





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Edição

Nº 10/2018

Avaliação de Impacto de Políticas Públicas
Conceitos, Metodologias e Experiências

Junho/2018



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: José Ivo Sartori

Vice-Governador: José Paulo Dornelles Cairoli

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário: Josué de Souza Barbosa

Secretário Adjunto: Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

Diretor: Antonio Paulo Cargnin

Diretora Adjunta: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

FICHA TÉCNICA:

Juliana Feliciati Hoffmann e Ana Júlia Possamai (Coordenação e elaboração)

César Stallbaum Conceição, Fernanda Rodrigues Vargas, Gisele da Silva Ferreira, Juliana Feliciati Hoffmann, Sílvia Letícia Lorenzetti, Rayssa Miczewski de Araújo, Vinícius Dias Fantinel (elaboração)

REVISÃO E TRADUÇÃO: Marlise Margô Henrich

CAPA: Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS.
Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2015-

v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Planejamento, Governança
e Gestão, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

POLÍTICAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO*

Laura de Castro Zoratto¹

Resumo: O texto apresenta o desenho de uma avaliação de impacto na área de compras governamentais, realizado a partir da parceria entre o Governo do Estado do Amazonas e o Programa *Development Impact Evaluation Initiative* (DIME) do Banco Mundial. A área de compras públicas representa parcela importante do orçamento público, sendo fundamental sua avaliação, tendo em vista que um sistema de compras deficiente tem impacto sobre todos os setores de provisão de bens e serviços públicos. Além do desenho da avaliação proposto, serão apresentados resultados de análises iniciais a partir dos dados já disponíveis.

Palavras-chave: Avaliação de impacto. Compras governamentais. Gasto público.

Abstract: The text presents the research design of an impact evaluation in the area of government procurement, based on a partnership between the State Government of Amazonas and the Development Impact Evaluation Initiative (DIME) of the World Bank. The public procurement area represents an important part of the public budget. So its evaluation is fundamental, once a deficient procurement system has an impact on all sectors of public goods and services provision. In addition to the research design for the proposed evaluation, initial results of the analysis will be presented from the data already available.

Keywords: Impact evaluation. Government procurement. Public expenditure.

* Texto elaborado a partir da transcrição da fala e da apresentação em slides de palestras proferida no Workshop Avaliação de Impacto de Políticas Públicas, realizado nos dias 29 e 30 de novembro de 2017, no Auditório da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG-RS), com o apoio do Banco Mundial.

¹Economista Sênior do *Governance Global Practice for Latin America and the Caribbean* (GGP).

INTRODUÇÃO

Este texto objetiva apresentar o desenho de uma avaliação de impacto na área de compras governamentais, realizado a partir da parceria entre o Governo do Estado do Amazonas e o Programa *Development Impact Evaluation Initiative* (DIME) do Banco Mundial².

A importância do estudo se dá na medida em que a área de compras públicas é a atividade do governo mais sujeita a desperdícios, ao mesmo tempo em que representa, em média, 15% do PIB global (OECD, 2007). A intervenção apresentada ainda não foi implementada. Portanto, serão mostrados apenas resultados de análises de dados iniciais e o desenho da avaliação de impacto proposto.

PARCERIA PARA SOLUÇÕES NA ÁREA DE COMPRAS PÚBLICAS

A parceria entre o governo estadual do Amazonas e o DIME-Banco Mundial começou através de um Projeto de Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento (*Development Policy Loan Project – DPL*) em 2014. O Projeto contemplava várias reformas na área de compras públicas, desde a introdução de mais registros de preço e a padronização de contratos de serviço, até a criação de um banco de preços, o qual permitiu basear as compras governamentais nos preços unitários contidos nas Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) de bens comercializados no estado.

Essa parceria tem sido muito rica. Pesquisadores têm interesse em trabalhar com dados bons e boas perguntas. Por esse motivo, parcerias com governos são interessantes para que as perguntas de pesquisa não se tornem algo somente acadêmico, mas também relacionado com algum problema específico que se queira resolver. No Amazonas, em específico, a equipe e o sistema de compras são muito bons, sendo possível realizar muitas análises a partir dos dados disponíveis, que são muitos ricos.

Mas por que a importância do assunto compras públicas? Não é uma área finalística e geralmente é de pouco acesso aos cidadãos, que têm um contato mais direto com a escola ou os serviços de saúde, por exemplo. Mas a área de compras públicas está relacionada com a eficiência do serviço público em todos os setores. Envolve não só a compra do remédio ou do livro, mas também do equipamento, do computador, da viatura policial, etc. Em virtude disso, representa uma parcela muito importante do orçamento público, em qualquer governo. Consequentemente, um sistema de compras deficiente tem impacto sobre todos os setores de provisão de serviços do governo.

Estima-se que 15% do PIB global referem-se a compras de governo (OECD, 2007). Alguns países fazem até política industrial por meio de compras governamentais. Contudo, não existem muitas avaliações de impacto sobre esse setor. Adicionalmente, essa é uma atividade

²Equipe responsável pelo estudo: Michael Best (*Columbia University*), Alexandre Borges (Banco Mundial), Evan Kresch (*Oberlin College*), Joana Naritomi (*London School of Economics*), Laura Zoratto (Banco Mundial).

muito sujeita a desperdícios e corrupção. Logo, os ganhos possíveis com reformas nessa área são significativos, e é de interesse captar esses ganhos através de uma avaliação de impacto.

Apesar de o Governo do Amazonas já ter implantado muitas reformas, ainda se paga consideravelmente mais por um produto do que qualquer outro comprador do setor privado. Isso porque existem custos associados à venda para o governo: não só a questão do pagamento, que nem sempre é em dia, pois há outras prioridades, como o pagamento dos salários, mas também por uma questão de excesso de documentos exigidos pela legislação. Esses custos de transação reduzem a competitividade do processo de compra de uma maneira geral, fazendo com que menos fornecedores queiram participar, o que afeta negativamente o preço e a qualidade dos bens e serviços comprados. Esse retrato é brevemente explorado na seção seguinte.

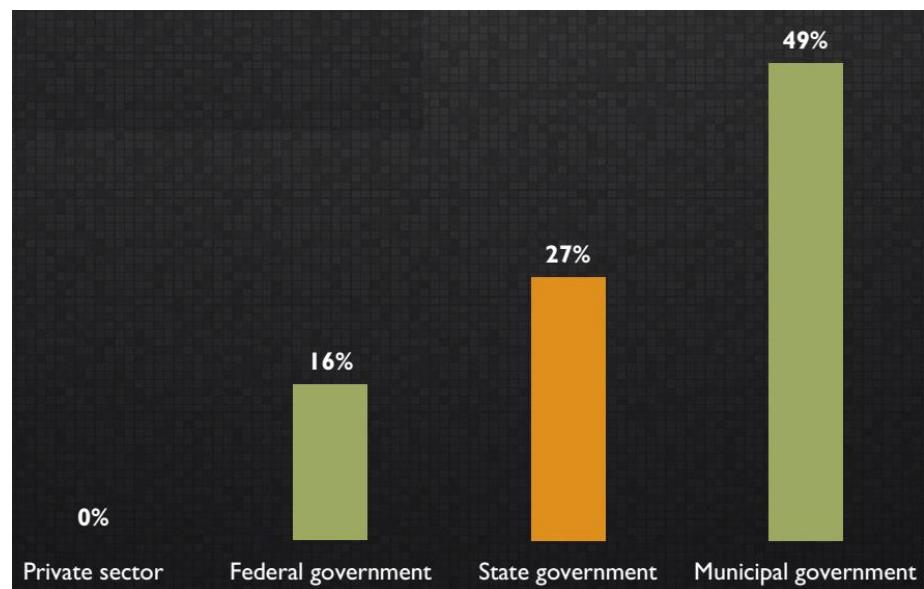
DIAGNÓSTICO DO SETOR DE COMPRAS PÚBLICAS

Os dados administrativos do setor são muito bons. No caso das compras públicas, foram analisados 1.910.286 dados – 2010 e 2017, por produto, método de compra, agência destinatária. A parceria não obteve acesso a todo o banco de dados da nota fiscal eletrônica, pois isso envolve a questão de sigilo e confidencialidade, mas se pôde acessar o suficiente para poder identificar, por exemplo, os fornecedores potenciais. Essa base de dados contava com mais de 2 milhões de itens, em 139 mil notas emitidas. Foi realizada uma análise de rede para compor *clusters* de fornecedores, pelo fato de muitos fornecedores venderem os mesmos produtos. Trata-se de análise complexa, mas possível de ser fazer graças à riqueza de dados existentes.

Foram identificadas 4 mil firmas que vendem os produtos que o governo compra, mas não vendiam para o governo. Agora, com todos os dados de aproximadamente 18 mil firmas cadastradas no sistema de compras do governo, é possível conhecer toda a dinâmica de quem vende, para de vender, volta a vender, se é um produtor final, intermediário, etc. Vale dizer que esses dados já estavam sendo utilizados para criar indicadores de monitoramento dos resultados das licitações. Logo, já existia toda uma mentalidade de monitoramento, criado pela equipe de compras do Governo do Estado.

A partir desses dados, já se sabia, por exemplo, que o Governo do Amazonas pagava 27% a mais do que o setor privado pelo mesmo produto. Comparando o setor privado, Governo Federal, Governo do Amazonas e Manaus, porém, verificava-se que a capital do estado pagava muito mais do que os demais entes (Figura 1).

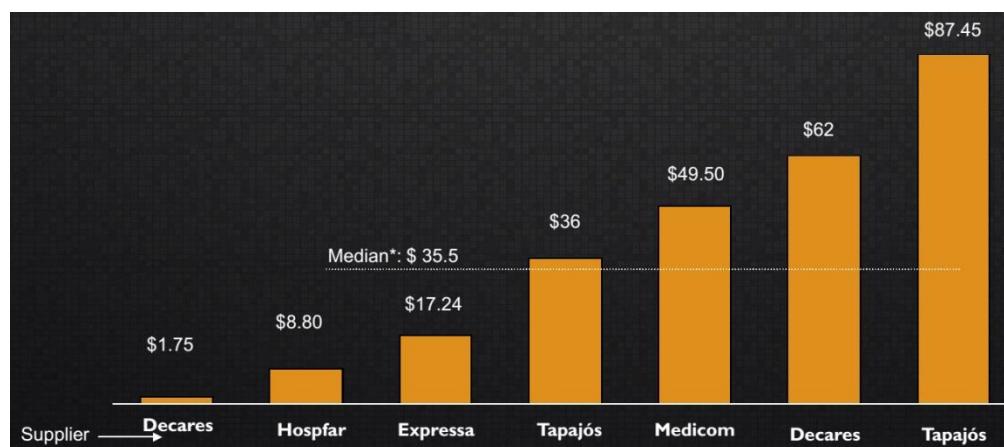
Figura 1 – Prêmio pago pelo governo com base no preço do setor privado – 2013



Fonte: TRIDAPALLI, 2013.

Comparando métodos diferentes para fazer a compra de um mesmo produto, no caso Claritromicina em pó 500 gramas, verificou-se, também, a variabilidade no preço unitário desse produto, vendido por diferentes fornecedores. Foi possível encontrar um mesmo fornecedor, Decares, vendendo o mesmo produto de acordo com um método por R\$ 1,75 para uma agência, e por R\$ 62,00 de acordo com outro método para outra agência (Figura 2). Verifica-se, então, uma variação muito grande nos preços, seja entre governos, seja dentro do próprio governo.

Figura 2 – Preços unitários pagos por Claritromicina em pó, 500 mg, em R\$ e Mediana para o conjunto de dados completo – 2015



Fonte: Análise do Banco Mundial a partir dos dados do e-Compras do Governo do Estado do Amazonas.

Com a finalidade de identificar os desafios enfrentados pelos produtores ou fornecedores ao vender para o governo, realizou-se também uma pesquisa com 200 fornecedores. Identificou-se que a demora em receber o pagamento é o principal desafio enfrentado por eles. O segundo ponto levantado foi o requerimento de documentos: 7,3% das firmas relataram ser esse o principal obstáculo (Figura 3).

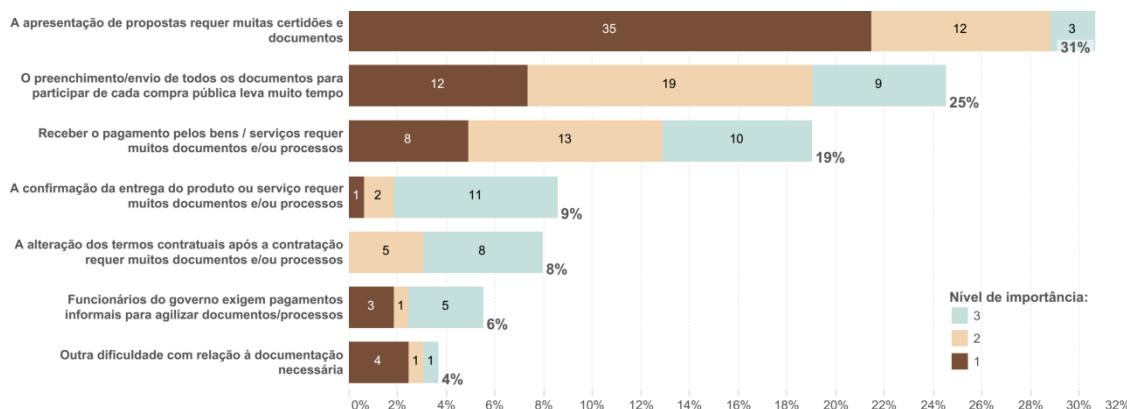
Figura 3 – Principais barreiras enfrentadas pela amostra de empresas ao vender para o Governo do Estado do Amazonas – 2015



Fonte: World Bank (2015).

Quanto a esse ponto específico, o Governo do Amazonas buscou compreender melhor essas dificuldades, para identificar os principais obstáculos no processo de venda para o governo (Figura 4). Verificou-se que, ao se registrar, o fornecedor precisa apresentar vários documentos, apresentá-los novamente quando deseja fazer uma proposta, outra vez ao entregar o produto ou serviço e uma vez mais para receber o pagamento correspondente. Se for preciso modificar o contrato de alguma forma, tanto por parte do governo quanto do fornecedor, a demora será muito maior, e serão necessários outros procedimentos. Todo o processo, então, depende da emissão e apresentação de várias certidões de cartório, que cobram um alto custo, sendo muitas vezes necessário que se contrate uma pessoa para lidar especificamente com isso dentro da empresa. Por esse motivo, muitas firmas não desejam nem mesmo iniciar seu registro.

Figura 4 - Principais barreiras enfrentadas pela amostra de empresas para preencher a documentação exigida pelo Governo do Estado do Amazonas – 2015



Fonte: World Bank (2015).

Diante disso, o Governo do Amazonas planejou várias reformas visando digitalizar praticamente todo o processo de compras, desde o registro do fornecedor até o pagamento. Isso vai além de simplesmente fazer a licitação e o pregão eletrônico, que já existem há bastante tempo. Trata-se não só de fazer todo o processo eletronicamente, mas também de criar um domicílio de fornecedores, batizado de Domicílio Eletrônico de Licitantes e Fornecedores (DLF-e). Por meio do DLF-e, a documentação passaria a ser apresentada uma única vez. O Governo armazenaria esses documentos e somente solicitaria novamente para o fornecedor caso uma certidão houvesse vencido, por exemplo.

Dessa forma, espera-se reduzir o custo de participação no pregão e, assim, atrair novos fornecedores. Material de divulgação já foi elaborado sobre esse novo processo e será enviado para empresas potenciais fornecedoras por e-mail, correio e ligações telefônicas. A base de dados da nota fiscal eletrônica tem sido útil para identificar também fornecedores de determinados produtos, mas que até então não vendem para o governo – inclusive a preços muito mais baratos.

A proposta de criação desse domicílio do fornecedor é que se pretende avaliar. A pergunta que a avaliação de impacto buscará responder é *como as barreiras à entrada afetam a competitividade do processo de compras do governo*. Os resultados a serem avaliados incluem o número de empresas que participam dos processos licitatórios, o preço final obtido, a qualidade e o tempo total de compra.

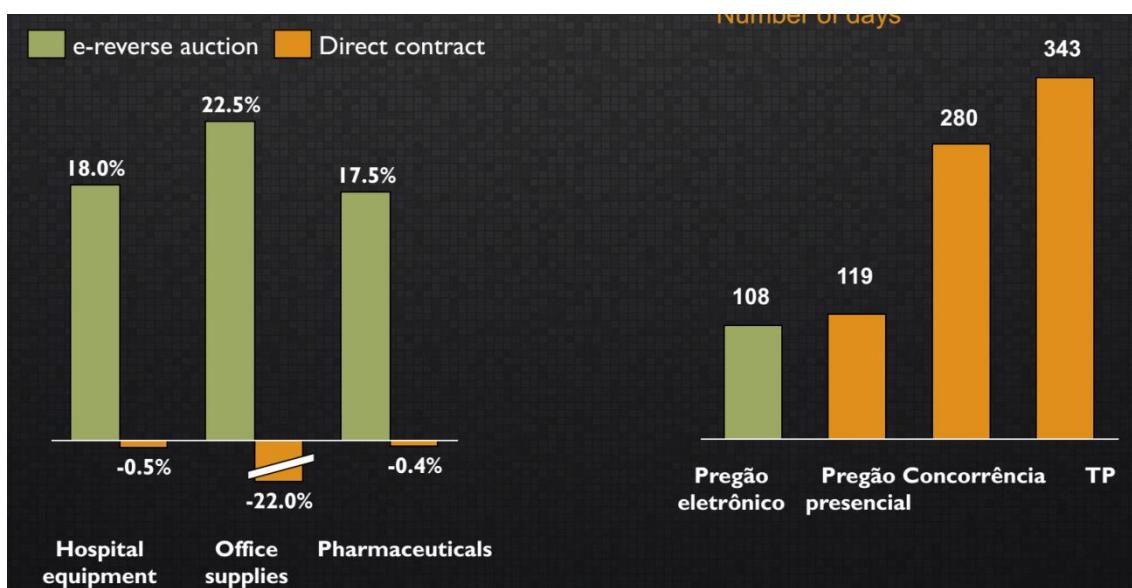
O DLF-e atualmente aguarda implementação. Embora a avaliação ainda não tenha sido realizada, uma análise de dados inicial já permite explorar várias evidências na área de compras públicas, apresentadas a seguir.

ANÁLISE DE DADOS

Além do DLF-e, outras reformas implementadas pelo governo estadual do Amazonas incluem a compra em escala, a padronização de contrato de serviços, o uso da NF-e como preço de referência, etc. Nem todas essas reformas precisam de uma avaliação de impacto. A avaliação de impacto leva tempo e precisa de parceiros. O que o Governo do Estado do Amazonas tem feito é uma análise de custo-benefício e o monitoramento de indicadores de todas essas reformas, fazendo uso dos dados administrativos que possui.

Com base nos registros administrativos disponibilizados, a análise dos dados indica que as compras feitas por meio do pregão eletrônico são mais ágeis e mais econômicas para o governo, quando comparadas a outros métodos (Figura 5).

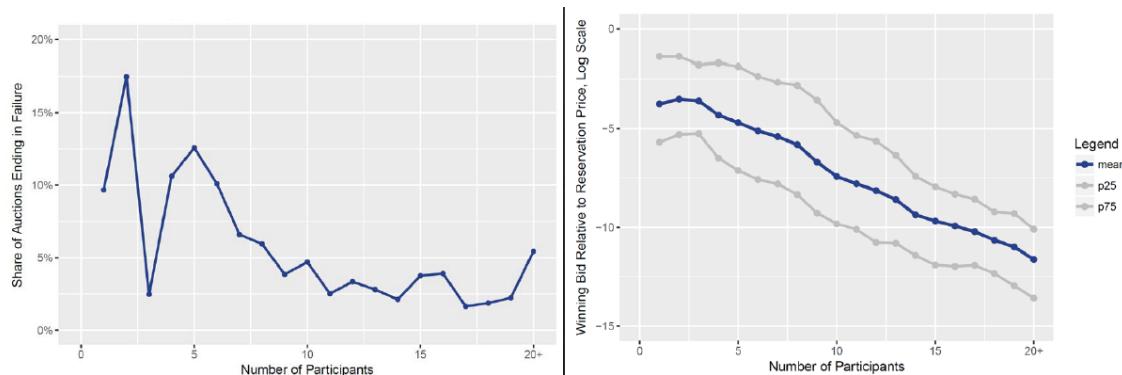
Figura 5 – Economia por método de licitação (à esquerda) e tempo médio de duração por processo em número de dias (à direita) – 2015



Fonte: Análise do Banco Mundial a partir dos dados do e-Compras do Governo do Estado do Amazonas.

A análise constatou, ainda, correlações entre o número de participantes no processo, o número de falhas e os preços dos leilões. Quanto mais participantes existem em uma licitação, menos falhas e fracassos ocorrem (Figura 6, à esquerda). Além disso, quanto mais participantes, menor o preço obtido, gerando mais economia (Figura 6, à direita). Logo, uma maior participação está correlacionada com uma maior eficiência.

Figura 6 – Distribuição das falhas em leilões por número de participantes (à esquerda) e relação entre os preços dos lances vencedores e o número de participantes (à direita) – 2016



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados administrativos.

Diante disso, a avaliação parte da hipótese de que a implantação do Domicílio de Fornecedores atrairá mais fornecedores/participantes, podendo ter um impacto positivo sobre preços e reduzir o número de fracassos – hipótese a ser verificada atrás da avaliação de impacto.

Em resumo, a avaliação de impacto investigará como a desburocratização da participação nas compras públicas, via adoção de um domicílio de fornecedores que agilize os procedimentos (do ponto de vista do fornecedor), pode aumentar a competitividade do processo licitatório. O fato de os processos licitatórios se tornarem mais eficientes e gerarem um aumento na participação de concorrentes não é uma conclusão tão óbvia quanto parece. O processo todo é complexo. Com o aumento no número de participantes dos processos licitatórios, aquelas empresas que se especializaram em vender para governos podem ficar de fora do processo, caso a competição seja muito grande, por serem menos eficientes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, apresentamos o desenho de uma avaliação na área de compras governamentais. A avaliação objetiva, pela primeira vez, analisar quais são os efeitos da desburocratização sobre o processo licitatório e a economia em geral. Com tanto, será possível analisar como essa intervenção afeta o número de participantes, o preço, o surgimento de novos fornecedores, a mudança de perfil do fornecedor, a qualidade e a eficiência do pregão.

Dessa forma, busca-se informar outros estados, outros países e outros governos. A cidade de Manaus, por exemplo, passou a adotar esse tipo de procedimento a partir da experiência do governo do estado do Amazonas. Apesar de a intervenção não ter sido implementada ainda, os dados administrativos já foram coletados e utilizados para algumas análises simples, tais como a identificação de fornecedores potenciais que o governo desejava obter, mas ainda não tinha identificado.

REFERÊNCIAS

- LEGOVINI, Arianna. *Development impact evaluation initiative*: a World Bank-wide strategic approach to enhance developmental effectiveness. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2010. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/689141468161083406/Development-impact-evaluation-initiative-a-World-Bank-wide-strategic-approach-to-enhance-developmental-effectiveness>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z*. Paris: OECD Publishing, 2007.
- PIMENTA, C.; PESSOA, M. (Ed.) *Public financial management in Latin America: the key to efficiency and transparency*. Washington, D.C: BID, 2015.
- TRIDAPALLI, J. P. Gestão da Cadeia de Suprimentos no Setor Público. Apresentação. V Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto. Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 13 a 14 de novembro de 2013. Disponível em: <<https://www.slideshare.net/feers/apresentao2-13112013-11h-juarez-paulo-tridapalli>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.
- WORLD BANK. *Pesquisa Fornecedores*. [online]. 2015. Disponível em: <http://dataviz.worldbank.org/views/Pesquisa_Fornecedores/Inicio?%3Aembed=y&%3AshowShareOptions=true&%3Adisplay_count=no#3>. Acesso em: 02 de maio de 2018.