUA e do Canadá têm ensejado aprendizado cumulativo pelos participantes em seus mercados, o que tende a lhes conferir crescentes “vantagens específicas a firmas”, em relação ao quadro ainda em desenvolvimento no Brasil. Tais vantagens se farão presentes tanto maior seja a convergência regulatória em direção ao padrão norte-americano e tanto menores sejam as barreiras à operação de firmas estrangeiras;
- Nos transportes terrestres, revela-se ainda uma vantagem para firmas norte-americanas e canadenses oriunda das diferenças regulatórias, ainda que por motivo oposto ao do caso de seguros-saúde. O aprendizado específico a suas firmas vem sendo positivamente afetado por um quadro regulatório em que a concorrência plena tem sido estimulada e as barreiras à entrada, para os agentes econômicos locais, não são acentuadamente elevadas por dispositivos legais e regulamentares;
- A maior concorrência nesses segmentos se dá mesmo com as barreiras colocadas em termos de requisitos para a entrada nos mercados de serviços dos EUA e do Canadá, sob a forma de exigência de reconhecimento local de qualificações e demais aspectos, com ou sem restrições explícitas à operação de agentes estrangeiros;
- Essas restrições nem sempre se revelam sob formas diretas no âmbito federal, mas apenas nas instâncias infrafederais, tratando-se de aspecto relevante a ser considerado pelos negociadores brasileiros;
- Vantagens/desvantagens decorrentes das atuais diferenças regulatórias e transportadas ao contexto de homogeneidade não serão necessariamente mais fortes que aquelas de origem financeira ou tecnológica; mas

- Finalmente, tudo indica que, para a competitividade das firmas brasileiras, poderá ser crucial o tempo disponível para sua adaptação ao eventual novo contexto regulatório associado à Alca. A ausência de tempo ou o retardamento na readequação poderá ser bastante prejudicial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). <http://www.ans.gov.br>.
- ALEM, A.C. Promoção às exportações: o que tem sido feito nos países da OCDE? *Revista do BNDES*. Vol. 7, nº 14, dezembro de 2000.
- ALEXANDER, D. **Motor carrier deregulation and highway safety: an empirical analysis**, *Southern Economic Journal*, nº 1, 1992.
- ANDRADE, M. V. e LISBOA, M. B. Velhos dilemas no provimento de bens e serviços de saúde: uma comparação dos casos canadense, inglês e americano. *Nova Economia*, Vol. 10, nº 2, dezembro de 2000.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CONSULTORES DE ENGENHARIA (ABCE). <http://www.ibpinet.com.br/abce>.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE DE CARGAS (NTC). <http://www.ntc.org.br>.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. <http://www.bacen.gov.br>.
- BONELLI, R. **Fusões e aquisições no Mercosul**. Ipea, 2000 (Texto para Discussão nº 718).
- BORTOLOTTI, B. **Quale regolazione per le libere professioni?** *Politica Economica*, 16 (2). September 2000.
- BOYLAUD, O. e NICOLETTI, G. Regulatory reform in road freight. *OECD Economic Studies* 32. 2001.
- BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (USA). <http://www.bea.doc.gov>
- CÂMARA AMERICANA DE COMÉRCIO. <http://www.amcham.com.br>.
- CÂMARA DE COMÉRCIO BRASIL–CANADÁ. <http://www.ccbc.org.br>.
- CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA BRASIL–ALEMANHA. <http://www.ahkbrasil.com.br>.
- CANTOS, P. e MAUDOS, J. **Regulation and efficiency: the case of European railways**. *Transportation Research, Part A*, 35, 2001.
- CEPAL. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**, 2000.
- . **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2000**, 2001.
- . **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2002**, 2003.

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE
– Government of Canada. <http://www.dfait-maeci.gc.ca>.

DEWIT, G. **Intervention in risky export markets: insurance strategic action or aid?**, *European Journal of Political Economy*, vol. 17, 2001.

ENCINOSA, W. **The economics of regulatory mandates on the HMO market**, *Journal of Health Economics*, vol. 20, 2001.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGURO PRIVADO E DE CAPITALIZAÇÃO (Fenaseg). <http://www.fenaseg.org.br>.

FELDMAN, R. e BEGUN, J.W. **The welfare cost of quality changes due to professional regulation**. *Journal of Industrial Economics*. Vol. 34, n° 1, 1985.

FORKENBROK, D. J. **Comparison of external costs of rail and truck freight transportation**. *Transportation Research, Part A*, 35, 2001.

GONÇALVES, R. *et alii*. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. Campus: Rio de Janeiro, 1998.

iBig 5.com. <http://www.ibig5.com>

INFRA-ESTRUTURA/BRASIL – ANTT. <http://www.infrastructurebrazil.gov.br/agencia/antt.asp>.

KLEINER, M.M. **Occupational licensing**. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14, n° 4, 2000.

KROHN, T. **The Railroad Industry in the United States of America**, *In: OECD (1998b). Railways: Structure, regulation and competition policy*, Paris, 1998.

LAWTON-SMITH, H. **Deregulation and privatization in the UK freight, bus and coach industries, on privatization and deregulation in the United Kingdom**, Tokio (Discussion Papers n° 60, Economic Research Institute, Economic Planning Agency), 1995.

OECD. **Competition and related regulation issues in the insurance industry**. Paris, 1998a.

———. **Railways: Structure, regulation and competition policy**. Paris, 1998b.

———. **The regulatory reform in the United States**. Paris, 1999.

———. **Regulatory reform on road freight and retail distribution**. Paris, 2000a.

———. **Competition in professional services**. DAFPE/CLP (2000) 2, 2000b.

OFFICE OF FAIR TRADING (OFT). **Competition in professions. A report by the Director General of Fair Trading**. March 2001.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA (Sobeet). **Carta da Sobeet: Investimentos diretos dos Estados Unidos no Brasil**. Edição bimestral. Ano III, nº 15, 2000.

SCHROETER, J.R., SMITH, S.L. e COX, S.R. **Advertising and competition in routine legal service markets: an empirical investigation**. Journal of Industrial Economics. Vol. 36, nº 1, 1987.

STEPHEN, F.H. **An Economic Perspective on the Regulation of Legal Service Markets**. Evidence submitted to the Justice 1 Committee's Inquiry into the Regulation of the Legal Profession, 2001.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (Susep). <http://www.susep.gov.br>.

SWISS REINSURANCE COMPANY. <http://www.swissre.com>.

UNCTAD. **Informe sobre las inversiones en el mundo**, 2000.

———. **World Investment Report**, 2001.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). <http://www.wto.org>.

OS AGENTES ECONÔMICOS EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL – INFERÊNCIAS PARA AVALIAR OS EFEITOS DA ALCA*

Renato Baumann

Funcionário da Cepal e professor da Universidade de Brasília

Francisco Galvão Carneiro

Professor da Universidade Católica de Brasília

1 INTRODUÇÃO

Desde o trabalho de Viner (1950), a análise dos efeitos dos processos de integração entre duas economias tem, tradicionalmente, se concentrado em identificar os efeitos – sobre a balança comercial e a estrutura produtiva dos países envolvidos – derivados da redução ou eliminação das barreiras comerciais.

Os dois conceitos básicos propostos por Viner – criação de comércio (surgimento de novas atividades no comércio entre os países envolvidos) e desvio de comércio (redução de importações de itens ofertados por terceiros países) – permanecem norteando a maior parte das análises. Assim, pode-se dizer que um processo de integração pode ser considerado benéfico do ponto de vista social quando o primeiro efeito supera o segundo, em um horizonte de tempo aceitável.

A avaliação *ex-ante* das conseqüências de um exercício de integração tende, portanto, a identificar esses dois efeitos, a partir, basicamente, da simulação dos efeitos derivados da redução ou eliminação das barreiras comerciais entre os países participantes desse exercício.

Esse tipo de enfoque está baseado em alguns supostos, um dos quais o de que o comércio internacional tem lugar entre empresas distintas, nos diversos países. A produção de cada item é feita em uma planta produtiva, em um dado país. Os ganhos obtidos passam a compor a renda nacional do país em que cada empresa está sediada, e assim os países passam a atuar em apoio a suas unidades mais competitivas, em contraposição às unidades mais competitivas dos demais países.¹

No entanto, a literatura sobre empresas transnacionais tem chamado a atenção para alguns aspectos das relações entre matriz e subsidiárias que qua-

* As opiniões expressas aqui são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a posição das instituições mencionadas. Os autores agradecem à Secex o acesso à base de dados de empresas exportadoras e a Rogério Boueri Miranda, Leandro Magalhães e Paulo Roberto da Silva Jr. pela ajuda no processamento dos dados.

1. Markusen e Venables, (1995).

lificam a propriedade e a atualidade de tal suposto. Isso tem dado origem a todo um ramo da teoria de comércio internacional, associado às transações intrafirmas. No entanto, sua relação com as análises de processo de integração regional não tem sido devidamente explorada.

Neste trabalho, fazemos um esforço para aproximar esses dois campos teóricos a partir da análise da orientação geográfica das principais empresas exportadoras brasileiras, com inferências para os possíveis efeitos da criação de uma área de livre comércio hemisférica. O argumento é de que, se as empresas exportadoras de capital externo têm interação comercial com suas matrizes, então há argumentos para qualificar os resultados dos exercícios que procuram estimar a magnitude da criação e desvio de comércio associados à Alca.

A hipótese básica do trabalho é verificar se as empresas de capital estrangeiro com transações comerciais com o resto do mundo tendem a concentrar suas exportações e importações com o país de origem do capital, mais que com outros países. Caso essa hipótese possa ser comprovada, existiriam argumentos que fazem supor que as estimativas de criação e desvio de comércio a partir da distribuição setorial das barreiras comerciais deveriam ser qualificadas pelo papel desempenhado pelos agentes econômicos atuantes em cada setor. A preocupação que norteia nossa análise está ancorada no processo de negociações para a formação da Alca, mas, por tratarmos do caso das principais empresas exportadoras brasileiras, ela é também de utilidade geral para qualificar exercícios de simulação de criação e desvio de comércio.

A metodologia de análise consiste na estimação de modelos econométricos probabilísticos para verificarmos os determinantes das exportações das maiores empresas brasileiras no período 1995 a 2000. O enfoque econométrico permitirá analisar a probabilidade de uma determinada empresa exportar para o país de origem de seu capital ou para um bloco específico de comércio.

O trabalho compõe-se de cinco seções. Seguindo-se a esta Introdução, a seção 2 ilustra a racionalidade do argumento, e a seção 3 descreve como foram processadas as informações primárias. A seção 4 discute os resultados, ao passo que seção 5 apresenta algumas conclusões.

2 RACIONALIDADE

A explicação teórica para os fluxos de comércio internacional a partir da disponibilidade de fatores produtivos nos diversos países já há algum tempo tem se mostrado insuficiente. Desde a década de 1950, o reconhecimento de que a maior parte do comércio internacional de bens consiste do intercâmbio de produtos industrializados e ocorre entre países desenvolvidos deu origem a

proposições alternativas, que procuram explicar o comércio desse tipo de produtos. As formulações a partir de um “ciclo do produto”² ou do hiato tecnológico entre países³ são dois dos exemplos mais expressivos.

Mais recentemente, o enfoque teórico que associa organização industrial e teoria do comércio (a chamada “nova teoria de comércio”) foi um avanço metodológico.⁴ Tal enfoque permitiu explorar linhas explicativas para os resultados associados, por exemplo, a empresas transnacionais e às relações comerciais entre matriz e subsidiárias, ao considerar elementos como rendimentos crescentes de escala, concorrência imperfeita e diferenciação de produtos.

A incorporação desses elementos – rendimentos crescentes de escala, concorrência imperfeita e diferenciação de produtos – à análise permite, por exemplo, conceber que haja especialização no comércio em produtos que não correspondem à dotação relativa de fatores produtivos, do mesmo modo que dão margem a processos produtivos complementares, entre plantas produtivas situadas em países distintos, levando à intensificação de transações intrafirma, à diferença do postulado pela teoria tradicional. O argumento básico é de que, para certos tipos de produtos, a integração vertical internacional dos processos produtivos pode ser uma pré-condição para a eficiência produtiva.

Esse tipo de situação requer a identificação dos atributos que tornam as transações internas à firma mais rentáveis do que as transações com outras empresas. Com frequência, os argumentos estão relacionados aos requerimentos – no processo produtivo – de trabalhadores com alto grau de especialização e/ou à hipótese de que a venda de produtos aos consumidores externos demanda mais do que simplesmente o processamento industrial do produto, envolvendo, adicionalmente, serviços de apoio técnico.

Resultado semelhante pode ser determinado, por exemplo, a partir dos efeitos de barreiras à movimentação internacional dessa mão-de-obra especializada, ou da existência de diferenças na legislação relativa a patentes, licenciamento e outras formas de operação por parte de grandes firmas.⁵

O aspecto relevante é que a existência de barreiras ou de requerimentos desse tipo para o processo de produção ou comercialização eleva os custos de uma empresa. A empresa precisa controlar, em outro país, próximo aos consumidores, atividades que diferem do processo produtivo como tal. Isso impõe a necessidade de lidar com esse tipo de serviço no país de origem e no outro país, se a empresa pretende

2. Vernon, 1966.

3. Posner, 1961.

4. Helpman e Krugman, 1985.

5. Exemplos de modelos nessa linha são os de Markusen e Maskus (1999) e Baldwin (1988).

operar em ambos os mercados. Assim, pode vir a ser relativamente mais barato e eficiente para a grande empresa operar essas etapas internamente, sobretudo no caso de atividades que são específicas à empresa.⁶ Isso dá origem a transações de tipo interno à firma, mesmo entre unidades localizadas em territórios nacionais distintos.

Cabe ressaltar que esse tipo de procedimento não é universal e se aplica apenas (ou com mais intensidade) a alguns tipos de produtos: em geral, àqueles produtos e serviços que demandam mais intensamente mão-de-obra altamente especializada. Assim, por exemplo, estudo recente da OCDE indica que o percentual de transações intrafirma tende a ser elevado (acima de 50% do total das transações internacionais das empresas) nas indústrias farmacêutica, de computadores, semicondutores e veículos automotores. O mesmo estudo encontra percentuais inferiores a 10% para as indústrias de aço e vestuário.⁷

A conclusão é de que – confirmando a racionalização apresentada acima – as empresas das indústrias intensivas em conhecimentos científicos e produção em larga escala dependem mais de insumos de alta tecnologia, alta qualidade, alto grau de capacitação dos trabalhadores e peças e componentes altamente especializados. Sua aquisição tem elevado valor estratégico para as empresas, de modo que elas preferem manter controle direto sobre a provisão desses insumos, por meio de investimento direto e de transações internas à empresa.

3 METODOLOGIA

3.1 Dados

Empiricamente, os dados sobre transações intrafirma são disponíveis de forma sistemática apenas para os Estados Unidos – a partir da publicação, pelo Departamento de Comércio, dos dados de comércio das empresas americanas com suas subsidiárias – e para o Japão. As estimativas situam o comércio intrafirma como correspondendo a entre 30% e 40% do comércio externo total dos Estados Unidos.

No Brasil, apenas a partir do Censo do Capital Estrangeiro de 1995, feito pelo Banco Central, foi possível ter alguma idéia da dimensão relativa desse tipo de transações (em torno de 20%), embora não desagregada por setor.⁸

Estudo recente realizado pela Secretaria da Receita Federal a partir de amostra das seis maiores empresas exportadoras e sete maiores importadoras

6. Por exemplo, no caso de empresas que detêm o monopólio da patente da matéria-prima ou dos componentes e do produto final (farmacêutica, produtos de informática).

7. OCDE, 1996. Resultados semelhantes aos apresentados em Bonturi e Fukasaku (1993). Algo nessa linha foi encontrado igualmente para as relações comerciais entre empresas japonesas e suas subsidiárias, em Takeuchi (1990)

8. O segundo Censo do Capital Estrangeiro indicou que esse tipo de comércio atingiu, em 2000, US\$ 21 bilhões, correspondendo a 38% do total exportado. Do lado das importações, o valor passou de US\$ 8,5 bilhões para US\$ 18,2 bilhões no mesmo período, representando respectivamente 17% e 33% do valor importado em 1995 e 2000.

brasileiras confirma em parte a concentração setorial das transações intrafirma: os percentuais são mais elevados, entre as primeiras, na fabricação e montagem de veículos automotores e no comércio atacadista, e, entre as importadoras, na fabricação de produtos químicos e de máquinas e equipamentos.⁹

A inexistência de informações detalhadas por setores ou empresas no caso brasileiro é certamente uma dificuldade para pesquisas sobre comércio intrafirma. Uma alternativa metodológica alternativa foi adotada por Baumann (1995), e é esse o enfoque utilizado aqui. Dada a falta de informações específicas, supomos que exista uma relação estreita entre a propriedade do capital de uma empresa e os canais de comercialização de sua produção no país de origem do capital. Assim, para uma empresa cujo capital é preponderantemente originário de um país A, suas transações comerciais com esse país devem ser, essencialmente, com a matriz da empresa e com os canais de comercialização que a matriz utiliza em A, sendo as transações com terceiros, se existentes, em grau muito reduzido. Esse não é certamente o conceito de comércio intrafirma, mas é a melhor aproximação empírica, em vista da disponibilidade de dados.

Para a análise, foi possível contar com tabulação especial fornecida pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), com dados das mil maiores empresas exportadoras do Brasil em 1995 e 2000. Cada firma foi identificada pela sua inscrição junto ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), de forma que empresas de um mesmo grupo, mas com CNPJs distintos, foram consideradas separadamente.

Como a dimensão relevante para análise é a propriedade do capital das empresas, foi feita a identificação da propriedade de capital para essas empresas, a partir de informações sobre o país de origem do capital de cada empresa, com base nos sites das empresas na Internet e em publicações especializadas.¹⁰

As informações disponíveis constavam, portanto, da propriedade do capital, dos valores das exportações em 2000 (discriminadas por país de destino das vendas por produtos), das exportações e mercado de destino por empresas e produtos para o ano de 1995, e das importações (por país de origem das importações de cada produto) realizadas pelas mil maiores exportadoras no ano 2000.¹¹ Essas empresas foram responsáveis por cerca de 84% do total das exportações brasileiras nesse período.

9. SRF, 2002.

10. Como o *Guia Interinvest e Mil maiores empresas brasileiras*, publicada pela Gazeta Mercantil. O critério básico foi classificar como estrangeiras as empresas com controle externo de pelo menos 25% do capital e/ou maior parte do capital votante.

11. Exportações e importações em valores.

De posse dessas informações, procedeu-se à concatenação dos dados. Foram obtidos valores das exportações, em 1995, para 459 empresas e valores de importação, em 2000, para 291 empresas. O setor de atuação de cada empresa foi definido a partir da “Tabela de Códigos e Descrições” da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE. Foi possível identificar o setor de atuação de 768 das mil empresas.

Os dados relativos ao patrimônio líquido das empresas (1995 e 2000) e às suas receitas líquidas (para os mesmos anos) foram coletados da edição anual da publicação *Mil maiores empresas brasileiras*, da Gazeta Mercantil. Foram obtidas informações de 356 empresas quanto à sua receita líquida em 1995 e de 435 quanto à sua receita líquida em 2000. Em relação ao patrimônio líquido das empresas, foram obtidas 318 informações para 1995 e 404 para o ano 2000.

A maior dificuldade na identificação dos valores de receita e patrimônio líquido foi que aquela publicação agrega as várias empresas com CNPJ diferente em uma só *holding*, enquanto os dados da Secex são desagregados por unidades produtivas. A solução encontrada foi dividir os totais de receita líquida e patrimônio líquido entre as diversas empresas de um mesmo grupo, nesses casos.

3.2 Estatísticas

A tabela 1 resume as informações básicas para cada variável.

TABELA 1
Totais de informação por variável

Variável	Nº de informações
Exportações 2000	1.000
Exportações 1995	459
Importações 2000	291
Receita líquida 2000	435
Receita líquida 1995	356
Patrimônio líquido 2000	318
Patrimônio líquido 1995	404
Setores Econômicos	768
Empresas com todas as informações	55

Os gráficos 1 e 2 mostram a distribuição das exportações e importações realizadas pelas mil maiores empresas exportadoras, de acordo com o país de origem do capital controlador.

GRÁFICO 1
Brasil – Mil maiores empresas exportadoras em 2000:
distribuição das exportações por origem de capital

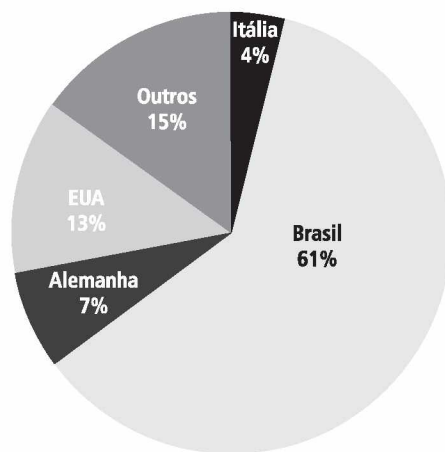
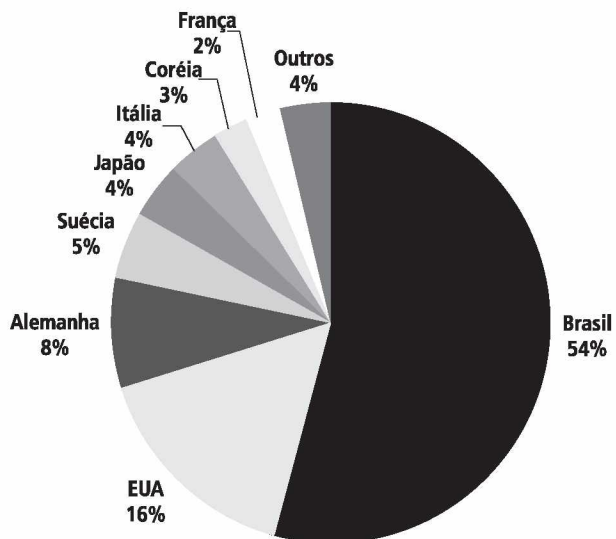


GRÁFICO 2
Brasil – Mil maiores empresas exportadoras em 2000:
distribuição das importações por país de origem do capital



Embora a maior parte das exportações da amostra seja realizada por empresas nacionais, as empresas com capital originário dos EUA, da Alemanha e da Itália ocupam posição de destaque nesse quesito. De modo semelhante, observa-se forte concentração no valor importado, sendo mais de três quartos das importações efetuadas por empresas nacionais (mais da metade), estadunidenses e alemãs.

A tabela 2 mostra o número de empresas por país de origem do capital controlador. Há uma forte concentração, entre as empresas estrangeiras do grupo das maiores exportadoras, de empresas com capital originário dos Estados Unidos, da Alemanha e da França (dois terços das 228 estrangeiras).¹²

TABELA 2
Número de empresas por país

País	Nº de empresas
Brasil	660
EUA	82
Alemanha	43
França	22
Japão	19
Suíça	18
Itália	15
Canadá	2
Bermudas	15
Reino Unido	12

Quando consideradas as exportações por setor, observa-se razoável concentração: as quatro principais atividades econômicas – “alimentos e bebidas”, “metalurgia”, “veículos” e “minerais metálicos” – são responsáveis por mais da metade das vendas ao exterior, e os doze maiores setores respondem por mais de 90% do total exportado da amostra, como pode ser visto no gráfico 3.

Do lado das importações da amostra, dois terços delas foram realizadas por empresas que operam nos setores de veículos e autopeças, química e petroquímica, eletrodomésticos e metalurgia.

12. Não foi possível conseguir maiores informações sobre aquelas empresas com capital registrado como de origem nas Bermudas.

GRÁFICO 3

Brasil – Mil maiores empresas exportadoras em 2000:
distribuição das exportações por setor econômico

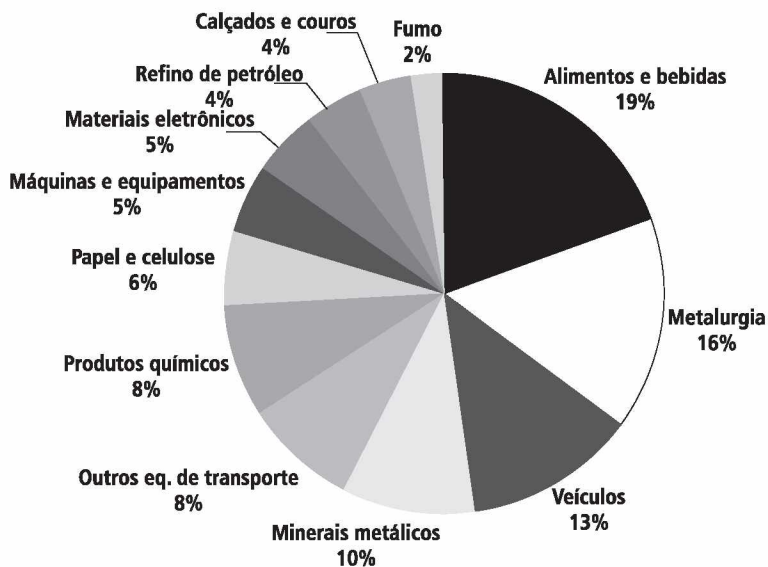
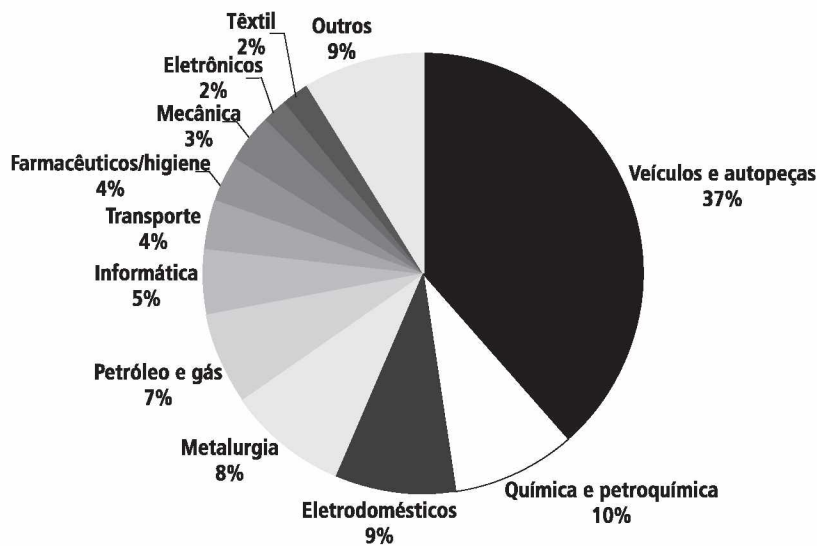


GRÁFICO 4

Brasil – Mil maiores empresas exportadoras em 2000:
distribuição das importações por setor econômico



3.3 Especificação dos modelos

Nosso objetivo é especificar um modelo econométrico com vistas a: (i) mensurar os efeitos de diversos fatores sobre as exportações das firmas, incluindo a origem do capital, o tamanho da empresa e a concentração geográfica das exportações e importações; e (ii) verificar se há uma propensão das empresas exportadoras a exportarem, primordialmente, para os países de origem de seu capital, assim como a probabilidade de essas firmas importarem do país-sede de sua matriz.

Em um primeiro estágio, estaremos preocupados com os determinantes das exportações totais das empresas de nossa amostra. Assim, o modelo estimado foi especificado da forma descrita pela equação abaixo:

$$Export_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \gamma Z_i + e_i$$

na qual $Export_i$ é uma operação de exportação registrada no banco de dados; X_i é uma variável binária que registra se as exportações destinam-se a um determinado bloco comercial (Alca, Mercosul, Nafta); e Z_i é um vetor que contém outras variáveis importantes para a determinação do montante de exportações tais como:

- a) taxa de crescimento das exportações por empresa entre 1995 e 2000;
- b) taxa de inserção da empresa no comércio exterior, definida como importações mais exportações sobre a receita da empresa para o ano 2000;
- c) proporção entre as importações da empresa em 2000 e sua receita líquida;
- d) taxa de crescimento da receita líquida por empresa entre 1995 e 2000;
- e) uso de *dummies* (para Estados Unidos, Canadá, países europeus ocidentais, países orientais, outros latino-americanos, etc.) que permitam identificar eventuais diferenças de comportamento das empresas segundo os países de origem do capital.

A variável X_i foi construída a partir de um algoritmo que permitiu verificar qual a proporção de corte ótima para cada bloco de destino das exportações (Alca, Mercosul, Nafta). Assim, os níveis de corte das variáveis *dummy destsur*, *destalca* e *destnafta* foram escolhidos por meio de uma rotina no programa SAS que selecionou os valores ótimos para cada uma das variáveis por meio de uma busca seqüencial em que se estima a equação completa (i.e., com todas as variáveis do modelo e as três *dummies*) e se verificam os coeficientes de deter-

minação de cada regressão. Na prática, o programa variou cada uma das linhas de corte de 1% a 100% em intervalos de 1% e combinou todas as possibilidades de linhas de corte. A partir daí, realizou as regressões (um milhão no total) com as variáveis produzidas por todas as combinações, selecionando, entre elas, a regressão com o maior R^2 .

Os coeficientes β_0 , β_1 e γ_2 apresentam uma estimativa da sensibilidade das exportações em relação a cada fator, de forma a se poder avaliar a importância relativa dos canais de comercialização.

A especificação final da equação (1) acima teve a seguinte forma:

$$\begin{aligned} expinc = & \beta_0 + \beta_1 comext + \beta_2 impsal + \beta_3 salinc + \beta_4 destsur \\ & + \beta_5 destalca + \beta_6 destnafta \end{aligned}$$

Onde:

expinc → taxa de crescimento das exportações por empresa entre 1995 e 2000.

comext → taxa de inserção da empresa no comércio exterior (importações da empresa em 2000 mais exportações da empresa em 2000 sobre a receita da empresa em 2000).

impsal → proporção entre as importações da empresa em 2000 e sua receita líquida naquele ano.

salinc → taxa de crescimento da receita líquida por empresa entre 1995 e 2000.

destsur → variável *dummy* que capta se mais do que 25% das exportações da empresa em 2000 se destinaram a países do Mercosul.¹³

destalca → variável *dummy* que capta se mais do que 45% das exportações da empresa em 2000 se destinaram a países da Alca.

destnafta → variável *dummy* que capta se mais do que 54% das exportações da empresa em 2000 se destinaram a países do Nafta.

3.4 Análise do efeito concentração geográfica

Após verificar os fatores determinantes das taxas de crescimento das exportações, investigamos a relevância do vínculo com o país de origem do capital, para avaliar os possíveis efeitos sobre a ampliação das exportações e importações brasileiras, em um cenário de adesão à Alca.

Essa análise será feita por meio da utilização de um modelo probabilístico (Probit) que investiga a probabilidade de se exportar para determinada região ou país, em função de variáveis explicativas. Para esse exercício, selecionamos as seguintes variáveis: (i) origem do capital da empresa; (ii) peso relati-

13. Os níveis de corte por blocos regionais foram determinados pelo procedimento descrito acima.

vo das exportações para o país de origem do capital da empresa nas exportações totais da empresa; (iii) peso relativo das importações provenientes do país de origem do capital da empresa nas importações totais da empresa; (iv) valor das exportações e importações totais da empresa; (v) uso de *dummies* (para Estados Unidos, Canadá, países europeus ocidentais, países orientais, outros latino-americanos, etc.) que permitam identificar eventuais diferenças de comportamento das empresas segundo os países de origem do capital; (vi) peso relativo das exportações à Alca, ao Mercosul e a outros grupos de países no total das exportações da empresa; (vii) peso relativo das importações provenientes da Alca, do Mercosul ou de outros grupos de países no total das importações por parte da empresa.

A equação estimada assumiu a seguinte forma geral:

$$\Pr(\text{Destino}_i = 1 | X) = FDA(\beta_0 + X_i + \gamma Z_i + e_i)$$

na qual a variável *Destino* assume o valor 1 se a empresa exporta acima de um certo percentual de suas exportações totais para determinado país ou região e 0, caso contrário; e *FDA* é uma função de distribuição acumulada de probabilidade. Os grupos de países/regiões utilizados para definir a variável dependente *Destino* foram os de interesse comercial direto para o Brasil, tais como Mercosul, Alca, EUA + Canadá, e total Nafta.

Na verdade, o modelo Probit descreve o comportamento da variável *dummy* em termos de uma regressão linear sobre variáveis explicativas não-aleatórias contidas em um vetor linha X'_t :

$$Y_t = X'_t \beta + u_t$$

O termo $X'_t \beta$ representa as características da empresa t que contribuem para que ela exporte para determinado país ou região. Uma interpretação mecânica seria que $X'_t \beta$ representa a probabilidade de que a empresa t exporte para a região considerada.

Uma vez que Y_t só pode assumir os valores 0 ou 1, os resíduos u_t só podem assumir os valores $-X'_t \beta$ ou $1 - X'_t \beta$. Dessa forma, os resíduos não são contínuos e, portanto, não se distribuem normalmente. Assim, a probabilidade de que $u = 1 - X'_t \beta$ é igual à probabilidade de que $Y = 1$, o que equivale a $X'_t \beta$.

Com isso, é preciso usar um procedimento do tipo GLS (Mínimos Quadrados Generalizados). Esse procedimento consiste em estimar os valores de β por OLS (Mínimos Quadrados Ordinários) e, então, usar seus valores estimados para ponderar as observações e obter estimativas eficientes.

No caso específico de um modelo Probit, usamos uma FDA normal; ou seja, se uma variável Z tem distribuição normal com média μ e variância σ^2 , sua FDP (Função Densidade de Probabilidade) será dada por:

$$f(Z) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma} e^{-\frac{(Z-\mu_Z)^2}{2\sigma^2}}$$

e sua FDA por:

$$F(Z) = \int_{-\infty}^{Z_0} \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma} e^{-\frac{(Z-\mu_Z)^2}{2\sigma^2}}$$

Para estabelecermos o percentual de corte relativo ao montante exportado para um determinado destino, que caracterizará a presença do atributo “exportador” (ou valor $\underline{1}$ para a variável *Destino*), empregamos um algoritmo, construído da seguinte maneira. Calculou-se, para cada empresa, a porcentagem das exportações destinadas a uma determinada região geográfica/econômica (e.g., Alca, Mercosul, país de origem do capital, etc.). Associada a ela, foi gerada uma nova variável dicotômica que assume valor $\underline{1}$, se aquela porcentagem superar $x\%$, e valor $\underline{0}$, no caso contrário. Desenvolveu-se, então, uma rotina que fez esse valor mínimo variar entre 1% e 99%, com incrementos de 1%. Para cada valor novo do limite de corte x foram obtidos os valores da variável dicotômica que serviriam como variável endógena no modelo Probit. Para cada rodada, acumulou-se o índice da razão de verossimilhança, que funcionou como parâmetro do ajustamento do modelo aos dados. Terminado o processo, foi escolhida a porcentagem de corte associada ao maior índice da razão de verossimilhança.

4 ANÁLISE EMPÍRICA

Os resultados estimados para a equação (1) aparecem na tabela 3 e sugerem que empresas com alto nível de inserção no comércio exterior e que registraram algum crescimento nas vendas entre 1995 e 2000 também apresentaram crescimento das exportações. Esse crescimento parece ter ocorrido preferencialmente em empresas com canais de exportação para países do Mercosul, do Nafta e da Alca, como sugerem os coeficientes positivos das variáveis que indicam o destino preferencial das exportações dessas empresas (*destsur*, *destalca* e *destnafta*).

O modelo estimado apresenta-se estatisticamente robusto, com um coeficiente de determinação ajustado para o número de graus de liberdade de cerca de 37%, uma estatística Durbin-Watson de 1,895 (sugerindo que não há evi-

dência de anormalidades nos resíduos e na forma funcional), e todas as variáveis explicativas com seus respectivos coeficientes estatisticamente diferentes de zero.

A amostra para essa estimação continha apenas 43 empresas do total de 182 presentes no banco de dados.¹⁴ O menor número de empresas se deveu, principalmente, à falta de informações relativas às importações para várias empresas nos anos de 1995 e 2000. Assim, como estamos trabalhando com taxas de crescimento, a ausência de qualquer informação para qualquer das variáveis em apenas um desses anos implica a exclusão da respectiva empresa da amostra. Dessa forma, os resultados devem ser interpretados com o devido cuidado, uma vez que estão baseados em uma amostra de tamanho reduzido.

O coeficiente da variável *comext* indica que um incremento de 1 ponto percentual na taxa de inserção no comércio exterior de uma determinada empresa implica um acréscimo de cerca de 2,14 pontos percentuais em suas exportações. Tal resultado é corroborado pelo coeficiente da variável *salinc*, que representa o aumento observado nas vendas das empresas entre 1995 e 2000. Seu coeficiente positivo indica que um incremento de 1 ponto percentual nas vendas traduz-se em um incremento de cerca de 0,38 pontos percentuais nas exportações totais das empresas.

Chama a atenção na tabela 3 a indicação de que, se a proporção entre as importações e a receita líquida da empresa cresce, a taxa de incremento de suas exportações decresce, como sinaliza o coeficiente negativo da variável *impsal*. Ou seja, para um incremento de 1 ponto percentual na razão importações/receita líquida, há uma redução na taxa de incremento das exportações em cerca de 1,70 pontos percentuais. No entanto, o coeficiente negativo para *impsal* não implica necessariamente a inexistência de um círculo virtuoso entre importações e exportações: ele pode estar refletindo apenas o fato de empresas que já possuem grande participação no comércio exterior também apresentarem maior dificuldade em expandir tal participação. Para que fosse possível testar a existência desse círculo virtuoso, seriam necessários dados sobre importações em 1995.

No que diz respeito à relação entre propriedade de capital e destino das exportações, nossas estimativas mostram alguns resultados interessantes. Por exemplo, empresas que exportam preferencialmente para o Mercosul, para o Nafta ou para a Alca tenderam a se beneficiar do maior volume de comércio gerado entre 1995 e 2000, em comparação com aquelas que exploraram, preferencialmente, outros mercados.

14. A amostra de 182 empresas corresponde àquelas empresas que possuem todas as informações disponíveis para as variáveis exportações por países de destino, receita líquida e patrimônio líquido em 1995 e 2000. O número cai para 43 pelo fato de cerca de 139 das empresas serem da capital nacional e, portanto, descartáveis da amostra.

Essa afirmação é corroborada pelos coeficientes positivos e estatisticamente significativos das variáveis *dummy destsul*, *destalca* e *destnafta*, que capturam o impacto do destino das exportações de uma determinada empresa sobre a taxa de incremento de suas exportações totais. Assim, pode-se dizer que as empresas que destinaram mais de 25% de suas exportações totais para o Mercosul no ano 2000 apresentaram uma taxa de incremento de suas exportações cerca de 0,76 pontos percentuais acima daquela registrada pelas empresas que exportaram menos do que esse montante para o Mercosul.

TABELA 3
Determinantes da taxa de incremento das exportações (1995 – 2000)

Variáveis explicativas	Coefficientes estimados
Constante	-4,5524 (1,424)
Comext	2,1353 (0,503)
Impsal	-1,6904 (0,397)
Salinc	0,3834 (0,148)
Destsul	0,7629 (0,495)
Destalca	0,2447 (0,549)
Destnafta	1,1451 (0,484)
N	43
R ²	0,4599
R ² Ajustado	0,3699
Durbin-Watson	1,8950

Nota: Os números entre parênteses são os erros padrão de cada coeficiente.

Da mesma forma, as empresas que comprometeram mais de 45% de suas exportações com países da Alca apresentaram uma taxa de incremento de suas exportações que foi cerca de 0,25 pontos percentuais superior àquela registrada pelas empresas que exportaram abaixo desse volume para a Alca.

Por fim, as estimativas indicam que empresas com percentagem de exportações para países do Nafta superior a 54% obtiveram uma vantagem em termos de incremento nos seus negócios externos de 1,15 pontos percentuais em relação às demais, refletindo o destacado dinamismo daquele mercado no período considerado.

4.1 O caso das empresas estadunidenses e canadenses

As empresas estadunidenses e canadenses da amostra exportaram um total de US\$ 6,3 bilhões em 2000, contra um total de US\$ 2,9 bilhões em 1995, o que significa um crescimento de 114,2% nas exportações de tais empresas no período, bem superior ao crescimento das exportações totais da amostra, que foi de 20,7% (de US\$ 38,3 bilhões para US\$ 46,3 bilhões).

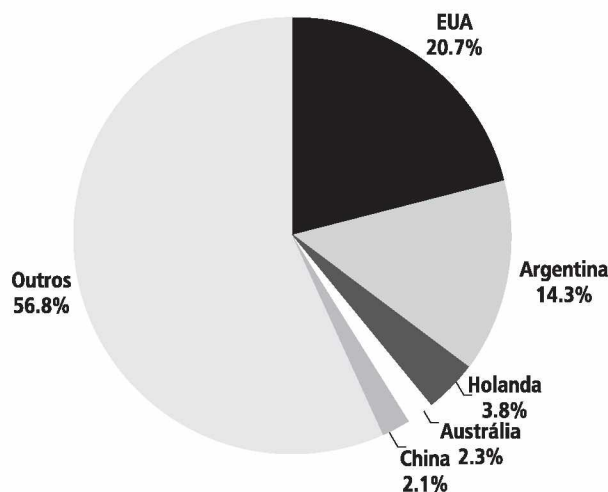
É interessante notar que a participação das exportações para os EUA e o Canadá no total das exportações dessas empresas decresceu. Em 1995, elas exportavam 27,6% do total para EUA ou Canadá, enquanto em 2000 essa proporção foi de 20,7%.

O gráfico 5 mostra os outros principais países de destino das exportações das empresas com capital americano e canadense, enquanto o gráfico 6 mostra a participação setorial dessas exportações, o gráfico 7 ilustra a distribuição geográfica dos países de origem das importações da amostra, e o gráfico 8, a distribuição das importações por setor econômico das empresas.

GRÁFICO 5

Brasil

**Maiores exportadoras canadenses e estadunidenses em 2000:
destino das exportações – percentual por países**

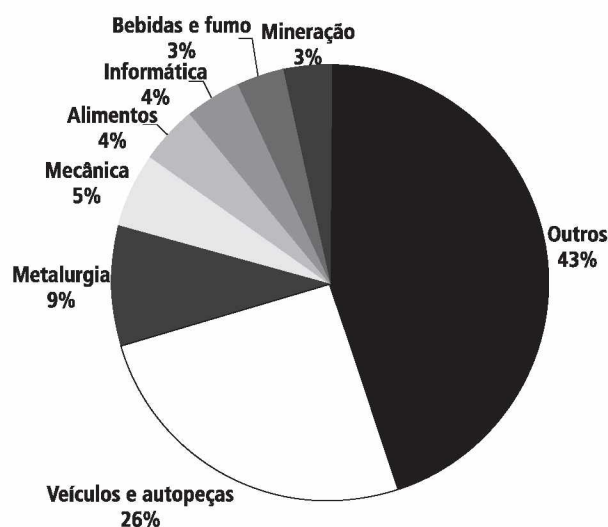


Segundo o gráfico 5, houve, em 2000, uma razoável dispersão geográfica nas exportações dessas empresas: o agrupamento de “outros mercados” absorveu 57% do valor exportado. Merece destaque ainda o efeito-Mercosul, com a Argentina como o mercado de destino para 14% das exportações.

Em termos setoriais, segundo o gráfico 6, 40% do valor total exportado por essas empresas correspondeu àquelas situadas nos setores de veículos e autopeças, metalurgia e mecânica.

Ao se considerar a origem geográfica das importações (gráfico 7) ainda o agrupamento “outros países” aparece como principal origem, com 56% (semelhante às exportações), mas o peso relativo dos EUA é o dobro do constatado nas vendas externas. Esse resultado reforça a relevância da análise do impacto potencial da Alca: as subsidiárias de empresas estadunidenses e canadenses em operação no Brasil têm uma estrutura geográfica razoavelmente diversificada para suas exportações, mas dependem dos EUA para quase 40% de suas importações.

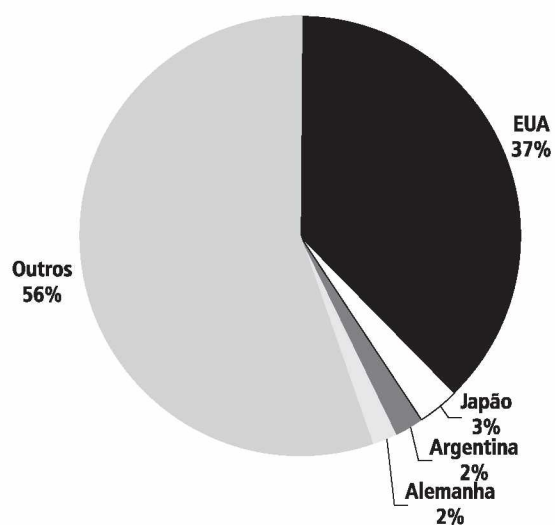
GRÁFICO 6
Brasil
Maiores exportadoras canadenses e estadunidenses em 2000:
exportações – percentual por setores



As importações realizadas por essas empresas em 2000 totalizaram US\$ 3,6 bilhões, dos quais 38,3% foram provenientes de seus países de origem. É preciso destacar que, a despeito de a proporção das importações ter sido maior que a das exportações em 2000 (37,5% contra 20,7%), o seu comércio com os países de origem foi superavitário em US\$ 2,8 bilhões.

Em termos setoriais (gráfico 8), dois terços das importações dessas subsidiárias são realizados por empresas dos setores veículos e autopeças, química e petroquímica, eletrodomésticos e metalurgia.¹⁵

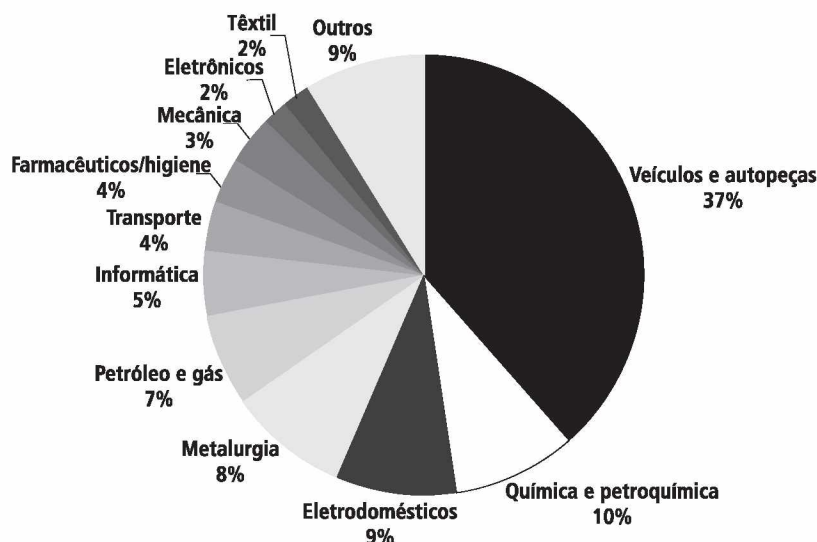
GRÁFICO 7
Brasil
Maiores exportadoras canadenses e estadunidenses em 2000:
importações por países



As importações realizadas por essas empresas em 2000 totalizaram US\$ 3,6 bilhões, dos quais 38,3% foram provenientes de seus países de origem. É preciso destacar que, a despeito de a proporção das importações ter sido maior que a das exportações em 2000 (37,5% contra 20,7%), o seu comércio com os países de origem foi superavitário em US\$ 2,8 bilhões.

15. Note que há alguma semelhança com os setores nos quais o estudo da OCDE, mencionado anteriormente, encontrou indicações de transações mais intensas de tipo intrafirma.

GRÁFICO 8
 Brasil
 Maiores exportadoras canadenses e estadunidenses em 2000:
 distribuição das importações por setor econômico



Com base nos dados de exportações e importações das empresas estadunidenses e canadenses sediadas no Brasil, estimamos um modelo probabilístico do tipo Probit, descrito pela equação abaixo:

$$P(\text{desth} > .20) = \Phi(\text{comext}, \text{expsal}, \text{expinc})$$

onde, *desth* é a probabilidade de destinar uma porcentagem superior a 20% das exportações aos EUA ou ao Canadá,¹⁶ *comext* é a porcentagem do comércio externo (exportações mais importações) em relação à receita líquida da empresa, *expsal* é a taxa de crescimento da receita líquida da empresa entre 1995 e 2000, e *expinc* é a taxa de crescimento das exportações entre 1995 e 2000. Os resultados estão descritos na tabela 4.

O número de observações utilizadas foi de 56, e o coeficiente de verossimilhança foi de 17.18, sendo, portanto, significativo ao nível de 10%.

Os valores positivos de todas as variáveis significam que, entre as empresas consideradas, será tanto maior a probabilidade de que a empresa exporte

16. A linha de corte de 20% foi estabelecida com base no algoritmo definido na seção anterior.

mais de 20% das suas vendas externas para os EUA ou o Canadá (*i*) quanto maior o peso do comércio exterior em relação à sua receita líquida; (*ii*) quanto maior o crescimento na receita líquida; e (*iii*) quanto maior a participação das vendas externas para os EUA ou o Canadá nas exportações das empresas.

Isso confirma uma relação direta entre o grau de envolvimento com o mercado norte-americano e a opção por seguir participando daquele mercado. Em outras palavras, é uma indicação de que as subsidiárias em operação no Brasil têm uma propensão a operar no mercado de origem de suas matrizes.

TABELA 4
Modelo Probit para exportações aos EUA e ao Canadá

Variável	Coefficiente	Erro padrão
Intercepto	1.11714	0.585220
Comext	0.00831	0.004718
Expsal	0.00619	0.003114
Expinc	0.25599	0.109750

4.2 Considerando os blocos regionais

Foram realizados quatro experimentos análogos, utilizando-se um modelo Probit idêntico ao apresentado acima, para diferentes blocos comerciais. Em cada modelo, a variável dependente foi construída a partir da proporção das exportações de cada empresa para um determinado destino. Se essa proporção excedesse uma determinada linha de corte, a variável assumiria valor 1, caso contrário, o valor seria 0. As linhas de corte foram obtidas segundo o algoritmo descrito anteriormente, que procura maximizar o coeficiente de verossimilhança das equações estimadas para todas as possíveis linhas de corte.

Na tabela 5, estão listados os destinos estipulados para as exportações em cada modelo, bem como a proporção de corte obtida.

TABELA 5
Empresas canadenses e estadunidenses: proporção de corte do montante das exportações por destino

Modelo	Destino	Proporção de corte
1	País de origem do capital majoritário da firma	15%
2	Países da Alca	33%
3	Países do Nafta	39%
4	Países do Mercosul	25%

Esses quatro modelos utilizaram-se das mesmas variáveis exógenas. A variável *expsal* descreve a proporção entre as exportações totais em 2000 e a receita líquida da empresa em 2000. *Exppat* é proporção entre as exportações

totais em 2000 e o patrimônio líquido da empresa em 2000; *expinc*, a taxa de crescimento das exportações por empresa entre 1995 e 2000; *salinc*, a taxa de crescimento da receita líquida por empresa entre 1995 e 2000; e *patinc*, a taxa de crescimento do patrimônio líquido por empresa entre 1995 e 2000.

Os resultados estimados aparecem na tabela 6. O número de observações utilizadas nas diversas estimações diferiu, em função das características dos modelos estimados e do banco de dados.

Nos modelos (2a), (3a) e (4a), foram utilizadas 182 observações, ou seja, todas as observações disponíveis que continham as seguintes variáveis: exportações da empresa por países de destino em 1995 e em 2000, receita líquida da empresa em 1995 e em 2000 e patrimônio líquido da empresa em 1995 e em 2000.

No modelo (1a), o número de observações utilizadas foi de apenas 43. Isso porque, das 182 observações utilizadas nos modelos (2a), (3a) e (4a), 139 foram descartadas por se tratarem de empresas brasileiras, não fazendo sentido o exame de suas exportações para o seu país de origem. Além disso, como todos os modelos fazem uso de diversas variáveis que são taxas de variação entre 1995 e 2000, a sua estimação para 1995 isoladamente não foi possível.

Pela tabela 6, nota-se que, em todos os modelos apresentados, obtivemos o mesmo padrão. De uma forma geral, em todos os casos houve uma associação positiva entre o volume exportado, a taxa de crescimento da receita líquida e a taxa de crescimento das exportações. Já a proporção entre as exportações totais e a receita líquida, bem como a proporção entre as exportações totais e o patrimônio líquido da empresa, mostraram-se negativamente correlacionados com a probabilidade de exportar para o país de origem do capital ou para algum bloco regional de comércio.

TABELA 6
Modelos probabilísticos para destino das exportações

Modelos → Variáveis ↓	Probit			
	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)
Constante	0.6423 (0.448)	0.3021 (0.156)	0.7280 (0.165)	0.8716 (0.175)
Expsal	-0.0014 (0.001)	-0.0012 (0.001)	-0.0009 (.0005)	-0.0003 (0.001)
Exppat	0.0000 (0.000)	-0.0001 (0.000)	0.0002 (.0001)	-0.0002 (0.000)
Expinc	0.0997 (0.063)	0.0303 (0.003)	-0.0219 (0.010)	0.0249 (0.003)
Salinc	0.1998 (0.140)	0.0019 (0.000)	0.0009 (.0005)	0.0023 (0.000)

(continua)

(continuação)

Patinc	0.0213 (0.160)	-0.0228 (0.027)	-.00007 (.0001)	-0.0626 (0.044)
N	43	182	182	182
L.R. Chi-Square	59.16	199.79	201.96	149.95

Notas: Os números entre parênteses são os erros padrão de cada coeficiente.

(1a) Variável dependente **destino1** assume valor 1 se a proporção das exportações de cada empresa para o país de origem de seu capital exceder 15% do total; caso contrário, assume valor 0.

(2a) Variável dependente **destino2** assume valor 1 se a proporção das exportações de cada empresa para países da Alca exceder 33% do total; caso contrário, assume valor 0.

(3a) Variável dependente **destino3** assume valor 1 se a proporção das exportações de cada empresa para países do Mercosul exceder 25% do total; caso contrário, assume valor 0.

(2a) Variável dependente **destino4** assume valor 1 se a proporção das exportações de cada empresa para países da Nafta exceder 39% do total; caso contrário, assume valor 0.

A despeito do fato de os coeficientes estimados apresentarem um baixo valor absoluto, os coeficientes positivos associados às variáveis *expinc* e *salinc* sugerem que empresas com aumento das vendas e das exportações entre 1995 e 2000 canalizaram seus negócios para os países de origem de seu capital, bem como para países da Alca, do Mercosul e do Nafta, acima das proporções de referência.

Com base nas empresas constantes de nossa amostra, tentamos estimar equações semelhantes para as firmas com matrizes européias e asiáticas. Os resultados econométricos, no entanto, não se apresentaram robustos. Apesar disso, a análise crua dos dados de exportações e importações dessas empresas sugere que o caso das firmas canadenses e estadunidenses não é uma excentricidade. Pela tabela 7, por exemplo, pode-se constatar que o país de origem do capital continua sendo o destino preferido do comércio exterior das subsidiárias européias e asiáticas em operação no Brasil.

Isso reforça o apoio à nossa hipótese de que a análise dos agentes econômicos pode levar a resultados de impactos comerciais por setor distintos daqueles obtidos a partir de estimativas de criação e desvio de comércio com base nas estruturas das barreiras às importações.

TABELA 7

Destino das exportações e importações por origem do capital – 1995 e 2000

Países	Porcentagem das exportações para o país de origem	Porcentagem das exportações para o continente de origem	Número de empresas
Alemanha	14,40	16,02	43
França	4,60	26,70	23
Itália	16,31	22,65	16
Reino Unido	1,63	24,12	13
Total Europa		21,15	95

(continua)

(continuação)

Japão	19,59	19,59	22
Coréia	38,72	38,72	5
Total Leste Ásia		24,27	27
Estados Unidos	20,66	23,73	82
	Porcentagem das importações para o país de origem	Porcentagem das importações para o continente de origem	Número de empresas
Alemanha	38.7	44.5	27
França	12.8	34.4	10
Itália	23.7	34.9	8
Reino Unido	6.1	27.8	7
Holanda	13.7	34.0	5
Suíça	24.2	26.2	3
Suécia	10.7	29.9	3
Total Europa		36.0	63
Japão	58.1	59.4	18
Coréia	52.9	61.5	2
Total Ásia	43.0	52.2	20
Estados Unidos		55.4	50

5 CONCLUSÕES

Os resultados encontrados neste trabalho indicam que as empresas exportadoras de capital externo têm forte interação com suas matrizes. As empresas que experimentaram um aumento das suas vendas e exportações entre 1995 e 2000 canalizaram seus negócios, preponderantemente, para os países de origem de seu capital, bem como para países da Alca, do Nafta e do Mercosul.

Além disso, encontramos que, quanto maior o peso do comércio exterior em relação à receita líquida, tanto maior a probabilidade de que a empresa destine uma proporção crescente de suas exportações para o país de origem de seu capital. O mesmo efeito foi observado quando investigamos o impacto do incremento da receita líquida e das exportações totais sobre as exportações para o país de origem do capital.

Assim, pode-se dizer, por exemplo, que empresas com capital preponderantemente estadunidense ou canadense tendem a exportar mais para os EUA ou Canadá respectivamente, à medida que crescem suas vendas totais e suas exportações totais e quanto maior for a proporção do comércio exterior na sua receita líquida.

Ao analisarmos a origem geográfica das importações das empresas americanas e canadenses, notamos que o peso relativo dos EUA é o dobro do constatado nas vendas externas, e que as importações são realizadas sobretudo por empresas dos setores veículos e autopeças, química e petroquímica e eletrodo-

mésticos, em relação aos quais há indicação (na literatura sobre os países industrializados) de incidência de comércio intrafirma.

Essas evidências reforçam a relevância da análise do impacto potencial da Alca: as subsidiárias de empresas estadunidenses e canadenses em operação no Brasil têm uma estrutura geográfica razoavelmente diversificada para suas exportações, mas dependem dos EUA para quase 40% de suas importações, enquanto suas vendas naquele mercado dependem da estrutura de comercialização de suas casas-matrizes.

Esse conjunto de resultados reforça, a nosso ver, o argumento central deste trabalho: a existência de transações intrafirma (que a literatura indica estarem mais concentradas nos setores que envolvem mão-de-obra especializada) pode qualificar as estimativas de efeitos associados a acordos de preferências comerciais, com uma distribuição setorial desses efeitos distinta daquela obtida nas estimativas de criação e desvio de comércio, a partir da estrutura de barreiras às importações.

A título de ilustração, Carvalho e Parente (1999) estimam os efeitos da Alca sobre as exportações e importações brasileiras, a partir de modelo de equilíbrio parcial, com simulação dos efeitos de uma eliminação das tarifas de importação. Seus resultados indicam um aumento de 6,5% nas exportações totais brasileiras e de 20,6% nas importações totais.

Em comparação com os resultados obtidos aqui, chama a atenção que, no caso das exportações, o impacto estimado por Carvalho/Parente sobre as exportações da indústria química, maquinaria e equipamentos elétricos e equipamento de transporte seja inferior à média, da mesma forma que para as importações da indústria química. O que os indicadores apresentados neste trabalho sugerem é que, provavelmente, se forem levados em consideração os efeitos intrafirma – mais intensos exatamente em segmentos dessas indústrias –, é provável que os resultados sejam distintos daqueles obtidos a partir da análise apenas da estrutura de barreiras comerciais.

De uma forma mais geral, esse conjunto de resultados, ainda que incipiente, parece confirmar resultados de pesquisas para países como os Estados Unidos. Como relata Lipsey (1995), por exemplo, a existência de *networks* comerciais entre as empresas multinacionais parece melhorar a sua parcela de mercado de exportações, uma vez que as multinacionais americanas tendem a exportar mais para países onde suas matrizes têm a maior concentração de seu capital e menos para países onde não há filiais.

Acreditamos que os resultados apresentados aqui sejam ilustrativos da importância de incorporar os tipos de agentes econômicos na análise dos impactos de processos de integração regional e possam motivar novas análises nessa direção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDWIN, R. Factor Market Barriers are Trade Barriers: Gains from Trade in 1992. **Working Paper Series n° 2656**, NBER, 1988
- BAUMANN, R. An Appraisal of Intra-Firm Exports from Brazil, 1980-1990. **The Developing Economies**, vol. 33, n°1, March 1995
- BONTURI, M. e FUKASAKU, K. Globalisation and Intra-Firm Trade: An Empirical Note. **OECD Economic Studies**, n° 2, Spring 1993
- CARVALHO, A. e PARENTE, A. **Impactos comerciais da Área de Livre Comércio das Américas**. Brasília, Ipea, 1999 (Texto para Discussão n° 635).
- HELPMAN, E. e KRUGMAN, P. **Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy**. MIT Press, 1985.
- KRUGMAN, P. New Theories of Trade among Industrial Countries. **American Economic Review** 73(2), pages 343-47, May 1983.
- . **Strategic Trade Policy and the New International Economics**. Cambridge, Mass., and London: MIT Press, 1986.
- LIPSEY, R.E. Trade and Production Networks of US MNCs and Exports by their Asian Affiliates. **Working Paper Series n° 5255**, NBER, 1995.
- MARKUSEN, J.R. e VENABLES, A J. Multinational Firms and The New Trade Theory. **Working Paper Series n° 5036**, NBER, 1995.
- MARKUSEN, J.R. e MASKUS, K.E. Multinational Firms: Reconciling Theory and Evidence. **Working Paper Series n° 7163**, NBER, 1999.
- OCDE. **Globalisation of Industry – Overview and Sector Reports**, Paris, 1996.
- POSNER, M.V. International Trade and Technical Change, **Oxford Economic Papers**, vol.13, 1961.
- SRF (2002), **O comércio exterior do Brasil com os países da Alca no período de 1997 a 2000**, mimeo, disponível em www.fazenda.gov.br/receita/federal/ComercioExterior/Alca97a2000/default.htm
- TAKEUCHI, K. Does Japanese Direct Foreign Investment Promote Japanese Imports from Developing Countries? World Bank, **Working Papers n° 458**, 1990.
- VERNON, R. **International Investment and International Trade in the Product Cycle**, Quarterly Journal of Economics, 1966.
- VINER, J. **The Customs Union Issue**, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.

ANÁLISE DOS EFEITOS DE CADEIAS DE COMERCIALIZAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS PARA A COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

João Furtado*

1 APRESENTAÇÃO

Quais as perspectivas do Brasil na Alca? Os avanços conseguidos pelo México no mercado dos Estados Unidos, a partir do Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) podem ser atribuídos às preferências comerciais conseguidas por intermédio daquele acordo, ou deveriam, mais propriamente, ser vinculados a relações que transcendem essa integração formal? Seriam eles uma indicação sobre as possibilidades do Brasil em um acordo mais amplo, que reduzisse a amplitude das preferências canadenses e mexicanas naquele mercado? Ou será que os avanços conseguidos por esses dois países no mercado estadunidense, sobretudo o México – cuja economia possui maiores semelhanças com a brasileira –, não possuem uma origem tarifária preponderante e devem, de forma mais apropriada, ser atribuídos a fatores não tarifários, como a geografia e os elos econômicos tecidos por processos mais longos e de maior fôlego?

Este trabalho busca esmiuçar, com base em informações setoriais e entrevistas, algumas das questões levantadas anteriormente por dois estudos: *Brasil e o México no mercado de produtos industriais dos EUA*, preparado por Maria Cristina Ferraz Alves, da Embaixada do Brasil em Washington¹; e *O Nafta e a participação do Brasil na Alca*, desenvolvido por Baumann e Franco.²

* O autor contou com a colaboração de Ana Paula Avellar. O autor deseja registrar o seu agradecimento a todos os entrevistados que aceitaram colaborar com este projeto de pesquisa. Mais do que uma formalidade, o autor reconhece publicamente o fato de que as entrevistas puderam trazer informações novas e elementos de análise diferenciados, graças aos quais foi possível colocar a questão em uma perspectiva mais adequada.

Muitos contatos e entrevistas formais foram tentados, mas, a despeito da importância do tema, das instituições envolvidas (Cepal e Ipea), bem como da filiação institucional do autor e da colaboradora – cujo empenho beirou, em vários casos, a insistência –, as empresas relutaram em conceder-nos informações que poderiam ter enriquecido este trabalho e alargado suas perspectivas. Infelizmente, as culturas empresarial e acadêmica ainda estão, em muitos casos, distantes o suficiente para que o diálogo seja dificultado. Nos casos em que o diálogo se estabeleceu, o aprendizado foi rico e as respostas, estimulantes.

Um agradecimento especial deve ser dirigido a Silene Seibel, pelo seu empenho em facilitar-nos o acesso a diversas empresas de Santa Catarina. As dificuldades encontradas em tantas outras empresas só reforçam a importância decisiva deste seu empenho para que os resultados pudessem ser obtidos.

Os agradecimentos são dirigidos às seguintes pessoas: Blasco Garcia, César Santos, Cláudio Imianowsky Jr., Fernando Nogueira, Inácio Krug, Jorge Vasconcelos, Leandro Vieira, Martha Pimpão, Rolf Meyer, Silene Seibel, William McGill. Falhas e eventuais incompreensões devem ser atribuídas ao autor.

1. Alves, 2000, p.4.

2. Uma versão desse trabalho foi publicada na Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 69, pp.22-35, da Funcex (out.-dez./2001), com aquele título.

Naquele primeiro trabalho, baseado em uma pesquisa que cobriu 800 produtos importantes do comércio brasileiro e mexicano com os Estados Unidos, Alves sustenta que “apesar da tarifa Nafta representar um diferencial de competitividade a favor dos produtos mexicanos, os principais concorrentes de determinados produtos industrializados brasileiros no mercado americano são o Canadá (setor madeireiro e automotivo), o Japão (setor de cerâmicos e automotivo), a China (setor calçadista, têxtil) ou mesmo os países do Caribe (setor têxtil)”. Uma vez reconhecido esse fato revelador da insuficiência do tratamento tarifário preferencial como fator explicativo do acesso àquele mercado, o trabalho de Alves aponta para uma série de outros fatores que condicionam ou determinam a competitividade de um produto importado no mercado estadunidense, nominalmente: “grau de complementariedade e encadeamento dos setores produtivos a nível sub-regional e mesmo internacional (...); preço; conhecimento da logística de distribuição local; proximidade geográfica; preferência do consumidor; e marketing agressivo”.

No segundo trabalho, de Baumann e Franco, os autores procuraram também problematizar, com base em amplo leque de informações estatísticas, a visão convencional sobre a relação direta entre preferências tarifárias e fluxos comerciais. A perda de participação brasileira no mercado dos Estados Unidos – que declina de 1,7% em 1990 para 1,1% no quadriênio 1995-98 – pode ser relacionada ao avanço dos parceiros daquele país no Nafta, mas está longe de ser indiscutível que essa perda possa ser atribuída exclusivamente – ou mesmo principalmente – às margens de preferência tarifária daqueles países.

O trabalho dos dois autores avançou algumas conclusões e lançou novas hipóteses. A perda de participação brasileira no mercado estadunidense dever-se-ia menos aos ganhos de natureza tarifária e comercial dos parceiros preferenciais dos Estados Unidos no Nafta do que ao próprio desempenho exportador brasileiro, entre tímido e medíocre. Ademais, existiriam razões extratarifárias, de natureza geográfica, e portanto não passíveis de serem emuladas pela economia brasileira (quaisquer que sejam as circunstâncias tarifárias e os acordos comerciais em vigor), que facilitariam o acesso dos parceiros estadunidenses no Nafta ao grande mercado do continente.

O trabalho ora concluído procura dar continuidade a esses dois estudos, voltando-se para a coleta de informações diretamente em empresas de dois segmentos industriais: (i) têxtil-vestuário e (ii) bens de capital e equipamentos. A escolha desses dois (grupos de) setores decorreu das conclusões do trabalho anterior de Baumann e Franco: ambos mostraram recuos brasileiros no mercado estadunidense, mas em um caso isso poderia ser associado a preferências tarifárias dos rivais, enquanto no outro essas preferências não existiriam. Buscou o trabalho, por esse caminho, comparar e avaliar os fatores não tarifá-

rios do acesso brasileiro e mexicano ao mercado dos Estados Unidos. Se os dois trabalhos mencionados – de Alves e Baumann & Franco – relativizaram a importância dos fatores tarifários preferenciais, o que dizer das vantagens geográficas, das cadeias de comercialização regionalmente integradas, da divisão regional do trabalho estabelecida entre os dois lados da fronteira?

A hipótese principal que orientou este trabalho procurou identificar nessas outras circunstâncias o avanço mexicano e o recuo brasileiro, por intermédio de procedimentos voltados para informações primárias, obtidas diretamente de entrevistas. Em um primeiro momento, pretendeu-se entrevistar empresas diretamente nos Estados Unidos, mas as dificuldades na obtenção de respostas levaram-nos a um caminho alternativo, que se revelou bastante produtivo: entrevistas em empresas com atuação exportadora nos Estados Unidos e, em alguns casos, com atuação no Brasil e no México. Essas entrevistas foram precedidas da montagem de dossiês com informações secundárias, um processo que envolveu uma ampla lista de empresas pertencentes aos setores têxtil-vestuário e bens de capital-equipamentos, os dois setores escolhidos para esta pesquisa.

O principal elemento novo trazido por este trabalho pode ser assim resumido: as presenças brasileira e mexicana no mercado dos Estados Unidos estão muito mais relacionadas com as respectivas competências industriais do que com as circunstâncias tarifárias e as margens de preferência de cada um dos dois países. Nos dois agrupamentos setoriais examinados (assim como em vários outros sobre os quais algumas outras fontes de informações foram consultadas – cerâmica, madeira, têxtil, calçados, máquinas, automobilística e siderurgia),³ existem exemplos de categorias de produtos em que o Brasil possui competência industrial e competitividade efetiva, a despeito das margens de preferência tarifária serem favoráveis aos produtores mexicanos.

A pesquisa de campo buscou compreender, no plano microeconômico, das empresas e dos seus posicionamentos setoriais, os fatores determinantes da competitividade relativa do Brasil e do México, tal como eles são percebidos pelos empresários e dirigentes empresariais, tanto no aspecto industrial (incluindo a tecnologia) quanto no comercial (considerando a logística). O resultado, evidenciado nas próximas páginas, pode ser resumido na idéia de que o sistema industrial brasileiro possui algumas competências muito bem estabelecidas que lhe permitem sustentar níveis elevados de competitividade em relação aos produtores mexicanos em vários produtos, grupos de produtos e áreas industriais. Nem a integração propiciada pelo Nafta nem as dificuldades

3. Alves (2000), anexos (pp. 14-36).

ainda não resolvidas da macroeconomia brasileira minaram essa competitividade. Se os recuos são mais numerosos do que os avanços, se as perdas de espaço no mercado dos Estados Unidos são mais volumosas do que os ganhos, as evidências recolhidas no trabalho obrigam-nos a privilegiar as explicações baseadas nas estruturas de produção e comércio, complementadas e secundadas pelos elementos institucionais.

Um elemento muito significativo foi sendo desenhado ao longo da pesquisa, juntando as evidências apresentadas pelo trabalho de Baumann e Franco e as respostas recebidas dos interlocutores da pesquisa de campo, sobretudo aqueles do segmento de bens de capital e equipamentos. O trabalho de Baumann e Franco mostrou, com base nas estatísticas do Inegi, que a proporção do valor adicionado no valor da produção, nas *maquillas* mexicanas, é bastante reduzida, enquanto a proporção das remunerações no valor adicionado mostra-se elevada. Essa indicação orientou a indagação subjacente à pesquisa de campo e permitiu-nos estabelecer um paralelo entre os sistemas industriais brasileiro e *maquillador* mexicano, um criado por um longo processo de substituição de importações e o outro recriado pelas modalidades da integração propiciada pelo Nafta. Se a abertura e a adesão à globalização, com valorização cambial, modificaram de forma pronunciada aquele sistema industrial, ele está longe de ser um tecido esgarçado ou rarefeito, e o seu caráter de sistema permanece fortemente integrado e competitivo naquelas colunas metal-mecânicas e têxteis da matriz industrial.

Possivelmente, o fato mais marcante da pesquisa de campo do projeto de *Análise dos efeitos de cadeias de comercialização nos Estados Unidos para a competitividade das exportações brasileiras* diz respeito ao relativo alheamento de grande número de entrevistados e empresas em relação ao tema da Área de Livre Comércio das Américas. Raros foram os entrevistados que nos expressaram, com relação a esse tema, preocupações objetivas, amparadas em informações, dados, argumentos, muito embora tenham aparecido, aqui e acolá, de passagem, indicações pontuais de problemas ou temores difusos. Ocorreu mais de uma vez o registro, pela entrevista, de uma *opinião* sobre as eventuais possibilidades decorrentes da Alca e, mais que tudo, sobre os riscos envolvidos; mas isso se deu ocasionalmente, à guisa de parêntese. Nesses casos, no entanto, isso aconteceu muito mais como *opinião cidadã* do que como *preocupação empresarial* ou *setorial* informada pela experiência, pelas discussões e pelas reflexões. É possível que esses posicionamentos sejam deixados para as representações institucionais, quer das próprias empresas quer das entidades setoriais, enquanto os próprios dirigentes empresariais ou executivos são portadores de mensagens mais técnicas, da produção e dos mercados.

O tema central da pesquisa e o eixo principal das suas entrevistas não eram a Área de Livre Comércio das Américas, mas o acesso ao mercado dos Estados Unidos da América em uma condição em que o México – concorrente efetivo em vários campos e setores, potencial concorrente em muitos outros – goza, de antemão, de algumas vantagens intrínsecas. Entre essas vantagens, inscrevem-se a sua geografia e os elos – comerciais, econômicos, financeiros, demográficos – tecidos ao longo de décadas, assim como outras associadas ao Nafta. Nesse que é o tema central do projeto, a pesquisa revelou uma relativamente modesta preocupação com o México na condição de competidor com capacidade de inibir a oferta brasileira no mercado estadunidense ou mesmo de ocupar novos espaços em detrimento daqueles que o Brasil poderia vir a ocupar. Para vários entrevistados, pois, o México representa uma *não questão*; e, para grande parte dos demais, trata-se de uma questão *não preocupante*.

Se em relação ao tema mais geral da Alca a estranheza quanto a sua importância modesta permanece intacta, no tocante ao segundo aspecto, do acesso ao mercado dos Estados Unidos, que é central na pesquisa, os resultados parecem traduzir uma *percepção* ou, em alguns casos, uma *interpretação bem fundada*, tanto em evidências, quanto na experiência profissional do entrevistado.⁴ Alheios aos temas das negociações comerciais, os empresários e dirigentes entrevistados revelam um **conhecimento aprofundado e muito consistente** sobre as empresas, os mercados, a competição e os seus respectivos fatores de sucesso e fracasso. Essa afirmação, pode-se dizer, vale igualmente para fatores conjunturais (câmbio, por exemplo) e estruturais (as configurações empresariais), embora nem sempre englobe os fatores de natureza institucional.

No plano em que a pesquisa foi desenvolvida, pensando-se em produtores, fabricantes, exportadores, etapas produtivas, cadeias de comercialização e fluxos de comércio, é possível afirmar que o México, na percepção ou visão dos entrevistados, possui, tanto na sua geografia quanto na sua adesão ao Nafta, algumas vantagens. Tais vantagens, todavia, não seriam **nem significativas, nem insuperáveis**.

Exemplos concretos dessa percepção poderão ser verificados ao longo deste relatório. O principal elemento comum aos argumentos relativos ao destemor dos empresários com relação ao México prende-se à **consistência do sistema industrial brasileiro**, um atributo que está fortemente associado à sua tradicional diversificação. Embora ela fosse, em boa medida, decorrência de um pro-

4. Vários dos entrevistados podem ser considerados conhecedores práticos do assunto em questão. Pelo menos um deles em cada um dos setores operou em outros países envolvidos na temática da pesquisa – Estados Unidos, América Central, Brasil. No caso do setor têxtil, foi possível entrevistar uma empresa que já operou nos Estados Unidos a partir de uma base de produção na América Central, assim como um técnico que já dirigiu uma confecção voltada para exportação em um país mineiro da América do Sul. No caso do setor de bens de capital e equipamentos, um dos entrevistados dirigiu a operação mexicana antes de dirigir a congênera brasileira.

cesso de substituição de importações que foi, a vários títulos, levado longe demais, os seus excessos foram corrigidos pela reestruturação do período recente (desde o final da década de 1980 e sobretudo após 1994). Esses dois elementos – diversificação e reestruturação – conferem, no que poderíamos considerar a *opinião modal* dos entrevistados, uma grande solidez e um elevado padrão de competitividade à estrutura industrial brasileira.

Desde já é possível adiantar, no entanto, como atenuante do argumento anterior, que os contornos do trabalho terão deixado de lado pelo menos duas dimensões importantes que mereceriam uma investigação mais aprofundada: as diferenças entre as taxas de juros no Brasil e no México (e para as empresas mexicanas no mercado dos Estados Unidos) e o desvio de investimentos que a geografia e o Nafta podem ocasionar. Nesse caso, a despeito de as estruturas produtivas brasileiras poderem, na percepção dos entrevistados, fazer face às suas congêneres mexicanas na competição pelos mercados estadunidenses (mesmo com a integração hoje existente com o Nafta), o México poderia sempre apresentar uma taxa de investimento superior, seja por causa da sua taxa de juros inferior, seja pela sua capacidade de atrair investimentos.

A taxa de juros representa a principal vantagem que a economia mexicana alcançou com a sua adesão ao Nafta e significa, para as suas empresas, a possibilidade de viabilizar projetos de investimento que seriam, em condições macroeconômicas adversas (como as argentinas ou brasileiras), simplesmente impossíveis de realizar. Adicionalmente, a adesão ao Nafta representa um motivo a mais para o ingresso de fluxos de investimento direto estrangeiro, não obstante essa condição lhes empreste características particulares (como veremos). Mesmo que gradualmente, isso deveria propiciar algum tipo de adversidade para a posição competitiva brasileira e um fortalecimento da posição competitiva mexicana.

O desenvolvimento do trabalho procurou encaminhar elementos de resposta às seguintes perguntas: possui o México, em decorrência da sua geografia e da sua adesão ao Nafta, alguma vantagem que poderia ameaçar a posição do Brasil ou que o Brasil pudesse ou devesse enfrentar por meio de idêntica adesão (à Alca)? Existem mecanismos econômicos que possam contribuir para atenuar essa vantagem mexicana? Uma resposta anterior, formulada no âmbito do mencionado estudo conduzido por Maria Cristina Ferraz Alves (2000), havia concluído, para uma amostra de setores, que “o diferencial de competitividade do México em função do tratamento preferencial do Nafta tende a ser marginal”, registrando como exceção o “setor têxtil, em que as tarifas são bastante elevadas”. Ademais, esse trabalho mostrou também que “apesar de a tarifa do Nafta representar um diferencial de competitividade a favor dos pro-

duto mexicanos, os principais concorrentes de determinados produtos industrializados brasileiros no mercado americano são o Canadá (setor madeireiro e automotivo), o Japão (setor de cerâmicos e automotivo), a China (setor calçadista, têxtil) ou mesmo os países do Caribe (setor têxtil)”. Esse mesmo trabalho mostrou que “o tratamento preferencial não é condição suficiente para garantir a competitividade de um produto importado no mercado americano”, estando o acesso condicionado por outros fatores: grau de complementariedade e encadeamento dos setores produtivos (em nível sub-regional e mesmo internacional), preço, logística, proximidade geográfica, preferência dos consumidores e marketing.⁵

O encaminhamento da resposta à questão das vantagens mexicanas apoiou-se em evidências estatísticas, elementos factuais e, mais que tudo, respostas obtidas em entrevistas junto a empresas. Procuramos, sempre que possível, entrevistar pessoas com experiências e responsabilidades superiores em comércio exterior ou ainda dirigentes empresariais, colhendo quando possível experiência de campo, na operação comercial externa ou em atividades industriais no exterior. O tema específico foi, sem exceções, colocado em um contexto mais amplo, da estratégia da empresa, do papel da unidade brasileira (no caso de empresa de capital estrangeiro), dos diferentes fluxos de mercadorias, das complementariedades produtivas e comerciais, bem como dos futuros fluxos de investimentos para cada país. Por isso mesmo, temas como a China (como grande oficina do mundo) ou a integração no Mercosul (que alarga o horizonte da economia brasileira) apareceram, em muitos momentos, emprestando às entrevistas e à pesquisa de campo uma enorme riqueza de informações e de perspectivas. Tanto quanto possível, o relatório incorpora essas informações sempre que isso se mostrar interessante e adequado.

2 SETORES PRODUTORES DE BENS: TÊXTEL-VESTUÁRIO E BENS DE CAPITAL-EQUIPAMENTOS

2.1 Têxtil-vestuário

Os dois (grupos de) setores – têxtil-vestuário e bens de capital-equipamentos possuem situações de partida muito distintas. Grosso modo, é possível afirmar que o setor têxtil-vestuário corresponde a uma estrutura industrial e uma gama de mercados em que a competição, nos Estados Unidos, decorre de uma pluralidade de fornecedores de todas as procedências, e as barreiras à entrada – tanto na indústria (produção) como no mercado (oferta) – são muito inferiores às vigentes em outros setores, incluindo o de bens de capital e equipamen-

5. Alves, 2000.

tos. Dito de forma muito simplificada, o setor têxtil-vestuário constitui uma atividade franqueada a muitos diferentes países e empresas de tamanhos e procedências distintas. Cada qual obtém, no processo, resultados que decorrem da forma dessa participação.

Com essa ressalva presente, é possível afirmar que a “entrada” é mais livre nessa atividade do que no setor de bens de capital e equipamentos, no qual as escalas de produção e as restrições técnicas e econômicas à entrada não apenas são maiores; elas são, também, de outra natureza. Pelas suas características, os processos industriais e econômicos nessa atividade metal-mecânica dependem fortemente de arranjos coletivos, de estruturas econômicas externas a cada empresa, enfim, de um sistema industrial.

O setor têxtil e de vestuário é formado por um conjunto heterogêneo de segmentos e convive com grande pluralidade de escalas e técnicas produtivas. Pelas suas próprias características técnico-produtivas, o setor de vestuário presta-se à convivência de uma grande diversidade de configurações empresariais. Nele, o predomínio da grande empresa verticalmente integrada constitui uma circunstância excepcional e raramente duradoura.

Uma das características básicas da estrutura industrial que pode ser considerada relativamente uniforme entre países está associada a esse fato e traduz-se em um nível médio de produtividade do setor de vestuário bastante reduzido – em todos os países, é sempre um dos menores e muitas vezes é mesmo o menor. Produtividade significa quantidade de produto por unidade de trabalho, podendo, pois, ser medido pelo valor adicionado por trabalhador (única *proxy* amplamente disponível). Valor adicionado constitui um resultado técnico e econômico, uma certa quantidade de produção valorada a preços de mercado. Nesse sentido, a produtividade sintetiza ao mesmo tempo um fenômeno produtivo e uma realidade da concorrência, nos mercados. A reduzida produtividade do setor de vestuário traduz, pois, o nível bastante acirrado de competição existente nos principais mercados, organizados com empresas de tamanhos muito diferentes. Esse nível acirrado de competição revela a inexistência ou a modéstia das barreiras à entrada, um fato que resulta da incapacidade ou da enorme dificuldade de constituir, no plano das plantas e da capacidade produtiva, economias de escala, base para a proteção dos rendimentos de tantas atividades econômicas.

É possível considerar – e para os efeitos deste trabalho isso possui grande importância – a existência de dois segmentos distintos nos setores têxtil e vestuário: (i) a produção de insumos (fios e tecidos); e (ii) a sua utilização para a produção de bens finais (vestuário). Em muitos casos, inexistindo barreiras técnicas ou econômicas à entrada no segundo segmento, são as empresas a

jusante – quer dizer, as comercializadoras – que organizam de forma direta ou indireta a produção. Assim, se inexistem economias de escala na produção de artigos de vestuário, elas podem ser criadas no plano da comercialização. É aí que podem ser encontrados os agentes *dominantes* do setor, sejam eles grandes empresas varejistas com marca e coleções próprias ou grandes cadeias de varejo não especializadas. Em muitos casos, ambas as empresas operam por intermédio de prepostos, compradores que percorrem as regiões produtoras e provisionam os seus clientes com produtos determinados para os quais firmam contratos. Os produtores raramente são dedicados ou exclusivos, assim como os contratos raramente vão além de um ciclo de produção. Uma das tarefas dessa multiplicidade de agentes intermediários consiste, precisamente, em conseguir condições de aprovisionamento mais favoráveis, que garantam aos varejistas finais condições competitivas adequadas.

Várias entrevistas relataram a existência de barreiras de natureza social nesse processo de compra: as empresas varejistas, pressionadas por *ativistas* (de direitos humanos, trabalhistas, de desenvolvimento) e pela opinião pública que eles mobilizam, vêem-se obrigadas a adotar práticas de compra responsáveis. É comum, de acordo com vários entrevistados, que os compradores dessas redes varejistas adotem procedimentos de verificação e controle das práticas trabalhistas vigentes nas empresas fornecedoras (assim como é comum, de acordo com outras fontes, que as empresas pratiquem formas de terceirização que contornam esse tipo de restrição).

Na maior parte dos segmentos de vestuário, a competitividade das empresas brasileiras no mercado estadunidense é limitada. Medida pelos critérios da fatia de mercado, essa participação é muito inferior à participação habitual do Brasil até mesmo no comércio internacional como um todo. Isso pode ser visto na tabela 1, em que, para o conjunto de produtos de vestuário, a participação brasileira no total das importações estadunidenses é de apenas 0,40%.

TABELA 1

Importações estadunidenses de produtos do vestuário, procedentes do Brasil – todos os produtos, ordenados decrescentemente pela participação – 2002

Produtos	US\$	Participação (%)
Cotton Dressing Gowns, Robes Etc	112.291	1,58
W/G Cotton Trousers/Slacks/Shorts	639.498	0,93
M/B Knit Shirts, Cotton	836.565	0,62
Cotton Skirts	22.320	0,51
W/G Knit Shirts/Blouses, Cotton	360.650	0,48
Cotton Dresses	8.843	0,32
W/G Mmf Knit Shirts / Blouses	105.048	0,29

(continua)

(continuação)

Cotton Underwear	535.799	0,28
Other Cotton Apparel	136.259	0,22
Mmf Underwear	36.591	0,15
M/B Cot. Trousers/Breeches/Shorts	60.096	0,13
W/G Cotton Coats	6.288	0,12
Cotton Nightwear/Pajamas	21.364	0,12
Other Mmf Apparel	55.072	0,11

Fonte: <http://otexa.ita.doc.gov/msrpoint.htm>.

É imediatamente constatável a modesta participação brasileira nas importações dos Estados Unidos. Ela difere, como assinalado, da participação habitual do Brasil naquele mercado, mas contrasta, também, com a fatia que o Brasil ostenta em outros segmentos, aparentemente assemelhados. A tabela 2, a seguir, apresenta um conjunto de produtos para os quais o Brasil possui uma participação muito mais significativa no mercado estadunidense do que nos produtos de vestuário listados acima.

Ambas as listas, e a comparação entre elas, são reveladoras de um dos fatos mais marcantes da pesquisa de campo: a diferenciação dos produtores brasileiros no mercado dos EUA, a partir de uma especialização que poderia ser considerada reveladora de uma incapacidade de competição nos segmentos básicos do vestuário e de um grau bastante mais elevado de competitividade nos segmentos mais industriais, com intensidades de capital superiores e, por surpreendente que possa ser, densidade industrial e tecnológica mais elevada.

TABELA 2

Importações de produtos têxteis e de vestuário dos Estados Unidos, procedentes do Brasil: principais produtos (valor superior a US\$ 1 milhão) – 2002

Categoria	Produtos	US\$	Participação (%)
Tecidos	Mmf Printcloth Fabric	4.434.308	10,73
Made-Ups	Cotton Terry/Other Pile Towels	36.010.668	9,76
Yarn	Combed Cotton Yarn	3.986.187	9,64
Made-Ups	Other Mmf Furnishings	8.206.195	5,08
Made-Ups	Cotton Pillowcases	2.335.820	4,67
Yarn	Carded Cotton Yarn	1.678.890	3,21
Tecidos	Non-Woven Fabrics	2.983.857	3,00
Made-Ups	Cotton Sheets	2.189.715	2,90
Tecidos	Fabric Of Special Weave	1.457.319	0,59
Tecidos	Blue Denim Fabric	1.383.007	0,48
Made-Ups	Other Cotton Manufactures	1.495.334	0,45

Fonte: : <http://otexa.ita.doc.gov/msrpoint.htm>.

É possível afirmar que o Brasil apresenta, no mercado estadunidense, uma reduzida capacidade competitiva em todos aqueles segmentos em que

caracteristicamente impera a segmentação do processo produtivo com deslocamento de etapas intensivas em trabalho para áreas (países, regiões) onde o seu custo é reduzido; ao mesmo, o país ostenta uma capacidade competitiva bastante mais consistente nos segmentos industriais mais integrados, em que a segmentação é mais limitada e a intensidade de capital é mais elevada.

Os dados agregados (todos os destinos e todas as origens) do comércio exterior brasileiro revelam, no mesmo sentido, diferenças de competitividade muito relevantes entre os diversos segmentos. Enquanto a exportação de artigos confeccionados alcança um patamar de 5% da produção total, a chamada “linha lar”, que inclui o segmento forte da competitividade brasileira (cama, mesa e banho) está em um nível três vezes maior (15%).⁶ O mesmo segmento “linha lar” representa menos de 2% do total das importações têxteis-vestuário brasileiras e alcança quase 20% das exportações. O vestuário também responde por uma parcela elevada do total de exportações (20%), mas as importações alcançam uma proporção muito mais elevada do que no caso dos artigos de cama, mesa e banho.⁷

O exame das estatísticas do comércio internacional revela características associadas a esses fenômenos. A União Européia, onde as diferenças salariais entre os países ainda são, a despeito de esforços deliberados e já bastante antigos, muito significativas, apresenta um superávit de aproximadamente 5 bilhões de euros em produtos têxteis e um déficit de 28 bilhões de euros em vestuário. Nem mesmo o fato de que existem, dentro da União Européia, diferenças salariais na proporção de 1 para 5 (entre Portugal e Dinamarca – ver tabela 3) é suficiente para atenuar a tendência à externalização, em países extracomunitários, da fabricação de produtos têxteis e de vestuário. Na realidade, a UE consegue apresentar superávit no segmento têxtil, mas possui um déficit global e um fortíssimo déficit em produtos do vestuário. Aliás, se no interior da UE as diferenças salariais são pronunciadas, elas o são muito mais entre o país de menor salário médio da União (Portugal) e o país de menor salário médio nessa indústria (Paquistão).

TABELA 3
Custo horário do trabalho em diferentes países (1998)

País	Têxteis		Vestuário	
	Valor (US\$)	EUA=100	Valor (US\$)	EUA=100
UE, Estados Unidos, Japão				
Alemanha	21,48	166	18,04	178
Bélgica	21,70	167	16,49	163
Dinamarca	23,10	178	18,71	185

(continua)

6. Prochnik, 2002.

7. Secex/lemi.

(continuação)

Espanha	8,49	65	6,79	67
Finlândia	15,69	121	13,96	138
França	14,16	109	13,03	129
Grécia	7,99	62	6,55	65
Irlanda	10,76	83	8,72	86
Itália	15,81	122	13,60	134
Países Baixos	19,88	153	14,71	145
Portugal	4,51	35	3,70	37
Reino Unido	13,58	105	10,86	107
Suécia	19,41	150	16,30	161
Estados Unidos	12,97	100	10,12	100
Japão	20,70	160	13,55	134
Países do Leste Europeu				
Hungria	2,98	23	2,12	21
Polónia	3,15	24	2,77	27
República Checa	2,05	16	1,85	18
Romênia	n.d.	n.d.	1,04	10
Grandes produtores/exportadores				
Argentina	4,88	38	3,66	36
Brasil	4,05	31	2,03	20
China	0,62	5	0,43	4
Coréia do Sul	3,63	28	2,69	27
Egito	0,91	7	0,68	7
Índia	0,60	5	0,39	4
Indonésia	0,24	2	0,16	2
Marrocos	1,89	15	1,36	13
Paquistão	0,40	3	0,24	2
Tunísia	1,76	14	n.d.	n.d.
Turquia	2,48	19	1,84	18

Fonte : Werner International, retirado de http://europa.eu.int/comm/enterprise/textile/statistics.htm#structural_data.

TABELA 4
Comércio de produtos têxteis e de vestuário da União Européia
(milhões de euros)

	1990	1998	1999
Têxteis (exclusive malharia)			
Importações	11.116	17.009	16.551
Exportações	12.102	21.730	21.554
Saldo	986	4.721	5.003
Vestuário (inclusive malharia)			
Importações	19.187	37.964	40.540
Exportações	7.773	13.120	12.662
Saldo	-11.414	-24.844	-27.878

(continua)

(continuação)

Têxteis e vestuário			
Importações	30.303	54.973	57.091
Exportações	19.875	34.850	34.216
Saldo	-10.428	-20.123	-22.875

Fonte: Eurostat, OETH.

Alguns dos principais exportadores de produtos de vestuário para a União Européia são, por outro lado, grandes importadores de produtos têxteis da própria UE e de outros países. Os casos da Tunísia e do Marrocos, no Magreb, e da Polônia, Romênia e Hungria, no Leste Europeu, são, nesse aspecto, muito ilustrativos. De fato, as estatísticas sugerem que esses países representam plataformas de produção de etapas específicas e limitadas da cadeia têxtil-vestuário. Nesse sentido, existe uma importante semelhança entre esses países e muitos daqueles que exportam produtos têxteis para os Estados Unidos a partir da América Central, do Caribe ou do México. O caso da Romênia, um dos países do Leste Europeu que sofreu forte impacto com a derrocada econômica pós-1990, é muito significativo: a sua produção industrial reduziu-se à metade, a produção têxtil reduziu-se em dois terços, ao mesmo tempo em que a produção industrial de vestuário apresentou elevação (depois de uma queda inicial).

TABELA 5

Produtos têxteis e vestuário

União Européia: principais fornecedores e compradores – 2002

(em 1.000 euros)

N°	Origem	Têxteis e Vestuário		Têxteis		Vestuário	
		Importações	Participação	Importações	Participação	Importações	Participação
	Mundo	57.135.804	100%	16.556.213	100%	40.579.591	100%
1	China	7.733.000	14%	1.447.908	9%	6.285.092	15%
2	Turquia	6.407.063	11%	1.807.049	11%	4.600.014	11%
3	Índia	3.320.744	6%	1.666.413	10%	1.654.330	4%
4	Hong Kong	2.830.685	5%	60.968	0%	2.769.716	7%
5	Tunísia	2.494.287	4%	120.992	1%	2.373.295	6%
6	Polônia	2.251.472	4%	472.114	3%	1.779.359	4%
7	Romênia	2.200.073	4%	113.673	1%	2.086.400	5%
8	Marrocos	2.188.581	4%	76.25	0%	2.112.331	5%
9	Indonésia	1.944.578	3%	552.659	3%	1.391.919	3%
10	Bangladesh	1.862.957	3%	97.343	1%	1.765.615	4%

(continua)

(continuação)

N°	Destino	Têxteis e vestuário		Têxteis		Vestuário	
		Exportações	Participação	Exportações	Participação	Exportações	Participação
	Mundo	34.300.002	100%	21.602.856	100%	12.697.146	100%
1	EUA	4.573.225	13%	2.488.929	12%	2.084.296	16%
2	Suíça	3.172.565	9%	1.131.441	5%	2.041.124	16%
3	Polônia	2.382.985	7%	1.951.914	9%	431.071	3%
4	Japão	1.945.298	6%	645.606	3%	1.299.692	10%
5	Tunísia	1.741.394	5%	1.368.138	6%	373.257	3%
6	Romênia	1.626.396	5%	1.183.546	5%	442.851	3%
7	Marrocos	1.505.766	4%	1.195.335	6%	310.431	2%
8	Turquia	1.225.632	4%	1.062.263	5%	163.37	1%
9	Hungria	1.184.130	3%	842.515	4%	341.616	3%
10	Hong Kong	1.183.663	3%	753.028	3%	430.636	3%

Fonte: Eurostat, OETH.

2.2 Bens de capital-equipamentos

Pelas suas características, o setor de bens de capital e equipamentos possui um padrão de comércio hiperdiferenciado. Todos os grandes países são, simultaneamente, grandes produtores, exportadores e importadores de bens de capital e equipamentos. No caso dos Estados Unidos, que, além de grandes fluxos, possui déficit nessa categoria de produtos (como, aliás, na maior parte das categorias de mercadorias industriais, à exceção de produtos específicos, como farmacêuticos ou equipamentos médico-hospitalares), quase um terço do seu comércio é constituído por bens de capital e equipamentos (um pouco mais do total das exportações, um pouco menos das importações). Em ambos os casos, as taxas de crescimento foram superiores à taxa da totalidade dos produtos nos últimos vinte anos. Quando se considera a taxa de crescimento do comércio de bens de capital dos Estados Unidos, comparativamente ao total, excluídos os próprios bens de capital, constata-se uma diferença que é de, pelo menos, 2 para 1; mas, no caso das importações, a proporção é ainda maior.

TABELA 6

Estados Unidos

Exportações, importações: total e bens de capital (BC) – 1980, 1990 e 2000

		Valor (US\$ milhões)			Índice (ano inicial =100)			Taxa anual (%)		
		1980	1990	2000	1980 a 1990	1990 a 2000	1980 a 2000	1980 a 1990	1990 a 2000	1980 a 2000
Exportações	Total	333,4	575,7	1133,2	173	197	340	5,6	7,0	6,3
	Total – BC	277,4	450,9	738,3	163	164	266	5,0	5,1	5,0
	BC	56,0	124,8	394,9	223	316	705	8,3	12,2	10,3

(continua)

(continuação)

Importações	Total	326,3	632,2	1532,3	194	242	470	6,8	9,3	8,0
	Total – BC	307,8	543,4	1080,6	177	199	351	5,8	7,1	6,5
	BC	18,5	88,8	451,7	480	509	2.442	17,0	17,7	17,3

Fonte: BEA, DC, EUA.

Os demais países avançados possuem, igualmente, elevados coeficientes de comércio de bens de capital e equipamentos. No caso do Japão, um terço da corrente de comércio é formada por bens de capital, mas, diferentemente do que ocorre com os Estados Unidos, ele apresenta elevado saldo – de US\$ 94 bilhões, superior ao saldo global de US\$ 80 bilhões; ou 41,3% das exportações e 22,9% das importações.⁸ A Alemanha, que é o terceiro grande país industrial, possui mais semelhanças com o Japão do que com os Estados Unidos.

Os países da OCDE, em seu conjunto, também apresentam um fluxo muito elevado de comércio nessa categoria de produtos. Ademais, eles apresentam um elevado coeficiente de auto-abastecimento: a maior parte das importações de cada país membro é originária de outros países da própria OCDE; quer dizer, todos importam muitos equipamentos, mas exportam também volumes consideráveis. Isso é exatamente o inverso do que ocorre no setor de produtos têxteis e especialmente de vestuário, em que os coeficientes de auto-abastecimento da OCDE são bastante diminutos (não sendo ainda menores em função das restrições comerciais que há mais de quarenta anos oneram os consumidores daqueles países e restringem o desenvolvimento dos países exportadores ou potenciais exportadores).

A principal razão que explica os elevados fluxos de comércio de bens de capital e equipamentos prende-se à especificidade técnica desse tipo de produto. De fato, os bens de capital possuem especificidades técnicas e parâmetros de desempenho que os tornam adequados a funções precisas e bem definidas. Assim, cada país que possui uma indústria de bens de capital e equipamentos é, ao mesmo tempo, exportador de produtos, categorias de produtos e itens específicos dessas categorias e importador de outros produtos, categorias e itens. O comércio internacional de bens de capital é fortemente influenciado por parâmetros técnicos de desempenho, conjugados a fatores econômicos, comerciais e financeiros.

3 DIFERENÇAS ENTRE O BRASIL E O MÉXICO NO TOCANTE AO PADRÃO DE COMÉRCIO COM OS ESTADOS UNIDOS

A geografia poderia ser considerada, em princípio, um fator determinante **insuperável** da competitividade da indústria (e da economia) mexicana em ter-

8. Fonte: Jetro (www.jetro.go.jp/usa).

mos de acesso ao mercado dos Estados Unidos. De fato, os milhares de quilômetros que separam o território brasileiro do mercado estadunidense devem ser comparados com a infra-estrutura (rodoviária e ferroviária) que existe e vem sendo desenvolvida nos territórios de integração entre os Estados Unidos e o México. Os efeitos dessa diferença afiguram-se insuperáveis. Assim pareceria em princípio, repita-se.

Ocorre, no entanto, que o trabalho de pesquisa revelou, tanto nas estatísticas levantadas quanto nos ricos elementos colhidos pelas entrevistas, que as diferenças geográficas entre o Brasil e México, sem que possam ser anuladas, **ensejam respostas e estão relacionadas a resultados que exigem uma comparação qualitativa, mais do que simplesmente o confronto de resultados quantitativos.**

De fato, o comércio do México com os Estados Unidos está marcado pela presença do fator geográfico, somado às diferenças no custo do trabalho: os fluxos de comércio entre o México e os Estados Unidos podem, em larga medida, ser associados a um tipo de **comércio intrafirma**, com prevalência de um processo de decomposição das cadeias produtivas em etapas, ocorrendo um forte deslocamento de algumas fases – sobretudo as intensivas em trabalho – dos Estados Unidos para o território mexicano. Os coeficientes de integração local (medida pela proporção do valor adicionado local sobre o valor da produção) associados a esse tipo de comércio são, pois, diminutos. A distância reduzida (ou, pelo menos, menor, comparativamente ao Brasil) entre o território dos Estados Unidos e o México enseja uma integração das operações produtivas entre os dois lados da fronteira que facilita o processo de ida e vinda de produtos em diversas etapas de produção, fabricação e montagem. Assim, torna-se mais factível e econômico deslocar, para o lado mexicano da fronteira, etapas de processos produtivos fragmentáveis (sobretudo as mais intensivas em trabalho), conservando em território estadunidense os correspondentes estágios principais complementares.

Esse tipo de comércio é, então, em grande número de casos, **intrafirma** e de tipo **vertical**. Na medida em que se adote uma definição setorial bastante agregada, é possível considerá-lo também como sendo **intra-setorial**, isto é, as importações mexicanas procedentes dos Estados Unidos traduzem-se, em um segundo momento, em reexportações mexicanas para os Estados Unidos, e esses produtos, quase por definição, são classificados no mesmo setor (comércio intra-setorial, portanto).

No entanto, conforme os contornos de cada setor sejam definidos de **forma mais delimitada em termos industriais e mais rigorosa em termos de conteúdo**, torna-se forçoso constatar que os produtos importados e reexportados correspondem, efetivamente, a etapas diferentes, com “funções de produção” distintas. De forma consistente teriam, necessariamente, de ser conside-

radas atividades industriais diferentes. Nesse sentido, tal comércio pode ser classificado como sendo **intrafirma** e de tipo **vertical**, mas representa, também, uma forma de comércio **interindustrial** (mesmo que seja **intra-setorial**). Quer dizer, considerando esse comércio apenas a partir das estatísticas mais agregadas, é possível afirmar que ele corresponde a produtos das mesmas categorias, mas são, efetivamente, de atividades industriais distintas.

É possível afirmar que o padrão de comércio brasileiro – em geral e em particular com os Estados Unidos – segue um padrão muito diferente do mexicano. O comércio do Brasil com os Estados Unidos, nos setores (ou segmentos) considerados (e representados na amostra de empresas entrevistadas) possui também, em boa medida, características de comércio **intrafirma**. Isso foi constatado sobretudo no setor de bens de capital e equipamentos, embora em muito menor medida no setor de produtos têxteis e de vestuário. Um dos fatos mais encontrados foi um padrão de comércio pelo qual as empresas, no Brasil, importam dos Estados Unidos algumas linhas de produtos acabados e exportam produtos de outras linhas igualmente acabados, com especializações diferenciadas.

Nesse caso, é possível considerar que, pelo menos no setor de bens de capital e equipamentos, o padrão de comércio entre o Brasil e os Estados Unidos assemelha-se mais a um caso típico de comércio **intra-setorial** do que a um comércio **intersetorial** ou **interindustrial**. Os produtos importados e exportados pelo Brasil, pelas empresas entrevistadas, são do mesmo setor, correspondem a funções de produção análogas, mesmo se resultam de competências específicas diferenciadas. Ao longo do tempo, especializou-se a empresa brasileira, ou a filial brasileira de uma empresa estrangeira, em alguns produtos, e a matriz estadunidense concedeu algum tipo de mandato (formal ou informal) de produção. Esse mandato “nasceu” com limites comerciais amplos ou, muito frequentemente, mais restritos, mas o seu exercício foi permitindo, gradualmente, o desenvolvimento de novas capacitações e o reforço da competitividade, o que propiciou, em vários casos, uma ampliação do mandato original.

No caso desse comércio entre matriz e filial brasileira, existe também, ao lado da compra e venda de produtos acabados, comércio de insumos, componentes, peças, conjuntos e módulos. Esse comércio não caracteriza, apesar disso, uma especialização segmentada em uma etapa produtiva – por exemplo, a montagem. Existe, sim, dentro do amplo conjunto de atividades que podemos considerar pertencentes à atividade de fabricação, uma forte especialização brasileira em alguns processos industriais, sobretudo na metal-mecânica: siderurgia, fundição, forjaria, estampagem e usinagem. Mas essa especialização representa uma vantagem industrial construída por competências – microeconômicas, estruturais e sistêmicas – e não um mero efeito decorrente de uma “dotação” de recursos naturais ou abundância de trabalho.

Em vários sentidos, a indústria brasileira herdou do período da substituição de importações uma tradição industrial de integração local. Essa vocação construída já teve, na sua origem, uma dimensão de verticalização no plano da empresa, algo que a abertura e os ventos da globalização questionaram de forma muito acentuada e reverteram em alguma medida. Como tiveram de se reestruturar para responder aos desafios da abertura (e, adicionalmente, em uma escala superior, para responder às ameaças da valorização cambial), as empresas externalizaram muitas atividades e etapas produtivas, concentrando-se nas competências que puderam conservar e, forçosamente, conseguiram intensificar. A externalização de atividades industriais pelas empresas significou, em casos extremos – como eletroeletrônica e a química leve de alto valor, cujos déficits cresceram de forma muito pronunciada –, uma perda de conteúdo industrial local, traduzido em importações massivas de componentes. No caso da metal-mecânica, as empresas também recorreram a importações de componentes, partes, peças, módulos e conjuntos, mas esse processo raramente representou uma fração relevante da produção. Muitas empresas reduziram a participação local no provisãoamento do mercado, mas as linhas de produtos remanescentes voltaram-se para mercados mais amplos, da América Latina e de outras regiões.

Assim sendo, não apenas os coeficientes de importação se elevaram, mas os de exportação o fizeram igualmente. Dentro de cada produto complexo (resultado de produção-fabricação-montagem), elevaram-se as importações – e, portanto, o coeficiente importado –, reduzindo-se o grau de integração local, mas também aqui as exportações de peças e partes conheceram uma elevação. Muito embora as estratégias das empresas do setor de bens de capital e equipamentos sejam bastante diferentes, é possível afirmar que elas possuem uma lógica exportadora muito pronunciada e que a filial brasileira representa, dentro da estrutura corporativa, um papel relevante e crescente, também em termos de provisãoamento do mercado do país de origem da sua controladora.

Em um caso, a empresa admitiu que o seu comércio busca uma proteção contra oscilações cambiais, equilibrando, pois, como objetivo, os fluxos de compras e vendas externas. Ao longo dos últimos anos, as exportações apresentaram importante elevação, e os planos da empresa reforçam a importância dessa evolução nos próximos anos. Com algumas dezenas de fábricas distribuídas em vários países pelos continentes, a empresa possui uma complexa estratégia de provisãoamento dos seus muitos mercados. A filial brasileira participa desse processo de forma ativa e vem conquistando espaços que reforçam os seus mandatos. Sendo as alíquotas de importação no mercado dos Estados Unidos bastante reduzidas, a empresa compensa largamente as vantagens tarifárias da filial mexicana.

Quanto às vantagens mexicanas em termos de proximidade geográfica, logística e agilidade de aprovisionamento do mercado estadunidense, a filial brasileira conseguiu lidar com o problema e contorná-lo por meio de uma estratégia que, com custos, consegue resultados: mantendo um estoque de produtos acabados e peças, partes e componentes no próprio mercado dos Estados Unidos. Neste caso, a empresa (a filial brasileira, que se comporta, dentro de limites, como uma quase-empresa) possui um ônus importante que decorre menos da geografia, da distância ou da integração propiciada pelo Nafta, mas das taxas de juros praticadas no Brasil, que oneram de forma muito pronunciada a operação da filial no mercado dos Estados Unidos.

Em um outro caso, a empresa possui um forte superávit comercial, e a filial brasileira representa, dentro da corporação, uma fonte de vários produtos para o mercado global, concorrendo de forma permanente com outras fontes de aprovisionamento dos mercados da empresa. Neste caso, a filial brasileira encontra-se em um patamar bastante superior ao da filial mexicana, em termos de capacidades industriais, linhas de produtos, grau de integração industrial e perspectivas de desenvolvimento futuro. A proximidade mexicana ainda não foi capaz de ameaçar a posição brasileira dentro da hierarquia global da corporação, e o México não possui ainda uma operação industrial integrada ou de dimensões consideráveis. Não foi, nem mesmo, capaz de atrair investimentos novos que modifiquem estruturalmente a posição secundária do país na estrutura global da corporação.

O complexo metal-mecânico e o seu setor de bens de capital e equipamentos revelam, diferentemente dos setores têxtil e de vestuário, um conjunto de capacitações técnicas e empresariais que abarcam vários segmentos. Não se trata, neste caso, de um fator abundante (por exemplo, uma matéria-prima ou o trabalho) cujo preço, reduzido pela oferta ampla, se transmite a todas as atividades que possam dele fazer uso, reduzindo o custo e, portanto, estimulando a competitividade. Trata-se, muito mais, de um conjunto de capacitações técnico-industriais associadas a – mas não apenas decorrentes de – uma base de recursos naturais sobre a qual foi sendo montada e desenvolvida uma configuração econômica capaz de responder com eficiência às demandas colocadas pela competição.

Em ambos os casos, as empresas reconheceram que o Brasil possui pelo menos duas vantagens muito significativas. A primeira é a dimensão do mercado brasileiro e a antiguidade da presença de empresas com forte vocação industrial, produzindo, fabricando, montando, enfim, constituindo um verdadeiro sistema industrial. Essa vantagem está relacionada à segunda: o grau de diversificação e integração do sistema industrial. É bem verdade que essa proposição vale muito mais – ou talvez valha apenas – para setores com grandes volumes, como é o caso

da metal-mecânica, e sobretudo da sua parte mais vinculada às atividades siderúrgicas, metalúrgicas e mecânicas. Talvez ela tenha pouca valia para produtos de grande valor por unidade de peso ou volume (como a eletrônica *commoditizada* ou uma fração da química de alta especificidade). No entanto, e corroborando a proposição acerca das vantagens metal-mecânicas, mais de um industrial ou dirigente industrial do setor de bens de capital e equipamentos louvou, em cores bastante entusiásticas, a capacidade industrial brasileira nesse campo.

As competências identificadas por pelo menos dois dos entrevistados (ambos de empresas multinacionais com filial no Brasil) referem-se a um conjunto articulado de atividades, umas internas à empresa, outras próprias da estrutura industrial entendida como *sistema*. Um dos entrevistados registrou, na categoria de fatores competitivos estruturais (permanentes), a existência de empresas fornecedoras locais e filiais de empresas multinacionais *pertencentes* à rede corporativa da própria empresa em nível global (matriz e demais filiais). Esses fornecedores são tanto os de insumos (em sentido amplo: componentes, peças, conjuntos e módulos) quanto os fabricantes de bens de capital. Segundo um dos entrevistados, cinco dos nossos dez principais fornecedores de bens de capital em nível global possuem plantas no Brasil.

O surgimento de uma vantagem nova em outro país (por exemplo, o México, cuja geografia se vê potencializada pela adesão ao Nafta) tem de ser confrontado, pela empresa, com o conjunto de vantagens associado à operação da própria empresa na condição de partícipe de um **sistema industrial integrado**. A comparação, tal como visualizada pela empresa, não é, pois, entre a operação local brasileira e a operação local mexicana, mas entre ambas as operações entendidas como partes de dois sistemas industriais cujos efeitos sistêmicos estão patentes – com efeitos muito diferenciados – em ambas as unidades.

Esse argumento aplica-se com maior ênfase ao caso da indústria metal-mecânica, estudada aqui no seu segmento de bens de capital e equipamentos. As inegáveis vantagens mexicanas, decorrentes de sua geografia, potencializada pela adesão ao Nafta, traduzem-se em um desafio para outros concorrentes. A distância, no caso dos territórios estadunidense e mexicano, resulta em uma possibilidade de integração transfronteiriça entre etapas concatenadas de processos produtivos anteriormente localizados no território dos Estados Unidos. Essa vantagem estadunidense e mexicana pode propiciar, de forma contraditória, o desenvolvimento de uma especialização pontual, parcial, segmentada. O México pode, assim, oferecer a algumas empresas dos Estados Unidos um alento pontual para a reconquista de competitividade – seja de uma empresa, planta, processo produtivo ou linha de produtos. Para o México, isso pode significar uma fonte de emprego e divisas, o que não é sem importância.

No entanto, essa “conquista” é insuficiente para a constituição de vantagens competitivas estruturais e sistêmicas ao longo de uma cadeia de produção longa e integrada.

4 ESTRATÉGIAS DE PENETRAÇÃO COMERCIAL DAS EMPRESAS BRASILEIRAS E FILIAIS DE EMPRESAS ESTRANGEIRAS NO MERCADO ESTADUNIDENSE – OBSERVAÇÕES COM BASE NA PESQUISA DE CAMPO

Quais os mecanismos da penetração comercial mobilizados pelos produtores brasileiros no mercado dos Estados Unidos? A pesquisa de campo procurou mapear esses mecanismos e apresenta, nas próximas páginas, alguns elementos recolhidos dessas entrevistas e sistematizados a partir da questão central da pesquisa.

4.1 Têxtil-vestuário

A competitividade brasileira, é necessário frisar, concentra-se principalmente nas atividades industriais integradas, muito mais do que na operação de etapas específicas da cadeia. A despeito das enormes diferenças entre as cadeias têxtil-vestuário e bens de capital-equipamentos, existe aqui uma evidente analogia entre ambas. No caso do setor de têxtil-vestuário, por analogia com a metal-mecânica, a competitividade brasileira verifica-se sobretudo naquelas áreas em que a operação industrial não pode ser decomposta em etapas deslocalizáveis.

Existem, no setor têxtil-vestuário, pelo menos três estratégias bastante diferenciadas de penetração das empresas brasileiras no mercado estadunidense. Estamos aqui, evidentemente, excluindo a venda ocasional, vinculada àquelas operações de caráter fortuito e irregular, uma vez que dificilmente podem ser consideradas uma estratégia de penetração, sendo mais apropriadamente classificáveis na categoria de “desova de excedentes de produção” ou de “ocupação (emergencial) de capacidade produtiva”. A **primeira estratégia** efetiva envolve **a participação regular nas compras de grandes lojas, redes de lojas e empresas de comercialização de produtos têxteis-vestuário**. Uma **segunda estratégia** prende-se à **constituição de canais associados de comercialização**. A **última** envolve a **constituição de canais relativamente autônomos de comercialização**. Nenhuma dessas estratégias é excludente em relação às demais. Ao contrário, todas as empresas entrevistadas e as informações que nos foi possível reunir por fontes adicionais apontam para o fato de que nenhuma empresa aposta todos os seus recursos em um único caminho. Empresas que buscaram associações sólidas com atacadistas ou varejistas dos Estados Unidos não deixam, em decorrência, de buscar outros canais de vendas. E mesmo aquelas empresas que possuem esforços antigos de penetração por canais próprios têm, a despeito disso, uma elevada dependência de outros vetores de comercialização.

A maior parte das competências brasileiras aparece vinculada a atividades que podemos classificar como integradas. No extremo oposto, as deficiências competitivas são constatadas naqueles produtos decomponíveis e com etapas muito intensivas em trabalho. Uma das entrevistas mais interessantes que a pesquisa realizou foi com um grande comprador de artigos de vestuário (e acessórios). Embora seja muito mais um importador (para o Brasil, de artigos de outras procedências) do que um exportador (de artigos brasileiros para outros países), o entrevistado revelou-se uma fonte muito rica de informações e explicações, assim como forneceu importantes pistas para o trabalho. Sua empresa dedica-se ao comércio internacional de produtos têxteis, sobretudo à importação de artigos procedentes da China (a empresa importa, hoje, em torno de 800 mil a 1,2 milhão de peças, anualmente; e, antes da desvalorização cambial, esse volume era três vezes maior). O destino principal desses artigos são grandes empresas brasileiras – tanto comerciais quanto industriais. Os produtos importados destinam-se a complementar as “linhas” produzidas e comercializadas pelas empresas, sobretudo com itens intensivos em trabalho. Um desses itens – o principal, que o empresário importa para várias cadeias brasileiras – são bolsas (de tipo mochilas, em tecido). Esse é, na opinião do empresário, o tipo de item em que nenhum país ocidental poderá competir com a China e o Oriente. Na sua avaliação, com a “gripe asiática”, que afastou muitos possíveis compradores da China, a origem desses itens seria substituída por outras – a Índia, por exemplo.⁹

A estratégia comercial dessa empresa revela aspectos importantes das microespecializações setoriais brasileiras, dentro do ramo de vestuário. De fato, as importações originárias dos países asiáticos são principalmente de produtos intensivos em trabalho (ou artigos do chamado *low-end*). Eles complementam as linhas produtivas e comerciais das empresas nacionais, concentradas sobretudo em itens mais intensivos em capital e com processos produtivos integrados – como é o caso, notoriamente, da malharia. Em uma escala de competitividade da produção brasileira, do mais ao menos competitivo, teríamos na extremidade superior artigos de malharia mais elaborados, com design próprio e marca associada e, no extremo inferior, artigos com grande número de operações manuais, com muitos cortes e costuras (por exemplo, mochilas).

De acordo com o entrevistado, que desenvolve essa atividade há muito tempo e opera no setor têxtil internacionalizado há mais de trinta anos (tendo dirigido filial de grande empresa têxtil estadunidense em outro país da Amé-

9. Anteriormente a este trabalho, em um projeto coordenado por Wilson Suzigan, a pesquisa de campo identificou, na capital brasileira do calçado esportivo, uma operação de decomposição internacional da “cadeia” do processo produtivo: os tecidos que formam a parte superior do calçado eram cortados em Nova Serrana, enviados à China para serem costurados, sendo finalmente montados (justaposição e colagem do solado e do “cabedal”) em Nova Serrana, antes de serem vendidos pelo Brasil afora.

rica do Sul), a grande maioria das empresas brasileiras realiza essa atividade de uma forma análoga – combinando produção ou compra local e compra de artigos importados. A atividade da empresa desdobra-se em três fases principais: (i) identificação de peças e oportunidades; (ii) desenvolvimento dos produtos e confirmação dos pedidos; e (iii) fabricação. Após a identificação das oportunidades, o *desenvolvimento* é realizado na China, com vistas à confirmação do pedido. Uma vez confirmado o pedido, a produção do “lote” consome de 6 a 8 semanas, cada vez mais perto do limite inferior. A etapa de embarque, transporte e desembarque toma aproximadamente outras 6 semanas (40 a 45 dias). A operação envolve, pois, em torno de 13 semanas, ou um trimestre.¹⁰

Segundo um outro entrevistado (gerente de exportação de uma grande empresa, com experiência anterior na área de exportação de outras empresas), o setor têxtil e de vestuário deve ser examinado de forma segmentada (na verdade, de acordo com as informações, muito segmentada). De fato, os dados (tabelas 1 e 2) confirmam a existência de uma especialização brasileira e uma atividade comercial já tradicional em alguns segmentos têxteis (sobretudo os segmentos de cama, mesa e banho). Essa tradição possui, de acordo com esse entrevistado, mais de vinte e cinco anos.

A maioria das empresas trabalha em segmentos *commoditizados* do mercado. Neles, a operação de exportação paga em torno de US\$ 6,5 ou US\$ 7,0 por quilograma de produto. Algumas empresas conseguiram afastar-se dos mercados *commoditizados* e penetraram em segmentos diferenciados, com remunerações superiores. Os exemplos mais importantes são os da Karsten, Büttner e Dohler. Essas três empresas, ao lado da Coteminas e da Teka, possuem uma elevada fração do mercado brasileiro de artigos de banho (3/5) e de cama (2/3).

A Karsten é o exemplo mais destacado dessa participação em segmentos de valor médio mais elevado no mercado dos EUA. Em grande medida, essa participação resulta de uma estratégia consistente, voltada para o longo prazo. Na realidade, a empresa conseguiu inverter a lógica habitual que muitos empresários e analistas conhecem como “ser comprado”. Atualmente, a empresa possui um escritório nos EUA cujas funções vão muito além da comercialização.¹¹ Entre os

10. De acordo com o entrevistado, existem importantes fatores de natureza econômica que determinam essa fortíssima competitividade dos produtores chineses – no mercado brasileiro e no mercado global. Eles não são, no entanto, exclusivos. Considerações de natureza geopolítica e de ação estratégica determinam uma confirmação da competitividade chinesa em diversos mercados – o estadunidense, sobretudo. De acordo com o empresário, essas considerações de natureza extra-econômica são muito importantes quando se pensa em comércio internacional.

11. “A Karsten receberá financiamento de até US\$ 3 milhões a fim de exportar, para os Estados Unidos, toalhas, roupões, guardanapos, fundos de prato e trilhos de mesa. A participação do BNDES corresponde a 100% do valor dos produtos a serem exportados. A Karsten possui uma filial nos Estados Unidos responsável pela distribuição desses produtos a clientes finais. Sediada em Blumenau (SC), a Karsten atua no segmento de confecção e distribuição de artigos para cama, mesa, banho, praia e decoração. Com 2.548 funcionários a empresa tem, no exterior, três empresas controladas: a Terrisol Corporation (EUA), a Karsten Europa GmbH (Alemanha) e a Karsten Argentina S.A. As exportações da Karsten aumentaram cerca de 17,5% nos últimos dois anos, contrastando com o setor têxtil e de confecção, que apresentou uma queda de cerca de 9% no mesmo período. Seus principais mercados no exterior são Estados Unidos, Alemanha e França.” Cf. nota na página do BNDES na Internet.

profissionais envolvidos na “operação” nos EUA existem estilistas que acompanham as tendências do mercado e ajudam a definir a inserção dos produtos da empresa – e da própria empresa – em segmentos de mercado superiores. Esse esforço no sentido de criar um mercado estável e permanente está patente na definição de uma estratégia de fixação de sua marca nos EUA. A Terrisol, principal referência comercial dos produtos da Karsten, resultado de uma aquisição feita pela empresa nos EUA, está protegida naquele mercado com direitos exclusivos, como é possível constatar no escritório de patentes e marcas daquele país (USPTO).¹² Evidentemente, essa estratégia, mais voltada para produtos diferenciados e de maior valor, está em consonância com as próprias características da empresa. Entre todas as grandes empresas com presença forte no mercado doméstico, a Karsten é a menor – com 1% dos mercados de artigos de cama e de banho (contra 20%–25% da Teka ou 30%–40% da Coteminas, que hoje controla marcas importantes como Artex, Calfat, Garcia e Santista, assim como os respectivos parques fabris).

Existem especialidades têxteis brasileiras que são amplamente reconhecidas, mas dentro delas existem, ainda, subespecializações. Nos produtos de cama, mesa e banho (incluindo os roupões), os fabricantes brasileiros cobrem um amplo espectro, do básico barato (*low-end*) aos produtos diferenciados (*high-end, top*). Em vários nichos desses mercados, no entanto, os produtores brasileiros possuem deficiências competitivas e dificuldades de penetração. Um aspecto interessante aportado por esta entrevista foi o questionamento da visão convencional sobre essa indústria. De acordo com o entrevistado, cuja atividade o coloca em contato com os compradores externos, esses mercados são, ao contrário do que se pensa vulgarmente, extremamente especializados e possuem parâmetros industriais e tecnológicos de qualidade muito rigorosos, com diferenças que, imperceptíveis aos olhos do amador, são no entanto patentes para os profissionais e refletem-se nos preços pagos pelas cadeias varejistas e pelos consumidores finais.

12. A principal marca da empresa está registrada no escritório de marcas e patentes dos Estados Unidos (USPTO):

Word Mark	TERRISOL
Goods and Services	IC 024. US 042 050. G & S: beach towels, bath towels, kitchen towels, tablecloths, table runners all made of fabric, vinyl tablecloths, and table mats made of fabric. FIRST USE: 19960301. FIRST USE IN COMMERCE: 19960301 IC 025. US 022 039. G & S: beach robes, beach cover-ups, bath robes, sunshade wraps and cover-ups. FIRST USE: 19960301. FIRST USE IN COMMERCE: 19960301
Filing Date	September 18, 1996
Published for Opposition	March 11, 1997
Registration Date	March 10, 1998
Owner	(REGISTRANT) TerriSol Corp. CORPORATION NEW YORK 254 Fifth Avenue New York NEWYORK 10001

Dois outras marcas tentativamente registradas não foram concedidas.

Uma das principais microespecialidades brasileiras decorre de uma capacitação industrial diferenciada: a *estampagem reativa*, que permite conservar as formas apesar dos movimentos do tecido. Esse tipo de microespecialização envolve uma soma de competências, que se juntam a equipamentos modernos, atualizados e operados de modo proficiente. Algumas operações, de acordo com esse entrevistado, os produtores chineses levaram mais de dez anos para aprender, mas estão – de acordo com a entrevista – longe de poder desvincular os seus produtos da imagem de falta de qualidade.

Apesar desses exemplos, a maior parte das empresas persiste em estratégias exportadoras mais imediatistas, menos consistentes e, sobretudo, voltadas para a compensação das oscilações no mercado interno por intermédio de vendas eventuais no mercado externo. Aliás, um dos entrevistados, que desenvolve exclusivamente atividades comerciais e possui autonomia exportadora em relação aos fabricantes, constata que a principal dificuldade para o desenvolvimento da atividade exportadora no setor é a inexistência de uma “mentalidade exportadora”, de uma “cultura exportadora”, o que tem, para ele, um significado muito objetivo: a exportação é vista, por muitas empresas, como uma *opção residual*, um caminho a que elas *se submetem, temporariamente, se e quando* o mercado interno se encontra em situação menos favorável.

Evidentemente, um tal posicionamento possui pelo menos dois efeitos negativos. O primeiro desses efeitos é uma inserção precária, em mercados sem qualquer fidelidade e sem qualquer possibilidade de fidelização; portanto, mercados quase *spot*, de hipercommodities. O segundo efeito, igualmente negativo, é coletivo: uma tal estratégia exportadora – episódica, assistemática, irregular – repercute negativamente sobre outros exportadores da mesma origem. Tal efeito envolve todos os exportadores, mas evidentemente recai sobretudo sobre os iniciantes, que recebem, por transferência, passivamente, a contaminação dos relacionados com a herança daquelas atitudes inconsistentes.

Um outro gerente de exportação, de uma grande empresa de vestuário, que trabalhou anteriormente na área de exportação de várias grandes empresas têxteis da região nordeste de Santa Catarina (onde estão Blumenau, Jaraguá do Sul e Joinville) e possui conhecimento sólido na área de felpudos, ressalta igualmente a tradição brasileira – de vinte e cinco a trinta anos – no segmento. Esse entrevistado indicou a existência de pelo menos dois segmentos diferentes: *(i)* produtos básicos; e *(ii)* produtos diferenciados. No primeiro segmento, destacam-se empresas como Artex (hoje controlada pela Coteminas) e Teka.¹³

13. “A maioria das têxteis vende para o exterior no modo *private label*, ou seja, produz para terceiros. No ano passado, as têxteis catarinenses exportaram US\$ 284,65 milhões.” Cf. A Notícia, Santa Catarina. A Teka exportou, em 2001, o equivalente a 32% do seu faturamento. Outra fonte registrou que “Hering, Karsten e Sul Fabril já exibem suas marcas em alguns países. No entanto, não deixam de exportar através do sistema de *private label* (produção com marcas de terceiros).” Essa mesma fonte estima que cerca de 85% do valor comercializado no ano passado pelas indústrias têxteis de Santa Catarina utilizaram-se de marcas de terceiros. Cf. A Notícia, Santa Catarina (jornal disponível na Internet).

No segundo, Büttner e Dohler¹⁴ são exemplos notórios, mas o grande destaque é – como já visto – a Karsten, que possui uma longa tradição na exportação de artigos de cama, mesa e banho para os Estados Unidos. Ao longo dessa trajetória, a Karsten pôde ir diferenciando os seus produtos, agregando-lhes valor comercial. Assim, enquanto os produtos básicos do mercado estão em valores próximos de US\$ 6,5 ou US\$ 7,0 por quilograma, os produtos da empresa alcançam de US\$ 9,5 a US\$ 12,0.

A participação continuada das empresas do segmento de commodities no mercado estadunidense impõe-lhes o cumprimento de alguns procedimentos. Como são produtoras-vendedoras de commodities, devem necessariamente fabricar volumes elevados, utilizando intensamente os equipamentos e diluindo assim os custos fixos. Ora, tal operação envolve, em decorrência, a necessidade de prever com razoável grau de confiança os volumes a serem comercializados nos mercados interno e externo. Daí decorre que esse tipo de empresa recorra a contratos de comercialização com os comercializadores (atacadistas ou varejistas), criando-se, assim, relações de maior proximidade.

Esse processo de estabelecimento de relações comerciais mais ou menos estáveis e duradouras pode receber diferentes denominações. Dificilmente alcança um empreendimento conjunto (*joint-venture*), embora possa, com o seu prosseguimento e eventual desenvolvimento, caminhar nessa direção. Ele parece, também, ficar aquém daquilo que poderia, rigorosamente, ser classificado como uma aliança estratégica. Afinal, esta supõe a existência, em cada um dos envolvidos, de ativos aos quais o parceiro pretende ter acesso, em base permanente, confiando que é o aliado que pode supri-los em melhores condições. Ora, na maior parte dos casos, o *aliado estratégico* da empresa exportadora possui o principal ativo, na forma do acesso ao mercado final, além de dispor, potencialmente, de outras alternativas de provisionamento. Por essa razão, tal aliança estratégica está longe de ter a densidade, a reciprocidade e a simetria que justificariam o uso do termo de forma rigorosa.

Essa alternativa de inserção – consistente, até certo ponto – no mercado dos Estados Unidos por intermédio de “alianças estratégicas” entre empresas brasileiras e estadunidenses, a despeito de uma certa fluidez com que o termo é (amplamente) utilizado pelas empresas em sua comunicação externa, traduz, mesmo se sem um rigor adequado, um fenômeno relevante. Um exemplo eloquente dessa estratégia é a Coteminas (Artex). Trata-se de uma empresa fabricante de quantidade (“volume”), com elevados níveis de

14. Segundo indicado nas entrevistas, “a Döhler projeta um crescimento de 13% no faturamento e de 5% na produção. No ano passado, as vendas da empresa atingiram R\$ 128,194 milhões. (...) [A empresa] tem uma produção mensal de 6,2 milhões de metros quadrados de tecidos para cama, mesa e banho, e exporta um terço do total para aproximadamente 40 países (...)”

imobilização de capital, demandante de utilização intensa. Essas empresas operam, geralmente, em regime de turnos de trabalho consecutivos, na base de “6 por 2” (seis dias de trabalho, dois de descanso remunerado), um esquema que facilita a operação ininterrupta. Mesmo sendo operadora de volume, a empresa está obrigada a cumprir critérios de qualidade muito estritos. De acordo com vários entrevistados, as companhias compradoras (por vezes, os seus delegados ou intermediários com mandato) possuem uma percepção muito profunda e criteriosa da qualidade, que se traduz em parâmetros objetivos e em uma apreciação só aparentemente subjetiva. A sofisticação dessa apreciação depende de uma experiência prática e de conhecimentos que só os iniciados possuem.

A Coteminas opera com lotes comerciais mínimos muito elevados (12 mil dúzias, a preço mínimo unitário de US\$ 0,89 a US\$ 1,00).¹⁵ Outras empresas trabalham com lotes menores e preços mais elevados (US\$ 2,35 para a camiseta infantil; de US\$ 2,90 a US\$ 3,10 para as peças de adulto). Em termos de escala mínima de operação, um lote típico de produtos felpudos significa algo entre 11.500 ou 12.000 peças, em container fechado (correspondente a US\$ 50 mil). A dificuldade de produzir lotes de dimensões grandes e cumprir requisitos de qualidade se torna uma barreira à entrada, e nem todos os fabricantes são capazes de superá-las.

Ao lado da Coteminas, cuja experiência está ligada principalmente aos artigos básicos e indiferenciados, um caso que pode ser incluído, com pequenas nuances, dentro da mesma categoria é o da Hering. A empresa já foi uma das maiores fabricantes de camisetas do mundo, uma posição que perdeu para os fabricantes asiáticos quando eles fizeram sua entrada mais forte no mercado. Possui, dessa origem, uma tradição de volume, que quer ver valorizada ao lado de elementos de diferenciação e operação logística eficiente. As suas “alianças estratégicas”, como as denomina, envolvem grandes empresas varejistas dos Estados Unidos – até aqui, três estão sendo viabilizadas e implementadas. Uma primeira já alcança volumes consideráveis, uma segunda está operando em volumes modestos, a terceira está em fase de negociação. Ao lado dessas três redes estadunidenses, a empresa está em fase de negociação avançada com uma grande empresa varejista européia (na realidade, a maior do seu segmento na Europa, mas a empresa não revela qual). O caso da Hering revela uma tentativa de transitar do volume para a diferenciação, um processo que está, até aqui, em fase intermediária (embora seja possível dizer que, no mercado doméstico, ele está muito mais avançado).

15. De acordo com o relato verbal de um outro pesquisador, o lote de camisetas pode ser etiquetado, na origem, para a rede varejista dos Estados Unidos, com um preço de até dez vezes o de venda.

Na estratégia de comercialização, um dos elementos mais destacados pela empresa que possui tradição de comercialização nos Estados Unidos a partir de produção em diferentes bases refere-se à dificuldade brasileira para *fechar negócios* rapidamente, sem longas consultas à produção e ao custo de custos. Em outros países, sobretudo nos asiáticos, as empresas respondem rapidamente às demandas de cotações e assumem compromissos sem garantias absolutas de ter “fechado as contas”, acreditando que podem compensar eventuais margens insuficientes em contratos futuros, facilitados pela resposta ágil à demanda. Este ponto é muito interessante e muito importante, sobretudo para a penetração dos produtos do segmento de vestuário no mercado estadunidense. Ali, uma vez realizados os procedimentos técnicos e aprovados os modelos, as decisões de compra pelas grandes cadeias estadunidenses ocorrem de forma extremamente veloz: cotações são feitas, decisões são tomadas e contratos são fechados em intervalos de tempo muito reduzidos. Sendo assim, a capacidade de apreciar corretamente as possibilidades de aceitar um determinado preço (e as quantidades associadas) assume uma importância decisiva. Por outro lado, na comparação com os fabricantes nativos de outros países da América Latina, um dos diferenciais favoráveis ao Brasil consiste precisamente em sua agilidade comercial, na capacidade que ostentam diversas empresas de dar respostas mais rápidas. No entanto, na comparação com os produtores asiáticos, tanto aqueles que produzem na própria Ásia quanto os que o fazem na América Central, os fabricantes brasileiros possuem uma desvantagem nesse aspecto. Um dos entrevistados, que já “operou” para cadeias varejistas estadunidenses em duas condições diferentes (a partir dos Estados Unidos e do Brasil), revelou que uma das dificuldades que encontra em seus relacionamentos comerciais no Brasil decorre de algo que poderia ser chamado “síndrome de decisão”: colocado frente à necessidade de dar uma resposta rápida – vende ou não vende, é capaz ou não de aceitar este preço para esta quantidade? – o responsável pela decisão *esconde-se atrás da necessidade de refazer as contas* e adia a resposta até “perder o contrato”. Diferentemente, um empresário oriental, operando na Ásia ou mesmo na América Central, tende a assumir o risco: aceita a condição proposta, ajusta-se depois, seja no contrato em questão, seja diluindo os seus eventuais prejuízos do contrato em questão ao longo de uma sucessão de contratos, contratos que ele julga condicionados ao estabelecimento de uma relação durável e, por isso, mais estável. É comum, de acordo com essa entrevista, que contratos fechados na China sejam cumpridos a partir de operações na América Central.

No caso do Brasil, uma das características apontadas – possivelmente associada ao tradicional dinamismo do mercado interno e às margens associadas a essas operações – é a necessária garantia de ter coberto todos os custos –

diretos e indiretos, variáveis e fixos. Em pelo menos um caso, a empresa declarou que “não sacrifica margem para conquistar volume de vendas”.

Um aspecto bastante curioso dos vínculos industriais-comerciais do setor têxtil-vestuário diz respeito às especializações e ao relativo aprisionamento que elas causam. Aquelas empresas que ocupam os segmentos superiores têm enorme dificuldade para “descer” e atender a demandas de segmentos inferiores. A especialização no *high-end* dificulta a participação nas atividades de *low-end* (embora o inverso não seja tão válido). Uma empresa que produz, por exemplo, peças planas com 700 gramas por m² não consegue produzir peças com 400 gramas por m². Com isso, empresas especialistas nos produtos de padrão superior podem ter de subcontratar produção ou arrendar capacidade produtiva especializada para atender a demandas de tipo mais básico.

Uma dificuldade relevante que as entrevistas identificaram, sem, contudo, terem podido resolver inteiramente, diz respeito às práticas de aprovisionamento rápido e às vantagens que, em decorrência, teriam o México e outros países da América Central e do Caribe. Em contrapartida, como mostrado no caso do setor de bens de capital e equipamentos, as empresas foram capazes de desenvolver mecanismos para evitar que as distâncias se traduzam em uma barreira às exportações brasileiras e à participação ativa no mercado dos Estados Unidos. No caso do setor têxtil-vestuário, a evolução muito significativa das exportações de grandes empresas produtoras de volume pode estar a indicar que elas foram mais capazes de criar mecanismos para contornar as distâncias. Evidentemente, é mais factível pensar em estoques de segurança para dar apoio aos fluxos regulares de embarque quando se trata de empresas que vendem produtos padronizados, embora nesse caso a concorrência dos grandes produtores asiáticos possa ser, também, mais acirrada.

4.2 Bens de capital-equipamentos

As empresas do setor de bens de capital e equipamentos entrevistadas no âmbito desta pesquisa são, diferentemente das empresas têxteis, predominantemente de capital estrangeiro. Essas empresas foram mais acessíveis e mostraram-se mais receptivas às questões colocadas pela pesquisa do que algumas empresas, de outras procedências (incluindo nacionais). Essa informação é, possivelmente, reveladora. Quanto à amostra de empresas entrevistadas, é necessário ter presente que os resultados estão fortemente condicionados pelo tipo de empresa entrevistada.

É possível afirmar, sobre o setor produtor de bens de capital e equipamentos, que as corporações concedem ou definem, dentro das suas estratégias globais, um papel relevante para a filial brasileira. Esse papel pode não ser o

de maior nível dentro da hierarquia global, nem poderia; mas sem dúvida nunca é o de mero mercado, nem mesmo o de produção limitada, com reduzido conteúdo local.

Destacam-se, na pesquisa de campo de bens de capital e equipamentos, duas estratégias industriais e comerciais mais evidentes. A primeira corresponde àquelas empresas para as quais a filial deve, nos fluxos globais, apresentar um saldo modesto. A segunda estratégia corresponde àquelas empresas que atribuíram, à sua filial brasileira, mandatos de amplitude variável, de acordo com as competências apresentadas pela filial.

No primeiro caso, a importação de uma gama crescente de produtos, incluindo novos produtos e produtos de maior densidade industrial e tecnológica, tem como contrapartida a exportação de um volume maior de produtos para os quais a filial possui competência e mandato. No segundo caso, a empresa conta com a filial brasileira como fonte de aprovisionamento de uma ampla gama de produtos e seus respectivos componentes, partes e peças. Se no primeiro caso existe um pequeno saldo positivo (mas crescente), no segundo a filial possui, claramente, um papel exportador muito significativo.

Em uma das entrevistas, ficou patente a existência de uma espécie de complementariedade tradicional entre a filial brasileira e a matriz nos Estados Unidos. Por meio dessa complementariedade, a filial vende principalmente os produtos mais tradicionais, importando, para abastecer o mercado nacional e regional, os produtos mais inovadores, lançados primeiramente no país-sede. Esse aspecto, que confirma pontualmente uma versão tardia do ciclo de produto, reapareceu em outra empresa de bens de capital em uma versão ligeiramente diferente: a divisão de trabalho entre a matriz e a filial era não apenas flexível como, ademais, estava fortemente vinculada às respectivas especializações, determinadas pelos respectivos mercados internos.

Em nenhum dos casos e em nenhuma entrevista a questão institucional do acesso ao mercado estadunidense foi colocado, neste segmento de bens de capital e equipamentos, como relevante para a competitividade. Tarifas reduzidas e um vínculo íntimo com o país sede do capital controlador da empresa tornaram essa uma questão secundária. A dificuldade de competir no mercado dos Estados Unidos está muito mais freqüentemente e intensamente colocada pelos concorrentes asiáticos do que pelo México. Aliás, em pelo menos um dos casos entrevistados, o Oriente é também a principal fonte de componentes e partes para os equipamentos produzidos pela empresa.

Mas se o acesso ao mercado estadunidense não é dificultado pelas questões de natureza institucional, é, sem dúvida, pelas questões da geografia e da distância. Nesse caso, as empresas revelaram uma capacidade de contornar os proble-

mas associados por meio de soluções tradicionais, mas eficientes: a manutenção de um estoque de segurança. Em todos os casos, a distribuição dos produtos no mercado estadunidense é realizada pela empresa-mãe, embora em pelo menos um caso o entrevistado tenha mencionado explicitamente que é a filial que assume, em custo financeiro local (Brasil), o ônus de carregar aqueles estoques.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS – CONCLUSÃO

A competitividade dos produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos depende, evidentemente, de um amplo conjunto de fatores determinantes: econômicos, geográficos, institucionais. Sem desprezar nenhum deles, é possível afirmar, não obstante, que este trabalho ajudou a minimizar a importância destes dois últimos grupos de fatores em favor do primeiro. Tal como o trabalho de Alves (2000) mostrara anteriormente não ser exata “a afirmação de que o atual padrão de comércio do México com os Estados Unidos decorre fundamentalmente das concessões tarifárias estabelecidas no Nafta”, esta pesquisa minimizou a importância das tarifas e colocou, ao seu lado, elementos da própria geografia. De fato, a pesquisa corroborou, com várias evidências e diferentes elementos de explicação, a idéia de que a competitividade brasileira no mercado estadunidense depende, sobretudo, da capacidade industrial e comercial das empresas e das estratégias que elas formulam e implementam.

A evidência mais importante nessa direção é dada pela enorme variabilidade de inter e intra-setorial das exportações brasileiras. Em muitos setores, as exportações brasileiras são reduzidas ou elevadas, em termos agregados médios, mas existem produtos específicos em que a competitividade difere substancialmente desse valor médio. Neste relatório, isso pôde ser mostrado de forma muito clara no setor têxtil-vestuário, em que faz algum sentido em termos de agregados, e no caso do setor de bens de capital e equipamentos, por meio de exemplos de empresas individuais.

Uma segunda pista da maior importância que este trabalho procurou explorar foi avançada anteriormente pelo trabalho de Baumann e Franco (2001). Além de resultados muito interessantes em termos comerciais, o estudo dos autores apontou características extremamente intrigantes, relacionadas à estrutura da produção mexicana direcionada para os Estados Unidos: a reduzida contribuição do valor adicionado local e, dentro dele, a elevada participação do coeficiente salarial. Considerados conjuntamente, esses elementos apontam para um fenômeno que serve como uma advertência quanto à primazia dos fatores relacionados com as preferências comerciais sobre os fatores industriais.

A conclusão principal que as evidências secundárias obtidas e a pesquisa de campo realizada neste projeto permitiram construir pode ser assim resumi-

da: a competitividade da indústria brasileira, no mercado estadunidense, é mais evidente naqueles segmentos em que a densidade industrial é mais elevada, os processos produtivos são mais integrados e as etapas das cadeias estão menos propensas aos processos de desintegração espacial e deslocamento. Essa conclusão, tentativa, é válida tanto para os produtos da indústria têxtil-vestuário quanto – sobretudo – para os bens de capital e equipamentos. Nesta última, em especial, foi possível reunir evidências secundárias e informações primárias que contribuem para dar solidez à proposição.

É possível indagar se esta proposição se manteria no caso de indústrias mais *leves*, com forte participação de componentes eletrônicos, como máquinas eletrônicas – e a resposta mais provável é negativa. Mas a eletrônica é, caracteristicamente, uma indústria globalizada, integrada em um plano mundial, com componentes e etapas produtivas – da produção-fabricação à montagem final – fragmentadamente distribuídas por várias regiões do planeta. Ademais, essa foi uma indústria que se desenvolveu pronunciadamente em uma fase mais avançada dos processos de internacionalização e globalização, quando a região sudeste da Ásia se incorporou ao processo de divisão internacional do trabalho e assumiu a função de grande plataforma de montagem, facilitando a decomposição das várias etapas dos processos produtivos e deles com as funções intangíveis. No caso de indústrias de volume e complexidade industrial (como a de bens de capital e equipamentos), o trabalho mostrou que a economia brasileira possui atributos que lhe permitem enfrentar os desafios colocados pela integração ocorrida no Nafta e, a despeito de várias dificuldades, não sofrer ameaças contundentes.

É possível afirmar mesmo o contrário, em relação a essas ameaças representadas pelos acordos comerciais da América do Norte e pelos desdobramentos que eles suscitaram, em termos de decisões empresariais. A integração geográfica e institucional havida na América do Norte favoreceu o deslocamento para o território mexicano de **fragmentos limitados** de cadeias industriais mais amplas.

Nesse sentido, o México beneficiou-se de afluxos de produção nova, mas isso ocorreu de forma bastante limitada. Os coeficientes de integração industrial decorrentes desse tipo de investimento são, assim, bastante modestos, e não existem evidências de que essa integração venha a “fazer sistema”, a propiciar as condições para que ocorra uma concatenação crescente e progressivamente dinâmica dessas etapas produtivas.

No caso da economia brasileira, pelo menos enquanto representada pelas duas atividades aqui examinadas (têxtil-vestuário e bens de capital e equipamentos), é possível constatar que a sua competitividade ocorre de forma muito mais consistente, com elevados coeficientes de integração local, e verifica-se

precisamente naquelas atividades em que o caráter integrado e sistêmico da produção é mais relevante.

Os ônus da geografia e das instituições existem e não podem ser desconsiderados. A despeito disso, é forçoso reconhecer, com base nas evidências recolhidas, que fatores macroeconômicos perversos da economia brasileira – como as elevadas taxas de juros – oneram mais a competitividade brasileira nos Estados Unidos do que a própria distância entre o Brasil e a América do Norte ou o acesso favorecido do México ao mercado do seu vizinho ao norte. Se as empresas conseguem contornar as distâncias com expedientes funcionais, não conseguem, no entanto, escapar dos gravames financeiros correspondentes. Assim, empresas buscam atenuar o problema da distância com uma presença comercial e logística em território estadunidense, mas essa estratégia possui custos financeiros brasileiros.

Isso envolve uma outra questão, que alonga o horizonte das perguntas colocadas pela pesquisa: até que ponto o problema pode ser tratado a partir do leque de vantagens brasileiras e mexicanas – economia, geografia, instituições? Será que o México não poderá “capitalizar” as vantagens da sua geografia e do seu acesso favorecido por meio de uma progressiva atração de novos investimentos, que lhe permitam reconfigurar as suas estruturas de produção e de comércio?

As respostas obtidas para o setor têxtil-vestuário não permitem inferir nenhum elemento conclusivo, à exceção da marcante diferença entre a competitividade brasileira nos segmentos têxteis mais integrados e aqueles de vestuário que são decomponíveis em etapas e, por isso, deslocalizáveis. Mas ainda assim, nesse caso, é necessário retomar as conclusões do estudo realizado pela representação diplomática brasileira nos Estados Unidos e recordar que outros países são concorrentes mais efetivos dos produtos brasileiros, agregando o resultado que a pesquisa de campo obteve, ao apontar o deslocamento das etapas muito intensivas em trabalho para o território da China.

No caso do setor de bens de capital e equipamentos, ao contrário, houve respostas claras e muito explícitas, a mostrar que o sistema industrial brasileiro, em algumas de suas especialidades, possui um grau de desenvolvimento que lhe permite manter e reforçar uma posição consistente e que não poderá ser minada por investimentos privados e individuais no território mexicano. As idéias de sistema industrial, de conjunto plural de capacidades e competências, de integração e sinergia revelam aqui uma importância destacada. Várias empresas desdenharam a possibilidade de o México vir a fazer frente ao Brasil naqueles segmentos em que as empresas estão consolidadas e apoiadas por um sistema empresarial. Haveria, aqui, uma idéia de irreversibilidade, de compro-

misso coletivo, sendo uma ação individual incapaz de reverter as condições que foram, afinal, criadas coletivamente, ao longo de decênios, por agentes privados e poderes públicos.

Entretanto, essa argumentação possui desdobramentos em termos das políticas. A política comercial é, sem dúvida, uma dimensão muito importante que deverá determinar a ampliação ou o estreitamento das possibilidades para o desenvolvimento industrial brasileiro e para a inserção competitiva da economia brasileira no cenário internacional e nos Estados Unidos em especial. Mas isso não é tudo e, possivelmente, não é nem mesmo o mais importante.

Partindo de uma base industrial ampla e diversificada, com um grau de integração que combina hoje a herança de uma substituição de importações possivelmente exagerada com uma abertura que produziu efeitos significativos; somando a ela um mercado interno de grandes dimensões e dinamismo que a política econômica se vê obrigada a refrear por razões ligadas às restrições da macroeconomia; e agregando o peso da América do Sul e o papel central que o Brasil cumpre no subcontinente, é possível conceber que os elementos estruturais e propriamente econômicos deverão ter, ainda, uma importância destacada. Assim, se a política comercial é decisiva para obter acesso ao mercado estadunidense, revestem-se de idêntica importância as políticas de desenvolvimento, as políticas industrial e tecnológica, a dinamização do mercado interno e a ampliação do consumo, ao lado do restabelecimento de condições macroeconômicas saudáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, M. C. F. **Brasil e o México no mercado de produtos industriais dos EUA**. Embaixada do Brasil em Washington, novembro de 2000.

BAUMANN, R. e FRANCO, A. M. O Nafta e a participação do Brasil na Alca. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Funcex, nº 69, out./dez. 2001.

Jornais e revistas¹⁶

A NOTÍCIA. Abalos acentuam a crise da indústria têxtil. 26/8/2002, Vandrê Kramer.

———. Alca ainda não é prioridade para Santa Catarina. 22/4/2001.

———. Banco do Brasil libera R\$ 212 milhões. 5/12/2000.

———. Buettner busca parceiros para crescer. 17/2/1998, Irene Huscher.

———. Burocracia e despreparo inibem indústria têxtil. 6/4/2002, Liliani Bento. Especial para *A Notícia*.

———. Cadeia têxtil debate competitividade. 16/11/2001, Cláudio Loetz.

———. Consórcio de vestuaristas quer vender US\$ 1 milhão. 4/11/2000.

———. Copa do Mundo já movimenta o setor têxtil. 25/2/1998, Irene Huscher.

———. Dólar mais barato ameaça resultado das têxteis. 28/5/2003.

———. Exportação impulsiona setor industrial. 9/4/2003.

———. Indústria têxtil está eufórica com o ano 2000. 30/12/1999

———. Inflação pressiona exportação e emprego. 16/8/2000.

———. Investimento no exterior amplia negócios da Teka. 10/8/1999, Ula Weiss.

———. Itajaí é porta de entrada para a pirataria. 13/5/2002.

———. Maior exportação depende de menos imposto. 17/11/2000.

———. Preocupação ronda a indústria têxtil. Sábado, 23/3/2002, Liliani Bento. Especial para *A Notícia*.

———. Qualidade é vantagem do setor têxtil de Blumenau, 17/12/2000.

———. Recuperação é a meta para indústria. 8/1/2003.

16. O trabalho valeu-se de consultas a periódicos brasileiros de circulação nacional, como o jornal *Valor Econômico*, e regional, como o jornal *A Notícia*, de Santa Catarina. Utilizou também jornais e revistas internacionais especializados em ambos os setores – têxtil-vestuário e bens de capital-equipamentos. Todas as informações foram reunidas com o intuito de preparar as entrevistas. Embora tenhamos podido realizar apenas 12 entrevistas, obtivemos informações para um número maior de empresas, e fizemos uso delas de uma forma direta ou indireta.

- . SC não exporta mais porque não se mobiliza. 11/12/2000.
- . Se mudar, indústria poderá exportar mais. 23/7/2001, Marília Maciel.
- . Setor têxtil aposta na qualificação. 29/4/1998, Hildy Vieira.
- . Setor têxtil catarinense repete faturamento de 97. 14/12/1998, Ula Weiss.
- . Terceirização estimula empreendedorismo. 5/3/2000.
- AMERICAN METAL MARKET, Carrier expanding work transfer to low cost facilities overseas. June 3, 1985 v.93 p.4(1), Audrey Lipford.
- . Caterpillar driving trucks home? Manufacturing deal in Houston proposed. Dec 30, 1991 v.99 n.249 p.4 (2), Al Wrigley; Tsukasa Furukawa.
- . CSN, Thyssen fined despite venture OK. Dec 10, 1998 v.106 i236 p.2 (1), Michael Kepp.
- . Elamex in venture with GM unit. July 27, 1998 v.106 n.142 p.4 (1).
- . Expansions mark post-recession surge in market. Dec 1, 2000 v.108 i231 p.9A, Michael Kepp.
- . IBM to expand units in Mexico. Dec 18, 1992 v.100 n.244 p.1 (1).
- . Krupp Thyssen Stainless views global growth plans. May 12, 1999 v.107 i91 p.11A, Christian Koehl.
- . Mexico's market shows rising need for top-notch steel. Oct 16, 1997 v.105 n.201 p.1 (1), Frank Haflich.
- . Mexico's market shows rising need for top-notch steel. Oct 16, 1997 v.105 n.201 p.1(1), Frank Haflich.
- . Sifco to Brazil steelmakers. Dec 2, 1993 v.101 n.232 p.2(1), Michael Kepp.
- . Stainless, alloy steel output via VODC expected to grow. June 26, 1984 v.92 p.4(1), Scott Lautenschlager.
- . Thyssen adds tailored blanks capacity in Mexico, Italy. July 3, 2001 v.109 i128 p.3.
- . Thyssen plans Brazil joint galvanized venture. Oct 21, 1997 v.105 n.204 p.16(1).
- . Latin America heats up. August 1998 v.46 n8 pC34(1), April 25, 2000, Joe Jancsurak.
- . Brose buys Bosch's closure systems activities. (Europe). Nov 2002 v.182 i11 p.57(1).

———. Brose Group buys Bosch lock business. Sept 9, 2002 v.77 i6001 p.20, Amy Wilson.

———. German design: Germany's post-Nafta trade with Mexico is delivering some powerful punches. (Spotlight). April 2002 v.12 i4 p.34(3), Andrew Watson.

COMPUTERWORLD, Brazilians Vote Electronically. Nov 27, 2000 p.8, Michael Meehan.

DAILY NEWS RECORD, Levi's Haas to talk today on manufacturing changes; employees now work in teams and get hourly wages. July 26, 1993 v.23 n.141 p.6(1), Maryellen Gordon.

———. Shank heads Levi's new Americas division. Oct 18, 1996 v.26 n.200 p.1(2), Rachel Spevack.

DIESEL PROGRESS ENGINES & DRIVES, Mexico. Oct 1994 v.60 n.10 p.18(10), Mike Brezonick.

ELECTRONIC BUYERS' NEWS, 'Liberated' from IBM, CEM Celestica is feeling expansive; Toronto-based company's plans call for acquisitions, moves into U.S., Asia, Mexico. April 21, 1997 n.1054 p.80(3, Feb 1, 1999,), Gabrielle Jonas.

FLORIDA TREND, Across the Gulf. May 2000 v.43 i1 p.30, Stacie Kress Booker
HOME TEXTILES TODAY Buyers offer high marks in spite of tough times. 4/21/2003, By Staff.

———. Cafaro to head mktg at Terrisol. 5/5/2003, By Cecile B. Corral.

———. Cotton Inc. stops to smell the roses. 4/7/2003, By Staff.

———. Federated pulls it together. 5/26/2003, By Andrea Lillo.

———. Federated regionals to get Macy's nameplate. 5/22/2003 By Staff.

———. Federated 'reinvent' to differentiate with home. 5/16/2003, By Staff.

———. Federated to heat up Atlanta market. 3/3/2003, By Andrea Lillo.

———. Federated to market Macy's brand with new agency. 5/6/2003, By Staff.

———. Federated will expand home. 5/19/2003, By Staff.

———. Kaufman coo at Avanti. 5/9/2003, By Staff.

———. Kaufman new coo at Avanti Linens. 5/12/2003, By Staff.

———. Keeco names new window exec. 4/7/2003, By Staff.

- . Keeco strengthens merchandising. 3/30/2003.
- . Profits off 48% at Federated. 5/19/2003, By Don Hogsett.
- . Sure Fit expands its roster. 2/28/2003, By Staff.
- . Sure Fit hires sales vp, marketing director Staff. 3/3/2003.
- . Terrisol Corp.names new coo. 12/12/2002.
- . Terrisol intros 'Kids' open line. 1/13/2003, By Staff.
- . Terrisol picks a pair of licensing deals. 9/7/2001.
- . Terrisol readies Resort collection. 7/18/2001, By Staff.
- . Terrisol taps WPS vp to run U.S. office. 4/28/2003, By Staff.
- . Upstairs kids. 3/24/2003, By Staff.
- . Venus adds Bullock in sales post. 5/14/2003, By Staff.
- . Venus Home appoints regional sales mgr. 5/19/2003, By Staff.
- . Wright joins Terrisol. 2/3/2003, By Staff .

INDUSTRY WEEK, North America's new shape. (North American Free Trade Agreement; includes related article) (Panel Discussion). Sept 21, 1992 v.241 n.18 p.24(8), John S. McClenahan; David R. Altany.

INFOLATINA S.A. DE C.V., IBM Invests 100 Million Dollars in Mexico Plant to Increase Laptop Production. March 8, 2000.

——. IBM Mexico Becomes Largest Plant Outside US, Fifth Largest Exporter. August 31, 1999.

——. IBM Mexico's Fifth-Largest Exporter. August 22, 2000.

——. IBM to Invest 100 Million Dollars to Expand Production in Mexico. July 12, 1999.

——. Unisys Mexico Risks 6-Million-Dollar Penalty. Nov 10, 2000.

INSTITUTIONAL INVESTOR, Embraco: a leading maker of compressors. Oct 1995 v.29 n.10 p.C20(2), Luis Pecanha.

INTERNET SECURITIES, IBM Predicts 20-Percent Rise In Mexico PC Sales. June 26, 2001.

——. IBM To Focus Worldwide Investment Program On Mexico. May 23, 2001.

——. Whirlpool expects to increase sales 75% in three years July 15, 2002.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. Abimaq critica isenção de tributos prevista em MP. 8/8/2001 - Ano 2 - Nº 320 - 1º Caderno, Arnaldo Galvão.

——. Acesita concentra-se em aço inoxidável e vende a Sifco. 13/3/2002 - Ano 3 - Nº 465 - Empresas & Tecnologia, Ivana Moreira.

——. Apostando no livre comércio como destino e solução. 18/4/2001 - Ano 2 - Nº 242 - BusinessWeek.

——. Atentado de 11 de setembro ainda afeta as vendas de alguns setores. 6/12/2002 - Ano 3 - Nº 653 - 1º Caderno, Miriam Karam e Gustavo Faleiros.

——. Baixa de ativos, câmbio e preços dão prejuízo de R\$ 325 milhões à Acesita. 26/3/2002 - Ano 3 - Nº 474 - Empresas & Tecnologia, Ivana Moreira.

——. BNDES financiará dez fornecedoras da Caterpillar. 17/12/2001 - Ano 2 - Nº 409 - 1º Caderno, Arnaldo Galvão.

——. Bosch ajuda fornecedor a exportar para Europa. 4/2/2003 - Ano 4 - Nº 691 - Empresas & Tecnologia, Marli Olmos.

——. Bosch cria divisão termotécnica no Brasil. 22/11/2001 - Ano 2 - Nº 392 - Empresas & Tecnologia, Dubes Sonogo.

——. Bosch tem planos de R\$ 400 milhões para as fábricas do Brasil. 2/4/2002 - Ano 3 - Nº 493 - Empresas & Tecnologia, Maurício Capela.

——. Brasil fica com 17% do investimento da Fiat Auto. 8/7/2002 - Ano 3 - Nº 545 - Empresas & Tecnologia, Marli Olmos.

——. Carga tributária compromete resultados. 6/2/2002 - Ano 3 - Nº 442 - 1º Caderno.

——. Caterpillar Brasil ganha disputa interna pela Ásia. 12/3/2001 - Ano 2 - Nº 216 - Empresas & Tecnologia, Dubes Sônego Júnior.

——. Caterpillar entra na disputa do setor de tratores. 30/4/2002 - Ano 3 - Nº 498 - Empresas & Tecnologia, Denise Carvalho.

——. Caterpillar investe em nova escavadeira. 30/4/2002 - Ano 3 - Nº 498 - Empresas & Tecnologia, Marcelo Lojudice.

——. Caterpillar pede ajuda à matriz para ter geração. 29/6/2001 - Ano 2 - Nº 292 - Empresas & Tecnologia, Nelson Niero.

——. Caterpillar supera as expectativas. 28/5/2001 - Ano 2 - Nº 269 - Empresas & Tecnologia, Nelson Niero.

——. China receberá mais atenção dos brasileiros. 12/9/2001 - Ano 2 - Nº 344 - Empresas & Tecnologia, Arnaldo Galvão.

- . China receberá mais atenção dos brasileiros. 8/8/2001 – Ano 2 – Nº 320 – 1º Caderno, Arnaldo Galvão.
- . CNH amplia em 65% venda de máquinas. 26/2/2003 – Ano 4 – Nº 707 – Empresas & Tecnologia, Miriam Karam.
- . Coimex mantém fluxo normal de exportação ao mercado americano. 14/9/2001 – Ano 2 – Nº 346 - Empresas & Tecnologia, Cristina Calmon.
- . Cresce o saldo comercial na balança de máquinas. 5/9/2001 – Ano 2 – Nº 340 – Empresas & Tecnologia, Sérgio Bueno e Fernando Lopes.
- . Crise muda foco de atuação da Embraco. Compressor econômico foi desenvolvido há três anos, mas era vendido apenas no exterior, Miriam Karam.
- . Cummins busca mais dólares. 20/9/2002 – Ano 3 – Nº 599 – Empresas & Tecnologia, Sérgio Bueno.
- . Cummins entra no ramo de energia. 13/2/2003 – Ano 4 – Nº 698 – Empresas & Tecnologia, Talita Moreira.
- . Cummins inaugura em MG usina movida a diesel. 3/7/2002 – Ano 3 – Nº 542 – Empresas & Tecnologia, Ivana Moreira.
- . Dako dá novo fôlego à GE no Brasil. 27/8/2002 – Ano 3 – Nº 581 – Empresas & Tecnologia, Arnaldo Comin.
- . Desce Fiat e sobe Ford no ranking de exportações. 14/4/2003 – Ano 4 – Nº 717 – Empresas & Tecnologia, Marli Olmos.
- . Diversidade impulsiona negócios da Caterpillar. 27/3/2003 – Ano 4 – Nº 726 – Empresas & Tecnologia, Marcelo Lojudice.
- . El Niño estimula venda de ar-condicionado. 13/12/2002 – Ano 3 – Nº 658 – Empresas & Tecnologia, Ivo Ribeiro.
- . Embraco investe na globalização. 12/9/2001 – Ano 2 – Nº 344 – Empresas & Tecnologia, Claudia Facchini.
- . Embraco prevê lucro 30% maior. 8/3/2001 – Ano 2 – Nº 214 – Empresas & Tecnologia, Miriam Karam.
- . Empresa vai exportar 10% mais em 2000. 13/3/2001 – Ano 2 – Nº 217 – Empresas & Tecnologia.
- . Exportação aumenta menos que a importação nas grandes empresas. 2/8/2001 – Ano 2 – Nº 316 – 1º Caderno, Denise Neumann.
- . Exportadores criticam CCR vinculado ao Proex. 17/12/2002 – Ano 3 – Nº 428 – 1º Caderno, Arnaldo Galvão.

- . Fabricantes tentam ampliar mercados. 19/10/2001 – Ano 2 – Nº 370 – Caminhões, Sandra Silva.
- . Fiat Allis expande-se em países em desenvolvimento. 15/3/2001 – Ano 2 – Nº 219 – Empresas & Tecnologia, Dubes Sônego Júnior.
- . Fiat anunciará mais investimentos em MG. 3/10/2001 – Ano 2 – Nº 359 – Empresas & Tecnologia, Ivana Moreira.
- . Fiat brasileira passa a exportar para o México. 2/9/2002 – Ano 3 – Nº 585 – 1ª Caderno.
- . Fiat prepara sua estréia no mercado mexicano. 25/11/2002 – Ano 3 – Nº 644 – Empresas & Tecnologia, Ivana Moreira.
- . Fiat traz fábrica da Iveco da Argentina para Minas Gerais. 12/12/2001 – Ano 2 – Nº 406 - Empresas & Tecnologia, Marli Olmos.
- . GE exclui Brasil dos investimentos. 10/5/2002 – Ano 3 – Nº 505 – 1ª Caderno, Cristiano Romero.
- . Hitachi adquire divisão da IBM. 7/1/2003 – Ano 4 – Nº 671 – Empresas & Tecnologia, Agências internacionais.
- . IBM investe R\$ 5,2 milhões em novos laboratórios. 16/12/2002 – Ano 3 – Nº 659 – Empresas & Tecnologia, Rosi Rico.
- . Índia e México são alternativa. 13/12/2002 – Ano 3 – Nº 658 – Empresas & Tecnologia.
- . Iniciativas positivas com foco na balança comercial. 18/12/2001 – Ano – Nº 410 – 1ª Caderno.
- . Iochpe compra linha da Borlem. 11/12/2001 – Ano 2 – Nº 405 – Empresas & Tecnologia, Nelson Rocco.
- . Iochpe ganha contratos e fatura 5% mais. 24/7/2002 – Ano 3 – Nº 557 – Empresas & Tecnologia, Nelson Rocco.
- . Itaotec define Europa como prioridade. 1º/8/2001 – Ano 2 – Nº 315 – BusinessWeek.
- . John Deere estuda nova fábrica no Centro-Oeste. 22/3/2001 – Ano 2 – Nº 224 – Empresas & Tecnologia, Sérgio Bueno.
- . Latinos fazem Fiat exportar 50% mais. 13/12/2001 – Ano 2 – Nº 407 – Empresas & Tecnologia, Marli Olmos.
- . Linha da Case é reforçada. 18/1/2002 – Ano 3 – Nº 429 – Empresas & Tecnologia, Miriam Karam.

- . Locadoras crescem com mudanças no perfil do mercado. 26/9/2001 – Ano 2 – Nº 354 – Empresas & Tecnologia, Denise Carvalho e Dubes Sonogo.
- . Menos US\$ 400 milhões em exportações para Argentina. 27/4/2001 – Ano 2 – Nº 227 – 1º Caderno. Comércio Exterior. Perdas virão com mudança na tarifa de importação, Arnaldo Galvão.
- . Mercedes produzirá motor da Sprinter. 9/5/2001 – Ano 2 – Nº 256 – Empresas & Tecnologia, Cindy Corrêa.
- . México perde vantagens competitivas. 1º/8/2001 – Ano 2 – Nº 315 – BusinessWeek.
- . MPE e Caterpillar criam geradora. 5/2/2002 – Ano 3 – Nº 441 – Empresas & Tecnologia, Vera Saavedra Durão.
- . Nacionalização une fabricantes no país. 27/11/2002 – Ano 3 – Nº 646 – Empresas & Tecnologia.
- . New Holland exporta 105% mais. 5/9/2001 – Ano 2 – Nº 340 – Empresas & Tecnologia, Miriam Karam.
- . New Holland vende 4 milhões de euros ao Iraque. 20/12/2002 – Ano 3 – Nº 663 – Empresas & Tecnologia, Miriam Karam.
- . Produção de disjuntores é nacionalizada. 15/10/2001 – Ano 2 – Nº 366 – Empresas & Tecnologia, Dubes Sônego Júnior.
- . Receita da Unisys cresce menos de 10% em 2002. 6/12/2002 – Ano 3 – Nº 653 – Empresas & Tecnologia, Tais Fuoco.
- . 13/7/2001 – Ano 2 – Nº 302 - Empresas & Tecnologia
- . Singer costura mercado adolescente. 4/4/2001 – Ano 2 – Nº 233 – Empresas & Tecnologia, Dubes Sônego Júnior.
- . Soja e autopeças descobrem a China; exportação explode. 6/8/2001 – Ano 2 – Nº 318 – 1º Caderno, Arnaldo Galvão.
- . Suecos planejam investir US\$ 1 bilhão. 26/3/2002 – Ano 3 – Nº 474 – Empresas & Tecnologia, Ricardo Amaral.
- . Thyssen entra na área de plataformas. 29/1/2003 – Ano 4 – Nº 687 – Empresas & Tecnologia, Marcelo Flach.
- . Voith luta para entrar no projeto da Norske. 26/9/2002 – Ano 3 – Nº 603 – Empresas & Tecnologia, Arnaldo Galvão.
- KNIGHT RIDDER/TRIBUNE BUSINESS NEWS, Caterpillar Realigns Divisions with Vice President's Retirement. Feb 11, 2000 pITEM000430A6,

(Knight Ridder/Tribune Business News) Paul Gordon.

———. Caterpillar Realigns Divisions with Vice President's Retirement. Feb 11, 2000 pITEM000430A6, (Knight Ridder/Tribune Business News) *Paul Gordon*.

———. GE to Move 27 Fort Wayne, Ind., Motor-Manufacturing Jobs to Mexico. April 8, 2003.

———. General Electric Workers in Owensboro, Ky., Fear Loss of Plant to Mexico. March 10, 1999, *Dave DeWitte*.

PLASTICS NEWS, Krupp opens office in Sao Paulo, Brazil. May 8, 2000 p51.

SOUTH AMERICAN BUSINESS INFORMATION, Acesita has R\$325mil loss. April 1, 2002.

———. Brazil: Hering restructures, aims expansion. August 14, 2000.

———. Brazil: Santista Textil to acquire a company in Mexico. Sept 5, 2000.

———. Brazil: Voith to supply Papeles Codillera. June 21, 2000.

———. Brazil: Acesita to sell Sifco. Jan 7, 1999.

———. Brazil: Carrier transfers AL' control to Brazil. July 7, 2000.

———. Brazil: Cummins to exports to the US. August 5, 1999.

———. Brazil: GE outsources telephone equipment production. April 20, 1999.

———. Brazil: GE to expand business in Brazil. Jan 27, 2001.

———. Brazil: Hering incorporates holding to cut costs. April 29, 1999.

———. Brazil: Hering increases exports to Japan.

———. Brazil: Hering lost R\$90mil in 1st quarter. April 29, 1999.

———. Brazil: Hering shows record quarterly results. August 14, 2000.

———. Brazil: IBM Brasil manages data overseas. Nov 9, 2001.

———. Brazil: Karsten to increase exports by 20%. Jan 12, 2000.

———. Brazil: Santista expands in the external market. August 3, 2001.

———. Brazil: Santista has positive figures. August 8, 2001.

———. Brazil: Santista invests US\$1.2mil. August 27, 2001.

———. Brazil: Santista Textil holds 4% of worldwide market. June 4, 2001.

———. Brazil: Santista Textil shows performance. Sept 10, 2001.

- . Brazil: Santista to export higher value added products. Nov 15, 2001.
- . Brazil: Unisys acquired Datamec. June 28, 1999.
- . Brazil: Unisys restructures and grows.
- . Brazil: Unisys to acquire local companies. Dec 13, 1999.
- . Brazil: Valmet to take over Beloit. Sept 8, 2000.
- . Brazil: Villares Metals exports steel to GE Aircraft Engines. April 27, 1999.
- . El Nino boost sales of air conditioner in Brazil. Dec 13, 2002.
- . Embraco to reach 45% share of the US market. May 11, 2002.
- . IBM to produce e-servers in Brazil. Oct 20, 2000.
- . Mexico: new e-society approved by GE. March 11, 2001.
- . Voith Siemens bets on exports. April 3, 2003.

STEEL TIMES INTERNATIONAL, Acesita's corporate and industrial restructuring. (Latin America Update). (Company Profile) July-August 2002 p50(1), Germano Mendes De Paula.

- . Sidenor bids in Brazil. Feb 2000 v228 i2 p42.

TEXTILE WORLD, Model mill: Brazil's Santista Textil: Santista Textil is investing in modern technology for the export of high-quality products. (Brazilian Textile Industry). August 2002 v152 i8 p34(3), Daniel Garcia Reyes.

- . Parras Cone: product of a NAFTA partnership. Feb 1996 v146 n2 p54(6), Walter N. Rozelle.

THE AMERICA'S INTELLIGENCE WIRE, Acesita N.American stainless steel exports up 29% - Brazil. Nov 9, 2002.

- . Brazil: Bosch restructures in Brazil. Dec 12, 2002.
- . Brazil: Santista makes US\$500,000 businesses. March 7, 2003.
- . Brazil: Springer Carrier to expand stores chain. Nov 13, 2002.
- . Thyssen Krupp invests in Brazil as production basis. March 14, 2003.
- . US/UK/Mexico - IBM awards three-year contract to Sanmina-SCI. Jan 8, 2003.

THE FINANCIAL TIMES, March 13, 2002 p14 Intense competition allows for no mistakes: AUTO MANUFACTURING APPLICATIONS by John Blau: Vehicle makers may one day benefit from a global one-stop-shopping hub offering seamless online services, John Blau.

———. Thyssen-Krupp buys lift group. Sept 13, 1999 p.33, John Barham.

WARD'S AUTO WORLD, In the Dark; Brazil's auto industry struggles with energy crunch. August 1, 2001 p.42.

WWD, Haas to tell panel how systems work at Levi's. July 26, 1993 v166 n17 p3(1), Maryellen Gordon.

Websites:

www.bea.gov

www.bndes.gov.br

www.beloit.com.br

www.bosch.com.br

www.bosch.de

www.bratac.com.br

www.carrier.com

www.caterpillar.com

www.corduoy.com.br

www.cummins.com

www.cummins.com.br

www.embraco.com.br

www.ge.com

www.ge.com.br

www.hering.com.br

www.ibm.com/br

www.jetro.go.jp/usa

www.kanebodobrasil.com.br

www.karsten.com.br

www.levi.com

www.santistatextil.com.br

www.sifco.com

www.sifco.com.br
www.springer.com.br
www.thyssenkrupp.com
www.unisys.com
www.unisys.com.br
www.voithturbo.com
www.voithusa.com

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Brasília
SBS Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar – 20020-010 Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804 8818
Fax: (21) 2220 5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

SBS Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES,
17º andar – 70076-900 Brasília – DF
Fones: (61) 321-3232 / 321-5494

URL: <http://www.eclac.cl/brasil>

Produção editorial: Roberto Astorino

Tiragem: 2000 exemplares
Impresso no Brasil - Printed in Brazil