

Secretaría General



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

731

ESTUDO PARA UM PROJETO DE
ACORDO REGIONAL E DE ALCAN
CE PARCIAL DA INDÚSTRIA DA
CONSTRUÇÃO

ALADI/SEC/Estudo 18
27 de fevereiro de 1984

ÍNDICE

	<u>Página</u>
APRESENTAÇÃO	3
INTRODUÇÃO	7
I. ANTECEDENTES MACROECONÔMICOS	8
A. O investimento público como fator de desenvolvimento	8
B. Importância da demanda do setor público	8
C. Panorama econômico regional	10
D. O poder de compra estatal como fator de integração regional	11
II. A INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO NA AMÉRICA LATINA	13
A. Características do setor	13
B. Magnitude do mercado	13
C. A concorrência extrazonal	17
D. Vantagens derivadas da integração regional do setor da construção	19
III. SISTEMAS DE PREFERÊNCIAS	21
A. Introdução	21
B. Tarifa ótima de importação	22
C. Tratamento preferencial através do valor agregado	24
D. Tratamento preferencial através do preço marginal	25
E. Outro critério possível	26

//

Índice (Cont.)

	<u>Página</u>
IV. ÂMBITO JURÍDICO	29
A. A proteção das empresas construtoras nacionais na América Latina	29
B. A proteção nos países industrializados	30
C. A legislação nos países da ALADI	31
V. BASES PARA OS ACORDOS	43
A. Tratamento preferencial	44
B. A indústria da construção	47
C. Nacionalidade das empresas	47
D. Gestões perante os organismos financeiros internacionais	48
E. Políticas de desagregação	48
F. Normas para os acordos de alcance parcial	49
VI. ANTEPROJETO DE ACORDO REGIONAL	51
VII. ANTEPROJETO DE ACORDO DE ALCANCE PARCIAL	61

//

APRESENTAÇÃO

PANORAMA GERAL

A atual crise econômica generalizada tem gerado novos tipos de esquemas protecionistas (quotas, proibições, requisitos administrativos, manejo de divisas e outras formas de controle direto às importações) que obstaculizam progressivamente o já declinante comércio internacional, principalmente o dos países em desenvolvimento para os de maior desenvolvimento industrial.

A América Latina não escapou dos efeitos desestruturadores da crise mundial, cujo impacto fez com que as expectativas e metas da cooperação e integração regionais fossem atingidas pela contração do PIB, pela diminuição do investimento bruto fixo, pela ociosidade do parque industrial, por altas taxas de inflação, por agudos desequilíbrios monetário-financeiros e por um explosivo desemprego.

Perante estas síndromes da recessão -além da incerteza da recuperação econômica e do enfraquecimento do poder de negociação conjunto dos países da região, frente a terceiros- apresenta-se como alternativa viável recorrer aos mecanismos dispostos no Tratado de Montevidéu 1980. Efetivamente, um dispositivo existente no Tratado de Montevidéu 1980 é o referente à promoção da celebração de acordos em matéria de compras do Estado (*).

O PODER DE COMPRA ESTATAL

Na busca de respostas e soluções para a crise imperante na América Latina, bem como para o fortalecimento de sua capacidade negociadora frente a outros países ou blocos, o tema da orientação do poder de compra estatal em benefício do desenvolvimento geral adquire vigência e apresenta-se como um dos mais relevantes.

Há pouco mais de uma década, a grande capacidade aquisitiva do Estado, como demandante de bens e serviços, foi sendo regulada de forma crescente pelos países latino-americanos (legislações, decretos, medidas administrativas) para proteger a criação de oferta nacional. Apesar das regulações estabelecidas, um segmento importante da demanda estatal é canalizado para fora da região, originando, aproximadamente, 40 por cento do total das importações latino-americanas.

Infelizmente, seja por motivos de índole política ou econômica ou por ter uma visão exclusivamente "local", o poder de compra estatal não foi incorporado ao processo de integração regional. No setor da demanda estatal voltado para fora da região, os oferentes latino-americanos praticamente não têm nenhum tipo de

(*) Consultar os seguintes documentos: Tratado de Montevidéu 1980, artigos 8 e 14; ALADI/CR/Resolução 10, página 3, letra c); ALADI/SEC/Estudo 18; ALADI/CR/Resolução 32, página 4, programa D.3.

//

preferências sobre as empresas extra-regionais por tratar-se de "commodities" ou de serviços (consultoria, construção, exploração de petróleo) sem vantagens tarifárias negociadas, de investimentos e aquisições isentas do pagamento de tarifas, de compras sujeitas a empréstimos de exportação, ou de contratações internacionais sujeitas a normas do BID e do Banco Mundial.

Esta "lacuna" na integração provocou que inumerável quantidade de empresas localizadas em países industrializados realize parte importante de sua faturação com Governos latino-americanos, deslocando do mercado firmas latino-americanas que, além de contarem com suficiente experiência técnica e capacidade empresarial, vêm efetuando importantes esforços para participar da concorrência internacional nas áreas de serviços de consultoria, construção pesada, fabricação de equipamentos, etc.

A INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO

Como poderá apreciar-se no estudo, as tomadas de preços submetidas a concorrência internacional, com base em um plano teórico de igualdade, colocam praticamente em desvantagem as firmas nacionais ou latino-americanas frente às grandes corporações oferentes de terceiros países.

Com efeito, nos últimos anos verificou-se a crescente participação de firmas extra-regionais nos contratos de construção de obras públicas realizados na América Latina, eliminando da concorrência empresas construtoras da própria região. Esta situação, que tende a acentuar-se com a recessão, pode ser ilustrada com alguns dados.

Entre as 250 maiores empresas contratistas do mundo realizaram-se operações no exterior pela quantia de 135 bilhões de dólares, dos quais 44 foram faturados por firmas norte-americanas, 48 por firmas européias, 22 por japonesas e apenas 2.8 por contratistas latino-americanos (2 por cento do total). O restante corresponde a outros países.

De outro ponto de vista, de 19 bilhões de dólares de contratos gerados na América Latina, 48 por cento foi absorvido por empresas norte-americanas, 44.6 por cento por contratistas de extrazona e apenas 7.4 por cento (1.4 bilhão de dólares) foi operado por firmas latino-americanas.

Não obstante a importância da indústria da construção na geração de atividade econômica, apenas em 1965 e 1966, no âmbito da ALALC, realizaram-se a primeira e segunda reuniões de contratistas da zona. Desse momento até o presente os esforços realizados para incorporar o setor ao processo de integração foram limitados.

O setor da construção, por sua natureza, tem um universo multivariável de relações intersetoriais que afetam pontos nodais do circuito econômico. Além de ser

//

//

forte consumidor de insumos intermediários provenientes de grande quantidade de setores da produção, conta com significativo potencial explorador.

Acrescentando o anterior ao fato de ser importante gerador de investimento, emprego e produto, esse setor participa de maneira determinante na construção de infra-estrutura industrial, de transporte, energia, sistemas de prospecção de matérias-primas, etc. Por outro lado, a indústria da construção tem peso gravitante na solução de alguns problemas crônicos da América Latina, tais como o déficit habitacional, de saneamento, infra-estrutura social e de saúde básica, desemprego, urbanização.

Em definitivo, o setor da construção deve destacar-se como uma das peças estratégicas para o desenvolvimento e integração regionais.

Perante tais circunstâncias, se os países signatários do Tratado de Montevideu 1980 estão "persuadidos de que a integração econômica regional constitui um dos principais meios para que os países da América Latina possam acelerar seu processo de desenvolvimento econômico e social a fim de assegurar um melhor nível de vida para seus povos" (*), é incongruente que empresas de origem latino-americana, que contam com elevada capacidade técnica e empresarial, bem como com uma onerosa e suficiente experiência derivada de grandes projetos e obras executadas dentro e fora da zona, sejam deslocadas em sua própria região por empresas internacionais que têm sua sede nos países industrializados.

Pelas razões mencionadas, torna-se imperativo que os esforços até agora realizados pelos empresários do setor e por outros organismos regionais sejam dirigidos para a celebração de acordos regionais ou parciais, no âmbito da ALADI, entre os países-membros, objetivando a outorga de preferências às empresas construtoras da região, frente às provenientes de terceiros países.

Com esses propósitos foi elaborado o presente projeto, cujo conteúdo sintetiza-se a seguir. No primeiro e segundo capítulos se trata de demonstrar a viabilidade econômica e as vantagens derivadas de incorporar a demanda estatal de obras públicas ao processo de integração da indústria da construção no plano regional. Para esses efeitos salienta-se a importância do investimento público, bem como as características e magnitude do mercado da construção nos países da ALADI. No capítulo terceiro apresentam-se quatro procedimentos para determinar a margem de preferência para as empresas da região. No quarto capítulo, por um lado, mencionam-se as principais medidas de proteção da indústria da construção em países tanto em desenvolvimento como industrializados e, por outro, examinam-se as legislações vigentes nessa matéria nos países da ALADI. No quinto capítulo se definem os conceitos medulares que servirão de base para o estabelecimento de acordos entre os países da região. No sexto, apresenta-se um anteprojeto de acordo de alcance regional entre os países-membros. Por último, no sétimo capítulo, inclui-se um anteprojeto de acordo de alcance parcial que possa servir como ponto de partida para o início de negociações.

(*) Tratado de Montevideu 1980, que institui a ALADI, Montevideu, agosto 1980, página 1.

//

O presente estudo foi elaborado no contexto do programa de trabalhos da Associação para 1983, pelo consultor Doutor Ismael Mata, sob direção e supervisão da Secretaria-Geral da ALADI.

//

//

INTRODUÇÃO

Uma característica comum dos países latino-americanos, como no resto do mundo, é a crescente participação do setor público (1) na dinâmica interna de formação de capital e em suas relações externas com a economia mundial. Dado o atributo de principal adquirente de uma extensa gama de produtos e serviços, a empresa pública constitui um fenômeno de progressiva relevância nas relações econômicas internacionais desses países (2), particularmente as orientadas para o campo da integração.

É indubitável que, por seu volume e valor, as compras estatais representam um segmento vital para o processo de integração. Não obstante, o tema da participação do setor público, como fornecedor ou consumidor de bens e serviços provenientes da zona, recentemente voltou a ter força.

Por diversos motivos de tipo econômico ou político, o expediente de compras e contratações do setor público tinha se mantido à margem do processo de integração e somente recorria-se ao enfoque tradicional baseado exclusivamente no intercâmbio de bens. Atualmente se começou a dar notória importância, em nível regional, às contratações do setor público no âmbito da construção.

Neste sentido, a iniciativa de apresentar um projeto simultâneo de "Acordo Regional e Parcial na Indústria da Construção" (3) se fundamenta, por um lado, na grande capacidade e experiência que este setor acumulou e desenvolveu na América Latina e, por outro, baseia-se no fato de que na atual fase de crise e recessão econômica a concorrência internacional intensificou-se de forma que as obras públicas limitadas para serem executadas na zona foram sendo adjudicadas de forma crescente a empresas extra-regionais.

-
- (1) Conjunto de instituições, organismos e empresas controladas pelo Estado.
 - (2) A participação do Estado no conjunto de atividades econômicas é cada vez maior. Na América Latina as empresas que ocupam os primeiros cinco lugares em cifra de vendas são de capital estatal e das 25 maiores: 16 são estatais, 8 de capital estrangeiro e uma de capital privado ("EXAME", 14/VII/82: O novo perfil dos grandes grupos nacionais).
 - (3) A fim de mostrar com maior clareza ambas as opções, os acordos apresentam-se de forma separada.

//

//

I - ANTECEDENTES MACROECONÔMICOS

A. O investimento público como fator de desenvolvimento

Em termos gerais, a magnitude do poder de compra do setor público está de terminada por aquela parte da despesa orientada para o investimento e incremento do capital físico mediante obras de infra-estrutura agrícola, industrial, educacional, aquisição de insumos básicos ou intermediários, maquinaria e equipamento, etc. Por sua natureza e objetivos econômicos, o investimento público é a variável que regula e exerce maior impacto no ritmo de expansão do sistema econômico.

Ou seja, o investimento, ao contrário da despesa corrente, tem duplo atributo: primeiro, aumentar a capacidade produtiva, incrementando com isso a disponibilidade futura de bens e serviços e, segundo, dirigi-la para a obtenção de objetivos essenciais por parte do setor público. Se as alocações de recursos aplicadas pelos Governos atingissem seus objetivos fundamentais significaria que estes alcançaram a otimização no uso dos mesmos, que em grande medida são escassos para potencializar a taxa de desenvolvimento geral e satisfazer as crescentes necessidades de suas respectivas populações.

B. Importância da demanda do setor público

Objetivando ter uma imagem aproximada do nível de participação das compras do setor público na demanda agregada regional apresentam-se os seguintes dados:

1. Nos países da ALADI as compras de bens e serviços do setor público em 1980 atingiram 131.5 bilhões de dólares, equivalentes a 18 por cento de seu PIB (730 bilhões de dólares) e 40 por cento superiores ao total de suas exportações (87 bilhões de dólares) (4).
2. Segundo se observa no quadro no. 1, o investimento público dos países da ALADI, com relação ao investimento total, manteve uma participação média de quase 40 por cento durante 1979 e 1980, passando de 54 para 65 bilhões de dólares, o que significou quase 50 por cento das compras totais desses Governos.
3. De outro ponto de vista, se comparamos o investimento público de 1980 com o valor do comércio intra-regional operado no mesmo ano, podemos deduzir que supera seis vezes o comércio intra-ALADI (5).

(4) Dados expressos com tipos de câmbio a dólar corrigido. Ver: G. Ondarts e C. M. Correa, Compras Estatais e Integração Econômica, BID-INTAL, dezembro 1982, páginas 29 e 30.

(5) O comércio intra-regional dos países-membros em 1980 foi de 10,932 bilhões de dólares. "Comércio Exterior Global dos Países-Membros", ALADI/SEC/di 82.9, abril 1983, página 3.

//

QUADRO 1

INVESTIMENTO TOTAL E PÚBLICO NOS PAÍSES DA ALADI

(Em milhões de dólares ajustados)

PAÍS	1979			1980		
	Investimento total	Investimento público	%	Investimento total	Investimento público	%
Argentina	18.630	7.303	39,2	25.533	9.659	37,8
Bolívia	707	412	58,3	585	392	67,0
Brasil	47.588	20.225	42,5	66.049	21.532	32,6
Colômbia	5.022	1.346	26,8	6.695	1.580	23,6
Chile	4.145	1.542	37,2	5.646	1.818	32,2
Equador	2.210	767	34,7	2.699	996	36,9
México	33.445	14.649	43,8	43.393	19.527	45,0
Paraguai	850	170	20,0	1.031	165	16,0
Peru	2.460	962	39,1	3.417	1.466	42,9
Uruguai	1.070	429	40,1	1.288	412	32,0
Venezuela	16.068	6.572	40,9	14.357	7.681	53,5
TOTAL	132.165	54.404	41,1	170.013	65.228	38,2

Fonte: Elaborado com base nos dados proporcionados pelos países.
Compras Estatais e Integração Econômica, G. Ondarts e C.M. Correa, BID-INTAL, dezembro 1982, página 33.

//

4. A seguir, deduz-se que se apenas 8 por cento das despesas do setor público pudesse reorientar-se para a América Latina, o comércio intrazonal se duplicaria. Se os Governos fizessem um esforço neste sentido, a reativação econômica encontraria bases mais sólidas e o processo de integração se aceleraria notoriamente.
5. Como foi mencionado, as compras do Estado abrangem praticamente todos os setores da atividade econômica ao ponto de influenciar consideravelmente em alguns deles, como no caso da indústria da construção. Efetivamente, em 1978 a construção representou 52,5 por cento do total do investimento bruto fixo na América Latina (6) e em 1980 sua participação no investimento público total alcançou 77 por cento (7).
6. O problema radica, como se verá mais adiante, em que boa parte dos investimentos aplicados em grandes obras e projetos na América Latina, as empresas locais ou regionais são frequentemente deslocadas de seu mercado natural por empresas extrazonais.

C. Panorama econômico regional

1. Durante as duas décadas compreendidas entre 1953 e 1973 o comércio internacional manteve um ritmo de expansão anual médio aproximado a 8 por cento, estimulado basicamente por taxas atrativas de crescimento nos países industrializados, gerando com isso uma demanda significativa de matérias-primas, alimentos e produtos manufaturados pouco sofisticados dos países menos desenvolvidos. Por causas inerentes ao sistema, este período de auge transformou-se dramaticamente a partir de 1973, dando lugar a uma recessão generalizada da economia mundial, cuja evolução é difícil prever.
2. Como consequência, os efeitos nocivos da crise e recessão nas economias avançadas estenderam-se para algumas áreas preponderantes do contexto econômico latino-americano. A contração do crescimento nos países industrializados propiciou a diminuição da demanda de um grande universo de produtos latino-americanos, o que, por sua vez, traduziu-se em fortes diminuições dos preços dos produtos tradicionais de exportação e crescentes dificuldades e limitações nas exportações de produtos manufaturados regionais com destino a esses mercados.
3. Se acrescentarmos às causas indicadas as altas taxas de juros real no mercado financeiro, seu impacto na região pode traduzir-se em: desaceleração do crescimento e queda do produto bruto interno, deterioração dos termos do intercâmbio, aumento do déficit da conta corrente do balanço de pagamentos, incremento a níveis insuspeitáveis do endividamento externo; agravamento do déficit fiscal e compressão das despesas e do investimento.
4. Os fenômenos assinalados geraram sérias repercussões de caráter social. Assim, na maioria dos países, a espiral inflacionária ascendente e a queda do salário real somou-se um forte incremento do desemprego. A queda da de

(6) Anuário Estatístico da América Latina, 1980, CEPAL.

(7) O Mercado das Contratações Públicas na América Latina. Documento apresentado por G. Ondarts do INTAL, na reunião sobre Exportação de Serviços e Compras do Estado, realizada no Rio de Janeiro, de 13 a 15 de setembro de 1982.

//

//

manda, interna e externa, e as elevadas taxas de juros, tanto locais como forâneas, repercutiram sensivelmente na economia das empresas, aumentando as falências e reduzindo os níveis de ocupação do parque produtivo.

5. Os pontos expostos são suficientemente relevantes como para ressaltar de maneira categórica a urgente necessidade da América Latina de reativar os setores produtivos mais dinâmicos de sua economia e atender o desemprego como questão central de suas estratégias de desenvolvimento a curto, médio e longo prazos, correspondendo à indústria da construção desempenhar um papel chave nesse processo de recuperação econômica (8).

D. O poder de compra estatal como fator de integração regional

A elevada magnitude, real e potencial, do poder de compra do setor público, orientado a proteger e ampliar o comércio regional, reduzindo a capacidade ociosa existente, motivada em grande parte pela crise internacional, pode ser empregada ativamente pelos Governos como um dos principais fatores econômicos propulsores do intercâmbio, da cooperação e da complementação industrial na América Latina.

Em outros termos, não obstante as circunstâncias atuais, a coordenação do poder de compra estatal, levada ao plano regional, ampliaria a possibilidade de realizar novos e diversos tipos de projetos e obras de maneira conjunta, seja mediante a criação de empresas ou consórcios latino-americanos com sócios e fornecedores da região, ou através de novas formas de organização das importações extrazonais de bens e serviços de interesse comum para os diferentes países da área.

Desta maneira, as empresas públicas podem ser utilizadas como instrumentos eficazes para promover a distribuição equitativa dos benefícios da integração entre os países latino-americanos e ser o meio adequado para desenvolver planos de cooperação econômica ou de complementação industrial que requerem uma programação conjunta das ações e investimentos a realizar por cada um dos países da região.

Neste contexto, adicionando os diversos esforços empreendidos na zona e a experiência acumulada em matéria de incorporação do poder de compra estatal ao expediente da integração, a aplicação dos mecanismos do Tratado de Montevideu 1980 pode desempenhar um papel crucial. Efetivamente, como enuncia esse Tratado, os Governos da América Latina estão "convencidos da necessidade de contribuir para a obtenção de um novo esquema de cooperação, inspirado nos princípios do direito internacional em matéria de desenvolvimento" e "Dispostos a impulsar ... (novos) vínculos de solidariedade e cooperação com outros

-
- (8) A construção influi decisivamente na geração de emprego: uma média de 7 por cento da PEA localiza-se na construção. Isto significa que um de cada 12 trabalhadores da América Latina trabalha nesse setor. Quanto a sua capacidade de absorção de mão-de-obra, observa-se que enquanto a PEA da região cresceu uma média de 4.6 por cento durante 1978-1982, a indústria da construção cresceu em uma média de 6.8 por cento. "Filosofia e Imagem da Indústria da Construção", proposta apresentada no 13o. Congresso Interamericano da Indústria da Construção, realizado na cidade do México, de 26 a 29 de outubro de 1982, páginas 9 e 10.

//

países e áreas de integração da América Latina, com o propósito de promover um processo convergente que conduza ao estabelecimento de um mercado comum regional" (9).

Estes princípios, entre outros, aludem expressamente à utilização do poder de compra estatal como meio idôneo na tarefa de aprofundamento do processo de integração (10). Além disso, os mecanismos do Tratado oferecem múltiplas opções e combinações operacionais às empresas públicas e privadas dos países-membros na inadiável tarefa de intensificar: a promoção e regulação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento de novas ações de cooperação. Um esforço semelhante tornará mais viável reativar a capacidade produtiva ociosa e expandir a dimensão dos mercados, particularmente de obras públicas, em benefício das empresas regionais.

- (9) Tratado de Montevidéu 1980. Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Montevidéu, agosto 1980, página 1.
- (10) Na letra b) da cláusula nona da Resolução 2 do Conselho de Ministros nos acordos de promoção de comércio referentes a matérias não-tarifárias, incorporam-se as compras do Estado. Tratado de Montevidéu 1980, página 30. Igualmente, no Programa de Trabalhos da ALADI para 1982, entre os trabalhos e ações para a identificação e promoção de acordos de alcance parcial ou regional, inclui-se o item compras do Estado. ALADI/CR/Resolução 10, página 3.

//

II - INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO NA AMÉRICA LATINA

A. Características do setor

O setor da construção, por sua natureza, tem um universo multivariável de relações intersetoriais que afetam indistintamente a maior parte da atividade econômica. Além de forte consumidor de insumos intermediários provenientes de quase todos os setores da produção, conta com significativo potencial exportador.

Além de ser importante gerador de investimento, emprego e produto, este setor participa de maneira determinante na construção de infra-estrutura industrial, de transporte, energia, sistemas de prospecção de matérias-primas, etc.

Por outro lado, a indústria da construção tem peso gravitante na solução de alguns problemas crônicos da América Latina, tais como o déficit habitacional, de saneamento, infra-estrutura básica, desemprego e urbanização, etc.

Pelo anteriormente enfatizado, o setor da construção deve destacar-se como uma das peças estratégicas para o desenvolvimento e integração regionais.

B. Magnitude do mercado

DINÂMICA DE EXPANSÃO. Durante o período 1960-1980, a participação da indústria da construção no Produto Interno Bruto Global da América Latina manteve-se em uma média de 5,6% (1). Isto evidencia-se através das cifras do valor agregado pelo setor para o conjunto de países da ALADI: os onze países em 1980 atingiram cerca de 30 bilhões de dólares de valor agregado, salientando-se em primeiro lugar o Brasil, seguido por México e Argentina (2). Com a única exclusão do setor energético, a construção é um dos setores mais dinâmicos da região (3). A taxa média de crescimento anual do setor, durante o quinquênio 1974-1979, foi de 6,9%, enquanto que a do PIB foi de apenas 4,6%.

POPULAÇÃO E CRESCIMENTO URBANO. A América Latina conta com uma população estimada em mais de 300 milhões de habitantes e uma superfície aproximada de mais de 20 milhões de km². A taxa de crescimento demográfico é de 2,7 anual, o que obriga os Governos da região a realizar gigantescos investimentos em obras públicas de infra-estrutura (moradias, hospitais, água potável, luz, etc.) em volumes crescentes para garantir a sua população uma mínima qualidade de vida e um adequado crescimento econômico, que requer do desenvolvimento de obras de infra-estrutura (no campo energético, comunicações terrestres e marítimas, radiotelefônicas, de tipo industrial, etc.), por sua vez, de imprescindível necessidade para ocupar a crescente força trabalhista que se incorpora ano após ano à atividade produtiva. Cabe notar que a América Latina dupli

- (1) Dados da CEPAL, com base em cifras oficiais.
- (2) BID, Relatório do Progresso Econômico e Social na América Latina, 1980-1981.
- (3) Segundo o BID e a CEPAL, a indústria da construção -exceto no ano de 1979- atingiu taxas de crescimento do PIB superiores às taxas de crescimento do valor agregado total da economia latino-americana.

//

ca sua população cada 25 anos, e cada 15 anos, aproximadamente, as cidades de mais de 20.000 habitantes também a duplicam (4). O anteriormente manifestado permite confirmar que a maioria dos países latino-americanos requiere significativos esforços visando a ampliação da base física de ocupação econômica e urbana com os mínimos requisitos de bem-estar para suas populações.

EMPREGO. Em 1978 calculava-se que 6,2 milhões de pessoas estavam empregadas na indústria da construção na América Latina (5). A evolução da PEA, ligada à construção, mostra que esta passou de 2,6 milhões em 1960 para 6,2 milhões em 1978, observando um crescimento geométrico próximo de 6% anual, cifra duas vezes superior ao ritmo de crescimento demográfico atual. Estes dados tornam evidente, de maneira geral, a importância da indústria da construção como geradora de emprego na região. A taxa de expansão do emprego no setor esteve 2,3 vezes acima da taxa de crescimento da população da América Latina.

INVESTIMENTO. Em 1978, os investimentos em serviços e indústria da construção representaram 52,5% do total do investimento bruto fixo na região (6) e, ao mesmo tempo, 77 do total do investimento público latino-americano em 1980 (7). Devido a que desde 1960 até o momento o investimento em construções, em relação com o investimento bruto fixo total da zona, manteve-se em uma média anual superior a 50%, nada leva a pensar que esta percentagem diminua futuramente, podendo, pelo contrário, incrementar-se levemente.

DEMANDA. Como já foi indicado, o setor público tem papel preponderante na geração da demanda, especialmente nos países menos desenvolvidos, nos quais pode representar 75% ou mais da demanda total da construção. Com efeito, em 1980, o mercado de obras públicas na região foi calculado em pouco mais de 50 bilhões de dólares, cifra cinco vezes superior ao volume do comércio intra-regional dos países da ALADI no mesmo ano (8). Quanto a projeções futuras, para o ano 2000 será necessário construir na região setenta milhões de casas, edificar duas cidades para cada uma das atuais, quadruplicar a geração de energia elétrica, triplicar o parque industrial e ampliar também em três vezes a rede rodoviária. Tais magnitudes e projeções representam por si só seu grau de importância e seria estratégico incorporá-las ao fluxo de intercâmbio e complementação no novo âmbito de integração latino-americana.

(4) Ver: Anuário Estatístico de América Latina, 1979, ONU, e também BID, Relatório Anual, 1979.

(5) BID, Relatório Anual 1979 e Year Book of Labour Statistics, ONU. Se o número de dependentes familiares por trabalhador ocupado no setor se calcula conservadoramente em quatro, a população dependente desse ingresso supera os 25 milhões.

(6) Anuário estatístico de América Latina, 1979. Preços constantes de 1970.

(7) "O mercado das Contratações Públicas". ob. cit.

(8) As exportações intra-ALADI atingiram um valor de 10,932 bilhões de dólares em 1980 (preços FOB) (ver fonte em nota 5 do capítulo I).

//

//

OFERTA. Estima-se que nos países filiados à F.I.I.C. (9) existem perto de 30.000 empresas dedicadas à construção (10), entre as quais se destacam em presas de grande porte, capacidade e experiência que atuam no âmbito internacional, faturando cifras importantes que as colocam no "ranking" das 250 maiores empresas contratistas do mundo (11). Entre as construtoras latino-americanas que operam em nível internacional encontram-se, principalmente, empresas brasileiras, mexicanas e argentinas (12) mas, como se verá mais adiante, as empresas latino-americanas são progressivamente deslocadas por contratistas extra-regionais.

-
- (9) Federação Interamericana da Indústria da Construção. A F.I.I.C. agrupa 19 países: os onze países da ALADI, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá e El Salvador.
- (10) Ver: "Filosofia e Imagem da Indústria da Construção", proposta apresentada pela Câmara Nacional da Indústria da Construção (México) no XIII Congresso Interamericano da Indústria da Construção, realizado de 26 a 29 de outubro de 1982 na Cidade do México, D.F.
- (11) Ver "A indústria latino-americana da construção: A hora da construção regional", Revista da Integração, no. 71, INTAL, Buenos Aires, agosto, 1982. Também, International Construction Week.
- (12) Dados sobre a posição das firmas latino-americanas no "ranking" mundial são apresentados no "Boletim sobre Investimentos e Empresas Latino-Americanas", (BIEL) publicado pelo INTAL.

vf

//

QUADRO 2

DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS CONTRATOS NO EXTERIOR
DAS 250 GRANDES CONTRATISTAS

Em bilhões de dólares
 (Ano 1981)

MERCADO	CONTRATISTAS DE:					
	TODOS (250)	USA (48)	EUROPA (112)	COREIA E JAPÃO	AMÉRICA LATINA	OUTROS
TOTAL	135,0	44,0	47,7	22,5	2,8	17,7
Oriente Médio	40,5	10,6	17,2	14,4		
Ássia e Oceania	30,2	9,4	7,5	3,8		
América Latina	19,0	9,1	5,9	0,8		
Europa	10,5	6,5	3,1	-		
Canadá	6,2	5,3	0,9	-		
África	22,1	3,1	13,12	3,3		

Fonte: Com base em "International Construction Week".

//

C. A concorrência extrazonal

Nos últimos anos cresceu a presença de empresas extra-regionais nos contratos de construção licitados na América Latina, deslocando da concorrência empresas construtoras pertencentes à própria região. A título de exemplo, conforme observado no quadro 2, entre as 250 maiores empresas contratistas do mundo efetuaram-se operações no exterior por um montante total de 135 bilhões de dólares, dos quais 44 foram faturados por empresas norte-americanas, quase 48 por firmas européias (entre as que se destacam as italianas), 22 por japonesas e apenas 2.8 bilhões de dólares por contratistas latino-americanos (2% do total). Entre estas últimas, em 1980, encontravam-se cinco empresas e em 1981 apenas participaram quatro, caindo sua cifra de negócios de 3.5 bilhões de dólares para 2.8, respectivamente.

O que mais preocupa ainda é salientar (ver quadro 3) que dos 19 bilhões de dólares de contratos gerados na América Latina, 48% foi absorvido por empresas norte-americanas, 44,6% por contratistas de extrazona e apenas 7,4% por firmas latino-americanas. Ou seja, do total de 19 bilhões, somente 1.4 bilhão foi operado por empresas latino-americanas. O panorama se escurece mais ainda neste período de grande incerteza econômica quando se calcula que a região possui uma capacidade ociosa de seu aparato produtivo de aproximadamente 50%, além de outros espinhosos problemas tais como o desemprego, excessivo envidamentamento, queda dos preços internacionais das matérias-primas, desvalorizações periódicas, etc.

//

QUADRO 3

DISTRIBUIÇÃO DO MERCADO LATINO-AMERICANO ENTRE
AS 250 MAIORES CONTRATISTAS ESTRANGEIRAS

(Ano 1981)

País de origem dos Contratistas	Bilhões de US\$	%
U.S.A.	9,11	47,9
França	1,01	5,3
Itália	3,32	17,5
Outros países europeus	1,58	8,2
Japão	0,79	4,2
América Latina	1,40	7,4
Outros	1,80	9,5
TOTAL	19,01	100,0

Fonte: Com base em "International Construction Week".

A penetração de empresas construtoras extra-regionais, além da exacerbação da concorrência por novos mercados devido à contração econômica nos países mais industrializados, é alcançada como consequência dos fortes estímulos (financeiros, fiscais, para cobertura de riscos, etc.) que os Governos desses países concedem a suas empresas.

Esse conjunto de estímulos outorgados às construtoras internacionais cria desigualdades importantes a respeito das empresas da região no acesso aos contratos da obra pública, especialmente naqueles em que, por contar com financiamento do BID ou do Banco Mundial, não lhes é aplicada estritamente a legislação em vigor em cada país no que se refere à participação local nos consórcios oferentes.

//

//

D. Vantagens derivadas da integração regional do setor da construção

A experiência acumulada demonstra que as empresas construtoras latino-americanas contam com a capacidade administrativa, tecnológica e de execução suficiente para realizar todo tipo de obras que se efetuem na região (sejam de tipo industrial, de edificação, hidrelétricas, sanitárias, polidutos, marítimo-fluviais, vias terrestres, obras hidráulicas, etc.), pelo que o estabelecimento de acordos multi, pluri ou bilaterais que outorguem preferências aos empresários locais ou regionais permitirá ter vantagens de tipo financeiro, impositivo, preferencial, tecnológico, aduaneiro e imigratório.

É indubitável que o estabelecimento de acordos ou a formação de consórcios de empresas construtoras latino-americanas permitirá maior transferência de tecnologia, melhor capacitação de técnicos e profissionais dos países de menor desenvolvimento econômico relativo, utilização intensiva dos equipamentos de construção das empresas, aquisição conjunta de equipamentos modernos que, além de permanecerem na região, redundam na economia de divisas e, ao mesmo tempo, atenuam problemas de balanço de pagamentos (13).

(13) Para ampliar o panorama de integração do setor da construção na América Latina e suas possibilidades de desenvolvimento, consultar o Boletim no. 160 da Federação Interamericana da Indústria da Construção, setembro-outubro, México 1982. As conclusões também da "Reunião latino-americana sobre exportação de serviços e Compras do Estado", realizada no Rio, convocada pelo BID-INTAL e pelo Banco do Brasil, antes mencionado.

//

//

III - SISTEMA DE PREFERÊNCIAS

A. Introdução

Os países em vias de desenvolvimento procuram atingir uma fórmula de equilíbrio externo através dos mecanismos de integração no contexto primário de Acordos regionais ou sub-regionais.

No âmbito desses mecanismos, entre outras estratégias de conjunto, reformulam-se e adaptam as políticas nacionais de proteção econômica tratando que os sistemas de defesa da produção nacional sejam flexibilizados reciprocamente e projetados em nível regional.

A ampliação do mercado da construção somente pode realizar-se dando uma equilibrada proteção às empresas da região para que possam concorrer com as extra-regionais, que afluem para esse mercado ao amparo de relevantes medidas promocionais de seus países de origem.

Levando em conta as características econômicas e técnicas da indústria da construção, considera-se que o instrumento adequado para promover seu desenvolvimento e integração em nível regional é a adoção de um sistema de tratamento preferencial frente às empresas extra-regionais.

Há algum tempo pensou-se que a preferência poderia consistir em beneficiar as ofertas de empresas nacionais dos países da região, outorgando-lhes percentagens ou margens do preço diante das propostas de construtoras extra-regionais, quando o demandante é o setor público.

Como ponto de partida necessário corresponde determinar se os Governos latino-americanos estão dispostos a favorecer as empresas nacionais de seus países e em que medida.

No capítulo IV são expostos e analisados os regimes legais dos países-membros da ALADI, concluindo-se, em linhas gerais, que estes adotaram políticas de proteção das empresas nacionais em matéria de obras públicas.

Com relação à quantificação do tratamento preferencial, nos pontos indicados a seguir tenta-se dotá-lo de respaldo econômico.

Como antecedentes úteis cabe recordar que na Primeira Reunião Zonal de Contratistas de Obras Públicas, realizada em Montevideu em 1965, formulou-se uma proposta de programa de integração sobre as seguintes bases:

1. As empresas zonais nos dois primeiros anos poderão participar das concorrências de obras públicas efetuadas nos países da ALALC, cujo montante seja superior a três milhões de dólares.
2. Durante o terceiro e quarto anos poderão participar das concorrências cujo montante seja superior a dois milhões de dólares.
3. Durante o quinto ano poderão participar das concorrências cujo montante seja superior a um milhão de dólares.
4. Concluído o quinto ano, a integração será completa e as empresas zonais poderão participar das concorrências seja qual for seu montante.

vf

//

//

5. Durante o período de integração, as empresas nacionais prosseguirão trabalhando nas concorrências em seus países de origem, da mesma forma que o têm feito até o presente.

Outrossim, resolveu-se solicitar aos Governos dos países-membros da ALALC o estabelecimento, para as empresas extra-regionais que participem de concorrências internacionais, de um coeficiente de 1,15 a fim de comparar suas ofertas com as apresentadas por empresas da região.

Igual recomendação formularam os participantes da Segunda Reunião (Montevideu, 1966).

A Federação Interamericana da Indústria da Construção, na Reunião Latino-Americana sobre Exportação de Serviços e Compras do Estado (Rio de Janeiro, 1982) propôs, a fim de promover o fortalecimento e crescimento das empresas locais e da região, que na comparação de ofertas apresentadas às concorrências que tenham apoio financeiro do BID sejam outorgadas as seguintes margens de preferência:

1. As empresas locais uma margem de preferência de 15 por cento.
2. Nos casos de consórcio a margem de preferência será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por 10 por cento, incrementando-se esta margem em 5 pontos percentuais se o ou os sócios forem empresas latino-americanas.
3. Nos casos de consórcios integrados por empresas nacionais, latino-americanas e extra-regionais, a margem de preferência será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais de 10 por cento mais uma alíquota de 5 pontos percentuais adicionais em proporção à participação das empresas latino-americanas na parte não nacional do consórcio.

B. Tarifa ótima de importação

A teoria da tarifa ótima foi enunciada pela primeira vez por Stuart Mill e posteriormente foi objeto de formulação matemática por Bickerdike (1906).

Em um trabalho recente ensaia-se a aplicação desta teoria na economia argentina (14). Seu autor -também- considera que as conclusões do estudo podem fazer-se extensivas a Brasil, Colômbia, Chile, Venezuela e outros países latino-americanos de grande e médio tamanho.

Substancialmente, a tarifa ótima de importação é uma taxa global e única para todos os produtos de um determinado país.

No mencionado trabalho se obtém uma percentagem de 33 por cento e para sua determinação são levadas em conta as exportações tradicionais do país considerado: trigo, milho, carne bovina e lã. A representatividade dos produtos escolhidos é de 50 por cento do total das exportações.

(14) CONESA, Eduardo R. "Aplicabilidade da tarifa ótima na Argentina" na Revista Integração Latino-Americana no. 62 - outubro 1981, pp. 6-22.

//

//

Devido à proposta apresentada pela FIIC na Reunião do Rio, uma das câmaras associadas realizou um estudo a partir da teoria da tarifa ótima para manter o nível de preferências em benefício das empresas construtoras nacionais, quando comparados seus preços com os de firmas estrangeiras.

O trabalho partiu de uma estrutura de custos (15) de uma oferta estrangeira para uma obra civil e a tarifa ótima, precedentemente assinalada, aplicou-se sobre o valor dos componentes retribuídos em moeda estrangeira. Segundo o estudo, o componente importado nas ofertas de obras públicas de empresas estrangeiras atinge níveis de 40 por cento ou mais em função do tipo de contrato. A percentagem obtida de 15 por cento considerou o nível de tratamento preferencial que deve outorgar-se às empresas locais.

Para o presente estudo ensaiou-se uma verificação do procedimento anteriormente explicado a partir de uma estrutura de custos tomada dos totais de uma matriz insumo-produto (valores do setor construção). Ela foi desagregada em retribuição a fatores externos e locais, com base em uma média de custos de obras civis hidrelétricas.

	Retribuição de fatores externos	Retribuição de fatores locais
1. Insumos e equipamentos	31%	19%
2. Valor agregado		
2.1 Remunerações	-	36%
2.2 Contribuição ou superávit de exploração	14%	-
Valor de produção	45%	55%

A tarifa ótima (33 por cento) aplicada sobre a percentagem de retribuição dos fatores externos (45 por cento) dá como resultado 15 por cento (percentagem de preferência).

(15)		<u>Moeda estrangeira</u>	<u>Moeda local</u>
Amortização de equipamentos e reparações	15%	12%	3%
Mão-de-obra	12%	-	12%
Materiais incorporados ou consumidos	30%	4%	26%
Despesas gerais e indiretas (engenharia, licenças, etc.)	27%	12%	15%
	<u>84%</u>	<u>28%</u>	<u>56%</u>
Despesas financeiras	6%	6%	-
	<u>90%</u>	<u>34%</u>	<u>56%</u>
Lucros	10%	10%	-
	<u>100%</u>	<u>44%</u>	<u>56%</u>

vf

//

C. Tratamento preferencial através do valor agregado

Outra maneira de determinar o nível de tratamento preferencial consiste em assimilar o incentivo de uma exportação, a uma concorrência internacional de preços, na qual um fornecedor local deve concorrer com um exportador estrangeiro. A situação apresentada requer que o fornecedor local tenha um incentivo similar ao do exportador.

Do ponto de vista fiscal cabe perguntar-se qual é o benefício do Estado se estabelece um incentivo em favor do fornecedor local (nível de preferência).

A resposta é que o estímulo ao fornecedor local traduz-se em um aumento de atividade que provoca maior arrecadação fiscal e compensa notoriamente o incentivo dado (16).

O critério econômico assinalado foi adotado em um estudo sobre a exportação de produtos siderúrgicos, realizado na Argentina em 1978 (17).

A análise -segundo indicam os autores- parte do conceito de "Subsídio Efetivo à Exportação" (SEE), desenvolvido por Nurul Islam (18), que mede o excesso de valor agregado decorrente de uma produção similar sob condições de concorrência internacional (na qual teoricamente existe livre comércio).

O cálculo do SEE pode realizar-se mediante a seguinte fórmula:

$$SEE = \frac{VAd - VAi}{VAi} = \frac{VAd}{VAi} - 1;$$

onde,

SEE = Subsídio efetivo à exportação, expressado em percentagem;

VAd = Valor agregado gerado internamente pela atividade exportadora aos atuais preços de mercado; e

VAi = Valor agregado que, como hipótese, tiver resultado de uma situação de preços importantes com a livre concorrência internacional e ausência de preços distorcidos de insumos.

O fomento da atividade das empresas construtoras locais equivale a dar um incentivo à exportação, já que implica um aumento do valor agregado local frente ao estrangeiro, com uma melhor destinação dos recursos.

(16) GOTTHEIL, Luis. "El Compre Argentino" (Dentro de um enfoque global da economia), Buenos Aires, 1982, pp. 18 a 21.

(17) GUADAGNI, Alieto, com a participação de BRODERSON, Mario Simon e a colaboração de FRATALOCCHI, Aldo. "Análisis económico y fiscal de la exportación de productos siderúrgicos" (1978).

(18) ISLAM, Nurul. "Export incentives and effective subsidy in Pakistan: an evaluation", Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics, agosto 1982.

//

Em outros termos, esta alternativa considera que a margem de preferência deve refletir a percentagem de incremento do valor agregado como consequência de ter destinado a obra a uma empresa local.

A fórmula indicada demonstra que "se o valor agregado em nível de preços nacionais é superior ao calculável em nível de preços internacionais (também chamados "preços sombra"), o SEE necessário é positivo e é uma percentagem quantificável" (19).

Considera-se VA aqueles componentes do preço que contribuem para a transformação dos diferentes insumos em um produto final. Compreende os custos da mão-de-obra e a contribuição marginal ou superávit de produção.

Na construção, os trabalhadores geralmente pertencem ao lugar onde se realizam as obras e representam a incidência da mão-de-obra não qualificada e técnica e benefícios sociais. Prescindindo da contratação de uma empresa local ou estrangeira, gravita de modo semelhante do ponto de vista econômico no país onde são executadas as obras.

Entretanto, a contribuição marginal representa os custos de estrutura e as margens de lucro da empresa contratista e incide economicamente em seu país de origem.

A comparação da incidência econômica local que produz o VA, quando destinada uma obra a uma empresa nacional, frente à alternativa de contratar uma estrangeira, demonstra as vantagens comparativas e o limite da preferência que o país está disposto a outorgar a suas empresas construtoras.

Não se deve interpretar que essa preferência ocasiona uma perda para o país, uma vez que o efeito multiplicador que gera o maior investimento atua sobre diferentes setores econômicos, aumentando a base impositiva e, portanto, a arrecadação fiscal.

Para obter a quantificação do tratamento preferencial a partir das pautas do SEE tomou-se a estrutura de custos empregada para aplicar a "Tarifa ótima" (ver subcapítulo B); neste sentido computou-se um VA total de 50 por cento e considerou-se do VA somente o custo de mão-de-obra que, como assinalamos, permanece no país demandante. Depois, foram incluídas as percentagens na fórmula e foi obtido o seguinte resultado:

$$\frac{50 - 36}{36} \times 100 = 38\%$$

Aplicado 38 por cento sobre o componente em divisas (45 por cento) chega-se a uma percentagem de tratamento diferencial próximo de 17 por cento.

D. Tratamento preferencial através do preço marginal

As empresas industriais se decidem a exportar como um complemento de sua atividade básica, que consiste em satisfazer a demanda de um mercado interno.

(19) GUADAGNI ..., ob. cit., p. 17.

//

A partir de certo grau de desenvolvimento, da absorção de seus custos fixos e com preços que lhe permitem um lucro a partir dos custos diretos ou variáveis, uma empresa estaria em condições de se dirigir a outros mercados (20).

Pode definir-se o custo de construção como: o conjunto de insumos, equipamentos e materiais valorizados que contribuem para a realização de uma obra, sendo a contribuição marginal a percentagem aplicada sobre esse custo que, uma vez cobertos os custos de estrutura, permite obter um lucro.

O preço, portanto, é fixado somando ambos os valores.

As empresas exportadoras de construção são levadas a obter obras no estrangeiro porque podem cotizar sua realização abaixo de seus preços locais, obtendo um incremento de seus lucros absolutos. O limite à redução de seus preços está marcado pela percentagem correspondente à contribuição marginal, uma vez que abaixo do "preço marginal" não poderiam cobrir os custos diretos.

Além disso, é preciso computar as vantagens emergentes dos regimes de promoção das exportações com que contam em seus países de origem.

Do seguinte modo poderia expressar-se o critério assinalado, mediante uma fórmula simples:

$$To = \frac{PL - PE}{PE} \times 100$$

onde:

To = Coeficiente ou percentagem de preferência;

PL = Preço local; e

PE = Preço marginal da empresa estrangeira.

Se se volta a empregar a mesma estrutura de custos, obtém-se:

$$To = \frac{100 - 86}{86} \times 100$$

$$To = 15\%$$

E. Outro critério possível

Levando em conta que toda demanda de produtos industriais tem consequências diretas e indiretas no conjunto da economia, poderia determinar-se seu efeito multiplicador com base no investimento de uma matriz de coeficientes técnicos, para evitar um complicado cálculo de repercussões diretas e indiretas. No trabalho de Guadagni e Brodersohn (pp. 28 a 31, ver nota 17), é incluída uma matriz de 23 setores produtivos que compõem as transações intersetoriais, além de cinco itens que integram a demanda final (consumo pessoal, consumo de Governo, investimento bruto fixo, variação de existências e exportações).

(20) GOTTHEIL ..., ob. cit., p. 11.

//

O item exportações é de especial interesse para a análise porque se procura determinar o incremento total de produção bruta derivado de um aumento das exportações do setor siderúrgico. Assim sendo, para este setor para cada 10.000 pesos adicionais de exportação ocorre um incremento bruto de produção total de \$ 18.235. Para o setor produtivo construção, o incremento é de \$ 17.051.

Em outras palavras, trata-se de medir o poder multiplicador da indústria da construção no conjunto da atividade econômica. Esse poder deve ser significativo em virtude do alto conteúdo de valor agregado da indústria.

Falta determinar -e é tarefa dos especialistas- a percentagem de tratamento preferencial em favor das empresas locais, derivado da quantificação do poder multiplicador do setor.

//

//

IV - ÂMBITO JURÍDICOA. A proteção das empresas construtoras nacionais na América Latina.

As políticas de proteção às empresas construtoras locais na região estiveram precedidas ou acompanhadas de outras, destinadas a reservar a demanda do setor público em favor dos insumos e da produção nacionais (regimes de "Compre nacional") e das firmas de consultoria e engenharia nacionais.

A partir do ponto de vista local, a promoção da indústria da construção pode ser obtida através de estímulos impositivos, fiscais ou financeiros, mas considera-se que instrumento mais eficaz consiste em regular a concorrência com as empresas construtoras do exterior, dando-lhes, pelo menos nos requerimentos públicos, uma preferência ou exclusividade (regimes de "Contrate nacional").

A evolução da seleção de seus co-contratantes pelo Estado, no que vai do século, foi a história de progressivas restrições na participação, sustentadas na defesa do interesse público.

As condições impostas ao acesso à concorrência podem estar referidas aos sujeitos ou ao objeto da demanda, podem manifestar-se através de proibições ou de tratamento preferencial, o que, certamente, não significa criar privilégios de natureza pessoal.

Além dos motivos que servem de base para a criação dos registros de contratistas, a limitação na participação dos oferentes pode ter como fundamento a necessidade de proteger a indústria e produção nacionais.

Respondendo a essa finalidade de fomento, o Estado emprega diferentes técnicas em suas contratações, tais como: adquirir exclusivamente bens de produção nacional, contratar somente com empresas locais, conferir exclusividades ou monopólios em suas aquisições, estabelecer preferências em favor das pessoas nacionais.

As três primeiras políticas se relacionam com o regime de admissão à seleção e impedem a consideração das ofertas, embora sejam oferecidos bens ou serviços de melhor qualidade e preço que os favorecidos.

No entanto, quando se adota a indicada em último lugar não se impede a participação dos não favorecidos. "Em todos os casos se trata de uma política que visa valores de justiça social ou de promoção econômica; por isso, as preferências são aceitas como cláusulas normais dos cadernos que regem as seleções nos países com economia em desenvolvimento". (21)

As principais medidas de proteção nos países da região são as seguintes (22):

- (21) FIORINI, B.A. e MATA, I. "Concorrência Pública: seleção do contratista estatal", Buenos Aires, Argentina, 1972, p. 84.
- (22) ONDARTS, G. e CORREA, C.M. "Compras Estatais e Integração Econômica" ob. cit., pp. 91-99.

vf

//

//

1. Reserva de mercado ou obrigação de contratar empresas nacionais. Esta política está na legislação de Argentina, Paraguai, Peru e Venezuela. Neste último país a reserva se aplica "quando existe oferta de origem nacional em condições adequadas de qualidade, oportunidade e preço" (artigo 10., decreto no. 1.234/81).
2. Tratamento preferencial. Está previsto na Argentina e no Brasil. No primeiro país a preferência existe em favor das empresas locais de capital interno frente às de capital externo (artigo 12, Lei 18.875).

No Brasil as empresas nacionais têm preferência com relação às estrangeiras em igualdade de condições das ofertas (artigo 38, decreto no. 73.140/73).

3. Associação obrigatória com firmas locais. Vigora para as empresas estrangeiras em Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Peru, Paraguai e Venezuela.
4. Subcontratação obrigatória com empresas nacionais. É exigida no Peru quando uma empresa estrangeira é dispensada da associação com empresas locais (artigo 10., Decreto Supremo no. 031-77-VC, de 18/VIII/77).
5. Restrição aos investimentos estrangeiros. Esta limitação ocorre nas legislações que prevêm a delegação do investimento quando exista oferta local adequada no setor ou atividade.
6. Desagregação de pacotes tecnológicos. É o desdobramento da tecnologia de um projeto com a finalidade de restringir ao mínimo a prestação estrangeira e favorecer a participação da oferta local (diferença entre tecnologia medular e periférica da Decisão 84 da Comissão do Acordo de Cartagena).
7. Requisitos especiais para outorgar a nacionalidade local às empresas. Estão previstos em Argentina, Brasil, Paraguai e Peru, e podem ver-se no comentário das legislações nacionais (letra C) neste capítulo.

B. A proteção nos países industrializados

Pode afirmar-se que é prática universal destinar as despesas do Governo à indústria local, seja através de uma legislação expressa ou de políticas industriais que visam o crescimento econômico.

Em 1648 o Parlamento inglês estabeleceu a reserva de fretes e em 1875 os Estados Unidos da América colocaram em vigor a primeira "Buy American Act". Pode-se ler um comentário em ONDARTS, G. e CORREA, C.M., ob. cit., páginas 27-29, e seu texto atualizado pode ser consultado em GOTTHEIL, ..., ob. cit., páginas 121-126.

É interessante o recente acordo entre o Departamento de Energia e a Associação de "Operadores Costa Afuera del Reino Unido Limitado (UKOOA)". Memorando de 3/XI/75, revisto em 2/II/81.

Os fundamentos da medida são os seguintes:

1. "É intenção declarada do Governo que a indústria manufatureira do Reino Unido deve prover, com bases competitivas, parte majoritária e progressivamente crescente dos bens e serviços necessários para o desenvolvimento de nossa plataforma continental e deve estabelecer um crescente mercado de exportação".

//

//

2. "O Escritório de "Provisiones Costa-Afuera del Departamento de Energía" é responsável, perante o Secretário de Estado, de assegurar a máxima participação possível de companhias do Reino Unido, manufatureiras, consultoras, contratistas e de serviços no fornecimento de bens e serviços à indústria de hidrocarburetos "costa afuera". Isto inclui a criação de capacidade industrial adicional para atender as necessidades atuais e as emergentes que assegurem que essa capacidade adicional é utilizada tão completa e continuamente como for possível".

Para garantir a política em questão, os membros da UKOOA aceitam cumprir com o código de conduta anexo ao Memorando. O texto completo dos documentos e a lista das companhias associadas podem ser consultados em GOTTHEIL ..., ob. cit., páginas 127-133.

C. A legislação nos países da ALADI

ARGENTINA

Por se tratar de um país de organização federal, existem diferentes regimes na ordem nacional e em cada uma das províncias, dotadas de autonomia para estabelecer suas próprias instituições locais.

No âmbito nacional vigora a Lei 13.064 (1947) e seu decreto regulamentar no. 19.324/49, que devem ser aplicados pela Administração Central, pelas entidades descentralizadas, pela Municipalidade da Capital Federal e, supletoriamente, pelas empresas do Estado, sujeitas ao regime geral dessas empresas (Leis nos. 13.653, 14.380 e 15.023).

A lei considera obra pública nacional toda construção ou trabalho ou serviço de indústria executado com fundos do Tesouro da Nação, com exceção dos financiados por subsídios e das construções militares.

O princípio geral é que as obras devem ser contratadas mediante concorrência pública, podendo recorrer-se aos procedimentos da concorrência privada ou contratação direta em caso de montantes menores ou em outros supostos de exceção expressamente previstos.

Os oferentes devem estar inscritos no Registro Nacional de Construtores de Obras Públicas que mantêm informação atualizada sobre a capacidade disponível das empresas inscritas. Esta capacidade deve ter relação com o montante e tempo de execução da obra e se não chega ao mínimo não é possível participar da seleção nem ser adjudicatário das obras.

O Conselho do Registro pode autorizar a participação de empresas estrangeiras em concorrências internacionais, quando ofereçam capacidade adequada e reúnam as condições exigidas pela Lei no. 18.875 (Contrate Nacional).

Esta Lei estabeleceu para o setor público nacional (inclusive as concessionárias de serviços públicos) a obrigação de contratar com empresas construtoras locais. Somente em casos excepcionais e previamente autorizados pelo Ministério competente, em virtude de razões válidas, pode recorrer-se à concorrência ou contratação internacional.

//

//

A Lei distingue entre empresas locais e do exterior. As primeiras são as criadas ou autorizadas para operar, de conformidade com as leis argentinas, tendo domicílio legal na República e dando fé de que 80 por cento de seus diretores, pessoal diretivo e profissional, tem domicílio real no país.

Para a qualificação de local será decisivo a consistência e evolução dos investimentos da empresa em bens de capital, nos dois anos anteriores à contratação. Se as empresas não cumprem com os requisitos indicados serão consideradas estrangeiras.

Por sua vez, as locais podem ser de capital interno ou de capital externo. No primeiro caso, devem ter domicílio efetivo no país, conforme o princípio de realidade econômica, sem que intervenham vínculos de dependência direta ou indireta quanto a entidades públicas ou privadas do exterior.

O requisito da fixação efetiva do domicílio foi detalhadamente regulado pelo Decreto no. 2.930/70, regulamentar da Lei no. 18.875.

Os organismos e entidades sujeitos ao regime devem compensar às empresas locais de capital interno as desigualdades de acesso ao crédito e aos avalistas, que pudessem ocorrer com relação às de capital exterior.

As modalidades de contratação e, especialmente, a distribuição das obras no tempo, ajustar-se-ão, dentro do possível, à capacidade de execução das empresas locais e à necessidade de assegurar-lhes uma demanda uniforme e constante. Caso seja necessário proceder a uma concorrência internacional, não poderão ser incluídas condições que explicita ou implicitamente possam discriminar contra as empresas locais.

Por seu lado, as empresas do exterior que concorram deverão associar-se com empresas locais e, sempre que possível, com empresas locais de capital interno.

A Lei no. 21.778 (1978) estabeleceu o regime de contratos de risco petrolero para os trabalhos de exploração. Para participar das concorrências, as empresas estrangeiras devem associar-se necessariamente a empresas locais.

BOLÍVIA

O regime de obras públicas da Bolívia está estabelecido pelo Decreto-Lei no. 15.192, de 1977.

Considera-se obra pública toda obra de engenharia ou arquitetura destinada ao uso ou serviço público, ou realizada com fundos ou aval do Estado.

Quando o montante da contratação exceder de dois milhões de pesos bolivianos (aproximadamente US\$ 82.000), será necessário convocar a concorrência pública.

Se houver capacidade local, é obrigatório contratar com empresas nacionais.

//

//

Quando não existir capacidade local e for permitida a participação das firmas estrangeiras, estas deverão associar-se necessariamente com uma ou mais nacionais, legalmente constituídas, com anterioridade à apresentação da oferta. A participação das empresas locais na execução não deve ser inferior a 30 por cento.

O regime da "Lei Geral de Hidrocarburetos" (Decreto-Lei no. 10.170/72), regulou os contratos de operação e de serviços em matéria petroléira e a possibilidade de que possam ser celebrados por empresas estrangeiras com personalidade jurídica reconhecida na Bolívia, desde que não existam firmas nacionais inscritas e qualificadas para realizar os trabalhos em condições competitivas de qualidade e preço.

Por último, corresponde assinalar que o Decreto-Lei no. 15.192/77 obriga as empresas construtoras a empregar nas obras materiais de construção produzidos ou fabricados no país.

Por seu lado, o Decreto-Lei no. 10.170/72 determina que nos contratos de operação e de serviços petroléiros os contratistas deverão usar bens e materiais produzidos pela indústria nacional e serviços prestados por empresas nacionais.

BRASIL

Por se tratar de um Estado Federativo co-existem os regimes federal e estadual.

No âmbito federal vigora o Decreto-Lei no. 200, de 25/II/67, cujo título XII contém normas referentes às concorrências da Administração direta ou indireta que visem contratar obras ou serviços. Esses contratos devem ser celebrados "com estrita observância do princípio de concorrência" (artigo 126) e através da modalidade de "licitación" denominada "concorrência" quando se tratar de compras, obras e serviços de montante importante; neste suposto visa-se que a participação ou concorrência seja de grande amplitude.

A contratação de obras e serviços de engenharia está também regulada pelo Decreto no. 73.140/73 (regulamentar do mencionado título XII) com as modificações dos Decretos nos. 85.230/80 e 86.025/81.

Considera-se obras "todos os trabalhos de engenharia dos quais resulte a criação, modificação ou reparação de um bem público, mediante a construção, ou que tenha como resultado qualquer transformação do meio ambiente natural" (artigo 4o., Decreto no. 73.140/73).

No âmbito estatal e municipal existem regimes próprios para as contratações de obras, serviços, compras e alienação de bens como, por exemplo, as Leis nos. 89, de 27/XII/72, e suas complementares, 818, de 27/XII/72, e o Decreto no. 1.389, de 4/IV/73, para o Estado de São Paulo, 287, de 4/XII/79, para o Estado do Rio de Janeiro, 3.853, de 17/X/80, para o Estado da Bahia, Lei 8.248, de 7/V/75, para o Município de São Paulo, etc.

Em matéria de obras e de serviços de consultoria e engenharia, os órgãos da administração federal, inclusive as entidades da administração indireta, bem como os Estados, Municípios e suas respectivas entidades descentralizadas,

//

estão obrigados a contratar com empresas nacionais, salvo que não estiverem devidamente capacitadas para desempenhar os serviços a contratar (V. artigo 1o. Decreto no. 64.345/69, segundo texto estabelecido pelo Decreto no. 73.685/74. Ver também artigos 93 do Decreto no. 73.140/73 e 2o. do Decreto no. 73.685/74).

O artigo 1o. do mencionado Decreto no. 73.685/74 caracteriza as empresas nacionais como as pessoas jurídicas regularmente constituídas e com sede no país, com controle acionário em mãos de brasileiros natos e naturalizados residentes no país. Outrossim, pelo menos a metade de seu corpo técnico deve estar integrada por brasileiros natos ou naturalizados.

Também é considerada como tal a pessoa constituída regularmente e com sede no Brasil, que tenha mais da metade de seu capital com direito a voto, pertencente a pessoas jurídicas que cumpram as condições indicadas no parágrafo anterior.

A norma esclarece que se entende por "controle acionário" o poder exercido por pessoas que possuem mais de 50 por cento do capital com direito a voto.

Prevê-se uma equiparação com as empresas nacionais daquelas pessoas jurídicas que, regularmente constituídas no país, tiverem em 19/II/74 (data do Decreto no. 73.685) por mais de dez anos sua sede no mesmo e contem com uma dotação técnica integrada com pelo menos 2/3 de brasileiros natos ou naturalizados.

Quando não houver empresas locais devidamente capacitadas para prestar o serviço requerido, a contratação de empresas estrangeiras somente poderá ocorrer, prévia e expressa autorização do Ministro em cuja jurisdição estiver o órgão ou entidade contratante.

Para a aplicação deste regime, no âmbito de cada Ministério deve organizar-se um registro, que deverá ser atualizado, de empresas qualificadas para a execução dos serviços técnicos referentes à competência daquele. O artigo 93 do Decreto no. 73.140/73 previu a coordenação destes registros especiais com o sistema de registro contido em seus artigos 14 a 20.

O artigo 6o. do Decreto no. 64.345/69 estabelece que no suposto de ser admitida a contratação com uma empresa estrangeira procurar-se-á promover a formação de um consórcio com empresas nacionais para assegurar uma "satisfatória transferência de tecnologia".

O Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, no uso das atribuições que lhe confere a Lei no. 5.194, mediante a Resolução no. 209, de 10./IX/72, estabeleceu as seguintes pautas:

1. Uma pessoa jurídica estrangeira somente poderá exercer atividades no território nacional, uma vez consorciada com uma pessoa jurídica brasileira e inscrita no registro do correspondente Conselho Regional.
2. O registro da pessoa estrangeira será temporário e ficará cancelado uma vez expirado o prazo contratual do consórcio ou terminado o objeto para o qual foi constituído.

//

//

3. A pedido dos integrantes do consórcio, o Conselho Regional poderá prorrogar o tempo de inscrição, o qual, entretanto, não poderá estender-se além da conclusão do serviço ou da obra matéria do consórcio.
4. O registro temporário somente pode ser efetuado se comprovada, a critério do Conselho Regional, a capacidade da empresa brasileira para assimilar a experiência técnica ("know-how") na prestação do serviço ou na execução da obra.
5. A pessoa brasileira está obrigada a promover o registro provisório dos profissionais da empresa estrangeira que exercerão sua atividade no Brasil.
6. O requerimento de inscrição temporária deve estar acompanhado do Contrato que rege o consórcio, no qual devem constar explicitamente seu objetivo, prazo de vigência e obrigações de cada parte. Para que o consórcio possa participar da concorrência, a pessoa brasileira deve fazer constar previamente no Conselho Regional um compromisso irretratável que assegure a firma do contrato de consórcio.

Por último, corresponde acrescentar que nos consórcios integrados por nacionais e estrangeiros sempre corresponderá às pessoas brasileiras "a liderança e representação do consórcio" (Decreto no. 86.025/81).

COLÔMBIA

A organização política da Colômbia é republicana e unitária; porém, as assembléias dos departamentos e os Conselhos das municipalidades têm atribuições para estabelecer seus próprios regimes de contratação.

O estatuto vigente dos contratos nacionais foi estabelecido pelo Decreto no. 150/76, que em seus 204 artigos se encarrega do alcance do estatuto, formalidades e modalidades, autoridades do contrato, tipos de contratos, cláusulas, sanções, garantias, etc.

Como princípio geral, toda contratação deve ser realizada mediante concorrência pública, admitindo-se casos de exceção nos quais procedem a concorrência privada e a contratação direta.

Para celebrar um contrato com o Estado, os oferentes devem estar inscritos, classificados e qualificados pelo Registro de Proponentes organizado pelo Decreto no. 106, de 17/I/77. Este Registro denomina-se "de contratistas" quando contém a lista, devidamente classificada, das pessoas físicas ou jurídicas com as quais se pode celebrar contratos de obras públicas.

Quando forem formados consórcios para a construção, montagem e instalação, melhoras e acréscimos, conservação e restauração de obras públicas, cada uma das pessoas que o integrem deve estar classificada e qualificada no mencionado registro.

As pessoas jurídicas estrangeiras deverão contar com uma sucursal estabelecida no território nacional ou ter acreditado no país um representante ou procurador geral, se o objetivo do contrato for de caráter permanente ou ocasional.

vf

//

//

Os contratos de obras somente podem celebrar-se com proponentes estrangeiros quando estes se associem com pessoas nacionais, exceto as previsões dos tratados internacionais ou dos convênios com instituições financeiras internacionais ou governamentais de crédito ou que seja outorgado aos estrangeiros o mesmo tratamento dado em seus países de origem aos nacionais colombianos. Esta forma de reciprocidade tem por finalidade possibilitar a contratação de uma empresa construtora do exterior sem necessidade de que se associe com uma firma local.

Considera-se que há "associação" quando a oferta é apresentada em conjunto, quando para a execução se proponha constituir uma empresa mista ou se a empresa estrangeira cede ou transfere a uma nacional a parte do contrato que se estabeleça nos cadernos, que não poderá ser inferior em nenhum caso 20 por cento do valor do contrato.

Cabe acrescentar que os contratos petroleiros devem ser acordados com a Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), adotando figuras de associação do direito comercial.

As empresas estrangeiras podem celebrá-los desde que instalem um escritório ou sucursal em Bogotá, se submetam à jurisdição dos tribunais nacionais e renunciem à proteção diplomática.

CHILE

O regime de contrato de obra pública está estabelecido no regulamento aprovado pelo Decreto no. 1.340/65.

Os contratos são acordados mediante os procedimentos de "propostas públicas", "tratamento direto", "cotização privada", "administração" ou "administração delegada".

Para poder ofertar ou ser beneficiário, o contratista deve estar inscrito no registro que for indicado nas bases da convocação.

As firmas estrangeiras devem cumprir, dentro do possível, registros semelhantes aos exigidos para as empresas nacionais.

Em matéria petroleira, o Decreto-Lei no. 1.089/75 regulamentou os contratos de exploração. Os preços podem ser acordados em moeda nacional, estrangeira, ou em espécie.

A importação de materiais, equipamentos e acessórios que exigir a execução dos contratos não tem restrição alguma, e o Poder Executivo está facultado para liberá-los de direitos aduaneiros.

Não há no Chile regimes de proteção ou preferência em favor da indústria local da construção.

EQUADOR

A contratação de obras públicas está regulada pela Lei de Concorrência e Concurso de Ofertas de 1976, que se aplica aos celebrados pelas instituições de direito público ou as de direito privado com finalidade social ou pública, financiadas com recursos do Estado ou com ingressos ou participações tributárias.

vf

//

//

O procedimento de seleção é a concorrência, quando o montante do contrato for superior ao valor resultante da multiplicação do orçamento inicial geral do Estado do Exercício correspondente por um coeficiente determinado. Abaixo desse montante pode-se utilizar a concorrência de ofertas ou a contratação direta, com impostos específicos para cada uma.

Não há previsão sobre registro de construtores: só estes, em forma prévia à firma de um contrato, devem registrar seus dados e firmas na Direção de Engenharia da "Contraloría General de la Nación".

O regime especial da Lei de Hidrocarburetos prevê que as empresas estrangeiras podem ser parte em qualquer um dos contratos regulamentados pela Lei da "Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE)", desde que essas empresas estejam domiciliadas no país e renunciem à proteção diplomática estrangeira.

Não existe no Equador um regime de preferência para as empresas construtoras locais.

Em 1981 começou a gestão de um projeto que reserva exclusivamente para as empresas nacionais a intervenção em concorrências, concorrências de preços e contratação de obras de construção promovidas pelo setor público.

MÉXICO

A lei de obras públicas, de 30/XII/80, e sua regulamentação, de 3/IX/81, aplicáveis em jurisdição federal em virtude da organização política do país, controlam todos os trabalhos que visem criar, construir, conservar ou modificar bens imóveis.

A regra geral é que os contratos devem ser atribuídos em leilão, mediante convocação, para apresentação de ofertas em envelope fechado, que serão abertos em junta pública. Há casos de exceção previstos, nos quais se pode acudir em concorrência privada de ofertas ou em contratação direta.

Como requisito prévio à firma de um contrato, o beneficiário deverá estar inscrito no Padrão de Contratistas de Obras Públicas, para o qual existem critérios e procedimentos com a finalidade de classificar os inscritos de acordo com sua especialidade, capacidade técnica e econômica e sua localização no país.

Não existe no México um regime legal de proteção ou preferência em favor das empresas locais, embora de fato sejam aplicadas políticas restritivas ao acesso das empresas estrangeiras.

PARAGUAI

A contratação de obras por parte da Administração Central, entidades descentralizadas, empresas do Estado e empresas mistas, está sujeita a um conjunto de normas baixadas em diferentes épocas, com base no título VII da Lei de Organização Administrativa de 1909.

O princípio geral é que toda obra deve ser contratada através do procedimento da concorrência pública. A concorrência privada está permitida em supos

//

//

tos expressamente previstos e a contratação direta está proibida, salvo que previamente intervenham de conformidade os organismos de controle estabelecidos pela regulamentação.

Na Direção-Geral de Obras Públicas funciona um Registro de Concorrentes.

O Decreto no. 28.482, de 22/IX/72, estabeleceu que a construção de obras de engenharia ou arquitetura a serem executadas em território da República, em caráter oficial ou privado, deverão ser realizadas por firmas nacionais constituídas em sua maioria por profissionais arquitetos ou engenheiros paraguaios.

Se houver disposições ineludíveis dos organismos financeiros que exijam a participação de empresas estrangeiras, estas deverão atuar com firmas nacionais em caráter de associadas ou assessoras (artigo 2o., Decreto mencionado).

Na qualificação de empresas para a execução de obras, que por suas características não tiverem sido realizadas previamente no país, será levada em conta a experiência e capacidade de empresas paraguaias na construção de obras de nível técnico similar (artigo 4o., id.).

O critério da Direção de Obras Públicas seria que a participação local, tanto nos trabalhos como na retribuição, não deveria ser inferior a 50 por cento, assegurando-se uma efetiva transparência de tecnologia.

Quanto à atividade petroléira, o Estado pode outorgar concessões a pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. Estas últimas não estão sujeitas a restrições em sua atuação, se dão fé de capacidade técnica e solvência financeira. Devem ser inscritas no registro público e estar domiciliadas em Assunção.

As sociedades constituídas no país com capital estrangeiro devem oferecer pelo menos 30 por cento de capital social a subscritores locais.

PERU

O "Regulamento Único de Concorrências e Contratos de Obras Públicas" regula as concorrências e contratos de obras públicas (Decreto Supremo no. 034-80-VC) que realizarem o Governo Central, as instituições, empresas e entidades do setor público nacional, os Governos locais, o Instituto Peruano de Previdência Social e as Sociedades de Beneficência Pública. Outrossim, estão sujeitas ao Regulamento as empresas de patrimônio do Estado e aquelas nas quais o Estado tiver mais de 50 por cento do capital social e qualquer outra entidade que realize obras com fundos públicos.

Considera-se "Obra pública" a construção ou trabalho que requeira direção técnica, utilização de mão-de-obra, materiais e equipamentos e que seja realizada pelas entidades mencionadas no parágrafo anterior em forma parcial ou total, direta ou indiretamente, seja qual for o recurso econômico utilizado para o financiamento.

Para sua contratação devem ser seguidos os procedimentos de concorrência pública, concorrência de preços ou adjudicação direta, segundo o montante do trabalho.

//

//

Como condição da participação nas concorrências e na contratação, as pessoas físicas ou jurídicas residentes no país devem estar previamente inscritas no Registro Nacional de Contratistas de Obras Públicas.

Caso se trate de concorrências internacionais, as empresas estrangeiras sem residência no Peru não devem inscrever-se previamente no Registro, mas o beneficiário da obra deve registrar-se dentro dos 30 dias de subscrição do contrato.

Em matéria de operações petrolíferas existe um regime especial que prevê um sistema de concessão de exploração. Quando o Estado não explora uma área de reserva nacional, livre por finalização de uma concessão, deve oferecê-la em primeiro lugar a empresas nacionais e caso não existam propostas, pode, em segundo lugar, dirigir-se a firmas estrangeiras.

Existe no Peru uma legislação que confere preferências a empresas construtoras locais (Decreto Supremo no. 347-68-HC, de 16/VIII/68). Suas pautas são as seguintes:

1. As obras públicas devem ser realizadas por empresas construtoras de nacionalidade peruana, inscritas no Registro Nacional de Contratistas e que tenham pelo menos um ano de antiguidade na construção no país.
2. A execução de obras que integrem um programa de exploração mineira ou desenvolvimento industrial, de empresas nacionais ou estrangeiras beneficiárias de leis promocionais, e que não seja realizada pela mesma empresa com pessoal próprio, deverá ser encomendada a empresas peruanas.
3. As obras financiadas por organismos internacionais, Governos estrangeiros, bancos ou financeiras de primeira categoria, deverão ser contratadas com empresas peruanas com três anos de antiguidade, pelo menos.
4. Entende-se por empresa construtora nacional a constituída no Peru com capital social pertencente a pessoas físicas peruanas (ou estrangeiras com mais de 5 anos de residência) ou a pessoas jurídicas constituídas no Peru, cujo capital, pelo menos em 2/3, seja de propriedade de nacionais (Vide também os Decretos-Leis nos. 22.257/77 e 23.108/80).
5. As empresas peruanas podem associar-se a empresas estrangeiras desde que a participação destas últimas não exceda 49 por cento do custo do projeto a executar, salvo que a obra conte com financiamento da empresa estrangeira, previamente autorizado pelo Poder Executivo.
6. O Decreto-Lei no. 21.825/77 prescreveu que em todos os casos de contratação de obras públicas com empresas construtoras estrangeiras sem que estas se associem com nacionais, as anteriores deverão subcontratar com estas 51 por cento da construção, pelo menos (Vide artigos 6.2.3 e 6.3.3 do Regulamento Único).
7. No suposto de que uma obra construída e financiada por uma empresa estrangeira (Vide ponto 5, precedente), sem que esta se associe a uma local, vige a obrigatoriedade de subcontratar, a que se refere o Decreto-Lei no. 21.825/77 (Decreto Supremo no. 031-77-VC, de 18/VIII/77).
8. Para as contratações "chave em mão" deve ser feita uma primeira convocação para as empresas nacionais ou destas associadas às estrangeiras, por um pe

//

//

riodo não superior a 60 dias. Após este período, se nenhuma empresa nacional manifesta interesse, é aberta a participação às empresas estrangeiras (artigo 63.1 do Regulamento Único).

9. Quando as empresas nacionais participem associadas com estrangeiras na execução de uma obra, a participação das primeiras deverá refletir-se na direção técnica, administrativa, comercial e financeira das obras ou projetos (artigo 4o., Decreto Supremo no. 370-82-EFC, de 29/XII/82).

URUGUAI

As contratações do setor público, inclusive as entidades autônomas, serviços descentralizados e empresas industriais e comerciais do Estado, estão reguladas pelas Normas de Contabilidade e Administração Financeira colocadas em vigor pelo Decreto no. 104/68.

Todo contrato deve ser realizado por concorrência pública quando do mesmo se derivarem despesas, investimentos ou despesas para o Estado (artigo 29) podendo empregar-se, porém, de acordo a montantes decrescentes os procedimentos de concorrência restringida, concorrência de preços e contratação direta. Esta última modalidade também pode ser adotada em casos de exceção expressamente previstos.

Não há no Uruguai um estatuto legal da obra pública ou sua contratação. Há algumas normas gerais - como as indicadas - que lhe são aplicáveis. Outrosim, foram colocados em vigor cadernos gerais como os aprovados pelo Poder Executivo em 5/II/63 e pelo Prefeito Municipal de Montevideu, em 26/VII/63.

Não se conta tampouco com uma definição legal da obra pública. A doutrina uruguaia caracteriza-a como a obra realizada por uma entidade estatal que requeira um trabalho ou tarefa de construção, modificação, reparação ou manutenção de um bem imóvel, por natureza ou por destino que integre o domínio público ou privado, realizada em cumprimento dos fins próprios dessa entidade (Sayagués Laso, "Tratado de Derecho Administrativo", tomo II, página 86, Montevideu, 1974; Prat, "Derecho Administrativo", Tomo 3, volume 2, Montevideu 1978, página 286).

Na jurisdição do Ministério dos Transportes e Obras Públicas funciona o Registro Nacional de Obras Públicas, no qual devem inscrever-se os contratistas de obras.

Não há no Uruguai um sistema de preferências em favor das empresas locais e as firmas estrangeiras podem apresentar-se livremente com a possibilidade de importação temporária de equipamentos, de acordo com o regime de "admissão temporária". Tampouco há restrições para o emprego de pessoal técnico estrangeiro.

Entretanto, existe um antecedente - o decreto de 14 de agosto de 1942 - que estabeleceu que nas concorrências realizadas pelo Ministério de Obras Públicas somente poderão apresentar-se as empresas nacionais inscritas no Registro de Construtores.

//

//

Cabe destacar também que o Regulamento da Lei de Hidrocarburetos estabelece que os contratos de exploração de áreas devem incluir, entre outras previsões, o uso -quando possível- de bens e materiais produzidos pela indústria nacional e de serviços prestados por empresas uruguaias.

VENEZUELA

O regime geral de contratações está estabelecido no Capítulo III da Lei Orgânica da Contaduría General de la República e no "Instructivo no. 24", de 7/VI/77, baixado pelo Presidente da República.

Atendendo à organização política da Venezuela -República Federativa- as disposições do regime de contratações somente se aplicam à Administração Pública Nacional, aos institutos autônomos e às empresas do Estado.

As modalidades de contratação são a concorrência pública, a concorrência ou concurso privado e a contratação privada ou direta, segundo o montante dos contratos. Além da quantia há outros casos previstos em que procede a adjudicação direta.

As firmas contratistas devem inscrever-se no Registro Nacional de empresas que funciona em jurisdição do Ministério da Fazenda.

O regime de "compre" e de "contrate" nacionais está estabelecido pelo Decreto no. 1.234, de 8/X/81, que proíbe aos Ministérios, institutos autônomos e empresas do Estado adquirir bens e contratar serviços de consultoria, de construção de obras civis ou industriais ou de serviços técnicos, com pessoas estrangeiras "quando existir oferta de origem nacional em condições adequadas de qualidade, oportunidade e preço, independente de que a destinação seja direta, por concorrência privada ou pública".

O Presidente da República pode excetuar do cumprimento do Decreto em casos de urgente necessidade devidamente comprovada, a pedido do Ministério que corresponde e prévia opinião dos Ministros da Fazenda e de Fomento. Outrossim, ficam excetuadas as aquisições diretamente vinculadas com a segurança e defesa, com convênios internacionais e com o abastecimento de insumos e produtos alimentícios.

Entretanto, não obstante a organização federal do país, o regime é aplicado aos contratos das "Gobernaciones" quando estas empregam fundos do Governo Central.

As pautas de aplicação do regime são as seguintes:

1. Nos estudos de pré-investimento devem especificar-se isoladamente os diversos itens que compõem a consultoria, a engenharia, o fornecimento de bens, a construção de obras civis e industriais e a prestação de outros serviços técnicos. Será avaliada por itens a capacidade nacional de previsão com relação às demandas do projeto.
2. Os organismos sujeitos a estas normas devem adotar as medidas necessárias para obter a máxima participação da oferta local -em condições adequadas de qualidade- em todas as fases dos projetos de investimento e em qualquer contratação que realizem.

//

//

3. Se existirem apenas ofertas parciais significativas de origem nacional -em condições adequadas de qualidade- as condições de contratação deverão assegurar a participação dessas ofertas.
4. Será escolhida a forma de associação que mais contribua para o uso de recursos de produção nacional, incluindo o emprego e treinamento de pessoal em todos os níveis, especialmente em funções de direção e coordenação.
5. Em casos devidamente justificados em que não for possível a participação nacional, antes de iniciar-se o processo de contratação com pessoas do exterior deverá ser obtida a autorização do Ministro correspondente.
6. As contratações de origem nacional ou estrangeira estão condicionadas ao cumprimento das normas de qualidade estabelecidas pelo Ministério de Fomento. Se não existir norma nacional serão adotadas as de aceitação internacional.
7. Os organismos compreendidos no regime devem informar aos fornecedores nacionais potenciais suas necessidades.

//

//

V - BASES PARA OS ACORDOS

Com o propósito de incorporar a demanda do setor público dos países-membros da ALADI, dirigida à indústria da construção, ao processo de integração regional, considera-se adequada a celebração de um acordo de alcance regional (artigo 6 do Tratado de Montevideu 1980) ou, como alternativa, a celebração de acordos de alcance parcial entre pares ou grupos de países (artigo 7 do Tratado de Montevideu 1980).

Os acordos teriam o seguinte esquema:

1. Enunciação dos objetivos.
2. Definição de conceitos básicos.
 - 2.1 "Indústria da construção"
 - 2.2 "Setor público"
 - 2.3 "Comitente"
 - 2.4 "Construção pública"
 - 2.5 "Empresa construtora"
 - 2.6 "Empresa construtora nacional ou local"
 - 2.7 "Empresa construtora latino-americana"
 - 2.8 "Empresa construtora extra-regional"
 - 2.9 "Consórcio latino-americano"
 - 2.10 "Consórcio misto"
 - 2.11 "Concorrência latino-americana"
3. Âmbito de aplicação.
4. Instrumentos e medidas.
5. Sistema de tratamento preferencial.
6. Regime da concorrência latino-americana.
7. Políticas nacionais concorrentes.
8. Aplicação da legislação nacional.
9. Vinculação do sistema com o "Acordo de pagamentos e créditos recíprocos".
10. Política de desagregação.
11. Gestões perante os organismos financeiros internacionais tendentes ao reconhecimento do sistema do tratamento preferencial.

Nos anteprojetos de acordos de alcance regional e parcial, incluídos como Capítulos V e VI, respectivamente, deste trabalho, são desenvolvidos os temas enumerados anteriormente.

//

sp

A) Tratamento preferencial: Considera-se que a parte central de um acordo sobre a matéria deve consistir em um sistema de tratamento preferencial em favor das ofertas locais e das provenientes de empresas construtoras nacionais dos países da região, frente às formuladas por empresas extra-regionais.

Em princípio, não se considera viável -por sua grande complexidade- a adoção de previsões nos acordos que visem despojar os valores das ofertas dos subsídios expressos ou implícitos que recebem as empresas de seus Governos.

As pautas seguidas na comparação de ofertas podem diminuir em grande medida o impacto das mencionadas medidas promocionais.

No Capítulo II tentou-se dotar de bases econômicas o tratamento preferencial na comparação de ofertas e chegou-se a um nível de proteção das empresas locais de quinze por cento (15%).

Estima-se razoável estabelecer três níveis de preferência em ordem decrescente, a partir da proteção das empresas nacionais, outorgando-se a margem mais elevada a estas empresas e depois aos consórcios integrados por empresas locais e latino-americanas e aos formados por firmas locais, latino-americanas e extra-regionais, em função dos graus de participação das locais e latino-americanas.

Nos projetos de acordos não foi incluída a quantificação das margens, uma vez que se considerou prudente deixá-lo à livre negociação entre os países; portanto, as percentagens que surgem deste estudo e as colocadas no artigo 15 do anteprojeto parcial estão assinaladas a título informativo e para que eventualmente possam facilitar estudos de maior profundidade e futuro trabalho negociador dos países-membros.

Sobre este tema a proposta da FIIC na Reunião do Rio de Janeiro foi a seguinte:

- 1) Outorgar-se-á às empresas locais uma margem de preferência de 15%.
- 2) Nos casos de consórcios, a margem de preferência será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais multiplicado por 10 por cento, incrementando-se esta margem em 5 pontos percentuais se o ou os sócios são empresas latino-americanas.
- 3) Nos casos de consórcios integrados por empresas nacionais, latino-americanas e extra-regionais a margem de preferência será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por 10 por cento, mais uma alíquota dos 5 pontos percentuais adicionais em proporção à participação das empresas latino-americanas na parte não nacional do consórcio.

Como ponto de partida para estudos posteriores, referentes aos possíveis níveis de tratamento preferencial, pode adotar-se o grau comparativo de desenvolvimento das economias locais, favorecendo as de menor desenvolvimento relativo.

Com essa finalidade, adota-se o PBI de cada país e este é relacionado com o somatório dos PBI dos demais países da região. Para evitar os efeitos cíclicos da economia convém considerar o valor médio do PBI de uma série decenal.

O somatório dos valores médios dos PBI será representativo da capacidade econômica da região.

- 1) Uma primeira proposta de metodologia levaria em conta o peso relativo do PBI de cada país com relação ao total.

Sua possível expressão seria:

$$\frac{\sum_{i=1}^{10} \text{PBI}_i}{10} \times 100 = X_{i/j}$$

$$\sum_{j=1}^n \left(\frac{\sum_{i=1}^{10} \text{PBI}_i}{10} \right)_j$$

onde:

$$\sum_{i=1}^{10} \frac{\text{PBI}_i}{10} = \text{PBI média de cada país-membro da ALADI}$$

$$e \quad \sum_{j=1}^n \left(\frac{\sum_{i=1}^{10} \text{PBI}_i}{10} \right)_j = \text{Somatório dos valores médios dos PBI dos países da ALADI}$$

$X_{i/j}$ = percentagem de incidência do valor médio do PBI de um país da ALADI referente ao somatório dos valores dos PBI de todos os países da região. Este coeficiente será menor nos países de menor grau de desenvolvimento relativo, razão pela qual, para adjudicar-lhe uma maior margem de preferência deverá considerar-se o valor complementar (função inversa ao grau de desenvolvimento).

$$100 - X_{i/j} = Y_{i/j} \%$$

//

Se denominamos o nível local de preferência Z

$Z = Y_{i/j}$ = percentagem do nível de preferência do país j com referência ao nível de preferência das empresas locais.

- 2) Outra alternativa poderia contemplar níveis únicos de preferência por cada categoria de país, de conformidade com o critério de classificação estabelecido na Resolução 6 do Conselho de Ministros da ALADI, que com base nas características econômico-estruturais dos países-membros e para os efeitos da aplicação dos tratamentos diferenciais previstos no Tratado de Montevideo 1980, distingue-os em países de menor desenvolvimento econômico relativo, países de desenvolvimento médio e outros países-membros.

Com referência ao Uruguai, outorga-se um tratamento excepcional mais favorável que aos demais países de desenvolvimento médio.

Desde esta ótica, a ponderação dos PBI pode ser feita considerando os países de cada categoria e relacionando-os com o somatório dos PBI médios de todas as categorias.

Os países de uma mesma categoria terão o mesmo nível de preferência.

A expressão matemática deste critério seria a seguinte:

$$\frac{\sum_{j=1}^{10} \left(\frac{\sum_{i=1}^n \text{PBI}_i}{10} \right)_j}{\sum_{Y=1}^P \left\{ \frac{\sum_{j=1}^{10} \left(\frac{\sum_{i=1}^n \text{PBI}_i}{10} \right)_j}{10} \right\}} = X_{i/j}$$

O numerador representa o nível médio dos PBI dos países de uma mesma categoria, enquanto que o denominador reflete a soma de todas as categorias.

O coeficiente obtido mediante a fórmula anterior aplicado ao nível de preferência em favor das empresas locais, dar-nos-á a margem correspondente às empresas construtoras, segundo a categoria de país.

- 3) Como alternativa dos dois procedimentos anteriores, em lugar de partir do PBI pode considerar-se o item "construção", com o qual se enfatizaria sobre o desenvolvimento do setor.

Por último, em relação com a negociação e fixação dos níveis de tratamento preferencial, nos acordos de alcance parcial, seria conveniente adotar o princípio do país mais favorecido, para ser aplicado a todos os que se encontrem na mesma categoria de desenvolvimento relativo.

//

//

B) A indústria da construção: Para os fins do presente estudo, considerou-se a construção como uma indústria, já que se trata de um processo industrial de transformação de insumos, para obter um produto ou conjunto novo. A isso deve acrescentar-se que tem por finalidade a realização de um resultado com um significativo aumento do valor agregado.

A peculiaridade da indústria da construção consiste em que seu parque é móvel, ou seja, que se realiza mediante o traslado ou deslocamento de seu pessoal e seus equipamentos para o lugar de execução da obra.

Esta característica não impede exercer seu poder de transformação dos insumos. A construção, também, pode consistir em um processo de montagem, armação ou ensablagem.

Seja qual for a modalidade do processo, o dado definidor para caracterizar a indústria da construção consiste em que os processos, em forma separada ou concorrente, tenham por finalidade obter um conjunto novo de maior valor econômico, como já se assinalou.

Para a "Classificação das Atividades Econômicas Internacional Uniforme" (CIIU série M no. 4, ref. 2, Grande Divisão 5 - Construção, página 30 ONU), a construção tem o caráter de indústria.

A mesma natureza lhe é atribuída no trabalho das Nações Unidas titulado "Um Sistema de Contas Nacionais", Nova Iorque 1970, Capítulo V - Série F no. 2, Rev. 3, ONU, que, geralmente, seguem os Bancos Centrais da América Latina. A definição das Nações Unidas foi expressamente adotada pela legislação do Peru, no artigo 1o. do Decreto-Lei no. 21.185 e no artigo 6.2.3 do Decreto Supremo no. 034-80-VC, que se referem à obrigação de subcontratar empresas estrangeiras.

As associações empresariais setoriais, em particular a Federação Interamericana da Indústria da Construção, que agrupa as Câmaras dos onze países da ALADI, além de Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá e El Salvador também a consideram como indústria.

De acordo com as fontes indicadas, compreende o levantamento, execução, ampliação, reparação e remodelação de edifícios ou estruturas tais como moradias, comércios, edifícios, industriais, escritórios, rodovias, pontes, cais, ferrovias, obras de irrigação, hidráulicas, oleodutos e todo tipo de construções realizadas por empresas particulares ou pela autoridade pública.

Não inclui a definição os trabalhos de construção, reparação e demolição realizados acessoriamente, pelo pessoal de uma empresa, para seu uso próprio, se tal empresa figura em outra divisão econômica. Por exemplo, quando se efetuam como parte das atividades mineiras, as operações de excavação, eliminação de escombros, abertura de poços ou galerias, as que se localizam nas divisões correspondentes à "Exploração de Minas e Canteiras".

C) Nacionalidade das empresas

Este é um ponto cuja regulamentação é particularmente complexa, porque um tratamento inadequado pode tornar irrealizável o objetivo de colocar as empre

//

sas latino-americanas em igualdade com as extra-regionais, uma vez que estas, através da apariência jurídica de empresas locais em países cuja legislação é lassa na matéria, irromperiam a nível regional sem que os benefícios de sua atividade ficassem no mercado latino-americano.

Por outro lado, não é prudente forçar os países com legislações abertas a que adotem critérios rígidos sobre o ponto.

É claro que se a qualificação de empresas nacionais fica a critério dos países de origem das empresas, poderiam ocorrer notórias desigualdades.

Nos anteprojetos seguiu-se o critério de respeitar a qualificação do país do comitente, quando se trata de empresas locais -e de empresas latino-americanas-, prevendo-se pautas usuais de caráter geral no caso de falta de legislação no país recipiendário. Não obstante, sobre este ponto, em atenção à grande sensibilidade apresentada, seria conveniente prever margens de flexibilidade para que os países adotassem os critérios que considerem mais ajustados a seus interesses, em oportunidade da negociação.

Estima-se que há um campo fértil para a elaboração de acordos, no que se refere à constituição de consórcios e às pautas para o intercâmbio de tecnologia entre os componentes.

D) Gestões perante os organismos financeiros internacionais

Atendendo ao fato de que grande parte das obras da região, contratadas através de concorrências internacionais, conta com o apoio financeiro de tais organismos, em particular do BID e do Banco Mundial, e devido a que estas entidades não aceitam sistemas de preferências em matéria de contratação de obras, impõe-se, como medida que deve prever-se nos acordos, a gestão perante os organismos financeiros, destinada ao reconhecimento do sistema de preferência acordado.

De outro modo, levando em consideração o âmbito de aplicação fixado aos acordos, estes apenas funcionariam em poucos casos.

Os países da ALADI, em particular, em seu caráter de sócios majoritários do BID, teriam que gravitar para obter uma decisão favorável desse Banco.

E) Políticas de desagregação

As políticas de desagregação de projetos tendem a facilitar a maior participação dos insumos e serviços locais, separando os que, ineludivelmente, devem ser contratados com empresas especializadas do exterior, frente a insuficiência da capacidade local.

O sistema da contratação conjunta de projeto e obra tem a facilidade para o comitente de unificar as responsabilidades por projeto, construção, direção e funcionamento.

Costuma-se acrescentar como vantagens as seguintes: 1) diminuem os conflitos entre o planejador geral e o planejador pormenorizado; 2) diminuem os custos de investimento; 3) permite uma transição mais fluída entre os esboços gerais e os pormenorizados; 4) garante a qualidade dos serviços técnicos o fato de que a engenharia pormenorizada e a execução está na direção da própria firma; e 5) encurta o tempo de execução do projeto.

//

//

Como inconvenientes, destacam-se os seguintes: 1) que esta forma de contratação, geralmente, compreende a aquisição de tecnologia própria de cada fornecedor, que nem sempre se ajusta ao resto do equipamento do setor; 2) complica a comparação e seleção de ofertas, porque responde ao requerimento com propostas não homogêneas; 3) os corpos técnicos do Estado não estão, geralmente, preparados para analisar este tipo de proposta, discernir sobre sua qualidade e adjudicar com abstração do preço. A vantagem deste tipo de contratos exige, também uma grande solvência técnica e flexibilidade negociadora nos órgãos de decisão, que não é própria do setor público; 4) as contratações "chave em mão" restringem a intervenção técnica do comitente, com a conseguinte perda de conhecimento e capacitação. Por isso esta modalidade tem grande difusão nos países de baixo nível técnico profissional; 5) a dependência da manutenção e da exploração do fornecimento de insumos importados; e 6) o compromisso de determinado fornecedor ou área de origem frente à necessidade de eventuais transformações ou ampliações.

Uma das formas mais usuais da contratação conjunta é o denominado contrato "chave em mão", que responde a uma modalidade de gestão pela qual o comitente, frente a uma necessidade na área de obras, de serviços, ou da atividade industrial, adquire em bloco um projeto, com esboço e especificações, conforme uma tecnologia determinada, com a obrigação por parte do fornecedor, de realizar a obra ou instalação com todos seus detalhes e equipamento, em condições de ser habilitada ou operada.

Este tema foi longamente discutido na reunião de trabalho realizada em Montevidéu em 25 e 26 de março último, onde foram analisados os delineamentos do acordo regional por parte de funcionários da ALADI e representantes da FIIC, chegando-se, finalmente, à fórmula que contém o anteprojeto, em seu artigo 27, na qual não se adota posição categórica frente à contratação "chave em mão".

Por outro lado, adotou-se a desagregação entre financiamento e obra, para evitar os créditos compromissados.

F) Normas para os acordos de alcance parcial

O artigo 9 do Tratado de Montevidéu 1980 e a Resolução 2 do Conselho de Ministros estabelecem as condições gerais que deverão cumprir os acordos de alcance parcial. Outrossim, a citada Resolução fixa as pautas processuais para sua negociação e celebração.

De acordo com as normas referidas, tais acordos ajustar-se-ão às seguintes pautas:

- a) deverão estar abertos à adesão, prévia negociação, dos demais países-membros;
- b) deverão conter cláusulas que propiciem a convergência a fim de que seus benefícios alcancem todos os países-membros;
- c) conterão tratamentos diferenciais em função das três categorias de países reconhecidos pelo Tratado de Montevidéu 1980, cujas formas de aplicação se determinarão em cada acordo, bem como procedimento de negociação para sua revisão periódica a pedido de qualquer país-membro que se considere prejudicado;

//

- d) quando se prevêem compromissos de utilização de insumos dos países subscritores, estabelecer-se-ão procedimentos que assegurem que sua aplicação estará sujeita à existência de condições adequadas de abastecimento, qualidade e preço.

Como já se destacou, ao comentar o sistema de tratamento preferencial deverá ter-se especialmente em conta a Resolução 6 do Conselho de Ministros, que classificou os países em função de seu grau relativo de desenvolvimento econômico.

//

//

VI - ANTEPROJETO DE ACORDO REGIONAL

PREÂMBULO

Os Governos de

ANIMADOS Pelo propósito de promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado da região no âmbito do Tratado de Montevideu 1980.

CONSCIENTES Da necessidade de adotar decisões concretas que contribuam para a ampliação dos mercados.

CONVENCIDOS De que o poder de compra do setor público pode ser projetado em nível regional para promover o maior aproveitamento dos fatores da produção, estimular a complementação econômica, garantir condições equitativas de concorrência, coadjuvar para o desenvolvimento tecnológico e, em definitivo, obter maior grau de integração.

CONSIDERANDO Que a indústria da construção alcançou significativo nível de desenvolvimento na região e que sua consolidação, ao amparo de uma demanda constante, faz dela um fator eficaz de crescimento econômico por seu efeito multiplicador.

PERSUADIDOS Da conveniência de criar um âmbito institucional que fortifique a ação regional da indústria da construção através de um sistema de tratamento preferencial devidamente articulado com as políticas de proteção, vigentes na maior parte dos países associados.

DISPOSTOS A estabelecer condições favoráveis para a participação dos países de menor desenvolvimento econômico, conforme as previsões do citado Tratado e da Resolução 6 do Conselho de Ministros.

CONVEM Em subscrever o presente Acordo de alcance regional, de conformidade com as disposições do Tratado de Montevideu 1980 e as Resoluções do Conselho de Ministros, que forem aplicáveis.

CAPÍTULO I

Objetivos

Artigo 1.- O presente Acordo de alcance regional tem os seguintes objetivos:

- a) Promover maior participação das empresas construtoras nacionais dos países signatários, no cumprimento da demanda do setor público da região.
- b) Fortalecer a estrutura da indústria construtora regional, promovendo sua eficiência e um melhor aproveitamento das economias em escala.

//

sp

//

- c) Alentar a especialização, a elevação dos níveis de capacitação de pessoal e uso mais intensivo do equipamento, com referência às empresas mencionadas.
- d) Fomentar a cooperação, complementação e intercâmbio tecnológico entre as empresas construtoras dos países signatários.
- e) Assegurar condições de concorrência das empresas da região que visem pô-las em pé de igualdade frente às extra-regionais.
- f) Impulsar a formação de consórcios de empresas construtoras da região para responder à demanda do setor público.

CAPÍTULO II

Conceitos básicos

Artigo 2.- Entende-se por "indústria da construção" a atividade consistente no levantamento, execução, ampliação, reparação e remodelação de edifícios ou estruturas tais como moradias, estabelecimentos industriais, edifícios, portos, canais, pontes, rodovias, autopistas, ferrovias, aeroportos, diques, represas, obras de irrigação e todo tipo de construções ou obras realizadas por "empresas construtoras".

A definição precedente não inclui os trabalhos de construção, reparação ou demolição realizados acessoriamente por uma empresa, com destino e pessoal próprios, se tal empresa está localizada em outro setor econômico.

Artigo 3.- Entende-se por "setor público" o conjunto dos organismos centralizados, desconcentrados ou descentralizados dos Governos ou administrações nacionais, federais, estatais, provinciais, regionais ou municipais dos países signatários, bem como as empresas e sociedades de propriedade desses organismos ou por eles controladas.

Artigo 4.- Por "comitente" entender-se-á o organismo ou entidade pertencente ao setor público que requeira ou contrate a realização das atividades industriais definidas no artigo 2.

Artigo 5.- Considera-se "construção pública" a atividade da indústria da construção destinada ao setor público.

Artigo 6.- Entende-se por "empresa construtora", toda organização técnica, econômica e jurídica de pessoas, bens e equipamentos, cujo titular seja uma pessoa física ou jurídica que tenha como incumbência, e se encontre em condições para cumpri-la, a realização das atividades industriais descritas no artigo 2.

Artigo 7.- Considerar-se-á "empresa construtora nacional" (ou "local") toda empresa construtora com sede em um país signatário e constituída de acordo com sua legislação, que cumpra nesse país com os requisitos estabelecidos para ser qualificada como tal.

//

//

Artigo 8.- Será qualificada como "empresa construtora latino-americana" toda empresa construtora com sede em um país signatário e constituída de acordo com sua legislação, que cumpra no país do comitente com os requisitos estabelecidos neste último país para ser qualificada como empresa "nacional" (ou "local").

Se no país do comitente não houver legislação aplicável, para os fins de qualificação, será considerada "nacional" quando pelo menos dois terços de seu capital e de seus votos pertençam a pessoas nacionais e domiciliadas no país signatário onde tem sua sede.

Artigo 9.- Será considerada como "empresa construtora extra-regional" toda empresa construtora com sede em um país não pertencente à ALADI ou, mesmo, domiciliada no país signatário quando não cumprir com os requisitos estabelecidos no artigo 7.

Artigo 10.- Considerar-se-á "consórcio latino-americano" todo consórcio ou associação integrado por uma ou mais empresas construtoras latino-americanas e por uma ou mais empresas nacionais do país do comitente.

Artigo 11.- Entender-se-á por "consórcio misto" todo consórcio ou associação integrado por empresas construtoras latino-americanas, extra-regionais e nacionais do país do comitente.

Artigo 12.- Será considerada "concorrência latino-americana" a concorrência internacional convocada por um comitente do país signatário, na qual se favoreça a participação de empresas construtoras nacionais e de consórcios latino-americanos e/ou mistos, de acordo com o sistema de preferências estabelecido no presente Acordo.

CAPÍTULO III

Âmbito de aplicação

Artigo 13.- As concorrências internacionais que convocar o setor público dos países signatários para a contratação dos trabalhos previstos no artigo 2, realizar-se-ão pelo regime de "concorrência latino-americana" e de conformidade com as previsões do presente Acordo.

CAPÍTULO IV

Instrumentos e medidas

Artigo 14.- Para alcançar os objetivos do presente Acordo, os países signatários empregarão, entre outros, os seguintes instrumentos e medidas:

- a) a instauração de um sistema de tratamento preferencial;
- b) a adoção do procedimento de concorrência latino-americana;
- c) a concorrência das políticas internas do setor;
- d) a harmonização das legislações nacionais no que for pertinente;

sp

- //
- e) a vinculação do regime do presente Acordo com o "Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos entre os Bancos Centrais";
 - f) a adoção da política de desagregação de projetos; e
 - g) a gestão perante os organismos financeiros internacionais.

CAPÍTULO V

Sistema de tratamento preferencial

Artigo 15. - O setor público dos países signatários utilizará, na adjudicação das concorrências internacionais previstas no artigo 13, um sistema de tratamento preferencial, que consistirá na adoção de margens diferenciais na comparação de ofertas, em favor das provenientes de empresas nacionais ou consórcios latino-americanos ou mistos, frente às extra-regionais.

Levando em conta o estabelecido pelo artigo 3, letra d), do Tratado de Montevideu 1980 e pela Resolução 6 do Conselho de Ministros da ALADI, para os efeitos da aplicação do sistema de tratamento preferencial, os países signatários se agruparão do seguinte modo:

- I) Bolívia, Equador e Paraguai;
- II) Uruguai;
- III) Colômbia, Chile, Peru e Venezuela; e
- IV) Argentina, Brasil e México.

Artigo 16. - As margens de tratamento preferencial referentes à Bolívia, Equador e Paraguai serão as seguintes:

- a) ... por cento (...%) em favor de suas empresas locais;
- b) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e latino-americanas ("consórcios latino-americanos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%), incrementando-se essa margem em ... (...) pontos percentuais; e
- c) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais, latino-americanas e extra-regionais ("consórcios mistos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais de ... por cento (...%) mais uma alíquota de ... (...) pontos percentuais adicionais, em proporção à participação das empresas latino-americanas na parte não nacional do consórcio.

Nos casos das letras b) e c) precedentes, a percentagem mínima conjunta de participação das empresas construtoras locais e latino-americanas será de por cento (...%). Por sua vez, nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e extra-regionais, a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem da ou das empresas locais por ... por cento (...%).

Nos casos previstos nas letras b) e c) precedentes e no parágrafo anterior, as empresas locais em conjunto deverão ter uma participação não inferior a por cento (...%).

//

Artigo 17.- As margens de tratamento preferencial referentes ao Uruguai serão as seguintes:

- a) ... por cento (...%) em favor de suas empresas locais;
- b) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e latino-americanas ("consórcios latino-americanos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%), incrementando-se essa margem em ... (...) pontos percentuais; e
- c) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais, latino-americanas e extra-regionais ("consórcios mistos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%) mais uma alíquota de ... (...) pontos percentuais adicionais, em proporção à participação das empresas latino-americanas na parte não nacional do consórcio.

Nos casos das letras b) e c) precedentes, a percentagem mínima conjunta de participação das empresas construtoras locais e latino-americanas será de por cento (...%). Por sua vez, nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e extra-regionais, a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem da ou das empresas locais por ... por cento (...%).

Nos casos previstos nas letras b) e c) precedentes e no parágrafo anterior, as empresas locais em conjunto deverão ter uma participação não inferior a por cento (...%).

Artigo 18.- As margens de tratamento preferencial referentes à Colômbia, Chile, Peru e Venezuela serão as seguintes:

- a) ... (...%) por cento em favor de suas empresas locais;
- b) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e latino-americanas ("consórcios latino-americanos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%), incrementando-se essa margem em ... (...) pontos percentuais; e
- c) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais, latino-americanas e extra-regionais ("consórcios mistos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%) mais uma alíquota de ... (...) pontos percentuais adicionais, em proporção à participação das empresas latino-americanas na parte não nacional do consórcio.

Nos casos das letras b) e c) precedentes, a percentagem mínima conjunta de participação das empresas construtoras locais e latino-americanas será de ... por cento (...%). Por outro lado, nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e extra-regionais, a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem da ou das empresas locais por ... por cento (...%).

Nos casos previstos nas letras b) e c) precedentes e no parágrafo anterior, as empresas locais em conjunto deverão ter uma participação não inferior a ... por cento (...%).

sp

//

//

Artigo 19.- As margens de tratamento preferencial referentes à Argentina, Brasil e México serão as seguintes:

- a) ... (...%) por cento em favor de suas empresas locais;
- b) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e latino-americanas ("consórcios latino-americanos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%), incrementando-se essa margem em ... (...) pontos percentuais; e
- c) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais, latino-americanas e extra-regionais ("consórcios mistos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%) mais uma alíquota de ... (...) pontos percentuais adicionais, em proporção à participação das empresas latino-americanas na parte não nacional do consórcio.

Nos casos das letras b) e c) precedentes, a percentagem mínima conjunta de participação das empresas construtoras locais e latino-americanas será de por cento (...%). Por outro lado, nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e extra-regionais, a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem da ou das empresas locais por ... por cento (...%).

Nos casos previstos nas letras b) e c) precedentes e no parágrafo anterior, as empresas locais em conjunto deverão ter uma participação não inferior a por cento (...%).

Artigo 20.- As ofertas provenientes de empresas construtoras latino-americanas que se apresentem à concorrência latino-americana sem associar-se com empresas nacionais do país do comitente não serão beneficiadas com o tratamento preferencial previsto nos artigos 15, 16, 17, 18 e 19.

Artigo 21.- As empresas construtoras nacionais e os consórcios latino-americanos e mistos, para beneficiar-se com o tratamento preferencial estabelecido, assumirão em suas ofertas e nos contratos que celebrem o compromisso de não subcontratar as obras ou trabalhos com empresas que não forem nacionais ou latino-americanas.

CAPÍTULO VI

Concorrência latino-americana

Artigo 22.- Cada país signatário assegurará uma pronta e eficaz difusão das concorrências latino-americanas e os comitentes enviarão, pela via mais rápida possível, uma cópia dos avisos a cada uma das câmaras ou associações empresariais da construção dos países signatários, a fim de que essas entidades empresariais lhe dêem adequada difusão entre suas empresas associadas.

Artigo 23.- Os avisos de concorrência conterão informação suficiente sobre as características da convocação e do objetivo da contratação. Outrossim, serão previstos prazos razoáveis, antes da abertura das ofertas, que permitam a formação de consórcios latino-americanos e a preparação e apresentação de ofertas por esses consórcios.

//

//

Artigo 24.- Os países signatários adotarão medidas pertinentes para simplificar as empresas latino-americanas os trâmites de inscrição, a associação com as empresas locais, a constituição de garantias, a apresentação de documentação e, em geral, o cumprimento dos requisitos para participar das concorrências latino-americanas. Outrossim, procurarão adotar critérios comuns básicos para a qualificação e capacitação das empresas construtoras.

CAPÍTULO VII

Políticas nacionais

Artigo 25.- Os países signatários tenderão, em matéria de indústria da construção, a adoção de políticas de manutenção e expansão da demanda do setor público e de promoção das empresas construtoras mediante estímulos fiscais e impositivos e medidas de apoio financeiro.

Artigo 26.- Em todos os casos é conveniente a participação de empresas locais nos consórcios oferentes, para o qual essa participação será estabelecida segundo as situações e condições de cada caso, mas recomendando que sejam adotadas todas as medidas (leis ou resoluções) necessárias em cada país para assegurar esta participação das empresas locais, inclusive a ajuda dos Governos.

CAPÍTULO VIII

Legislações nacionais

Artigo 27.- Os países signatários aplicarão as leis, regulamentos e políticas que regulem o investimento e a atuação das empresas estrangeiras no país, os regimes de "compre" ou "contrate nacional" e, em geral, as disposições ou práticas aplicáveis à indústria da construção, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos e previsões do presente Acordo.

CAPÍTULO IX

Vinculação como "Acordo de pagamentos e créditos recíprocos"

Artigo 28.- Os países signatários, para facilitar o cumprimento do presente Acordo, tratarão de recorrer às linhas de crédito entre seus bancos centrais e ao mecanismo de compensação multilateral e créditos recíprocos em moedas converíveis, de conformidade com o regime do "Acordo de pagamentos e créditos recíprocos entre os bancos centrais dos países da ALALC" ou o que o substitua.

CAPÍTULO X

Políticas de desagregação

Artigo 29.- Os países signatários procurarão, em relação com a demanda do setor público, matéria das concorrências a que se refere o artigo 13, seguir as seguintes políticas:

sp

//

//

- a) desagregar o financiamento e execução de obra, recorrendo à contratação conjunta em supostos excepcionais com a devida justificação; e
- b) fracionar, na medida do possível, os projetos e escolher as alternativas técnicas que permitam a maior participação em sua execução das empresas construtoras nacionais e latino-americanas.

CAPÍTULO XI

Gestões perante organismos financeiros internacionais

Artigo 30. - Os países signatários, seja em forma individual ou de comum acordo, comprometem-se a realizar gestões perante os organismos financeiros e bancos internacionais com a finalidade de que essas entidades aceitem a aplicação do sistema de tratamento preferencial estabelecido no presente Acordo, caso financiem contratos de obras compreendidos em seus termos.

CAPÍTULO XII

Administração do Acordo

Artigo 31. - A administração do presente Acordo ficará a cargo de uma Comissão Mista, integrada pelo mesmo número de representantes de cada um dos países signatários, que se constituirá dentro de noventa dias de subscrito o mesmo, e estabelecerá seu regime de funcionamento.

Artigo 32. - A Comissão Mista Administradora a que se refere o artigo anterior se reunirá a pedido de qualquer um dos países signatários e terá, entre outras, as seguintes atribuições:

- a) velar pelo cumprimento das disposições do presente Acordo;
- b) recomendar aos Governos dos países signatários modificações ao presente Acordo;
- c) procurar a solução dos conflitos ou diferenças suscitadas entre os países signatários, com referência à interpretação e aplicação do presente Acordo, realizando os procedimentos de negociação, mediação e conciliação que forem necessários quando se apresentem tais discrepâncias;
- d) avaliar anualmente o andamento do Acordo;
- e) propor aos Governos dos países signatários normas para harmonizar suas políticas nacionais e tornar efetivas as previsões dos artigos 22, 23, 24, 25, 27 e 37 do presente Acordo;
- f) promover a constituição de empresas binacionais ou multinacionais de interesse comum;
- g) estimular a celebração de convênios privados de cooperação e complementação industrial entre empresas dos países signatários e aprovar seu funcionamento no âmbito do presente Acordo; e
- h) ditar seu próprio regulamento.

//

//

CAPÍTULO XIII

Disposições finais

Artigo 33.- O presente Acordo terá uma duração de cinco (5) anos, prorrogável automaticamente por períodos de três (3) anos.

Artigo 34.- O país signatário que desejar desligar-se do presente Acordo de verá comunicar sua decisão aos demais países signatários com noventa (90) dias de antecipação ao depósito do respectivo instrumento de denúncia no Comitê.

Formalizada a denúncia, cessarão automaticamente para o Governo denunciante os direitos adquiridos e as obrigações contraídas em virtude do presente Acordo, salvo no que diz respeito às concorrências e contratos em vias de execução, que continuarão com o mesmo até sua total extinção.

Artigo 35.- Os países signatários informarão anualmente ao Comitê de Representantes seus progressos, de acordo com os compromissos assumidos no presente Acordo, bem como das dificuldades e demais circunstâncias de interesse referentes a seu cumprimento.

Artigo 36.- Cada país signatário informará aos demais países, o quanto antes, qualquer mudança havida na legislação ou nas políticas relacionadas com a contratação de obras pelo setor público. As comunicações serão dirigidas aos organismos que cada país designar no Anexo do presente Acordo.

Artigo 37.- Os países signatários adotarão as medidas que estimem convenientes em matéria aduaneira, impositiva e migratória, com o objetivo de facilitar o traslado das pessoas e equipamentos das empresas construtoras que resultem adjudicatárias das concorrências internacionais a que se refere o artigo 13 do presente Acordo, destinados à realização das respectivas obras.

//

//

VII - ANTEPROJETO DE ACORDO DE ALCANCE PARCIAL (1)

PREÂMBULO

Os Governos de

ANIMADOS Pelo propósito de promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado de ambos os países no âmbito do Tratado de Montevideu 1980.

CONSCIENTES Da necessidade de adotar decisões concretas que contribuam para a ampliação de seus mercados.

CONVENCIDOS De que o poder de compra do setor público de ambas as nações pode ser orientado para promover o maior aproveitamento dos fatores da produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições equitativas de concorrência, coadjuvar para o desenvolvimento tecnológico e, em definitivo, obter maior grau de integração.

CONSIDERANDO Que a indústria da construção alcançou um significativo nível de desenvolvimento em ambos os países e que sua consolidação ao amparo de uma contínua demanda faz dela um eficaz fator de crescimento econômico por seu efeito multiplicador.

PERSUADIDOS Da conveniência de criar um âmbito institucional que fortaleça o intercâmbio e a ação das empresas construtoras de ambas as nações, através de um sistema de tratamento preferencial devidamente articulado com as políticas de proteção que tiverem vigência nos países signatários.

DISPOSTOS A estabelecer condições diferenciais em função do diferente nível de desenvolvimento econômico, de acordo com as previsões do mencionado Tratado e da Resolução 6 do Conselho de Ministros.

REAFIRMANDO Sua adesão aos objetivos do processo de integração latino-americano e com a convicção de que ações conjuntas desta natureza constituem um progresso significativo nesse sentido.

CONVEM Em subscrever o presente Acordo, de conformidade com as disposições do Tratado de Montevideu 1980 e com as Resoluções do Conselho de Ministros que resultarem aplicáveis.

CAPÍTULO I

Objetivos

Artigo 1.- O presente Acordo tem os seguintes objetivos:

- a) promover uma maior participação das empresas construtoras nacionais dos países signatários, no cumprimento da demanda de seu setor público.

(1) Este Acordo está concebido como alternativa do anteprojeto de convênio de alcance regional contido no Capítulo anterior.

//

- b) fortalecer a estrutura da indústria construtora de ambos os países, promovendo sua eficiência e melhor aproveitamento das economias em escala.
- c) alentar a especialização, a elevação dos níveis de capacitação de pessoal e um uso mais intensivo do equipamento, com referência às empresas mencionadas.
- d) fomentar a cooperação, complementação e intercâmbio tecnológico entre as empresas construtoras dos países signatários.
- e) assegurar condições de concorrência das empresas de ambos os países, tendentes a colocá-las em igualdade de condições frente às extra-regionais.
- f) melhorar a publicidade da demanda dos organismos e entidades comitentes de obras públicas e facilitar a atuação das empresas e o intercâmbio entre ambos os países.
- g) impulsionar a formação de consórcios de empresas construtoras de ambos os países para responder à demanda do setor público.

CAPÍTULO II

Conceitos básicos

Artigo 2. - Entende-se por "indústria da construção" a atividade que consiste no levantamento, execução, ampliação, reparação e remodelação de edifícios ou estruturas tais como moradias, estabelecimentos industriais, edifícios, portos, canais, pontes, rodovias, autopistas, ferrovias, aeroportos, diques, represas, obras de irrigação e todo tipo de construções ou obras realizadas por "empresas construtoras".

A definição precedente não inclui os trabalhos de construção, reparação ou demolição, realizados acessoriamente por uma empresa, com destino e pessoal próprios, se tal empresa está localizada em outro setor econômico.

Artigo 3. - Entende-se por "setor público" o conjunto dos organismos centralizados, desconcentrados ou descentralizados dos Governos ou administrações nacionais, federais, estatais, provinciais, regionais ou municipais dos países signatários, bem como as empresas e sociedades de propriedade desses organismos ou por eles controladas.

Artigo 4. - Por "Comitente" entender-se-á o organismo ou entidade pertencente ao setor público que requeira ou contrate a realização das atividades industriais definidas no artigo 2.

Artigo 5. - Considera-se "construção pública" a atividade da indústria da construção destinada ao setor público.

Artigo 6. - Entende-se por "empresa construtora" toda organização técnica, econômica e jurídica de pessoas, bens e equipamento, cujo titular seja uma pessoa física ou jurídica, que tenha como incumbência e se encontre em condições de cumprir a realização das atividades industriais descritas no artigo 2.

//

//

Artigo 7.- Considerar-se-á "empresa construtora nacional" (ou "local") toda empresa construtora com sede em um país signatário e constituída de acordo com sua legislação, que cumpra nesse país com os requisitos estabelecidos para ser qualificada como tal.

Artigo 8.- Será qualificada como "empresa construtora latino-americana" toda empresa construtora com sede em um país signatário e constituída de acordo com sua legislação, que cumpra no país do comitente com os requisitos estabelecidos neste último país para ser qualificada como empresa "nacional" (ou "local").

Se no país do comitente não houver legislação aplicável, para os fins de qualificação será considerada "nacional" quando pelo menos dois terços de seu capital e de seus votos pertençam a pessoas nacionais e domiciliadas no país signatário onde tem sua sede.

Artigo 9.- Será considerada como "outra empresa construtora" toda empresa construtora com sede em um país não signatário ou, mesmo domiciliada em um país signatário, quando não cumprir com os requisitos estabelecidos no artigo 7.

Artigo 10.- Considerar-se-á "consórcio latino-americano" todo consórcio ou associação integrada por uma ou mais empresas construtoras latino-americanas, e por uma ou mais empresas nacionais do país do comitente.

Artigo 11.- Entender-se-á por "consórcio misto" todo consórcio ou associação integrada por empresas construtoras latino-americanas, outras empresas construtoras e empresas construtoras nacionais do país do comitente.

Artigo 12.- Será considerada "concorrência latino-americana" a concorrência internacional convocada por um comitente de país signatário, na qual se favoreça a participação de empresas construtoras nacionais e de consórcios latino-americanos e/ou mistos, de acordo com o sistema de preferências estabelecido no presente Acordo.

CAPÍTULO III

Âmbito de aplicação

Artigo 13.- As concorrências internacionais que o setor público dos países signatários convocar para a contratação dos trabalhos previstos no artigo 2o. realizar-se-ão pelo regime de "concorrência latino-americana" e de conformidade com as previsões do presente Acordo.

CAPÍTULO IV

Sistema de tratamento preferencial

Artigo 14.- O setor público dos países signatários utilizará, na adjudicação das concorrências internacionais previstas no artigo 13, um sistema de tratamento preferencial que consiste na adoção dos margens diferenciais na comparação de ofertas, previstos nos seguintes artigos, em favor das provenientes de empresas nacionais ou consórcios latino-americanos ou mistos, frente às "outras empresas construtoras" caracterizadas no artigo 9. (1)

(1) Neste anteprojeto partiu-se da suposição de que o Acordo é celebrado por um país "A" de maior desenvolvimento relativo e um país "B" de menor desenvolvimento relativo, de conformidade com as previsões do artigo 3, letra d), do Tratado de Montevideu 1980 e da Resolução 6 do Conselho de Ministros.

mas

//

//

Artigo 15.- O país, "A" adotará as seguintes margens de tratamento preferencial: (2)

- a) quinze por cento (15%) em favor de suas empresas locais.
- b) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e latino-americanas ("consórcios latino-americanos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por dez por cento (10%), incrementando-se essa margem em cinco (5) pontos percentuais.
- c) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais, latino-americanas e outras ("consórcios mistos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por dez por cento (10%) mais uma alíquota de cinco (5) pontos percentuais adicionais em proporção com a participação das empresas latino-americanas na parte não nacional do consórcio.

Nos casos das letras b) e c) precedentes, a percentagem mínima conjunta de participação das empresas construtoras locais e latino-americanas será de ... por cento (...%). Por outro lado, nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e outras, a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem da ou das empresas locais por dez por cento (10%).

- (2) No texto incluiu-se, a título de exemplo e com leves modificações, a Proposta da Federação Interamericana da Indústria da Construção (FFIC), apresentada no Congresso Latino-Americano sobre Exportação de Serviços e Compras do Estado (Rio de Janeiro, 1982).

Apresentamos, a seguir, exemplos dessa proposta, partindo de ofertas do mesmo valor -US\$ 1.000- e de uma margem de preferência local de 15%.

- a) Margem de preferência aplicada a uma empresa local.

$$P = (1 - 0,15) P_L = \text{US\$ } 850.-$$

- b) Casos de consórcios:

- b.1) Consórcio latino-americano:

Participação local: 40% - Participação latino-americana: 60%.

$$P = \{[(1 - 0,15) \times 0,4] + 0,6\} \times 1.000 = \text{US\$ } 940.-$$

- b.2) Consórcio integrado por empresas locais e outras:

Participação local: 40% - Outras: 60%.

$$P = \{[(1 - 0,10) \times 0,4] + 0,6\} \times 1.000 = \text{US\$ } 960.-$$

- b.3) Consórcio misto:

Participação local: 20%. Latino-americana: 20%. Outra: 60%.

$$P = \{[(1 - 0,1) \times 0,2] + [(1 - 0,05) \times 0,2] + 0,6\} \times 1.000 = \text{US\$ } 970.-$$

- b.4) Não há preferência para os consórcios formados por latino-americanas e outras.

Se se utiliza o critério variante de beneficiar, nos casos de consórcios, o preço local com dez por cento (10%) e o latino-americano com cinco por cento (5%), em ambos os casos em função de seus respectivos graus de participação, somente se obteria diferente resultado na hipótese de consórcio latino-americano, embora se mantenha as posições relativas dentro do conjunto.

//

//

Nos casos previstos nas letras b) e c) precedentes e no parágrafo anterior, as empresas locais em conjunto deverão ter uma participação não inferior a ... por cento (...%). (3)

(3) No Capítulo IV, referente a "Bases para os Acordos" foram incluídos alguns critérios que podem servir de base para um tratamento diferencial em função dos diferentes graus de desenvolvimento econômico dos países, medidos partindo das relações entre os PBI.

Deste ponto de vista, no Acordo poderia adotar-se -como alternativa- uma fórmula que dê como resultado margens de preferência que levem em conta as diferentes situações fixadas (empresas locais e consórcios) e os diferentes graus de desenvolvimento dos países.

$$MP_{md} = 15\% \left[1 + \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right) \right]$$

Onde:

MP_{md} = margem de preferência dos países de menor desenvolvimento relativo.

15% = margem de preferência das empresas locais nos países de maior desenvolvimento relativo.

$$1 - \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}}$$

Relação do desenvolvimento relativo de cada país, com referência à totalidade dos países da Região, considerando uma série de 10 anos de PBI, a fim de atenuar o comportamento cíclico dos indicadores.

$$1 + \left[1 - \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right]$$

Fator de ponderação do desenvolvimento relativo de cada país, em função da relação da série do PBI dos últimos 10 anos, com referência ao total da Região.

Também se deveria pensar em um modelo que permita obter margens diferenciais para as empresas que provenham de países de diferente desenvolvimento relativo.

$$MP_{X_2} = X_1 \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right)$$

sp

//

//

Artigo 16. - O país "B" adotará as seguintes margens de tratamento preferencial:

a) ... por cento (...%) em favor de suas empresas locais. (4).

(3) (Cont.)

Onde:

MP_{X_2} = Margem de preferência em favor da empresa latino-americana.

X_1 = Margem de preferência da empresa nacional do país comitente.

$$\left(1 - \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right) =$$

Coefficiente de ponderação do desenvolvimento relativo de cada país, com referência à totalidade da região que permite outorgar maior margem de preferências aos de menor desenvolvimento relativo.

Sempre a margem de preferência das empresas latino-americanas (independentemente do nível de desenvolvimento relativo de seus países de origem) será menor que a margem da empresa local.

No caso de consórcios "mistos", as margens de preferência são aplicadas em função do grau de participação e o preço de comparação pode ser determinado do seguinte modo:

$$P = \left\{ 1 - \left[p_1 X_1 + p_2 X_1 \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^{10} PBI_i}{\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^{10} PBI_{ij}} \right) + p_3 \right] \right\} P_o$$

Onde:

P = Preço de comparação.

P_o = Preço cotizado pelo consórcio.

(4) Supõe-se que o país "B", devido sua situação de menor desenvolvimento relativo, deve proteger suas empresas locais com maior margem que o país "A".

//

//

- b) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e latino-americanas ("consórcios latino-americanos") a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%), incrementando-se essa margem em ... (...) pontos percentuais.
- c) nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais, latino-americanas e outras ("consórcios mistos"), a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação da ou das empresas locais por ... por cento (...%) mais uma alíquota de ... (...) pontos percentuais adicionais em proporção à participação das empresas latino-americanas na parte não nacional do consórcio.

Nos casos das letras b) e c) precedentes a percentagem mínima conjunta de participação das empresas construtoras locais e latino-americanas será de ... por cento (...%). Por outro lado, nos casos de consórcios integrados por empresas construtoras locais e outras, a margem de tratamento preferencial será o produto da percentagem de participação das empresas locais por ... por cento (...%).

Nos casos previstos nas letras b) e c) precedentes e no parágrafo anterior, as empresas locais em conjunto deverão ter uma participação não inferior a ... por cento (...%). (5).

Artigo 17.- As ofertas provenientes de empresas construtoras latino-americanas que se apresentem à concorrência latino-americana sem associar-se com empresas nacionais do país do comitente não serão beneficiadas com o tratamento preferencial previsto nos artigos 14, 15 e 16.

Artigo 18.- As empresas construtoras nacionais e os consórcios latino-americanos e mistos, para beneficiar-se do tratamento preferencial estabelecido, assumirão em suas ofertas e nos contratos que celebrem, o compromisso de não subcontratar as obras ou trabalhos com empresas não nacionais ou latino-americanas.

CAPÍTULO V

Concorrência latino-americana

Artigo 19.- Cada país signatário assegurará uma pronta e eficaz difusão das concorrências latino-americanas e os comitentes enviarão, pelo meio mais rápido possível, uma cópia dos avisos a cada uma das câmaras ou associações empresariais da construção dos países signatários, a fim de que essas entidades empresariais lhe dêem adequada difusão entre suas empresas associadas.

Artigo 20.- Os avisos de concorrência conterão informação suficiente sobre as características da convocação e do objetivo da contratação.

Outrossim, serão previstos os prazos razoáveis antes da abertura das ofertas, que permitam a formação de consórcios latino-americanos e a preparação e apresentação de ofertas por esses consórcios.

(5) Ver nota (3).

//

Artigo 21. - Os países signatários adotarão medidas adequadas para simplificar às empresas latino-americanas os trâmites de inscrição, a associação com as empresas locais, a constituição de garantias, a apresentação de documentação e, em geral, o cumprimento dos requisitos para participar das concorrências latino-americanas. Procurarão também seguir critérios básicos comuns para a qualificação e capacitação das empresas construtoras.

CAPÍTULO VI

Políticas nacionais

Artigo 22. - Os países signatários tenderão, em matéria de indústria da construção, a adoção de políticas de manutenção e expansão da demanda do setor público e de promoção das empresas construtoras mediante estímulos fiscais e impositivos e medidas de apoio financeiro.

CAPÍTULO VII

Legislações nacionais

Artigo 23. - Os países signatários aplicarão as leis, regulamentos e políticas que regulem o investimento e a atuação das empresas estrangeiras no país, os regimes de "compre" ou "contrate nacional" e, em geral, as disposições ou práticas aplicáveis à indústria da construção, de modo a assegurar o cumprimento dos objetivos e previsões do presente Acordo.

CAPÍTULO VIII

Vinculação com o "Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos"

Artigo 24. - Para facilitar o cumprimento do presente Acordo, os países signatários tratarão de recorrer às linhas de crédito entre seus bancos centrais e ao mecanismo de compensação multilateral e créditos recíprocos em moedas convertíveis, de conformidade com o regime do "Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos entre os Bancos Centrais dos países da ALALC", ou o que o substitua.

CAPÍTULO IX

Políticas de desagregação

Artigo 25. - Os países signatários procurarão, em relação com a demanda do setor público, matéria das concorrências a que se refere o artigo 13, seguir as seguintes políticas.

a) desagregar o financiamento e execução da obra, recorrendo à contratação conjunta em supostos excepcionais, com a devida justificação.

//

mas

//

- b) fracionar, na medida do possível, os projetos e escolher as alternativas técnicas que permitam a maior participação em sua execução das empresas construtoras nacionais e latino-americanas.

CAPÍTULO X

Gestões perante organismos financeiros internacionais

Artigo 26.- Os países signatários, de comum acordo, comprometem-se a realizar gestões perante os organismos financeiros e bancos internacionais com a finalidade de que essas entidades aceitem a aplicação do sistema de tratamento preferencial estabelecido no presente Acordo, caso financiem contratos de obras compreendidos em seus termos.

CAPÍTULO XI

Administração do Acordo

Artigo 27.- A administração do presente Acordo ficará a cargo de uma Comissão Mista integrada pelo mesmo número de Representantes de cada um dos países signatários, que se constituirá dentro de noventa dias de subscrito, e estabelecerá seu regime de funcionamento.

Artigo 28.- A Comissão Mista Administradora a que se refere o artigo anterior se reunirá a pedido de qualquer um dos países signatários e terá, entre outras, as seguintes atribuições:

- a) velar pelo cumprimento das disposições do presente Acordo.
- b) recomendar aos Governos dos países signatários modificações ao presente Acordo.
- c) procurar a solução dos conflitos ou diferenças que se suscitem entre os países signatários, com referência à interpretação e aplicação do presente Acordo, realizando os procedimentos de negociação, mediação e conciliação necessários quando se apresentem tais discrepâncias.
- d) avaliar anualmente o andamento do Acordo.
- e) propor aos Governos dos países signatários normas para harmonizar suas políticas nacionais e tornar efetivas as previsões dos artigos 19, 20, 21, 22, 23 e 35 do presente Acordo.
- f) promover a constituição de empresas binacionais ou multinacionais de interesse comum.
- g) estimular a celebração de convênios privados de cooperação e complementação industrial entre empresas dos países signatários e aprovar seu funcionamento no âmbito do presente Acordo.
- h) ditar seu próprio Regulamento.

mas

//

CAPÍTULO XIIAdesão

Artigo 29.- O presente Acordo está aberto à adesão dos demais países-membros da Associação.

A adesão será formalizada uma vez negociados seus termos entre os países signatários e o país aderente, mediante a subscrição de um Protocolo Adicional que entrará em vigor trinta dias depois de seu depósito na Secretaria da Associação.

CAPÍTULO XIIIConvergência

Artigo 30.- Por ocasião das Conferências de Avaliação e Convergência a que se refere o artigo 33, letra a), do Tratado de Montevideu 1980, os países signatários iniciarão negociações com os demais países-membros da Associação com a finalidade de examinar a possibilidade de proceder à multilateralização progressiva dos benefícios derivados do presente Acordo.

CAPÍTULO XIVDisposições finais

Artigo 31.- O presente Acordo terá uma duração de cinco (5) anos, prorrogável automaticamente por períodos de três (3) anos.

Artigo 32.- O país signatário que desejar desligar-se do presente Acordo de verá comunicar sua decisão aos demais países signatários com noventa (90) dias de antecipação ao depósito do respectivo instrumento de denúncia no Comitê.

Formulada a denúncia, cessarão automaticamente para o Governo denunciante os direitos adquiridos e as obrigações contraídas em virtude do presente Acordo, salvo no que diz respeito às concorrências e contratos em execução, que continuarão com o mesmo até sua total extinção.

Artigo 33.- Os países signatários informarão anualmente ao Comitê de Representantes os progressos realizados de acordo com os compromissos assumidos no presente Acordo, bem como as dificuldades e demais circunstâncias de interesse, referentes a seu cumprimento.

Artigo 34.- Cada país signatário informará aos demais o quanto antes qualquer mudança havida na legislação ou nas políticas referentes à contratação de obras do setor público. As comunicações serão dirigidas aos organismos que cada país designar no Anexo do presente Acordo.

//

//

Artigo 35.- Os países signatários adotarão as medidas que estimarem conveniente em materia aduaneira, impositiva e migratória, para facilitar o traslado das pessoas e equipamentos das empresas construtoras que resultarem adjudicatárias das concorrências internacionais a que se refere o artigo 13 do presente Acordo, destinados à realização das respectivas obras.

mas

