



CANALIZAÇÃO REGIONAL DA DEMANDA
IMPORTADA PELO SETOR PÚBLICO

ALADI/SEC/Estudo 29
6 de agosto de 1985

CONTEÚDO

	<u>Página</u>
INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO I - COMÉRCIO EXTERIOR E COMPRAS ESTATAIS	6
1. Estrutura básica do comércio exterior	6
2. Compras estatais e integração	10
3. Integração econômica e comércio administrado	12
4. Algumas experiências regionais	15
5. Necessidade de uma avaliação	18
CAPÍTULO II - ÂMBITO POLÍTICO-INSTITUCIONAL	24
1. O contexto internacional	24
1.1 Acordo sobre compras do setor público	24
1.2 Algumas normas norte-americanas	26
2. Os acordos regionais	27
CAPÍTULO III - BASES E DELINEAMENTOS DE AÇÃO	30
1. Critérios básicos	30
2. Características de um âmbito normativo	31
3. Elementos de um âmbito normativo	33
4. Alguns requerimentos fundamentais	38

//

NOTA

O presente Estudo foi elaborado pelo consultor Senhor Augusto Bermúdez, no âmbito de um projeto de cooperação PNUD/CEPAL/ALADI. As recomendações do Estudo foram levadas em consideração pela Secretaria-Geral para a elaboração de propostas que serão apresentadas ao Comitê, no âmbito das atividades preparatórias da rodada regional de negociações.

//

INTRODUÇÃO

Estudar e propor alternativas sobre modalidades operacionais para canalizar o poder de compra dos Estados, no âmbito da ALADI, não é tarefa isenta de dificuldades. O tema, nos últimos anos, foi motivo de numerosas reflexões em nível de diversas instâncias institucionais e políticas. Entretanto, até o momento, pouco ou nada foi obtido em termos práticos. Existem três propostas concretas a consideração dos Governos referentes a produtos siderúrgicos, contratação de serviços e indústria da construção que, apesar do tempo transcorrido, não puderam concretizar-se.

O relato de experiências não exitosas no Mercado Comum Centro-Americano, na ALALC, no Grupo Andino e no SELA, permite elaborar um amplo cadastro de opções que, na prática, foram sistematicamente deixadas de lado e, nos casos aprovados, embora seja parcialmente, não foram aplicadas.

Adicionalmente, o tratamento do tema por sua própria natureza exige analisar outros mecanismos que proximamente serão considerados na ALADI. Existe evidente inter-relação com certos bens como os hidrocarbonetos, alimentícios e outros produtos básicos. Instrumentos como o programa de eliminação das restrições não-tarifárias, ou como aqueles que podem surgir da aplicação das modalidades de intercâmbio compensado, se inter-relacionam com a demanda importada realizada pelos setores públicos. O tema adquire maior complexidade porquanto escapa dos moldes tradicionais da integração econômica, o que, ao mesmo tempo, exige pegar nos caminhos que não são fáceis de esboçar.

Limitações como as assinaladas constituem a tela de fundo na qual se enquadra o presente relatório. Foi esboçado e elaborado com a clara intenção de possibilitar o início de um processo gradual de concretização seletiva, em função de um grupo reduzido de produtos e de empresas. Na medida em que se forem acumulando experiências positivas, será factível ampliar sua cobertura e adotar um conjunto de medidas de equilíbrio, que possibilitem um tratamento justo e o estabelecimento de uma adequada relação custo-benefício para todos os países.

Com este enfoque central, o relatório organizou-se em três capítulos. O primeiro, referente ao comércio exterior e às compras estatais; no segundo, sintetiza-se o âmbito político-institucional prevalecente, que define o sentido de qualquer opção que for selecionada. Finalmente, no terceiro capítulo apresentam-se as bases e os delineamentos de ação que, -estima-se- poderiam dar origem a progressos graduais na canalização da demanda importada pelo setor público para fornecedores regionais.

No Capítulo I inclui-se, em primeiro lugar, uma breve análise conceitual sobre algumas características relevantes do comércio exterior na região, com a finalidade de salientar o alcance de um esforço orientado a modificar parte significativa da estrutura e tendência do comércio latino-americano. Diversas estimativas indicam que as compras estatais representam perto de 40 por cento das importações totais realizadas pelos países da ALADI. Este esforço demanda um tipo de decisão política concordante com a magnitude do trabalho que os países se propuseram. Isso implica um compromisso de fundo no mais alto nível governamental, bem como dos setores operacionais, públicos ou privados.

gml

//

//

Em segundo lugar -neste mesmo capítulo- é analisado o tema das compras estatais e da integração econômica, para concluir na necessidade de estabelecer um vasto programa de informação que permita dispor de antecedentes atualizados e, portanto, de bases sólidas sobre o campo real que estas ações deverão enfrentar nos curto e médio prazos. Apresenta-se como tese central que atuar em relação com a reorientação das importações do setor público requer observar as possibilidades de atingir uma coordenação mínima no poder de compra da região e, simultaneamente, analisar o que está acontecendo nas exportações para poder desenvolver um enfoque compreensivo do comércio exterior propriamente dito e ampliar o campo de concretização entre os países.

Um enfoque relativamente similar se formula em relação ao tema do comércio administrado e da integração econômica. A meta apresentada de iniciar um processo de reorientação das compras estatais implica entrar em fórmulas multilaterais para administrar o comércio a fim de obter o máximo aproveitamento das capacidades próprias da região. Este caminho constitui uma evidente e importante inovação em termos dos mecanismos clássicos da integração econômica. Para que seja efetivo, requer da reestruturação de um amplo esquema de acordo entre os Governos, das principais empresas estatais (1) e das do setor privado diretamente envolvidas no processo. Estes três níveis devem atuar de forma unida, não somente no plano do comércio intrazonal, mas também no que se efetua com terceiros países e isto tanto no que se refere às exportações quanto às importações. Procura-se evidenciar que medidas fragmentárias somente darão resultados parciais e que, para reverter uma tendência histórica, requer-se da mobilização da totalidade das variáveis que incidem na origem e destino do comércio exterior, bem como na magnitude de seus fluxos principais. No fundo trata-se de maximizar as posições "para fora", a partir de um intenso processo de cooperação regional que outorgue credibilidade internacional à capacidade de negociação e de ação latino-americana.

Por último, inclui-se um resumo de algumas experiências acumuladas na região. Analisa-se sinteticamente o caso da cooperação entre organismos estatais de comercialização agrícola e -com menos detalhe- alguns elementos relevantes que surgem do acontecido na gestão de algumas empresas multinacionais que se caracterizam por ter participação majoritária de entidades estatais de países latino-americanos.

O Capítulo II se refere ao âmbito político-institucional imperante. A idéia central foi, por um lado, apresentar algumas evidências significativas que sobre o tema surgem do plano internacional, somente com a idéia de extrair elementos úteis para serem levados em conta no contexto regional. Por outro, ensaia-se uma sistematização dos diferentes acordos políticos que, nos últimos tempos, foram adotados em nível regional. Eles definem as características básicas de qualquer ação neste campo.

Finalmente, o Capítulo III se refere às bases e delineamentos de ação. Propõe-se que os esforços dos países-membros da ALADI para reorientar a demanda importada pelo setor público poderiam concretizar-se mediante a aprovação e colocação em andamento de um programa de ação especial para estes fins. Seu objetivo central seria constituir um foro de acordos e negociação que permitisse a adoção de diferentes medidas concretas, que impliquem progressos graduais no tratamento desta ampla temática.

(1) No presente relatório é utilizado indiferentemente o conceito de empresas, entidades e organismos. Sempre deve entender-se que eles envolvem todos os agentes estatais, de conformidade com a definição apresentada na página 18.

//

//

Embora o objetivo final consista em desviar correntes comerciais, estima-se -como condição fundamental- que para alcançar esta meta é necessário inseri-la em um amplo processo de cooperação regional, fundamentado em interesses aglutinantes que podem detectar-se entre determinadas empresas e que possibilite definir interlocutores ou contrapartes adequadas.

O programa compreenderia um âmbito normativo ou base mínima que, paulatina mente, deveria ir evoluindo até transformar-se em um "compre latino-americano". Estaria integrado por diversos elementos operacionais que também iriam aperfeiçoando-se e aprofundando-se no tempo. Neste sentido cabe assinalar que se optou pela tese de criar, no início do processo, somente um foro com os elementos indispensáveis. Na medida em que se acumule experiência, será viável evoluir para formas mais complexas que permitam um tratamento profundo do problema.

Por último, como modalidade que signifique obter uma participação ativa dos agentes operacionais, no próprio esboço do programa, considera-se conveniente convocar, no prazo mais breve possível, um primeiro encontro de representantes de empresas estatais selecionadas. Os objetivos essenciais deste evento seriam aperfeiçoar determinado projeto de programa e analisar as modalidades operacionais para sua colocação em andamento.

As bases e os delineamentos de ação se sustentam no âmbito político prevalente na Associação: nas diversas experiências acumuladas sobre a matéria e na plena consciência de que se estaria iniciando um processo que pode chegar a gerar importantes modificações na estrutura do comércio exterior latino-americano. Por estas considerações, optou-se por um enfoque altamente pragmático, que permita o esboço de um esquema de acordo e sua colocação em andamento. Trata-se de possibilitar que, posteriormente, o processo autonomamente se fortaleça e retroalimente, até atingir as dimensões e profundidade que os próprios países desejem imprimir-lhe.

//

CAPÍTULO ICOMÉRCIO EXTERIOR E COMPRAS ESTATAIS

O objetivo central do presente capítulo é apresentar uma síntese da situação atual do comércio exterior dos países-membros da ALADI, do ponto de vista de sua direção e estrutura fundamental.

Como é amplamente conhecido, verifica-se uma espécie de "preferência prática" em favor da oferta e demanda de terceiros países. Prefere-se o abastecimento proveniente das principais nações industrializadas e também se estima mais confiável exportar para esses países em lugar de fazê-lo ao mercado regional. Existe um conjunto de causas que contribuem a explicar esta situação, que é imprescindível levar em consideração quando se apresenta como objetivo canalizar a demanda importada do Estado para os fornecedores regionais.

Atuar neste segmento do comércio exterior latino-americano significa um progresso de importância e implica dar passos transcendentais orientados para a futura criação de um ordenamento regional do comércio exterior ou para o estabelecimento de um sistema regional de intercâmbio. É necessário também considerar que metas como as assinaladas não são atingíveis no curto prazo. Requerem de uma vontade política firme, aplicada de forma sistemática, que atue diretamente sobre os agentes operacionais e contribua a fechar a tradicional brecha existente entre a declaração política e os acontecimentos reais.

Para atender a complexa problemática do setor externo e, em particular a reorientação das compras estatais, torna-se indispensável impulsar um programa regional sustentado em uma adequada interpretação do conceito de benefício mútuo entre os países. Este deve superar os estreitos limites de simples considerações sobre os preços e centralizar-se nos efeitos que podem gerar-se nos processos de industrialização em nível de cada país e da região como conjunto, o que levaria à necessária criação de laços firmes, duradouros e solidários de interdependência entre os países latino-americanos.

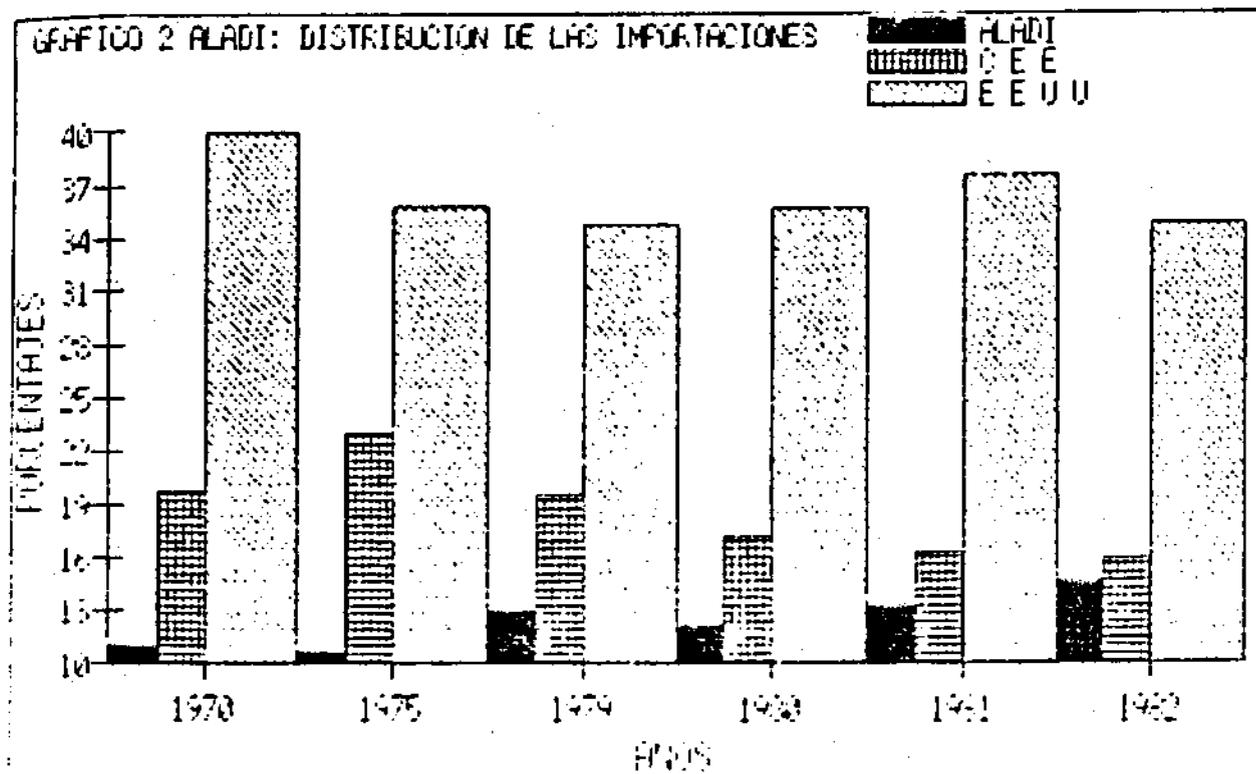
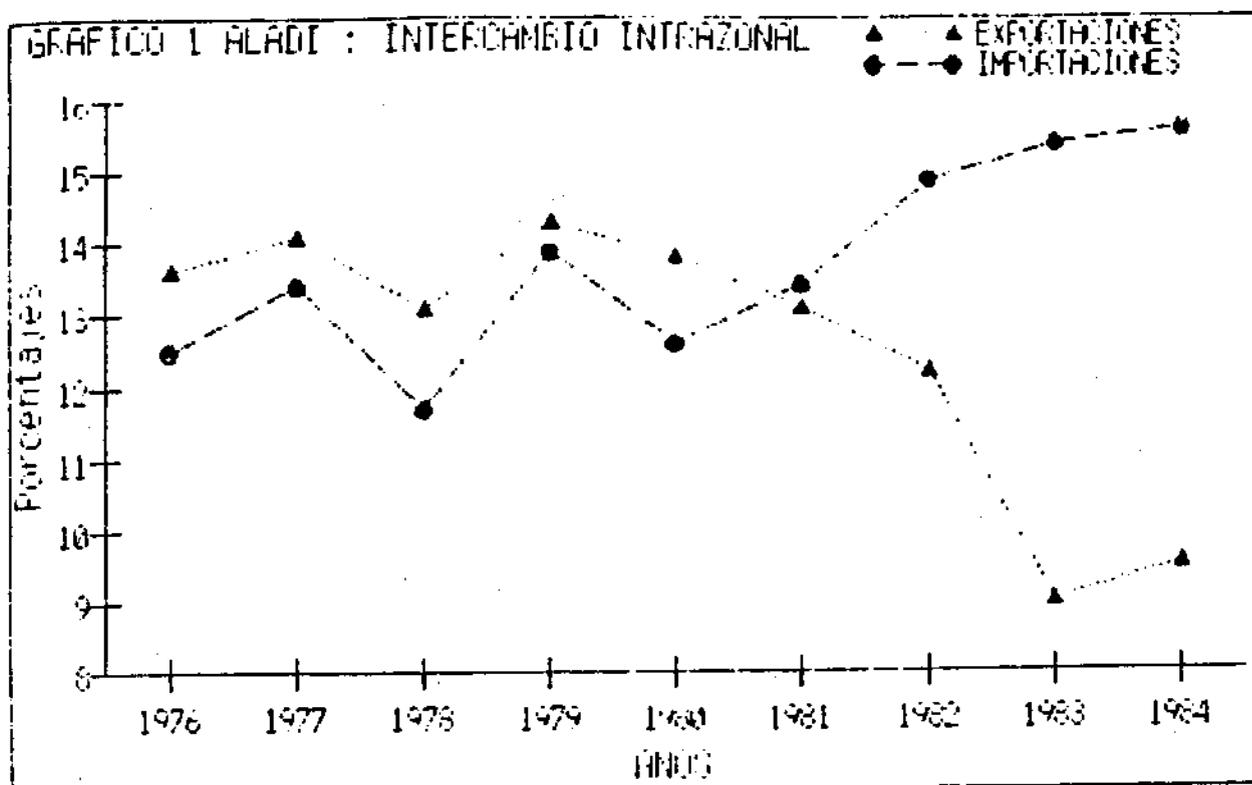
Finalmente, não está demais esclarecer que neste capítulo não se tenta apresentar um diagnóstico propriamente dito, nem muito menos um enfoque teórico sobre o tema. Pelo contrário, somente se pretende formular um sinóptico relato de certas evidências empíricas relevantes, que possam ser utilizadas mais adiante como base de sustentação para propor cursos de ação alternativos com relação ao objetivo central do presente relatório.

1. Estrutura básica do comércio exterior

A análise do comportamento do comércio exterior dos países-membros demonstra que, historicamente, sua orientação e vertebração substantiva se realiza com as nações industrializadas. As relações centro-periferia transformaram-se em um fator determinante do comportamento econômico dos países latino-americanos. Na realidade, isto se expressa em uma baixa incidência do comércio intraregional com relação ao total, tanto no referente às exportações quanto às importações. Além disso, existe clara tendência a se abastecer dos países centrais e a colocar os produtos de exportação nesses mercados, tal como se aparece nas gráficas 1 e 2 (2)

(2) As fontes dessas gráficas são o quadro no. 1 e CEPAL: Direção e estrutura do comércio exterior latino-americano.

As principais tendências do comércio exterior revelam, até final da década de setenta, paulatino incremento da importância relativa do comércio regional. A partir de 1981 acentua-se a evolução positiva da incidência das importações zonais em relação com o total das compras do conjunto de países da ALADI, o que significa que a forte contração nas importações afetou em menor grau o abastecimento zonal. Em outros termos, os Governos limitaram mais severamente as compras de terceiros países, o que marca importante precedente de política comercial.



//

Pelo contrário, no lado das exportações verifica-se uma significativa queda das vendas zonais, medidas em relação ao total das exportações das onze nações signatárias do Tratado de Montevidéu. Isto revela que os países preferiram colocar mais produtos nos mercados de terceiros países que na área latino-americana, o que debilita os laços de interdependência regional (ver gráfica 1).

QUADRO 1

ALADI: COMÉRCIO EXTERIOR INTRAZONAL E GLOBAL

(Cifras em milhões de dólares correntes)

ANOS	EXPORTAÇÕES (FOB)			IMPORTAÇÕES (CIF)		
	ALADI	RESTO MUNDO	TOTAL	ALADI	RESTO MUNDO	TOTAL
1976	4.689	29.677	34.366	4.641	32.553	37.194
1977	5.745	35.050	40.795	5.793	37.329	43.092
1978	5.908	39.087	44.995	5.772	43.635	49.407
1979	8.733	52.180	60.913	8.451	55.143	63.594
1980	10.854	67.603	78.457	10.536	73.363	83.899
1981	11.186	74.460	85.646	12.296	79.794	92.090
1982	9.947	71.552	81.499	10.678	61.074	71.752
1983	7.302	73.517	80.819	7.761	42.619	50.380
1984(*)	8.345	79.317	87.662	8.356	44.070	52.426

Fonte: Secretaria-Geral da ALADI. ALADI/SEC/dt 152 (8 de maio de 1985).

(*) Dados estimados.

A aguda situação econômica imperante, a recessão internacional e a asfixia financeira, produto dos incontornáveis níveis de serviço da dívida externa, reverteram as tendências expansivas do intercâmbio intrazonal, marcando uma deterioração de proporções em sua evolução.

A experiência registrada no Grupo Andino é provavelmente a mais demonstrativa de uma situação que, em maior ou menor grau, afetou todos os países. "Enquanto em 1983 as exportações da sub-região para o mundo reduziram-se em 4.6 por cento com relação ao ano anterior, as exportações do Grupo Andino para a sub-região reduziram-se em 46 por cento, ou seja, 10 vezes mais ... O que essa evolução demonstra é que as políticas de ajuste e contração de importações aplicadas pelos países da sub-região representam um custo considerável em termos de diminuição das exportações dos países do Grupo Andino para a sub-região, que se traduz em uma deterioração dos intercâmbios comerciais in

//

//

tra-sub-regionais, fator chave da deterioração atual em que se encontra o processo de integração andina" (3).

Independentemente de sucessivas modificações que, obviamente vão se apresentando no tempo, a verdade é que a região mostra uma articulação vulnerável e dependente com relação às nações industrializadas. Esta inserção se traduz em que os preços dos principais produtos de exportação ficam determinados -majoritariamente- por condições exógenas aos interesses da região.

Isto se expressa em contínuas deteriorações nos termos de intercâmbio que, juntamente com a aplicação de importante arsenal de medidas protecionistas, complicam de forma crescente o acesso aos mercados. Adicionalmente, verifica-se influente participação das empresas transnacionais na comercialização, nos transportes, seguros e serviços em geral, o que limita mais ainda a capacidade de autonomia e manobra do comércio exterior latino-americano.

A gravidade desta situação se aprecia com maior clareza quando devem ser enfrentados processos recessivos agudos e prolongados como os que prevaleceram e determinaram a conduta econômica nos últimos quatro anos. Estes exacerbaram as condições adversas dentro das quais a região deve desenvolver-se. Seria longo e sem sentido -por ser amplamente conhecido- enumerar estas condições negativas. É suficiente recordar que perante este quadro, os países, em três diversas medidas, efetuaram violentas contrações nos níveis das importações e transferiram recursos líquidos ao exterior. "Essa transferência, além de quantiosa, adquire características perniciosas por realizar-se em um período em que a relação de preços do intercâmbio reduziu-se a níveis muito baixos" (4).

Paralelamente os países fizeram uma intensa campanha diplomática em todos os foros internacionais, com competência nestas matérias, para procurar reverter uma inserção reconhecida como claramente inequitativa e desigual.

Quando se propõe como objetivo orientar as compras do Estado para a oferta regional, está sendo proposto diretamente priorizar as capacidades e potencialidades latino-americanas. Procura-se também reverter uma tendência entronizada nas atividades econômicas e comerciais da região, pelo que deve ter-se plena consciência de que se trata de um processo gradual, provavelmente mais lento que o desejável e com um desenvolvimento que não estará isento de numerosas dificuldades. É evidente que serão afetados interesses de empresas estrangeiras com enorme capacidade de "persuasão" e hábitos de compras das empresas do Estado que possuam marcada autonomia e poder de decisão, que os Governos centrais não puderam disciplinar nem na ordem interna.

Desta maneira torna-se imprescindível ressaltar a necessidade de que -do início- exista uma muito firme e decidida vontade por parte dos Governos, tanto nos níveis políticos propriamente ditos quanto nos estamentos operacionais.

(3) INTAL. Revista de Integração no. 98.R. Figueredo: O comércio internacional e as políticas para o estabelecimento do mercado sub-regional andino. Página 17 (fevereiro 1985).

(4) CEPAL: Revista no. 25. Enrique Iglesias: A economia latino-americana durante 1984: Um balanço preliminar. Neste artigo se apresenta uma pormenorizada análise sobre as circunstâncias que enfrenta a economia regional.

//

No fundo, isto implica uma dupla condição que se transforma em um elemento de terminante para colocar em andamento um programa que atenda os objetivos básicos antes assinalados.

A meta de alcançar a reorientação gradual das importações do setor público requer o esboço de uma estratégia que contenha claras demandas políticas e esteja baseada nos interesses aglutinantes gerados entre as diferentes atividades que realizam os Estados. Portanto, o esforço deve começar com uma apreciação realista das circunstâncias prevaletentes e fundamentar-se em um processo gradual que possa ir acumulando experiências e paulatinamente permita a incorporação ativa de todos os países a esta importante iniciativa.

2. Compras estatais e integração econômica

Em um contexto teórico de integração, a presença e participação das empresas estatais cria uma situação complexa. Por um lado, estas não se sujeitam, normalmente, às políticas tarifárias de caráter geral aplicadas pelos países e, por conseguinte, são relativamente indiferentes às tarifas e às margens de preferência que regulam os intercâmbios recíprocos dentro da região.

Quando as empresas estatais devem sujeitar-se às normas gerais, sempre existe algum resquício que lhes possibilita uma posição mais favorável e faz com que também, em menor grau, sejam indiferentes aos níveis tarifários. O acesso fluído destas empresas nos sistemas financeiros, de pagamentos ou certas maiores facilidades para superar as restrições não-tarifárias, constituem situações de fato que devem ser levadas permanentemente em consideração.

Estas circunstâncias levaram, em mais de uma oportunidade, a que se discutisse sobre a compatibilidade das empresas estatais com relação à própria integração. Explicam também que, na prática, o poder de compra destas empresas não tenha sido considerado como um elemento transcendente dentro dos programas de integração. Exceto algumas iniciativas vinculadas com as importações de produtos alimentícios -que serão analisadas mais adiante- são escassas e limitadas as experiências em outros âmbitos.

Os processos de integração, embora tenham gerado efeitos positivos, particularmente nas exportações de manufaturas, foram insuficientes para modificar a estrutura dos fluxos mais importantes do comércio exterior dos países. O anterior se deve a que o conceito de produtos negociados, principalmente nos últimos tempos, explicava somente uma reduzida proporção do comércio global (5). Por bem sucedidas que resultem as negociações concretizadas pelos acor-

(5) A esse respeito deve lembrar-se que, de conformidade com a estrutura de concessões vigentes nas listas nacionais para fins de 1980, os produtos negociados, ou seja, aqueles importados através de preferências tarifárias, não representavam mais de 25 por cento do intercâmbio intrazonal. Isto significa que o comércio destes produtos em 1984, cobririam somente perto de 4 por cento do total do comércio dos onze países. O anterior, sob a hipótese que a cobertura, em termos do comércio efetivo, amparado pelas concessões pactuadas nos acordos de alcance parcial e regionais com relação às consignadas nas listas nacionais, é elevada.

//

dos de alcance parcial atualmente em aplicação, o aprofundamento da preferência tarifária regional e a eliminação das restrições não-tarifárias, estes instrumentos, isoladamente, dificilmente incidirão de maneira significativa no poder de compra dos Estados.

O INTAL estimou que, em 1980, "as compras do Estado (incluindo a demanda exercida no mercado local e as importações) somam perto de 132 bilhões de dólares nos onze países que integram a ALADI. O produto interno bruto desses países é em dólares ajustados, igual a perto de 730 bilhões de dólares, como qual as compras do Estado representam 18 por cento daquele. Outro dado que ajuda a dimensionar a importância relativa é o das exportações totais desses mesmos países, que foram em 1980 de 87 bilhões de dólares, ou seja, quase 40 por cento menores que as compras (totais) do setor público" (6). Neste mesmo trabalho estima-se que as importações realizadas pelo setor público do conjunto dos países-membros da ALADI, em 1980, atingiram aproximadamente 40 por cento do total importado, ou seja, seriam situados em uma cifra próxima aos 33 bilhões de dólares.

O estudo em referência representa um adequado progresso para dimensionar a magnitude do problema. O valor das importações do setor público dos países da ALADI constitui o ponto de partida para iniciar ações orientadas a sua canalização para os oferentes regionais. As cifras antes expostas incluem determinada definição do que se interpreta por demanda estatal, isto é, definem todas as entidades que realizam importações, que se incorporariam a este processo. Em outros termos, por compras do setor público entender-se-ão as importações realizadas pela administração central, pelas administrações regionais ou locais (estados, províncias, municípios) e pelas entidades autônomas, tenham ou não a forma de empresas, desde que o Estado tenha uma participação majoritária ou controle direto em sua administração (7).

Independentemente da definição que for acordada, deve levar-se em conta que o tema deve inserir-se em um âmbito mais amplo que é o papel do Estado no estilo de desenvolvimento que, em cada país, seja adotado. As formas de organização econômica e social e a formulação substantiva em relação às principais variáveis de política condicionam o tratamento que será dado ao setor externo. Nem sempre se alcança a elaborar esquemas totalmente apurados que permitam altos níveis de coordenação interna. Isto explica que, em muitos casos, se produzam inconsistências entre os aparatos operacionais e as linhas grossas de política econômica. Portanto, para obter progressos na reorientação das compras do setor público torna-se imprescindível atuar no contexto político propriamente tal e gerar um conjunto de incentivos que "arraste" o acionar dos elementos operacionais.

Por outro lado, torna-se urgente a atualização do montante da demanda estatal de origem importada. Isto devido, entre outras causas, a que nos últimos quatro anos registraram-se importantes modificações nas estruturas econô-

(6) INTAL: G. Ondarts e C. Correa: Compras estatais e integração econômica. Página 29. Nota: O conceito de dólar ajustado tenta neutralizar efeitos cambiais. Nas notas metodológicas do livro em referência explica-se a forma de cálculo.

(7) Uma definição algo mais ampla se encontra na ALADI: Estudo 15: Compras e contratações do setor público.

//

micas dos países que afetaram o campo de ação dos respectivos aparatos estatais. O anterior é particularmente importante para progredir sobre bases sólidas no delineamento de opções orientadas à canalização do poder de compra das empresas estatais dos países-membros da ALADI. Esta atualização é importante, pelo menos, de dois pontos de vista. O primeiro está relacionado com a definição da situação real, em uma data recente, de maneira a precisar as ordens de magnitude que representam essas importações dentro da demanda do setor público, a ordem desse abastecimento e os principais produtos que compreende.

Em segundo lugar, é também útil para poder formular apreciações fundamentadas nas tendências centrais que determinam o comportamento das empresas estatais. Isto é válido nos últimos tempos, onde -como resultado da aguda crise econômica- registraram-se profundas mutações que alteram as dimensões efetivas e as relações entre os setores público e privado. É necessário considerar, também, que o comportamento de muitas empresas públicas está determinado por sua posição exportadora, e que torna aconselhável tratar o poder de compra do Estado juntamente com os potenciais de exportação de cada país. A experiência revela que quando se atua coordenadamente no plano da cooperação regional ou do comércio recíproco e das ações externas, existem maiores possibilidades de aglutinar interesses e, portanto, de criar um espectro mais amplo de acordo entre os países.

Por último, perante uma situação de forte contração na demanda agregada e de mudanças significativas no plano produtivo, torna-se imprescindível detectar com precisão as transformações que vão se efetuando nos aparatos estatais e a incidência que estas têm sobre a demanda e oferta do setor público, para conhecer claramente os cenários reais e esboçar alternativas concretas e viáveis para o futuro.

Independentemente da necessária atualização formulada, resulta claro que as importações do setor público, nos países da ALADI, atingem importantes magnitudes. Postular sua reorientação para a oferta regional no âmbito de um processo de integração deveria gerar impactos significativos sobre os níveis do comércio intra-regional e abrir a possibilidade de adotar posições "para fora", no tocante à coordenação das compras realizadas por determinadas empresas, ao intercâmbio de experiências sobre fornecedores e a um processo de acordo para melhorar o acesso e os níveis de preços dos principais produtos de exportação.

3. Integração econômica e comércio administrado

No âmbito dos esquemas de integração regional sempre prevaleceu, como concepção básica, que a meta mais adequada era o aperfeiçoamento do mercado ampliado. Em um contexto de livre comércio e após a abolição dos gravames tarifários e das restrições não-tarifárias, os mecanismos do mercado fomentariam uma eficiente destinação dos recursos. De certa maneira, tentou-se reproduzir, em escala regional, o que parecia ter sido o eixo central do crescimento econômico e do êxito comercial dos países desenvolvidos. Seus princípios fundamentais descansavam no livre comércio e em uma estrutura institucional que, para esses fins, criou-se após a Segunda Guerra.

O anterior implicou não valorizar adequadamente que o modelo de livre comércio, como foi esboçado, nunca operou realmente. O Estado e as empresas atuaram de forma unida para modificar o que poderia denominar-se natural divisão

//

//

internacional do trabalho. Numerosas evidências empíricas demonstram que, a partir de após guerra, o comércio sempre se administrou ou orientou para imprimir máximo de funcionalidade e atender os interesses de seus atores principais.

Recentemente, quando proliferaram medidas de tipo protecionista para defender a produção interna e foram estabelecidos numerosos controles antes não utilizados, colocou-se especial ênfase no conceito de comércio administrativo. Normalmente este vinculou-se a cenários nos quais prevalece um conjunto de medidas restritivas que, por circunstâncias conhecidas, assumiram um papel de crescente importância na presente evolução do comércio internacional.

Do ponto de vista da América Latina, o comércio administrado possui um alcance muito maior, já que de maneira quase habitual este prevaleceu sobre o livre comércio e, portanto, não necessariamente deve ser vinculado com situações nas quais predominam as tendências protecionistas. É efetivo que -por este motivo- nos últimos tempos se tenha acentuado a utilização de certas práticas e estão sendo aplicadas modalidades de intervenção em forma muito mais intensa. Atualmente o arsenal de medidas que interferem nos fluxos de intercâmbio determina um sistema bastante complexo que, certamente, limita com maior severidade as possibilidades de expandir e diversificar o comércio exterior da região.

A diferença consiste em que atualmente o comércio é administrado de maneira muito mais visível, o que não significa que no passado essa administração não existisse. Pelo contrário, as interferências nos fluxos do comércio, a falta de transparência no mercado, a adoção de políticas de subsídios e outras medidas que alteram a concepção das vantagens comparativas, prevaleceram no decorrer do tempo.

No passado, a administração do comércio centralizava-se, preferentemente, nas empresas transnacionais, correspondendo um papel muito mais passivo ao setor governamental. No presente, ambos os atores orientam seus esforços na mesma direção e com igual intensidade. Os problemas internos das nações industrializadas, particularmente os elevados índices de desemprego, obrigaram a intervir com mais força para defender a produção doméstica.

A UNCTAD considera que, em 1983, "de 30 a 40 por cento do comércio internacional se efetua entre firmas ou empresas relacionadas entre si. Outro 30 por cento consiste provavelmente em transações nas quais pelo menos uma parte é uma empresa propriedade do Estado ou se encontra sob controle deste e não menos de 20 a 25 por cento do comércio internacional se realiza mediante troca ou comércio compensado" (8).

Enquanto as condicionantes do ritmo de expansão econômica se tornam mais adversas, aumentam as políticas de intervenção nos mercados internacionais e

(8) CEPAL: C. Pérez del Castillo e M. Schaper: "Comercio internacional da América Latina. Diagnóstico, perspectivas e políticas". Página 68. Os autores, citando um documento UNCTAD, acrescentam a seguinte nota: Deve considerar-se nestas percentagens que o comércio se realiza às vezes em várias modalidades superpostas como, por exemplo, as transações de Estado podem ser ao mesmo tempo operações de comércio compensado.

//

o comércio administrado se torna cada vez mais visível. A transição de esquemas predominantemente multilaterais para estruturas bilaterais também se torna mais acelerada.

O tema do multilateralismo pode dar origem a numerosas interpretações e a variadas discussões. Não obstante, do ponto de vista da região e da maioria dos países em desenvolvimento, representa uma posição menos incômoda nas relações destes países com os centros. Pelo contrário, o bilateralismo puro determina um cenário mais desfavorável, devido tanto às profundas assimetrias que prevalecem, quanto a relações de poder abertamente desiguais. As influências políticas e econômicas se exercem com maior grau de liberdade neste plano.

As empresas transnacionais possuem a capacidade necessária para pressionar a estruturação de mercados cativos, entre outros objetivos que elas mesmas se formulam a escala universal. No caso dos produtos básicos, o controle exercido por estas empresas continua sendo determinante. A UNCTAD destaca que "de fato, todo comércio internacional dos produtos primários exportados pelos países em desenvolvimento continua dominado pelas empresas transnacionais"(9).

Os dois atores centrais do ordenamento do comércio mundial prevalecente lograram acomodá-lo de maneira tal que seja factível a maximização da taxa de lucros, acentuando-se os tradicionais desequilíbrios com relação aos países em desenvolvimento.

É legítimo reconhecer, em consequência, que o ordenamento do comércio mundial foi afastando-se gradualmente dos princípios teóricos que lhe serviram de base de sustento em seu esboço original. Esta separação provocou um paulatino incremento da cobertura e intensidade do comércio administrado, tanto por parte dos Governos dos países centrais quanto pelas empresas transnacionais. O livre comércio visa reduzir-se, ao igual que seu caráter multilateral e abre passo a um esquema com claro predomínio de relações bilaterais, administradas para a consecução e salvaguarda de objetivos muito precisos.

Este sistema mundial de comércio foi funcional para os interesses de seus principais atores e determinou uma articulação dependente e altamente vulnerável para as nações em desenvolvimento dentro da economia internacional. A recente evolução do comércio mundial obrigou a adotar novas medidas que agravam as dificuldades regionais para lograr ajustes de fundo na estrutura de seu setor externo. As perspectivas de médio e longo prazos vaticinam para a América Latina um quadro cada vez mais complexo, que obriga a ações conjuntas e harmônicas da região, baseadas na plena utilização de seus recursos.

A decisão dos países-membros da ALADI, de adotar medidas para canalizar as compras estatais para a oferta regional, significa administrar o comércio exterior em função das capacidades próprias da área. Embora reconhecendo que o conceito de Estado envolve diferentes interpretações, é claro que no âmbito destes países praticamente todos possuem as capacidades e atribuições para dirigir ou orientar o setor externo para metas como a indicada, sem que isso im

(1) UNCTAD: Dimensões do poder das empresas transnacionais. TD/B/CI/219. Página 55.

//

plique modificações substantivas no esquema com que cada Governo conduz a economia. A aplicação de restrições não-tarifárias, a política tarifária, os controles cambiais e a política financeira e monetária são alguns instrumentos aos quais, com maior ou menor intensidade, todos os países recorrem ou podem recorrer.

Para que a administração do comércio seja efetiva, é necessário esboçar e estruturar -entre todos os países- um amplo esquema de acordo entre os Governos, as principais empresas estatais e as do setor privado diretamente envolvidas no processo.

As prováveis modalidades de acordo que poderiam usar-se são tratadas mais adiante. Por enquanto é necessário ter presente que os três níveis devem atuar em estreita coordenação, não somente no plano do comércio intrazonal, mas também no extra-regional, tanto no referente às exportações quanto às importações. Procura-se colocar em evidência o fato de que as medidas fragmentárias somente darão frutos parciais e que para reverter as tendências históricas requer-se da mobilização da totalidade das variáveis que determinam a origem e destino do comércio exterior e a magnitude de seus principais fluxos.

Na medida em que por esta via se progrida em redimensionar os níveis de comércio e seja iniciada a concretização de ações no plano externo, o processo de integração e os esforços latino-americanos, em geral, adquiriram crescente credibilidade internacional, o que facilitará seu aprofundamento e fortalecerá a coesão regional. Com esta perspectiva, as potencialidades existentes de desviar a demanda importada pelo setor estatal não somente devem medir-se no âmbito do intercâmbio recíproco, no dos efeitos reativadores sobre os aparatos industriais, senão em um contexto valorativo muito mais amplo, que é o fortalecimento geral dos processos de integração e cooperação regionais.

4. Algumas experiências regionais

Como foi assinalado, não existiu um tratamento sistemático, em nível dos organismos de integração, sobre as possibilidades de utilizar o poder de compra estatal e redimensionar assim os níveis do intercâmbio intrazonal. Existem experiências no âmbito da cooperação regional que apontam na direção indicada. Elas se referem aos contatos entre os organismos estatais de cooperação agropecuária realizadas no âmbito da ALALC, primeiro, e depois do SELA, mediante a colocação em andamento dos comitês de ação em relação a estas matérias. Resulta também pertinente fazer breve referência às experiências extraídas do funcionamento de algumas das empresas multinacionais que operam na região, como é o caso da MULTIFERT.

A cooperação entre organismos de comercialização agropecuária na ALALC iniciou-se em 1967 e concluiu em 1978. Posteriormente, esta atividade -em um contexto diferente- foi retomada pelo Comitê de Ação dos Organismos Empresariais de Comércio Exterior, de caráter governamental. As funções deste organismo foram absorvidas pelo Comitê de Ação sobre Segurança Alimentar que, transitóriamente, suspendeu suas atividades em abril de 1985.

Estas experiências mostram variados antecedentes que explicam por que não se cumpriu parte importante de seus objetivos básicos. A assimilação destes elementos negativos permite tomar consciência das dificuldades e tratar de superá-las, dentro dos cursos de ação mais adiante propostos.

gml

//

//

Sem que constitua uma enumeração exaustiva, é necessário assinalar os seguintes elementos que são considerados os mais relevantes para os fins do presente relatório (10):

- a) "A diversidade de formas organizacionais (empresas, institutos, ministérios, juntas, corporações, etc) sob as quais são executadas as funções de comercialização ... tanto no âmbito legal quando em sua configuração comercial ou operacional, no espectro de atividades, etc, são tão grandes que se tornam mais frequentes as diferenças que as semelhanças".
- b) Existem diferenças significativas no tipo de função que se cumpre no âmbito do comércio exterior. Estas se apresentam na cesta familiar de produtos que se manejam, na posição exportadora ou importadora que a respeito deles existe; no caráter monopólico ou grau de competência que deve ser sustentado com o setor privado ou inclusive com outras agências estatais.
- c) "A comunidade de interesses entre os organismos ... não deve apresentar-se como um dado de partida, mas pelo contrário deve ser demonstrada em cada caso mediante análise do perfil ... dos participantes ... Colocado de outra maneira, nem todos os que compram (no exterior) têm interesses semelhantes, nem todos os que vendem (para o exterior) estão interessados em compartilhar livremente suas experiências nem comercializar conjuntamente".
- d) Instabilidade institucional que incide nas capacidades e atribuições dos organismos, bem como em uma alta rotação diretiva.
- e) Os projetos de comercialização conjunta ou multilateral demandam dos organismos "definições em temas que não somente não são de sua competência mas que, além disso, se encontram claramente estabelecidos em outros níveis de Governo ... o que faz com que seus representantes celebrem acordos quase sabendo que não poderão ser cumpridos".
- f) Na medida em que os acordos multilaterais realizem suas atividades na área de competência e interesses dos organismos, as possibilidades de progresso são maiores.

As experiências acumuladas na colocação em andamento e gestão de várias empresas multinacionais latino-americanas revelam também alguns elementos que é necessário levar em conta. O caso mais significativo é da Empresa Multinacional Latino-Americana de Comercialização de Fertilizantes -MULTIFERT S.A.-, que se constituiu em 1980, com a participação de seis empresas estatais da região e que tem sua sede no Panamá.

Embora existam várias diferenças a respeito das experiências antes enumeradas, neste caso é importante salientar, em primeiro lugar, que existia grande homogeneidade tanto no tipo de empresas quanto nas funções habitualmente de

(10) Para maiores detalhes ver ALADI/SEC/Estudo 24: Cooperação entre organismos de comercialização de produtos agropecuários nos países da ALADI: Antecedentes e situação atual. Nota: A rigor, neste estudo apresenta-se um diagnóstico pormenorizado do acontecido. Para os efeitos do presente relatório foram extraídos os elementos centrais. As citações incluídas mais adiante correspondem ao referido estudo.

//

envolvidas em cada país. Além disso, o eixo de cooperação era bastante similar para o objetivo central das atividades de cada empresa em nível nacional.

O anterior ficou claramente demonstrado na origem e esboço da empresa multinacional, bem como nas normas definidas para o desenvolvimento de suas operações. Deve lembrar-se que a entidade multinacional surgiu após um processo de cooperação regional e mediante o estabelecimento de um mecanismo de acordo entre os executivos das empresas estatais dos diversos países. Estes trabalhos se realizaram no âmbito do Comitê de Ação de Fertilizantes que, para estes efeitos, foi criado no SELA, durante 1977.

Vários acontecimentos incidiram negativamente na colocação em andamento da empresa multinacional, apesar de que em sua estrutura básica tinham sido levadas em conta diversas cautelas. O problema essencial, que inclusive a colocou em grave crise, apresentou-se na inconsistência dos acionistas -mormente empresas estatais-, que não canalizaram suas operações através da MULTIFERT nos volumes necessários para que esta superasse o ponto de equilíbrio.

A situação complicou-se mais ainda quando o Governo peruano liberalizou as importações de fertilizantes e a ENCI perdeu parte importante de suas atribuições. Até esse momento, essa empresa constituía o eixo de sustentação da atividade da MULTIFERT. Ou seja, às inconsistências das próprias empresas somou-se uma instabilidade funcional que limitou a decolagem do mecanismo multilateral.

Finalmente, atuar no mercado internacional de fertilizantes canalizando a demanda de seis empresas estatais significou ter uma gravitação que preocupou as empresas transnacionais que controlam este mercado. Estas, manejando os preços e as oportunidades de entrega, complicaram adicionalmente a gestão da entidade multinacional. Interferências deste tipo se apresentaram no caso de outras empresas multinacionais como COMUNBANA e NAMUCAR (11).

Sintetizando, os antecedentes foram negativos quando se tratou de criar um mecanismo de acordo em torno de uma cesta limitada de produtos, como é o caso dos agropecuários, onde também se apresenta uma elevada concentração. As experiências também foram negativas ou tiveram alcance restringido quando visaram canalizar a demanda de poucos produtos sobre a base da existência de uma entidade operacional, propriedade dos próprios interessados, como é a situação de uma empresa como a MULTIFERT.

Este simples relato deve ser levado em conta ao se apresentar como objetivo a canalização do poder de compra dos Estados e deve conduzir à adoção de posições muito realistas no esboço de ações para tratar o tema.

(11) Com referência ao caso desta empresa deve lembrar-se que no âmbito do Acordo de São José, que estabeleceu uma facilidade petroleira por parte do México e da Venezuela em favor dos países centro-americanos, estipulou-se que o cru seria transportado por navios de bandeira nacional ou por NAMUCAR. Durante três anos obtiveram-se sucessivas rebaixas nas tarifas dos fretes, devido a que as transnacionais sempre cotaram a preços inferiores ao pactuado no ano anterior e ao que cotava a entidade multinacional, propriedade de empresas estatais. NAMUCAR, desta maneira, cumpriu importante papel na regulação de tarifas mas não transportou hidrocarbonetos.

//

//

5. Necessidade de uma avaliação

O conceito de Estado (12), para os fins do presente trabalho e das necessidades da Associação, envolve todos os agentes operacionais que recorrem aos mercados internacionais para abastecer-se de determinados bens e serviços e que dependem diretamente do aparato governamental. Isto é, incluem-se todas as repartições do aparato central, as entidades descentralizadas e as empresas em cuja gestão as decisões básicas correspondem ao Executivo. Normalmente estes agentes estão sujeitos a duas condições fundamentais:

Primeiro: suas decisões não são totalmente autônomas, já que requerem autorização prévia de uma determinada agência governamental. Esta autorização pode ser ocasional ou tem sentido permanente, isto é, outorga-se em uma ocasião e tem plena validade no tempo. Este é o caso da maioria das empresas estatais que têm capacidade de ação para importar habitualmente. O caráter ocasional aprecia-se claramente naquelas repartições do setor público que normalmente não recorrem ao abastecimento externo, como pode ser o caso de certos municípios que o fazem somente perante circunstâncias especiais para atender uma necessidade específica.

Segundo: as operações se realizam à margem do regime geral de importações, pelo qual não estão vinculadas à política tarifária aplicada pelos países e, de alguma maneira, têm acesso fluído para superar as barreiras não-tarifárias.

A primeira condicionante tem importância porquanto determina dois cenários diferentes que requerem o esboço de medidas diferentes. Em uma primeira etapa o esforço deve concentrar-se naquelas empresas ou entidades cuja atividade de importação tem caráter permanente, já que sua canalização regional originaria um comércio estável e de longo prazo, sustentado em um adequado sistema de programação empresarial, pelos oferentes. As operações de caráter conjuntural requerem um tratamento diferente, tanto por sua própria natureza quanto pela dificuldade de prever determinadas necessidades.

A concorrência da segunda condicionante confere caráter diferenciado a estas operações e, ao mesmo tempo, determina que o instrumental clássico da integração seja insuficiente para influir na orientação deste importante segmento do comércio latino-americano. A respeito desta condição, corresponde assinalar que em alguns países da ALADI as empresas estatais se sujeitam estritamente às normas do regime geral de importações, salvo exceções referentes a atividades que não podem qualificar-se como empresariais. Nesta e em outras situações que podem ser equivalentes existe pelo menos o que pode ser denominado como "indiferença tarifária", ou seja, que a tomada de decisões sobre a origem das compras se realiza à margem da tarifa, prevalecendo considerações de outra natureza como podem ser hábitos ou ataduras tecnológicas, garantias nos suprimentos que conferem determinados fornecedores, financiamento, etc.

(12) No presente trabalho optou-se por evitar uma discussão doutrinária ou teórica sobre o conceito de Estado. Com sentido pragmático a análise somente se centraliza nas importações realizadas sob as condições estabelecidas neste relatório.

//

//

Cada país possui uma estrutura própria, determinada tanto por requerimentos econômicos, quanto legais e políticos. Esta estrutura do setor estatal das importações teve grande mobilidade, particularmente no decorrer dos últimos anos. As diferentes formas de enfrentar os problemas econômicos em cada nação obrigam a ajustes periódicos que, portanto, excluem ou incluem certas atividades desta estrutura. Não existe uma plataforma permanente em função da qual se já possível esboçar medidas, em um contexto regional, capazes de envolver a totalidade destas operações. Por isso, a atenção deve centralizar-se nas importações das empresas estatais que concorrem habitualmente ao mercado internacional para importar.

A verificação de alta heterogeneidade entre as empresas estatais que efetuam importações, e que estas, ao mesmo tempo, sejam realizadas em um âmbito de elevada instabilidade operacional e legal, obrigam a iniciar um processo de depuração que permita eliminar contingências limitativas das possibilidades de ação para reorientar suas compras para a própria América Latina.

Estas considerações salientam a necessidade de avaliar com o máximo de precisão possível o comportamento e composição das importações que, durante os últimos tempos, realizou o setor público de cada um dos países da ALADI.

Recentemente, em um seminário organizado pelo próprio INTAL (13), apresentaram-se cifras atualizadas e algo mais depuradas para o caso do Grupo Andino e do México. Os últimos dados disponíveis são apresentados a seguir.

A. Grupo Andino

Na média 1982-1984, a participação do setor estatal no total das importações do Grupo Andino é 28 por cento, de conformidade com a distribuição que se apresenta a seguir:

Quadro no. 2

Grupo Andino: Estimativa da participação do setor público no total de importações
(cifras em percentagens)

	1982	1983	1984
Bolívia	45.0	45.0	45.0
Colômbia	30.0	30.6	31.6
Equador	6.2	5.1	5.0
Peru	70.0	72.1	42.1
Venezuela	20.2	20.0	20.0
Grupo Andino	27.9	30.7	25.3

Fonte: JUNAC: Notas sobre as compras estatais de bens e serviços no Grupo Andino e comentários sobre o documento do INTAL (J-PE-D-290.-14.03.1985).

(13) INTAL: Seminário sobre preferência regionais nas aquisições do setor público. Buenos Aires, Março de 1985.

//

Ao analisar as cifras chama a atenção que em 1984 se tenha produzido uma forte contração na participação do setor público dentro das importações totais dos países andinos, o que estaria demonstrando que foi este setor o mais afetado pela queda geral das importações. O caso de maior relevância é do Peru, onde a redução das compras estatais coincide com o processo de liberalização que esteve impulsando nos últimos tempos, com a contração geral da demanda agregada e certas modificações de tipo institucional que afetaram o funcionamento de empresas como ENCI, por exemplo. Em qualquer caso, é necessário examinar apuradamente estes antecedentes, já que a categoria de variação parece demasiado ampla.

Por outro lado, o nível das operações do setor estatal do Equador se aprecia como muito reduzido, levando em conta, entre outras, as circunstâncias, que a percentagem do poder de compra do Estado em relação com o PIB foi, em 1980, da ordem de 16 por cento, o que levaria também a realizar um exame adicional.

Não obstante as dúvidas apresentadas, cabe assinalar que as importações estatais dos países andinos representam, na média dos anos indicados, um nível de especial significação, porquanto superariam os 4.6 bilhões de dólares anuais.

B. México

Este é o único país da ALADI que apresenta suas estatísticas aduaneiras de comércio exterior discriminando entre setor público e privado. Os últimos antecedentes disponíveis apresentam-se no Quadro no. 3.

As importações estatais do México, em 1983, atingiram um nível de 4.2 bilhões de dólares e um processo de contração significativamente menor ao verificado nas importações totais, o que explica o crescimento de sua importância relativa. Ou seja, neste país teria-se registrado um movimento contrário ao observado no caso dos países andinos.

Quadro no. 3

México: Participação das importações efetuadas pelo
setor público no total das importações

(cifras em percentagens)

	<u>%</u>
1981	36,9
1982	37,4
1983	55,0
1984 (*)	48,6

(*) Janeiro-maio.

Fonte: INTAL: G. Ondarts: Integração e compras estatais.
Março 1985.

//

//

Estas tendências díssímeis questionam a asseveração normalmente apresentada no sentido de assinalar que os processos de contração nas importações afetam mais severamente os agentes privados que o setor público. Provavelmente a apresentação mais justa deveria precisar que por enquanto não estão disponíveis os antecedentes necessários para estabelecer uma correlação definitiva nesta matéria. Isto é especialmente válido no caso do México, já que também se registrou uma tendência a reduzir o aparato estatal e torna-se necessário precisar as circunstâncias que acrescentam ou reduzem a demanda estatal para poder definir bases sólidas de ação futura.

O problema é relevante pois é necessário ter claras as circunstâncias que incrementam ou reduzem a demanda estatal para poder definir bases sólidas de ação futura.

C. Outros países-membros da ALADI

No tocante à Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, os dados disponíveis são ainda mais limitados e não permitem uma visão precisa da situação. Os indicadores, em geral, são bastante rudimentares e deixam muito a desejar, devido à sua escassa confiabilidade, pelo que se torna urgente obter informação sobre estes países.

O INTAL estimou que, em 1981, das compras das empresas estatais brasileiras 13 por cento foi de origem importada. Se incluímos o petróleo, a percentagem atinge 34 por cento (14). Adicionalmente, deve levar-se em conta que em 1981 e 1982 as importações de combustíveis (Grupo 3 da CUCI-2) representaram 49.2 por cento e 53.5 por cento (15), respectivamente, do total importado. Em função destes antecedentes, não é aventurado formular que o montante total das aquisições do Estado, no caso do Brasil, colocaria-se em uma percentagem aproximada de 60 por cento do total das importações. Ou seja, representariam um valor que flutuaria entre 13 e 14 bilhões de dólares na média dos dois anos indicados.

No caso do Chile, em 1981 e 1982 as importações de combustíveis representaram 14.6 e 17.6 por cento, respectivamente, do total importado, pelo qual uma estimativa razoável das importações do Estado acima de 20 por cento, ou seja, superariam um bilhão de dólares na média desses anos. Deve levar-se em conta que a demanda de bens de capital, insumos intermédios e sobressalentes das grandes empresas estatais chilenas continua gravitando, de maneira importante, na economia do país.

A situação do Uruguai em matéria de importação de combustíveis revela que estas incidem em 30.5 e 42.8 por cento em 1981 e 1982, o que determina um mínimo razoável de aproximadamente 40 por cento para a média dos anos indicados.

(14) INTAL: op. cit. pág. 46. Quadro no. 9.

(15) CEPAL: Direção e estrutura do comércio exterior latino-americano. LC/G. 139/ Add. 1. Vol. III: países-membros da ALADI. Nota: As percentagens sobre a incidência dos combustíveis indicados mais adiante foram extraídos desta publicação.

//

No tocante à Argentina, embora os dados disponíveis -por enquanto- sejam claramente insuficientes, deve considerar-se que somente as importações de combustíveis representaram, na média de 1981-1982, 10.8 e 12.8 por cento do total das importações, o que significa aquisições mínimas de aproximadamente um bilhão de dólares anuais.

A informação disponível no que se refere à situação do Paraguai não permite formular magnitudes, nem sequer aproximadas.

Como conclusão, pode afirmar-se que as compras estatais são, pelo menos, superiores a 25 bilhões de dólares, o que significa um mínimo de aproximadamente 30 por cento do total das importações dos países da ALADI, dentro de uma tese absolutamente conservadora. Dali que a projeção do INTAL de 40 por cento de incidência, em 1981, pareça uma hipótese consistente.

Em termos algo mais específicos e tomando como ponto de referência o ano de 1982, ter-se-ia uma situação como a demonstrada no Quadro seguinte:

Quadro no. 4

ALADI: Estimativa e estrutura das importações
do setor público - 1982

(cifras em milhões de dólares)

1. Importações totais	71.591
2. Importações do setor público	28.636
2.1 Combustíveis	14.567
2.2 Produtos agropecuários	5.053
2.3 Outros produtos	9.026

Fonte: CEPAL: Direção e estrutura do comércio exterior latino-americano (LC/G/1329).
ALADI/SEC/Estudo 24.

Os dados registrados (16) permitem uma visão aproximada do montante total das compras estatais, diferentes dos combustíveis e dos produtos agrí-

(16) Corresponde assinalar que foi tomado como base o ano de 1982, tanto por disponibilidade estatística quanto devido a que nos anos seguintes produziram-se grandes modificações nas importações em geral e nas de combustíveis em particular. O nível estimado das importações estatais de produtos agrícolas calculou-se levando em consideração os critérios expostos no ALADI/SEC/Estudo 24: "Cooperação entre os organismos de comercialização de produtos agropecuários dos países da ALADI". Neste trabalho se indica que em 1982 as importações estatais no Grupo Andino oscilaram entre 50 e 55 por cento do total das importações agropecuárias que efetuaram estes países (página 27). Para realizar esta estimativa, considerou-se que nos casos do Brasil e do México 80 por cento das importações agropecuárias correspondiam a compras estatais. Nos demais países partiu-se do critério de que todas as importações foram realizadas pelo setor privado.

//

//

colas. Esta primeira estimativa revela que as importações estatais de produtos diferentes dos indicados atingem um nível superior aos 9 bilhões de dólares, cifra apenas inferior ao total das importações intra-regionais que em 1982 representaram 10,566 bilhões de dólares. A importância relativa destas compras é evidente e adquire maior significação se se considera que envolvem numerosos produtos que, ao canalizar sua demanda para a região, provocariam importantes efeitos reativadores nos aparelhos industriais e nos fluxos de comércio.

CAPÍTULO II

MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

No presente capítulo é apresentado um conjunto de elementos que configuram o marco político-institucional que delimita o previsível campo de operações para o desenvolvimento de ações, no âmbito do poder de compra das empresas estatais.

Inclui-se, em primeiro lugar, uma análise do Código que sobre a matéria opera entre os países industrializados, no âmbito do GATT. Isto é feito com a única finalidade de examinar as possibilidades de aplicação de algumas de suas cláusulas em um esquema regional. Não se trata de um enfoque crítico, nem de um detalhe sobre todas suas modalidades operacionais. Por outro lado, em função de uma recopilação efetuada pelo ILAFA sobre as disposições restritivas utilizadas nos Estados Unidos, especialmente no setor siderúrgico, tenta-se salientar o tipo de medidas que também poderiam ser aplicáveis no âmbito da ALADI.

A seguir inclui-se uma análise sobre o contexto político que, nos últimos tempos, definiu os termos dentro dos quais deve enquadrar-se qualquer alternativa que seja esboçada sobre o tema. Depois se apresentam os elementos centrais propostos pela Secretaria-Geral da ALADI para o desenvolvimento das rodadas regionais de negociações e o papel dos diferentes instrumentos nesse contexto.

1. O contexto internacional

1.1 Acordo sobre compras do setor público (17)

O Acordo foi subscrito em 1979, no âmbito das Negociações Comerciais Multilaterais iniciadas no GATT. Insere-se dentro de um dos propósitos da Rodada Tóquio, no sentido de "reduzir ou eliminar seus efeitos de restrição (das medidas não-tarifárias) ou distorsão do comércio e submeter essas medidas a uma disciplina internacional mais eficaz".

Tem por objetivo central "conseguir maior competência internacional no mercado das compras do setor público", obter maior transparência e velar para que não se proteja os produtores nacionais nem se discrimine com os estrangeiros.

Apesar de conter normas especiais para atender a situação dos países em desenvolvimento e a dos menos adiantados, estes majoritariamente não a subscreveram. Entrou em vigor em 10. de janeiro de 1981 e regula as compras, fundamentalmente entre as nações industrializadas. Os Estados Unidos e a Comunidade Econômica Européia realizaram, em 1982, 90.9 por cento dos contratos adjudicados sob a mecânica estabelecida neste instrumento.

(17) Para mais detalhes ver: GATT: Acordo sobre compras do setor público. Genebra, 1979. As citações que mais adiante se apresentam correspondem a esta publicação.

//

A estrutura jurídica do Código consta de nove artigos e quatro anexos. Os artigos tratam as seguintes matérias: alcance, tratamento nacional e não discriminação, tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, especificações técnicas, procedimento nas concorrências, informação e exame, cumprimento das obrigações, exceções às normas e disposições finais. Os anexos se referem a listas de entidades, publicações utilizadas para a divulgação de anúncios de compras projetadas, informação sobre listas permanentes de fornecedores e para a publicação de leis, regulamentos, decisões judiciais e resoluções administrativas de aplicação geral.

Da análise destacam-se as seguintes disposições que podem ser de interesse para levá-las em conta no esboço de um esquema regional sobre a matéria:

- a) O campo de aplicação são todas as leis, regulamentos, procedimentos e práticas relativas às compras de produtos pelas entidades (organismos e instituições). São incluídos os serviços inerentes aos produtos, mas não a contratação de serviços propriamente dita.
- b) Rege para todos os contratos de compra de um valor igual ou superior aos 150 mil DEG (aproximadamente 135 mil dólares).
- c) O conceito "entidades" refere-se àquelas que estiverem sob o controle direto ou substancial dos respectivos Estados e que constem de uma lista especial para estes fins. (Não se indica com clareza a forma ou grau de obrigatoriedade em incluir determinadas empresas).
- d) Implica a concessão, imediata e incondicional, a todos os produtos de um tratamento não menos favorável que o outorgado aos fornecedores nacionais ou provenientes de qualquer outro território. São excluídos os direitos aduaneiros e outros impostos às importações.
- e) São estabelecidas exceções em favor dos países em desenvolvimento. Elas se referem a exclusões "mutuamente aceitáveis" sobre as regras do tratamento nacional e a disposições dos acordos regionais.
- f) Os países em desenvolvimento têm a faculdade de modificar suas listas de entidades ou solicitar a aplicação de exceções para algumas empresas ou produtos.
- g) Existe o compromisso, por parte dos países desenvolvidos, de prestar assistência técnica geral ou perante uma determinada adjudicação. Além disso, seriam estabelecidos Centros de Informação para facilitar a participação das nações em desenvolvimento.
- h) Com relação aos procedimentos das concorrências entende-se que estas são públicas quando todos os fornecedores interessados podem apresentar ofertas. Têm caráter seletivo quando somente podem participar fornecedores convidados. A contratação é direta quando a entidade entra em contato direto com determinados fornecedores. Esta modalidade somente pode aplicar-se em circunstâncias especiais.
- i) Estrutura-se um pormenorizado procedimento para qualificar os fornecedores e para os avisos da compra projetada e o caderno de pedidos. Estes procedimentos se orientam a dar transparência às operações. Interessa salientar que se apresenta um procedimento para aquelas concorrências seletivas que mantenham fornecedores habituais.

//

//

- j) Estabelece, finalmente, um sistema de informação e exame para manter um adequado acompanhamento de seu funcionamento. Para estes e outros fins cria-se, no âmbito do Acordo, um Comitê de Compras do Setor Público.

1.2 Algumas normas norte-americanas

O Instituto Latino-Americano do Ferro e Aço -ILAFA- preparou, a meados de 1984, uma relação das disposições dos diferentes estados norte-americanos, orientadas a materializar o "compre estadunidense". Dentro dessa exaustiva recopilação interessa destacar o seguinte tipo de disposições: (18)

- a) Obrigação de especificar o uso de materiais produzidos nos E.U.A. e o estabelecimento de uma preferência para os produtos produzidos em um determinado Estado ou comprados em seu território. Em muitos casos esta preferência é expressa percentualmente e se limita assinalando que não deve provocar alterações nos preços ou na qualidade.
- b) Todos os produtos de aço (no caso de rodovias) devem ser fabricados, processados, laminados e elaborados nos E.U.A., em seus território ou posses.
- c) Em caso de igualdade nas concorrências, deverá dar-se preferência ao oferente do Estado de que se tratar.
- d) Existe a capacidade de rejeitar contratos de artigos manufaturados fora dos E.U.A.
- e) Acrescenta-se às preferências percentuais antes indicadas a possibilidade de uma ampliação quando o aço nacional (norte-americano) procede de uma área com excesso de mão-de-obra ou se trata de zonas deprimidas.
- f) Para alguns produtos -tintas- estabelece-se que eles e seus componentes devem ser manufaturados nos E.U.A. para sua utilização em rodovias.

Este relatório mostra contradições com os objetivos e alguns princípios do Código sobre compras do setor público. O interessante é destacar que, não obstante um convênio internacional, no mercado norte-americano continua prevalecendo um conjunto amplo de medidas que afetam as colocações de aço fabricado fora dos Estados Unidos. Em termos gerais, demonstram a linha protecionista imperante, o que permite afirmar que, dentro de certos limites razoáveis, não deveriam existir condicionamentos internacionais que impedissem ou restringissem as possibilidades para que os países-membros da Associação adotassem um esquema de compras do setor público, tão profundo e ambicioso como desejam.

- (18) ILAFA: Relatório sobre legislação e políticas estaduais nos Estados Unidos, referentes ao "Buy American". As medidas mais adiante indicadas foram extraídas dos diferentes Estados e, em seu conjunto, não conformam uma política propriamente dita, devido às diferentes legislações que prevalecem no interior dos Estados Unidos.

//

2. Os acordos regionais

O tratamento do tema deve inscrever-se no âmbito político prevaiente na ALADI. Este está determinado fundamentalmente pelo denominado "Encontro de Montevideu", que significou a reativação de uma série de iniciativas consagradas na Conferência Econômica Latino-Americana e que depois foram ratificadas pela Segunda Reunião do Conselho de Ministros da ALADI.

Quanto à Declaração de Quito, corresponde ter presente que nessa oportunidade os Governos expressaram: "Conviemos em promover, através de acordos bilaterais ou multilaterais no âmbito dos esquemas de integração, mecanismos operacionais que permitam aproveitar a capacidade estatal de compra, mediante a orientação para fornecedores regionais de nossas importações. Com essa finalidade, os esquemas de integração deverão concluir, no mais breve prazo possível, as consultas necessárias para levar à prática os mecanismos operacionais mencionados com a participação dos países que não integram nenhum processo de integração".

"Conviemos na necessidade de aplicar, quando a aquisição de bens e serviços se realize através de concorrência pública, uma preferência regional em favor de fornecedores e empresas latino-americanas e do Caribe. Para esses efeitos deverão realizar-se os estudos necessários para pôr em prática essa preferência, na medida em que as legislações nacionais em vigor e os compromissos internacionais de cada país o permitam". (19)

A Segunda Reunião do Conselho de Ministros da ALADI, mediante Resolução 6 (II): "Normas para intercâmbio comercial", em seu artigo segundo, assinala que "Os órgãos da Associação, de acordo com suas respectivas competências e em coordenação com outros organismos regionais latino-americanos e internacionais, realizarão estudos e adotarão as medidas necessárias para promover a celebração de acordos de alcance regional ou parcial que incorporem mecanismos operacionais, a fim de orientar para fornecedores regionais as aquisições que realizem o Estado ou as empresas estatais".

No Encontro de Montevideu, ratificado depois mediante Resolução do Comitê de Representantes, acordou-se: "... conviemos em realizar este ano uma rodada de negociações para promover um maior grau de abastecimento regional procurando atender às demandas nacionais de bens e serviços com quantidades crescentes de produtos próprios de nossos países em condições equitativas de intercâmbio. Sem prejuízo de prosseguir nas negociações comerciais relacionadas com os acordos já implementados na ALADI, serão utilizados, nesta emergência, mecanismos especiais tais como a canalização de compras estatais para bens e serviços da região por intermédio dos acordos bilaterais e multilaterais que se considerem necessários e operações de intercâmbio compensado concebidas tanto a nível setorial como multissetorial".

- (19) A Delegação prossegue assinalando que: "Esses estudos, que serão elaborados pela Secretaria Permanente do SELA com a colaboração dos organismos regionais e internacionais competentes, serão submetidos à decisão do Conselho Latino-Americano do SELA e contemplarão, entre outros, os seguintes critérios: i) Possibilidade de estabelecer nas bases e nos cadernos de concorrências que, em igualdade de condições de ofertas, a entidade compradora aplicará a preferência regional em favor das ofertas das empresas latino-americanas e do Caribe; ii) Possibilidade de estabelecer nas bases e cadernos de concorrências que a entidade compradora mantenha o direito de solicitar à empresa latino-americana cuja oferta tenha ficado em segundo lugar que iguale as condições da primeira; nesse caso lhe será adjudicada a concorrência; e iii) Outras possíveis cláusulas diferenciais em favor das empresas latino-americanas".

gml

//

//

Estas citações demonstram com absoluta clareza a decisão política dos países, em nível latino-americano e especificamente dos integrantes da ALADI, no sentido de abordar o problema da canalização das compras estatais em benefício dos fornecedores regionais.

Neste contexto aprovou-se a realização das denominadas Rodadas Regionais de Negociações e o correspondente cronograma (tentativo) de atividades preparatórias. As Rodadas tratariam de "analisar as possibilidades concretas de negociação que forem oferecidas nesta área (importações do setor público) e as necessidades de estabelecer um âmbito normativo para facilitar a outorga de tratamentos preferenciais adequados às características deste segmento do intercâmbio". (20)

Finalmente, interessa destacar alguns elementos conceituais que constam do Projeto de Acordo de promoção do comércio de produtos siderúrgicos, bem como a posição da Junta do Acordo de Cartagena e da CEPAL. Desta maneira conforma-se o âmbito político geral, institucional e conceitual, que constitui o pano de fundo para o tratamento de tão importante tema.

O Projeto Siderúrgico (21), iniciativa de empresários de quatro países, orientada à subscrição de um acordo de alcance parcial, tem as seguintes características essenciais:

- a) Tem por objetivo promover o intercâmbio "dirigindo a seus respectivos territórios as compras desses produtos que realizem seus organismos e empresas públicas, bem como das empresas que fornecem esses bens ao Estado".
- b) Reconhecem que a primeira prioridade no abastecimento do mercado doméstico corresponde à própria indústria nacional.
- c) Estabelecem para uma lista de produtos o compromisso de comunicar, com 30 dias de antecipação, a abertura de concorrências internacionais, concursos de preços ou compras diretas. No caso de existir impossibilidade local do abastecimento, assume-se o compromisso de que elas sejam efetuadas no âmbito regional.
- d) Nas concorrências internacionais, concursos de preços ou compras diretas estabelece-se uma "faixa de preços", não superior a 15 por cento, que possibilita à empresa regional participante igualar a melhor oferta (de um terceiro país) nas mesmas condições de preço, financiamento e prazos de entrega.

A Junta do Acordo de Cartagena, em um recente Seminário organizado pelo INTAL em relação com este tema, assinalou que "compartilha do critério de que a possibilidade mais viável é a relacionada com a plena aplicação das preferências tarifárias existentes, que se complementaria com a promoção da "mudança de atitude". "Isto pode ser obtido "através de reuniões setoriais ou por conjunto de produtos objeto da demanda estatal importante ... Outrossim, nestes encontros poderia chegar-se a acordos sobre a eliminação ou redução de franquias tarifárias, a consideração dos direitos tarifários nos preços dos produtos objeto das concorrências e qualquer outra norma em benefício da ofer

(20) Ver ALADI/SEC/dt 144 e 120 da Secretaria da ALADI.

(21) ALADI/GT.S/II/di 2 de 2 de setembro de 1983.

//

//

ta regional. Além disso, seriam acordadas as normas técnicas de produções destes bens de maneira que não constituíssem uma restrição para este comércio. Também seria contemplada a possibilidade de estabelecer sistemas de informação sobre as demandas estatais e ofertas regionais por setores específicos". (22)

A Junta não considera viáveis, a curto prazo, medidas como o estabelecimento de percentagens que fixem preferências regionais superiores para as compras estatais do que para o resto do comércio, na eliminação generalizada de tarifas e na extensão total do tratamento nacional ao fornecedor regional.

Por sua vez, a CEPAL, quanto ao tema e ao Seminário organizado pelo INTAL, precisou a significação das ações deste tipo, não somente por sua importância com relação à quantia e composição do comércio intra-regional mas pelo efeito demonstração que teria a atitude do Estado sobre os importadores privados. A continuação e como exemplo, a CEPAL assinala algumas das dificuldades mais importantes que deverão ser enfrentadas. Estas, em resumo, são as seguintes (23):

- a) "Os executivos das empresas do Estado entendem, em geral, que o objetivo de sua gestão é maximizar o benefício da empresa na área própria de sua atividade ... e sua eventual contribuição ao incremento do comércio regional aparece como objetivo secundário, muitas vezes oposto ao propósito central da empresa".
- b) "Tradicionalmente, ... existem laços econômicos e tecnológicos (com os países industrializados) muito difíceis de romper, ao mesmo tempo que sobre a região há grande desconhecimento das características da oferta e da demanda".
- c) "Quase sempre os fornecedores ... oferecem "pacotes" com o respectivo financiamento, assistência técnica, diversos tipos de garantias e seguros, abastecimento futuro de insumos, etc. A isto se acrescenta toda a pressão que exercem os sistemas de promoção de exportações e os Governos dos países do centro. Poucos países latino-americanos estão em condições de superar estes "pacotes" de oferta".

Estas experiências relevantes e as recentes definições políticas, no âmbito regional, configuram o âmbito para o tratamento do tema no seio da ALADI.

(22) JUNAC: Anotações sobre as compras estatais de bens e serviços no Grupo Andino e comentários sobre o documento do INTAL. (J-PE-D-290. 14 de março de 1985).

(23) Para mais informações, ver carta do Secretário Executivo Adjunto da CEPAL ao Diretor do INTAL (9 de janeiro de 1985).

CAPÍTULO IIIBASES E DELINEAMENTOS DE AÇÃO

A convergência de diferentes manifestações políticas, bem como a presença de um cenário econômico com crescentes dificuldades, transformaram-se em incentivos para que os países encontrem e procurem implementar fórmulas adequadas para poder aliviar a situação prevalecente. "Para a ALADI, a rodada de negociações multilaterais constitui a instância através da qual os países-membros tratarão de transformar essas manifestações em medidas, ações e programas que possibilitem uma expansão efetiva de seu comércio recíproco e a dinamização do processo de integração". (24)

Os esforços dos países-membros da ALADI para reorientar a demanda importada pelo setor público poderiam concretizar-se mediante aprovação e colocação em andamento de um programa de ação especial para estes fins. Seu objetivo central seria constituir um foro de concertação e negociação que permita adotar diferentes medidas concretas, que impliquem avanços graduais no tratamento desta ampla temática.

Embora o objetivo final consista em desviar correntes comerciais, estima-se -como condição fundamental- que para atingir esta meta é preciso inseri-la em um amplo processo de cooperação regional, fundamentado em interesses aglutinantes que podem existir entre determinadas empresas e que possibilite detectar interlocutores ou contrapartes adequadas.

Não se considera viável, no início do programa e nas atuais circunstâncias, a adoção imediata de determinadas normas de caráter estritamente comercial, orientadas a criar preferências de tipo quantitativo, seja nos níveis tarifários ou nos dispositivos que regulam as concorrências, por exemplo.

O programa compreenderia um âmbito normativo ou base mínima que, paulatina mente, deveria ir evoluindo até se transformar em um "compre latino-americano". Estaria integrado por diversos elementos operacionais que também iriam se aperfeiçoando e aprofundando no tempo. Neste sentido, corresponde assinalar que se optou pela tese de criar no início do processo somente um foro com os elementos indispensáveis. Na medida que for sendo acumulada experiência, será viável evoluir para formas mais complexas que permitam um tratamento profundo do problema.

Por último, como modalidade que signifique lograr uma participação ativa dos agentes operacionais, no esboço do programa, estima-se pertinente convocar, no menor prazo possível, um primeiro encontro de representantes de empresas estatais selecionadas. Os objetivos essenciais deste evento seriam aperfeiçoar um determinado projeto de programa e analisar as modalidades operacionais para sua colocação em andamento.

1. Critérios básicos

O setor público, entendendo por tal o conjunto das instituições, organismos e empresas controladas pelo Estado, pode atuar -para os fins deste relatório- como importador de bens, demandante e usuário de serviços e nos denominados "grandes projetos". Nestes são envolvidas atividades das duas categorias

(24) ALADI: Notas sobre o temário para a rodada de negociações multilaterais, Documento no. 152, de 8/V/85.

//

anteriores (bens e serviços) e são envolvidos projetos de investimento que normalmente, por sua magnitude, são realizados pelo aparato estatal. Nesta ocasião as propostas formuladas centralizam-se na importação de bens. Estas, posteriormente, deverão coordenar-se com os trabalhos efetuados com relação aos produtos básicos e aos hidrocarbonetos. Não é tratado o tema dos serviços de consultoria, porquanto os países já estão considerando um projeto de alcance parcial sobre a matéria. Os "grandes projetos" tampouco são analisados, fundamentalmente devido a que, dada sua grande complexidade, realizam-se trabalhos especiais sobre o tema. Certamente, mais adiante estes deverão integrar-se em um todo orgânico.

Os critérios básicos que deveriam ser levados em conta nas rodadas regionais de negociações (25) são os seguintes:

- a) "Os resultados das negociações comerciais não deveriam acarretar deteriorações adicionais no balanço de pagamentos dos países-membros".
- b) "Pelo menos no curto prazo as negociações estariam orientadas fundamentalmente a substituir importações provenientes de terceiros países, sem criar dificuldades adicionais à produção interna dos países-membros. Esta substituição de importações será tanto mais eficiente na medida em que não estiver acompanhada de uma substituição paralela de exportações, ou seja, que signifique um incremento líquido de exportações da região"; e
- c) "Em função dos critérios anteriores, os países-membros visarão manter talvez uma estreita supervisão da abertura de seus mercados, que lhes permita controlar sua incidência sobre o balanço de pagamentos e evitar dificuldades para as produções nacionais".

Por outro lado, as pautas iniciais sobre o conteúdo das negociações com relação às compras estatais assinalam que "se trataria de analisar as possibilidades concretas de negociação oferecidas nesta área e a necessidade de estabelecer um âmbito normativo para facilitar a outorga de tratamentos preferenciais adequados às características deste segmento do intercâmbio".

2. Características de um âmbito normativo

O âmbito normativo constitui o eixo central do programa e deveria evoluir para o futuro estabelecimento de um "compre latino-americano", transformando-se em um elemento importante da política comercial dos países-membros da ALADI e do conjunto da região. Entretanto, esta é uma meta de médio ou longo prazo que deve ser atingida em forma gradual e prévia acumulação de experiências e de sucessivos ajustes.

Nas circunstâncias atuais, este âmbito poderia ter as seguintes características básicas:

- a) Refletir fielmente o contexto político prevalecente na região, sobre o qual se fez referências no capítulo anterior.

(25) ALADI: Rodadas regionais de negociações. Documento no. 144 de 29/III/85.

//

- b) Esboçar e estruturar um amplo esquema de concertação no qual se integrem o setor de governo, as empresas estatais e as do setor privado que diretamente estejam envolvidas no processo.
- c) Consagrar o compromisso dos governos no sentido de adotar todas as medidas pertinentes para materializar uma preferência efetiva em favor da oferta regional, conforme os acordos comerciais detalhados mais adiante. Em uma primeira etapa somente se consagraria um princípio amplo. Mais adiante, paulatinamente seriam precisadas formas e modalidades para concretizar essa preferência.
- d) Estabelecer uma mecânica operacional que reflita a gradualidade mencionada. Portanto, deveria possuir uma estrutura "modular", ou seja, inicialmente seria definida uma base mínima -não compromissória nem obrigatória- mas capaz de colocar em andamento um processo de concertação.
- e) A base mínima deve auto-alimentar-se, sendo esta uma característica de importância. Significa que anualmente deveriam incorporar-se novos elementos surgidos da experiência acumulada e de avanços em temas diretamente vinculados. Por exemplo, se um grupo de países aprova o projeto siderúrgico, o acordo de alcance parcial para a indústria da construção ou o referente aos serviços de consultoria, estes novos elementos deveria incorporar-se à base mínima que iria, desta maneira, expandindo-se gradualmente.
- f) Consistiria em um conjunto de elementos indicativos de uma determinada vontade política que não necessariamente deve ser comum ao conjunto dos países. A unidade estaria no início do processo, ou seja, na aprovação do programa e das bases mínimas. As expansões deveriam ser preferentemente comuns. Mas se as circunstâncias não possibilitam a manutenção de um avanço simultâneo, deveria aperfeiçoarse alguma fórmula jurídica que permita diferentes graus de participação entre os países, sem que isso implicasse deter o avanço daqueles que decidam assumir um ritmo mais acelerado.
- g) Constituir o centro do processo de reorientação das compras estatais. Mediante a utilização deste âmbito normativo seriam expressados os acordos políticos entre os governos, aqueles que concretizarem as empresas estatais entre si e com o setor privado.
- h) Facilitar um amplo processo de coordenação e consulta em relação com as compras efetuadas em terceiros países e ao acesso dos produtos de exportação dos mercados internacionais, de maneira a maximizar a capacidade de negociação regional.
- i) Possibilitar um sistemático intercâmbio de informação sobre fornecedores extra-regionais, incluindo sistemas de comercialização, modalidades de assistência técnica horizontal entre empresas e entidades governamentais.
- j) Avançar na harmonização daqueles aspectos legais que determinam as modalidades ou sistemas de concorrências públicas, visando concretizar em termos jurídicos uma preferência regional.
- k) Propiciar a subscrição de contratos de suprimentos estáveis, a médio e longo prazos, que assegurem abastecimentos e permitam uma adequada programação por parte dos fornecedores regionais.

//

//

- 1) Estabelecer metas anuais, globais e por produtos, do intercâmbio regional que se realizaria mediante a canalização da oferta para a região.
- m) Possuir uma estrutura jurídica flexível e totalmente compatível com o Tratado de Montevidéu, com as correspondentes resoluções e com as normas dos diferentes acordos regionais ou parciais.
- n) O anterior significa que deve permitir um adequado acompanhamento das operações e, portanto, possibilitar a aplicação de sistemas de avaliação capazes de medir os fluxos comerciais, as modificações na estrutura do comércio regional que podem estar se gerando e os diferentes graus de participação por países. Não se pode prever qual será a participação efetiva de cada país. É claro, entretanto, que enquanto maior for a diversificação do aparato industrial, maiores serão as possibilidades. Surge, portanto, como necessário efetuar uma avaliação que permita aplicar, com posterioridade, normas corretivas que propiciem uma mais intensa participação, especialmente dos países de menor desenvolvimento.

3. Elementos de um âmbito normativo

Os elementos que configuram o âmbito normativo ou germe de um sistema e atitude comercial orientada para o futuro estabelecimento de um "compre latino-americano" poderiam abranger as seguintes matérias:

- a) Incentivos e preferências.
- b) Sistema de informação.
- c) Organização da demanda e oferta.
- d) Condições financeiras.
- e) Avaliações anuais, medidas corretivas e distribuição de oportunidades entre os países.

a) Incentivos e preferências

Este tema é fundamental para promover e alcançar uma ativa e comprometida participação das entidades estatais e constitui, portanto, um dos pontos medulares. Como assinalado em várias oportunidades, na prática, estes concretizam uma preferência real em favor de terceiros países. Que tipo de incentivos poderia induzir os operadores econômicos estatais a adotarem uma atitude diferente? Elaborar uma resposta a esta interrogação poderia encaixar o processo por vias sólidas. Provavelmente aqueles que tiverem a maior responsabilidade sejam os produtores regionais, os aparatos de promoção de exportações dos países e os respectivos governos.

Os referentes -em uma ampla maioria dos casos- formulam ofertas isoladas, sem considerar integralmente as tecnologias de comercialização imperantes. O êxito das tradings, em geral, e das brasileiras em especial, poderia explicar-se pela utilização de um conjunto sofisticado de técnicas de comércio. O marketing internacional requer a aplicação de um vasto conjunto de instrumentos normalmente não empregados no âmbito regional.

gml

//

//

Os mecanismos de promoção e fomento das exportações dos países distam de possuir os níveis de eficiência e operacionalidade que as atuais circunstâncias demandam. Esta problemática deveria ser avaliada e valorizada em profundidade, já que na medida em que se continue operando na forma tradicional dificilmente poderão atingir-se mudanças de relevância. O processo, cujas bases iniciais procura-se esboçar, deveria abrir as portas para a aplicação de novas modalidades de intercâmbio. Estas poderão ter relativo êxito somente na medida em que os mecanismos de promoção de exportações re-adaptem suas modalidades operacionais. Sobre este aspecto, a Associação poderia considerar a possibilidade de colocar em andamento um intenso processo de capacitação. Provavelmente não seria muito complexo captar assistência técnica internacional para estes fins.

Embora o tema das condições financeiras seja tratado mais adiante, é evidente que estas não somente devem ser capazes de oferecer alternativas em prazos, taxas de juro, etc, mas de criar um âmbito para que as ofertas possam incentivar a mudança de atitude requerida.

Certamente, o tema dos incentivos aos importadores para que estes concretizem uma mudança de atitude não se esgota analisando alguns problemas do lado dos oferentes. A importância destes aspectos torna aconselhável que este problema seja tratado permanentemente para explorar assim diversas alternativas que permitam superar a atual inércia.

O problema central continua existindo em torno da atitude dos demandantes que operam nas empresas ou entidades estatais. Neste sentido, é importante iniciar o mais breve possível um processo de conhecimento recíproco e de intercâmbio de experiências especialmente com relação aos fornecedores extra-regionais pois desta maneira poderia obter-se uma participação comprometida e resultados no curto prazo.

O conceito de preferências, no âmbito do processo de integração, sempre se vincula a uma discriminação tarifária que beneficia o fornecedor regional. No entanto, devido a circunstâncias comentadas, este conceito tem alcances restritos e escassa ou nula aplicação, especialmente quando se trata de compras do Estado. Por conseguinte, o conceito de preferências deve inscrever-se em um contexto diferente. Resultaria inoficioso postular unicamente a aplicação do esquema tradicional, ou seja, de um irrestrito respeito das margens pactuadas nos acordos parciais ou chegar, no curto prazo, a uma preferência generalizada. O exemplo da Resolução 53 da ALALC (26) é, entre outros vários, relevante. Embora se trate de um princípio que tem caráter quase irrenunciável, deve ter-se plena consciência de que pode prejudicar uma negociação ou pode aprovar-se sabendo que não será cumprida.

O conceito de preferência, neste enfoque, poderia estruturar-se pela conjunção de vários fatores:

-
- (26) A Resolução 53 da ALALC foi aprovada em 1963. Seu objetivo geral era adotar providências para a preservação das margens de preferência pactuadas nas listas nacionais. Em seu artigo quarto estabelecia que os países-membros deviam considerar -nas compras estatais- os direitos aduaneiros embora a empresa estivesse isenta, além de intercambiar informações sobre as compras do setor público.

//

//

- a) A tomada de consciência impulsada pelos Governos no sentido de destacar que, vista a atual conjuntura na região, para poder realizar maiores exportações é preciso também efetuar maiores importações dos países da ALADI. Não se pode pretender somente exportar para o mercado regional e não comprar nada nele, pois é um exercício inútil e inviável.
- b) A administração das restrições não-tarifárias em favor da oferta regional.
- c) Um acordo substantivo em matéria de financiamento e de pagamentos.
- d) Uma política clara em tudo relacionada com os serviços, especialmente fretes, seguros e sistema bancário. Em todos estes aspectos poderiam impulsionar-se acordos que neutralizassem as tendências norte-sul da estrutura comercial imperante.
- e) Livre circulação e compromissos de intercâmbios recíprocos de catálogos e material de difusão de oportunidades comerciais.

Estas e outras considerações poderiam -gradualmente- configurar uma preferência integral. No entanto, a responsabilidade final será de cada aparato governamental. Se um país estima aconselhável e provável incrementar sua produção exportável em determinadas magnitudes, deverá assumir a responsabilidade interna de adotar as medidas pertinentes para que seus próprios operadores econômicos absorvam montantes determinados de importações regionais.

b) Sistema de informação comercial

A necessidade de gerar um adequado sistema de informação comercial destacou-se, como um aspecto de especial importância, no ponto 5 do capítulo segundo. O tema requer um tratamento cuidadoso, porquanto determina a base de um programa como o proposto.

Em primeiro lugar, requer-se um acordo sobre o conceito de Estado ou setor público que se utilizará para concretizar esta iniciativa. O consenso sobre este aspecto é importante para ter uma base comum de trabalho em todos os países. Propõe-se com anterioridade uma definição que poderia servir, pelo menos, como ponto de partida para a análise e decisão por parte dos países-membros.

Em segundo lugar, é necessário ter uma visão clara sobre o que significa a atividade importadora estatal em nível nacional, tanto em termos da quantia das aquisições como dos produtos envolvidos. A seguir, seria necessário determinar as importações das empresas habitualmente importadoras, ou seja, o problema deve ser observado nas relações empresas-produtos, precisando os montantes reais que cada país está disposto a incluir em uma ação de tipo regional.

Em função deste enfoque deve realizarse um pormenorizado processo de avaliação que esclareça, por países, as seguintes questões:

1. Lista das empresas que seriam incluídas em uma ação de tipo regional.
2. Valor de suas importações e exportações nos últimos cinco anos.

gml

//

//

3. Origem e destino, em nível de produtos.
4. Regime legal que ampara as operações.
5. Relações com outras agências governamentais e modalidades internas utilizadas na tomada de decisões.
6. Principais contratos de tecnologia.
7. Fornecedores habituais por produtos ou grupos de produtos.

O anterior supõe a colocação em andamento de um processo permanente e sistemático de intercâmbio de informações orientado a sustentar um esquema de concertação regional. Um adequado sistema de informação comercial se transforma em um elemento vital para organizar um primeiro intercâmbio de informações entre oferentes e demandantes.

c) Organização da demanda e oferta

Uma vez definido o total das importações do setor público, o montante das compras das empresas ou entidades estatais habitualmente importadoras, corresponderia que cada país selecionasse uma lista daquelas que representam um valor mínimo dentro do total. Isto determinaria a percentagem de cobertura do potencial de ação nacional que se incluiria no programa. Este poderia ser diferenciado segundo as três categorias de países, de acordo com as magnitudes que representem as compras do Estado, ou conforme uma combinação de ambas as variáveis. A soma dos potenciais nacionais determinaria a percentagem regional de canalização da demanda do setor público em cada ano.

Periodicamente, essa percentagem deveria acrescentar-se de maneira que em um período determinado, por exemplo cinco anos, a lista de referência abranja uma percentagem altamente representativa do total das compras que normalmente efetua o setor público de cada país. Seria implementada mediante acordos concretos entre os países a através de metas parciais consagradas nos respectivos contratos de compra-venda subscrito em nível de empresas públicas ou privadas. Desta maneira se facilitaria que, no interior de cada país, fossem adotadas as providências para materializar uma preferência específica e se possa acautelar o adequado andamento dos acordos. Além disso, determina-se uma base concreta para as avaliações anuais e para a adoção das medidas corretivas que requererá o programa.

A inclusão de uma determinada empresa dentro dessa lista refletiria unicamente a vontade política de um país, no sentido de procurar que suas importações se reorientem para a oferta regional. Não implicaria uma obrigatoriedade que possa modificar rapidamente os tradicionais sistemas de abastecimento. Isto é particularmente importante porquanto os produtos que requerem muitas destas empresas são altamente sensíveis no abastecimento interno, na manutenção de certas atividades estratégicas como determinados serviços ou para manter as exportações de alguns produtos vitais. Estas considerações são especialmente válidas por existirem "impedimentos" tecnológicos, de hábitos ou simplesmente psicológicos por parte dos operadores das empresas estatais. Trata-se de possibilitar um processo, sem despertar reações contrárias, as quais emanariam de algum grau de pressão para aqueles que definem na prática a origem dessas importações.

//

//

Conhecidas as demandas estatais previamente selecionadas, detectar-se-iam, em nível de cada país, as prováveis ofertas. Desta maneira, poderia realizar-se um primeiro intercâmbio de tipo operacional. Isto significa de terminar todos os elementos e especificações técnicas e comerciais requeridas para concretizar uma operação desta natureza. Por estas considerações, este intercâmbio de listas de oferta e demanda difere substantivamente do que normalmente se realiza nas negociações para pactuar preferências tarifárias.

Em função dos antecedentes expostos surge com clareza a necessidade de refletir sobre como organizar tanto as ofertas como as demandas dos setores públicos. Aqui é onde a experiência do passado adquire particular importância e, especialmente, as circunstâncias que fizeram fracassar tentativas de canalização da demanda do Estado para a região. Por isso, o tratamento deste aspecto é vital. Embora seja um assunto normalmente de competência interna de cada nação, não pode deixar de ser tratado em nível regional, pois afeta diretamente as possibilidades de colocar em andamento um programa plurilateral ou multilateral como o que se está tratando de esboçar na ALADI.

Deveriam considerar-se várias opções. Estas devem permitir, em primeiro lugar, a definição de interlocutores válidos em nível nacional. A heterogeneidade de empresas, os diferentes interesses que as motivam, entre outros fatores, tornam imperiosa a necessidade de algum esquema de organização nacional sobre a matéria. Esta é uma condição básica para colocar em andamento um programa desta natureza. Uma alternativa seria incorporar às bases mínimas ou ao âmbito normativo alguma disposição que consagre a criação de Comitês Nacionais de canalização da demanda do setor público. No plano interno, estes teriam a responsabilidade básica de definir as formas e modalidades de organização e administração dos acordos pactuados no âmbito deste programa. Estabeleceriam as prioridades nacionais, definiriam os termos contratuais, especificações técnicas, condições financeiras, etc.

De uma perspectiva multilateral, estes Comitês constituiriam as contrapartes naturais para velar pela adequada evolução e andamento geral do processo.

Outra alternativa seria organizar, diretamente, encontros setoriais que visariam iniciar o processo de celebração de acordos ou de prenegociação. Provavelmente esta opção -que podem ser complementar à anterior- tenha a vantagem da prontidão e a desvantagem de iniciar um processo com múltiplos eventos que dificultaria a visão agregada.

d) Condições financeiras

Com relação ao problema das condições financeiras é necessário precisar alguns elementos relativamente simples. Primeiro, supõe-se naturalmente que se trabalhará normalmente sobre preços internacionais. Em segundo lugar, que os potenciais exportadores contam com os recursos nacionais para competir internacionalmente. Isto, em alguns casos, tornará indispensável a revisão de certas políticas de fomento às exportações.

Em função destas premissas, em um âmbito multilateral, poderia esboçar-se alternativas para tornar mais favorável a participação e o grau de competência dos oferentes latino-americanos. Por exemplo, pactuar com ins

//

tituições como o BID e o BLADDEX algum programa especial de financiamento adicional destas exportações. Tratar-se-ia de criar um elemento adicional de competitividade que deveria incluir áreas normalmente não financiadas, como podem ser certos serviços, por exemplo.

Na medida em que os bancos centrais possam concretizar algum tipo de acordo monetário e financeiro que "independize", em termos relativos, o comércio intra-regional das restrições de divisas, certamente aumentarão os incentivos para os compradores das empresas estatais e todo o programa incrementaria sua factibilidade.

e) Avaliações periódicas

Qualquer programa requer de um sistema de avaliação. Neste caso é especialmente relevante para manter um acompanhamento sistemático da evolução do mesmo e para poder adotar, oportunamente, as medidas corretivas pertinentes, manter um conjunto de oportunidades e uma crescente participação de todos os países, especialmente os de menor desenvolvimento econômico relativo. O aprofundamento do esquema proposto e que paulatinamente evolua para a obtenção de suas metas depende, muito, do tipo de avaliações formuladas e das recomendações que surgirem dessas recomendações.

4. Alguns requerimentos fundamentais

Os diversos elementos assinalados ao longo do presente relatório, a aprovação de um determinado programa, sua colocação em andamento e execução, estabelecem um conjunto de demandas políticas para os órgãos da Associação, especialmente para a Secretaria-Geral, para os Governos e agentes operacionais dos Estados.

A Secretaria-Geral deveria assumir a responsabilidade de aperfeiçoar um determinado programa de ação nesta matéria e, o que é fundamental, iniciar um intenso processo de promoção que permita aos Governos adotar uma decisão política firme. Sem perder a visão global que necessariamente deve manter-se ao longo das rodadas de negociações multilaterais, parece evidente que deve ingressar-se em uma fase que comprometa diretamente as autoridades econômicas e os agentes operacionais das empresas e entidades estatais.

No caso dos operadores das principais empresas que participem do processo, é imprescindível obter uma atitude ativa e claramente comprometida no próprio esboço do programa. Esta somente poderá ser atingida com um intenso e permanente sistema de promoção que comprometa a responsabilidade da Associação em conjunto. É necessário partir da premissa de que para estes a negociação no âmbito regional, não constitui uma opção real dentro de suas responsabilidades e preocupações normais. Isto exige um enfoque que enfrente, desde o início, uma dificuldade que caso não se supere se transformará em uma limitação permanente.

Uma alternativa que poderia ajudar para a obtenção desta finalidade, seria a organização, no curto prazo, de um primeiro encontro de um número reduzido e selecionado de empresas. O objetivo central do evento seria recolher opiniões sobre a estrutura do programa e que se iniciasse um processo de elaboração de acordos e de intercâmbio de experiências entre os participantes. Além disso, poderia acordar-se com duas ou três empresas que começarão a atuar como promotoras do projeto, assumindo um papel de decididos impulsores desta iniciativa.

//

//

O esboço de um encontro como o proposto e sua fase de promoção exigem estabelecer contatos operacionais em alto nível político, de maneira a procurar assegurar uma participação representativa e ativa por parte das entidades estatais. A magnitude do esforço que significa reorientar as importações do setor público demanda soluções técnicas que devem necessariamente estar apoiadas por renovadas expressões políticas em torno de problemas concretos. Em outros termos, torna-se imperioso ingressar em um novo cenário de negociação, o que exige decisões políticas renovadas que passem do plano declarativo ao plano operacional. Nesta tarefa os países, e especialmente a Secretaria-Geral, têm grandes responsabilidades.

O âmbito das negociações multilaterais, bem como seu conteúdo e modalidades, podem atingir um elevado nível de aperfeiçoamento. Entretanto, este será insuficiente se não se promove um novo tipo de decisão política, se não se consegue envolver desde o início os principais atores e se, em consequência, os órgãos da Associação não exercem uma diferente capacidade de convocação em torno de problemas específicos.
