

## O que são margens de preferência e como elas afetam as compras públicas?

Luciano de Castro<sup>1</sup>

### **Introdução / Resumo Executivo**

Margens de preferência são vantagens dadas a certas classes de fornecedores em processos de compra (*procurement*) de bens ou serviços. O exemplo mais comum são preferências que vários governos dão a fornecedores nacionais. A margem de preferência é o quanto o preço do fornecedor preferido pode exceder o de outros competidores e ainda assim ser selecionado.

A prática é bastante disseminada em várias partes do mundo. Isso não prova, no entanto, que é desejável ou benéfica. Em realidade, o contrário parece ser um corolário quase imediato do reconhecimento generalizado de que livre comércio é preferível. Como discutiremos abaixo, margens de preferência em compras públicas parecem causar ainda mais problemas e ser pior para a sociedade que uma simples medida protecionista.

Por outro lado, como também discutimos abaixo, não resta dúvida de que os produtores locais agraciados com tais medidas são beneficiados e têm todo interesse em manter ou criar tal política. Assim, a proliferação da medida em escala mundial, se prova algo, é apenas que há grupos de interesse em todas as partes, capazes de influenciar governos ao ponto de criar tais mecanismos.

Neste documento analisamos os custos e benefícios para a sociedade brasileira da política de conceder margens de preferências nas compras públicas para alguns setores da indústria nacional. Deve-se destacar que há uma miríade de aspectos e questões a considerar, o que exige uma análise estruturada. Sem ela, pode-se facilmente perder-se em vários detalhes, dar maior valor a uma ou outra consideração e chegar a conclusões pouco úteis.<sup>2</sup>

Dividimos a análise que segue em efeitos de curto e de longo prazo. No curto prazo, consideramos os seguintes aspectos: preço de compra, eficiência econômica, processos decisório e administrativo, efeitos econômicos e incentivos criados. No longo prazo, consideramos o efeito na dinâmica dos setores beneficiados e no resto da economia. A

---

<sup>1</sup> Professor de Economia no *Tippie College of Business* da *University of Iowa*, nos Estados Unidos, onde leciona microeconomia para alunos de doutorado e *Managerial Economics* para alunos de *Executive MBA*. A área de pesquisa é Teoria de Leilões e Desenho de Mercados, tendo publicado artigos científicos e realizado consultorias de avaliação de desenhos de mercado na América Latina e Estados Unidos, principalmente no setor de energia elétrica.

<sup>2</sup> A análise desenvolvida nesta nota não incorpora avaliações numéricas dos programas. Estas são úteis e relevantes, mas apenas depois de se ter hierarquizado quais são os fatores fundamentais. A análise é, no entanto, tão clara, que não parece restar dúvida da conclusão, quaisquer que sejam os dados reais.

perspectiva da política como instrumento de política industrial é considerada tanto no curto quanto no longo prazo. Concluímos que se há a possibilidade de algum benefício no curto prazo no aspecto da redução de preços pagos, todos os outros aspectos são claramente negativos. A avaliação global é, portanto, bastante clara: o programa é indesejável e deve ser terminado o quanto antes.

## 1 Teoria econômica e literatura

Antes de iniciar propriamente a avaliação da política de margens de preferência, convém tecer alguns comentários sobre a teoria econômica que embasa a análise que segue, assim como um breve repasse do que a literatura diz a respeito.

Compras públicas é um exemplo que se conhece internacionalmente por *procurement*, que por sua vez é estudado em economia na literatura de Teoria de Leilões. Em Teoria de Leilões, dois objetivos principais são sempre levados em conta: *receita e eficiência*. Veja-se Krishna (2002).

A maximização da receita por parte do leiloeiro corresponde, em procedimentos de compra (*procurement*), à minimização do valor de compra. Este objetivo foi estudado por Myerson (1981), em artigo clássico. As ideias desenvolvidas por Myerson foram particularizadas para o caso de compras públicas por McAfee; McMillan (1989). Eles observaram que se um concorrente estrangeiro tiver distribuição de probabilidade de custos superior à de um fornecedor local, então conferir margens de preferência ao competidor local pode reduzir a esperança do valor pago. O nível ótimo da margem depende essencialmente das distribuições de probabilidade dos custos das duas empresas concorrentes, a estrangeira e a nacional.

A outra consideração central para a Teoria de Leilões é a eficiência econômica. No caso de compras, temos eficiência quando os fornecedores com os menores custos são selecionados. A importância disso é que alocações (seleção de fornecedores neste caso) que não sejam eficientes podem ser sempre melhoradas, gerando ganhos para a sociedade como um todo. Se um fornecedor de menor custo deixa de ser selecionado em favor de outro de maior custo, pode-se gerar um ganho social igual à diferença de custos entre esses dois fornecedores, mudando-se o vencedor. Obviamente a identidade de quem se apropria desse ganho social depende das circunstâncias.

Branco (1994) adapta o estudo de McAfee e McMillan para levar em conta a eficiência, isto é, ele busca maximizar o bem-estar social doméstico, que leva em conta os lucros da firma nacional, mas ignora os lucros da firma estrangeira. Como o bem-estar trata diferentemente as duas firmas, surge espaço para um tratamento diferenciado da firma nacional, ou seja, a concessão de uma margem de preferência.

Athey et al. (2013) estudam restrições na venda de madeira a pequenas empresas. Eles concluem que há perdas tanto de receita quanto de eficiência. Corns; Schotter (1999) apresentam evidência experimental de que margens de preferência podem melhorar a receita. Krasnokutskaya; Seim (2011) estudam leilões de construção de estradas nos Estados Unidos que incorporam margens de preferência. Eles concluem que a introdução de uma margem pode ser benéfica para a receita.

Deve-se notar que, com exceção de Branco (1994), os estudos acima focam apenas na questão da receita. Mesmo este adota um ponto de vista restrito. Como discutiremos abaixo, quando a eficiência é desprezada podem aparecer distorções importantes e significativas.

De foram mais relevante, todas essas considerações são de curto prazo. Em particular, não se aborda o aspecto dinâmico dessa política, deixando-se de lado um componente bastante importante da análise. No que se segue, procuramos suprir em parte esta deficiência.

## 2 Efeitos de curto prazo

Dividimos nossa análise em efeitos de curto e de longo prazo. No curto prazo, consideramos os seguintes aspectos:

1. preço de compra (receita), isto é, o impacto da política sobre o valor pago pela administração na aquisição dos itens sujeitos à política;
2. eficiência econômica, ou seja, a consideração se o procedimento seleciona o participante com menor custo;
3. processo decisório, que envolve o esforço dos gestores públicos para definir quais os setores que serão agraciados com as medidas, bem como as margens que serão aplicadas;
4. processo administrativo, abrangendo o esforço de implementação do programa nas compras públicas: tanto a sistematização e divulgação das regras para participantes, como sua implementação, verificação de documentos, aplicação e posterior avaliação;
5. incentivos criados com tal tipo de programa, principalmente de valorização da atividade de lobby por ampliação do programa para maior número de setores;
6. efeitos para os produtores beneficiados, tanto no que diz respeito de aumento de negócios quanto proteção contra a concorrência;
7. efeitos no resto da economia, envolvendo aí não apenas as outras indústrias, mas também os contribuintes.

A seguir discutimos cada um desses aspectos em mais detalhes.

### 2.1 Impacto nos valores de compra

Conforme discutido na seção 1 acima, há possibilidade de que margens de preferência melhorem a receita esperada para o leiloeiro. No caso de compras públicas, isto significa reduzir a expectativa de pagamento por parte da administração. Isto é uma consequência quase direta do resultado fundamental de Myerson (1981), que mostrou que em situações de assimetria, é ótimo tratar diferentemente os competidores. Isso força que participantes com maiores vantagens abram mão de uma parte de seus lucros esperados pela ameaça do leiloeiro de vender/comprar de outros participantes ou não transacionar de forma alguma. Obviamente, tais regras podem causar ineficiências, mas este aspecto é ignorado na abordagem de Myerson (1981).

Deve-se notar, no entanto, que as margens ótimas são definidas a partir das distribuições de probabilidade dos custos dos participantes. Tais distribuições são assumidas de conhecimento comum entre os participantes e o leiloeiro. Assim, em tese, para estimar o nível ótimo da margem de preferência, seria necessário ter um conhecimento das distribuições de custos dos diversos participantes tão bom quanto o deles mesmos. Se houver discrepância entre a distribuição vista pelo leiloeiro e os participantes, a metodologia já começa a apresentar problemas.

Adicionalmente, deve-se observar que a vantagem em realizar as margens depende do cálculo certo das margens corretas. Se tais margens não são bem calculadas, pode-se muito bem piorar o valor esperado de compra com respeito à não intervenção.

Esses dois aspectos – a dificuldade de calcular corretamente a margem de preferência e a importância de calculá-la bem – levam a duvidar da importância dos ganhos mesmo neste aspecto.

## 2.2 Eficiência econômica

Em processos de compra, a eficiência econômica requer que se selecione o fornecedor com menor custo de fabricação ou fornecimento. Devemos frisar que falamos aqui de custo e não preço. A eficiência não leva em conta o preço, uma vez que o fornecedor com o menor custo não necessariamente oferece o menor preço. A discrepância pode ser substancial. Assim, enquanto o primeiro objetivo central da teoria de leilões (receita) leva em conta os preços, o segundo (eficiência) foca-se nos custos. Como comentamos acima, os dois objetivos podem estar em conflito.

À primeira vista, o mais importante parece ser o preço, já que define o valor que troca de mãos. No entanto, afastar-se da eficiência pode criar distorções. A mais óbvia dela é a seguinte. Suponha que um fornecedor com menor custo deixe de ser selecionado consistentemente, por exemplo por ser estrangeiro e não ter acesso a margens de preferência. Como o ganhador gasta mais para produzir o item do que o competidor mencionado, estará em seu interesse comprar o item deste, ao invés de produzi-lo. Se por alguma razão este produtor não queira fazê-lo, uma outra empresa local verá a oportunidade de cadastrar-se como produtor local com direito às margens de preferência, em seguida importar o produto a um menor custo, participar do processo de compra e vencer com um lucro.

Em outras palavras, a ineficiência, por sua própria definição, cria a oportunidade de mudanças alocativas com ganhos. Empresas que estejam dispostas a maquiar produtos dessa forma sempre poderão tirar proveito do mecanismo. Para evitar isso, é necessário um complicado e custoso processo de verificação que apenas introduz custos em todo o processo de compra.

## 2.3 Processo decisório

Os tomadores de decisão no governo têm de empregar substanciais recursos, não apenas de tempo, mas também monetários, para levar à frente um programa de margens de preferência. Em primeiro lugar, exige-se um processo para decidir criar ou não o programa. Em seguida, deve-se avaliar se este tem cumprido ou não seus

objetivos. Para isso, o gestor público contratará consultorias e estudos, e empregará seu tempo analisando os dados e pesando argumentos para tomar uma decisão criteriosa.

Mas isso é apenas o aspecto menos importante e substancial desses custos. Uma vez decidida a criação ou manutenção do programa, os valores das margens de preferência devem ser definidos. Em geral, tais margens devem ser específicas para cada setor, já que a distribuição de custos é diferente.<sup>3</sup> A definição dessas margens é extremamente difícil e complicada. O esforço para tentar defini-las de uma forma ótima – mesmo que o objetivo seja apenas política industrial, que discutiremos abaixo, ao invés de minimização de custos de compra – é dantesco.

Tomadas as decisões e definidas as margens, o envolvimento da administração com tal programa está, no entanto, apenas começando. Por quê? Simplesmente porque outros setores, observando as vantagens que seus pares conseguiram, irão se apresentar na sequência como merecedores de margens similares. Todo o trabalho então recomeça, sendo que, a cada ano, novos setores fazem esforço de *lobby* para serem agraciados. A história dos decretos no Brasil, com a expansão dos setores beneficiados, é apenas uma ilustração dessa ciranda que nunca para, enquanto não incluir todos os setores em que haja uma mínima ameaça crível de competição por parte de fornecedores internacionais.

## 2.4 Processo administrativo

Além do esforço de tomada de decisão por parte de gestores, a administração de um programa como o de margens de preferência exige o emprego de recursos e homens-hora dos funcionários públicos.

Em primeiro lugar, será necessário detalhar e especificar as regras e condições de participação em cada setor. Deverão ser criados procedimentos administrativos para que os interessados possam pleitear as vantagens. Os processos deverão ser verificados e aprovados. Em particular, com a evolução da complexidade, será exigida cada vez maior quantidade de requisitos, para evitar as “fraudes” descritas acima, isto é, que os produtos sejam realmente fabricados nacionalmente e não maquiados como nacionais.

Deverão ser modificados softwares se o processo é eletrônico. Deverão ser promovidos treinamentos para os agentes administrativos envolvidos no procedimento. Tais agentes depois deverão empregar tempo respondendo aos questionamentos das empresas interessadas, bem como auxiliando-as a preencher os requisitos necessários. Deverão ser definidos procedimentos de contestação e verificação de conflitos. Após os processos, os órgãos de controle deverão verificar se tudo seguiu normas adequadas.

---

<sup>3</sup> Nesse ponto, os Estados Unidos adotam uma margem uniforme de 6%, sendo 12% para pequenas empresas. Isso simplifica o processo decisório, mas também desconecta as margens com qualquer tentativa de realmente minimizar valores de compra.

Tudo isso não menciona ainda a possibilidade de questionamentos por parte de empresas que foram preteridas. Elas podem oferecer questionamento administrativo, judicial e, em casos extremos, chegar até a fazer reclamações em órgãos internacionais. Se tal possibilidade parece remota neste momento é provavelmente pelos baixos valores envolvidos. Se empresas estrangeiras detectarem que há valores substanciais sendo perdidos, eles podem começar a contestar várias fases do processo administrativo, adicionando custos e complexidades a todo o processo.

## 2.5 Efeitos para os produtores beneficiados

Entende-se um programa de margem de preferência se insira numa política industrial mais ampla, que beneficie ou dê condições de que a indústria se desenvolva. Analisamos os aspectos de mais longo prazo relacionado a esse tipo de política na próxima seção. Aqui estamos interessados em aspectos de mais curto prazo.

Podemos considerar duas situações excludentes: 1) a empresa (ou indústria) não necessita das margens de preferência para sobreviver; ou 2) sem as margens de preferência, a empresa não consegue sobreviver.

No primeiro caso, em que ela pode sobreviver sem o programa, seja através de vendas a terceiros ou mesmo fornecendo ao governo, a introdução do programa só pode ser justificada com o objetivo de minimização de preços discutido acima. Na verdade, se as empresas locais podem sobreviver sem o programa isso significa que provavelmente teriam vantagens de custo. Neste caso, para atingir o objetivo de minimização de custo de aquisição para a administração (preços), o programa deveria ser ao revés, isto é, deveria dar vantagens aos fornecedores estrangeiros. Isso é exatamente o que diz o trabalho seminal de Myerson. As conclusões de McAfee e McMillan mencionadas acima usando o trabalho de Myerson apenas se sustentam com a hipótese de que os custos das firmas estrangeiros é em geral mais baixo. Obviamente dificilmente programas de incentivo dessa forma seriam considerados.

No segundo caso, em que a empresa necessita de tais ajudas para sobreviver, então é o caso de se perguntar de se mantê-la viva é realmente um objetivo digno de ser perseguido. No entanto, isso toca aspectos de mais longo prazo que discutiremos abaixo. Nesta seção vamos assumir que, por qualquer razão, o governo tem legítimo interesse em proteger e manter saudável tal setor. Neste caso a pergunta que se pode fazer é se há alternativas para isso, ou seja, se ao invés de conceder margens de preferência, há algum outro incentivo que a administração possa conceder que atinja o mesmo objetivo.

A resposta a esta pergunta é óbvia: é claro que é possível dar outros incentivos, talvez menos problemáticos que as margens de preferência para alcançar esse assumido objetivo de manter o setor em atividade. Basta que se aprove uma desoneração tributária para tal setor. Obviamente não estamos advogando pelo uso desse instrumento, até porque não concordo com a hipótese. Mas assumindo-a, essa seria uma alternativa melhor, menos problemática. E deve-se observar que é uma prática que se tornou, infelizmente, muito disseminada no país.

## 2.6 Efeitos no resto da economia

Enquanto é de pequena expressão, um programa de margens de preferência tem efeitos modestos no resto da economia. Um dos mais óbvios, porém, é o custo total do programa para os contribuintes, somados aí os custos administrativos e gerenciais mencionados acima, além do efeito não claro sobre os custos específicos de aquisição para a administração pública (como discutimos acima, este último efeito pode ser positivo ou negativo).

Em relação ao setor produtivo em geral, o efeito pode ser o de prolongamento de empresas inviáveis, de forma negativa para a economia. De fato, se o programa permite manter empresas ativas que deveriam ser terminadas por ineficiência, isso impede que os recursos de capital e trabalho usados por tal empresa sejam liberados para outras atividades mais eficientes. Assim, reduz-se o potencial de ganhos na economia.

Outro efeito, talvez mais importante, é o convite a que os demais produtores também busquem vantagens similares. Mas isso já nos leva ao próximo tópico.

## 2.7 Incentivos criados

Uma política de margens de preferência cria uma série de incentivos negativos. O primeiro deles é o incentivo para que empresas e associações contratem lobistas para não apenas manter os programas, mas para expandi-los, se isto for possível. As empresas que não estão contempladas ainda, ao ver a manutenção do programa, têm incentivos para buscar receber vantagens similares. Uma vez que a administração se mostra suscetível ao esforço de *lobby* relacionado a conseguir vantagens de qualquer tipo, só convidará novos e mais demandantes esforços desse sentido.

Desse processo surgem naturalmente uma série de “ocupações” indesejáveis: os que se especializam em convencer os tomadores de decisão que a indústria X precisa de margens de preferência; os que se especializam em preencher os formulários e conseguir a vantagem da margem de preferência, e finalmente os que decidem importar os produtos, maquiá-los como nacionais e revendê-los para o governo com margens de preferência. A criação de tais “ocupações”, no entanto, é altamente ineficiente.

Todo o processo cria um incentivo bastante perverso para empresários. Ao invés de se focar em reduzir custos, que é o que se deve esperar de empresários, eles passam a ficar preocupados em influenciar a administração para criar-lhes vantagens.

O efeito desse incentivo é bastante negativo. Ao invés de beneficiar empresários que sejam competentes em aumentar eficiência e reduzir custos de produção, premia-se agentes que são hábeis em influenciar politicamente tomadores de decisão. Este é mais um lamentável efeito de manter tais programas.

### 3 Efeitos a longo prazo

Na seção anterior discutimos os aspectos de curto prazo das margens de preferência. Agora queremos discutir brevemente os efeitos de longo prazo. Naturalmente esta discussão toca políticas industriais de uma forma mais geral, mas evitaremos este assunto mais amplo tanto quanto possível, porque vai além do objetivo desta nota.

Provavelmente a principal motivação para o favorecimento de uma determinada indústria ou empresa por margens de preferência apoia-se na esperança de que tal indústria seja capaz, através de *learning-by-doing*, reduzir seus custos e chegar a ser capaz de competir de igual para igual com empresas estrangeiras. Em várias indústrias, é uma realidade que custos caem à medida que as empresas produzem mais, adquirem maior experiência e otimizam seus processos produtivos, introduzindo inovações e melhorias. Assim, é plausível pensar que uma indústria ou empresa que tenha uma desvantagem inicial de custos possa depois recuperar-se e tornar-se competitiva. Nesta situação, prossegue o raciocínio, os auxílios podem ser retirados e as empresas podem seguir competindo por si só.

A realidade, porém, é bem diferente. Raramente vantagens concedidas em determinado momento são retiradas ou canceladas. Isso ocorre mesmo que sua premissa se verifique, isto é, mesmo que as empresas tenham de fato se tornado eficientes para competir. A razão para isso é bastante fácil de entender: manter os benefícios representam lucros para tais empresas e se elas foram habéis politicamente para criar os programas em primeiro lugar, certamente terão ainda maior habilidade e influência política para mantê-lo. Assim, em qualquer parte do mundo, observa-se que uma vez dada uma vantagem é quase impossível cancelá-la.

Convém discutir também a conveniência de sustentar competidores dessa forma. Se eles são capazes de se desenvolver por conta própria, é melhor que assim o façam. Se não são, dar-lhes suporte pode ser contraproducente. De fato, direcionar para uma indústria recursos (trabalho e capital) que poderiam ser melhor empregados em outras atividades produtivas é distorcer alocações com a conseqüente perda de eficiência econômica e desaceleração do crescimento.

### 4 Conclusão

Como observamos nesta análise, os custos e efeitos negativos associados a programas de margens de preferência são bastante claros. Os benefícios parecem muito pouco relevantes e são incertos.



Levando-se em conta todos os aspectos levantados, tanto de curto prazo quanto de longo prazo, chegamos à conclusão que é melhor terminar tais programas, tão rápido quanto possível.

## Bibliografia

ATHEY, S.; COEY, D.; LEVIN, J. Set-Asides and Subsidies in Auctions. **American Economic Journal: Microeconomics**, v. 5, n. 1, p. 1–27, 2013.

BRANCO, F. Favoring domestic firms in procurement contracts. **Journal of International Economics**, v. 37, n. 1-2, p. 65–80, 1994.

CORNS, A.; SCHOTTER, A. Can affirmative action be cost effective? An experimental examination of price-preference auctions. **The American Economic Review**, 1999.

KRASNOKUTSKAYA, E.; SEIM, K. Bid preference programs and participation in highway procurement auctions. **The American Economic Review**, 2011.

KRISHNA, V. **Auction Theory**. Academic Press, 2002.

MCAFEE, R. P.; MCMILLAN, J. Government procurement and international trade. **Journal of International Economics**, v. 26, n. 3-4, p. 291–308, 1989.

MYERSON, R. B. Optimal Auction Design. **Mathematics of Operations Research**, v. 6, n. 1, p. 58–73, 1981. INFORMS.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2922>