

POSSIBILIDADES DE USO DAS COMPRAS PÚBLICAS PARA ALAVANCAR A INOVAÇÃO ENTRE EMPRESAS FORNECEDORAS

Rafael Leão¹

Este texto é uma resenha de Rauhen, André;² Paiva, Bianca de.³ Impacto das compras públicas federais no esforço tecnológico dos fornecedores. Brasília: Ipea, 2019. No prelo. (Texto para Discussão).

SINOPSE

Em *Possibilidades de uso das compras públicas para alavancar a inovação entre empresas fornecedoras*, é descrito o trabalho de André Rauhen e Bianca de Paiva, que, por meio de técnica estatística de quase-experimento, argumentam que a demanda do setor público, apesar de ser relevante para a geração de emprego e renda, não proporciona impacto sobre esforço tecnológico das firmas fornecedoras – esforço esse medido pelo quantitativo de pessoal ocupado em áreas científicas e tecnológicas no meio empresarial. Seus achados indicam que a revisão dos marcos legais de compras públicas no Brasil precisa levar em conta de que maneira um orçamento anual na casa das dezenas de bilhões de reais pode incentivar o setor privado a produzir mais inovação.

Palavras-chave: compras públicas; inovação tecnológica; políticas de inovação; empresas fornecedoras.

1 INTRODUÇÃO

Teriam as compras públicas da administração direta do governo federal a capacidade de estimular as empresas fornecedoras brasileiras a aumentar seus esforços em pesquisa e desenvolvimento (P&D), ou em qualquer outra forma de inovação? Essa é a principal pergunta de recente estudo (Texto para Discussão, no prelo) que investiga os impactos da despesa federal com aquisição de bens e serviços sobre o esforço tecnológico das empresas que os fornecem ao Estado.

Em cenário de restrição fiscal e lenta recuperação da atividade econômica, este estudo resvala na discussão da qualidade do gasto público – discussão necessária no contexto da otimização do uso dos recursos do contribuinte – e, mais centralmente, aborda a possibilidade do uso mais racional e estratégico do poder de compra do Estado como instrumento de apoio à inovação tecnológica. Entre 2013 e 2018, o volume de aquisições de bens e serviços do governo federal, segundo dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), foi de quase R\$ 162,3 bilhões (valores nominais); apenas em 2018, os gastos foram de aproximadamente R\$ 26,5 bilhões – o pico foi em 2016, com gastos de R\$ 37,6 bilhões.

Esses números tornam a administração pública federal o maior comprador da economia brasileira e, por se tratar de recursos públicos, sempre suscitam preocupações quanto à eficiência do seu uso. No entanto, o conceito de eficiência que pautou esse debate nas últimas décadas no Brasil parece circunscrito à lógica do “quanto mais

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea e editor deste *Radar*.

2. Diretor da Diset/Ipea.

3. Pesquisadora na Diset/Ipea.

barato, melhor”, ignorando possibilidades e conceitos mais sofisticados, como a utilização de parte dessa elevada e estável fonte de recursos como instrumento de fomento à inovação empresarial pelo lado da demanda.

Ademais, os dados de aquisições federais demonstram uma baixa participação de fornecedores privados no total transacionado, isto é, o governo federal compra muito do próprio governo (tabela 1).

TABELA 1

Os dez maiores fornecedores do governo federal no Siasg (2018)

Fornecedores	Valores	
	R\$ correntes	%
Serpro	2.419.913.735,30	9,15
Caixa Econômica Federal	1.672.026.167,90	6,32
Dataprev	804.196.526,10	3,04
Blau Farmaceutics S/A	653.162.144,80	2,47
LCM Construção e Comércio S/A	636.031.928,70	2,40
Fiotec	632.436.257,30	2,39
Ferreira Guedes S/A	485.771.460,50	1,84
Hemobras	427.905.000,00	1,62
Bionovis S/A	420.575.085,70	1,59
Toyota	351.551.818,00	1,33

Fonte: Siasg.

2 POLÍTICAS DE INOVAÇÃO E O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS

As políticas de inovação podem ser classificadas em dois polos: oferta e demanda. No primeiro caso, encontram-se os instrumentos que dão suporte ao setor empresarial no desenvolvimento e na comercialização de processos e produtos que as próprias empresas entendem como relevantes para seu negócio. Aqui, estão os incentivos fiscais, as linhas de crédito e o apoio a *start-ups*, por exemplo. Uma vez que a empresa traça um plano de negócios com base em sinais de mercado e interpreta que algum tipo de atividade inovadora precisa constituir sua estratégia de ação, ela encontra nesses instrumentos o apoio e/ou incentivo necessário à sua empreitada.

No caso das políticas de inovação pelo lado da demanda, os sinais de mercado são afetados por ações deliberadas dos demandantes, e daí então as empresas calibram seus planos de negócios e suas estratégias de atuação para atender à nova realidade de mercado que se impôs. É aqui que a compra pública se encaixa; ela pode criar um “mercado para inovações” através de padrões técnicos e/ou regulatórios inseridos no certame ou criando critérios de preferência para produtos e/ou empresas inovadores. Esses padrões e essas preferências podem servir para atender a necessidades concretas que desafiam o país em matérias diversas, como energia, meio ambiente e saúde pública, mas também podem servir para facilitar a comercialização de tecnologias em estágio embrionário ou ainda estimular o aparecimento de novos mercados, produtos ou processos produtivos.

3 A PESQUISA E SEUS RESULTADOS

Uma vez que é possível dizer que o Brasil não possui uma política (efetiva, pelo menos) de compras públicas voltadas para o fomento à inovação, a pesquisa testou a seguinte hipótese: as compras públicas do governo federal, ainda que não intencionalmente, possuem algum impacto sobre a propensão inovadora das empresas

privadas fornecedoras? Para responder a essa pergunta, foi utilizado um método de quase-experimento chamado *propensity score matching*, que comparou dois grupos distintos de empresas. Esse é considerado um método de quase-experimento porque cria, por meio de similaridade estatística – e não por amostragem prévia –, um grupo de controle formado por empresas que não venderam para o governo federal, mas que possuíam características estatisticamente semelhantes (em termos de número de funcionários, setor econômico, região, nacionalidade e idade de existência) às empresas do grupo de tratamento – aquelas que possuíam contrato de venda de bens e/ou serviços ao governo. Por limitações de dados, a pesquisa restringiu-se ao período de 2013 a 2015.

TABELA 2
Contratos assinados (2013-2015)

Amostra	Contratos	Total (R\$)	Mediana (R\$)	Média (R\$)
Total	32.955	65.077.612.896	130.932	1.974.742
Saúde	3.307	16.749.782.975	151.630	5.064.948
Educação	12.815	18.544.346.569	139.270	1.447.081
Defesa	884	3.754.519.433	377.840	4.247.194
Alta tecnologia	4.643	22.909.926.454	212.892	4.934.294

Fonte: Siasg.
Obs.: Preços de 2017.

A comparação recaiu sobre duas variáveis: geração total de emprego (PO) e aumento na proporção de empregos dedicados ao esforço de pesquisa e desenvolvimento (Potec) em relação à PO. O conceito Potec abrange pesquisadores, engenheiros, diretores de P&D e cientistas. De acordo com a literatura, a proporção Potec/PO é altamente correlacionada com gastos em P&D, porque essa é uma atividade altamente dependente e intensiva em mão de obra especializada. A comparação dos dois grupos de empresas em relação à PO também foi feita porque a mera manutenção de empregos – seja ele especializado ou não – em firmas inovadoras é um indicador relevante sobre a capacidade de sobrevivência dessas empresas.

A comparação entre esses dois grupos de empresas em relação a essas duas variáveis foi feita não apenas para todo o conjunto das compras públicas federais, mas também para outras quatro subamostras (três ministérios específicos e um grupo de firmas de maior intensidade tecnológica), na tentativa de se entender como diferentes entes compradores (no caso, ministérios da Saúde, Educação e Defesa) e diferentes conjuntos de bens adquiridos podem afetar os resultados dos testes.

Utilizou-se um modelo de mínimos quadrados ordinários (MQOs) para identificar o impacto que as compras públicas causaram sobre a Potec e a PO de ambos os grupos de empresas definidos. Os impactos das compras públicas para o esforço tecnológico das firmas fornecedoras, tanto para o universo selecionado quanto para as subamostras, medidos sob a ótica da variável Potec, foi nulo, independentemente do ministério comprador. Ou seja, as compras do governo federal no período 2013-2015 não alteraram os esforços inovadores das empresas fornecedoras em relação às não fornecedoras, apesar de ter havido um impacto positivo no aumento do emprego total no primeiro grupo das fornecedoras em relação às não fornecedoras.

4 IMPLICAÇÕES

As implicações deste estudo para a formulação de políticas públicas de inovação e sobre a possibilidade do uso do poder de compra do Estado como instrumento de inovação são marcantes. Em primeiro lugar, para que as compras públicas provoquem impactos na propensão inovadora das empresas, configurando-se assim um instrumento de apoio à inovação pelo lado da demanda, é preciso que haja intervenção pública explícita. É necessário que editais,

encomendas tecnológicas do poder público e o próprio processo licitatório estejam focados em alavancar inovações ou, eventualmente, em promovê-las direta e explicitamente. Sem uma configuração legal e/ou institucional específica voltada para essa finalidade, nem mesmo em segmentos empresariais classificados como inovadores ou de alta tecnologia as compras públicas servirão como impulso adicional para maiores esforços inovadores.

Em segundo lugar, o momento de restrição fiscal e lenta recuperação da atividade econômica deve ensejar uma discussão estratégica sobre como melhor utilizar um vasto orçamento de compras públicas para ampliar sua eficiência direta – adquirindo bens e serviços de melhor qualidade a preços módicos – e também seus impactos indiretos sobre a sociedade e a economia. No caso específico desta pesquisa, avaliaram-se os impactos sobre a atividade inovadora das empresas fornecedoras, pois a inovação é sabidamente um elemento crítico para o aumento da competitividade empresarial.