

Lei Geral da Micro e Pequena Empresa Versus *Small Business Act*: uma Comparação entre as Determinações para Inserção das MPEs nas Compras Governamentais

Autoria: Marina Figueiredo Moreira, José Matias-Pereira

RESUMO

A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em vigor no Brasil a partir de 2007, traz determinações que têm por objetivo ampliar o mercado das micro e pequenas empresas a partir de sua inserção nas compras governamentais. Trata-se da utilização do poder de compra do Estado brasileiro como instrumento de fomento a essas empresas, uma alternativa já adotada previamente pelos Estados Unidos e alguns países da Europa. A legislação brasileira apresenta, em alguns momentos, determinações muito próximas às da correspondente legislação norte-americana, o que permite compará-las. Este artigo se propõe a estabelecer comparação entre essas duas legislações, revelando seus pontos comuns e suas diferenças e considerando, nos dois casos, o contexto de importância e inserção econômica das micro e pequenas empresas na economia de cada país. A análise identifica três ações principais adotadas com grande semelhança nos dois países. Conclui-se, entretanto, que apesar da notória semelhança entre as determinações das legislações dos dois países, há significativas diferenças na inserção e participação das micro e pequenas empresas nas economias brasileira e norte-americana. Essas diferenças sinalizam a necessidade de estabelecer soluções e possibilidades adaptadas aos reais desafios enfrentados pelas micro e pequenas empresas brasileiras em seu desenvolvimento econômico.

INTRODUÇÃO

As micro e pequenas empresas brasileiras – MPEs – são reconhecidas por sua representatividade econômica. Esse segmento responde por 99,2% de todos os empreendimentos brasileiros, sendo responsável pela geração da maioria dos postos de trabalho formais e pela totalidade dos informais (SEBRAE-SP, 2005). Apesar de sua grande força econômica, as micro e pequenas empresas brasileiras enfrentam grandes fragilidades, principalmente no tocante à capacidade de competir no mercado frente às demais empresas. Surge, portanto, a necessidade de obter alternativas de fomento ao desenvolvimento dessas empresas. Em dezembro de 2006, o Brasil sancionou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, legislação voltada especialmente ao segmento dos pequenos negócios para garantir ações de fomento a esses empreendimentos. Entre as determinações trazidas por essa legislação, destacam-se aquelas inseridas no CAPÍTULO V da Lei – Do Acesso aos Mercados –, que estabelecem mecanismos para garantir a competitividade das micro e pequenas empresas brasileiras a partir de sua inserção em novos mercados. Nesse sentido, adota-se a alternativa de inserir essas empresas nas compras governamentais, uma forma de utilização do poder de compra do Estado brasileiro como instrumento de fomento aos pequenos negócios, alternativa já adotada previamente por outros países. Entre os países que já adotam legislações com objetivos semelhantes, destaca-se o caso dos Estados Unidos, reconhecidamente um exemplo de sucesso na ampliação da participação dos pequenos negócios nas compras públicas.

As determinações adotadas na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa com o objetivo de inserir as micro e pequenas empresas brasileiras nos processos de compras governamentais assemelham-se a algumas das determinações trazidas pela legislação norte-americana correspondente, o *Small Business Act*, o que permite compará-las. Este estudo tem por objetivo, portanto, identificar os pontos comuns e as divergências entre as determinações trazidas na

legislação de cada país considerando seus respectivos contextos econômicos. O estudo tem por objetivos específicos comparar a participação das micro e pequenas empresas nas economias dos dois países, considerando sua participação na geração de postos de trabalho, no PIB e nas exportações; comparar as diferenças de categorização dos segmentos de micro e pequenas empresas nos dois países e os objetivos de criação das duas legislações; e, por último, comparar as determinações das leis brasileira e norte-americana no tocante a subcontratação, preferência de contratação e reserva de mercado para as micro e pequenas empresas. A pergunta de trabalho norteadora do artigo é: “Quais as semelhanças e disparidades entre as determinações da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e do *Small Business Act* no tocante a subcontratação, preferência de contratação e reserva de mercado para as micro e pequenas empresas em sua participação nas compras governamentais?”.

MÉTODO

Para cumprir o objetivo geral e os objetivos específicos definidos, este estudo adota a seguinte metodologia para comparar as duas legislações:

1. Identificação de três linhas de ação comuns nas legislações dos dois países: subcontratação, preferência de contratação e reserva de mercado.
2. Comparação das determinações jurídicas do Brasil e dos Estados Unidos a partir da identificação das três linhas de ação. Para essa comparação, são considerados dados secundários que refletem a importância econômica das micro e pequenas empresas tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, o que permite analisar as determinações jurídicas de cada país em seu contexto de aplicação.
3. Identificação dos pontos comuns e das disparidades encontrados na comparação das legislações dos dois países.

O método de comparação utilizado permite compreender de que forma cada um dos países se propõe a garantir a inserção dos pequenos negócios nas compras públicas, ressaltando os pontos em comum e, também, as disparidades entre as determinações jurídicas. Para o Brasil, essa comparação pode representar um ponto de partida para o entendimento dos desafios futuros a serem impostos ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas no contexto das compras governamentais.

Micro e Pequenas Empresas no Brasil e o Surgimento da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa

Em função de sua expressiva força econômica, as micro e pequenas empresas têm sido foco de estudos em diversos países nas últimas décadas. Essas empresas representaram o ponto de partida do desenvolvimento da maioria dos países industrializados, tendo atendido às necessidades das grandes indústrias em crescimento nesses países (SOLOMON, 1986). A partir do início da década de 80, surgem evidências empíricas do aumento da importância das empresas de pequeno porte na economia mundial, elas passam a representar a maioria das firmas existentes em grande parte dos países e assumem a condição de principais criadoras de postos de trabalho (BNDES, 2002). Além da expressiva representatividade econômica, é possível destacar uma outra condição comum às micro e pequenas empresas na maioria dos países: representam um

segmento de grandes proporções, mas também de grandes fragilidades, principalmente quanto à capacidade de competir no mercado. Especialmente no Brasil, sabe-se que as micro e pequenas empresas “não têm a robustez necessária para enfrentar as vicissitudes da conjuntura e os choques de crises externas” (SACHS, 2003, p. 35).

A significativa representatividade econômica das micro e pequenas empresas brasileiras e sua condição de fragilidade e baixa capacidade de competição configuraram a necessidade de adotar medidas que permitissem reverter esse quadro desfavorável a seu desenvolvimento. A partir da década de 80, surgiu no Brasil um movimento pela valorização das micro e pequenas empresas (SEBRAE, 2004) e a discussão sobre a necessidade de garantir fomento para suas atividades. O fomento às empresas de pequeno porte passa a ser visto como um “importante meio de incrementar a competitividade empresarial” (SPÍNOLA, 2007, p. 1) e defende-se que, ao fortalecer as atividades desse segmento empresarial, é possível contribuir para a geração de empregos, a melhor distribuição de renda e o combate à pobreza. Sobre a necessidade de fomentar as empresas de pequeno porte no Brasil, cabe considerar a visão de SACHS (2003, p. 21), para quem as alternativas de fomento passam pela necessidade de estabelecer “tratamento desigual para os desiguais”, com um caminho possível para o fomento a essas empresas: a facilitação de acesso ao mercado consumidor, especialmente no tocante à inserção dessas empresas nos processos de compras públicas. A possibilidade de utilização do poder de compra dos Estados como alternativa de fomento às empresas de pequeno porte tem sido a política adotada pelos países desenvolvidos (SOUZA, 1993). No Brasil, o uso do poder de compra do Estado brasileiro como forma de garantia e expansão de mercado para as micro e pequenas empresas e, por conseguinte, de fomento, tem sido apontado por diferentes autores. Há, inclusive, os que defendem que essa alternativa não trará como resultado unicamente o fomento às micro e pequenas empresas, mas a instalação de um “ciclo virtuoso na economia” (SEBRAE-SP, 2005, p. 1). Para esses autores, o poder de compra do Estado pode ser considerado não apenas um indutor do crescimento das micro e pequenas empresas, mas um instrumento de desenvolvimento local e regional.

Ao analisar as principais legislações que estabelecem as regras de participação das micro e pequenas empresas brasileiras nos processos de compras governamentais, é possível identificar a falta de determinações específicas para facilitar sua inserção nesses processos. A Lei 8666/93, que estabelece as normas para realização de licitações públicas no Brasil, não “prevê qualquer tratamento favorecido à produção de bens e serviços por micro empresas e empresas de pequeno porte” (FERNANDES E MARRONE, 2003, p. 23). O Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, por sua vez, determina que “a política de compras governamentais dará prioridade à microempresa e à empresa de pequeno porte, individualmente ou de forma associada com processo especial e simplificado, nos termos da regulamentação desta Lei”. Trata-se de uma previsão legal de favorecimento à inserção das micro e pequenas empresas brasileiras nos processos de compras governamentais, mas sem regulamentação prática até o ano de 2007 (SEBRAE-SP, 2005).

A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa

No final do ano de 2006, o governo brasileiro sancionou a Lei 123/06, conhecida como Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Trata-se do novo Estatuto Nacional das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, que estabelece “normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às Microempresas (ME) e às Empresas de Pequeno

Porte (EPP) no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (SEBRAE, 2007, p. 5). A Lei Geral vem ao encontro da necessidade de estabelecer favorecimento às micro e pequenas empresas brasileiras, em especial nos processos de compras governamentais. Como a Lei das Licitações não permitia a concessão de nenhum tipo de favorecimento nos processos de aquisição de bens públicos, a Lei Geral assume para si a tarefa de trazer as determinações que permitam privilegiar as micro e pequenas empresas brasileiras nos processos licitatórios. Mais que um mecanismo jurídico de defesa das micro e pequenas empresas brasileiras, a Lei Geral pode ser considerada uma “estratégia de desenvolvimento para o País baseada em uma política inédita, consistente e sustentável de estímulo ao segmento que vem ao encontro do que a sociedade deseja e do que a Constituição Federal determina” (SPÍNOLA, 2007, p. 3). O estudo apresentado pelo SEBRAE (2007, p. 2) ressalta a importância da Lei Geral para o futuro das empresas de pequeno porte e, na seqüência, estende o impacto da Lei à realidade nacional: “a Lei Geral acaba por se voltar, portanto, na direção de um Brasil melhor, nação que ainda vive na sombra de uma gigantesca desigualdade social e a procura de instrumentos que possam assegurar um contínuo desenvolvimento econômico”.

Além das expectativas de mudanças advindas da sanção da Lei Geral, cabe apresentar os objetivos a serem alcançados com sua implementação. O próprio corpo da Lei é omissivo no que se refere à definição clara desses objetivos. É possível, no entanto, identificar, nas publicações que se propõem a analisar a Lei, os objetivos a serem alcançados a partir de sua implementação. SPÍNOLA (2007, p. 3) defende que a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa tem por objetivo estabelecer um “conjunto de medidas pragmáticas de estímulo ao desenvolvimento e à formalização das micro e das pequenas empresas”. Acrescenta-se à definição de SPÍNOLA (2007) a visão de QUICK (2006, p. 9), para quem o mote da Lei Geral é “tornar as micro e pequenas empresas competitivas na formalidade em sua relação com as grandes empresas e perante a economia informal por meio de desregulamentação, desoneração e estímulos”.

A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa é ampla em suas regulamentações, trazendo em seu corpo determinações sobre vários aspectos referentes às micro e pequenas empresas brasileiras. Para este artigo, interessa-nos analisar não a integridade da Lei Geral, mas especificamente as determinações trazidas no tocante ao acesso das micro e pequenas empresas às compras governamentais, contemplando a preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos. Essas determinações são apresentadas no CAPÍTULO V da Lei Geral e constituirão a base para a análise proposta a partir deste momento.

Os dados sobre a participação das micro e pequenas empresas nas compras governamentais antes das mudanças determinadas na Lei Geral são escassos e diferentes estudos apontam a dificuldade de determinar o montante total dessas vendas. O estudo realizado pelo SEBRAE-SP (2005) demonstra que, no ano 2000, a participação das micro e pequenas empresa no total de aquisições feitas por municípios, estados, empresas estatais e pela União correspondia a 17,19% do total. A partir da adoção das determinações da Lei Geral voltadas especificamente para a inserção das micro e pequenas empresas nos processos de compras governamentais, espera-se obter aumento de “15% na participação das micro e pequenas empresas no volume de contratações tipicamente realizadas por esse segmento empresarial no período de dois anos” (GOVERNO ELETRÔNICO, 2007, p. 1). Na prática, conforme estimativa do SEBRAE, espera-se “que R\$ 34 bilhões sejam vendidos pelas pequenas empresas para os governos dos municípios, dos estados e da União” (SEBRAE, 2007, p. 64).

	Total Aquisições 2000	Variações IGP-D 1,646323 2004	% MPE
Esfera	2000	2004	Hoje
Municípios	39.422.122.000,00	64.901.546.157,41	25,00%
Estados	29.133.750.000,00	47.963.562.701,25	15,00%
União	27.370.198.000,00	45.060.186.481,95	13,00%
Estatais	58.875.514.000,00	96.928.112.835,02	15,00%
Total	154.801.584.000,00	254.853.408.175,63	17,19%

Tabela 1: Vendas das micro e pequenas empresas para o poder público antes da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.

Fonte: SEBRAE-SP (2005, p. 13).

As determinações para inserção das micro e pequenas empresas brasileiras nos processos de compras governamentais contidas no CAPÍTULO V – Do Acesso aos Mercados – da Lei Geral trazem normas que estabelecem, entre outras medidas, preferência para a contratação de micro e pequenas empresas em licitações públicas, possibilidade de estabelecer licitações destinadas exclusivamente às micro e pequenas empresas e, ainda, estabelecimento de cota sobre os objetos de licitações para a contratação de micro e pequenas empresas. A partir deste momento, este estudo apresentará em detalhes as principais determinações jurídicas trazidas pelo CAPÍTULO V da Lei Geral no tocante à inserção das micro e pequenas empresas brasileiras nas compras governamentais. Merecem destaque, inicialmente, as normas trazidas pelo Art. 48, que determinam a possibilidade de a Administração Pública realizar processos licitatórios com concessões específicas para as micro e pequenas empresas.

A primeira possibilidade trazida pelo Art. 48 se refere à realização de licitações destinadas exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte em contratações com valor inferior a R\$ 80 mil. O Artigo permite, ainda, que sejam realizadas licitações em que se exija dos licitantes a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda 30% do total licitado. Por fim, o Art. 48 prevê a realização de licitações em que se estabeleça “cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível” (BRASIL, 2006).

Além das possibilidades de realização dos processos licitatórios já apresentados, a Lei Geral permite, ainda, que as micro e pequenas empresas sejam dispensadas da comprovação de regularidade fiscal no início das licitações. Os Art. 42 e 43 da Lei determinam que “as empresas deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição” (BRASIL, 2006). O Art. 44 da Lei Geral, por sua vez, estabelece a preferência de contratação para micro empresas e empresas de pequeno porte como critério de desempate nas licitações públicas. Merece destaque, ainda, a determinação trazida pelo Art. 46 da Lei Geral, que estabelece a possibilidade de utilização de “cédula de crédito microempresarial”, definida como “um título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do poder público” (BRASIL, 2006). Trata-se, na prática, do direito de utilização dos “direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação” (BRASIL, 2006).

A Legislação Norte Americana – o *Small Business Act*

Para que se cumpra o objetivo inicial determinado para este artigo (os pontos comuns e as divergências entre as determinações trazidas na legislação de cada país considerando seus respectivos contextos econômicos), é preciso conhecer não apenas a referente legislação brasileira, mas também a legislação norte-americana. Esta seção se propõe, portanto, a apresentar o impacto e a significação das micro e pequenas empresas na economia norte-americana, com seqüencial apresentação das principais normas jurídicas adotadas nos Estados Unidos com o objetivo de inserir essas empresas nos processos de compras governamentais. Após a apresentação das normas jurídicas norte-americanas, a próxima seção do artigo estabelecerá sua comparação com as normas brasileiras apresentadas na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.

A experiência norte-americana de adoção de uma legislação para incentivar a participação das micro e pequenas empresas nas compras governamentais é considerada a mais próxima do ideal quando comparada às dos demais países que adotam medidas semelhantes. O estudo realizado por MOREIRA E MORAIS (2003, p. 129), que se propôs a comparar as iniciativas de vários países quanto à inserção das empresas de pequeno porte nas compras governamentais, defende que os Estados Unidos são o único país que dispõe de “políticas definidas e abrangentes de apoio aos produtores nacionais e, em particular, ao segmento das micro e pequenas empresas com a utilização do instrumento de compras governamentais”. A opção de comparar a legislação brasileira à legislação norte-americana justifica-se, portanto, em função do notório reconhecimento do sucesso obtido pelo caso norte-americano quanto à definição de mecanismos jurídicos eficientes na obtenção do tratamento jurídico diferenciado para inserção das empresas de pequeno porte nas compras governamentais.

Nos Estados Unidos, no ano de 2006, as micro e pequenas empresas (que são denominadas “*small business*”) foram responsáveis pela criação de 75% dos novos postos de trabalho, representaram 99,7% do total de empregadores, empregaram 50,1% da força de trabalho do país e representaram 97% de todos os exportadores norte-americanos (SEBRAE-SP, 2005). Os pequenos negócios respondem, ainda, por 40% do PIB dos Estados Unidos (SACHS, 2003). O *Small Business Act*, a uma lei que tem por objetivo fomentar os pequenos negócios do país, estabelece as normas para a *Small Business Administration (SBA)*, a “agência governamental norte-americana para administração dos pequenos negócios” (SEBRAE-SP, p. 38). Essa legislação determinou “os princípios básicos para a atuação do poder Executivo em apoio às pequenas empresas ao estabelecer como política declarada do Congresso que o governo deveria apoiar, assistir e proteger, na medida do possível, o interesse dos pequenos negócios” (MOREIRA E MORAIS, 2003, p. 105). O *Small Business Act* foi criado com o objetivo de “auxiliar e assistir os pequenos negócios para aumentar sua capacidade de competir nos mercados internacionais” (UNITED STATES, 1953, p. 1, tradução nossa) e traz definições amplas que buscam atender a demandas diversas das empresas de pequeno porte.

Entre as normas trazidas pelo *Small Business Act* no tocante à inserção das micro e pequenas empresas nas compras governamentais, destaca-se a política de preferência de contratação para essas empresas, que determina que “as aquisições de bens ou serviços de valor entre US\$ 2.500 e US\$ 100.000 devem ser ‘automaticamente reservadas’ com exclusividade para as empresas de pequeno porte” e, nas licitações com valor superior a US\$ 100.000, garante-se a reserva da licitação somente para pequenas empresas se forem cumpridos alguns requisitos (SEBRAE-SP, 2005, p. 39). Ainda nas licitações com valor superior a US\$ 100.000, a legislação permite dividir as aquisições de bens e serviços em pequenos lotes, uma forma de obter

fracionamento do objeto total licitado, o que permite obter divisão do fornecimento de um mesmo objeto entre várias empresas. O *Small Business Act* prevê, ainda, programas específicos de apoio à participação em compras governamentais para “empresas de propriedades de determinados grupos sociais considerados em posição de desvantagem econômica ou social nos Estados Unidos” (SEBRAE-SP, 2005, p. 40).

Para incentivar a participação das micro e pequenas empresas norte-americanas nas compras governamentais, a SBA adota quatro programas específicos destinados a todas as empresas de pequeno porte: “Programa de Assistência na Contratação Direta, Programa de Assistência para a Subcontratação, Programa de Assistência à Comercialização de Bens do Governo e Programa de Certificação de Habilidade” (SEBRAE-SP, 2005, p. 39). O Programa de Assistência na Contratação Direta da SBA contribui para que as micro e pequenas empresas tenham acesso a todos os contratos de compras públicas e não somente aos contratos destinados unicamente a elas, adotando fracionamento de requerimentos de compras em pequenas compras individuais destinadas às micro e pequenas empresas. O Programa de Assistência para a Subcontratação garante que todos os fornecedores de bens e serviços ao governo com contratos de valor superior a US\$ 100.000 devem conceder a máxima oportunidade para que as empresas de pequeno porte possam participar do fornecimento. Para incentivar as subcontratações de micro e pequenas empresas, podem ser concedidos “*monetary incentives*” – pagamentos baseados no cumprimento da subcontratação acima das metas estabelecidas” (SEBRAE-SP, 2005, p. 46).

O terceiro programa adotado pela SBA, o Programa de Assistência à Comercialização de Bens do Governo, oferece assistência em duas atividades: “reserva de mercado para as micro e pequenas empresas” e “fornecimento de aconselhamento e assistência para as pequenas empresas e todos os assuntos relativos à venda ou locação de bens do governo” (SEBRAE-SP, 2005, p. 46). O Programa de Certificação de Habilidade, quarto e último programa adotado pela SBA, consiste na emissão de certificados que atestem “que uma ou mais pequenas empresas predefinidas possuem condições de atender a contratos de compras governamentais específicos” (SEBRAE-SP, 2005, p. 47). Trata-se, portanto, de uma certificação específica para um processo de compra governamental. Para que uma empresa obtenha o Certificado da SBA, deve se “qualificar dentro do tamanho de empresa aplicável para uma licitação” e, ainda, “mostrar-se capaz de atender a uma parcela significativa do contrato proposto com seus próprios meios, equipamentos e pessoal” (SEBRAE-SP, 2005, p. 47).

Lei Geral da Micro e Pequena Empresa X *Small Business Act*

Após analisar a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e o *Small Business Act*, é possível estabelecer comparação entre suas determinações, objetivo inicial deste estudo. No entanto, para que a comparação seja válida e cumpra seu objetivo, é necessário considerar as diferenças econômicas entre os dois países. Cabe, portanto, comparar inicialmente o impacto exercido pelas micro e pequenas empresas nas economias brasileira e norte-americana. A tabela 2 apresenta os dados econômicos de cada um dos países no tocante à participação das micro e pequenas empresas nos postos de trabalho, no PIB, nas compras governamentais e nas exportações. Ao comparar a representatividade econômica das micro e pequenas empresas no Brasil e nos Estados Unidos, a primeira estatística a ser analisada é o número de empresas nos dois países. No Brasil, no ano de 2002, havia 4,9 milhões de micro e pequenas empresas (SEBRAE, 2002), número que não inclui as empresas em condição de informalidade, o que certamente elevaria consideravelmente o montante total. Nos Estados Unidos, no mesmo ano, havia 22,9 milhões de

empresas de pequeno porte. Nos dois países, o número de micro e pequenas empresas é representativo, pois elas constituem maioria absoluta do total de empresas nos dois casos. Ao avaliar a participação das micro e pequenas empresas nos postos de trabalho, observa-se que, no Brasil, as micro e pequenas empresas são responsáveis pela criação de 60% dos empregos formais e pela totalidade dos informais (SEBRAE-SP, 2005), enquanto nos Estados Unidos respondem por 75% dos novos postos de trabalho criados (SEBRAE-SP, 2005). Em ambos os países, as empresas de pequeno porte são responsáveis pela criação da maior parte dos empregos da economia.

	Brasil	Estados Unidos
Total de micro e pequenas empresas	Eram 4,9 milhões de micro e pequenas empresas em 2002.	Eram 22,9 milhões de pequenos negócios em 2002.
Participação nos postos de trabalho	Responsáveis por 60% dos empregos formais e a totalidade dos informais.	Responsáveis pela criação de 75% dos novos postos de trabalho.
Participação no PIB	São responsáveis por 20% do PIB brasileiro.	São responsáveis por 40% do PIB norte-americano.
Participação nas exportações	Detêm 2% das exportações brasileiras.	Constituem 97% dos exportadores norte-americanos.

Tabela 2: Micro e pequenas empresas nas economias brasileira e norte-americana.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de informações de Sachs (2003) e SEBRAE-SP (2005).

Apesar da notável representatividade das micro e pequenas empresas tanto brasileiras quanto norte-americanas no total de empresas dos países e de sua participação majoritária na geração de postos de trabalho nos dois casos, a análise da participação dessas empresas no PIB dos dois países revela grande disparidade. As micro e pequenas empresas brasileiras são responsáveis pela geração de 20% do PIB brasileiro (SEBRAE-SP, 2005). Essa participação corresponde a apenas metade da participação das empresas de pequeno porte na geração do PIB norte-americano, já que respondem por 40% do PIB dos Estados Unidos (SACHS, 2006). As disparidades entre as micro e pequenas empresas brasileiras e norte-americanas não se limitam, no entanto, às suas participações no PIB. Enquanto as micro e pequenas empresas norte-americanas constituem 97% de todos os exportadores do país, as brasileiras respondem por apenas 2% das exportações totais do País (SEBRAE-SP, 2005).

Após comparar a participação das micro e pequenas empresas nas economias do Brasil e dos Estados Unidos, é possível comparar as definições das legislações dos dois países. Em primeiro lugar, cabe comparar a própria definição das categorias de micro e pequenas empresas nos dois países, apresentada na tabela 3. No Brasil, os critérios para definição das categorias de micro e pequenas empresas se limitam à receita bruta anual, desconsiderando a participação das empresas no mercado, seu ramo de atividade e outros fatores possíveis. Nos Estados Unidos, por sua vez, são definidas como micro e pequenas empresas aquelas consideradas não dominantes no mercado e são considerados critérios de faturamento, número de funcionários e ramo de atividade. Também é possível comparar o objetivo de criação das duas legislações. No Brasil, a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa não tem seus objetivos de criação expressamente definidos, mas os estudos sobre a questão permitem identificar, na visão de SPÍNOLA (2007), que a Lei se propõe a estimular o desenvolvimento e a formalização das micro e pequenas empresas. QUICK (2006, p. 9), por sua vez, ressalta o objetivo de garantir que as micro e

pequenas empresas se tornem competitivas em sua relação com as grandes empresas e “perante a economia informal por meio de desregulamentação, desoneração e estímulos”. A visão dos dois autores permite, portanto, identificar como objetivos da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa as garantias de estímulo ao desenvolvimento, formalização e competitividade. A legislação norte-americana (o *Small Business Act*) tem seu objetivo de criação expresso no próprio corpo da Lei, declarando que se destina a fornecer auxílio e assistência aos pequenos negócios para aumentar sua capacidade de competitividade nos mercados internacionais.

	Brasil	Estados Unidos
Definição de micro e pequenas empresas	São consideradas microempresas aquelas que auferirem, “em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00” e empresas de pequeno porte aquelas que auferirem, “em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 240.000,00 e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00” (BRASIL, 2006).	Empresas não dominantes no mercado. São definidas segundo critérios de faturamento, número de funcionários e ramo de atividade.
Objetivo da legislação	A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa tem por objetivo estabelecer um “conjunto de medidas pragmáticas de estímulo ao desenvolvimento e à formalização das micro e pequenas empresas” (SPINOLA, 2007, p. 3). O mote da Lei Geral é “tornar as micro e pequenas empresas competitivas na formalidade em sua relação com as grandes empresas e perante a economia informal por meio de desregulamentação, desoneração e estímulos” (QUICK, 2006, p. 9).	O <i>Small Business Act</i> tem por objetivo “Auxiliar e assistir os pequenos negócios para aumentar sua capacidade de competir nos mercados internacionais” (UNITED STATES, 1953, p.1, tradução nossa).

Tabela 3: Micro e pequenas empresas e sua legislação no Brasil e nos Estados Unidos.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de informações de BRASIL (2006), Quick (2006), SEBRAE-SP (2005), Spinola (2007) e UNITED STATES (1953, tradução nossa).

A tabela 4 apresenta as principais determinações da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e do *Small Business Act* para inserção das micro e pequenas empresas nas compras governamentais. As duas legislações são diferentes entre si, trazendo, em ambos os casos, determinações não expressas na legislação do outro país. Para compará-las, são consideradas individualmente as três principais linhas de ação encontradas nos dois casos: mecanismos jurídicos que estabeleçam formas de subcontratação, preferência de contratação de micro e pequenas empresa em licitações públicas e reserva de mercado para essas empresas. No tocante à subcontratação, a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa permite realizar licitações em que seja exigida a subcontratação de microempresas e pequenas empresas desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda 30% do total licitado. O *Small Business Act*, por sua vez, estabelece o Programa de Assistência para a Subcontratação, que garante que todos os fornecedores de bens e serviços ao governo com contratos de valor superior a US\$ 100.000 devem conceder a máxima oportunidade para que essas empresas participem do fornecimento. O *Small Business Act* estabelece, ainda, o Programa de Assistência à Contratação Direta, que embora não tenha a subcontratação de micro e pequenas empresas como seu objetivo principal, também adota mecanismos para incentivar sua subcontratação em licitações públicas ao permitir que se exija que os contratos explicitem seus objetivos de garantir subcontratação de empresas de pequeno porte.

	Brasil	Estados Unidos
Subcontratação	O Art. 48 da Lei Geral da Micro e Pequenas Empresa permite que sejam realizadas licitações em que se exija dos licitantes a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda 30% do total licitado. Trata-se de um incentivo à subcontratação das microempresas e empresas de pequeno porte nos casos em que não possam ser realizadas licitações exclusivamente para sua participação.	O Programa de Assistência para a Subcontratação garante que todos os fornecedores de bens e serviços ao governo com contratos de valor superior a US\$ 100.000 devem conceder a máxima oportunidade para que as empresas de pequeno porte possam participar do fornecimento. O Programa de Assistência à Contratação Direta, por sua vez, também adota mecanismos para incentivar a subcontratação de micro e pequenas empresas em licitações públicas. Pode-se exigir, inclusive, que os contratos explicitem o objetivo de garantir essa subcontratação.
Preferência de contratação	O Art. 48 da Lei Geral da Micro e Pequenas Empresa traz a possibilidade de a Administração Pública realizar processos licitatórios com concessões específicas para as micro e pequenas empresas, como a possibilidade de realização de licitações destinadas exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte em contratações com valor inferior a R\$ 80 mil. O Art. 44 da Lei Geral, por sua vez, estabelece a preferência de contratação para micro empresas e empresas de pequeno porte como critério de desempate nas licitações públicas.	As aquisições de bens ou serviços de valor entre US\$ 2.500 e US\$ 100.000 devem ser ‘automaticamente reservadas’ com exclusividade para as empresas de pequeno porte. Nas licitações com valor superior a US\$ 100.000, também é possível garantir a reserva da licitação somente para pequenas empresas, desde que sejam cumpridos alguns requisitos. Há, ainda, o Programa de Assistência na Contratação Direta, que contribui para que as micro e pequenas empresas tenham acesso a todos os contratos de compras públicas e não somente aos contratos destinados unicamente a elas.
Reserva de mercado para MPes	O Art. 48 prevê, ainda, a realização de licitações em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.	O Programa de Assistência à Comercialização de Bens do Governo busca “garantir que as pequenas empresas obtenham uma parcela justa do acesso à comercialização de bens governamentais e auxiliar pequenas empresas a terem acesso aos bens federais à disposição para venda ou locação” (SEBRAE-SP, 2005, p. 46). Para atingir os objetivos almejados, o Programa oferece assistência em duas atividades: “reserva de mercado para as micro e pequenas empresas” e “fornecimento de aconselhamento e assistência para as pequenas empresas e todos os assuntos relativos à venda ou locação de bens do governo” (SEBRAE-SP, 2005, p. 46).

Tabela 4: Principais determinações da Lei Geral da Micro e Pequenas Empresas e do *Small Business Act*.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de informações de BRASIL (2006) e SEBRAE-SP (2005).

Além dos mecanismos que incentivem a subcontratação de micro e pequenas empresas, ambas as legislações estabelecem mecanismos que dão preferência de contratação para as micro e pequenas empresas em licitações públicas. A Lei Geral da Micro e Pequenas Empresa traz a possibilidade de a Administração Pública realizar licitações destinadas exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte em contratações com valor inferior a R\$ 80 mil e estabelece a preferência de contratação como critério de desempate nas licitações públicas. O *Small Business Act*, por sua vez, estabelece que as aquisições de bens ou serviços de valor entre US\$ 2.500 e US\$ 100.000 devem ser automaticamente reservadas com exclusividade para as empresas de pequeno porte e institui o Programa de Assistência na Contratação Direta, que

garante que as micro e pequenas empresas tenham acesso a todos os contratos de compras públicas e não somente aos contratos destinados unicamente a elas. As legislações brasileira e norte-americana também estabelecem mecanismos para garantir a reserva de mercado para as micro e pequenas empresas. A legislação brasileira prevê a realização de licitações em que se estabeleça “cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível” (BRASIL, 2006), enquanto a legislação americana adota o Programa de Assistência à Comercialização de Bens do Governo, que oferece assistência em para reserva de mercado e aconselhamento e assistência para as micro e pequenas empresas (SEBRAE-SP, 2005).

Além das três determinações comuns às duas legislações, tanto a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa quanto o *Small Business Act* trazem outras determinações não contempladas pela legislação do outro país. Na legislação brasileira há mecanismos jurídicos de dispensa de comprovação de regularidade fiscal para micro e pequenas empresas no início das licitações e, ainda, de utilização da cédula de crédito microempresarial como título de crédito, elementos não contemplados na legislação norte-americana. O *Small Business Act*, por sua vez, apresenta possibilidades de adequação de licitações às micro e pequenas empresas com incentivo à participação de novas empresas e adequação das entregas às suas possibilidades, além da possibilidade de fracionamento dos requerimentos de compras individuais para contemplação de micro e pequenas empresas nos processos licitatórios. A legislação americana traz, ainda, tratamento diferenciado para empresas de propriedade de grupos considerados socialmente em desvantagem, além de programas para certificação de capacitação e competência, o que permite qualificar previamente as empresas para participação nos processos licitatórios.

CONCLUSÃO

A análise da participação das micro e pequenas empresas nas economias brasileira e norte-americana permite demonstrar que, em ambos os casos, essas empresas respondem pela absoluta maioria no total de empresas dos países e constituem-se como as principais geradoras de novos postos de trabalho (tanto formais quanto informais) nos dois países. Ao analisar a participação das empresas de pequeno porte no PIB e nas exportações brasileiras e norte-americanas, percebe-se, no entanto, que há grandes diferenças entre as estatísticas dos dois países. Enquanto nos Estados Unidos a participação das micro e pequenas empresas na geração do PIB se aproxima à metade do total, no Brasil as micro e pequenas empresas respondem por apenas $\frac{1}{4}$ do total do PIB. As disparidades entre as estatísticas dos dois países aumentam expressivamente ao analisar a participação das micro e pequenas empresas nas exportações. Nos Estados Unidos, enquanto a esmagadora maioria das exportações é feita pelas micro e pequenas empresas, no Brasil apenas duas em cada 100 empresas têm sua participação efetivada nesse mercado. Essas comparações permitem inferir que, embora possuam significativa participação no montante de empresas nos dois países, as micro e pequenas empresas brasileiras e norte-americanas possuem diferenças expressivas em suas participações efetivas nas economias dos dois países.

No Brasil, as categorias de micro e pequenas empresas são determinadas somente por critérios de receita bruta anual. Nos Estados Unidos, são considerados fatores determinantes critérios de faturamento, número de funcionários e ramo de atividade. Os critérios adotados pelos Estados Unidos revelam seu objetivo de qualificar uma empresa como micro ou pequena de

acordo com sua inserção no mercado, o que demonstra a intenção de garantir que as micro e pequenas empresas sejam realmente empresas com participação de mercado reduzida e não necessariamente as que possuem faturamento bruto anual reduzido, como estabelece a legislação brasileira. Enquanto a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa têm por objetivo estabelecer formas de garantir estímulo ao desenvolvimento, formalização e competitividade para as micro e pequenas empresas, o *Small Business Act* apresenta seu objetivo imediato de garantir condições para que as micro e pequenas empresas sejam capazes de competir nos mercados internacionais. Enquanto a garantia de competitividade para as micro e pequenas empresas é um dos pontos da legislação brasileira, a legislação norte-americana adota-a como meta única. É possível identificar nas diferenças entre os objetivos estabelecidos diferenças entre as próprias posturas dos dois países em relação ao fomento às micro e pequenas empresas. Enquanto o Brasil se volta à garantia de desenvolvimento, os Estados Unidos se voltam à garantia da condição de competir, deixando ao mercado a tarefa de determinar as condições de desenvolvimento dessas empresas.

Há três pontos comuns entre a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e o *Small Business Act* no tocante às determinações para inserção das micro e pequenas empresas nos processos de compras governamentais. O primeiro ponto se refere aos mecanismos para subcontratação de micro e pequenas empresas em processos de compras públicas. Tanto a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa quanto o *Small Business Act* adotam medidas visando exigências de subcontratação de micro e pequenas empresas em licitações públicas. A análise das duas legislações mostra, portanto, que os dois países adotam medidas com o mesmo objetivo.

O segundo ponto em comum entre as legislações brasileira e norte-americana se refere ao estabelecimento de preferência de contratação para as micro e pequenas empresas em licitações públicas. As duas legislações estabelecem a possibilidade de realização de licitações exclusivas para micro e pequenas empresas. No entanto, somente a legislação brasileira estabelece a opção pela contratação das micro e pequenas empresas como um critério de desempate nas licitações. Novamente, observa-se proximidade entre as determinações dos dois países, inclusive com adoção de medidas de grande proximidade. O terceiro mecanismo adotado pelas duas legislações se refere à garantia de reserva de mercado para as micro e pequenas empresas em licitações públicas. Enquanto a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa prevê licitações com cota de até 25% do objeto para essas empresas, o *Small Business Act* vai além e oferece assistência em duas atividades: reserva de mercado e, ainda, aconselhamento e assistência para as pequenas empresas em relação à venda de bens para o governo. Ambas as legislações estabelecem cotas de reserva de mercado, mas a legislação norte-americana garante, ainda, mecanismos de assistência para as micro e pequenas empresas, o que certamente contribuirá para sua inserção efetiva nos processos de compras governamentais.

A comparação entre os mecanismos jurídicos adotados pelo Brasil e pelos Estados Unidos para inserção das micro e pequenas empresas nas compras governamentais revela pontos comuns entre as duas legislações. Obviamente, nem todas as determinações contempladas na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa são encontradas no *Small Business Act*, mas é possível encontrar correspondentes na legislação norte-americana para os três principais pontos da Lei brasileira. Nesses pontos, observa-se grande semelhança entre as determinações brasileiras e norte-americanas, inclusive com mecanismos jurídicos visando os mesmos objetivos e métodos. Por outro lado, são notáveis as disparidades na inserção efetiva das micro e pequenas empresas nas economias dos dois países, conforme ilustram os dados referentes às suas participações no PIB e nas exportações. É preciso considerar, ainda, as diferenças estruturais nas determinações referentes às categorias de micro e pequenas empresas nos dois países e, ainda, em relação aos objetivos de adoção das duas legislações.

A comparação realizada neste estudo demonstra, portanto, que a legislação brasileira apresenta notáveis semelhanças em relação à legislação norte-americana, embora a própria condição econômica das micro e pequenas empresas no Brasil não se assemelhe à condição dos pequenos negócios norte-americanos. Ao mostrar-se fortemente espelhada na legislação norte-americana, a legislação brasileira mostra-se, portanto, alheia à própria condição das micro e pequenas empresas nacionais, estabelecendo mecanismos adaptados à realidade norte-americana, mas que não passaram por reformulações para se adaptar às reais necessidades das micro e pequenas empresas brasileiras.

É imperativo, portanto, que o conjunto de medidas a serem adotadas para a implantação dos programas de apoio à Lei Geral da Micro e Pequena Empresa considere a necessidade de estabelecer soluções e possibilidades realmente adaptadas aos reais desafios enfrentados pelas micro e pequenas empresas brasileiras em seu desenvolvimento econômico. Para as futuras pesquisas sobre a questão, surge a incumbência de responder à necessidade de determinar ações, mecanismos e programas que permitam tornar os mecanismos jurídicos apresentados pela Lei Geral da Micro e Pequena Empresa genuinamente adequados à realidade das micro e pequenas empresas nacionais, único caminho para que se obtenha a almejada utilização do poder de compra do Estado brasileiro como mecanismo efetivo para o fomento às empresas de pequeno porte.

REFERÊNCIAS

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Informe-se.** Número 46, agosto de 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informesf/inf_46.pdf>. Acessado em 09 de maio de 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, Distrito Federal, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acessado em 01 de junho de 2007.

FERNANDES, W.; MARRONE, P. **Subsídios para o Estabelecimento de Políticas de Acesso das MPEs às Compras Governamentais.** Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/arq_parasuaempresa/compras.pdf>. [S.L]: 2003. Acessado em: 15 de abril de 2007.

GONÇALVES, A.; KOPROWSKI, O. S. **Pequena Empresa no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

GOVERNO ELETRÔNICO. Governo Quer Ampliar a Participação das MPEs nas Compras Públicas. **Portal Governo Eletrônico,** abril de 2007. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias>>. Acessado em: 01 de junho de 2007.

MOREIRA, H. C; MORAIS, J. M. **Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos** na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil. CEPAL / IPEA - Série Estudios y Perspectivas, nº 1. Chile, 2003.

QUICK, B. **O Poder de Compra Governamental na Ótica Empresarial**. Assespro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.assespro.org.br/Assespro_BNDES_24_07_06.ppt>. Acessado em: 29 de maio de 2007.

SACHS, I. **Inclusão Social pelo Trabalho**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Lei Geral da Micro e Pequena Empresa: conheça as mudanças, os procedimentos e os benefícios**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.leigeral.com.br/Lei%20Geral%20Cartilha%20Flash/index_index.htm>. Acessado em: 20 de maio de 2007.

_____. **Número de Empresas Formais**. [S.L]: 2002. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/br/aprendasebrae/empresas_estudos.asp>. Acessado em: 11 de julho de 2006.

_____. **Rumo à Lei Geral da Pequena Empresa**. [S.L]: 2004. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/br/rumo_lei_geral/index.htm>. Acessado em: 29 de maio de 2007.

SEBRAE-SP - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Políticas Públicas: As Micro e Pequenas Empresas e as Compras Governamentais**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.sebraesp.com.br/topo/politicas%20p%C3%BAblicas/arquivos_politicas_publicas/compras_governamentais.pdf>. Acessado: 05 de maio de 2007.

SPÍNOLA, A. S. **Os Pequenos Negócios, a Informalidade e suas Perspectivas**. Revista SEBRAE, edição número 20, janeiro / fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/br/revistasebrae/20/art_andre.asp>. Acessado em 29 de maio de 2007.

SOLOMON, S. **A Grande Importância da Pequena Empresa**. Rio de Janeiro: Editora Nórdica, 1986.

SOUZA, R. M. **A Regulamentação do Tratamento Diferenciado às Micro e Pequenas Empresas**. Brasília: Ed. SEBRAE, 1993.

UNITED STATES. **Small Business Act**. Public Law 85-536. USA, 1953. Disponível em: <<http://www.smallbusinessnotes.com/fedgovernment/sba/sbact.html>>. Acessado em 01 de junho de 2007.