

O public procurement no TTIP

(Um ponto de vista europeu)

Vital Moreira
FDUC

Compras públicas e comércio internacional

- A tradicional “reserva nacional” nas compras públicas
 - O argumento da soberania
 - Sujeição das compras públicas ao direito público, não à liberdade contratual
 - Compras públicas como instrumento de política económica
 - Protecionismo da economia e dos fornecedores nacionais
- Razões para a liberalização internacional das compras públicas
 - Favorecer as exportações nacionais de bens e serviços
 - Alargar a concorrência entre fornecedores nas compras públicas
 - Melhor utilização dos dinheiros públicos (*value for money*)
- Todavia, é ainda reduzida a expressão do comércio internacional de bens e serviços relacionados com compras públicas
- A exclusão de bens, serviços ou fornecedores estrangeiros dos mercados nacionais das compras públicas ou as preferências legais por bens, serviços ou fornecedores nacionais constituem barreiras diretas ao comércio internacional
- O movimento longo de crescente liberalização das trocas internacionais de bens e serviços, que vem desde o GATT de 1948, não podia deixar de se estender mais tarde ou mais cedo às compras públicas
- A participação externa “indireta” nas compras públicas através de filiais de empresas estrangeiras (IDE)

A liberalização externa das compras públicas no direito internacional económico

- Exclusão expressa das compras públicas do GATT e do GATS
- Do Código das Compras Públicas (1981) ao GPA (1996) e ao GPA rev. (2012)
- Os dois pilares do GPA
 - A parte normativa: transparência, procedimentos adjudicatórios, etc.
 - Os anexos sobre as entidades adjudicatárias cobertas e sobre os produtos/serviços abertos à concorrência externa, a preencher pelos Estados-parte
- Obrigações decorrentes do GPA
 - Cumprimento das regras estabelecidas em relação às compras públicas cobertas
 - Não discriminação contra os fornecedores estrangeiros (obrigação de “tratamento nacional”) em relação às compras públicas cobertas
- Limites do GPA
 - Como acordo plurilateral, só obriga os Estados-parte
 - Não impõe nenhum nível *standard* de liberalização comercial quanto a entidades e produtos/serviços abertos à concorrência externa, que resulta da negociação entre as partes (nível de liberalização de cada país)
 - Não exige os países vinculados ao acordo proporcionem o mesmo grau de abertura a todos os demais.

A liberalização das compras públicas nos acordos preferenciais de liberalização comercial

- PP como capítulo corrente nos modernos acordos preferenciais de comércio internacional:
 - O caso dos Estados Unidos: do NAFTA (1992) ao TPP (2016)
 - O caso da UE: do Acordo UE-Cariforum (2008) ao CETA (UE-Canadá) (2013)
- Razões para o PP nos acordos de liberalização comercial
 - Importância das compras públicas no PIB (~15%)
 - Aumentar o comércio internacional nas compras públicas
 - Estender o GPA a outros países ou ir além do GPA entre os países signatários (por exemplo, alargar a cobertura subjetiva e objetiva e baixar os limiares)
- Ao contrário do que sucede no GATT e nos GATS, não existe nenhuma exigência mínima de liberalização das compras públicas nos acordos de comércio livre

O *public procurement* no mandato negocial do TTIP

- A situação de partida:
 - Profunda imbricação das duas economias (comércio e IDE)
 - Fraca penetração recíproca nas compras públicas de cada lado
 - Partes no GPA, embora com compromissos diferenciados
- O mandato negocial do TTIP quanto às compras públicas
 - O relatório do HLWG 2013
 - O mandato negocial do Conselho da UE (2013)
- Objetivos “ofensivos” da UE no TTIP:
 - GPA +
 - Suprimir as limitações do *Buy America*
 - Vinculação dos estados federados e das principais cidades dos EUA

O TTIP na PCC da UE

- O mandato constitucional da UE de liberalização das relações económicas externas
- A agenda liberalizadora da UE nos planos multilateral, plurilateral e bilateral
- A comunicação da COM *Global Europe* (2006) e os acordos comerciais de nova geração (UE-Cariforum, 2008)
- O Tratado de Lisboa e o alargamento da PCC
- O impasse do *Doha Round* e a fuga UE para a via plurilateral e bilateral
- A crise de 2008, a lenta retoma económica na UE e a busca de novos mercados e novas fontes de crescimento
- A emergência da China como protagonista na cena económica mundial e o desafio à liderança comercial do eixo euro-americano
- A viragem dos EUA para o Pacífico (TPP) e centralidade atlântica da UE

O TTIP como “acordo comercial de nova geração”

	âmbito	tarifas e outras barreiras diretas	barreiras regulatórias setoriais	normas “trade-related” horizontais	resolução de litígios	
FTAs tradicionais	Comércio de bens	S	N	N	Estado a Estado	
“Parcerias” económicas	Comércio de bens	S	S	S	Estado a Estado	
	Comércio de serviços	S	S	S	Estado a Estado	
	Compras públicas	S	S	S	Estado a Estado	Fornecedor contra Estado
	IDE	S	S	S	Estado a Estado	ISDS

Os três pilares do mandato do TTIP

- I - Abrir o acesso recíproco ao mercado da outra parte
 - Comércio em sentido estrito
 - Bens
 - Serviços
 - Compras públicas
 - IDE
- II - Convergência/compatibilidade regulatória
 - Harmonização de normas e de supervisão
 - Reconhecimento recíproco de normas e de supervisão
 - Cooperação regulatória
- III – Adoção de normas comuns (comerciais e *trade-related*)
 - Alfândegas e facilitação comercial
 - DPI
 - Direitos e obrigações dos investidores externos
 - Concorrência
 - *Standards* laborais e ambientais
 - Empresas públicas
 - Matérias primas
 - outras

As opções quanto às compras públicas no TTIP

- Acesso ao mercado
 - Entidades cobertas
 - Bens e serviços cobertos
 - Opções em relação ao GPA:
 - Harmonizar a cobertura recíproca pelos compromissos mais abertos da UE
 - Harmonizar a cobertura por um padrão menos aberto mas superior ao dos EUA
 - Manter alguma assimetria entre a UE e os EUA, compensada noutros capítulos do TTIP
- Regulação de procedimentos adjudicatórios
 - Mínimo: normas GPA (transparência, ponto único de informação, etc.)
 - Normas além do GPA
- Resolução de litígios entre fornecedores e entidades adjudicantes
 - Mínimo: garantia GPA de recurso dos fornecedores contra tratamento discriminatório
 - Garantias além do GPA

Dois modelos distintos de regulação doméstica das compras públicas

- Modelo da UE
 - regras comuns aos vários níveis de governo (comunitário, EMs, governos regionais e locais) através das diretivas da UE
 - mercado único pan-europeu de compras públicas acima dos limiares estabelecidos nas diretivas
 - inexistência de preferências nacionais/locais ou de obrigações de incorporação nacional ou local
- Modelo dos EUA
 - autonomia de cada nível de governo (federal, estadual, local) na regulação das respectivas compras públicas
 - segmentação vertical do mercado das compras públicas (nível federal, estadual, local)
 - admissão de preferências nacionais/locais ou de obrigações de incorporação nacional ou local, sobretudo nas compras públicas infrafederais, v.g. *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009

Diferentes compromissos face ao GPA

- Os compromissos restritos dos EUA (alegadamente ~32% das compras públicas)
 - Limitação quanto às entidades federais
 - Não vinculação de 13 estados federados e cobertura limitada de muitos outros
 - Limiar elevado das compras subfederais: 350 000 DSE
 - Limitada cobertura de entidades locais
 - Limitada cobertura de *utilities* (só eletricidade e portos)
 - Proteção de certos produtos nacionais (aço, automóveis, transportes marítimos, obras, etc.)
Buy America
 - Reserva legal para PMEs
- Os compromissos mais liberais da UE (alegadamente abertura de >90% das compras públicas)
 - Mais ampla cobertura subjetiva e objetiva
 - Todavia, diferenciação da cobertura dos compromissos dos vários EMs (o caso português)
 - Várias discriminações específicas contra os Estados Unidos (e alguns outros países) para estabelecer alguma reciprocidade face às restrições adotadas por esses países:
 - exclusão dos serviços das entidades infraestaduais
 - exclusão das *utilities*, salvo eletricidade

O caso do CETA (UE-Canadá)

- O ponto de partida
 - As limitações dos compromissos do Canadá no GPA
 - O federalismo descentralizado do Canadá
- Os termos do acordo
 - Cobertura federal, provincial e local
 - Serviços locais de energia, transportes e tratamento de águas
- O capítulo de compras públicas do CETA é muito mais exigente para o Canadá do que outros acordos comerciais desse país, incluindo o NAFTA
- Tomar o CETA como modelo do TTIP?
 - As diferenças: menor peso económico do Canadá; participação das províncias nas negociações
 - As semelhanças: estrutura federal, peso das compras públicas ao nível infra-federal

O caso do TPP (EUA e outros)

- Importância do TPP como “FTA megarregional”
- O capítulo de compras públicas do TPP
 - Uma parte dos países não são parte no GPA
 - Exclusão do nível infrafederado no caso dos Estados Unidos
 - Cobertura limitada das *utilities* federais
- No caso dos EUA, o TPP não vai muito além dos limitados compromissos face ao GPA
- Dada a precedência política do TPP nos EUA, as soluções encontradas para a liberalização das compras públicas dificultam uma cedência às posições da UE no TTIP

Os alvos da UE no TTIP e as dificuldades

- Os alvos
 - As compras públicas como prioridade alta da UE
 - Eliminação das preferências *Buy América* e outras preferências de bens/serviços/fornecedores nacionais/estaduais/locais
 - Alargamento da lista das entidades federais vinculadas
 - Vinculação dos estados federados e principais cidades
 - Rebaixamento dos limiares das compras públicas infrafederais (355 000 DSE)
- As dificuldades
 - Autonomia dos estados e municípios dos EUA em matéria de compras públicas
 - Protecionismo seletivo dos EUA de certos produtos nacionais (aço, produtos agrícolas, papel/imprensa, indústria naval, etc.)
 - Protecionismo seletivo dos EUA de certas entidades adjudicantes (por exemplo FAA – aeroportos)

Possíveis alavancas negociais da UE

- O mercado das compras públicas europeu é maior do que o norte-americano (17% contra 12% do PIB) e a UE tem uma lei uniforme para todos os níveis de governo
- Vincular as compras públicas infrafederais financiadas no todo ou em parte por subvenções federais
- Ameaça de restrições europeias recíprocas, incluindo a exclusão de uma parte das compras públicas nacionais (maior dimensão do mercado europeu)
- Nomeadamente, ameaça de reserva do acesso ao mercado europeu de compras públicas às empresas sediadas em estados norte-americanos que se vinculem ao TTIP
- Condicionar concessões importantes da UE noutros capítulos, por exemplo na agricultura, à obtenção de ganhos no capítulo das compras públicas

O estado das negociações deste capítulo

- É conhecida a posição negocial inicial da UE, [disponível na Internet](#):
- Dia 29 de fevereiro, no decurso da 12ª ronda de negociações do TTIP, houve a 1ª troca de ofertas formais, que não é conhecida publicamente: os Eurodeputados podem consultar a oferta da UE aos EUA no *reading room* do PE;
- Não encontrei notícias/artigos/*leaks* sobre esta troca de ofertas; contudo o que se espera da oferta dos EUA é que esta seja dececionante em termos de abertura do mercado de contratos públicos ao nível estadual;
- Na próxima semana vão decorrer discussões, durante 3 dias, nos EUA, entre a UE e os EUA especificamente sobre *public procurement*.
- Vai haver mais duas rondas de negociações do TTIP até ao verão, que incluirão necessariamente o capítulo das compras públicas; entretanto, devem vir a público as ofertas negocias de ambas as partes
- Espera-se que até ao final do ano a maior parte da agenda do TTIP esteja negociada em termos técnicos, faltando porém o pacote dos pontos politicamente mais sensíveis que ficam para uma decisão política de alto nível, sem prazo definido.
- Uma desses pontos sensíveis, dadas as diferenças entre as duas partes, pode ser justamente o âmbito da abertura do mercado das compras públicas

Conclusões

- A liberalização adicional das compras públicas constitui um objetivo prioritário da UE no TTIP
- É de antecipar que o atual nível limitado de abertura dos dois lados, resultante dos seus compromissos recíprocos no GPA, vai ser melhorado
- Saber se vai ser uma melhoria substancial ou apenas marginal, é cedo para saber
- O objetivo da UE de levar os Estados Unidos a adotar o nível de abertura da UE no GPA não deve ser alcançado, pelo menos no que se refere às entidades subfederais nos Estados Unidos.

Referências documentais e bibliográficas