

Nota Técnica

**Margens de preferência: limites à
avaliação de resultados e impactos**

André Tortato Rauen

Nº 29

Brasília, março de 2016



Governo Federal
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Valdir Moysés Simão

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

José Aparecido Carlos Ribeiro

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Paulo Kliass

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

MARGENS DE PREFERÊNCIA: LIMITES À AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E IMPACTOS¹

André Tortato Rauen²

1. INTRODUÇÃO

A política das margens de preferência, introduzida pela Medida Provisória nº495/2010, posteriormente convertida na Lei nº12.349/2010 que altera a Lei de Licitações Brasileira (Lei nº8.666/1993), pode constituir-se em relevante intervenção pública que atua no sentido de garantir demanda para produtos e serviços produzidos ou desenvolvidos no país. De fato, as políticas que atuam pelo lado da demanda, ao contrário de apenas estimular a oferta através de crédito, subsídios, mão de obra etc., têm conquistado espaço no leque de políticas industriais levadas a cabo por economias desenvolvidas e economias em processos de convergência tecnológica.

Na construção da referida intervenção, previu-se atividades de avaliação *ex-ante* e *ex-post*, bem como de monitoramento de execução. Contudo, como esta Nota busca demonstrar, tais atividades, principalmente no que tange ao componente *ex-post*, tem sido dificultadas pela ausência de dados mais robustos.

Nesse sentido, esta Nota tem por objetivo identificar os desafios enfrentados para a avaliação da política de margens de preferência em compras públicas, bem como propor ações de mitigação destes desafios. Para tanto, além desta introdução a Nota encontra-se dividida em três outras seções. A primeira apresenta as exigências legais de avaliação inerentes à política em questão. Na segunda seção identificam-se os desafios à avaliação, principalmente no que tange ao componente *ex-post*, bem como se apresenta alguns fragmentos de achados iniciais. Para finalizar, a nota reúne algumas recomendações.

¹ O autor agradece o auxílio de Mateus da Silva Teixeira, Luis Otávio Jorge de Vasconcelos Lima e Flávia Squeff, pela inestimável ajuda na elaboração desta Nota. Contudo, possíveis erros ou omissões são de inteira responsabilidade do autor.

² Tecnologista, coordenador de Estudos em Estratégias de Crescimento da Firma, DISET.

2. EXIGÊNCIAS LEGAIS DE AVALIAÇÃO NA POLÍTICA DE MARGENS DE PREFERÊNCIA

A conversão da Medida Provisória nº 495/2010 na Lei nº12.349/2010 inaugura a moderna política brasileira de margens de preferência. Nela, altera-se a Lei Brasileira de Licitações e se estabelece que a licitação ao mesmo tempo em que seleciona a proposta mais vantajosa para a administração deve também promover o desenvolvimento nacional sustentável. Para tanto, a referida Lei permite o tratamento diferenciado para produtos e serviços nacionais, bem como para produtos e serviços resultantes de desenvolvimento tecnológico nacional³.

Assim, a legislação brasileira passa a permitir que a aquisição pública de produtos e serviços nacionais, resultantes ou não de desenvolvimento tecnológico, tenham preferência frente a produtos estrangeiros mesmo que seu preço de aquisição seja superior ao bem ou serviço importado, até o limite máximo de 25% de acordo com o bem adquirido.

O Art. 2º do Decreto nº7.546/11 define os conceitos de margem de preferência normal e de margem de preferência adicional como sendo:

I - Margem de preferência normal - diferencial de preços entre os produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais e os produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais;

II - Margem de preferência adicional - margem de preferência cumulativa com a prevista no inciso I do caput, assim entendida como o diferencial de preços entre produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país, e produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à

³ Segundo o Decreto 7.546/2011, que regula a Lei 12.349/2010, produto nacional é o “produto que tenha sido submetido a qualquer operação que modifique a sua natureza, a natureza de seus insumos, a sua finalidade ou o aperfeiçoe para o consumo, produzido no território nacional de acordo com o processo produtivo básico definido nas Leis n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e 8.248, de 23 de outubro de 1991, ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal, tendo como padrão mínimo as regras de origem do MERCOSUL. Por outro lado, serviço nacional diz respeito ao “serviço prestado no país, nos termos, limites e condições estabelecidos nos atos do Poder Executivo que estipulem a margem de preferência por serviço ou grupo de serviços”. A definição de produtos ou serviços resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país cabe ao MCTI. Acontece, pois que, apenas o setor de informática possui regras claras para certificar tal desenvolvimento local.

contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais (Brasil, 2011).

O referido decreto cria a Comissão Interministerial de Compras Públicas CI-CP que tem por competência, além de propor a criação de margens de preferência:

[...] promover avaliações de impacto econômico⁴, para examinar os efeitos da política de margem de preferência e de medidas de compensação nas compras públicas sobre o desenvolvimento nacional (Brasil, 2011).

Para a criação das margens a CI-CP deve considerar: “(i) a geração de emprego e renda; (ii) o efeito na arrecadação de tributos; (iii) o desenvolvimento e a inovação tecnológica realizados no país; (iv) o custo adicional dos produtos e serviços e; (v) a necessidade de revisão e análise retrospectiva de resultados” (Brasil, 2010).

Além disso, o paragrafo 2º do art. 8º do decreto nº7.546/11 estabelece que os estudos de criação de margens devam se basear em: “[...] informações oficiais⁵, com fundamento em métodos de reconhecida confiabilidade técnica, podendo-se utilizar, de maneira complementar, informações de outras fontes, de reconhecida idoneidade e especialização técnica” (Brasil, 2011).

Adicionalmente, o parágrafo 5º do mesmo Art. 8 exige que a alteração das margens só deva ser realizada segundo critérios estabelecidos pela comissão.

Em resumo, a política das margens de preferência exige avaliações do tipo *ex-ante* para definir setores e limites, avaliações do tipo *ex-post* para dar transparência e permitir alterações e monitoramento da efetiva implantação das margens.

Com base nesse marco legal seguiram-se 16 Decretos (desconsiderando as alterações posteriores) estabelecendo produtos e serviços selecionados para receberem a preferência através de margens de preço normais e adicionais (TABELA 1).

Tabela 1 – Decretos que estabelecem as margens de preferência normal e adicional, por setor de impacto e datas relevantes.

Decreto	Itens/setores de impacto	Lançamento	Renovação	Vencimento
7.709/2012	Retroescavadeiras e motoniveladoras	03/04/2012	30/12/2015	31/12/2016
7.713/2012	Fármacos e medicamentos	03/04/2012	30/12/2015	31/12/2016
7.756/2012	Confecções e calçados	14/06/2012	30/12/2015	31/12/2016

⁴ Grifos nossos.

⁵ Grifos nossos.

Decreto	Itens/setores de impacto	Lançamento	Renovação	Vencimento
7.767/2012	Equipamentos médico-hospitalares	27/06/2012	-	30/06/2017
7.810/2012	Papel-moeda	20/09/2012	30/12/2015	31/12/2016
7.812/2012	Veículos para vias férreas	20/09/2012	30/12/2015	31/12/2016
7.816/2012	Caminhões, furgões e implementos rodoviários	28/09/2012	30/12/2015	31/12/2016
7.840/2012	Perfuratrizes e patrulhas mecanizadas	12/11/2012	30/12/2015	31/12/2016
7.843/2012	Disco para moeda	12/11/2012	30/12/2015	31/12/2016
7.903/2012	Equipamentos de TICs	04/02/2013	30/12/2015	31/12/2016
8.184/2014	Equipamentos de TICs	17/01/2014	30/12/2015	31/12/2016
8.185/2014	Aeronaves executivas	17/01/2014	30/12/2015	31/12/2016
8.186/2014	Programas de computador	17/01/2014	30/12/2015	31/12/2016
8.194/2014	Equipamentos de TICs	12/02/2014	30/12/2015	31/12/2016
8.223/2014	Brinquedos	03/04/2014	30/12/2015	31/12/2016
8.224/2014	Máquinas e equipamentos	03/04/2014	30/12/2015	31/12/2016

Fonte: Elaboração própria a partir de MDIC (2015).

A partir da Tabela 1 é possível observar que todas as margens, com exceção daquelas destinadas a fármacos e equipamentos médicos, foram renovadas. Contudo, tal como poderá ser visto aqui, questiona-se as bases para as renovações realizadas, uma vez que, a avaliação de impactos *ex-ante* e *ex-post* (legalmente exigidas pela Lei nº12.349/2010) não tem sido realizada com a frequência e volume necessários.

3. LIMITES À AVALIAÇÃO E FRAGMENTOS DE ACHADOS

No ano de 2015, o Ipea iniciou esforço de pesquisa coordenado para primeiro mapear e depois analisar os impactos das políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda no Brasil. Nesse sentido, as margens de preferência foram identificadas como importante instrumento de política industrial que, em conjunto com outras intervenções públicas, deveriam ser estudadas.

Inicialmente, pretendia-se fundamentar o esforço de pesquisa nos estudos e estatísticas já existentes e empregados pela CI-CP, os quais seriam complementados com análises permitidas por extrações de dados oficiais da plataforma *Comprasnet*. Contudo, como se verá nesta seção, não foi possível concluir tal esforço de pesquisa.

3.1. Limites à avaliação

O esforço de pesquisa empreendido inicialmente buscou identificar estudos já realizados de resultado e de impacto das margens de preferência. Para tanto, empregou-se a ferramenta de busca *Google Scholar* com o uso das expressões, “margem de preferência” e “margens de preferência”. Essa busca não retornou nenhum estudo de impacto ou resultado ao nível de

setor ou mesmo de produto ou serviço. O que se observa são estudos de análise técnico-jurídica do processo de aquisição e estudos gerais de comércio exterior, mas nenhuma avaliação suficiente para gestão da política em si, uma vez que, tratam em sua maioria de discussões sobre a legalidade e as consequências no campo estratégico internacional.

Adicionalmente, as mesmas expressões foram empregadas nos mecanismos de busca de teses e dissertações de universidades e faculdades brasileiras selecionadas⁶. Os poucos resultados encontrados dizem respeito à relação das margens de preferência com questões que envolvem o comércio exterior, com especial destaque para discussões sobre o MERCOSUL, mas, novamente, nenhum estudo aplicado que pudesse fornecer insumos a uma avaliação da intervenção, em especial, ao que é exigido pelo parágrafo 6º do art. 1º da Lei 12.349/10⁷.

Finalmente, buscou-se informações em fontes governamentais. Para tanto realizou-se busca no endereço eletrônico da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda – SPE/MF, que é a Secretaria Executiva da CI-CP; no endereço eletrônico do Ministério da Indústria e Comércio Exterior – MDIC; bem como no endereço eletrônico da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. Assim como nos outros casos, não foram encontrados estudos relevantes à discussão desta Nota.

Um segundo passo no esforço de pesquisa envolveu a tentativa de coleta de dados junto à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento – SLTI/MP por meio de extrações do sistema *DWSiasg* que se constitui na base de dados da plataforma *ComprasNet*. A extração a partir desse banco de dados já é usual ao Ipea e forneceu, por exemplo, elementos para a análise de SQUEFF (2014). Contudo, era a primeira vez que o Ipea solicitava acesso com o objetivo de investigar as margens de preferência.

O sistema *DWSiasg*, gerido pelo Ministério do Planejamento, reúne informações acerca das aquisições públicas da Administração Federal direta e indireta que fazem parte do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. Nesse sentido, prefeituras e estados, os quais também podem aplicar margens de preferência, não são obrigados a utilizarem o referido sistema. Ou seja, nem todos os entes que podem empregar as margens alimentam o SIASG.

Em que pese a relevância do referido sistema, não foi possível realizar nenhuma extração de dados que permitissem atender o parágrafo 6º do art. 1º da Lei 12.349/10. Os obstáculos ainda intransponíveis se referem:

⁶ USP, UNICAMP, UFRJ, UFMG, PUC-RIO e FGV. Pesquisa realizada em 15/10/2015.

⁷ “§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração: I - geração de emprego e renda; II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país; IV - custo adicional dos produtos e serviços; e V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados” (Brasil, 2010).

1 – Incompatibilidade de códigos. Os produtos e serviços selecionados para terem tratamento preferencial nas compras públicas são descritos, nos Decretos, em termos de códigos segundo a Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM. Apesar disso, o SIASG utiliza códigos do Catálogo de Material – CATMAT e do Catálogo de Serviço – CATSER e, para as compras do Ministério da Defesa, o Catálogo Brasil CAT-BR. Tal problema poderia ser resolvido com a elaboração de um conversor NCM – SIASG, no qual cada produto ou grupo de produtos NCM tivesse um correspondente no SIASG.

Na ausência de um conversor NCM-SIASG, técnicos da SLTI do MP criaram um filtro para ser utilizado no sistema *DWSiasg* que seleciona produtos semelhantes ou relacionados ao que é descrito nos Decretos das margens de preferência. Contudo, entrevistas com a própria equipe da SLTI revelaram que tal filtro ainda não foi validado por nenhum especialista e constitui-se numa primeira tentativa – ainda preliminar para compreender o uso efetivo das margens nas compras federais.

A ausência de um conversor oficial produzido com rigor técnico já tinha sido identificada pelo MDIC, tanto é que no ano de 2014, por meio de projeto UNESCO⁸, o referido Ministério lançou edital para a contratação de um relatório de conversão NCM-SIASG. Contudo, até fins de 2015, esse relatório não estava disponível e nem tinha sido incorporado ao sistema *DWSiasg*. Consequentemente, não é possível ainda saber, *oficialmente*, quais produtos do sistema SIASG podem ser adquiridos com base nos Decretos das margens de preferência. O que existe é uma aproximação insuficiente para avaliação, dado o potencial de impacto da intervenção.

2 – Ausência de informação de uso efetivo. Mesmo que um conversor oficial estivesse pronto e permitisse análises, ainda assim não seria possível compreender a intensidade real de uso das margens nas compras federais, uma vez que os dados disponíveis no *DWSiasg* não trazem a informação sobre o emprego efetivo das margens num dado certame. Ou seja, o conversor apenas diria quais produtos e serviços “poderiam” empregar a margem, mas como não existe a informação de uso da margem para ganhar o pregão, não seria possível saber se ela foi efetivamente empregada.

O sistema *DWSiasg* disponibiliza uma gama extremamente variada de informações sobre os lances do pregão, contudo, mesmo com essas informações não é possível deduzir o efetivo uso das margens. Para tanto, uma informação adicional deveria ser fornecida pelo sistema, qual seja, se houve uso de margem no lance vencedor. Uma forma de fazê-lo, tal como afirmam os técnicos da SLTI, seria através da “verificação mediante valores de lances

⁸ Projeto 914BRZ2019, edital nº 10.

e indicativo de possibilidade do uso de margem”. Especificamente para a modalidade pregão, poder-se-ia utilizar a informação já fornecida pelo pregoeiro, no momento do pregão, sobre o tipo de seleção empregada; se em função do menor preço ou se em função da classificação dentro da margem⁹.

Consequentemente, não é possível saber qual é o uso efetivo das margens, ou quanto o governo federal paga a mais pelo produto nacional, ou qual é o perfil dos fornecedores beneficiados pela medida, etc.

É importante ressaltar, nesse contexto, que mesmo na ausência de dados robustos para a avaliação prevista em lei, todas as margens que venciam em 31/12/2015 foram renovadas pelo Decreto nº8.626 de 30 de dezembro de 2015, passando a ter validade até 31/12/2016. Ou seja, aos óbvios questionamentos referentes às escolhas iniciais dos produtos (por que brinquedos e não outro item, por exemplo) somam-se outros, referentes aos impactos que possam ter justificado tais renovações.

Finalmente é preciso destacar que, em meados de 2015, a Secretaria Executiva da Comissão Interministerial de Compras Públicas - constituída pela SPE/MF – informou ao Tribunal de Contas da União – TCU (Acordão 1756/2015 – TCU – Plenário) já ter realizado (por contratação) diversas avaliações dos impactos das margens. Contudo, tais avaliações não se encontram livremente disponíveis (o Acordão determina que devam estar disponíveis)¹⁰. Julga-se que a publicização dessas avaliações é essencial para que se compreenda como os óbices discutidos nesta Nota puderam ser superados.

3.2. Fragmentos de achados

Concomitante à busca de relatórios e de dados primários acerca do impacto das margens de preferência na economia brasileira foi aplicado um questionário virtual em 25 empresas industriais. A amostra de empresas foi selecionada de forma intencional e compreende empresas associadas à P&D Brasil, associação que reúne empresas do complexo eletrônico que

⁹ Segundo o informativo “Notícias Comprasnet” de 12/12/2011, a partir desta data durante os pregões: “1 - se o produto com menor valor ofertado for de origem nacional, não haverá aplicação da margem de preferência.

2 - se o produto com menor valor ofertado for de origem estrangeira, o sistema automaticamente aplicará a margem de preferência e indicará os fornecedores de produtos de origem nacional que estão enquadrados dentro da margem, apresentando a mensagem "dentro da margem de preferência" e possibilitando ao pregoeiro as seguintes atuações: 2.1 - o pregoeiro deverá aceitar o melhor classificado dentro da margem (produto nacional), sem precisar recusar o melhor lance (produto estrangeiro).

2.2 - o pregoeiro recusa o melhor classificado dentro da margem: 2.2.1 - aceitando para outro fornecedor que esteja na classificação da margem de preferência, dentro da ordem de classificação das propostas, ou; 2.2.2 - não havendo mais propostas a aceitar dentro da margem de preferência, o pregoeiro poderá aceitar a melhor proposta (menor preço) sem a margem de preferência”.

¹⁰ Segundo o Acordão, a Fundação Getúlio Vargas foi contratada para realizar tal avaliação.

realizam atividades de pesquisa e desenvolvimento no Brasil com grande potencial de uso de instrumentos governamentais de apoio à inovação como, por exemplo, as margens de preferência normais e adicionais, a Lei de Informática¹¹ e a Lei do Bem¹².

As respostas ao questionário foram complementadas por discussões realizadas em outubro e novembro de 2015 no “Seminário de Compras Públicas e Tecnologias Desenvolvidas no País” realizado na Câmara dos Deputados e no “Seminário de Compras Públicas, Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico no País”, realizado no Centro Tecnológico do Banco do Brasil.

Essas fontes de dados, portanto, não podem ser consideradas representativas e por isso, nem suficientes, mas são úteis para expandir a compreensão sobre o tema e iniciar o desenho da avaliação que não pôde ser realizada em função dos desafios aqui elencados. Por outro lado, alguns achados dessa exploração inicial são pertinentes ao contexto geral desta Nota:

1 – Desconhecimento dos decretos pelos pregoeiros. Segundo informado por diretores e representantes de associações de empresas, muitos pregoeiros não tem conhecimento da existência dos Decretos que estabelecem as margens. Por outro lado, é relevante destacar que os decretos tem validade sob todo o território nacional e sob todos os entes da federação, isto é, estados, municípios e União. Assim, ainda que não fosse realista esperar 100% de adoção imediata, seria razoável supor que, em 2015, próximo do fim do prazo de concessão desse primeiro ciclo de margens de preferência, tal desconhecimento não fosse mais obstáculo à execução.

2 – Dificuldade de aplicação. Gestores públicos reconhecem a dificuldade de aplicar os diferentes Decretos (que estabelecem as margens) num processo de pregão, seja ele eletrônico ou não. Tal como já mencionado, o fato de não haver um conversor NCM-SIASG exige que o pregoeiro adapte o detalhamento do produto ou serviço que está no decreto ao que ele dispõe no CATMAT e CATSER. Obviamente, tal conversão além de levar ao erro, também permite interpretações diferentes para um mesmo bem.

3 – Ausência de critérios claros de definição de inovação local. A aplicação das margens de preferência adicionais exige que o fornecedor comprove desenvolvimento local. Isto é, que o produto ou serviço oferecido tenha sido fruto de P&D nacional. Porém, apenas produtos do setor de Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs possuem regras claras

¹¹ Lei nº8.248/1991.

¹² Lei nº11.196/2005.

para passarem por certificação¹³. Para todos os outros produtos e setores não existe qualquer orientação formal em como comprovar a inovação nacional. Consequentemente, o comprador público não tem como saber se o produto ou serviço ofertado pode usufruir da margem de preferência adicional.

4. COMENTÁRIOS FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Da análise aqui realizada, emergem dois questionamentos de extrema relevância para a gestão da política em questão: (i) **como, mesmo na ausência de dados e informações mínimas foram realizadas as escolhas dos produtos que poderiam usufruir das margens?** e; (ii) **quais foram os impactos que justificam a renovação de todas as margens que venceriam em 31/12/2015?**

É importante lembrar, nesse sentido, que a política de margens de preferência leva o Estado a adquirir produtos a preços acima do mercado e que, ela só se justifica na medida em que essa aquisição esteja gerando desenvolvimento econômico. Pois, do contrário, só estará havendo deslocamento de renda da sociedade em direção ao setor beneficiário. As políticas de margens de preferência não podem ser empregadas indiscriminadamente, tal como parece ser o caso. Elas precisam ter uma sintonia fina que equilibre o fato de pagar mais caro à criação de empregos, por exemplo.

Por outro lado, esta Nota teve por objetivo principal elencar os desafios para a realização de um estudo abrangente de avaliação dos impactos da política de margens de preferência, bem como destacar alguns achados iniciais de pesquisa. Nesse sentido, recomendam-se as seguintes ações para superar tanto os desafios associados à avaliação, quanto àqueles que dizem respeito à própria execução da política:

- (i) Realizar esforço aprofundado de avaliação no sentido de **compreender os impactos gerados com aquisições nas quais já se sabe que foram aplicadas as margens;**
- (ii) **Com base nessa avaliação redefinir os setores e produtos beneficiados ou mesmo, se as margens devem continuar a existir.** O objetivo deve ser o de estabelecer margens apenas para setores estratégicos e muito específicos;
- (iii) Caso opte-se pela manutenção da política de margens de preferência, com base na conversão oficial e validada da NCM-SIASG, **realizar ampla**

¹³ Portaria Interministerial MDIC/MCTI n°383/2013 e Portaria MCTI n°555/2013. É relevante ressaltar que o Processo Produtivo Básico é diferente de geração de inovações no país. O primeiro trata de industrialização, o segundo de desenvolvimento tecnológico.

- divulgação aos pregoeiros** da União, estados e municípios, dos produtos e serviços que ainda possuem margens de preferência para a aquisição;
- (iv) Introdução, no SIASG, de **informação sobre o uso efetivo da margem de preferência** pelo lance vencedor e a respectiva disponibilização do atributo no *DWSiasg*;
 - (v) Amplo **treinamento virtual de pregoeiros** para a utilização da margem;
 - (vi) Após o teste e validação do conversor NCM-SIASG, introdução do mesmo como **filtro na Plataforma ComprasNet**;
 - (vii) **Elaboração de regras claras para a definição de produto ou serviço resultante de esforço nacional de P&D** (no sentido de permitir a realização de margens adicionais). Tal definição não precisa ser necessariamente feita pelo corpo burocrático estatal. Poderia ser realizada, por exemplo, pelas associações de empresas e congêneres;
 - (viii) Vincular (*de facto*) a criação de novas margens e ou renovações à **realização de estudos inteligíveis e amplamente disponíveis nos quais se destaquem custos e benefícios da intervenção**¹⁴.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1993.

_____. Decreto nº8.626, de 30 de dezembro de 2015. Altera os Decretos que especifica, para prorrogar o prazo de vigência das margens de preferência.

_____. Medida Provisória nº495, de 19 de julho de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, 2010.

_____. Lei nº12.349, de 15 de dezembro de 2010. Converte a Medida Provisória nº495, de 2010 e Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e

¹⁴ Por exemplo, a geração potencial de emprego ou a geração potencial de renda devem ser observadas frente ao custo de gestão da política e, principalmente, frente ao custo adicional associado às margens. Em teoria, o Estado só poderia pagar mais caro por determinado bem, se o benefício (direto e indireto) dessa ação, suplantasse seus custos.

10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, 2010.

_____. Decreto nº7.546, de 2 de agosto de 2011. Regulamenta o disposto nos §§ 5o a 12 do art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. Diário Oficial da União, Brasília, 2011.

_____(a). Decreto nº7.709, de 3 de abril de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de retroscavadeiras e motoniveladoras descritas no Anexo I, para fins do disposto no art. 3o da Lei no8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 2012.

_____(b). Decreto nº 7.713, de 3 de abril de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de fármacos e medicamentos descritos no Anexo I, para fins do disposto no art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 2012.

_____(c). Decreto nº 7.756, de 14 de junho de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, para fins do disposto no art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 2012.

_____(d). Decreto nº 7.767, de 27 de junho de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de produtos médicos para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 2012.

_____(e). Decreto nº 7.810, de 20 de setembro de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de papel-moeda, para fins do disposto no art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 2012.

_____(f). Decreto nº 7.812, de 20 de setembro de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de veículos para vias férreas, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2012.

_____(g). Decreto nº 7.816, de 28 de setembro de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de caminhões, furgões e implementos rodoviários, para fins do disposto no art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2012.

_____(h). Decreto nº 7.840, 12 de novembro de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição

de perfuratrizes e patrulhas mecanizadas, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2012.

____(i). Decreto nº 7.843, de 12 de novembro de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de disco para moeda, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2012.

____. Decreto nº 7.903, de 4 fevereiro de 2013. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação que menciona. Diário Oficial da União, 2013.

____(a). Decreto nº 8.184, de 17 de janeiro de 2014. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2014.

____(b). Decreto nº 8.185, de 17 de janeiro de 2014. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de aeronaves executivas, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2014.

____(c). Decreto nº 8.186, de 17 de janeiro de 2014. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2014.

____(d). Decreto nº 8.194, de 12 fevereiro de 2014. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2014.

____(e). Decreto nº 8.223, de 3 de abril de 2014. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de brinquedos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2014.

____(f). Decreto nº 8.224, de 3 de abril de 2014. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de máquinas e equipamentos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 2014.

MDIC. Legislação sobre Margens de Preferência. Acesso em 21/10/2015. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3944>

TCU. Acórdão nº1746 de 2015. Tribunal de contas da união. Acesso em 21/10/2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em 21/10/2015.

COSENZA, H.; BARBOSA, J.; GONÇALVES, A.; SILVA, A.; VIDEIRA, A. A relevância de um sistema de catalogação para a eficiência da gestão pública de material. IV Simpósio de Excelência de Gestão e Tecnologia. 2007. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos2007.php?pag=34>. Acesso em: 04/09/2015.

SQUEFF, F.H.S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.922).

MP. Notícias Comprasnet. Comprasnet é adaptado para a aplicação de margem de preferência para produtos manufaturados. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=502. Acesso: 18/02/2016.