ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Garcia Ribeiro, Cássio; Inácio, Edmundo

Working Paper

O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): Mensuração e análise

Texto para Discussão, No. 2476

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Garcia Ribeiro, Cássio; Inácio, Edmundo (2019) : O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): Mensuração e análise, Texto para Discussão, No. 2476, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/211431

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2476

O MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO (2006-2017): MENSURAÇÃO E ANÁLISE

Cássio Garcia Ribeiro
Edmundo Inácio Júnior

ipea

2476
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, maio de 2019

O MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO (2006-2017): MENSURAÇÃO E ANÁLISE

Cássio Garcia Ribeiro[1]
Edmundo Inácio Júnior[2]

1. Pesquisador visitante do Ipea. Professor adjunto I no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (Ieri/UFU).
2. Pesquisador visitante do Ipea. Professor MS3.2 na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp).

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

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** 2019

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 da Economia.

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

JEL: H5; H57.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 POLÍTICAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS: DEFINIÇÃO, IMPORTÂNCIA E OBJETIVOS SUBJACENTES 8

3 MENSURAÇÃO DO MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO: PASSOS METODOLÓGICOS 12

4 MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO: 2006-2016 17

5 CONCLUSÕES 26

REFERÊNCIAS 29

SINOPSE

Cumpre ressaltar o papel assumido pela política de compras governamentais no rol das políticas públicas, visto que esse mecanismo pode ser utilizado para alcançar um amplo leque de objetivos. Além disso, tal importância fica ainda mais evidente quando se verifica a elevada proporção do poder de compra governamental *vis-à-vis* o PIB dos países. Dada a importância do mercado e da política de compras governamentais, e tendo em vista a escassez de estudos sobre esses temas, salta aos olhos a pertinência de estudos que joguem luz sobre eles. Este é justamente o objetivo desta pesquisa, qual seja, trazer à tona dados e informações sobre o mercado de compras governamentais brasileiro entre 2006 e 2016, considerando as seguintes dimensões: *i*) compras de custeio *versus* compras de capital; *ii*) composição das compras entre as administrações direta e indireta (exclusivamente para o caso do governo federal); e *iii*) participação dos três entes da Federação. No que diz respeito às estratégias metodológicas, este estudo se apoia fundamentalmente em dois mecanismos: *i*) revisão bibliográfica da literatura concernente ao tema central da pesquisa; e *ii*) coleta e análise de dados secundários das bases oficiais brasileiras, com vistas à mensuração e análise do mercado de compras governamentais do país. Com base no estudo que será apresentado neste texto para discussão, o mercado de compras governamentais brasileiro representa 12,5% do PIB do país (média calculada para o período 2006-2016). Além da mensuração do mercado de compras governamentais brasileiro para o período explicitado, este estudo também se propõe a apresentar algumas explicações para a queda de cerca de 4,5 pontos percentuais (p.p.) no mercado de compras governamentais brasileiro, entre 2012 e 2016.

Palavras-chave: Brasil; política de compras governamentais; mensuração do mercado de compras governamentais; desenvolvimento.

ABSTRACT

It should be emphasized the role assumed by government procurement policy in the list of public policies since this mechanism can be used to achieve a wide range of objectives. Moreover, this importance becomes even more evident when the high proportion of government purchasing power vis-à-vis the GDP of countries is verified. In Brazil, based on the study that will be presented in this text for discussion, the magnitude of the government procurement market represents 12.5% of the country's GDP (average

calculated for the period 2006 and 2016). Given the importance of the market and government procurement policy, and intending to the scarcity of studies on these topics, the relevance of studies that throw light on them is in the eye. This is precisely the objective of this study, namely, to bring to the fore data and information about the Brazilian government procurement market between 2006 and 2016, considering the following dimensions: *i*) purchases of costing versus capital purchases; *ii*) direct administration and indirect administration (for the federal government); and *iii*) Participation of the three Federation ones. Besides the measurement of the Brazilian government procurement market for the period explained, this study also proposes to present explanations for the drop of about 4.5 p.p. between 2012 and 2016. Concerning methodological strategies, this study is mainly based on two mechanisms: *i*) bibliographic review of the literature concerning the central theme of the research; and *ii*) collection and analysis of secondary data from the Brazilian official bases, to measuring and analyzing the Brazilian government procurement market.

Keywords: Brazil; public procurement policy; public procurement market assessment; development.

1 INTRODUÇÃO

O termo compras governamentais remete às aquisições de bens e serviços realizadas pelos governos e pelas autoridades locais, incluindo compras, contratação, *leasing* ou qualquer outro meio contratual que envolva fornecedores nas disposições dos serviços públicos. Atrelada às compras do setor público, há uma política de compras governamentais, termo que expressa a ideia de que, subjacente à compra, existe uma política de Estado, envolvendo objetivos, tais como a obtenção de eficiência, a geração de emprego e o desenvolvimento local. Assim, pode-se dizer que, a depender da agenda de desenvolvimento adotada por um governo, seu poder de compra pode ser utilizado como uma ferramenta para a promoção de indústrias específicas, desenvolvimento científico e tecnológico, e promoção de bem-estar social, entre outros objetivos.

Cabe observar a crescente complexidade do ambiente a que a política de compras governamentais está circunscrita, marcada por: *i*) avanço dos acordos internacionais em torno desse tema; *ii*) crescente utilização de tecnologias de informação e comunicação por parte da administração pública; *iii*) existência de múltiplos objetivos (muitas vezes conflitantes); *iv*) problemas como a corrupção; e *v*) clamor por transparência e prestação de contas. Nesse sentido, há grandes desafios a serem superados pelos formuladores de política e pelos burocratas que atuam nesse campo.

Em virtude da representatividade do mercado de compras governamentais em relação ao produto interno bruto (PIB) brasileiro (Ribeiro *et al.*, 2017) e da multiplicidade de objetivos que podem ser alcançados pela política de compras governamentais, evidencia-se a pertinência do esforço de mensuração desse mercado e de avaliação dessa política, de maneira a apoiar a atuação do Estado brasileiro nesse campo. Pode-se afirmar que a existência de informações completas, atualizadas e detalhadas sobre o mercado de compras governamentais traz subsídios para a tomada de decisão dos *policymakers* em torno da necessidade de eventuais modificações no marco legal que rege as compras realizadas pelo setor público.

Além disso, cumpre ressaltar o papel relevante do governo brasileiro no que diz respeito às negociações internacionais em torno do tema da política de compras governamentais, ao assumir a função de observador no acordo plurilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC), que regulamenta tal matéria. Nesse sentido, pode-se

afirmar que a mensuração do mercado de compras governamentais brasileiro trará importantes subsídios à tomada de decisão dos negociadores do país, ao apresentar informações que poderão ser utilizadas para avaliar os potenciais riscos associados à abertura desse mercado.

Portanto, este estudo se propõe a trazer à tona dados e informações a partir dos quais seja possível melhorar a qualidade das decisões tomadas pelo governo brasileiro no que concerne à política de compras governamentais, disponibilizando, em formato adequado e acessível, dados, informações e conhecimentos a respeito do mercado de compras governamentais brasileiro.

2 POLÍTICAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS: DEFINIÇÃO, IMPORTÂNCIA E OBJETIVOS SUBJACENTES

As compras governamentais se referem à aquisição de bens e serviços pelo setor público, com vistas a garantir as operações da administração pública e prestar serviços à sociedade em diversas áreas, como educação, saúde, segurança, energia e infraestrutura (Kashap, 2004). De acordo com documento da Organização das Nações Unidas (ONU), as compras públicas dizem respeito ao "processo geral de aquisição de bens, obras e serviços que inclui todas as funções de identificação de necessidades, seleção e solicitação de fontes, preparação e adjudicação de contrato, e todas as fases até o final de um contrato de serviços ou da vida útil de um ativo" (UNDP, 2006, p. 3, tradução nossa).

Segundo Arrowsmith (2010), o processo de compras governamentais pode ser decomposto em três fases: *i*) a decisão de quando e quais bens ou serviços devem ser comprados (planejamento de compras); *ii*) a elaboração de um contrato para a aquisição desses bens ou serviços que envolve, nomeadamente, a escolha de quem será o parceiro de contratação e a definição das condições em que os produtos ou serviços devem ser prestados; e *iii*) o processo de administração do contrato para garantir um desempenho eficaz. Ribeiro *et al.* (2017) fazem menção à "política de compras governamentais" para expressar a ideia de que, subjacente à compra, existe uma política do Estado que envolve metas/objetivos, como a eficiência (tais como comprar ao menor preço, dentro de um prazo adequado, evitando fraudes e vazamentos nos cofres públicos), o desenvolvimento da indústria local e a geração de empregos.

Por sua importância, a política de compras governamentais também está sujeita a regras supranacionais (relacionadas a procedimentos, escopo, valores, instituições e itens cobertos). O elemento central do acordo supranacional da OMC que regulamenta a política de compras dos países signatários, o Acordo sobre Contratação Pública (GPA – Agreement on Government Procurement), é a não discriminação. Nenhuma das partes contratantes poderá tratar menos favoravelmente os produtos, os serviços e os fornecedores de outros Estados-membros em relação aos produtos e serviços nacionais. Além disso, não deve haver discriminação de produtos, serviços e fornecedores de um Estado-membro para outro e cada parte contratante deve assegurar que suas agências governamentais não deem tratamento menos favorável a um fornecedor nacional em relação a outro fornecedor nacional, com base na propriedade estrangeira dessas empresas (Kashap, 2004).

Apesar do esforço da OMC para abrir o mercado de compras governamentais, é possível identificar algumas barreiras para se alcançar tal objetivo, a partir das quais pode-se entender a relutância de alguns países (como o Brasil) a se juntarem a acordos supranacionais, tais como: problemas de comunicação, taxas de câmbio e pagamento, regras aduaneiras, tempo de espera e regulamentos do governo estrangeiro e transporte (Thai, 2001). Além disso, a adesão a acordos supranacionais pode prejudicar ou dificultar o uso do poder de compra pública para alcançar objetivos como o desenvolvimento econômico, social e tecnológico, uma vez que esses acordos não permitem tratamento preferencial às empresas nacionais, com algumas exceções.

No que diz respeito à importância política de compras governamentais, em primeiro lugar, é relevante lembrar a magnitude do mercado público, visto que o governo é um importante comprador em seus respectivos países. Nesse sentido, existe um potencial econômico muito grande relacionado às compras de bens e serviços realizadas pelo setor público de um país, mas, ao mesmo tempo, há grandes desafios para evitar problemas decorrentes dessas aquisições – por exemplo, desperdício, corrupção etc. De acordo com Thai (2001, p. 3, tradução nossa),

> um sólido sistema de compras possui dois grupos de objetivos: objetivos associados à aquisição e objetivos não associados à aquisição em si. Os objetivos associados à aquisição geralmente incluem qualidade, prazo de entrega e custo (mais do que apenas o preço), minimizando os riscos comerciais, financeiros e técnicos, maximizando a concorrência e mantendo a integridade do processo. Os objetivos não associados à aquisição em si geralmente incluem objetivos econômicos

(preferência a empresas nacionais ou locais), proteção ambiental ou compras ecológicas (promoção do uso de produtos reciclados), metas sociais (dando preferência a empresas de propriedade de grupos minoritários) e metas de relações internacionais. É muito difícil para os formuladores de políticas e os profissionais do setor público que atuam na área tomar uma decisão ótima, pois sempre há *tradeoffs* entre esses objetivos.

Em relação aos objetivos associados à aquisição, podemos ver um grande esforço por parte dos quadros legais (nacionais e supranacionais) para fortalecer a integridade, a transparência e a eficiência das aquisições feitas pelo Estado (Thai, 2001; Arrowsmith, 2010). Os *policymakers* e os profissionais do setor público que atuam nesse campo estão sendo desafiados a: desenvolver estruturas e processos mais flexíveis, sem perder de vista a importância da responsabilização e da *accountability*; limitar a possibilidade de fraudes e má gestão; aumentar a eficiência econômica; satisfazer as exigências políticas referentes à participação de empresas pertencentes a grupos selecionados (minorias, micro e pequenas empresas etc.); aumentar a concorrência e a transparência; e aplicar as melhores práticas, considerando as regras estabelecidas nos dispositivos legais que regem essa política (McCue, Prier e Swanson, 2015).

Além dos problemas associados à corrupção, é importante ressaltar os desafios dos *policymakers* e dos burocratas envolvidos com a política de compras governamentais em um contexto (que condiciona tanto os países em desenvolvimento como os desenvolvidos) marcado pelas restrições orçamentárias governamentais. A escassez de recursos públicos impõe a adoção de mecanismos que permitam aquisições de bens e serviços a preços compatíveis com o erário público e que, paralelamente, bloqueiem o desperdício. Segundo Thai (2001), devem existir mecanismos eficazes para permitir que as entidades de compras gastem os recursos limitados com responsabilidade.

Quanto ao objetivo de tornar os contratos públicos mais eficientes, economizando recursos públicos e aumentando a agilidade do processo licitatório, é importante notar a tendência para a adoção de sistemas eletrônicos de compras governamentais (Croom e Brandon-Jones, 2007). Vale ressaltar aqui a experiência brasileira relacionada ao procedimento de compra denominado de licitação eletrônica. Tal processo é baseado em um sistema eletrônico de publicação de avisos em uma página central da internet. Os interessados em participar da licitação aberta podem se cadastrar nessa página, enviar suas propostas de preço inicial e, ao final, participar de um leilão de licitação com valores regressivos, no qual a agência ou a entidade governamental busca o menor preço.

Torres (2004), examinando os benefícios advindos do uso de pregão eletrônico para parte da administração pública federal, destaca os ganhos proporcionados pelo novo procedimento de licitação quanto à transparência, à agilidade e à eficiência. Para o autor, "com o leilão eletrônico, o sistema de aquisições do governo federal tornou-se muito mais responsivo, transparente e eficiente, proporcionando enormes ganhos na administração pública" (*op. cit.*, p. 192).

Após o sucesso obtido com o uso do comércio eletrônico por parte da administração pública federal brasileira, foi criada a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, dando caráter nacional a essa nova licitação. Outra prova do sucesso alcançado com o uso da licitação eletrônica foi a publicação do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que afirma que todas as compras e contratações de bens e serviços realizadas pela administração pública federal devem ser realizadas por meio de pregão, preferencialmente em formato eletrônico. Esse decreto também estabelece que, no caso de se escolher outro procedimento de aquisição, a entidade pública responsável pela licitação deve justificar o motivo de sua escolha (Brasil, 2005).

No tocante aos objetivos não associados à aquisição em si, cumpre ressaltar que a política de compras governamentais pode ser utilizada para promover o desenvolvimento em seu sentido amplo – ou seja, econômico, industrial, tecnológico, social e ambiental. Enfatiza-se aqui que as compras feitas pelo setor público são um dos canais diretos por meio dos quais o governo interfere na demanda agregada, intervindo diretamente na economia.

Devido à magnitude dos gastos de aquisição, as compras governamentais possuem um grande impacto sobre a economia, sendo uma das maneiras por meio das quais os governos apoiam e fomentam o desenvolvimento de suas indústrias (Ribeiro e Furtado, 2015; Ribeiro, 2017). Também podem ser utilizadas como forma de equilibrar a economia, ao expandir suas aquisições em períodos de recessão.

Em virtude da miríade de objetivos subjacentes à política de compras governamentais, em alguns casos, conflitantes entre si, percebe-se que os *policymakers* e os administradores públicos que atuam nessa área se deparam com verdadeiros dilemas (descritos a seguir) no processo de implementação dessa política.

1. A legislação dos países que rege a política de compras governamentais preza pelo fornecimento eficiente, considerando quesitos como prazo, preço e qualidade. No entanto, a existência de outros requisitos que recaem sobre tal aquisição, como a preferência aos fornecedores locais (Thai, 2001; Ssennoga, 2006), pode, eventualmente, inviabilizar o alcance da eficiência na aquisição (Qiao, Thai e Cummings, 2009).
2. A promoção da concorrência no processo de compra (Trybus, 2006) e o tratamento não discriminatório podem favorecer o alcance da eficiência. Todavia, ao agir dessa maneira, o setor público estaria abrindo mão de utilizar seu mercado de compras para fomentar a indústria doméstica.
3. Por um lado, há uma pressão da própria sociedade para que sejam criados sistemas que inibam fraudes e corrupção nas aquisições do setor público. Por outro lado, há também uma pressão muito grande para que essas aquisições ocorram com maior rapidez e agilidade, o que, em muitos casos, pode facilitar a ocorrência de fraudes no processo licitatório.
4. A compra de um produto que esteja na prateleira pode trazer algumas vantagens ao adquirente, como o fato de se tratar de um produto, equipamento ou sistema testado. Contudo, tal produto, equipamento ou sistema na prateleira pode não estar de acordo com os requisitos tecnológicos e operacionais exigidos pela entidade pública adquirente.

Os dilemas e os *tradeoffs* subjacentes à política de compras governamentais têm colocado tal política na vanguarda dos esforços atrelados à reforma do Estado. Dada a complexidade desses dilemas, profissionais de compras serão continuamente chamados a equilibrar as tensões inerentes às aquisições realizadas pelas entidades governamentais. A natureza particularmente complexa da política de compras governamentais torna a coordenação entre numerosos atores – entidades adquirentes, órgãos fiscalizatórios, empresas fornecedoras de bens e serviços, e sociedade em geral – fator decisivo para o sucesso dessa política, bem como para o enfrentamento dos dilemas (Blair, 2000; Benner, Reinicke e Witte, 2004).

3 MENSURAÇÃO DO MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO: PASSOS METODOLÓGICOS

A partir da discussão apresentada na seção 2, evidencia-se a pertinência da política de compras governamentais no âmbito das políticas públicas. Em face disso, salta aos olhos a relevância de esforços direcionados à mensuração do mercado de compras governamentais brasileiro. Com essa informação em mãos, será possível jogar luz sobre algumas questões importantes associadas a essa política, como: *i*) qual é a participação do mercado de compras governamentais brasileiro no PIB, bem como no total dos gastos governamentais; *ii*)

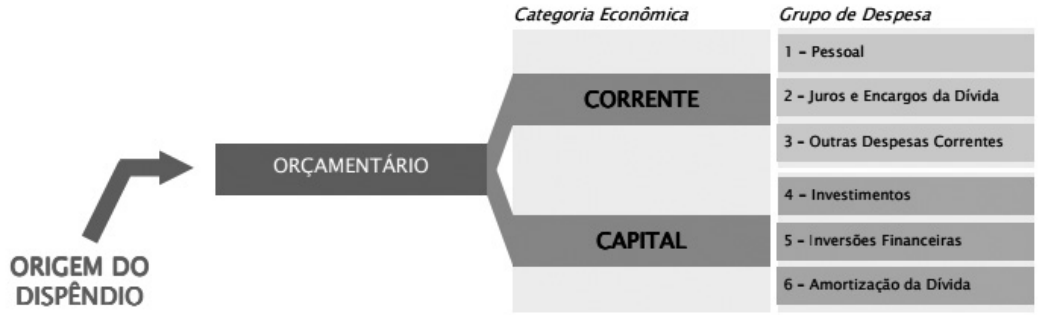
qual é a participação dos três entes da Federação no mercado de compras governamentais do país; *iii*) qual é a subdivisão entre compras de custeio e de investimento por ente da Federação; e *iv*) qual é a participação das empresas estatais no mercado de compras governamentais brasileiro.

3.1 Definição e delimitação do mercado de compras governamentais brasileiro à luz da legislação existente

No que diz respeito à metodologia adotada para a mensuração do mercado de compras governamentais brasileiro, o primeiro passo é a definição dos atores envolvidos. A metodologia aqui proposta abarca os três entes da Federação e, especificamente no caso do governo federal, é possível, a partir da base de dados utilizada, subdividir as compras entre administração direta e indireta.

Este estudo se apoia nas definições apresentadas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, marco legal que estabelece normas para a elaboração do orçamento da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1964). As despesas orçamentárias, segundo os arts. 12 e 13 da lei, são divididas em despesas correntes[1] e despesas de capital[2] (Brasil, 2017). Essas duas modalidades de despesas, por sua vez, subdividem-se em grupos de despesas, conforme ilustrado na figura 1.

FIGURA 1
Despesas orçamentárias: categorias econômicas e grupos de despesas



Fonte: Brasil (2017).
Elaboração dos autores.

1. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP): "classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital" (Brasil, 2017, p. 74).
2. Ainda de acordo com o MCASP, as despesas de capital podem ser conceituadas como "aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital" (Brasil, 2017, p. 74).

Entre os seis grupos de despesa, e considerando o conceito de compras governamentais, é possível identificar dois grupos que abarcam os desembolsos do Estado brasileiro com a aquisição de bens e serviços, quais sejam: *outras despesas correntes* e *investimentos*. O primeiro abarca: "despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica 'Despesas Correntes' não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa" (Brasil, 2017, p. 75). Quanto ao segundo grupo, ele envolve: "despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente" (*idem*, *ibidem*).

3.2 Bases de dados e rubricas utilizados na pesquisa

O próximo passo, após ter sido feita a definição e a delimitação do mercado de compras governamentais brasileiro, bem como a identificação dos grupos de despesa nas quais as compras se concentram, foi mapear as estatísticas oficiais que contêm dados sobre despesas orçamentárias do setor público brasileiro.

No que diz respeito aos gastos do governo federal com aquisições de bens e serviços, foram utilizadas duas bases de dados, elencadas a seguir.

1. O Tesouro Gerencial, para apuração dos dados acerca da administração direta e das entidades da administração indireta (autarquias, fundações e estatais dependentes). Pedido realizado por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).
2. O Relatório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)[3] que versa sobre a execução orçamentária das empresas estatais não dependentes, do setor produtivo estatal (SPE) e das instituições financeiras oficiais federais (IFOFs). Consulta direta pelo Sistema de Informação das Estatais (SIEST),[4] da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST).

No tocante à mensuração dos entes subnacionais, quais sejam, estados e municípios, este estudo se baseia nos dados do Finanças do Brasil (Finbra), por meio de consulta direta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).[5] Cumpre ressaltar que as informações disponíveis na base de

3. Atualmente, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
4. Disponível em: <https://bit.ly/2CZRJ9S>.
5. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

dados do Finbra não permitem desagregação entre administração direta e indireta. Portanto, ao contrário dos dados acerca das aquisições realizadas pela União, no caso dos estados e dos municípios, os dados serão apresentados de forma agregada.

Para todas as contas selecionadas para a União, os estados e os munícipios, utilizamos o conceito de *pagamentos*, ou seja, o terceiro estágio da despesa orçamentária. Além disso, consideramos *todas* as despesas pagas no exercício, tendo sido elas geradas no exercício em si ou vindas de exercício anterior. Nesse sentido, três rubricas são somadas, sendo elas: despesas pagas; restos a pagar processados pagos; e restos a pagar não processados pagos. Os restos a pagar (processados ou não processados) provêm daquelas despesas empenhadas no exercício anterior que, por não terem sido liquidadas, são inscritas em restos a pagar, sendo pagas no exercício subsequente.

Após a definição das bases de dados utilizadas, e partindo da análise apresentada na seção 3 em torno das despesas governamentais brasileiras, a próxima tarefa foi a definição das contas utilizadas para a mensuração do mercado de compras governamentais brasileiro. No quadro 1, são apresentadas as rubricas utilizadas nesta pesquisa, a partir das bases de dados explicitadas, para tal finalidade.

QUADRO 1
Rubricas utilizadas para a composição das compras governamentais

Fonte		Siafi[1] Gerencial	Finbra	MP
ID	Código	União	Estados e municípios	Empresas estatais SPE e IFOFs
1		Compras governamentais = (2+11)		
2		Compras de custeio = (3+4+5+6+7+8+9+10)		
3	3.3.90.30.00	Material de consumo		LEPD[2]
4	3.3.90.32.00	Material de distribuição gratuita		
5	3.3.90.33.00	Passagens e despesas com locomoção		
6	3.3.90.35.00	Serviços de consultoria		
7	3.3.90.36.00	Outros serviços de terceiros – pessoa física		Serviços de terceiros
8	3.3.90.39.00	Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica		
9	3.3.90.37.00	Locação de mão de obra		
10	3.3.90.38.00	Arrendamento mercantil		
11		Compras de bens de capital = (12+13)		
12	4.4.90.51.00	Obras e instalações		Investimentos[3]
13	4.4.90.52.00	Equipamentos e material permanente		

Fontes: Siafi Gerencial, 2006-2017; Finbra, 2006-2016; e MP, 2006-2017.
Notas: [1] Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).
[2] Locação de Equipamentos de Processamento de Dados (LEPD).
[3] Para as empresas estatais, não é desagregada essa informação nos relatórios.

TABELA 1

Compras governamentais da União, subdividida em administração direta e indireta (2006-2017)

(Em R$ bilhões correntes)

Fonte	Siafi Gerencial		MP												
Ano	Direta		Indireta[1]										**Total**		PIB
			Entidades da administração indireta e estatais dependentes[2]		Não dependentes[3]										
					SPE						IFOFs				
					Grupo Petrobras		Grupo Eletrobras		Demais						
	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	**R$ bilhões**	**% do PIB**	
2006	20	0,83	20	0,85	98	4,1	17	0,71	7	0,31	10	0,41	**172**	**7,2**	2.409
2007	18	0,67	19	0,68	118	4,3	18	0,68	8	0,28	11	0,40	**192**	**7,0**	2.720
2008	20	0,65	20	0,65	155	5,0	22	0,72	8	0,26	14	0,46	**241**	**7,8**	3.110
2009	23	0,70	27	0,80	155	4,6	21	0,63	10	0,29	15	0,45	**250**	**7,5**	3.333
2010	30	0,76	34	0,86	188	4,8	23	0,60	11	0,29	15	0,38	**301**	**7,7**	3.886
2011	29	0,67	33	0,75	190	4,3	26	0,59	13	0,30	17	0,39	**309**	**7,1**	4.376
2012	32	0,66	32	0,67	251	5,2	29	0,60	15	0,30	21	0,43	**379**	**7,9**	4.815
2013	37	0,69	36	0,68	263	4,9	33	0,61	16	0,29	22	0,41	**406**	**7,6**	5.332
2014	46	0,79	40	0,68	279	4,8	39	0,68	15	0,26	25	0,43	**443**	**7,7**	5.779
2015	44	0,73	33	0,56	225	3,8	44	0,74	15	0,25	21	0,36	**383**	**6,4**	5.996
2016	48	0,76	39	0,62	161	2,6	39	0,63	14	0,22	21	0,34	**322**	**5,1**	6.259
2017	43	0,66	36	0,55	173	2,6	38	0,59	12	0,18	21	0,32	**324**	**4,9**	6.560
	390	**0,71**	**369**	**0,68**	**2.256**	**4,1**	**351**	**0,64**	**144**	**0,26**	**213**	**0,39**	**3.721**	**6,8**	**54.575**
	Total	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**

Fontes: Tesouro Gerencial, 2006-2017; e MP, 2016-2017.

Elaboração dos autores.

Notas: [1] Soma das entidades da administração federal indireta, incluindo as empresas estatais (dependentes e não dependentes).

[2] De acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de janeiro de 2000, a estatal federal dependente é a empresa controlada pela União que recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Para uma listagem completa, ver relatórios *on-line* da SIEST. Demais entes da União que fazem parte da administração indireta e são dependentes: autarquias; fundações; empresas públicas comerciais e financeiras; economias mistas; e fundos.

[3] Estatal federal não dependente é a empresa controlada pela União que *não* recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital.

4 MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO: 2006-2016

Com base nos dados apresentados na tabela 1, salta aos olhos a expressiva participação da administração indireta comparativamente à administração direta nas compras realizadas pela União. Para o período 2006-2017, as despesas com aquisições de bens e serviços realizadas pela administração direta perfizeram em média 0,71% do PIB, enquanto os gastos da mesma natureza por parte da administração indireta federal representaram em média 6,1% do PIB.

Cumpre ressaltar a forte presença do setor produtivo estatal (SPE) não dependente nas compras governamentais da União e, em relação a esse grupo, a participação das aquisições de bens e serviços levadas a cabo pela Petrobras. A relação entre os gastos do governo federal com compras de bens e serviços e o PIB alcançou uma média de 6,8% para o recorte temporal investigado, sendo que a petrolífera brasileira foi responsável por 4,1%. Nesse sentido, evidencia-se a alta representatividade da Petrobras no mercado de compras governamentais do governo federal. Todavia, percebe-se uma queda expressiva dos gastos da petrolífera com aquisições de bens e serviços. Tais aquisições, que representavam 5,2% do PIB em 2012, caíram para 2,6% do PIB em 2017. Pode-se explicar essa queda pela crise enfrentada pela empresa, que será objeto de análise mais detalhada na seção 4.1 do texto.

Ainda em relação à tabela 1, considerando o governo federal como um todo (administração direta e indireta), também se observa uma queda na relação compras governamentais/PIB, de 7,2% para 4,9%, entre 2006 e 2017. A maior parte desse recuo coincide com a redução das compras realizadas pela Petrobras. Todavia, também é possível identificar uma queda (menos acentuada) na relação compras governamentais/PIB para todas as demais categorias do governo federal listadas na tabela 1 (tanto da administração direta como da indireta).

Além da União, tendo em vista que o objetivo do estudo é elucidar o tamanho do mercado de compras governamentais brasileiro como um todo, este estudo abarca dados dos entes subnacionais (ou seja, estados, Distrito Federal e municípios). Na tabela 2, é possível visualizar tais dados.

TABELA 2
Compras governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017)

Ano	União		Estados		Municípios		**Total**		PIB
	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	**R$ bilhões**	**% do PIB**	
2006	172	7,2	59	2,5	85	3,6	**320**	**13,5**	2.409
2007	192	7,0	58	2,1	96	3,6	**347**	**13,0**	2.720
2008	241	7,8	76	2,5	117	3,9	**436**	**14,4**	3.110
2009	250	7,5	88	2,6	103	3,2	**444**	**13,7**	3.333
2010	301	7,7	103	2,7	121	3,2	**529**	**14,0**	3.886
2011	309	7,1	92	2,1	141	3,4	**542**	**13,1**	4.376
2012	379	7,9	91	1,9	161	3,7	**637**	**14,5**	4.815
2013	406	7,6	116	2,2	153	2,9	**675**	**12,7**	5.332
2014	443	7,7	142	2,5	173	3,0	**759**	**13,1**	5.779
2015	383	6,4	113	1,9	176	2,9	**672**	**11,2**	5.996
2016	322	5,1	121	1,9	190	3,0	**633**	**10,1**	6.259
2017	324	4,9							6.560
	3.721	**6,8**	**1.060**	**2,2**	**1.516**	**3,2**	**5.994**	**12,5**	**54.575**
	Total	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**

Fontes: Para os dados da União, foram consultados o MP, 2016 e 2017, e o Tesouro Gerencial, 2006-2017. Para os dados dos estados e dos municípios, foi consultado o Finbra, 2006-2017.
Elaboração dos autores.

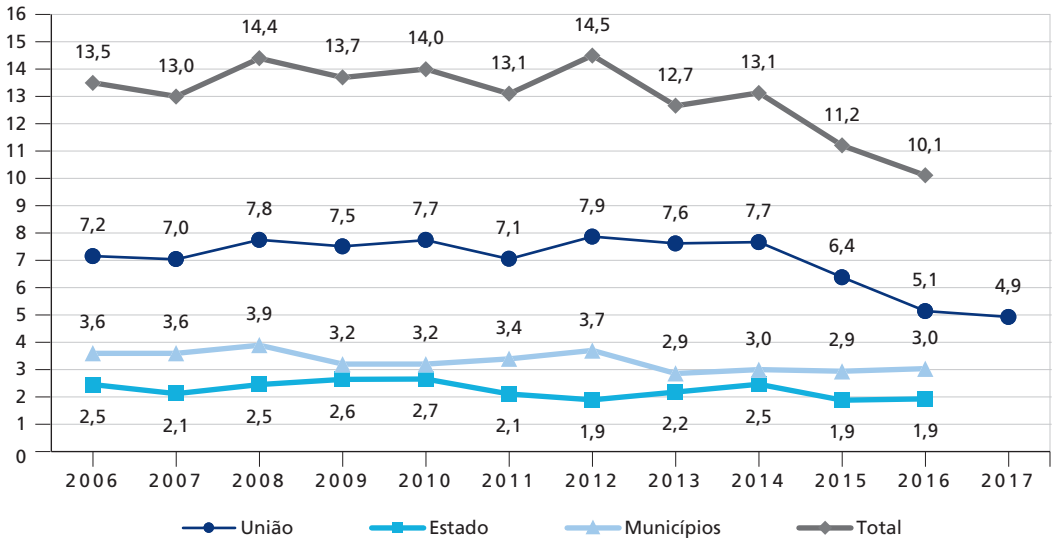
Com base nos dados apresentados na tabela 2, percebe-se que o governo federal é o maior comprador do Estado brasileiro. Para o período investigado, o tamanho médio do mercado de compras governamentais brasileiro (ou seja, compras governamentais/PIB) foi da ordem de 12,5%, sendo que o governo federal representa pouco mais da metade desse mercado (6,8%). Os municípios e os estados brasileiros ocupam a segunda e a terceira posições, respectivamente. A participação média das compras governamentais no PIB para o período foi de 3,2% para os municípios e 2,2% para os estados.

Outro aspecto que deve ser salientado em relação à tabela 2 é a queda na relação compras governamentais/PIB para todos os entes da Federação entre 2006 e 2016. Ainda que essa queda tenha sido mais acentuada no caso da União (de 7,2% para 4,9%, entre 2006 e 2017), também é possível observar uma retração no indicador compras governamentais/PIB entre os governos subnacionais (de 2,5% para 1,9% e de 3,6% para 3,0% nos estados e nos municípios, respectivamente).

Ainda em relação à tabela 2, depreende-se uma particularidade do mercado de compras governamentais brasileiro em comparação ao mesmo mercado dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No Brasil,

as aquisições governamentais estão mais concentradas nas mãos do governo central, enquanto, nos países que compõem a OCDE, os municípios são os entes da Federação com maior participação em tal mercado. Todavia, é importante novamente chamar atenção para a expressiva parcela da Petrobras. As compras dessa empresa, ao longo do período investigado, perfazem mais da metade das compras governamentais federais. Trata-se de um tema que merece aprofundamento, mas a principal hipótese aqui é a de que, na maior parte dos países da OCDE, não há empresas estatais federais com a mesma importância que a Petrobras tem para a economia brasileira.

GRÁFICO 1
Compras governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017)
(Em % do PIB)

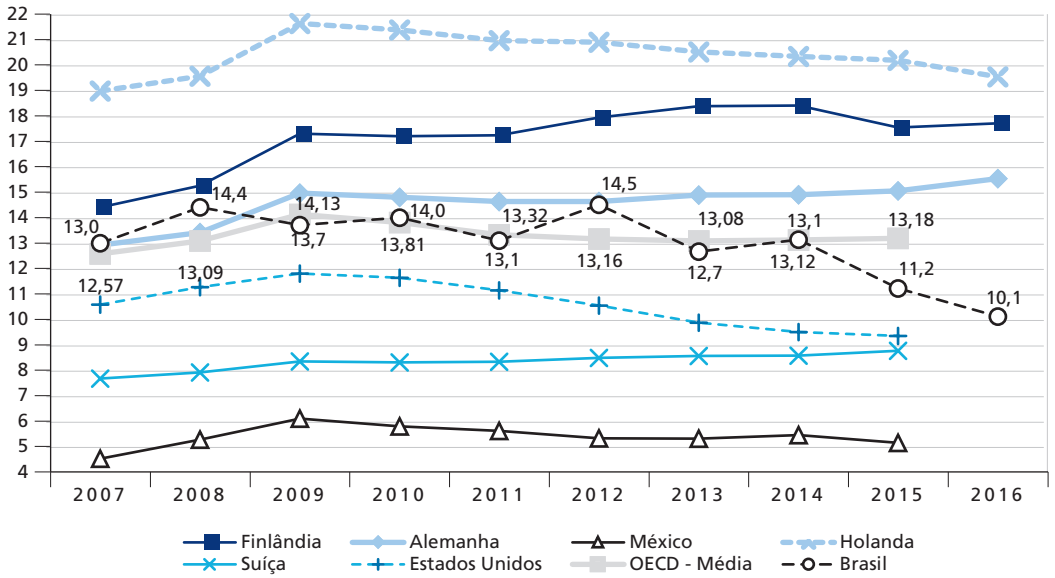


Fontes: Para os dados da União, foram consultados o MP, 2016 e 2017, e o Tesouro Gerencial, 2006-2017. Para os dados dos estados e dos municípios, foi consultado o Finbra, 2006-2017.
Elaboração dos autores.

A partir da análise do gráfico 1, é possível identificar dois períodos distintos. Em um primeiro momento, entre 2008 e 2012, observa-se alguma oscilação (para cima e para baixo), com tendência de crescimento. Por sua vez, no período seguinte, é possível identificar com nitidez uma tendência de redução no mercado de compras governamentais brasileiro. À exceção de 2014 (quando houve um pequeno aumento em relação ao ano anterior), observam-se quedas sucessivas, ano após ano, entre 2012 e 2016. Neste último ano da série, o mercado de compras governamentais atinge seu menor tamanho, quando representou 10,1% do PIB brasileiro.

Estendendo nossa comparação das compras governamentais brasileiras a alguns países-membros selecionados da OCDE, o gráfico 2 apresenta dados sobre a magnitude do mercado de compras governamentais entre 2007 e 2016.

GRÁFICO 2
Compras governamentais – Brasil e países selecionados (2007-2016)
(Em % do PIB)



Fonte: *Government at a Glance – 2017 edition*. Disponível em: <https://bit.ly/2RDEvrE>. Acesso em: 25 maio 2018.
Elaboração dos autores.

Com base nos dados apresentados no gráfico 2, pode-se ver que a magnitude do mercado de compras governamentais da OCDE, em média, em nenhum dos anos foi inferior a dois dígitos, com pico de 14,1% em 2009, encerrando a série analisada com uma média de 13,2%, com destaque para a Holanda e a Finlândia, ambas com participação acima de 15% durante todo o período analisado. Cumpre ressaltar o fato de que o mercado de compras governamentais brasileiro, ao longo desse recorte temporal, sempre esteve muito próximo da média dos países da OCDE. Todavia, a partir de 2015, há uma tendência de redução no mercado de compras governamentais do Brasil, fazendo com que o país se desgarre da média dos países da OCDE.

Os dados coletados, além de permitirem elucidar a participação dos três entes da Federação, também tornam possível a separação entre compras de custeio e de capital (tabela 3).

TABELA 3
Natureza das compras governamentais do Brasil, segundo outras despesas correntes (OGC) e investimento (AKF) (2006-2017)
(Em % do total)

Ano	União		Estado		Municípios		**Total**	
	OGC	AKF	OGC	AKF	OGC	AKF	**OGC**	**AKF**
2006	68	32	73	27	76	24	**71**	**29**
2007	70	30	77	23	76	24	**73**	**27**
2008	72	28	71	29	72	28	**72**	**28**
2009	64	36	66	34	80	20	**68**	**32**
2010	64	36	63	37	77	23	**67**	**33**
2011	66	34	72	28	77	23	**70**	**30**
2012	69	31	77	23	75	25	**72**	**28**
2013	69	31	69	31	82	18	**72**	**28**
2014	72	28	66	34	81	19	**73**	**27**
2015	75	25	77	23	82	18	**77**	**23**
2016	77	23	79	21	82	18	**79**	**21**
2017	79	21	-	-	-	-	**-**	**-**
Média	71	29	71	29	79	21	**72**	**28**

Fontes: Para os dados da União, foram consultados o MP, 2016 e 2017, e o Tesouro Gerencial, 2006-2017. Para os dados dos estados e dos municípios, foi consultado o Finbra, 2006-2017.
Elaboração dos autores.

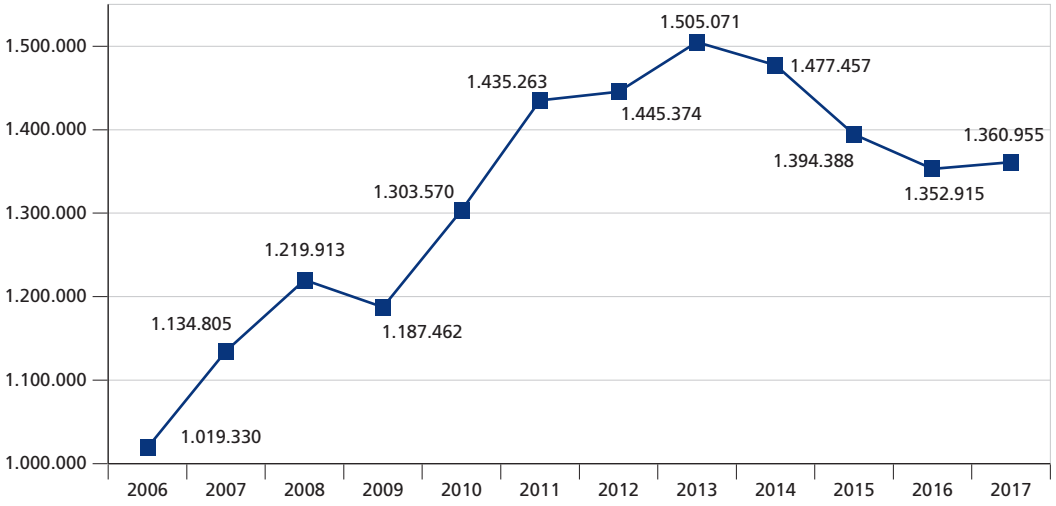
A partir dos dados apresentados na tabela 3, observa-se a mesma tendência para a União, os estados e os municípios, ou seja, uma maior representatividade das compras de custeio comparativamente às aquisições de capital, ao longo de todo o período. As compras de custeio perfizeram, em média, 72% das compras do setor público brasileiro para o período investigado. As compras de investimento, por sua vez, alcançaram o patamar de 28%. Outro fenômeno que deve ser destacado em relação à tabela 3 é a queda das compras de investimento (de 29% para 21%) e o aumento das compras de custeio (de 71% para 79%), entre 2006 e 2017.

4.1 Recuo no mercado de compras governamentais brasileiro: fatores desencadeadores

A economia brasileira atravessou recentemente um período de recessão, com uma taxa negativa de crescimento do PIB em 2015 e 2016 (-3,77% e -3,60%, respectivamente) e um crescimento bastante modesto em 2017 (1%). Tal cenário reduziu o denominador (compras governamentais/PIB), mas, ao mesmo tempo, provocou uma queda no

numerador. A queda no PIB influencia e é influenciada pela redução no consumo das famílias, nos investimentos das empresas e nos gastos governamentais. Instaura-se um círculo vicioso na economia que desemboca no recuo observado na arrecadação tributária realizada pelo Estado (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Arrecadação federal (2006-2017)
(Em R$ milhões)

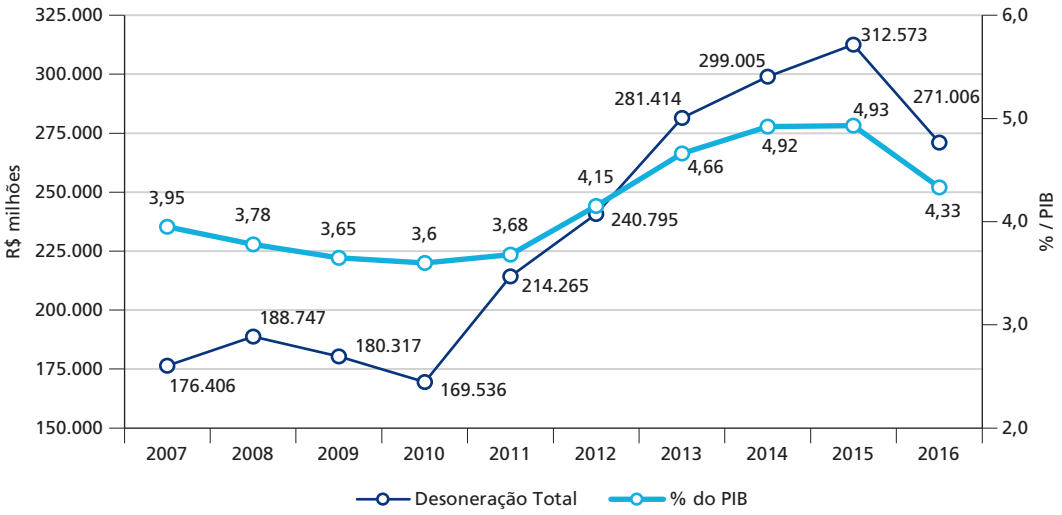


Fonte: Receita Federal. Disponível em: <https://goo.gl/nwdxjD>.
Obs.: Valores monetários corrigidos pela inflação.

Como pode ser observado no gráfico 3, após três anos consecutivos de queda na arrecadação tributária federal (2014 a 2016), houve um tímido aumento em 2017. Em que pese esse aumento, os valores monetários (corrigidos pela inflação) da arrecadação tributária em 2017 são inferiores àqueles observados em 2013.

No que diz respeito à queda na arrecadação tributária federal, é importante que se leve em consideração o papel desempenhado pela política de desoneração tributária adotada pelo governo brasileiro já a partir da década de 2000. De acordo com Gentil (2017, p. 13), "gastos tributários ou desonerações tributárias são renúncias de recursos públicos em favor de empresas privadas". O gráfico 4 apresenta dados sobre as desonerações ou os gastos tributários federais entre 2007 e 2016.

GRÁFICO 4
Desonerações fiscais realizadas pelo governo federal (2007-2016)



Fonte: Gentil (2017, p. 21).
Elaboração dos autores.
Obs.: Preços de dezembro de 2016 – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Pode-se perceber que o montante de renúncias fiscais já era expressivo durante o governo Lula. Tal estratégia, cuja finalidade é incentivar a atuação das empresas, foi reforçada durante o governo Dilma, quando chegou a representar quase 5% do PIB. Apesar do objetivo virtuoso dessa política, pode-se dizer que, na prática, ela foi desastrosa como ferramenta de estímulo aos investimentos privados (Belluzzo e Bastos, 2015). A estratégia adotada pelo governo Dilma de estimular a oferta mediante desonerações de impostos não alcançou o resultado esperado e, além disso, fragilizou a capacidade de financiamento do governo federal.

Gentil (2017) ressalta o fato de que a política de renúncia fiscal foi implementada sem a exigência de contrapartidas às empresas beneficiadas, "na forma de elevação de investimento, geração de emprego, preservação ambiental, garantia de direitos trabalhistas e demais proteções sociais" (Gentil, 2017, p. 13-14). Portanto, como essas modalidades de contrapartidas não foram exigidas pelo governo, o que se percebeu na prática é que a renúncia fiscal foi um mecanismo inócuo de estímulo às decisões dos empresários e provocou uma expressiva queda nas receitas do governo federal, prejudicando sua situação fiscal.

Ainda no que se refere à fragilidade fiscal do Estado brasileiro, é importante salientar o tripé macroeconômico e o protagonismo da gestão da dívida pública em detrimento de outros objetivos (como a promoção do crescimento). Tal opção, somada ao elevado patamar da taxa de juros básica da economia, deteriorou drasticamente a capacidade de financiamento do Estado, o que, por sua vez, ajuda a explicar o encolhimento do mercado de compras governamentais brasileiro nos últimos anos.

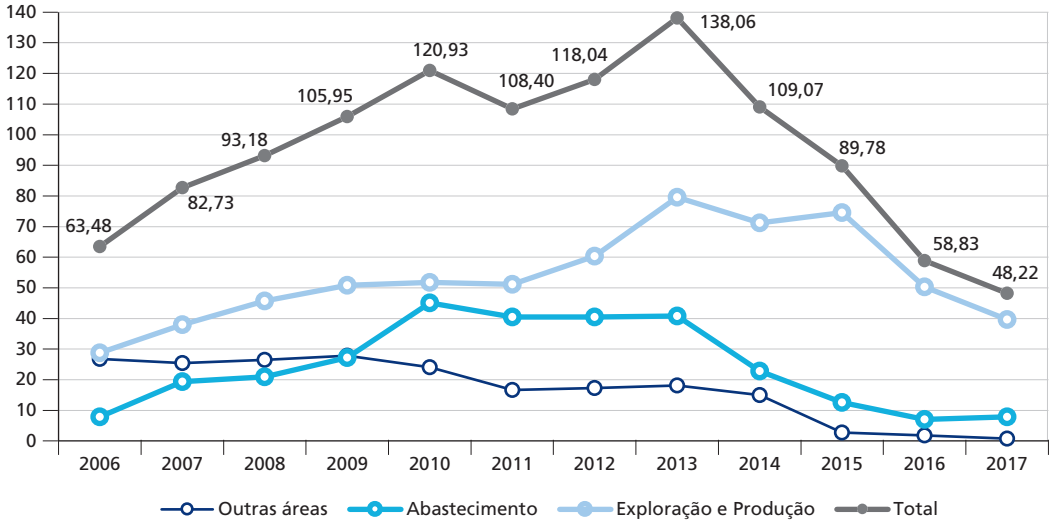
No campo orçamentário também é possível identificar restrições à política de compras governamentais. A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e de outras legislações que a sucederam, instaurou-se no país um regime orçamentário rígido, com uma crescente vinculação de receitas e, principalmente, conforme afirma Mendes (2008, p. 18), um grande volume de despesas "do orçamento federal que não pode ser cortada (despesas com amortização de dívida e com pessoal são incomprimíveis no curto prazo, e muitas das 'outras despesas correntes' são, por lei, de execução obrigatória)".

Em um contexto marcado pela política de contingenciamento de gastos, com a finalidade de permitir que o governo alcance suas metas fiscais (*superavit* primário), os cortes nos gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) não raro recaem sobre os investimentos, uma vez que estes não fazem parte do rol das despesas de caráter obrigatório. Dado esse contexto macroeconômico-orçamentário, caracterizado pelas metas fiscais, pela vinculação de receitas e pela forte presença de despesas de caráter obrigatório, as contas públicas se tornaram rígidas, "deixando o montante dos investimentos refém da conjugação favorável de arrecadação e queda da taxa de juros" (Lopreato, 2006, p. 2). Aqui reside parte importante da explicação para a queda nas compras governamentais ligadas a investimentos, conforme ilustrado na tabela 2.

Outro aspecto que poderia ser apresentado nos dados da seção 4, sobre o perfil do mercado brasileiro de compras públicas, que merece uma análise detalhada refere-se à participação destacada da Petrobras nesse mercado. Os gastos da petrolífera brasileira com compras de bens e serviços representaram, em média, 4,2% do PIB para o período investigado. Essa empresa, desde a sua criação, assumiu um papel importante no contexto brasileiro, seja do ponto de vista da redução da dependência do país em relação às importações de hidrocarbonetos, seja no que diz respeito ao desenvolvimento da indústria de bens de capital no país.

Todavia, conforme pôde-se perceber na seção 4, as compras da empresa encontram-se em uma trajetória de queda (elas representavam 5,2% do PIB em 2012, caindo para 2,6% do PIB em 2017). É possível atribuir essa queda a alguns problemas enfrentados pela petrolífera, tais como: os prejuízos líquidos sucessivos (decorrentes, principalmente, mas não apenas, do represamento dos preços domésticos de combustíveis pelo governo federal, em níveis inferiores aos do mercado externo); o contrachoque no preço do petróleo no segundo semestre de 2014; o alto grau de endividamento da empresa; e os escândalos de corrupção em que a empresa está envolvida.

GRÁFICO 5
Investimentos consolidados da Petrobras (2006-2017)
(Em R$ bilhões)



Fonte: Petrobras (2017).
Elaboração dos autores.
Obs.: Preços de dezembro de 2017 – IPCA.

O resultado desse cenário adverso foi a redução dos investimentos da Petrobras (gráfico 5). Chama atenção a forte queda nos investimentos da Petrobras em um intervalo de tempo relativamente curto. Entre 2013 e 2017, houve um recuo de cerca de R$ 90 bilhões, sendo que, neste último ano da série, os investimentos da Petrobras representaram menos do que a metade do valor investido em 2013.

5 CONCLUSÕES

As compras governamentais permitem que o Estado cumpra suas funções perante os cidadãos, seja em virtude da utilização dos bens e serviços adquiridos pela máquina pública, seja nas situações em que as aquisições são destinadas a abastecer a população do país. Logo, ressalta-se aqui a importância desse instrumento de política pública, especialmente por conta da magnitude do mercado de compras governamentais no universo dos gastos do Estado, bem como no PIB dos países.

Dada a importância da política de compras governamentais, evidencia-se a pertinência de estudos que busquem mensurar, de maneira completa e detalhada, o mercado de compras governamentais. Tal mensuração traz subsídios à tomada de decisão do gestor público. Ademais, pode contribuir para trabalhos futuros ligados à mesma temática. Essa foi justamente a finalidade deste estudo, ou seja, mensurar o mercado de compras governamentais brasileiro, atualizando os dados apresentados no estudo de Ribeiro *et al.* (2017). Portanto, este estudo se propôs a jogar luz sobre a magnitude do mercado de compras governamentais brasileiro, bem como sobre as tendências mais recentes em termos de divisão entre: *i*) entes da Federação; *ii*) administração direta e indireta para o caso do governo federal; e *iii*) compras de custeio e compras de capital.

A partir dos dados apresentados, é possível dizer que o mercado de compras governamentais brasileiro tem um tamanho equiparável ao dos países da OCDE. Para o período analisado, esse peso nunca esteve abaixo de dois dígitos, ou seja, uma média de 12,5% do PIB no período 2006-2016. As compras da União representaram, em média, cerca de 50% do mercado de compras governamentais brasileiro durante o período analisado. Entre as entidades públicas federais, chama atenção a participação da Petrobras, sociedade de economia mista federal cujas aquisições nunca tiveram um peso inferior a 50% do total das aquisições deste ente da Federação.

Outro fenômeno importante observado a partir dos dados apresentados neste estudo é o fato de que nos últimos anos tem havido uma tendência de encolhimento do mercado de compras governamentais brasileiro. Conforme aqui destacado, nos últimos quatro anos, o PIB brasileiro, ou apresentou crescimento diminuto (0,5% e 1,0%, em 2014 e 2017, respectivamente), ou apresentou queda (3,8% e 3,6%, em 2015 e 2016, respectivamente). Portanto, tudo o mais constante, a tendência teria sido de crescimento da relação compras governamentais/PIB. Como, ao contrário, o que se observou foi uma queda nessa relação, pode-se afirmar que a queda nas compras governamentais foi mais que proporcional à queda no PIB.

A crise econômica recente, a inocuidade das desonerações fiscais, a queda nas arrecadações tributárias, a manutenção (e o aprofundamento) do ajuste fiscal, a rigidez do sistema orçamentário do país e a crise da Petrobras, em conjunto, podem ser apontados como os principais elementos desencadeadores da diminuição observada no mercado de compras governamentais brasileiro no período recente (de 14,5% para 10,1% do PIB entre 2012 e 2016). Trata-se de um recuo expressivo e preocupante, dentro de um horizonte temporal relativamente curto.

Partindo da premissa de que o Estado deve assumir um papel indutor do desenvolvimento do país, salta aos olhos a importância da adoção de políticas pelo governo brasileiro para rescindir ou reverter essas tendências perversas. A partir da literatura explorada neste texto e dos dados apresentados, pode-se afirmar que a política de compras governamentais poderia assumir um importante papel na recuperação da economia do país, pelo seu enorme potencial anticíclico.

Assim, a reversão do quadro atual de queda na relação mercado de compras governamentais/PIB seria um passo importante para o robustecimento da política de compras governamentais brasileira. Tal estratégia não pode prescindir de mecanismos que visem fortalecer a capacidade de financiamento do Estado brasileiro, especialmente do governo federal, tais como os descritos a seguir.

1. Implementação de uma reforma tributária que vise aumentar a participação dos tributos sobre patrimônio e renda e, paralelamente, reduza o protagonismo dos impostos indiretos. Tal reforma aumentaria a progressividade do sistema tributário brasileiro, favorecendo o consumo das famílias, o que criaria condições para a recuperação da economia, contribuindo, por conseguinte, para o aumento da arrecadação tributária do Estado (Salvador, 2007). Além disso, a reforma tributária a ser implementada no país deveria perseguir os objetivos da neutralidade e da simplicidade, com vistas a reduzir problemas como incidência em cascata, guerras fiscais, distorções na alocação de recursos e evasão fiscal.
2. Ainda que se reconheça o mérito da política de renúncia fiscal, esse instrumento de estímulo à economia, da forma como foi mobilizado pelo governo brasileiro, ou seja, sem a exigência de contrapartidas, tornou-se inócuo enquanto ferramenta de recuperação da economia e, além disso, prejudicou ainda mais a situação fiscal do Estado. Nesse sentido, acredita-se que a política de renúncia fiscal deve ser aperfeiçoada. Em primeiro lugar, as desonerações não podem ser utilizadas de maneira indiscriminada, mas, sim, como um mecanismo de fomento a setores estratégicos. Em segundo lugar, é fundamental que seja exigida contrapartida dos setores beneficiados.

3. Sobretudo em períodos como o atual, marcados pela crise econômica, seria importante a adoção de políticas anticíclicas apoiadas na elevação do gasto público, em especial dos investimentos governamentais. Segundo Arestis, Baltar e Prates (2015, p. 19), "a retomada do crescimento do PIB no Brasil é uma tarefa complexa que requer ação ativa do governo para aumentar o investimento autônomo". Diante desse cenário, e considerando a queda das taxas inflacionárias, destaca-se o papel desempenhado pelo gasto público, dado seu efeito multiplicador sobre decisões de investimento dos empresários e de consumo das famílias, para a recuperação da economia. Ao fim e ao cabo, a recuperação na economia ativaria a receita tributária do Estado, fortalecendo, por conseguinte, sua capacidade de financiamento.

Os dados apresentados neste estudo também evidenciaram o protagonismo, do ponto de vista da política de compras governamentais brasileira, das empresas estatais federais do setor produtivo. Nesse grupo, ressalta-se o papel desempenhado pela Petrobras e pela Eletrobras, por atuarem em setores estratégicos. Assim, comprova-se a importância do fortalecimento dessas empresas, por representarem peças fundamentais na engrenagem do desenvolvimento do país. Tal fortalecimento passaria, por exemplo, pela realização de esforços com vistas a evitar quedas bruscas nas compras levadas a cabo por tais empresas, contribuindo, paralelamente, com a pujança da economia brasileira, dados os efeitos de encadeamento dessas aquisições.

A partir dos dados apresentados neste estudo, é possível identificar as seguintes agendas para estudos futuros em torno do tema da política de compras governamentais brasileira: *i*) é possível fazer correlações entre o mercado/a política de compras governamentais e a formação bruta do capital fixo, o consumo das famílias, a arrecadação tributária do Estado e o crescimento do PIB?; *ii*) quais os impactos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55/2016[6] sobre o mercado de compras governamentais brasileiro nos próximos anos?; *iii*) quais os impactos da privatização de empresas estatais sobre o mercado/a política de compras governamentais do país?; *iv*) quais os desdobramentos das compras estaduais e municipais sobre a dinâmica econômica desses dois entes da Federação?; e *v*) quais os constrangimentos trazidos pelo sistema orçamentário brasileiro à política de compras governamentais do país?

6. A PEC nº 55 "institui o novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I - transferências constitucionais; II - créditos extraordinários III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes" (Brasil, 2016).

REFERÊNCIAS

ARESTIS, P.; BALTAR, C. T.; PRATES, D. M. Brazilian economic performance since the emergence of the Great Recession: the effects of income distribution on consumption. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 8., 2015, Uberlândia, Minas Gerais. **Anais...** Uberlândia: AKB, 2015.

ARROWSMITH, S. Public procurement: basic concepts and the coverage of procurement rules. *In*: _____. (Ed.). **Public procurement regulation**: an introduction. Nottingham: University of Nottingham, 2010. p. 1-32. Disponível em: <https://goo.gl/2GF8wQ>.

BELLUZZO, L. G. M.; BASTOS, P. P. Z. Introdução: austeridade para quem? *In*: _____. (Orgs.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 131-137.

BENNER, T.; REINICKE, W. H.; WITTE, J. M. Multisectoral networks in global governance: towards a pluralistic system of accountability. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 191-210, 2004.

BLAIR, H. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. **World Development**, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2745, 23 mar. 1964. Seção 1.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 1 abr. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2QK4lK4>.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016 – PEC do teto dos gastos públicos. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. **Senado Federal**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/WDLWvn>.

_____. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: exercício 2017. 7. ed. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2nyVUjL>.

CROOM, S.; BRANDON-JONES, A. Impact of e-procurement: experiences from implementation in the UK public sector. **Journal of Purchasing and Supply Management**, Pergamon, v. 13, n. 4, p. 294-303, 2007.

GENTIL, D. L. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 46, p. 10-31, jan./abr. 2017.

KASHAP, S. Public procurement as a social, economic and political policy. *In*: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE, 1., 2004, Fort Lauderdale, Florida. **Anais...** Fort Lauderdale: IPPC, 2004. v. 3, p. 133-147.

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal**: um exame da visão convencional. Campinas: IE/Unicamp, 2006. (Texto para Discussão, n. 119). Disponível em: <https://bit.ly/2C8XBfF>.

MCCUE, C. P.; PRIER, E.; SWANSON, D. Five dilemmas in public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 15, n. 2, p. 177-207, 2015.

MENDES, M. J. **Sistema orçamentário brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Brasília: Conleg, fev. 2008. (Textos para Discussão, n. 39). Disponível em: <https://goo.gl/k8m4m9>.

PETROBRAS. **Relatório anual – 2017**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2017.

QIAO, Y.; THAI, K. V.; CUMMINGS, G. State and local procurement preferences: a survey. **Journal of Public Procurement**, v. 9, n. 3/4, p. 371-410, 2009.

RIBEIRO, C. G. Desenvolvimento tecnológico nacional: o caso KC-390. *In*: RAUEN, A. T. (Org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. p. 235-288. Disponível em: <https://goo.gl/YG1jG5>.

RIBEIRO, C. G. *et al*. Unveiling the public procurement market in Brazil: a methodological tool to measure its size and potential. **Development Policy Review**, v. 36, n. S1, p. 360-377, 2017.

RIBEIRO, C. G.; FURTADO, A. T. Public procurement for innovation in developing countries: the case of Petrobras. *In*: EDQUIST, C. *et al*. (Eds.). **Public Procurement for Innovation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 263-298.

SALVADOR, E. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? *In*: SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, p. 79-92.

SSENNOGA, F. Examining discriminatory procurement practices in developing countries. **Journal of Public Procurement**, v. 6, n. 3, p. 218-249, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2CYwLIt>.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TRYBUS, M. Improving the efficiency of public procurement systems in the context of the European Union enlargement process. **Public Contract Law Journal**, v. 35, n. 3, p. 409-425, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2VFRqbV>.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Contract, asset and procurement management**: user guide. New York: UNDP, Jan. 2006.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Alice Souza Lopes (estagiária)
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)
Lauane Campos Souza (estagiária)
Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior
Leonardo Hideki Higa

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
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

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.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL
GOVERNO FEDERAL