

Instrumentos Legais de Incentivo às Micro e Pequenas Empresas: Análise por Meio das Compras Públicas

Lilian Bastos Ribas de Aguiar

Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - Uece

lilianbastosrda@outlook.com

<https://orcid.org/0000-0002-3321-6292>

Rodrigo Santaella Gonçalves

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP

Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE

rodrigossantaella@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-6190-8966>

Resumo

Este estudo analisou os incentivos aos pequenos negócios por meio das compras públicas. Verificou-se que, em comparação com a experiência de outros países, o Brasil se mostra bastante avançado nessa temática, fazendo uso de dispositivos legais com esse objetivo. Não obstante, embora seja plenamente aceito o benefício para a economia nacional de favorecer as micro e pequenas empresas e que as evidências coletadas, especialmente um processo do Tribunal de Contas da União (TCU), TC 036.346/2019-5, sugeriram a vantagem de usar os benefícios contemplados na Lei Complementar (LC) n. 123/2006, de favorecimento às micro e pequenas empresas nas licitações públicas, a ausência de avaliação periódica sobre o uso desses mecanismos e de uma metodologia definida, bem como a indisponibilidade de dados aptos a basear uma análise conclusiva sobre o tema revelam a deficiência de elementos necessários para subsidiar a tomada de decisões pelo gestor público em relação à aplicabilidade de alguns desses instrumentos. Longe de ser um óbice à política de fomento de micro e pequenas empresas por meio das compras públicas, observa-se uma oportunidade de melhoria do cenário já existente.

Palavras-chave compras públicas; políticas públicas; micro e pequenas empresas; avaliação de política pública.

Legal instruments to incentive micro and small businesses: analysis through public procurement

Abstract

This study analyzed incentives for small businesses through public procurement. It was found that, compared to the experience of other countries, Brazil is quite advanced in this area, resorting to legal provisions for this purpose. However, although the benefits to the national economy of favoring micro and small businesses are fully accepted, and the evidence collected, particularly a case filed with the Federal Court of Auditors (Tribunal de Contas da União [TCU]), TC 036.346/2019-5, suggests the advantage of using the benefits provided for in Complementary Law (Lei Complementar [LC]) No. 123/2006, which favors micro and small businesses in public procurement, a lack of periodic assessment of using these mechanisms and a defined methodology, as well as the unavailability of data capable of supporting a conclusive analysis on the topic, reveal a deficiency in the elements needed to support public administrators' decision-making with regard to the applicability of some of these instruments. Far from being an obstacle to the policy of promoting micro and small businesses through public procurement, it represents an opportunity to improve the existing scenario.

Key words public procurement; public policy; micro and small businesses; public policy assessment.

Instrumentos legales para incentivar a las micro y pequeñas empresas: análisis a través de la contratación pública

Resumen

Este estudio analizó los incentivos para las pequeñas empresas a través de las compras públicas. Se constató que, en comparación con la experiencia de otros países, Brasil se encuentra bastante avanzado en este ámbito, recurriendo a disposiciones legales para este fin. Sin embargo, si bien los beneficios para la economía nacional de favorecer a las micro y pequeñas empresas son plenamente reconocidos, y la evidencia recopilada, en particular un caso presentado ante el Tribunal de Cuentas de la Unión (Tribunal de Contas da União [TCU]), TC 036.346/2019-5, sugiere la ventaja de utilizar los beneficios previstos en la Ley Complementaria (Lei Complementar [LC]) No. 123/2006, que favorece a las micro y pequeñas empresas en la contratación pública, la falta de una evaluación periódica del uso de estos mecanismos y de una metodología definida, así como la falta de datos que permitan un análisis concluyente sobre el tema, revelan deficiencia en los elementos necesarios para fundamentar la toma de decisiones de los administradores públicos respecto a la aplicabilidad de algunos de estos instrumentos. Lejos de ser un obstáculo para la política de promoción de las micro y pequeñas empresas a través de las compras públicas, representa una oportunidad para mejorar el escenario existente.

Palabras clave compras públicas; políticas públicas; micro y pequeñas empresas; evaluación de política pública.

Instrumentos jurídiques pour encourager les micro et petites entreprises: analyse par le biais des marchés publics

Résumé

Cette étude a analysé les mesures incitatives pour les petites entreprises par le biais des marchés publics. Elle a révélé que, par rapport à d'autres pays, le Brésil est relativement avancé dans ce domaine, grâce à l'utilisation de dispositions légales à cet effet. Cependant, si les avantages de la promotion des micro et petites entreprises pour l'économie nationale sont largement reconnus et que les preuves recueillies, notamment une affaire déposée auprès du Tribunal des Comptes de l'Union (Tribunal de Contas da União [TCU]), TC 036.346/2019-5, suggèrent l'intérêt de bénéficier des avantages prévus par la Loi Complémentaire (LC) No. 123/2006, qui favorise les micro et petites entreprises dans les marchés publics, l'absence d'évaluation périodique de l'utilisation de ces mécanismes et d'une méthodologie définie, ainsi que le manque de données permettant une analyse concluante sur le sujet, révèlent une carence dans les éléments nécessaires pour étayer la prise de décision des administrateurs publics concernant l'applicabilité de certains de ces instruments. Loin de constituer un obstacle à la politique de promotion des micro et petites entreprises par le biais des marchés publics, celle-ci représente une opportunité d'améliorer la situation actuelle.

Mots-clés marchés publics; politiques publiques; micro et petites entreprises; évaluation des politiques publiques.

Introdução

O uso das aquisições públicas para provocar resultados no contexto socioeconômico é uma prática difundida mundialmente. Nesse sentido, a Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD, 2019) apregoa que, embora o objetivo principal das compras públicas seja atingir o *value for money* nas contratações do ente público, ou seja, o melhor custo-benefício, elas desempenham significativo papel para alavancar objetivos das políticas públicas, como o desenvolvimento sustentável, a inovação e o apoio a pequenas e médias empresas (PME).

E, sobre esse tema, cabe destacar que, há muito, vislumbrou-se um potencial de uso das compras públicas como catalisador de políticas públicas destinadas a promover o fortalecimento das micro e pequenas empresas (MSE), consideradas pela Organização das Nações Unidas (ONU) um dos principais impulsionadores da redução da pobreza e da promoção do desenvolvimento.

Este estudo abordou a dimensão do *poder de compra público*, esclarecendo o uso da função secundária dessas aquisições. Para atingir esse objetivo, analisou-se a experiência internacional e nacional com o fomento dos pequenos negócios, os instrumentos legais criados com essa finalidade, o contexto das MSE nas licitações brasileiras e as conclusões de estudos nacionais, como um processo do Tribunal de Contas da União (TCU), TC 036.346/2019-5, sobre o impacto do uso de benefícios destinados a favorecer os pequenos negócios por meio das aquisições públicas.

O uso da função secundária das compras públicas para favorecer as micro e pequenas empresas

É patente nas pesquisas e estudos desenvolvidos internacionalmente que os pequenos negócios têm importância estratégica nas economias mundiais, tanto pela alta empregabilidade dessas empresas quanto pelo volume desses empreendimentos.

A título de exemplo, uma pesquisa revelou que, nos Estados Unidos da América (EUA), em 2019, existiam 5.771.290 empresas não agrícolas, dentre as quais a maioria (61,6%) tinha apenas 4 ou menos empregados, 78,3% tinham menos de 10 empregados e 88,8% contavam com menos de 20 empregados. Tais empresas geravam, no total, 128.898.227 empregos e providenciavam remuneração cujo montante integral, naquele mesmo ano, equivalia a US\$ 7,23 trilhões (Dilger et al., 2022).

Igualmente reconhecendo a importância dos pequenos negócios, a União Europeia (European Union [EU], 2020) identificou que as PME totalizavam, em 2020, 25 milhões, representando 50% do produto interno bruto (PIB) europeu e 2 de cada 3 empregos.

De acordo com um relatório produzido pela OECD (2022), na China, em 2020, havia mais de 140 milhões de PME, as quais contribuíam com mais de 60% do PIB total, com 50% da arrecadação de impostos, com 75% da criação de empregos e 68% das exportações. As MSE representavam 98,5% dos empreendimentos.

Na África, as PME respondem por 80% dos empregos disponibilizados no continente, representando um importante catalisador de crescimento econômico (Center for Strategic and International Studies [CSIS], 2021); apenas na África Subsaariana há 44 milhões de micro, pequenas e médias empresas, dentre as quais a maioria é microempresa.

No cenário nacional, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae, 2018) divulgou que, em 2018, os pequenos negócios representavam cerca de 98,5% do total de empresas privadas, respondiam por 27% do PIB e seriam responsáveis por 54% do total de empregos formais existentes no país, empregando, portanto, mais trabalhadores com carteira assinada do que as médias e grandes empresas.

Nesse contexto, foram desenvolvidas estratégias pelos governantes para fomentar as MSE, com o intuito de favorecer os benefícios nas economias locais advindos da propagação e do fortalecimento desses negócios, como a criação de linhas de crédito especiais e facilitadas e a simplificação de tributos, dentre outras.

Sob esse prisma, também o poder de compra público foi visto como forma de intervenção positiva no mercado pelo Poder Público, para beneficiar os pequenos negócios. Para Costa e Terra (2019), o poder de compra do Estado seria uma prerrogativa do comprador definir suas demandas e valer-se delas de modo a induzir distintos aspectos, como a inovação e a sustentabilidade.

Para elucidar a dimensão desse “poder de compra público”, convém relatar os dados apresentados pelo Ipea (2021) a respeito das compras governamentais: estima-se que 12% do PIB e 29% do orçamento dos governos centrais dos países-membros estão relacionados a compras públicas; especificamente no Brasil, as compras públicas significaram, em 2019, dispêndios de R\$ 80,92 bilhões apenas na esfera federal.

Dessa maneira, resta claro que, uma vez que o Poder Público é um agente de peso substancial no mercado de compras, tem capacidade potencial de estimular determinadas atividades e de coordenar os agentes privados a partir de um planejamento direcionado desse mercado de compras governamentais.

Esse potencial transformador por meio da demanda pública foi relatado por Squef (2014), ao afirmar que, por ser a demanda governamental parte da demanda local, aquela seria um fator de decisão para a localização de empresas transnacionais e a decisão de investimento em inovação no país, além de outros fatores.

Zago (2018) afirma que o uso das compras públicas para promover situações consideradas favoráveis pela Administração Pública tem origem remota, em iniciativas pontuais e reiteradas, podendo ser citado o *Buy American Act*, de 1953, que previa preferência para as MSE, mas que essa prática se transformou recentemente em instrumento transversal de políticas públicas. Sob esse prisma, a autora propõe a divisão das funções das aquisições públicas em duas: a primária, que representa a busca pela proposta economicamente mais vantajosa; e a derivada, que seria o estímulo a determinados resultados desejados pelo Poder Público.

Por oportuno, a título de exemplo dessa prática, a Lei Complementar n. 123 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, 2006), que estabelece margens de preferência e cotas reservadas nas aquisições públicas para essas empresas, estimulando a contratação desses empreendimentos e gerando-lhes renda. No mesmo sentido, a Lei n. 8.666 (1993), em seu art. 3º, já elencava expressamente como um princípio norteador das aquisições governamentais a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, princípio reproduzido pelo art. 5º da Lei n. 14.133 (Lei de Licitações, 2021).

As dificuldades das microempresas e das empresas de pequeno porte nas compras públicas

O Sebrae (2022) divulgou que em 2021 as microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP) negociaram R\$ 41 bilhões em produtos e serviços com o Poder Público das três esferas de governo por meio do portal Compras.gov.br, o que representa um crescimento de 53% em relação a 2020 e 27,2% dos R\$ 150,4 bilhões licitados no portal. Dos 452,5 mil fornecedores cadastrados no sistema Compras.gov.br, 67,7% são ME e EPP,

297,2 mil ao todo. A maior participação, com 42%, é de ME, e as EPP respondem por 19%. Os microempreendedores individuais (MEI) aparecem com a menor participação, de apenas 4,7%. (Sebrae, 2022).

Contudo, um estudo publicado pelo Ipea (2018) se debruçou sobre o assunto e constatou que, tanto no mercado nacional quanto nos demais países, ainda que haja incentivos implementados pelos governos para estimular a contratação de ME e EPP, essas contratações têm um número muito inferior às das grandes empresas e são inexpressivas se for considerada a quantidade de ME e EPP existentes.

De acordo com Hoekman e Tas (2022), os pequenos negócios podem enfrentar maiores dificuldades, como pretensos fornecedores em compras públicas, do que as grandes empresas em razão de características específicas daqueles que podem inibi-los de participarem nas licitações, como capacidade limitada para arcar com atrasos de pagamento, incapacidade de satisfazer os requisitos de segurança, de experiência ou econômico-financeiros exigidos, empecilhos à obtenção de empréstimos para ter o capital de giro necessário para executar um contrato em tempo hábil, restrições de recursos humanos etc.

Sobre o tema, vale destacar um relatório da EU (2021) que levantou as dificuldades dos pequenos empreendimentos nos países daquele bloco relativas às compras públicas. Em síntese, foram detectados os seguintes obstáculos: a) atraso no pagamento pelo objeto contratado pela Administração Pública; b) contratações diretas que favoreceriam empresas maiores; c) publicação de oportunidades sob medida para *players* maiores; d) poder econômico desproporcional das empresas maiores; e) ausência de união estratégica entre ME ou EPP; f) exigências excessivas para seleção do fornecedor; g) ausência de integração da base de dados da Administração Pública; h) limitação de pessoal disponível para atender às demandas burocráticas; i) economia de escala de que só dispõem as empresas maiores; e j) falta de planejamento adequado da Administração Pública sobre o objeto a ser contratado.

Os pequenos empresários afirmaram, ainda, que compras públicas sem critérios de qualidade ou diferencial dos produtos, buscando unicamente o menor preço, podem favorecer que os concorrentes disponibilizem produtos de qualidade inferior, beneficiando concorrentes de maior porte, mas indo de encontro ao interesse público e desestimulando a inovação.

Igualmente importante, no citado relatório, foi a manifestação dos pequenos empresários quanto aos benefícios que vislumbravam nas licitações: a) oportunidade de expansão de negócios a partir das contratações nacionais ou regionais; e b) possibilidade de criação de portfólio de projetos a partir de contratações locais (EU, 2021). Ademais, deve-se destacar que o relatório realça que acesso mais fácil aos mercados de compras públicas poderia ajudar as pequenas e microempresas a crescerem e aumentarem a

oportunidade de negócios, sendo especialmente importante em tempos de crise, uma vez que a atuação como fornecedores do setor público com compromissos contratuais de longo prazo poderia ser um escudo contra uma recessão; além disso, a certeza de serem pagas poderia contribuir para reduzir a volatilidade do fluxo de caixa e outros riscos.

Quanto aos instrumentos legais adotados para fomentar os pequenos negócios por meio das aquisições governamentais, um relatório do World Bank (2015) indica que, dentre 180 países pesquisados, 17% usavam cotas reservadas aos pequenos negócios, sendo essa a estratégia mais reproduzida entre eles. Os acordos de compras foram, dentre as estratégias discriminadas naquele estudo e para os países daquela amostra, os menos populares, usados por apenas 1% do grupo. Além dessas estratégias, os países abordados naquele relatório usam, também, em ordem decrescente de popularidade, apoio financeiro, desmembramento de contratos, políticas de propósito geral, preferência de preço, critério de adjudicação, *contract threshold*, subcontratação, pagamento rápido, *e-procurement*, reserva de produtos, treinamento e assistência técnica, acesso à informação, simplificação de processos e consórcio de MPE (World Bank, 2015).

Por seu turno, os principais instrumentos usados nas licitações públicas brasileiras que garantem às MSE a efetivação do comando constitucional do tratamento favorecido são o parcelamento nas compras públicas, a subcontratação do objeto, o *e-procurement* – por meio do portal Compras.gov.br, inicialmente, e depois por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) –, o catálogo eletrônico de padronização, o pagamento antecipado, a limitação dos critérios de qualificação, a documentação de habilitação postergada, o registro cadastral e dispensa de documentação habilitatória, a permissão de consórcio de empresas, os critérios de desempate e as margens de preferência, o sistema de registro de preços e as cotas reservadas e as licitações exclusivas para ME e EPP.

O custo das políticas de incentivo às microempresas e às empresas de pequeno porte por meio das compras públicas: Processo TC 036.346/2019-5

Para subsidiar a análise do tratamento às ME e às EPP no Brasil, cabe destacar o Processo TC 036.346/2019-5, levantamento publicado em 2020 pelo TCU com o intuito de esclarecer “o impacto financeiro do tratamento diferenciado de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas” de que trata o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituído pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (2006).

O estudo se valeu da extração de dados das contratações realizadas por órgãos e entidades federais por meio do Siasg/Comprasnet, referentes ao período de 01/01/2017

a 31/12/2019. Assim, tem por base contratações realizadas sob a regência da Lei n. 8.666 (1993) e da Lei n. 10.520 (2002). Foram planilhados 294.235 contratos, divididos entre de “benefício tipo I” (licitação exclusiva), de “benefício tipo II” (exigência de subcontratação de ME/EPP) e de “benefício tipo III” (cota reservada).

Adotou-se uma metodologia que possibilita realizar a comparação de preços com base em parâmetro presente em toda e qualquer licitação, de modo a dispensar a observância das informações relativas a objeto, época, lugar e quantidade, seja qual seja o percentual de desconto representado, na mesma licitação, pela diferença entre o preço estimado e o preço contratado. Esse método permitiria a comparação dos descontos obtidos entre os contratos com e sem benefícios, ainda que com a ressalva de que os descontos poderiam sofrer a eventual influência da qualidade das estimativas realizadas pelos setores contratantes.

Verificou-se que, dos somatórios de preços globais e contratados em cada um dos grupos, o grupo sem benefícios de cota reservada (tipo III) ou de licitação exclusiva (tipo I) obteve o percentual de desconto geral de aproximadamente 14,92%, ao passo que o grupo no qual esses benefícios estavam presentes obteve o percentual de desconto geral de aproximadamente 23,91%, do que se infere uma diferença, em pontos percentuais, de aproximadamente 9%.

Dessarte, é possível identificar um impacto financeiro desfavorável ao grupo sem os benefícios retromencionados, equivalente à economia que deixou de ser obtida por esse grupo a partir da aplicação de menor desconto em relação ao grupo com os benefícios. Para o cálculo desse impacto financeiro desfavorável, o TCU subtraiu de R\$ 24.938.807.366,64 (valor oriundo da aplicação do percentual de desconto do grupo que gozou dos benefícios – 23,91% – ao grupo sem benefícios) a quantia de R\$ 15.555.899.552,82 (valor de desconto efetivamente obtido pelo grupo sem benefícios, de aproximadamente 14,92%), o que resultou na diferença de R\$ 9.382.907.813,82.

Ademais, o relatório produzido pelo TCU promoveu a comparação entre o preço unitário obtido no contrato da cota reservada com o preço unitário obtido no contrato da cota principal no âmbito da mesma licitação. Para tanto, da amostra de contratos previamente obtida foram selecionados os contratos de licitações nas quais fora usado o benefício da cota reservada, excluindo-se aqueles em que o contrato principal não havia sido formalizado e os de cota reservada atribuídos a licitantes remanescentes, os de ME/EPP que igualmente venceram a cota principal.

Assim, estabeleceu-se comparativo entre 30 contratos de cota reservada com os respectivos contratos da cota principal, totalizando 60 contratos, os quais equivalem a R\$ 33.612.669,50 em valor contratado (R\$ 29.244.034,10 na cota principal e R\$ 4.368.635,40 na cota reservada). A Tabela 1 ilustra os resultados do comparativo.

Tabela 1 – Totais das diferenças entre valores contratados na cota reservada e os valores que seriam contratados caso praticados os mesmos preços unitários contratados nas respectivas cotas principais

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Preço contratado global na cota reservada (somatório em R\$)	Preço contratado global hipotético na cota reservada, caso adotado o preço unitário da cota principal (somatório em R\$)	Preço global contratado a maior (em R\$) na cota reservada em comparação com o valor que seria pago caso o preço unitário contratado fosse o mesmo da cota principal (A-B)	Percentual representado pelo preço contratado a maior na cota reservada, em relação ao preço global que seria adotado caso praticado o preço unitário da cota principal (C/B em %)	Percentual representado pelo preço contratado a maior na cota reservada, em relação ao preço global contratado efetivamente na referida cota (C/A em %)
4.368.635,40	3.834.955,40	533.680,00	13,9161983194464%	12,2161716461274%

Fonte: Elaborada pela autora.

Sob esse prisma, verifica-se que, na maioria das contratações analisadas da amostra, os contratos que gozaram do benefício cota reservada tiveram preço unitário contratado superior ao da cota principal. E a estimativa desse impacto financeiro, representado pelo saldo do valor contratado a maior em função das diferenças de preços nas cotas, foi de R\$ 533.680,00.

Considerando que o percentual representado pelo preço contratado a maior na cota reservada em relação a preço global contratado foi de aproximadamente 12,2162%, o estudo em comento calculou, com base nesse percentual, que representaria o valor a maior contratado em comparação com o que teria sido pactuado em situação de ampla concorrência, qual seria o impacto financeiro decorrente das licitações com o benefício da licitação exclusiva, já que ambos os benefícios compõem o universo de contratações em que a disputa está reservada para ME/EPP (Tabela 2).

Tabela 2 – Impacto financeiro decorrente da adoção de benefícios de reserva para microempresas/empresas de pequeno porte nos contratos celebrados com base nos benefícios tipos I e III

Tipo de contratação	Quantidade	Valor contratado (R\$)	Percentual de impacto financeiro (parcela do valor contratado que decorre da situação de exclusividade para ME/EPP)	Impacto financeiro (em R\$)
Com benefício tipo III	30	4.368.635,40	12,2161716461274% (determinado)	533.680,00 (determinado)
Com benefício tipo I	42.360	296.438.355,60	12,2161716461274% (estimado/inferido com base no percentual acima)	36.213.418,35 (estimado/inferido)
TOTAL	42.390	300.806.991,00	—	36.747.098,34

Fonte: Elaborada pela autora.

Nesses termos, sobre o derradeiro comparativo, baseado no segundo método adotado, concluiu-se que:

Com base no segundo método, fundamentado na comparação direta entre os preços obtidos no benefício III (cota reservada de até 25% dos bens de natureza divisível para ME/EPP), foi calculada a diferença entre o preço contratado global (R\$ 4,4 milhões) e o preço contratado global hipotético, ambos na cota reservada, caso adotado o preço unitário da cota principal (R\$ 3,8 milhões). Por essa lógica, considerando os 30 contratos da amostra, os preços na cota reservada foram, em média, 12% superiores aos da cota principal.

Assim, apurou-se que o impacto financeiro (valores contratados a maior) foi de R\$ 534 mil nos contratos com benefício tipo III e (por extrapolação) de R\$ 36,2 milhões nos contratos com benefício tipo I, totalizando R\$ 36,7 milhões de potencial impacto financeiro no grupo relacionado aos benefícios tipos I e III (Tribunal de Contas da União [TCU], 2020, p. 20).

Das informações retromencionadas, infere-se que os dois métodos de comparação adotados no estudo conduzido pelo TCU chegaram a resultados substancialmente divergentes, uma vez que a comparação do primeiro método concluiu por uma economia aos cofres públicos a partir das contratações com benefícios, ao passo que a segunda informou a ocorrência de prejuízo financeiro à Administração Pública decorrente dos contratos oriundos de licitações com os benefícios citados. “De acordo com os métodos empregados na análise, a concessão de vantagens às ME/EPP nas compras governamentais poderia variar de uma grande vantagem financeira a uma perda da ordem de 12%” (TCU, 2020, p. 20).

A Corte de Contas advertiu sobre as limitações de ambas as comparações, uma vez que a primeira sofreria influência das estimativas de preço realizadas pelos órgãos contratantes, enquanto a segunda teve uma amostra extremamente reduzida para atender aos fins desse estudo, ressaltando, no entanto, que não caberia descartar nenhuma das comparações realizadas.

Por fim, considerando os dados coletados, o TCU (2020, p. 21) concluiu pelo baixo impacto financeiro dessa política de incentivo para os cofres públicos:

Ademais, no período analisado, os valores dos contratos decorrentes de licitações em que houve aplicação dos benefícios tipos I e III, de cerca de R\$ 302 milhões, representaram apenas 0,34% do valor total contratado pela administração

pública federal sem esses benefícios, que foi de cerca de R\$ 88,7 bilhões, o que demonstra o baixo impacto dessa política aos cofres da União.

Ante o exposto, mostra-se adequado destacar que a resposta fornecida à consulta formulada pelo Congresso Nacional ao TCU foi que o impacto financeiro da adoção da política de incentivo às ME/EPP por meio das compras públicas aos cofres públicos poderia ser avaliado como de custo-benefício positivo.

Avaliação sobre o uso das compras públicas para favorecer as micro e pequenas empresas

Como vantagens do uso de mecanismos legais que favoreçam a contratação de ME e EPP, vale mencionar a garantia de mercado aos pequenos negócios, seja por meio da compra dos produtos ordinariamente comercializados, seja por meio da demanda de produtos inovadores, cuja criação seria prejudicada pela restrição de capital ou pelo momentâneo desinteresse do mercado. Ademais, a contratação com a Administração Pública gera às ME e EPP credibilidade junto ao mercado, certeza de pagamento e demanda estável e previsível.

Para o Poder Público, a facilitação da participação de MSE nas compras públicas permite às entidades adjudicantes alargar consideravelmente sua potencial base de fornecedores e beneficiar-se de maior concorrência nos contratos públicos, reduzindo consideravelmente a concertação de preços mais elevados ou produtos de qualidade inferior a serem ofertados à Administração Pública (OECD, 2009), o que pode repercutir em economia ao erário.

Vale mencionar Araújo (2018), que concluiu que a consequência da aplicação das preferências de preço poderia ser positiva para a economia pública, se considerado que as empresas de maior porte são forçadas a ofertar menor preço, mas também poderia ser negativa, uma vez que pode levar as empresas de alto custo a aumentarem seus custos se a assimetria de preços entre as empresas de menor e de maior porte não atingir o valor que caracterize o limite legalmente estabelecido. Em exame ao instituto da subcontratação, o autor afirma que os efeitos da subcontratação dependerão de se os ganhos de eficiência que a subcontratação produzirá compensarão eventuais custos de mudanças contratuais em um contexto de contratos incompletos e de informação assimétrica entre contratantes e contratados.

Mostram-se igualmente relevante para a temática Ferraz et al. (2015), que se dedicaram a avaliar se a demanda por produtos de uma empresa a partir de contratações públicas afetaria o crescimento da empresa contratada. As evidências coletadas pelos autores demonstraram que as empresas que mais se sagraram vencedoras em contratações

públicas, ainda que recentes, experimentaram aumentos significativos no crescimento que persistiram muito além da duração do contrato, a que os autores atribuem a um aprendizado sobre a demanda dos produtos da empresa. Contudo, como explicação alternativa para esse crescimento, os autores consideram que a conquista de contratos públicos funcionaria como um choque de liquidez para a empresa, o que beneficiaria sobretudo as empresas mais jovens.

Sobre o eventual aumento de gasto público em razão do uso de instrumentos legais que favorecem a seleção de MSE nas contratações públicas, cita-se TCU (2020), que, por fim, foi inconclusivo acerca dessa possibilidade. Trata-se de posicionamento anteriormente defendido por Araújo (2018, p. 41) ao analisar pesquisas sobre o tema:

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

Um ponto dessa temática que merece estudos aprofundados, por exemplo, refere-se aos critérios legalmente adotados para verificar a capacidade da empresa honrar com o compromisso do contrato e se esses critérios seriam, de fato, eficazes, bem como quais seriam as garantias mais adequadas para inibir a seleção adversa.

Assim, deve-se enaltecer a necessidade de realizar mais estudos sobre o tema e que os governantes, por seu turno, busquem criar um ambiente favorável para o pesquisador, uma vez que a produção científica é essencial para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

Cabe pontuar que, ainda que se prestem a um valioso estudo empírico sobre o tema, a pretensão de uma comparação internacional, como visto, revela-se falha diante da diversidade das realidades socioeconômicas internacionais e até em razão da incompatibilidade de conceitos entre os diversos países que adotam esse instrumento sobre quais seriam os pequenos negócios abrangidos por essa política e sua própria classificação.

Cumprir, também, o grande obstáculo para o exame da efetividade dos instrumentos de fomento às ME e EPP nas licitações públicas brasileiras, um empecilho que também impacta a avaliação de diversas outras políticas públicas no Brasil, a ausência de informações confiáveis sobre o tema ou mesmo de uma compilação dos dados existentes que permita um estudo mais aprofundado (Premoli & Cirino, 2014).

É certo que tanto o alto custo de produção do dado quanto a disponibilidade desorganizada de informações são bastante nocivos ao estudo avaliativo, sendo recomendável que os executores das políticas públicas se encarreguem de disponibilizar informações confiáveis. E, no caso das licitações públicas com benefícios para ME e EPP, como relatado em TCU (2020), observou-se tanto a escassez de dados quanto problemas nas informações disponíveis em fontes oficiais, como falta de padronização dos objetos contratados.

Assim, apesar da robusta participação das MSE na formação da renda nacional e das recorrentes recomendações internacionais para que os governos incentivem as participações das ME e EPP nas compras públicas, pouco ainda se sabe sobre a eficácia dessas políticas para atingir seus objetivos no contexto nacional, especialmente em razão da ausência de dados, um fator bastante limitante para realizar tais avaliações.

Nesse contexto, revela-se bastante valiosa a contribuição de TCU (2020), que vai ao encontro da recomendação posta pela OECD (2015) de que os governantes usem uma metodologia de avaliação de impacto adequada para medir a eficácia da contratação pública na concretização de objetivos secundários da política.

Sob esse prisma, a perspectiva de que haveria impactos positivos no uso dos instrumentos de favorecimento da contratação dos pequenos negócios nas licitações públicas, como a distribuição de renda às empresas menores em momentos de crise econômica, não devem impedir o exame necessário e periódico dos resultados da função secundária do sistema de contratação pública. Assim, a política de compras públicas deve ser mensurada tanto no custo-benefício ao erário no que se refere aos contratos firmados em licitações com essa política quanto aos objetivos secundários das compras públicas.

Ressalte-se que mesmo o TCU (2020), que entendeu haver custo-benefício positivo nessa política a partir dos instrumentos analisados, fez diversas advertências acerca da ausência de dados disponíveis para avaliar o tema, afirmou que, por não haver uma definição do método avaliativo, os métodos empregados na análise conduziram a resultados divergentes entre si. Trata-se de entendimento compartilhado por Ferraz et al. (2015).

Ante o exposto, conclui-se que o uso da denominada *função secundária das compras governamentais* é uma realidade tanto no Brasil quanto em diversos outros países, mas é preciso incentivar a realização de estudos mais aprofundados no cenário nacional, que possam subsidiar a tomada de decisões pelos governantes considerando o custo-benefício dos instrumentos e quais objetivos específicos seriam atingidos mediante esse tipo de estímulo.

Considerações finais

Ao examinar o que seria o *poder de compra público* e a *função secundária das compras públicas*, compreendeu-se que o primeiro seria o impacto das compras governamentais e a possibilidade de influência do Poder Público no mercado em razão do volume de suas

aquisições, ao passo que a segunda permitiria ao formulador de políticas públicas incentivar e fortalecer cenários desejáveis a partir do impacto do poder de compra público.

Mostra-se necessário pontuar que as evidências analisadas neste estudo permitiram concluir que, dentre os resultados observados a partir do estímulo à participação das MPE nas licitações públicas, nota-se a promoção do aumento do capital de giro aos pequenos negócios, o aumento da experiência e da credibilidade dessas empresas e a garantia de contratação e receita em momentos de instabilidade econômica. Os pequenos empreendimentos, que lidam com escassez de recursos financeiros e humanos, entre outros, encontram-se ainda mais vulneráveis.

Ademais, verificou-se que o favorecimento aos pequenos negócios promove o aumento da concorrência nos certames públicos e, em consequência, a redução dos casos de conluio entre os licitantes, repercutindo em produtos de maior qualidade e em menores custos para a Administração Pública.

No que se refere à experiência internacional com o fomento dos pequenos negócios, verificou-se uma crescente consciência dos governantes mundiais acerca da importância de incentivar o fortalecimento e o desenvolvimento das MSE, uma vez que esses empreendimentos são responsáveis por grande parte dos empregos, geram renda e ajudam a movimentar a economia local. Assim, observou-se a adoção, por diversos países, de iniciativas para fomentar esses empreendimentos, seja de maneira individual ou por meio de cooperação entre nações, incluindo apoio financeiro, acesso à informação e simplificação de processos, além de vários dispositivos legais que favorecem a contratação de empresas menores.

Em relação aos instrumentos legais usados no Brasil para fomentar o desenvolvimento das MSE mediante licitações públicas, verificou-se a existência de diversas disposições normativas com esse objetivo, dentre elas a subcontratação, a cota reservada, a licitação exclusiva, a autorização de consórcio e a divisão do objeto a ser licitado em lotes, dentre outras.

Vale ressaltar, ainda, que a evolução dos atos normativos pátrios que regem as contratações públicas resultou em muitos avanços no sentido de priorizar situações de maior vulnerabilidade, por exemplo, em questões ecológicas, como no caso das compras sustentáveis, ou mesmo para favorecer a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, em concordância com uma tendência mundial do uso das contratações governamentais para estimular determinados cenários.

Quanto às conclusões apresentadas em TCU (2020), constatou-se que o uso dos institutos que favorecem as MSE nas contratações públicas pode equivaler a uma economia para a Administração Pública, além de proporcionar, de fato, o crescimento das empresas mesmo após a contratação.

Não obstante, cabe ressaltar as limitações das pesquisas com essa temática, especialmente devido à falta de dados disponíveis, o que prejudica a necessária avaliação de efetividade dos meios empregados para atingir os fins almejados, que deve ser conduzida periodicamente pelos gestores para fomentar as decisões sobre a manutenção, a correção ou a exclusão de políticas públicas.

Dessarte, ainda que favorecer o tratamento das MSE seja uma determinação constitucional e que o estudo conduzido pelo TCU (2020) aponte baixo impacto financeiro dessa política diante dos benefícios dela decorrentes, mostram-se imprescindíveis novas análises sobre o tema, mais abrangentes e mais aprofundadas, para que a política de incentivo às ME/EPP possa ser implementada com o máximo de eficácia e com o menor custo para os cofres públicos.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, I. T., Júnior. (2018). *Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Center for Strategic and International Studies. (2021). *Supporting small and medium enterprises in Sub-Saharan Africa through blended finance*. CSIS.
- Costa, C. C. M., & Terra, A. C. P. (2019). *Compras públicas: para além da economicidade*. Escola Nacional de Administração Pública.
- Dilger, R. J., Cilluffo, A. A., & Blackford, R. C. (2022). *Small business size standards: a historical analysis of contemporary issues*. Congressional Research Service.
- European Union. (2020). *Unleashing the full potential of European SMEs*. European Commission.
- European Union. (2021). *SME needs analysis in public procurement*. Publications Office of the European Union.
- Ferraz, C., Finan, F., & Szerman, D. (2015). *Procuring firm growth: the effects of government purchases on firm dynamics*. National Bureau of Economic Research.
- Hoekman, B., & Tas, B. K. O. (2022). Procurement policy and SME participation in public purchasing. *Small Business Economics*, 58, 383-402.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2018). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante* (Vol. 1). Ipea.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2021). *Cadernos Brasil na OCDE: Compras Públicas*. Ipea.
- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. (2002). Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm

Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. (2006). Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis ns. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis ns. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm

Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2009). *Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações Públicas*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2015). *Recommendation of the Council on public procurement*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>

Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2019). *Reforming public procurement: progress in implementing the 2015 OECD recommendation*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2022). *Financing SMEs and entrepreneurs 2022: an OECD scoreboard*. OECD Publishing.

Premoli, M. V., & Cirino, J. F. (2022). Avaliação de processo em políticas e programas públicos: o caso do programa de microcrédito NOSSOCRÉDITO – ES. *Planejamento e Políticas Públicas*, 42, 272-300.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. (2018). *Perfil das microempresas e empresas de pequeno porte*. Sebrae.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. (2022). *Participação das MPE nas compras públicas cresceu 93% nos últimos três anos*. Sebrae.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Squef, F. H. S. (2014). *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Tribunal de Contas da União. (2020). *Acórdão 892/2020 (Plenário)*. TCU.

World Bank. (2015). *Small and medium enterprises (SMEs) finance, improving SMEs' access to finance and finding innovative solutions to unlock sources of capital*. <http://www.worldbank.org/en/topic/smefinance>

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

Para citar este artigo

Norma ABNT

AGUIAR, L. B. R. Instrumentos legais de incentivo às micro e pequenas empresas: análise por meio das compras públicas. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 14, n. 33, p. 157-175, 2025.

Norma APA

Aguiar, L. B. R. (2025). Instrumentos legais de incentivo às micro e pequenas empresas: análise por meio das compras públicas. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 14(33), 157-175.

Norma Vancouver

Aguiar LBR. Instrumentos legais de incentivo às micro e pequenas empresas: análise por meio das compras públicas. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 14(33):157-175, 2025. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/15144>