

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

**2422**

**ANÁLISE COMPARADA  
SOBRE MEDIDAS DE  
FAVORECIMENTO DE MICRO  
E PEQUENAS EMPRESAS (MPes)  
EM COMPRAS PÚBLICAS COM  
AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA  
E IDENTIFICAÇÃO DE  
MELHORES PRÁTICAS**

**Ignácio Tavares de Araújo Júnior**





### **ANÁLISE COMPARADA SOBRE MEDIDAS DE FAVORECIMENTO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MPes) EM COMPRAS PÚBLICAS COM AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA E IDENTIFICAÇÃO DE MELHORES PRÁTICAS**

Ignácio Tavares de Araújo Júnior<sup>1</sup>

---

1. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); e pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**  
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das  
Instituições e da Democracia**  
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**  
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas  
e Ambientais**  
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação  
e Infraestrutura**  
Fabiano Mezadre Pompermayer

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**  
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e  
Políticas Internacionais**  
Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**  
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: H57; L52.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 COMPRAS PÚBLICAS E MPES: ASPECTOS TEÓRICOS.....	10
3 POLÍTICAS DE APOIO ÀS MPES EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	16
4 EFEITOS DAS POLÍTICAS DE MPES SOBRE AS EMPRESAS .....	27
5 CONCLUSÕES .....	40
REFERÊNCIAS .....	42
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	47



## SINOPSE

Políticas para aumentar a participação de pequenas empresas nas compras governamentais são instrumentos utilizados em diversos países do mundo e envolvem a alocação de recursos equivalentes a quase 18% do produto interno bruto (PIB) mundial. No entanto, poucos estudos verificaram quão eficazes diversos instrumentos de políticas de compras governamentais são em atingir objetivos como crescimento das pequenas empresas e aumento do emprego. Este texto estuda essas políticas com o propósito de identificar boas práticas de apoio aos pequenos negócios nos programas de compras públicas. Para atingir esse propósito, reúnem-se contribuições teóricas e empíricas sobre os potenciais efeitos resultantes dos mecanismos de inclusão destas empresas em compras governamentais. A análise dessa bibliografia sugere que dar preferência às empresas de pequeno porte em compras governamentais não prejudica a eficiência e tem o potencial de elevar as suas taxas de crescimento. O recorrente problema de restrição de liquidez entre elas pode ser amenizado por essas políticas, e a divisão de contratos em lotes menores aumenta a participação de micro e pequenas empresas (MPEs) em leilões para contratação governamental. Dar maior transparência aos processos de compras públicas é essencial para encorajá-las a participar de leilões de compras públicas. Com o propósito de fortalecer o papel das empresas de menor porte no crescimento econômico, é recomendável que as políticas de aquisições do governo estimulem a inovação.

**Palavras-chave:** compras governamentais; desenvolvimento de pequenas empresas; eficiência.

## ABSTRACT

Policies aiming to increase participation of small business in government procurement are instruments used in several countries of the world and involve the allocation of resources equivalent to almost 18% of *Gross World Product* (GWP). However, few studies have verified how effective are the various procurement policy instruments in achieving goals such as growth of small firms and employment. This article studies these policies with the purpose of identifying good practices to support small businesses in public procurement programs. To achieve this objective, we use theoretical and empirical contributions on the potential effects resulting from the inclusion mechanisms of small companies in government procurement. The analysis of this literature suggests that giving preference to small businesses in government procurement does not penalize efficiency and has the potential to raise the growth rates of small firms. The recurring problem

of liquidity constraint among small firms is mitigated by such policies and the division of contracts into smaller lots increases participation. Giving greater transparency to public procurement processes is essential to encourage small businesses to participate in public procurement auctions. In order to strengthen the role of smaller companies in economic growth, this work recommends that government procurement policies also stimulate innovation.

**Keywords:** public procurement; small business growth; efficiency.



## 1 INTRODUÇÃO

As compras governamentais envolvem a aquisição de produtos finais, insumos diversos, serviços, bens de capital e tecnologia para o uso do governo, e constituem um importante componente da demanda final. Segundo estimativas do Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2015), as compras públicas correspondem a 17,9% do produto interno bruto (PIB) mundial, chegando a quase 22% do PIB da União Europeia e a 15,5% entre os países da América Latina. Enquanto eficiência e efetividade estão entre os objetivos primários das compras governamentais, governos têm utilizado de forma crescente o poder de mercado revelado por essas estatísticas como uma política de suporte a vários objetivos secundários, a exemplo do desenvolvimento de pequenos negócios (OCDE, 2016). De fato, devido ao poder de regulamentar seu processo de compras, definindo, entre outros aspectos, fornecedores preferenciais, os governos dispõem de um importante instrumento para beneficiar as pequenas empresas. Estes instrumentos são necessários em virtude da existência de falhas de mercado que desestimulam e/ou impedem a participação de pequenas empresas nos contratos públicos. O resultado dessas barreiras é a elevada concentração de empresas de grande porte nos processos de compras públicas, não havendo, portanto, uma variedade de tamanho de empresas entre os fornecedores do governo que garanta a eficiência econômica desejável nos processos de compras públicas.

Evidências empíricas sugerem que os pequenos negócios possuem mais dificuldades que as grandes empresas em quesitos como acesso ao crédito, impostos e regulamentos, inflação, corrupção, criminalidade e práticas anticompetitivas (Schiffer e Weder, 2001). Em um cenário tão adverso, é vantajoso para as pequenas empresas serem fornecedoras do governo, dadas as evidências recentes de que a participação em contratos públicos gera efeitos positivos sobre o seu crescimento, induzidos, possivelmente, pelos choques tecnológicos e de liquidez que a participação em contratos públicos propicia (Ferraz, Finan e Szerman, 2015; Lee, 2017; Hoekman e Sanfilippo, 2018).

Para o governo, programas de compras públicas para pequenas empresas também apresentam vantagens, pois o potencial incremento no número de participantes nas licitações públicas – decorrentes da implementação dos programas – aumenta a concorrência entre empresas, dificulta eventuais comportamentos colusivos e reduz os custos dos contratos, resultando em ganhos de eficiência (McAfee e McMillan, 1988).

Programas de compras públicas podem ser ainda um importante meio pelo qual o governo pode propiciar perspectivas de prosperidade para indivíduos em desvantagem econômica e social, além de induzir inovações tecnológicas nas empresas beneficiadas e gerar oportunidades de ocupação. Nesse contexto, chama atenção o fato de as políticas de compras governamentais perseguirem, ao mesmo tempo, crescimento econômico, ganhos de eficiência e equidade sem a necessidade de *trade-offs* entre essas variáveis, um aspecto raro em intervenções do Estado na economia.

Políticas de apoio às pequenas empresas não são recentes. Nos Estados Unidos, um dos países com maior tradição em políticas para os pequenos negócios, desde 1953, no Small Business Act, foram definidos os mecanismos de apoio por meio de compras governamentais (Denes, 1997). Nos dias atuais, segundo pesquisa do Banco Mundial (World Bank, 2017), constatou-se que 77 países, entre 180 estudados, adotam políticas de apoio às micro e pequenas empresas (MPEs) por intermédio de compras governamentais. Demonstrando a diversidade de políticas para MPEs nos processos de compras do governo, a análise do Banco Mundial relata dezessete possíveis políticas direcionadas para as MPEs, abrangendo desde treinamentos e concessão de crédito até tratamentos preferenciais nas concorrências públicas.

A teoria dos leilões<sup>1</sup> fornece a estrutura necessária para a análise de como, em uma situação de assimetrias sistemáticas de custos entre empresas, alguns dos mecanismos de apoio às pequenas empresas influenciam a eficiência econômica, a participação e a distribuição de lucros entre empresas de diferentes tamanhos. Ao mesmo tempo, modelos estruturais de leilão passíveis de estimação econométrica permitem a avaliação empírica de alguns dos componentes das políticas de compras governamentais.

Apesar da importância e da diversidade de políticas de compras públicas e cifras envolvidas nos programas, poucas avaliações quantitativas foram realizadas para mensurar seus impactos. Análises empíricas sobre os efeitos dos programas de compras são comprometidas pela ausência de bases de dados apropriadas que contenham grupos de controle e tratamento bem definidos para a condução da avaliação de impacto. Ademais, as políticas de compras governamentais possuem diversas formas de intervenção e as pequenas empresas ficam expostas a todas elas simultaneamente,

---

1. Ver McAfee e McMillan (1986) e Milgron (2004).

dificultando a atribuição de eventuais efeitos estimados a uma ação específica prevista. A ausência dessas avaliações dificulta a concepção e a implementação de políticas de compras públicas para pequenas empresas em razão do desconhecimento dos efetivos custos e benefícios induzidos por seus diversos mecanismos.

Na escassez de dados adequados e avaliações de impacto confiáveis, este trabalho busca avaliar a eficácia de políticas de compras governamentais mediante a análise de estudos teóricos e empíricos, identificando quais seriam as melhores práticas. A maior contribuição desta pesquisa é apontar perspectivas para pequenas empresas à luz de resultados já observados em diferentes tipos de políticas de compras públicas em localidades diversas. Outra importante contribuição desta pesquisa é reunir em um só documento diversos aspectos teóricos e empíricos sobre as políticas de compras governamentais, uma vez que os estudos se aprofundam apenas na teoria ou na abordagem empírica necessária para mensurar e entender os efeitos de uma intervenção específica.

Nos trabalhos teóricos, empíricos e estudos de caso analisados neste texto não há uniformidade nas variáveis impactadas pelo programa. Em boa parte dos trabalhos, avalia-se de que forma os mecanismos de apoio – como preferências de preço e cota e subcontratação – afetam os custos dos contratos públicos ou a sua eficiência econômica. Experiências de programas de compras relatadas com menor rigor teórico e empírico também serão levadas em conta para cumprir esses objetivos.

Uma dificuldade metodológica inicial é a grande diversidade de definições de empresas de pequeno porte. Estas diferenças dificultam a comparação entre os resultados, pois não se sabe se os públicos-alvo dos programas em diferentes países são os mesmos. No Brasil, as políticas são voltadas para MPEs, classificadas com base no critério de faturamento anual, e na experiência internacional, para pequenas e médias empresas (*small and medium-sized enterprises* – SMEs). Com relação à nomenclatura dada à pequena empresa ao longo do texto, os termos pequena empresa, empresa de pequeno porte, pequeno negócio e MPEs irão se referir àquelas que seriam beneficiárias de programas de compras governamentais.

Neste estudo, inicialmente, serão apresentados alguns aspectos teóricos que embasam o apoio dado às MPEs nos processos de compras governamentais. Na seção

seguinte, será feita uma descrição de possíveis políticas adotadas para beneficiar as MPEs e suas repercussões sobre a economia. Em seguida, apresentam-se evidências empíricas sobre os efeitos de políticas de compras governamentais direcionadas para as MPEs e alguns estudos de caso. E, por fim, as conclusões do trabalho.

## **2 COMPRAS PÚBLICAS E MPEs: ASPECTOS TEÓRICOS**

### **2.1 Participação das MPEs nas compras governamentais**

A despeito da elevada concentração de empresas de pequeno porte nas economias, o mercado de compras governamentais é caracterizado pela baixa participação de MPEs. Uma pesquisa realizada em países da União Europeia (GHK, 2010) mostrou que as pequenas empresas representam 99% do total de organizações, mas concentram cerca de 41% do valor dos contratos de compras públicas. Dessa porcentagem, as microempresas detêm 7 pontos percentuais (p.p.), as pequenas, 11 p.p. e as médias, 23 p.p. Estudo do Banco Mundial (World Bank, 2017) revela, por exemplo, que nos Estados Unidos, apesar da elevada participação das MPEs no total de empresas e da tradição em apoiá-las, elas respondem por apenas 23% do valor das compras governamentais. No Brasil, a realidade é semelhante e cerca de 30% do valor total das compras governamentais é destinado às MPEs.

Diversas dificuldades enfrentadas pelas MPEs, que diminuem a participação em processos de compras públicas, são descritas em GHK (2010), Loader (2013), ADB (2012), Flynn, McKevitt e Davis (2015), Saastamoinen, Reijonen e Tammi (2017) e World Bank (2017). Entre essas barreiras, constam a preferência do governo pela compra em grandes volumes de mercadorias – para evitar a busca por muitos fornecedores –, a dificuldade de encontrar informações sobre o processo licitatório, o custo excessivo, o tempo insuficiente para organizar a documentação necessária para participar de leilões públicos e os procedimentos de disputa complexos demais para as MPEs, os quais, com frequência, são descritos nas chamadas públicas com excesso de termos técnicos. A frequente irregularidade do cronograma de pagamentos do setor público também pode desencorajar as MPEs a participarem de processos de compras públicas. As pequenas empresas têm acesso mais restrito a crédito e capital de giro limitado e, portanto, atrasos no recebimento causam dificuldades para quitarem as despesas envolvidas no fornecimento do bem ou serviço ao governo.

Para o governo, o processo de compras públicas possui assimetrias de informação que podem levar a problemas de seleção adversa – não observando o custo esperado das firmas que irão participar do leilão – e/ou risco moral – não conhecendo o esforço que a firma contratada vai empregar para cumprir seu compromisso de custos (McAfee e McMillan, 1986). Como consequência, ele não sabe se as empresas contratadas irão solicitar aditivos contratuais que elevem o valor do contrato. Ademais, existe o receio de que as MPEs não se esforcem suficientemente para atender às exigências de qualidade do produto e respeitar os prazos de entrega. Com o propósito de evitar elevados custos de monitoramento dos contratados, o governo condiciona a participação da licitação e/ou a execução do contrato ao cumprimento de exigências não relacionadas apenas ao preço do produto. Em alguns casos, ao cumpri-las, as empresas são levadas a adaptar suas instalações, sua tecnologia e seu produto para uso governamental – essas obrigações geram custos fixos e, por conseguinte, reduzem economias de escala e podem elevar o preço do produto a ser oferecido ao governo (ADB, 2012; Milgron, 2004; Nicholas e Fruhmann, 2014). Por serem custos fixos, afetam desproporcionalmente as MPEs, reduzindo sua competitividade ante as empresas de maior porte. Ainda nesse contexto de assimetria de informação e redução de custos de monitoramento, o governo pode especificar requerimentos financeiros ou de experiências que excluem as MPEs recém-estabelecidas.

## 2.2 Justificativas políticas para MPEs

A baixa participação das MPEs nos contratos de compras governamentais e as consequências que isso traz para a dinâmica de crescimento das empresas têm motivado a formulação de políticas específicas para estimular a participação dessas empresas nos contratos públicos. Segundo Loader (2013) e Flynn e Davis (2016), o setor público oferece às MPEs fontes de demanda estáveis e previsíveis, certeza de pagamento e melhoria na reputação, principalmente para empresas recém-constituídas, que podem facilitar a abertura de novos mercados nos setores público e privado, sendo, portanto, vantajoso para empresas de pequeno porte. De acordo com Ferraz, Finan e Szerman (2015), se as empresas (e particularmente as mais jovens) enfrentam um custo fixo na adoção de novas tecnologias e capacidades gerenciais, então um choque de demanda pode permitir que elas cresçam. Com efeito, os autores apresentam evidências, para a economia brasileira, de que vencer leilões públicos faz as empresas crescerem mais, e que esse efeito perdura mesmo após o término do contrato com o governo. Parte desses efeitos duradouros sobre crescimento é atribuída ao fato de as empresas vencedoras de leilões públicos terem maiores chances de ganhar contratos públicos mais valiosos no

futuro, bem como ao aumento na variedade de produtos ofertados nos leilões seguintes. Lee (2017), a partir de dados da Coreia do Sul, constatou que ganhar um contrato público faz com que uma empresa cresça significativamente, e este crescimento persiste além da duração do contrato, sendo, porém, esse efeito maior para as pequenas empresas jovens e com restrições financeiras.

Por sua vez, políticas voltadas para o desenvolvimento de MPEs ou do empreendedorismo são comumente justificadas por potenciais efeitos socialmente desejáveis que o desenvolvimento e a sobrevivência de MPEs podem gerar na economia. De acordo com Baumol (2008), o papel do empreendedor é fundamental para a inovação e o crescimento. O empreendedorismo tem efeito positivo no desempenho econômico, pois introduz inovações e estimula a concorrência (Wong, Ho e Autio, 2005). Loader (2013) compartilha dessas ideias e argumenta que o estímulo às MPEs contribui para o aumento de competição, geração de empregos, inovação e melhorias no desenvolvimento local e regional. Robbins *et al.* (2000), a partir de um painel de dados de 48 estados americanos, encontraram evidências de que os com proporções mais altas de empregos em empresas muito pequenas têm maior crescimento da produtividade e do PIB, ao mesmo tempo que têm menores taxas de inflação salarial e de desemprego. O Asian Development Bank (ADB)(2012), citando Piga (2011), argumenta que as MPEs utilizam tecnologias de produção mais intensivas em trabalho que as grandes empresas – portanto, direcionar as compras governamentais para elas aumentaria o potencial de geração de postos de trabalho. As políticas para as MPEs também são utilizadas para propiciar oportunidades de prosperidade para indivíduos com dificuldades de encontrar ocupações no mercado de trabalho. De fato, uma importante parcela das ações afirmativas do governo americano é colocada em prática por meio do apoio às MPEs gerenciadas por minorias (Holzer e Neumark, 2000).

Não há consenso, entretanto, de que todos esses argumentos são válidos para justificar políticas de apoio às MPEs. Hallberg (2000) não confirma as evidências de que elas impactam positivamente no emprego e no crescimento econômico. Nessa direção, Beck, Demirguc-Kunt e Levine (2005), em uma análise a partir de dados de uma amostra de países, encontraram indícios de que ter uma elevada participação das MPEs na economia é característica de países bem-sucedidos, porém, o maior número delas não é o causador do crescimento econômico nesses países. Os autores ainda constataram que a elevada presença de pequenas empresas também não está associada

a menores níveis de pobreza. Wong, Ho e Autio (2005), a partir de dados de uma amostra de 37 países, verificaram que o empreendedorismo não causa crescimento econômico, pois muitas atividades empreendedoras são realizadas por necessidade, são pouco inovadoras e não contribuem para o aumento da produtividade da economia. Em outras palavras, o reduzido engajamento de pequenas empresas no desenvolvimento de inovações tecnológicas mais profundas explica por que o seu surgimento não contribui para o crescimento econômico. Nightingale e Coad (2013), por sua vez, ilustram esse resultado comentando que, em lugares como o Vale do Silício, o empreendedorismo de alta tecnologia muito provavelmente é um grande impulsionador da inovação e do crescimento econômico – no entanto, é preciso ter cuidado ao extrapolar essas condições excepcionais e afirmar que todas as pequenas empresas possuem maior capacidade de inovar que grandes empresas e contribuem igualmente para o crescimento econômico. Os autores destacaram que apenas uma parcela pequena de empresas com elevado crescimento (denominadas gazelas) contribui para o crescimento econômico. Em estudo para o Brasil, Cravo, Gourlay e Becker (2012) também não evidenciaram que a participação de MPEs na economia impacta positivamente o crescimento econômico. Ao fazer uma extensão desse trabalho, Cravo, Becker e Gourlay (2015) constataram que o capital humano incorporado nas MPEs é mais importante que a quantidade desse tipo de empresa no crescimento regional.

A argumentação de que é necessário apoiar as MPEs devido aos empregos que esse tipo de empresa gera também merece cautela. Apesar de empregarem muitos indivíduos, elas também demitem muito, pois sua taxa de sobrevivência é reduzida e o saldo de emprego, medido pela diferença entre admitidos e demitidos, nem sempre é positivo. No estudo de Ferraz, Finan e Szerman (2015) é apontada a criação de empregos formais em empresas de pequeno e médio porte em decorrência do fato de que elas ganharam contratos públicos. No entanto, pode não ser verdadeira a expectativa de que mais vagas sejam geradas porque os contratos públicos foram executados por pequenas empresas. Little, Mazumdar e Page (1987) apresentam evidências de que diferenças tecnológicas, que definem quão intensivo é o processo produtivo, são mais perceptíveis na comparação entre empresas de diferentes setores do que entre as de variados tamanhos. Portanto, é possível que as empresas de grande porte gerem o mesmo número de postos de trabalho, caso executem os contratos que as pequenas empresas ganham.

Hallberg (2000) reconhece a importância das MPEs pela sua participação no total de empregos, o que revela quão dependente é a sociedade do bom funcionamento das pequenas empresas. Porém, justificativas para intervenções públicas em seu favor baseiam-se em falhas de mercado que enviesam a distribuição de tamanho das empresas, em vez de quaisquer benefícios econômicos inerentes às pequenas. Para a autora, as políticas públicas direcionadas a elas devem, principalmente, propiciar melhorias no ambiente de negócios que abram o acesso aos mercados para as MPEs. Em semelhante argumentação, Brock e Evans (1989), ao justificarem programas de assistência para pequenas empresas por motivos de eficiência de gastos públicos, consideram que seria necessário identificar falhas de mercado que diminuam o número de pequenas empresas em algumas atividades e/ou evidenciar que a existência de programas governamentais impõe custos fixos que afetam mais as empresas menores.

Nesse sentido, na interpretação de Nicholas e Fruhmann (2014), existem falhas de mercado que influenciam na distribuição do tamanho de empresas interessadas em participar de processos de compras governamentais, justificando a intervenção do Estado para beneficiar as MPEs nos processos de compras públicas. Além de custos fixos desproporcionalmente elevados para estas empresas e dificuldades de obter fontes de financiamento, as falhas estariam relacionadas a problemas de informação. As MPEs evitam participar de processos de compras públicas pois as informações disponíveis não são suficientes para a correta avaliação dos custos e benefícios decorrentes de serem fornecedores do governo. Segundo os autores, há o reconhecimento de entidades, como a União Europeia, de que a escassez de dados e a falta de transparência acerca de oportunidades de compras governamentais podem fechar mercados para as MPEs, e de que informações inadequadas sobre os regulamentos e os requisitos de aquisição são um impedimento importante para a sua participação nas compras públicas.

Em uma outra linha de argumentação, justificam-se políticas de apoio às MPEs pelos ganhos de eficiência que podem gerar. Boa parte das políticas de suporte a elas em compras governamentais consiste em transferir contratos de grandes empresas para as pequenas, o que aparentemente resultaria em aumentos de custos para o governo (Marion, 2007). Entretanto, a partir da teoria dos leilões, discute-se que os programas de preferência podem gerar ganhos de eficiência. Os leilões de compras governamentais, dos quais firmas grandes e pequenas participam, são interpretados como assimétricos, uma vez que os dois tipos de empresa possuem diferenças



sistemáticas de custo (firmas grandes seriam mais eficientes que as pequenas). Em leilões assimétricos, elas não podem ser tratadas igualmente, pois o resultado pode ser ineficiente. McAfee e McMillan (1989) destacam que o governo pode tirar proveito dessas diferenças de custos de produção para aumentar a competição entre empresas e conseguir contratos menos custosos.<sup>2</sup> A política de preferência de preço para MPEs em leilões de compras públicas tenderia a equiparar os lances dos dois tipos de empresa. Conseqüentemente, espera-se um aumento na participação das pequenas em processos de compras públicas e uma intensificação da competição entre elas, reduzindo os custos de contratação do governo (McAfee e McMillan, 1988). O aumento do número de competidores nos leilões também torna menos provável que um possível comportamento colusivo entre empresas prejudique a eficiência do processo de compras governamentais. McAfee e McMillan (1988) ainda destacam que aumentar a competição não se resume a elevar o número de firmas, uma vez que as diferenças de custo entre elas são tão importantes quanto o número de empresas concorrendo. Quanto mais próximos são os custos das empresas, mais disputado será o leilão e, conseqüentemente, os gastos do governo podem cair, e o tratamento preferencial dado às MPEs diminuiria artificialmente eventuais diferenças de custo.

As políticas de compras governamentais para MPEs podem gerar ganhos de eficiência adicionais ao beneficiarem grupos historicamente em desvantagem socioeconômica. Holzer e Neumark (2000), em uma abrangente avaliação das políticas afirmativas americanas, indicam que esses ganhos de eficiência são possíveis. Empresas chefiadas por minorias, quando beneficiadas por programas de compras governamentais, têm mais chances de prosperar quando perdem o benefício, se comparadas com aquelas que nunca se beneficiaram. As empresas beneficiadas tendem a contratar pessoas também em desvantagem socioeconômica, potencializando mais ainda o efeito sobre essa população. Ademais, o programa gera externalidades positivas na sociedade, pois pode diminuir a incidência de atividades ilegais que afetam outros indivíduos. Haveria ganhos adicionais de eficiência caso fosse contabilizada a redução de despesas em políticas governamentais com propósitos redistributivos e de combate à pobreza, pelo fato de parte do público-alvo dessas políticas não necessitar mais de

---

2. A ideia de tratar de maneira distinta os participantes de um leilão como uma estratégia de torná-lo eficiente foi formalizada pioneiramente por Myerson (1981), o qual sugeriu que mecanismos em leilões assimétricos conduzem os participantes a revelar suas reais disposições a pagar pelo bem leiloado.

programas de transferência de renda, pois está sendo beneficiada pelos programas de compras públicas.

### **3 POLÍTICAS DE APOIO ÀS MPEs EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS**

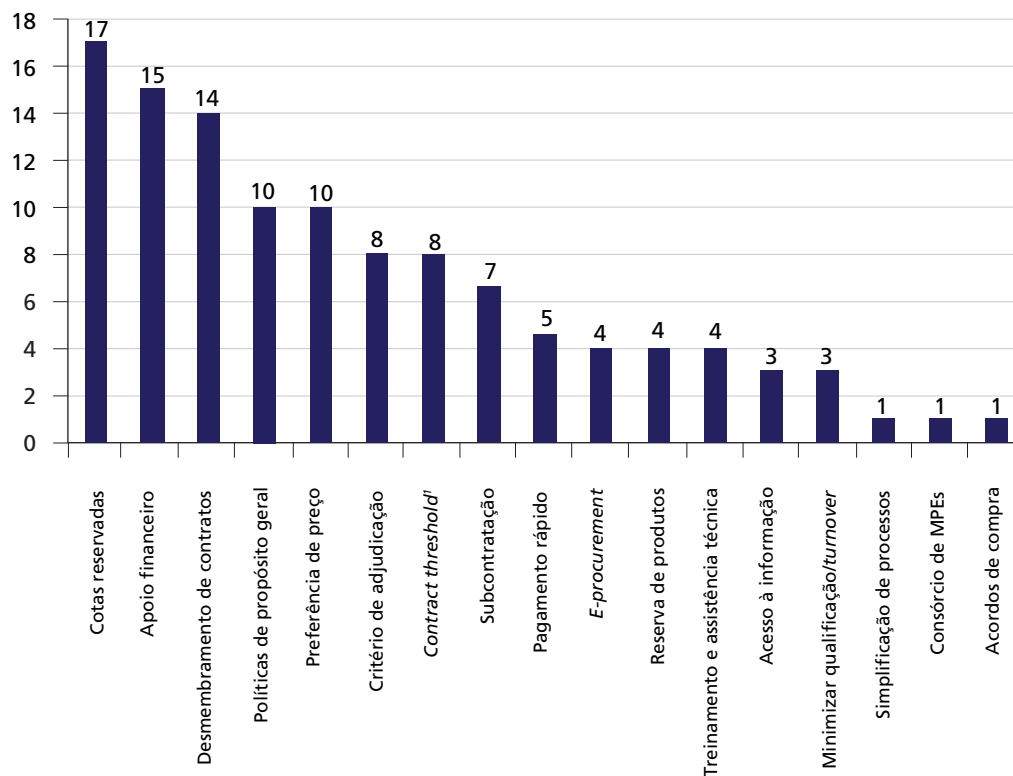
De acordo com Tandler e Amorim (1996), os auxílios para as MPEs podem ser divididos em políticas orientadas para o desenvolvimento da oferta ou da demanda. Segundo as autoras, políticas voltadas para a demanda abordam diretamente um dos principais problemas que a maioria das pequenas empresas enfrenta, que é o de encontrar um cliente confiável e, assim, garantir um fluxo de receita regular que permita ao empresário direcionar seus esforços para melhoria da produtividade da empresa. Na abordagem orientada para a oferta, o programa ou o apoio não asseguram a venda do produto ou contratos, não resolvendo o problema de restrição de liquidez da firma. Todavia, conforme argumentação de Nichter e Goldmark (2009), os dois tipos de políticas não são independentes, pois boas oportunidades de negócio não garantem a sobrevivência e a expansão das empresas. Em mercados com poucas barreiras para a entrada, os empreendedores também devem buscar novas tecnologias e investir em formação, que são políticas orientadas para o desenvolvimento da oferta.

Os programas de compras governamentais tradicionais são orientados pela demanda, na medida em que buscam prioritariamente beneficiar as MPEs por meio do aumento das vendas. Em alguns casos, em paralelo à garantia de vendas, políticas de compras também focam em aspectos ligados à oferta, como treinamento e estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias. No gráfico 1, são apresentadas políticas de apoio às MPEs coletadas pelo Banco Mundial (World Bank, 2017) em pesquisa com 180 países. De forma geral, parte delas visa contornar os problemas que as pequenas empresas enfrentam nos processos de compras governamentais, tais como excesso de burocracia, tamanho dos contratos, atrasos nos pagamentos e complexidade do processo de contratação. As políticas de apoio às MPEs mais frequentes foram as cotas reservadas (ou *set asides*), o apoio financeiro e o desmembramento de contratos. As políticas de propósito geral que apresentam elevada participação entre as políticas, por seu turno, refletem o esforço do governo em beneficiar as MPEs nas compras governamentais.

GRÁFICO 1

**Políticas de apoio às MPEs: descrição e frequência com que são aplicadas em uma amostra de 180 países**

(Em %)



Fonte: World Bank (2017).

Nota: <sup>1</sup> Uma política de *contract threshold* para pequenas empresas estabelece o valor abaixo do qual há exclusividade para contratação de MPEs em processos de compras públicas. No Brasil, por exemplo, segundo a Lei nº 123/2006, contratos públicos de até R\$ 80 mil são destinados exclusivamente a micro e pequenas empresas.

Neste estudo, será dado maior enfoque a cinco dessas políticas, em razão da disponibilidade de estudos teóricos e empíricos que permitem a investigação de seus potenciais impactos, a saber: cotas reservadas, apoio financeiro, desmembramento de contratos, preferência de preço e subcontratação. Os resultados de outras políticas serão analisados pelos estudos de caso, em razão da escassez de literatura teórica e empírica.

### 3.1 Preferência de preço

Nas políticas de preferência de preço para MPEs em compras governamentais, é concedido um desconto ao lance mais baixo dado por uma pequena empresa. Caso o lance com desconto fique abaixo da menor oferta de preço da grande empresa, a MPE

ganha o contrato, porém o governo paga o valor original sem o desconto. No entanto, há outros formatos de políticas de preferência de preço, conforme descritos em ADB (2012). Pode ocorrer a situação em que o lance mais baixo da grande empresa é elevado em determinada porcentagem; neste caso, se a MPE der um lance abaixo do majorado, ela ganha o contrato. Portanto, é facultada à MPE com o lance mais baixo a chance de fazer uma oferta de preço que vença a empresa de grande porte que apresentou menor lance.

Da forma como foi apresentada, a política de preferência de preço pode gerar um aumento de custo para o governo, pois a empresa que deu o melhor lance no leilão não será necessariamente contratada. Ao favorecer as firmas de maior custo (pequena empresa), o governo aumenta a probabilidade de esse tipo de instituição ganhar o contrato, pagando mais por isso. O benefício dessa política, no entanto, é que o favoritismo força os licitantes com menor custo (grande empresa) – e que não recebem o benefício – a dar lances mais baixos do que fariam sem ele, reduzindo o custo da contratação. Por exemplo, se os lances mínimos que uma empresa de alto custo e outra de baixo custo podem oferecer em um leilão de compras públicas são R\$ 100 e R\$ 94, respectivamente, a empresa de baixo custo pode ganhar o contrato dando um lance ligeiramente abaixo de R\$ 100, quando poderia dar um lance de R\$ 94. Na presença de um desconto de 5% no lance da empresa de alto custo, que o faria ser avaliado como sendo R\$ 95, as empresas mais eficientes tendem a baixar seus lances até o seu mínimo, resultando em redução do valor do contrato. Em McAfee e McMillan (1989), essa conjectura é analisada a partir de um modelo teórico de leilões. Os autores levam em conta que as empresas licitantes apresentam diferenças sistemáticas de custos, que são estimados a partir de distribuições de probabilidade distintas, e indicam que a minimização dos valores pagos nos contratos públicos envolve a discriminação das empresas por algum tipo de preferência de preço. Em uma extensão do trabalho de McAfee e McMillan (1989), Naegelen e Mougeot (1998) apresentam resultados similares, assim como Rothkopf, Harstad e Fu (2003).

A preferência de preço, todavia, pode fazer as firmas de alto custo elevarem seus lances, se as assimetrias entre empresas não forem tão altas. No exemplo anterior, caso o preço mínimo da empresa de baixo custo fosse R\$ 98, as de alto custo ganhariam o contrato mesmo dando um lance acima de R\$ 100. Nessa circunstância, a estratégia poderia aumentar o preço do contrato, quando comparado com a situação sem

preferência de preço. Explicando esse resultado, Ayres e Cramton (1996) e McAfee e McMillan (1988) argumentam que o efeito do esquema de preferência sobre o preço do contrato irá depender das assimetrias de custo, das interações estratégicas entre firmas do mesmo ou de grupos diferentes e do valor do desconto no esquema de preferência de preço. Isso ressalta que a preferência de preço aumenta a concorrência tanto entre o conjunto de empresas (alto e baixo custo) como entre empresas do mesmo grupo. Caso o desconto no lance das empresas menos eficientes seja muito alto, as de baixo custo não ganharão o contrato mesmo se fizerem lances agressivos.

A partir desses possíveis resultados, Hubbard e Paarsch (2009) classificam os efeitos da preferência de preço entre competitivo e preferência – quando o preço do contrato aumenta após a aplicação do desconto no lance, o efeito preferência prevalece; quando o contrato tem seu valor reduzido em razão da discriminação de preço, prepondera o efeito competitivo. Os autores relatam ainda a existência do efeito participação, que pode afetar a competitividade do leilão, pois a preferência de preço pode alterar os incentivos das empresas a participarem do leilão de compras governamentais, mesmo quando elas são igualmente eficientes. Krasnokutskaya e Seim (2011) fazem argumentação semelhante e realçam, ainda, que é essencial considerar a responsividade da participação na avaliação dos efeitos de políticas de preferências sobre as despesas do governo e seus impactos distributivos. Teoricamente, o efeito participação pode captar como o resultado do leilão se altera com a saída das empresas de maior porte menos eficientes, que teriam suas chances de ganho diminuídas, e/ou a entrada de empresas de menor porte mais eficientes, que possuem estruturas de custo mais próximas das empresas de maior porte e têm suas chances de ganhar o contrato aumentadas em decorrência da política de preferência.

### 3.2 Cotas reservadas (*set asides*)

As políticas de *set asides* garantem uma parcela mínima das compras governamentais para pequenas empresas. Essa política é bastante frequente nos Estados Unidos, onde compras governamentais com valores inferiores a US\$ 150 mil são reservadas para este tipo de firma. Outros países, como Japão, Índia e Canadá, também reservam parte de seus contratos públicos para elas.

Nesse tipo de preferência, as empresas beneficiadas competem apenas entre elas para ganhar os contratos preferenciais. Portanto, de forma geral, essa política pode

reduzir o número de licitantes e, como consequência, os custos de contratação podem aumentar, conforme indicam McAfee e McMillan (1988) e Hendricks, Porter e Boudreau (1987). A literatura teórica sobre o tema, todavia, prediz efeitos ambíguos sobre o valor dos contratos. Segundo Ayres e Cramton (1996), cotas reservadas podem induzir mais competição entre licitantes mais fortes para os quais não existe reserva de mercado e, conseqüentemente, haverá redução nos custos de contratação, na medida em que a quantidade de contratos disponíveis para esse tipo de empresa se reduz. Por sua vez, o contrato de preferência pode não ser eficiente, pois as empresas de menor porte podem dar lances mais caros, uma vez que não há mais a concorrência das empresas de menor custo.

Conforme Athey, Coey e Levin (2013), apesar de excluir grandes licitantes do leilão, a política de cota reservada aumenta os incentivos para as pequenas empresas participarem, porque antecipam menos concorrência. Nessa mesma direção, Jehiel e Lamy (2017) argumentam que políticas de cota reservada podem ser pró-competitivas, na medida em que, ao impedirem a participação de algumas empresas, podem impulsionar a presença de um número muito maior de outras firmas. Para Athey, Coey e Levin (2013), se pequenas e grandes empresas tiverem distribuições de custo idênticas, e houver um número suficiente de pequenas empresas para substituir as grandes excluídas do leilão, a política de reserva de mercado não resultará em aumentos de custo para o governo. Todavia, se não houver potenciais entrantes para compensar a saída das grandes empresas, a reserva de mercado pode prejudicar a eficiência da compra pública. Por fim, estes autores sugerem que, quando existe assimetria de custos entre os potenciais entrantes e as empresas excluídas, os resultados sobre o custo do governo são incertos. Caso os entrantes sejam menos eficientes que as excluídas do leilão, a reserva de mercado pode elevar as despesas do governo.

Assim como na política de preferência de preço, os efeitos da reserva de mercado sobre o valor dos contratos públicos dependem de como a política restringe ou intensifica a concorrência intra e entre grupos de empresas, considerando, também, as resultantes mudanças nos incentivos para participar do processo de compras governamentais. Athey, Coey e Levin (2013) condicionam, ainda, o resultado da política de cota reservada ao custo de entrada no leilão, que pode desencorajar a participação de empresas menos eficientes, reduzindo, portanto, a probabilidade de a política gerar aumentos nos custos para o governo.

### 3.3 Subcontratação

Mesmo com mecanismos de preferência de preço e reservas de mercado, em algumas situações, pequenas empresas são impossibilitadas de participar dos leilões de compras públicas devido ao valor do contrato ou a exigências de acervo técnico mínimo. É o caso, por exemplo, de serviços complexos de engenharia de grande vulto. Nesse cenário, a subcontratação para executar algumas partes do contrato beneficiaria as MPEs. Essa prática é comum nos Estados Unidos, onde, para contratos com valor superior a US\$ 650 mil, as empresas devem apresentar um plano de subcontratação que beneficie o público-alvo estipulado pelo governo americano. Caso este plano não seja apresentado, a empresa fica impedida de participar de licitações futuras e pode receber punições.

É importante destacar que, independentemente de haver exigências, as subcontratações são comuns, principalmente quando o contrato envolve tarefas heterogêneas e ela é uma estratégia para reduzir os custos na execução de atividades que exigem elevado grau de especialização (Branzoli e Decarolis, 2015). Todavia, segundo De Silva *et al.* (2012), as subcontratações podem introduzir distorções na eficiência, devido à execução menos hábil por subcontratados em comparação ao que faria o contratado principal, além de onerar o contrato, pois a substituição de subcontratados no meio do processo é potencialmente custosa e eles têm incentivo para trabalhar abaixo do ideal (Gil e Marion, 2013). De acordo com Miller (2014), ao mesmo tempo que se busca eficiência na subcontratação, o comportamento oportunista do subcontratado – quando há necessidades de alterações contratuais – acarreta problemas do tipo *hold-up*, que reduzem a eficiência. Como consequência, a subcontratação resulta em imprevisibilidade de custos, que influencia os lances dados pelas empresas concorrentes para ganhar contratos públicos. A análise de Bajari, Houghton e Tadelis (2014) sobre os contratos de construção de rodovias na Califórnia indica que alterações contratuais elevam consideravelmente os custos de execução. Antecipando esses aumentos, as empresas elevam seus lances para compensar esses custos adicionais.

Segundo Gil e Marion (2013), em estudo com dados de contratos de construção de rodovias na Califórnia, há diminuição nas chances de ocorrerem problemas de risco moral, em que a subcontratada apresenta comportamento oportunista, se já houve algum tipo de interação entre as partes que permita uma melhor coordenação de custos

e se existem perspectivas futuras de novas interações. Os resultados também revelam que os lances dados nos leilões de contratos tendem a ser mais baixos para essas empresas.

Esses achados sugerem que os custos de *hold-up* são relevantes e os efeitos da subcontratação irão depender de se os ganhos de eficiência que a subcontratação produz compensam eventuais custos de mudanças contratuais em um contexto de contratos incompletos e informação assimétrica entre contratantes e contratados.

### 3.4 Desmembramento de contratos

Na União Europeia, há o entendimento de que políticas de reserva de mercado e lances preferenciais são distorcivos, e sua adoção dificulta a adesão dos países-membros ao acordo comercial de compras governamentais, em que um dos preceitos é a não discriminação de empresas estrangeiras em mercados locais. Na impossibilidade de dar tratamento preferencial nos leilões, o desmembramento de contratos é uma política bastante encorajada como forma de estimular a participação de empresas de pequeno porte, que não têm escala de produção suficiente para atender à contratação de grandes quantidades de um produto ou executar grandes projetos.

Os estudos que tratam da política de desmembramento de contratos em compras públicas analisam o caso em que o governo opta por diversificar seus fornecedores e não depender apenas de um fornecedor único (*sole sourcing*). Um caso tradicional foi a política do governo americano de estimular empresas no desenvolvimento de equipamentos militares para evitar a dependência excessiva de apenas um fornecedor, discutida em Anton e Yao (1990) e Lyon (2006). Este último trabalho mostrou que a política de *dual sourcing* resultou em uma redução de 20% nos custos de aquisição de mísseis do governo americano, quando comparada com a política de *sole sourcing*. O autor atribui esse resultado a dois fatores. Primeiro, assimetrias informacionais entre os fornecedores de produtos ainda em fase de desenvolvimento podem evitar comportamentos colusivos em leilões, um resultado também apresentado por Anton e Yao (1990). Uma eventual diminuição na assimetria de informação sobre a tecnologia de produção desses itens poderia, ainda, propiciar reduções nos custos de produção e, conseqüentemente, geraria economias para o contratante. Segundo, o desmembramento do contrato permite ao governo aprimorar seus critérios de qualidade do produto em dimensões não previstas no contrato. Quando há apenas um único fornecedor, os



incentivos para adotar novas tecnologias mais eficientes não seriam os mesmos e a contratação ficaria mais custosa para o governo.

Para o caso das pequenas empresas, a política de desmembramento de contratos é similar e consiste na prática de dividir em lotes um contrato que poderia ser executado por apenas uma empresa. O desmembramento de contratos de compras públicas permite que empresas de menor porte possam oferecer a quantidade de bens e serviços compatíveis com suas escalas de produção, estimulando a entrada de mais firmas nos leilões e aumentando a concorrência. Segundo Perry e Sákovics (2003), esse desmembramento poderia garantir a existência de fornecedores alternativos, caso um ou mais fornecedores sejam incapazes de cumprir seu contrato em tempo hábil. O aumento em seu número pode, também, reduzir o risco associado à falta de participantes nos leilões.

Apesar de ser uma prática com elevado potencial de benefício às MPEs, desmembrar contratos muitas vezes esbarra em formatos de compras governamentais de produtos e serviços padronizados que buscam ganhos de eficiência na centralização do processo de compras e nas economias de escala que a grande produção pode propiciar. Com relação às implicações dessa prática na eficiência dos contratos públicos, espera-se que economias de escala favoreçam o fornecedor único, enquanto as deseconomias de escala beneficiem contratos em lotes (Anton, Brusco e Lopomo, 2010). Todavia, esse resultado depende da existência (ou não) de simetria de custos entre empresas, conforme discute Strömbäck (2015). Quando existem economias de escala, em uma situação de simetria de custos, políticas de desmembramento de contrato podem torná-lo ineficiente, pois restringem os contratados a operarem em um nível de custo mais elevado. Entretanto, quando há deseconomias de escala, é socialmente eficiente dividir os contratos em lotes menores, permitindo que os contratados operem em níveis mais baixos de custo. Strömbäck (2015) ainda argumenta que múltiplos contratos, em vez do *sole sourcing*, podem encorajar a entrada no leilão quando há assimetrias de custos sistemáticas entre os participantes potenciais que se originam a partir de limitações de capacidade. Se as MPEs têm economias de escala apenas em níveis pequenos de produção, comparadas com grandes empresas que podem possuir economias de escala globais, existem mais argumentos baseados na eficiência em favor de desmembramento dos contratos para beneficiar as empresas de pequeno porte.

### 3.5 Política de pagamento imediato e concessão de crédito

Ambas as políticas têm o propósito de apoiar as MPEs em um dos seus maiores problemas, que é a restrição de liquidez, seja por terem acesso restrito ao mercado de crédito, seja porque sucessivos atrasos do governo no pagamento dos contratos impõem dificuldades financeiras que podem acarretar até mesmo o encerramento das atividades da empresa. Evans e Jovanovic (1989) destacam que a crença de que os mercados de capital não fornecem financiamento adequado para novos negócios justifica os programas do governo americano para a concessão de empréstimos subsidiados e garantias de empréstimos para pequenas empresas, em suas fases iniciais e de expansão. Corroborando essa hipótese, Nichter e Goldmark (2009) explicam que, devido à falta de garantias e algum tipo de viés contra as pequenas empresas, as MPEs tendem a enfrentar maiores restrições de crédito que as grandes empresas. No entanto, as restrições financeiras podem ser reflexo da atitude dos bancos em reservar menos recursos para empresas com baixas perspectivas de crescimento. Nesse ponto, as compras governamentais podem melhorar o acesso de MPEs a empréstimos em razão de seus efeitos sobre o crescimento das firmas, conforme evidenciado por Ferraz, Finan e Szerman (2015), Lee (2017) e Hoekman e Sanfilippo (2018).

Diante da restrição de acesso ao crédito, a maior parte das pequenas empresas financia seus investimentos por meio de suas poupanças. Porém, as firmas que recorrem mais ao mercado de capitais exibem maiores taxas de crescimento (Carpenter e Petersen, 2002). Beck, Demirguc-Kunt e Levine (2005) também apresentam evidências de que a dificuldade no acesso ao crédito é fator limitante para o crescimento das MPEs. Bates e Robb (2013) destacam que, em empresas bem capitalizadas, o empreendedor pode focar em aprender a administrar o negócio com eficiência e, portanto, promover o crescimento do seu negócio. No entanto, a subcapitalização limita a capacidade de empresas jovens resistirem a situações adversas no mercado, podendo ser forçadas a fechar durante períodos difíceis, e essa realidade provavelmente desestimula a entrada no mercado de alguns potenciais empreendedores. Similarmente, Bloom *et al.* (2010) argumentam ainda que dificuldades de acesso ao crédito podem potencializar problemas gerenciais causadores de perdas de produtividade nas empresas em países em desenvolvimento.

Em relação à política de pagamento imediato, de acordo com Bates (2009), atrasos no pagamento desencorajam a participação de empresas descapitalizadas em processos de compras governamentais. A implementação de políticas de compras públicas ao

prever mecanismos de diminuição no tempo de pagamento ajuda desproporcionalmente essas empresas, notadamente aquelas que têm acesso restrito a empréstimos. Para Bates e Robb (2013), o pagamento imediato alivia as limitações impostas pelas dificuldades de acesso a empréstimos bancários, permitindo que pequenas empresas concorram de forma mais eficaz a contratos maiores, não apenas na área de compras governamentais, mas também em aquisições corporativas.

Restrições de liquidez também atingem empresas subcontratadas. Conforme Bates (2009) destaca, uma empresa subcontratada, mesmo atendendo aos requisitos de prazo e de especificação do contrato, estaria sujeita a ter suas atividades encerradas devido a atrasos no pagamento do trabalho executado. Isso ocorre quando o capital de giro das subcontratadas é insuficiente para manter a empresa funcionando após saldar suas despesas ao término da subcontratação, como o pagamento dos funcionários envolvidos. Com atrasos sucessivos nos recebimentos e sem acesso ao mercado de crédito, resta à empresa encerrar suas atividades.

### 3.6 Outras políticas de apoio às MPEs

Além das políticas descritas, outras medidas têm o potencial de elevar a participação das MPEs. Conforme Saastamoinen, Reijonen e Tammi (2017), algumas das barreiras reconhecidas pelas MPEs que impedem seu envolvimento em licitações públicas poderiam ser reduzidas por meio de treinamentos, nos quais, por exemplo, as etapas do processo de aquisição pública poderiam ser explicadas e as dúvidas sobre termos técnicos da chamada de compras, esclarecidas.

Algumas políticas de compras públicas não são direcionadas às MPEs, mas encorajam a sua participação. É o caso das políticas de transparência nos processos de compras públicas (OCDE, 2015), que, além de contribuir para a eficiência econômica, podem estimular a participação das MPEs em razão da melhora da percepção acerca da lisura da concorrência pública em que se definem as firmas vencedoras do contrato. Promove-se transparência com a publicação *on-line* de informações relevantes sobre oportunidades de aquisição, cronogramas para apresentação de propostas e critérios de seleção e avaliação. A centralização de informações sobre compras governamentais em plataformas *on-line*, além de contribuir para a melhoria da transparência, pode reduzir consideravelmente os custos para as MPEs encontrarem oportunidades no setor público. Na ausência dessas plataformas, as empresas teriam que pesquisar em várias

publicações impressas ou *on-line* para encontrar ofertas recompensadoras (World Bank, 2017). No programa de compras governamentais da Austrália, promove-se transparência disponibilizando um plano anual de aquisições públicas, permitindo que as empresas se planejem para atender a uma demanda futura do governo. No sistema de informações sobre aquisições do governo australiano, chamado AusTender, podem ser encontradas oportunidades de negócios, planos anuais de aquisição e contratos adjudicados. Nesse sistema, estão disponíveis *on-line* informações sobre o órgão público que fez a compra, o método de aquisição, o valor e o período do contrato, uma descrição do contrato e os detalhes do fornecedor (OCDE, 2015).

Disponibilizar plataforma de *e-procurement* (ou de pregão eletrônico) contribui para o aumento da transparência, reduz custos de contratação e facilita a participação de MPEs em processos de compras públicas. Como destacado em World Bank (2017), as plataformas *e-procurement* podem incluir: publicação *on-line* de editais para contratos públicos, *download* direto da documentação de credenciamento e acompanhamento, envio de faturas e recibo de pagamento, entre outros recursos.

O uso destas plataformas facilita a detecção de comportamentos colusivos entre os licitantes por meio da manipulação de propostas (OCDE, 2015). Isso é possível porque a própria plataforma é um repositório de dados sobre concorrências passadas, e estes dados, quando examinados, permitem detectar estratégias de lances suspeitos (lances idênticos, esquemas de rotação etc.) que podem ser os sintomas de um acordo colusivo (OCDE, 2015). No Brasil, o Painel de Preços do governo federal é a plataforma de divulgação de preços de compras homologadas no sistema de compras governamentais do país e é exemplo de repositório de dados sobre os itens adquiridos pela gestão pública e seus respectivos preços. A iniciativa dá grande transparência ao processo de compras públicas e apoia os gestores públicos das diferentes esferas do governo na realização de pesquisas de mercado, análise e comparação de preços de referência na aquisição de bens e contratação de serviços gerais.<sup>3</sup>

Com o uso de plataformas de *e-procurement* no Brasil, o Ministério do Planejamento estima que foram alcançadas economias de 19% do valor total dos contratos realizados com o governo federal em 2012 (OCDE, 2015). No Chile, após a

---

3. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-precos>>.

adoção da plataforma ChileCompra, além da expressiva redução dos custos de aquisição do governo, a participação das MPEs nos contratos de compras no ChileCompra cresceu de 23,8%, em 2003, para 44%, no primeiro semestre de 2013, revelando a crescente capacidade das MPEs chilenas de participarem em processos de compras públicas por meio da plataforma de *e-procurement* (World Bank, 2017).

## 4 EFEITOS DAS POLÍTICAS DE MPEs SOBRE AS EMPRESAS

Nesta seção, será feita uma revisão dos estudos empíricos sobre os efeitos que as políticas de apoio às MPEs podem induzir nos custos de contratação do governo, inserção de MPEs em processos de compras governamentais, indicadores socioeconômicos e eficiência econômica. Quando o conteúdo dos artigos revisados permitir, serão destacados os mecanismos pelos quais os efeitos das políticas influenciam as variáveis de interesse. A maior parte dos estudos se refere aos programas nacionais e subnacionais dos Estados Unidos, onde a disponibilidade de dados viabiliza a realização de estudos dessa natureza. São apresentados, também, resultados de estudos feitos na Europa.

Além dos estudos empíricos, serão apresentadas experiências de compras governamentais na Coreia do Sul e alguns de seus respectivos resultados. Por fim, será feito o relato da experiência de compras governamentais do Ceará no final da década de 1980, descrito em Tandler e Amorim (1996).

### 4.1 Efeitos de preferência de preços

Ayres e Cramton (1996) estudam os impactos sobre a receita do governo resultantes da preferência de preço, concedida a grupos minoritários em leilões da Federal Communications Commission (FCC) para serviços de mensagens para *paggers* na Califórnia. No leilão, era previsto que empresas beneficiadas (aquelas controladas por mulheres e/ou minorias) pagariam apenas 50% de suas ofertas vencedoras. Esse tratamento preferencial gerou expectativa de queda na receita do governo no leilão; todavia, a análise dos lances mostrou que a ação afirmativa implementada no leilão da FCC elevou a receita do governo ao forçar as empresas que não tinham preferências a fazerem ofertas mais agressivas.

Corns e Schotter (1999) avaliam como diferentes patamares de preferência de preço tornam as compras públicas mais caras e, como resultado, podem elevar o custo das políticas afirmativas tradicionalmente aplicadas nos Estados Unidos. Os autores realizaram esse estudo a partir de um experimento com estudantes dando lances em leilões hipotéticos, considerando seus possíveis custos e diferentes níveis de preferência de preço. Quando a preferência de preço é de 5%, a média de lances é mais baixa que na situação sem preferência de preço, e o valor médio dos lances fica mais alto quando a preferência é de 10% e 15%. Mesmo sendo um estudo experimental, os autores sugerem que pode haver um esquema em que os participantes de leilões de compras governamentais dão lances mais próximos de seus custos. Quando os descontos são elevados, mesmo dando lances condizentes com sua estrutura de custos, as empresas de baixo custo não conseguem ganhar o leilão, resultando em uma elevação do custo para o contratante.

O trabalho de Marion (2007) analisa o comportamento de empresas favorecidas e desfavorecidas por preferência de lances em licitações públicas para construção de rodovias na Califórnia. Além de avaliar as diferenças de custo de contratação nos cenários com e sem preferência de lance, o autor também estuda os impactos do programa de preferência sobre os custos de aquisição e eficiência. Na contratação de empresas para construção e reformas de rodovias na Califórnia, Marion (2007) identifica dois grupos de empresas: aquelas contratadas com recursos federais e as contratadas com recursos do próprio estado da Califórnia. Os contratos públicos com recursos estaduais preveem preferência de lances de 5% do menor lance da empresa de grande porte, todavia, as empresas contratadas com recursos federais não se beneficiam desse programa. A partir de dados de contratos dos dois tipos de empresa, foi possível comparar quão diferentes são os custos de contratação entre os dois grupos. Constatou-se que, em média, o lance vencedor em projetos com preferência é 3,8% maior que em projetos sem preferência. Parte dessa diferença é explicada pela redução na participação de firmas grandes nos leilões com preferência. Nos leilões, constatou-se que, de fato, as grandes empresas dão lances mais agressivos e as pequenas têm participação menos agressiva, mas isso não é suficiente para reduzir o valor médio dos lances.

No mesmo estudo, empregando um modelo estrutural de leilão, o autor ainda realizou simulações para avaliar as implicações do programa de preferência de lance sobre a eficiência na contratação dos serviços para rodovias. Os resultados indicam

que para cada dólar ganho pelas MPEs está associada uma perda de vinte centavos na eficiência. Se a participação fosse inelástica às preferências, a perda seria de 3,4 centavos de dólar. Ou seja, o programa de preferência, ao desencorajar a participação de empresas de menor custo nos processos licitatórios, encarece as compras governamentais e prejudica a eficiência econômica. A maior parte do efeito de participação ocorre porque as empresas mais eficientes substituem a presença em leilões federais por leilões do governo estadual, evidenciando o potencial impacto que a preferência de preço tem sobre a participação de empresas em leilões de compras públicas. Segundo o autor, isso sugere que a participação é uma preocupação primordial ao considerar políticas de aquisição que tratam empresas de forma assimétrica.

O estudo de Hubbard e Paarsch (2009) avalia como a preferência de preços e sua intensidade podem aumentar os lances em leilões em diferentes cenários de distribuição de custos dos participantes. Não se avalia um programa específico nesse estudo, faz-se apenas a análise de cenários obtidos a partir de um modelo teórico de leilões em que existem dois tipos de participantes: empresas preferidas e não preferidas. O modelo permite considerar os custos de entrada, e a participação de empresas no leilão é endógena. A intensidade da preferência de preço é avaliada considerando diferentes cenários de taxas de preferência, variando de 0% (sem preferência) a 20%, que, na prática, podem ser interpretadas como possíveis descontos dados às empresas preferidas. De acordo com os resultados do trabalho, na ausência de custos de entrada, o esquema eleva o custo do governo na medida em que a taxa de preferência aumenta, considerando qualquer distribuição de custos entre as empresas, resultado similar ao de Corns e Schotter (1999). Ou seja, o efeito preferência, que tende a elevar o custo de contratação, domina o efeito competição.

Todavia, quando existe custo para entrada, políticas de preferências de preço podem gerar reduções de custos para o governo, independentemente da distribuição de custo das empresas. De outra forma, considerando custos de entrada positivos para todas as distribuições, o efeito competitivo prepondera sobre os demais (preferência e participação). Segundo os resultados obtidos pelos autores, o esquema de preferência induz as firmas não preferidas a se comportarem mais competitivamente do que na situação de equidade nos lances. Contribui também para reduzir o custo de contratação, dependendo da distribuição, o fato de apenas as firmas preferidas com baixo custo entrarem no leilão quando existe custo de entrada. Isso ocorre porque o comportamento

competitivo das empresas não preferidas torna as preferidas menos prováveis de ganhar o leilão. Contudo, a preferência de lance não necessariamente eleva a participação do total de empresas. Dependendo da distribuição dos custos (exponencial e normal), a política de preferência pode reduzir a participação. Por fim, a avaliação dos efeitos da preferência sobre a eficiência mostra que quanto maior a intensidade da preferência, maior é a frequência com que firmas de custo mais alto vencem as de custo mais baixo, resultando em perdas de eficiência – essa perda é menor no cenário em que existem custos de entrada no leilão. Entretanto, em média, a diferença entre os contratos eficientes e ineficientes é bastante pequena, próxima a 1%.

Krasnokutskaya e Seim (2011) analisam o programa de preferência de preço em contratos públicos para construção e manutenção de rodovias no estado da Califórnia, financiado com recursos estaduais. Esse programa de compras governamentais estabelece a meta de 25% do valor total dos contratos para as pequenas empresas, e um meio para alcançá-la é dar um desconto no lance da pequena empresa equivalente a 5% do valor do menor lance entre as grandes. Os autores utilizam um modelo de leilão em que o número de participantes é endógeno, uma vez que os incentivos de lance podem ter impacto relevante em sua participação, como já mencionado anteriormente. As assimetrias entre empresas (diferenças de custos de entrada nos leilões) dependem do tipo de projeto (grande ou pequeno). Para um conjunto de projetos, as distribuições de custo entre grandes e pequenas empresas são similares e, como resultado, a participação de pequenas firmas é alta mesmo na ausência de descontos nos lances. Consequentemente, os resultados revelam que o programa induz a pequenas elevações de custos nos contratos públicos, porém, o desconto de 5% nos lances das pequenas empresas, previsto pela legislação local, não é suficiente para que o programa atinja seus propósitos alocativos de garantir ao menos 25% do valor total dos contratos para essas empresas. Um desconto de 15% seria suficiente para isso e geraria um aumento de apenas 1,4% nos custos de contratação. Por fim, os autores realizam simulações que indicam que um subsídio tributário para pequenas empresas que atinge o objetivo de 25% de valores de contratos resulta em diminuição de custo dos contratos públicos analisados, reduzindo, portanto, os lucros das grandes empresas.

#### **4.2 Efeitos de cotas reservadas**

O estudo de Denes (1997) foi um dos pioneiros em investigar se as cotas reservadas para pequenos negócios nos programas de compras americanos podem gerar custos



adicionais nas contratações públicas de serviços. O autor analisou os lances vencedores em leilões para contratação, pelo governo federal, de serviços de dragagem e limpeza com cotas reservadas (denominados leilões com restrições) e sem cotas reservadas (leilões irrestritos). Os resultados exibidos por Denes mostram que em diversos processos de compras não houve diferenças entre os lances oferecidos quando havia ou não cotas reservadas para pequenas empresas. No único caso em que houve diferenças estatisticamente significantes, os lances dados na presença de cotas reservadas foram menores. O estudo mostra também que, nos leilões analisados, o número de firmas licitantes é maior quando há cotas reservadas do que nos leilões irrestritos, indicando que a presença das cotas pode encorajar a entrada de mais firmas. Segundo o autor, um número elevado de participantes no leilão implica maior concorrência, e as pequenas empresas de menor custo podem dar lances mais próximos aos lances das grandes. Isso explica a inexistência de diferenças entre lances nos dois tipos de leilões. Seguindo esse raciocínio, impor cotas reservadas em leilões de compras governamentais não necessariamente reduz o número de licitantes e, por consequência, pode não elevar os custos do leilão, como prevê a teoria.

No trabalho de Nakabayashi (2013), avaliam-se possíveis efeitos do programa do Japão de cotas reservadas para pequenas empresas no custo de contrato de serviços de construção do Ministério de Infraestrutura e Transporte daquele país. De acordo com o autor, cotas reservadas são o único método explícito de favorecer pequenos negócios no Japão em leilões de contratos públicos. Todos os anos, os governos centrais e locais japoneses determinam, nos orçamentos, os objetivos de cotas reservadas pelos quais os governos adjudicam contratos aos pequenos negócios. Para atingir o objetivo, aproximadamente dois terços dos contratos de engenharia civil são reservados para pequenas empresas.

Esse trabalho se diferencia dos demais analisados aqui, pois os dados usados na análise enfocam os resultados do leilão com escore de pontuação (*scoring auction*). Nesse tipo de leilão, além do valor do lance, leva-se em conta, também, outras características do licitante, que são utilizadas para elaborar o escore de pontuação para cada um. A pontuação do licitante vencedor representa o preço do contrato ajustado pela qualidade do serviço que a firma pode ofertar, que é considerado o custo efetivo de aquisição do contrato. Na condução do estudo, é realizada uma análise empírica a partir de contratos firmados após leilões no Ministério de Infraestrutura e Transporte. Em uma segunda etapa, realiza-se uma análise

contrafactual, que busca investigar qual seria a decisão de entrada e o comportamento do licitante se não existisse o programa de cotas reservadas. De forma geral, o trabalho chega à conclusão de que este programa aumenta em aproximadamente 40% a participação de pequenas empresas nos leilões públicos avaliados. A eventual ineficiência causada pelas cotas reservadas é sobrecompensada pelo aumento da entrada e consequente melhoria da competição por parte das grandes empresas. Na análise contrafactual, os resultados revelam que as pequenas empresas têm maiores custos e menores chances de participar de leilões quando competem com grandes empresas sem a garantia de cotas reservadas. Como consequência, os resultados das simulações indicam que, devido à desvantagem, em termos de lucratividade, a participação das pequenas cairia em 36%, em média, se as cotas reservadas fossem removidas. Sem cotas reservadas, os custos de contratação iriam diminuir, pois grandes empresas mais eficientes iriam ganhar os contratos que originalmente são destinados às pequenas empresas. Porém, os demais contratos que não teriam cotas reservadas seriam ganhos pelas grandes empresas menos eficientes, gerando um aumento no custo de contratação. De acordo com os resultados do autor, o segundo efeito prepondera sobre o primeiro, e os custos de contratação do governo tendem a aumentar sem a cota exclusiva. Além disso, os resultados obtidos ilustram, ainda, que as pequenas empresas subsidiadas levam os licitantes não subsidiados a abrir mão do lucro nos contratos que ganham. Com o programa de cotas reservadas colocado em prática, o ganho líquido previsto das grandes empresas é de 0,02% do custo estimado do projeto, enquanto sem o programa para as pequenas empresas seria 0,64% do custo. Em outras palavras, cotas reservadas trazem expectativas de lances mais próximos ao mínimo aceitável pelas grandes empresas, permitindo que ocorram reduções de custos para o governo.

### 4.3 Subcontratação

Ao avaliar contratos para construção e reformas de rodovias na Califórnia, Marion (2009) investiga se as políticas afirmativas de preferência de contratos para mulheres e minorias resultam em aumentos de custos nos contratos de compras governamentais. A estratégia empírica adotada nesse estudo é similar à empregada em Marion (2007). O autor compara os contratos financiados por recursos federais, que exigem subcontratação de empresas pertencentes a grupos minoritários, com contratos financiados por recursos estaduais, que não possuem essa exigência, permitindo a realização de um estudo quase experimental. A comparação entre os dois tipos indica que houve uma redução nos custos de contratação da ordem de 5,6% após o estado da Califórnia não exigir mais a subcontratação de empresas de grupos minoritários. Todavia, com argumentação

semelhante a Holzer e Neumark (2000), o autor admite que as possíveis externalidades positivas resultantes da subcontratação de empresas poderiam compensar o custo adicional que essa política gera nos contratos.

De Silva *et al.* (2012), utilizando um modelo estrutural de leilão, estudam como a subcontratação de grupos minoritários, obrigatória em processos de compras públicas no Texas, afeta os lances em leilões para construção de estradas e os custos dos contratantes. Os resultados obtidos mostram que há pouca diferença de custos entre projetos com metas de subcontratação e projetos sem esses objetivos. Quando os autores utilizam em sua análise uma amostra ainda mais homogênea de projetos de construção e reformas de estradas, as diferenças são ainda menores.

Rosa (2016) avalia se, no estado do Novo México, contratos de construção de estradas financiados com recursos federais e com subcontratação de minorias resultam em maiores custos. A partir de uma análise descritiva dos dados, o autor constata que, em média, as empresas fazem subcontratações de empresas chefiadas por minorias acima do exigido, e mesmo as que não são obrigadas a isso o fazem. Em uma análise de correlação, o trabalho indica que os valores dos lances vencedores não são correlacionados com as exigências de subcontratação, assinalando que esta não implica maiores custos para o governo; todavia, estas exigências são essenciais para garantir a participação de empresas pertencentes a minorias. Em etapa posterior, o autor realiza um exercício de simulação, feito a partir de um modelo de leilão com subcontratação endógena. Os resultados obtidos indicam que uma eventual retirada da exigência de subcontratação de MPE geraria uma queda na participação desse tipo de empresa e reduziria os custos de contratação em apenas 0,2%. Sendo assim, leva-se a crer que a subcontratação de MPE nos contratos públicos analisados não acarreta elevação significativa nos custos da contratação governamental.

#### 4.4 Redução do tamanho dos contratos

Ao utilizar um conjunto de dados contendo uma amostra representativa de todas as aquisições públicas realizadas na Suécia em 2007 e 2008, Stake (2013) investiga medidas destinadas a aumentar a participação das MPEs nas contratações públicas, entre elas a divisão dos contratos em lotes menores. Os resultados encontrados indicam que a divisão em muitas partes (mais de dez) aumenta a participação das MPEs nos processos de compras, assim como eleva a probabilidade de estas ganharem contratos.

O estudo de Strömbäck (2015) investiga se a separação dos contratos em lotes está associada à assimetria de custos entre empresas e se essa política melhora a competitividade das pequenas empresas. O autor estudou contratos regulares de serviços de limpeza na Suécia entre 2008 e 2010, e os resultados encontrados indicam que a probabilidade de participação de pequenas empresas diminui na medida em que os contratos aumentam de tamanho. Firmas maiores, com mais de 199 empregados, dão preferências para grandes contratos, e o ganho esperado do contrato para MPEs cresce na medida em que o contrato diminui de tamanho. Esse resultado é consistente com o fato de as MPEs terem restrições na capacidade de produção e, por isso, serem ineficientes quando executam grandes contratos em relação a empresas maiores. Todavia, diminuir o tamanho dos contratos não necessariamente eleva a probabilidade de pequenas empresas ganharem, pois as empresas de médio porte são as mais prováveis ganhadoras de contratos menores.

#### 4.5 Redução no tempo de pagamento

São poucos os estudos sobre a escassez de programas de redução de tempo de pagamento. Contudo, isso é tratado no artigo de Barrot e Nanda (2017), que avalia os efeitos de uma reforma no sistema de pagamentos do governo federal americano para MPEs (batizada de *Quickpay*), que reduziu o tempo entre o recebimento da fatura e o pagamento de trinta para quinze dias, diminuindo, também, a necessidade de capital de giro das pequenas empresas para produzir para o governo. Para o conhecimento desse trabalho, não há outros estudos que realizaram análise semelhante. Os autores evidenciaram o impacto substancial da reforma sobre o emprego de pequenas empresas. Em média, cada dólar antecipado levou a um aumento de quase 7 centavos na folha de pagamento anual após quatro anos, com a maior parte do aumento vindo de novas contratações. Em outras palavras, a política aumentou o fluxo interno de caixa das empresas e ajudou-as a crescer. Segundo os autores, a reforma elevou o emprego em áreas com alto desemprego no momento de sua introdução, porém teve pouco ou nenhum efeito em outras localidades.

#### 4.6 Resultados de outras experiências

Alguns estudos avaliam a participação de pequenas empresas nas compras governamentais sem analisar uma medida específica de favorecimento. É o caso do trabalho de Loader (2013), Cabral, Reis e Sampaio (2015), Flynn e Davis (2016) e Patil (2017).

Lewis (2017) apresenta evidências sobre a seção 8(a) do programa de inclusão das MPEs no mercado de compras públicas do Small Business Administration (SBA), órgão americano de apoio aos pequenos negócios. Essa seção consiste em um conjunto de medidas que visam fomentar o crescimento entre empresas desfavorecidas e criar competências que permitam a essas empresas atuar, também, no mercado privado. Os resultados encontrados apontam para a ineficácia desse conjunto de políticas, uma vez que empresas que não receberam a assistência prevista na seção 8(a) cresceram a taxas semelhantes às empresas que participaram do programa. O autor ainda argumenta que, em vez de tirar vantagem do treinamento e da experiência para criar negócios fortes, os participantes aproveitam os contratos preferenciais enquanto podem e depois saem do mercado assim que o benefício acaba. Isso mostra que o sistema criado para fornecer assistência de gestão, orientação e outros benefícios não está funcionando como o esperado, e um reexame da estrutura de regulamentação é necessário para que o programa seja eficaz.

Flynn e Davis (2016) avaliaram se políticas favoráveis às MPEs estão correlacionadas com a participação em leilões de compras governamentais, a taxa de sucesso nesses leilões e a orientação comercial para o setor público na Irlanda, cujos esforços da política para facilitar a participação de MPEs em contratos públicos são comparáveis aos dos Estados-membros da União Europeia. Os autores utilizaram dados de 2.755 empresas, coletados em uma pesquisa de campo realizada para atender aos propósitos dessa análise. Eles constataram que políticas de apoio às MPEs estão associadas a maiores taxas de sucesso em leilões e maior orientação comercial para o setor público. Verificou-se, também, que as políticas para as MPEs têm papel mais importante que características organizacionais – como tamanho da firma, setor e experiência de vendas – na variância das taxas de sucesso dessas empresas.

Cabral, Reis e Sampaio (2015) tentaram avaliar possíveis efeitos da Lei nº 123/2006 sobre a participação e o sucesso de MPEs em pregões eletrônicos no Brasil. Na análise, os autores coletaram dados em 542 contratos de compras realizados por um órgão da administração pública federal brasileira. Inicialmente, encontraram evidências de que a lei elevou a participação de pequenas empresas nos leilões, e, ao mesmo tempo, evidenciou-se que o número de lotes em cada leilão também está positivamente relacionado à participação de MPEs. Aparentemente, os dois efeitos indicam que o programa está gerando os resultados esperados, todavia, não se destacou que as

mudanças nas leis de licitações elevaram as chances de as MPEs ganharem contratos, um indício de que, nos contratos analisados, a política de preferência adotada no Brasil não foi capaz de compensar as assimetrias de custos entre grandes e pequenas empresas.

Ao avaliar dados de vinte anos de políticas de compras governamentais no Reino Unido, Loader (2013) conclui que, ao longo desse período, houve melhorias mínimas no valor dos contratos ganhos pelas MPEs. O autor pondera que estas têm mais chances de ganhar contratos com autoridades locais, pois são empresas locais, e as necessidades da gestão municipal são mais adequadas para os fornecedores de sua região. Ao mesmo tempo, a gestão municipal é mais focada em mercados locais e regionais, demonstrando, em parte, o desejo de aumentar a produção das MPEs. Segundo o autor, em um cenário de difícil acesso ao crédito, baseando-se apenas no mercado privado local, muitas MPEs nunca terão escala de produção suficiente para crescer e aumentar sua produtividade. Todavia, constatou-se o progressivo aumento no tamanho dos contratos públicos. Essa é uma tendência que afeta todos os níveis do governo, incluindo o local, e pode ameaçar a participação das MPEs em contratos com governos subnacionais.

#### 4.7 Experiência da Coreia do Sul

A Coreia do Sul possui diversos mecanismos pelos quais as compras governamentais são utilizadas para alcançar objetivos secundários, como o desenvolvimento de pequenos negócios. A descrição desses mecanismos baseia-se no documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, de 2016.

O programa sul-coreano é implementado pelo Serviço de Compras Governamentais da Coreia do Sul (Public Procurement Service – PPS) em conjunto com outros órgãos governamentais, como o Small and Medium Business Administration (SMBA), e tem como meta fazer com que as instituições públicas destinem ao menos 50% do valor total de suas compras para pequenas e médias empresas. A Coreia do Sul possui uma plataforma de *e-procurement*, batizada de Korea Online E-Procurement System (KONEPS), que operacionaliza todas as fases do ciclo de compras governamentais, como pagamentos, além de permitir leilões virtuais e ser repositório de informações sobre fornecedores e custos de contratação. Estima-se que o KONEPS gere uma economia anual de aproximadamente US\$ 8 bilhões.

As principais ações do programa sul-coreano estão resumidas a seguir.

- Políticas de exclusividade de produtos: as pequenas empresas têm exclusividade na participação em leilões de compras de mais de duzentos produtos, definidos pela SMBA. A reserva de mercado também existe para alguns tipos de serviços de construção civil.
- Existe exclusividade para as MPES no fornecimento em contratos abaixo do valor estipulado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) no acordo de compras públicas (Agreement on Government Procurement – GPA).
- Políticas de certificação de empresas de destaque tecnológico: é concedida uma certificação atestando excelência tecnológica e boa *performance*. Empresas que utilizam novas tecnologias na produção de bens para fornecer ao governo recebem o selo de New Excellent Product (NEP), e essa certificação permite a contratação direta, além de poder ser um diferencial competitivo em concorrências públicas que levam em conta outros aspectos além do preço. O governo pode atribuir a pequenas empresas a designação de fornecedor do governo de excelência, o que as habilita para a contratação direta. Todos os anos, as empresas com certificação de qualidade e de produtos inovadores são incluídas no catálogo de produtos KONEPS.
- O programa sul-coreano também prevê ajuda financeira para as MPEs envolvidas na contratação governamental – algumas podem receber um adiantamento de até 70% do valor do contrato e, em alguns casos, o pagamento ocorre imediatamente após a apresentação da fatura. Nesses, o PPS se encarrega de fazer o pagamento para posteriormente ser reembolsado pelo órgão público que realizou a compra. Por intermédio da parceria do PPS com bancos sul-coreanos, as MPEs podem obter empréstimos de até 80% do valor do seu contrato com o governo sem a necessidade de aval da empresa. O PPS atua como avalista e, ao final do contrato, o empréstimo é pago diretamente por este órgão.
- As pequenas empresas também recebem treinamento do PPS e da federação de MPEs sobre como participar de processos de compras governamentais e a respeito do uso do KONEPS. O PPS mantém um *call center* para orientar tanto os fornecedores como os órgãos públicos, principalmente sobre o uso do KONEPS.

Além dessas medidas, existem as políticas para garantir a participação de pequenas empresas locais nas compras governamentais de municípios e estados, seja pela preferência na compra direta, seja na obrigação de subcontratar empresas locais para um percentual mínimo do contrato. Segundo dados da OCDE, mais de 50% dos contratos de construção estão sujeitos a essa política de subcontratação.

Assim como ocorre nos Estados Unidos, na Coreia do Sul existem mecanismos de inclusão de empresas chefiadas por mulheres nos processos de compras governamentais. A legislação do país sobre o tema estabelece uma meta de 5% do valor total dos contratos de compras de bens e serviços e 3% dos contratos de trabalhos de construção destinados a essas empresas. Existe, ainda, a possibilidade de elas terem preferência na contratação direta e receberem pontuação adicional na seleção de certificação de fornecedores de excelência do governo. Veteranos e pessoas com debilidades severas, negócios que produzem artesanato tradicional coreano e empresas sociais também recebem tratamento diferenciado nas compras governamentais. Segundo World Bank (2017), o programa sul-coreano de compras governamentais para MPEs fez com que a participação de contratos que vão para as MPEs por meio do portal de *e-procurement* do país subisse de 55% (em 2003) para 75% (em 2010). A participação de contratos ganhos por MPEs via concorrência alcançou mais de 50% dos contratos, em 2013, enquanto em 2009 era de 30%.

#### 4.8 Experiência do Ceará

Em artigo publicado na revista *World Development*, Tandler e Amorim (1996) relatam em detalhes uma experiência de política de compras governamentais exitosa implementada no Ceará no final da década de 1980. O que se segue são os principais aspectos desse relato.

A política de compras governamentais do estado do Ceará teve início com uma política de mitigação dos efeitos da seca no estado. A administração estadual vivia uma época de escassez de recursos, e o governo implementou um programa de apoio aos afetados pela seca com impactos financeiros mínimos. O governo estadual decidiu, então, direcionar suas compras de móveis escolares e insumos e ferramentas utilizadas na construção civil para pequenos produtores situados nas regiões atingidas pela seca. Em termos de efeitos abrangentes sobre o desenvolvimento local, o caso de sucesso mais evidente foi a fabricação de móveis escolares no distrito de São João do Aruaru. Nessa localidade, o programa de compras governamentais consistiu na substituição de grandes fornecedores de móveis escolares da região Sul do país por pequenas serrarias locais. O programa era gerenciado pela Secretaria Estadual de Indústria e Comércio e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) do Ceará, que deviam, entre outras atividades, convencer os órgãos governamentais que iriam



realizar as compras de que os produtos ofertados pelas pequenas empresas atendiam aos requisitos exigidos de qualidade e preço.

Em primeiro lugar, os órgãos públicos interessados nas compras contratavam a Secretaria de Indústria e Comércio para aquisição dos bens ou serviços. Em seguida, esta assinava um segundo contrato com o Sebrae para fornecer assistência técnica às pequenas empresas, pagando a ele uma comissão de 5% sobre o valor do contrato. O Sebrae, por sua vez, fazia um terceiro contrato para comprar os bens ou serviços de associações locais de pequenas empresas, não as contratando individualmente, o que, de acordo com Tendler e Amorim (1996), foi fundamental para os bons resultados desses acordos. Assim, ele procurou associações existentes de pequenas empresas ou encorajou e ajudou grupos de fornecedores em potencial a organizar uma associação. Outro aspecto importante era o adiantamento de 50% do valor dos contratos para os fornecedores. Para os empresários locais que não tinham acesso ao crédito, essa medida foi fundamental para adquirir os insumos necessários para produzir os itens encomendados.

Importante destacar que o valor do contrato inicial de compra de móveis escolares foi 30% menor do que os contratos realizados com empresas do sul do país, devido à redução nos custos de transporte. Em 1992, as pequenas serrarias de São João do Aruaru já estavam fornecendo 40% das necessidades de móveis escolares do estado do Ceará. Após alguns anos, a quantidade de serrarias aumentou de 4 para 42, cada uma admitindo nove empregados em média. O acréscimo de receitas para as serrarias permitiu que os empresários locais do setor realizassem investimentos em suas unidades produtoras. No período seguinte à expansão da atividade, mais da metade das empresas aumentou sua produtividade mediante aquisição de equipamentos que não poderiam ter sido comprados antes da participação no programa de compras governamentais.

O crescimento da produção de móveis em São João do Aruaru promoveu o surgimento de atividades complementares, como as de transportes de carga e manutenção de máquinas e equipamentos elétricos. Atividades de transporte de passageiros e serviços financeiros (com a instalação de uma agência do Banco do Brasil no distrito) também se desenvolveram. Direta e indiretamente, a atividade empregava cerca de mil pessoas, ou quase 10% da população.

Apesar de ter sido causada por contratos com o governo, a atividade não ficou dependente da continuação desses – as empresas utilizaram as novas *expertises* adquiridas para atender clientes privados. Com efeito, após cinco anos do início do programa, 70% das vendas das serrarias de São João do Aruaru eram para a iniciativa privada, além disso, a boa reputação dos produtos de madeira difundiu-se a ponto de despertar o interesse de agentes públicos e privados de outros estados brasileiros.

Em resumo, esse é um exemplo de como as compras governamentais criaram as bases para a constituição de um *cluster* de produção de artigos moveleiros. Diferentemente dos programas usualmente destinados às MPEs, que são orientados para a oferta (treinamentos, assistência técnica e crédito), o tipo de assistência avaliado é orientado pela demanda e tem o potencial de garantir o fluxo de caixa às MPEs, permitindo que elas cresçam de maneira sustentada. Ademais, as políticas voltadas para demanda expõem as empresas às exigências de qualidade e preço do setor público, resultando em melhorias do produto e na eficiência produtiva. Contudo, como relatado no artigo, os produtores locais também demandaram ações de apoio voltadas para a oferta, como treinamentos. Isso indica que políticas de suporte às MPEs, orientadas por demanda e oferta, sejam mais complementares que substitutas.

Com base nessa experiência, as autoras recomendam que um programa de compras governamentais deve cumprir os requisitos mostrados a seguir.

- As unidades de compras não devem ser obrigadas a comprar de pequenas empresas. Caso contrário, elas não serão exigentes em relação a preço e qualidade.
- Os contratos com MPEs devem ser realizados apenas com grupos de empresas e pagos somente após a entrega e a inspeção satisfatória do produto de todo o grupo.
- Deve-se adiantar parte substancial do pagamento aos fornecedores.
- A agência de apoio deve ganhar uma pequena comissão no contrato. Isso a torna, pelo menos parcialmente, dependente do desempenho das empresas que atende, o que suscita maior preocupação com a melhoria da eficácia do serviço.

## 5 CONCLUSÕES

A regulação dos processos de compras governamentais tem como prioridade permitir que o governo cumpra sua função alocativa, obedecendo aos preceitos de eficiência e

efetividade. Porém, o valor das compras governamentais é suficientemente expressivo para que o governo possa atingir objetivos socioeconômicos, como redução da pobreza, promoção da inovação tecnológica e crescimento econômico mediante políticas preferenciais para as pequenas empresas. Embora existam recomendações teóricas nesse sentido, pouco ainda se sabe sobre a eficácia dessas políticas em atingir seus propósitos. A ausência de dados certamente é um fator limitante para realizar tais avaliações, e a incompatibilidade de conceitos entre países sobre o que é uma pequena empresa também dificulta a comparação, entre estes mesmos países, dos resultados obtidos a partir das políticas de compras governamentais.

Este trabalho contribuiu com o estudo do tema ao discutir implicações teóricas e resultados empíricos sobre políticas de preferência para MPEs. As evidências empíricas são escassas pelos motivos já mencionados e, algumas vezes, referem-se a contratos específicos, como de construção de rodovias ou de limpeza. Por isso, a extrapolação dos resultados para outras áreas de atuação do governo deve ser feita com cautela, mesmo com todo o rigor empírico adotado nas análises.

Como conclusões gerais, afirma-se que não há suporte na literatura teórica e empírica para afirmar que políticas consideradas distorcivas, como preferência de preço e cota exclusiva, prejudicam excessivamente a eficiência do gasto público. Quando as políticas efetivamente estimulam a entrada de novas firmas e a competição intra e entre grupos de empresas, os custos de contratação do governo podem cair.

Da mesma forma, a obrigação da subcontratação não eleva os custos do contrato. Aparentemente, as empresas principais enxergam que os ganhos de eficiência da subcontratação são vantajosos, e isso pode se refletir em lances mais baixos nos leilões. Há poucas evidências de que as políticas de desmembramentos de contratos em lotes elevam a participação de firmas em leilões públicos, e a divisão em lotes não garante que a pequena empresa ganhe o contrato. Ações que visem reduzir as restrições de liquidez das MPEs, como a adotada nos Estados Unidos, tiveram resultados positivos para as empresas e no mercado de trabalho. Assim como no caso da Coreia do Sul, relatado aqui, a redução no tempo de pagamento (ou mesmo sua antecipação) e a assistência para facilitar o acesso ao crédito são práticas adotadas em países como México e Índia (World Bank, 2017), além de terem sido determinantes para o sucesso do programa de compras públicas do Ceará.

Ainda que parte dessas conclusões necessite de maior suporte em evidências empíricas, com base nelas, seria desejável que políticas de compras públicas atendessem aos seguintes requisitos: *i)* ser transparente e de fácil acesso; *ii)* promover a competição intra e entre grupos de empresas; *iii)* prover contratos compatíveis com a escala de produção de pequenas empresas; e *iv)* amenizar as restrições de liquidez das pequenas empresas. Por fim, em um contexto de iminente adesão a acordos comerciais para compras governamentais, como o GPA, seria importante estimular a inovação nas MPEs por meio das compras governamentais, a exemplo do que faz a Coreia do Sul.

## REFERÊNCIAS

- ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. **SME Development: government procurement and inclusive growth.** Mandaluyong: ADB, 2012.
- ANTON, J. J.; BRUSCO, S.; LOPOMO, G. Split-award procurement auctions with uncertain scale economies: theory and data. **Games and Economic Behavior**, v. 69, n. 1, p. 24-41, 2010.
- ANTON, J. J.; YAO, D. A. Measuring the effectiveness of competition in defense procurement: a survey of the empirical literature. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 9, n. 1, p. 60-79, 1990.
- ATHEY, S.; COEY, D.; LEVIN, J. Set asides and subsidies in auctions. **American Economic Journal: Microeconomics**, v. 5, n. 1, p. 1-27, 2013.
- AYRES, I.; CRAMTON, P. Deficit reduction through diversity: how affirmative action at the FCC increased auction competition. **Stanford Law Review**, p. 761-815, 1996.
- BAJARI, P.; HOUGHTON, S.; TADELIS, S. Bidding for incomplete contracts: an empirical analysis of adaptation costs. **American Economic Review**, v. 104, n. 4, p. 1288-1319, 2014.
- BARROT, J.-N.; NANDA, R. **Can paying firms more quickly affect aggregate employment?** Cambridge: NBER, 2017. (Working Paper, n. 22.420).
- BATES, T. Utilizing affirmative action in public sector procurement as a local economic development strategy. **Economic Development Quarterly**, v. 23, n. 3, p. 180-192, 2009.
- BATES, T.; ROBB, A. Greater access to capital is needed to unleash the local economic development potential of minority-owned businesses. **Economic Development Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 250-259, 2013.
- BAUMOL, W. J. Small enterprises, large firms, productivity growth and wages. **Journal of Policy Modeling**, v. 30, n. 4, p. 575-589, 2008.

BECK, T.; DEMIRGUC-KUNT, A.; LEVINE, R. SMEs, growth, and poverty: cross-country evidence. **Journal of Economic Growth**, v. 10, n. 3, p. 199-229, 2005.

BLOOM, N. *et al.* Why do firms in developing countries have low productivity? **American Economic Review**, v. 100, n. 2, p. 619-23, 2010.

BRANZOLI, N.; DECAROLIS, F. Entry and subcontracting in public procurement auctions. **Management Science**, v. 61, n. 12, p. 2945-2962, 2015.

BROCK, W. A.; EVANS, D. S. Small business economics. **Small Business Economics**, v. 1, n. 1, p. 7-20, 1989.

CABRAL, S.; REIS, P. R. da C.; SAMPAIO, A. da H. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 50, n. 4, p. 477-491, 2015.

CARPENTER, R. E.; PETERSEN, B. C. Is the growth of small firms constrained by internal finance? **Review of Economics and Statistics**, v. 84, n. 2, p. 298-309, 2002.

CORNS, A.; SCHOTTER, A. Can affirmative action be cost effective? An experimental examination of price-preference auctions. **American Economic Review**, v. 89, n. 1, p. 291-305, 1999.

CRAVO, T. A.; BECKER, B.; GOURLAY, A. Regional growth and SMEs in Brazil: a spatial panel approach. **Regional Studies**, v. 49, n. 12, p. 1995-2016, 2015.

CRAVO, T. A.; GOURLAY, A.; BECKER, B. SMEs and regional economic growth in Brazil. **Small Business Economics**, v. 38, n. 2, p. 217-230, 2012.

DENES, T. A. Do small business set asides increase the cost of government contracting? **Public Administration Review**, p. 441-444, 1997.

DE SILVA, D. G. *et al.* Disadvantaged Business Enterprise goals in government procurement contracting: an analysis of bidding behavior and costs. **International Journal of Industrial Organization**, v. 30, n. 4, p. 377-388, 2012.

EVANS, D. S.; JOVANOVIC, B. An estimated model of entrepreneurial choice under liquidity constraints. **Journal of Political Economy**, v. 97, n. 4, p. 808-827, 1989.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; SZERMAN, D. Procuring firm growth: the effects of government purchases on firm dynamics. **National Bureau of Economic Research**, 2015.

FLYNN, A.; DAVIS, P. Firms' experience of SME-friendly policy and their participation and success in public procurement. **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 23, n. 3, p. 616-635, 2016.

FLYNN, A.; MCKEVITT, D.; DAVIS, P. The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering. **International Small Business Journal**, v. 33, n. 4, p. 443-461, 2015.

GHK. **Evaluation of SME access to public procurement markets in the EU**. Bruxelas: GHK, 2010. Disponível em: <[http://www.vergabebrief.de/wp-content/uploads/2014/07/EU\\_sme\\_public\\_procurement\\_annex.pdf](http://www.vergabebrief.de/wp-content/uploads/2014/07/EU_sme_public_procurement_annex.pdf)>. Acesso em: abr. 2018.

GIL, R.; MARION, J. Self-enforcing agreements and relational contracting: evidence from California highway procurement. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 29, n. 2, p. 239-277, 2013.

HALLBERG, K. **A market-oriented strategy for small and medium scale enterprises**. Washington: World Bank, 2000.

HENDRICKS, K.; PORTER, R. H.; BOUDREAU, B. Information, returns, and bidding behavior in OCS auctions: 1954-1969. **The Journal of Industrial Economics**, p. 517-542, 1987.

HOEKMAN, B.; SANFILIPPO, M. **Firm performance and participation in public procurement**: evidence from Sub-Saharan Africa. Fiesole, Italy: European University Institute (EUI), 2018. (Working Paper RSCAS, 2018/16).

HOLZER, H.; NEUMARK, D. Assessing affirmative action. **Journal of Economic Literature**, v. 38, n. 3, p. 483-568, 2000.

HUBBARD, T. P.; PAARSCH, H. J. Investigating bid preferences at low-price, sealed-bid auctions with endogenous participation. **International Journal of Industrial Organization**, v. 27, n. 1, p. 1-14, 2009.

JEHIEL, P.; LAMY, L. **On the benefits of set-asides**. Paris: PSE, 2017. (Working Papers, n. 2017-31).

KRASNOKUTSKAYA, E.; SEIM, K. Bid preference programs and participation in highway procurement auctions. **American Economic Review**, v. 101, n. 6, p. 2653-2686, 2011.

LEE, M. **Government purchases, firm growth and industry dynamics**. San Diego: University of San Diego, 2017. Mimeografado.

LEWIS, G. H. Effects of federal socioeconomic contracting preferences. **Small Business Economics**, v. 49, n. 4, p. 763-783, 2017.

LITTLE, I.; MAZUMDAR, D.; PAGE JR, J. M. **Small manufacturing enterprises**: a comparative analysis of India and other economies. Washington: The World Bank, 1987.

LOADER, K. Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 31, n. 1, p. 39-55, 2013.

LYON, T. P. Does dual sourcing lower procurement costs? **The Journal of Industrial Economics**, v. 54, n. 2, p. 223-252, 2006.

MARION, J. Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions. **Journal of Public Economics**, v. 91, n. 7-8, p. 1591-1624, 2007.

\_\_\_\_\_. How costly is affirmative action? Government contracting and California's Proposition 209. **The Review of Economics and Statistics**, v. 91, n. 3, p. 503-522, 2009.

MCAFEE, R. P.; MCMILLAN, J. Bidding for contracts: a principal-agent analysis. **The Rand Journal of Economics**, v. 17, n. 3, p. 326-338, 1986.

\_\_\_\_\_. **Incentives in government contracting**. Toronto: University of Toronto Press, 1988.

\_\_\_\_\_. Government procurement and international trade. **Journal of International Economics**, v. 26, n. 3-4, p. 291-308, 1989.

MILGROM, P. R. **Putting auction theory to work**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MILLER, D. P. Subcontracting and competitive bidding on incomplete procurement contracts. **The RAND Journal of Economics**, v. 45, n. 4, p. 705-746, 2014.

MYERSON, R. B. Optimal auction design. **Mathematics of operations research**, v. 6, n. 1, p. 58-73, 1981.

NAEGELEN, F.; MOUGEOT, M. Discriminatory public procurement policy and cost reduction incentives. **Journal of Public Economics**, v. 67, n. 3, p. 349-367, 1998.

NAKABAYASHI, J. Small business set-asides in procurement auctions: an empirical analysis. **Journal of Public Economics**, v. 100, p. 28-44, 2013.

NICHOLAS, C.; FRUHMANN, M. Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: time for a rethink? **Journal of Public Procurement**, v. 14, n. 3, p. 328-360, 2014.

NICHTER, S.; GOLDMARK, L. Small firm growth in developing countries. **World Development**, v. 37, n. 9, p. 1453-1464, 2009.

NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. **Industrial and Corporate Change**, v. 23, n. 1, p. 113-143, 2013.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Compendium of good practices for integrity in public procurement**. Paris: Public Governance Committee; OECD Publishing, 2015.

\_\_\_\_\_. **The korean public procurement service: innovating for effectiveness**. Paris: OECD Publishing, 2016.

PATIL, K. Public procurement policy for small and medium enterprises in developing countries. **International Journal of Public Sector Management**, v. 30, n. 4, p. 391-410, 2017.

PERRY, M. K.; SÁKOVICS, J. Auctions for Split-Award Contracts. **The Journal of Industrial Economics**, v. 51, n. 2, p. 215-242, 2003.

PIGA, G. **Procurement and preferences**. Manila: ADB, 2011.

ROBBINS, D. K. *et al.* An empirical assessment of the contribution of small business employment to US State economic performance. **Small Business Economics**, v. 15, n. 4, p. 293-302, 2000.

ROSA, B. V. **Subcontracting requirements and the cost of government procurement**. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2016.

ROTHKOPE, M. H.; HARSTAD, R. M.; FU, Y. Is subsidizing inefficient bidders actually costly? **Management Science**, v. 49, n. 1, p. 71-84, 2003.

SAASTAMOINEN, J.; REIJONEN, H.; TAMMI, T. The role of training in dismantling barriers to SME participation in public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 17, n. 1, p. 1-30, 2017.

SCHIFFER, M.; WEDER, B. **Firm size and the business environment: worldwide survey results**. Washington: World Bank, 2001. (Working Paper, n. 43).

SELA – SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. **Public procurement as a tool for development in Latin America and the Caribbean intra-regional relations**. Caracas: SELA, 2015.

STAKE, J. SME participation and success in public procurement. *In*: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE, 6., 2014, Oslo. **Anais...** Oslo: UiO, 2014. Disponível em: <<https://www.sv.uio.no/econ/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/papers/paper-johan-stake.pdf>>.

STRÖMBÄCK, E. **Contract size and small firm competition in public procurement**. Umeå: Umeå University Press, 2015.

TENDLER, J.; AMORIM, M. A. Small firms and their helpers: lessons on demand. **World Development**, v. 24, n. 3, p. 407-426, 1996.

WONG, P. K.; HO, Y. P.; AUTIO, E. Entrepreneurship, innovation and economic growth: evidence from GEM data. **Small Business Economics**, v. 24, n. 3, p. 335-350, 2005.

WORLD BANK. **Technical report: policies that promote SME participation in public procurement**. Washington: World Bank, 2017.



## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BATES, T.; WILLIAMS, D. Do preferential procurement programs benefit minority business? **American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 294-297, 1996.

MCAFEE, R. P.; MCMILLAN, J. Auctions and bidding. **Journal of Economic Literature**, v. 25, n. 2, p. 699-738, 1987.

MCCRUDDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. **Natural Resources Forum: a United Nations Sustainable Development Journal**, p. 257-267, 2004.

SILVA, D. G. de; KOSMOPOULOU, G.; LAMARCHE, C. Subcontracting and the survival of plants in the road construction industry: a panel quantile regression analysis. **Journal of Economic Behavior e Organization**, v. 137, p. 113-131, 2017.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Rava Caldeira de Andrada Vieira

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765



9 771415 476001