

MERCADOS PARA A INOVAÇÃO: COMPRAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO/NORMATIZAÇÃO NO BRASIL

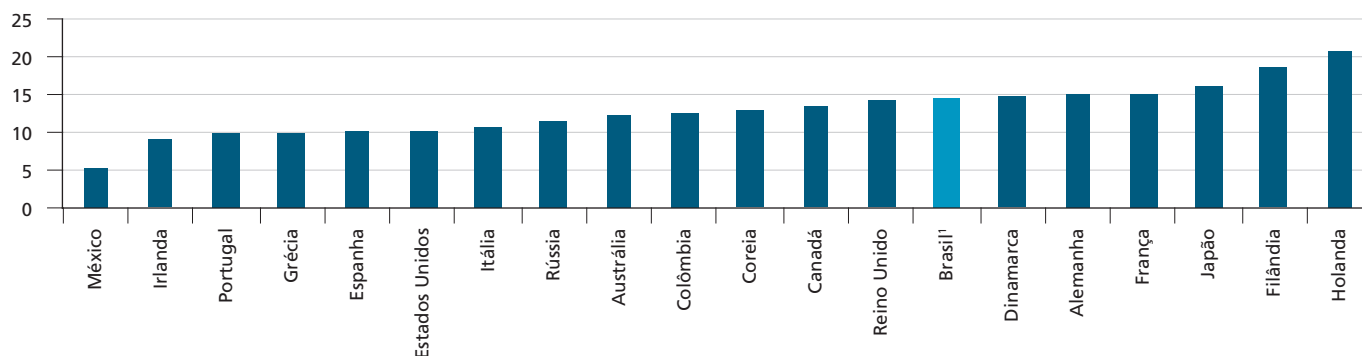
André Rauen¹

Tradicionalmente, as políticas de estímulo à inovação procuram fornecer condições adequadas (crédito, subvenção, mão de obra qualificada, infraestrutura de pesquisa etc.) para que as firmas possam ofertar inovações. Estas políticas atuam, então, pelo lado da oferta. Entretanto, a política pública pode também estimular a criação e a consolidação de mercados inovadores. Isto é, o Estado pode atuar não no fornecimento de condições à oferta, mas sim no estímulo a demandas (privadas ou não) para produtos e processos inovadores. Apesar do enorme potencial, o poder do Estado em direcionar a produção – em virtude do volume de compras – ainda é pouco explorado, assim como seu monopólio na criação de leis e regramentos. Por que não os usar, também, para estimular ou empurrar (*pull*) a inovação?

Como será visto nesta edição do boletim *Radar*, as políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda podem ser executadas por uma miríade de diferentes instrumentos; contudo, aqui se destacam dois: as compras públicas e a regulação (e normatização) da atividade econômica, que, juntas, podem ser usadas para “influenciar” os mercados no sentido de exigirem, aceitarem ou estimularem inovações.

GRÁFICO 1

Compras governamentais em relação ao PIB: países selecionados (2013 ou último ano disponível)
(Em %)



Fontes: OECD (2015)² e Ribeiro *et al.* ([s.d.]).³
Nota: ¹ Dados de 2012.

Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015),⁴ as aquisições públicas, que podem ser empregadas dentro da perspectiva de políticas de inovação pelo lado da demanda, representam aproximadamente 29% do total de gastos do governo, mas podem atingir até 35%, como no caso da Estônia, da Coreia e do Japão. Em termos de participação no produto interno bruto (PIB), os países-membros da OCDE gastam, em média, o equivalente a 12,1%, com um pico de 20,8%, no caso holandês (gráfico 1).

O maior mercado de compras públicas do mundo é justamente o da maior economia: os Estados Unidos. Os gastos do governo federal com aquisições deste país foram, em 2015, superiores ao PIB de importantes economias, como, por exemplo, Noruega, Singapura e Suécia, totalizando US\$ 438,9 bilhões. De fato, é interessante perceber, tal como mostra a tabela 1, que importantes grupos empresariais norte-americanos dependem da demanda pública para sua sobrevivência.

1. Coordenador de Estudos em Estratégias de Crescimento das Firms na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: <andre.rauen@ipea.gov.br>.

2. OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Government at a glance 2015*. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <goo.gl/4XmSrB>. Acesso em: 19 set. 2016.

3. RIBEIRO, C. G. *et al.* *Unveiling the public procurement market in Brazil: a methodological tool to measure its size and potential*. London: Overseas Development Institute, [s.d.]. (Development Policy Review). No prelo.

4. Ver a nota de rodapé 2.

TABELA 1
Principais fornecedores do governo federal: Estados Unidos (2014)

Empresa	Valor das vendas totais (US\$ milhares) (a) ¹	Valor das vendas para o governo federal (US\$ milhares) (b) ¹	Participação das vendas para o governo federal no total (%) (b / a)	Participação no total de fornecedores do governo federal (%)
Lockheed Martin Corporation	45.600	32.230	70,7	7,3
The Boeing Company	90.762	19.611	21,6	4,4
General Dynamics Corporation	30.852	15.350	49,8	3,5
Raytheon Company	22.826	12.620	55,3	2,8
Northrop Grumman Corporation	23.979	10.263	42,8	2,3
Mckesson Corporation	138.030	6.211	4,5	1,4
United Technologies Corporation	65.100	5.977	9,2	1,3
L-3 Communications Holdings Inc.	12.124	5.790	47,8	1,3
Bae Systems PLC	25.931	4.988	19,2	1,1
Huntington Ingalls Industries Inc.	6.957	4.661	67,0	1,0

Fontes: FPDS (2014)⁵ e Fortune 500 (2015).⁶

Nota: ¹ Considera o ano fiscal.

A tabela 1 apresenta a relevância que empresas classificadas como pertencentes a setores de alta tecnologia têm no conjunto de fornecedoras do governo federal norte-americano. A referida tabela relaciona os dez maiores fornecedores (para todos os produtos e serviços). Das empresas listadas, nove podem ser classificadas como de alta tecnologia, segundo critérios da OCDE. Estas empresas possuem alta dependência das compras governamentais, inclusive de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Por exemplo, as vendas para o governo federal norte-americano da Lockheed Martin Corporation representaram aproximadamente 70% da receita líquida de vendas da empresa em 2014.

Tal como na maioria dos países, o Estado é o maior comprador de produtos e serviços da economia brasileira. Com base em dados de 2012, pode-se observar, por exemplo, que as compras públicas são superiores à receita de exportações brasileira (Alice Web, [s.d.])⁷ e à receita líquida de vendas de todos os setores econômicos isoladamente considerados (IBGE, [s.d.])⁸. Adicionalmente, as compras públicas dos três entes da Federação em 2012 foram superiores às receitas líquidas de vendas (somadas) das quatro maiores empresas brasileiras no ano de 2013: Petrobras, Vale, JBS e Ultrapar (Valor Econômico, 2016).⁹

TABELA 2
Compras públicas no Brasil (2006-2012)
(Em R\$ bilhões e % do PIB)

Ano	Governo federal		Estados		Municípios		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
2006	176	7,4	59	2,5	85	3,6	320	13,5
2007	194	7,3	58	2,2	96	3,6	347	13,0
2008	242	8,0	76	2,5	117	3,9	436	14,4
2009	253	7,8	88	2,7	103	3,2	444	13,7
2010	305	8,1	103	2,7	121	3,2	529	14,0
2011	309	7,5	92	2,2	141	3,4	542	13,1
2012	381	8,7	94	2,1	161	3,7	637	14,5

Fonte: Ribeiro *et al.* ([s.d.]).

5. FPDS – FEDERAL PROCUREMENT DATA SYSTEM. *Top 100 contractors report*. [s.l.]: FPDS, 2014. v. 3. Disponível em: <goo.gl/ipAcQg>. Acesso em: 25 jan. 2016.

6. FORTUNE. *Fortune 500 2015*. [s.l.]: [s.n.], 2015. Disponível em: <goo.gl/ZeUjkU>. Acesso em: 6 mar. 2016.

7. ALICE WEB. *Sistema de análise das informações de comércio exterior que divulga as estatísticas brasileiras de exportações e importações*. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <goo.gl/JU1kkF>. Acesso em: 11 jul. 2017.

8. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Mensal de Serviços*. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <goo.gl/at8zD2>. Acesso em: 11 jul. 2017.

9. VALOR ECONÔMICO. Valor 1000 Maiores Empresas. *Valor Econômico*. São Paulo, 2016. Disponível em: <goo.gl/AQskL9>. Acesso em: 19 set. 2016.

Ao contrário do que ocorre com os países-membros da OCDE, no caso brasileiro, o governo central (federal) é o maior responsável pelo gasto com aquisições públicas, aproximadamente 60% do total (tabela 2).¹⁰ Os gastos do governo federal são de tal magnitude que, considerando o último ano disponível (2012), quando suas aquisições são comparadas com a receita líquida dos setores industriais brasileiros, observa-se que os primeiros só não são superiores ao setor de produtos alimentícios (IBGE, [s.d.])b).¹¹

A tabela 2 também mostra que o aumento dos gastos com aquisição pública, no período considerado, deve-se ao crescimento das aquisições federais. Enquanto as aquisições estaduais e municipais mantiveram-se praticamente estáveis ao longo do período, as aquisições federais mais do que duplicaram em termos nominais. Em termos reais, segundo variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), os gastos federais com aquisições em 2012 foram 36,05% superiores aos verificados em 2006.¹²

Concomitantemente a esse elevado crescimento das aquisições federais, aumentam as discussões sobre eficácia, efetividade e eficiência nas compras, e, em menor magnitude, sobre o potencial de transformação destas compras (Fiuza e Medeiros, 2014;¹³ Teixeira, Prado Filho e Nascimento, 2015).¹⁴ Tanto é assim que todo um movimento de melhor aproveitamento do poder de compra do Estado em prol da inovação surge recentemente na Europa (OCDE, 2015, p. 138).¹⁵

O Estado não possui apenas o poder de compra a ser potencializado e direcionado. Existe ainda o monopólio na criação de regramentos legais e infralegais, que podem ser usados de forma a estimular, também, a demanda por inovações.

O monopólio na definição de regramentos compulsórios é comum a todos os Estados modernos. Contudo, a relevância da regulação e do controle sobre as relações econômicas dos entes privados ganha destaque mais recentemente, em um movimento comumente conhecido como reforma do Estado (Aranovich, 2008).¹⁶ É nesse contexto que surgem as agências reguladoras brasileiras, principais responsáveis pela parametrização das ações privadas em diversos setores da atividade econômica. Obviamente não se pode desprezar o papel do Poder Legislativo na definição de leis de abrangência nacional. A atuação desses agentes, de forma conjunta ou mesmo isolada, cria interessantes possibilidades no sentido de fomentar o desenvolvimento tecnológico e a inovação.

No Brasil, existe mais de uma dezena de órgãos reguladores, sendo os mais afeitos a uma política de inovação pelo lado da demanda a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional do Petróleo (ANP), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Ademais, somam-se ao poder de compra do Estado e à miríade de regramentos as próprias políticas públicas de natureza sistêmica, como, por exemplo, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), que sinalizam os interesses do governo e podem fomentar, de forma indireta, mercados privados para a inovação por meio de expectativas de demandas futuras.

A atuação conjunta desses elementos cria um enorme poder de controle da economia, capaz, inclusive, de transformar a realidade da sociedade brasileira. Por isso, o emprego deles sempre deve considerar uma correta

10. Dados da OCDE (2015) mostram que, para os países-membros, os governos subnacionais são os maiores compradores públicos, com um percentual de participação de mais de 60% nos gastos totais com aquisições.

11. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Setores industriais – CNAE 2.0 a dois dígitos*. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]b).

12. Considera o IPCA acumulado entre 31/12/2006 e 31/12/2012.

13. FIUZA, E.; MEDEIROS, B. *A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional*. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1990).

14. TEIXEIRA, H. J.; PRADO FILHO, L. P.; NASCIMENTO, F. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. *Anais...* Brasília: Consad, 2015. Disponível em: <goo.gl/tsqGfw>. Acesso em: 19 set. 2016.

15. Ver a nota de rodapé 2.

16. ARANOVICH, R. M. *O estado pós-moderno da regulação econômica e a mutação de paradigmas conceituais tradicionais do direito público: a experiência brasileira de agências de regulação*. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <goo.gl/aAjGfw>. Acesso em: 19 set. 2016.

avaliação de custos e benefícios. De fato, ações que são destinadas a influenciar a demanda por inovações desencadeiam forças econômicas que, em um primeiro momento, podem não ser percebidas, mas, em ocasiões posteriores, podem levar a resultados não desejados. A questão é saber como tal poder deve ser utilizado, pois, uma vez liberado, pouco se pode dizer sobre os exatos resultados finais.