

TC 016.783/2013-1

Tipo: Monitoramento

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP

Relator: Min. Aroldo Cedraz

Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Versam os autos acerca do monitoramento determinado pelo subitem 9.2 do Acórdão TCU 1317/2013 – Plenário:

9.2. com fundamento nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno-TCU, determinar à Segecex que acompanhe o desenvolvimento dos estudos de que tratam os §§ 5º e 6º da Lei n. 12.349/2010, na forma estabelecida no art. 8º, §2º, do Decreto n. 7546/2011, na revalidação e/ou no estabelecimento de margens de preferência para novos produtos manufaturados e para novos serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, observando os parâmetros estabelecidos nos normativos, bem como os aspectos que, efetivamente, contribuam para o desenvolvimento nacional sustentável;

HISTÓRICO

2. A fim de dar cumprimento à determinação do Tribunal, a Segecex, mediante o Memorando 26/2013 (peça 34), de 12/6/2013, instou a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) a adotar as providências necessárias ao cumprimento da determinação.

3. Em 20/6/2013, a Selog, haja vista o disposto na Portaria Segecex 27/2009 c/c Portaria Segecex 13/2011, autuou o processo de monitoramento TC 016.783/2013-1, com o fito de acompanhar os estudos de que tratam os §§ 5º e 6º da Lei 12.346/2010.

4. Por meio de pronunciamento datado de 4/9/2013 (peça 3), a Unidade Técnica, com fundamento na delegação de competência constante na Portaria MIN-AC n. 1/2009, autorizou a expedição de diligência à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), órgão executivo da Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP), e à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), unidade responsável pela formulação e promoção de políticas e diretrizes relativas à área de licitações e contratos, com o escopo de buscar informações quanto ao seguinte:

- situação atual em que se encontram os estudos de que tratam os §§ 5º e 6º do art. 1º da Lei 12.349/2010, na forma estabelecida no art. 8º, §2º, do Decreto 7.546/2011, com vistas à revalidação e/ou ao estabelecimento de margens de preferência para novos produtos manufaturados e para novos serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e, também, das medidas de compensação tecnológica, industrial, comercial ou de acesso a condições vantajosas de financiamento que efetivamente contribuam para o desenvolvimento nacional sustentável;
- cronograma de reuniões da CI-CP para discussão do tema “estabelecimento de margens de preferência” no transcurso do exercício financeiro de 2013;
- outras informações e/ou documentos que julgar pertinentes e esclarecedores acerca da matéria;
- designação formal de interlocutor da área competente que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, cargo, telefone e email para contato.

5. O Ofício de Diligência 1995/2013-TCU/Selog (peça 4), endereçado à SPE/MF, e o Ofício de Diligência 1996/2013-TCU/Selog (peça 5), endereçado à SLTI/MP, datam de 5/9/2013. Os comprovantes de recebimento dos Correios informam a entrega das correspondências aos destinatários em 13/9/2013 (peças 6 e 7). Em razão do não recebimento de resposta ao Ofício de Diligência 1996/2013-TCU/Selog no prazo determinado houve reiteração dos seus termos por meio do Ofício de Diligência 2292/2013-TCU/Selog, de 11/10/2013 (peça 20), cujo AR data de 22/10/2013 (peça 21).

6. A resposta da SPE/MF foi encaminhada ao Tribunal em 30/9/2013, mediante o Ofício 106/2013-GABIN/SPE/MF (peça 8), relatando em síntese o seguinte:

3.1 Quanto à situação atual em que se encontram os estudos de que tratam os §§ 5º e 6º do art. 1º da Lei 12.349/2010, na forma estabelecida no art. 8º, § 2º, do Decreto n.º 7.546/2011, com vistas à realização e/ou ao estabelecimento das margens de preferência para novos produtos manufaturados e para novos serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e, também, das medidas de compensação tecnológica, industrial, comercial ou de acesso a condições vantajosas de financiamento que efetivamente contribuam para o desenvolvimento nacional sustentável:

- a) com o objetivo de atender à orientação legal contida na Lei 12.349/2010, a Fundação Getúlio Vargas - Projetos (FGV-Projetos) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), em conjunto com outras instituições de pesquisa, como a Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto (USP-RP), elaboraram os estudos técnicos que subsidiaram todas as propostas de concessão de margem de preferência encaminhadas à Presidência da República pela Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP). Os estudos foram encaminhados ao Tribunal e estão juntados ao processo (peças 9-17 e 23);
- b) para atender o § 6º do art. 8º do Decreto 7.546/2011, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) editou portarias com os regimes de origem que devem ser observados para caracterização do produto nacional e utilizadas, pelas unidades de compras públicas, para fins de aplicação das margens de preferência;
- c) foi encomendado à FGV-Projetos um estudo de mensuração *ex post* do impacto das margens de preferência em compras governamentais, com o objetivo de avaliar a efetividade das margens existentes e, também, subsidiar as revisões das margens previstas para 2013; e
- d) no que tange às medidas de compensação tecnológica, industrial, comercial ou de acesso a condições vantajosas de financiamento, a que se referem o § 11 do art. 1º da Lei n. 12.349/2010 e o inciso I, alínea b, do art. 8º do Decreto n. 7.546/2011, não foi realizado nenhum estudo ou levado à apreciação da CI-CP nenhuma proposta de medida referente à sua aplicação.

3.2 Concernente ao cronograma de reuniões da CI-CP para discussão do tema “estabelecimento de margem de preferência” e outros dados, a SPE informou não haver previsão de novos encontros até a data de expedição do ofício ao Tribunal.

7. Em atenção à diligência do Tribunal, a SLTI/MP limitou-se a informar, mediante os Ofícios 3475/DLSG/SLTI-MP, de 15/10/2013 (peça 19) e 3550/DLSG/SLTI-MP, de 29/10/2013 (peça 22), que a SPE/MF, como Secretaria-Executiva da Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP), é a unidade adequada ao atendimento das indagações encaminhadas por esta Corte, o que havia sido feito mediante o Ofício 106/2013-GABIN/SPE/MF, de 30/9/2013 (peça 8).

8. De fato, consoante o disposto no art. 8º do Decreto n. 7546/2011, compete à CI-CP, composta pelos Ministros de Estado da Fazenda - MF; do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC; da Ciência e Tecnologia - MCTI e das Relações Exteriores - MRE, as seguintes atribuições:

...

I - elaborar proposições normativas referentes a:

- a) margens de preferência normais e margens de preferência adicionais máximas; e
- b) medidas de compensação tecnológica, industrial, comercial ou de acesso a condições vantajosas de financiamento;
- II - analisar estudos setoriais para subsidiar a definição e a implementação das margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços e das medidas de compensação referidas no inciso I do caput;
- III - promover avaliações de impacto econômico, para examinar os efeitos da política de margem de preferência e de medidas de compensação nas compras públicas sobre o desenvolvimento nacional, considerando o disposto na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010;
- IV - acompanhar e avaliar a evolução e a efetiva implantação das margens de preferência e medidas de compensação no processo de compras públicas;
- V - propor o universo de normas técnicas brasileiras aplicáveis por produto, serviço, grupo de produtos e grupo de serviços para os fins do disposto neste Decreto; e
- VI - elaborar seu regimento.

9. Após a análise das respostas às diligências, verificou-se o atendimento apenas parcial das informações requeridas, notadamente em relação aos resultados alcançados com a adoção das margens de preferência instituídas. Em razão disso, realizou-se nova diligência à SPE/MF (peça 26), para que, na qualidade de órgão executivo da CI-CP, providenciasse o seguinte:

- a) encaminhe a íntegra do estudo encomendado à FGV-Projetos sobre a avaliação da efetividade das margens existentes, particularizando os seus efeitos sobre a geração de emprego e renda no país, sobre a arrecadação dos tributos, sobre o desenvolvimento e a inovação tecnológica ocorrida e os custos dos produtos e serviços contratados;
- b) informe nos termos do art. 8º, inciso IV, do Decreto 7.546/2011, o estado atual da evolução e da efetiva implantação das margens de preferência e medidas de compensações verificadas nos processos de compras públicas realizados pela administração pública federal, particularizando as informações, se possível, por ano, modalidade licitatória, valor da compra e tipo de produto;
- c) informe por exercício, em conformidade com o estabelecido no §13, do art. 3º, da Lei 8.666/1993, alterada pela Lei 12.349/2010, a relação de empresas favorecidas com o disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 do art. 3º da Lei 8.666/1993, com a indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas;
- d) informe se há previsão de disponibilização na internet dos dados a que faz referência o §13, do art. 3º da Lei 8.666/1993; e
- e) informe, em relação às margens de preferência estabelecidas pelos Decretos 7.903, de 4/2/2013; 8.184 e 8.186, ambos de 17/1/2014 e 8.194, de 12/2/2014, os estudos que subsidiaram a implementação das margens de preferência propostas, juntamente com informações sobre as metas previstas e os resultados alcançados com a adoção das margens de preferência indicadas, e os normativos que estabelecem o regime de origem para os produtos neles contemplados.

10. A SPE/MF respondeu à diligência mediante o envio do Ofício 17/2014-GABIN/SPE/MF, de 21/3/2014 (peça 28). Nesse expediente, o órgão (SPE/MF) destacou o seguinte:

- a) quanto ao item a: foi informado o encaminhamento de cópia digital da íntegra dos estudos realizados, sendo: a) FGV-Projetos - dois estudos de avaliação da aplicabilidade da margem de preferência para confecções, calçados, artefatos e disco para moedas; e b)

ABDI - um estudo para avaliação da aplicabilidade da margem de preferência para caminhões e furgões;

- b) quanto ao item b: foi informado que 20¹ decretos sobre a concessão de margens de preferência já foram publicados. No que tange a medidas de compensação, até a presente data não foi realizado nenhum estudo ou levado à apresentação da CI-CP nenhuma proposta de medida referente à sua aplicação;

Quadro Resumo – Margens de Preferência

Produto	Quadro Normativo			Margem de Preferência		Validade
	Decreto	Portaria MDIC**	Outros	Normal	Adicional	
Confeções, calçados e artefatos	7.601/2011 7.756/2012 8.167/2013	279/2011 141/2012	-	20 %	-	(***)31/12/2013 31/12/2015
Máquinas e equipamentos (motoniçadoras e retroscavadeiras)	7.709/2012 7.841/2012 8.002/2013	279/2011 89/2012 246/2013	-	15%-25 %	-	31/12/2015
Complexo saúde: Fármacos e medicamentos	7.713/2012 8.225/2014	279/2011 142/2012	-	8% -20 %	5 %	31/12/2015 (medicamentos) 30/3/2017 (fármacos e biofármacos)
Complexo saúde: Materiais e equipamentos	7.767/2012	279/2011 201/2012	Decreto-lei 288/1967 Lei 8.248/1991	8% -20 %	-	30/6/2017
Veículos para vias férreas (Locomotiva, litorina, VLT, vagão e peças e partes).	7.812/2012	279/2011 222/2012	-	20 %	-	31/12/2015
Papel para impressão de papel-moeda	7.810/2012	279/2011 222/2012	-	20 %	-	31/12/2015
Máquinas e equipamentos e veículos: caminhões, furgões e implementos rodoviários	7.816/2012 8.171/2013	279/2011 222/2012	-	14%-17 %	-	31/12/2015
Máquinas e equipamentos: tratores, perfuratrizes e patrulhas mecanizadas	7.840/2012 8.002/2013	279/2011 258/2012 246/2013	-	15%-20 %		31/12/2015
Disco metálico para moeda	7.843/2012 8.170/2013	279/2011 258/2012	-	20 %		31/12/2015
Equipamentos de TI e Comunicação	7.903/2013	-	Decreto-lei 288/1967 Lei 8.248/1991 MCTI 950/2006 Portaria MDIC/MCTI 383/2013	15 %	10 %	31/12/2015
Veículo aéreo: aeronave executiva	8.185/2014	pendente	-	9%	16%	31/12/2015
*Tecnologia da informação e comunicação: software	8.186/2014	-	Portaria MCTI 555/2013 Lei 10.406/2002	0 %	18 %	31/12/2015
*Aquisição de equipamentos de	8.184/2014	-	Decreto-lei 288/1967	10 %	10 %	31/12/2015

¹ Atualmente, 23 decretos de concessão de margem de preferência foram publicados, sendo 17 de concessão primária e 6 de revisão das margens já concedidas.

TI e Comunicação: impressora e equipamentos para processamento de dados			Lei 8.248/1991 MCTI 950/2006 Portaria MDIC/MCTI 383/2013			
*Aquisição de Equipamentos de TI e Comunicação: equipamentos de automação.	8.194/2014	-	Decreto-lei 288/1967 Lei 8.248/1991 Portaria MCTI 950/2006 MDIC/MCTI 383/2013	15 %	10 %	31/12/2015
Brinquedos	8.223/2014	279/2011 176/2014	-	10 %	-	31/12/2015
Máquinas e equipamentos: geradores de gás, bombas de ar ou vácuo, refrigeradores, freezers, aparelhos e instrumentos de pesagem, bulldozers, escavadores, pás mecânicas, tornos, centros de usinagem etc.)	8.224/2014	279/2011 208/2014	-	15% -20 %	0% -5 %	31/12/2015

(*) <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

(**) <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/352309.html>

(***) <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3947>

- c) quanto ao item c: foi informado que a relação de empresas favorecidas com o disposto nos parágrafos 5º, 7º, 10, 11 e 12 do art. 3º da Lei 8.666/1993 está registrada no sistema Comprasnet (atual Compras Governamentais), a demanda foi encaminhada ao Ministério do Planejamento para atendimento;
- d) quanto ao item d: foi informado que os dados das licitações ocorridas estão registrados no sistema Comprasnet, a demanda foi encaminhada ao Ministério do Planejamento para atendimento; e
- e) quanto ao item e: foi informado que os estudos para os produtos do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com margem de preferência estabelecida nos Decretos 7903/2013, 8184/2014 e 8.194/2014, foram elaborados pela ABDI. No que diz respeito à concessão de margem de preferência para licenciamento de uso de programas de computadores (software), instituída pelo Decreto 8.186/2014, os estudos foram realizados pelo Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer – CTI Renato Archer e FGV – Projetos. Em relação a identificação da origem de serviços e produtos ofertados nos certames licitatórios informou-se que segue a legislação vigente: Portaria MCTI n. 555, de 18/6/2013, e Decreto-lei n. 288/1967 e Lei 8.248/1991.

11. Haja vista as respostas encaminhadas, a Unidade Técnica identificou, em instrução datada de 14/8/2014 (peça 31), que questões importantes à conclusão do processo de monitoramento não foram respondidas pela SPE/MF, fato que ensejou a realização de nova diligência à Secretaria de Política Econômica (peça 33) solicitando que:

- a) informe, por exercício financeiro, os resultados alcançados em termos de geração de emprego e renda; arrecadação de tributos (federais, estaduais e municipais); desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País e custo adicional dos

produtos e serviços adquiridos com a adoção, pelo Governo, da política de margens de preferência nas compras públicas em face dos valores previstos nos estudos que subsidiaram a adoção das margens de preferência para os produtos informados;

- b) informe, por exercício financeiro, em conformidade com o estabelecido no §13, do art. 3º, da Lei 8.666/1993, alterada pela Lei 12.349/2010, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 do art. 3º da Lei 8.666/1993, com a indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas;
- c) apresente, por exercício financeiro, as estatísticas disponíveis que demonstrem o grau de utilização do instituto da margem de preferência em compras públicas, informando, em especial, a modalidade licitatória, valor da compra e tipo de produto adquirido com a aplicação da margem de preferência;
- d) encaminhe os estudos conduzidos ou contratados por essa Secretaria contendo a análise retrospectiva dos resultados alcançados com a utilização do instituto da margem de preferência, e utilizados como subsídio, na revisão das margens de preferência já adotadas; e
- e) informe se há previsão de disponibilização na internet dos dados a que faz referência o §13, do art. 3º da Lei 8.666/1993.

12. A diligência do TCU foi respondida pela SPE/MF mediante o Ofício 10.067/2014-GABIN/SPE/MF (peça 39), de 3/9/2014, informando, em preliminar, que:

- a) para atender à exigência legal de estabelecer margem de preferência com base em estudos a CI-CP solicitou, e a FGV_Projetos e a ABDI elaboraram, análises econômicas para identificar um intervalo para proposição de margem de preferência. Os estudos foram realizados com base nas informações disponíveis na literatura econômica, nos processos licitatórios registrados no sistema Comprasnet e nos indicadores oficiais para cada produto ou serviço beneficiado, a fim de identificar um intervalo de margem de preferência aplicável;
- b) a necessidade de aprimoramento constante da base de dados utilizada para simulação das margens de preferência ótimas e a orientação legal de revisão periódica dos estudos que subsidiarem a proposição do incentivo redundou na contratação, pela SPE/MF, de estudos adicionais, com a finalidade de avaliar a implantação e o impacto da aplicação da política *ex-post* para confecções, calçados e artefatos; máquinas e equipamentos; medicamentos, veículo terrestre e disco para moedas;
- c) após dois anos da implantação da política de margens de preferência a CI-CP realizou amplo debate sobre os resultados alcançados, inclusive as dificuldades operacionais para a sua implementação, e solicitou que a FGV_Projetos desenvolvesse nova metodologia para subsidiar a determinação das margens de preferência com o objetivo de aprimorar a implementação da política nacional e seus resultados;
- d) a Fundação desenvolveu, então, uma matriz de decisão que leva em consideração a capacidade de uma compra pública gerar impacto econômico com base nos indicadores de interligação setorial, vantagem comparativa no comércio internacional e inovação tecnológica (indicadores construídos a partir de subíndices viabilizados pelos dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), Organização das Nações Unidas (ONU) e Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para mensurar a inovação tecnológica, construiu-se um indicador que considera o esforço, a capacitação e o desempenho inovativo dos setores econômicos enquadrados na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM);

- e) a partir da nova metodologia foram estabelecidas margens de preferência para máquinas e equipamentos e brinquedos; e
 - f) o estudo desenvolvido pela FGV foi complementado com análise do efeito da compra pública na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais.
13. Especificamente em resposta às indagações realizadas na diligência, a SPE/MF informou:
- a) quanto ao item a: que os estudos encaminhados ao TCU trazem as estimativas dispostas na Lei n. 12.349/2010, que prevê que as revisões das margens trarão uma análise retrospectiva dos resultados auferidos pela política;
 - b) quanto ao item b: que, como os dados das licitações ocorridas estão registrados no sistema Comprasnet, foi encaminhado ofício com a demanda ao MP, reiterando pedido já realizado por meio do Ofício 17/2014-GABIN/SPE/MF;
 - c) quanto ao item c: que os estudos enviados ao TCU trazem as estimativas dispostas na Lei n. 12.349/2010, que prevê que as revisões das margens tragam uma análise retrospectiva dos resultados auferidos pela política;
 - d) quanto ao item d: que os estudos realizados pela ABDI, FGV-Projetos e CTI Renato Archer como subsídio à análise da CI-CP para reavaliação das margens foram encaminhados ao Tribunal; e
 - e) quanto ao item e: que os dados das licitações ocorridas estão registrados no sistema Comprasnet, razão pela qual foi reiterado ao MP pedido de atendimento da demanda constante no Ofício 17/2014-GABIN/SPE/MF.

EXAME TÉCNICO

14. Da análise das informações prestadas e dos documentos disponibilizados pela SPE/MF se extrai que:

- a) as margens de preferência estabelecidas pelos Decretos 7601/2011, 7756/2012, 7709/2012, 7713/2012, 7767/2012, 7810/2012, 7812/2012, 7816/2012, 7840/2012, 7843/2012, 7903/2013, 8184/2014, 8185/2014, 8186/2014 e 8194/2014 estão fundamentadas em estudos técnicos realizados por instituições de pesquisa conceituadas - FGV Projetos, ABDI, CTI Renato Archer (peças 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 23; 29 p. 79-352; 30; 42; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58 e 59);
- b) embora os estudos que subsidiaram o estabelecimento das margens de preferência para aquisição de brinquedos e máquinas e equipamentos pelos Decretos 8223/2014 e 8224/2014 não tenham sido encaminhados a esta Corte pela SPE/MF, há referência no processo (peça 39, p. 6) e nos pareceres PGFN/CJU/COJLC n. 366/2014 e PGFN/CJU/COJLC n. 330/2014 (peça 61) de que as proposições encaminhadas à CI-CP encontravam-se fundadas em estudos realizados pela FGV;

- c) nos estudos contratados pela SPE/MF para determinação dos referenciais de margens de preferência a serem utilizados nas licitações de produtos, serviços e obras produzidos no País foram considerados, conforme a espécie, aspectos referentes aos fundamentos legais da política; a sua disseminação no Mundo; fatos estilizados de produção, demanda e compras governamentais dos produtos ou serviços beneficiados; dados de comércio exterior, inovação tecnológica e desenvolvimento; estimativas de impactos sobre a produção e arrecadação de tributos e, finalmente, resultados potencialmente alcançáveis sobre a produção, a renda e o emprego;
- d) nos termos do art. 8º, §1º, do Decreto n. 7546/2011, as revisões das margens de preferência propiciadas pelos Decretos 7841/2012, 8002/2013, 8167/2013, 8170/2013, 8171/2013 e 8225/2014 foram realizadas com fundamento nos resultados informados pela SLTI/MP (descrição geral das licitações: produtos contemplados, margens aplicadas, instituições licitantes, empresas participantes e suas origens, modalidade de licitação, valor dos lances, vencedores e valores totais homologados) e a estimativa de seu impacto sobre a geração de emprego e renda e a arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais, calculados com base na metodologia da matriz insumo-produto (peças 29, p. 1-78; 40; 41; 43; 44);
- e) nos termos do art. 8º, III, do Decreto n. 7546/2011, a avaliação dos impactos econômicos - emprego e renda, produção, PIB e arrecadação tributária - da aplicação da política de margem de preferência sobre os bens/serviços licitados foi realizada segundo o arcabouço metodológico da matriz insumo-produto;
- f) a análise de insumo-produto é um arcabouço metodológico quantitativo de uso amplo e consagrado que permite analisar as cadeias produtivas de forma desagregada ao longo dos setores. A aplicação mais frequente de modelos de matriz insumo-produto é estimar o impacto de um impulso sobre a demanda final de um setor ou mesmo sua importância sobre a totalidade de uma economia, seja regional ou nacional;
- g) o impacto efetivo da margem de preferência nas vitórias resultantes de sua aplicação é observada no âmbito de um intervalo. O resultado das compras que foram licitadas a fornecedores nacionais em função da margem – e que teriam sido atribuídas a estrangeiros sem a mesma – consistem de um limite mínimo, ou *lower bound*, para os impactos diretos da política sobre as compras do governo e, conseqüentemente, sobre o setor produtivo. Quando são consideradas todas as licitações que foram contestadas entre fornecedores nacionais e estrangeiros, obtém-se uma estimativa de limite máximo, ou *upper bound*, do estímulo, que considera além dos efeitos diretos os efeitos não observáveis (indiretos e induzidos) que a política de aplicação das margens pode estar tendo sobre a economia;
- h) a avaliação do impacto da utilização das margens de preferência sobre as compras governamentais de **caminhões, furgões e implementos rodoviários**, foi realizada com base em dados recebidos da SPE/MF, realizado a partir de levantamento de certames elaborado pela SLTI/MP. O estudo concluiu que para a aquisição desses bens as instituições licitantes contaram com uma ampla participação de fornecedores nacionais ofertando os produtos a um preço competitivo em relação aos estrangeiros. Os preços mais baixos dos produtos nacionais em comparação aos importados viabilizaram a vitória, na expressiva maioria dos casos, de fabricantes nacionais mesmo sem o uso do benefício das margens. De acordo com a ABDI, a baixa participação de estrangeiros nos pregões, bem como o pouco tempo de existência da política, recomenda a sua continuidade. **É necessário um horizonte de tempo maior para se realizar uma avaliação mais segura e, se necessário, a implementação de ajustes para obtenção dos resultados esperados pela política, ou seja, necessita-se de**

um número maior de observações, o que significa dizer um maior número de pregões e de volumes de compras públicas federais (peça 40, p. 12);

- i) a avaliação do impacto da utilização das margens de preferência sobre as compras governamentais de **fármacos e medicamentos** foi realizada com base no ferramental da matriz insumo-produto e uma planilha de dados encaminhada pela SPE/MF que inclui as licitações realizadas por meio do *Comprasnet* entre o final de 2012 e ao longo de 2013. Em termos de impacto, a partir dos dados amostrais que evidenciam uma compra de R\$ 308,3 mil como resultado direto da aplicação da margem, estimou-se um impacto, no limite inferior (ou *lower bound*), que considera os efeitos diretos da política de margem sobre a economia, de R\$ 510 mil sobre a renda, de R\$ 1,08 milhão no valor da produção nacional, de cerca de R\$ 520 mil no PIB e em uma elevação de aproximadamente R\$ 220 mil nos salários e remunerações. Adicionalmente, o impacto sobre a arrecadação de impostos sobre a produção seria de aproximadamente R\$ 180 mil. Quando consideradas todas as licitações que estavam sujeitas à contestação entre fornecedores de produtos nacionais e estrangeiros, obteve-se uma estimativa no limite superior do estímulo (ou *upper bound*), que inclui os efeitos diretos, indiretos e induzidos da política de margens sobre a economia brasileira, de aproximadamente R\$ 10,89 milhões sobre a renda, de R\$ 22,89 milhões sobre a produção, de R\$ 11,11 milhões no PIB e de R\$ 4,63 milhões sobre os salários e remunerações. Em termos de arrecadação com impostos sobre a produção, estimou-se que a política poderia ter tido um impacto de incremento de até R\$ 3,83 milhões (peça 41, p. 27-28);
- j) a avaliação do impacto da utilização das margens de preferência sobre as compras governamentais de **discos metálicos** também foi realizada com base no ferramental da matriz insumo-produto. O valor direto das compras alocadas a fornecedores como resultado da aplicação da margem foi de R\$ 2,52 milhões. Este estímulo, no *lower bound*, pode ter ocasionado um aumento de R\$ 3,61 milhões na renda, R\$ 8,64 milhões na produção, R\$ 3,69 milhões no PIB, R\$ 1,48 milhão sobre os salários e R\$ 820 mil nos impostos sobre a produção. Quando consideradas todas as licitações que foram contestadas entre fornecedores nacionais e estrangeiros, no valor total de R\$ 11,5 milhões, a estimativa do impacto no limite máximo, ou *upper bound*, passa a ser de aproximadamente R\$ 16,49 milhões sobre a renda, R\$ 39,40 milhões sobre a produção, R\$ 16,86 milhões sobre o PIB, R\$ 6,76 milhões sobre os salários e R\$ 3,75 milhões sobre os impostos (peça 43, p. 17-18);
- k) a avaliação do impacto da utilização das margens de preferência sobre as compras governamentais de **têxteis** igualmente foi realizada com base no ferramental da matriz insumo-produto. Considerando que o valor direto das compras alocadas a fornecedores como resultados da aplicação da margem foi de R\$ 1,09 milhão, os impactos totais sobre a economia foram estimados, no *lower bound*, em aproximadamente R\$ 1,58 milhão na renda, R\$ 3,60 milhões na produção, R\$ 1,61 milhão sobre o PIB, R\$ 690 mil sobre os salários e remunerações e R\$ 390 mil nos impostos sobre a produção. Quando consideradas todas as licitações que estavam sujeitas à contestação entre nacionais e estrangeiros, no valor de R\$ 350,6 milhões, a estimativa do impacto do estímulo no limite máximo, ou *upper bound*, foi de aproximadamente R\$ 503,07 milhões na renda, R\$ 1.149,79 milhões sobre o valor da produção, R\$ 512,77 milhões sobre o PIB, R\$ 221,36 milhões sobre os salários e R\$ 123,60 milhões sobre a arrecadação de impostos sobre a produção (peça 44, p. 26);

15. Da avaliação dos dados disponibilizados ao Tribunal pela SPE/MF adquirem relevo dois aspectos. O primeiro deles diz respeito ao fato de que na avaliação de resultados levada a termo pelas instituições contratadas (FGV e ABDI) não há, de fato, uma indicação conclusiva do proveito alcançado com a política, mas apenas uma expectativa de incremento em determinados agregados

macroeconômicos (produção, PIB, empregos, tributos e renda), calculado segundo a metodologia da matriz insumo-produto, em face de um determinado volume de gastos (estímulo) realizado ou a realizar pelo Poder Público. O segundo aspecto tem a ver com o fato de que, na avaliação dos resultados alcançados, os indicadores macroeconômicos estimados como resultado da aplicação da política (produção, PIB, empregos, tributos e renda) não foram confrontados com os resultados originalmente previstos nos estudos utilizados pela CI-CP para a proposição dos percentuais de margem aplicáveis a cada produto ou serviço beneficiado pela política, de modo a aferir a eficácia da política pública.

16. Em se tratando de uma política pública é necessário que haja, para a aferição de sua eficácia e efetividade, indicadores, e que esses indicadores sejam de fato utilizados. Não por outro motivo é que o legislador previu no §6º do art. 3º da Lei n. 8666/1993 a necessidade de, em prazo não superior a 5 anos, revisar os estudos que ensejaram a proposição da margem de que trata o §5º, considerando as informações existentes sobre geração de emprego e renda; efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; custo adicional dos produtos e serviços; e análise retrospectiva de resultados. Ou seja, a avaliação há que ser realizada sobre os resultados concretos.

17. Intenta-se com esse procedimento evitar que a política de fomento ao desenvolvimento nacional sustentável, realizada com o escopo de propiciar incentivos às cadeias produtivas, ao mercado interno, ao desenvolvimento científico e tecnológico, se transmute em simples reserva de mercado para os produtos manufaturados e serviços produzidos nacionalmente, redundando em produtos mais caros, de menor qualidade, obsoletos e pouco competitivos, sem consequências positivas para a melhoria das cadeias produtivas, da balança comercial e da competitividade do país no exterior, mesmos efeitos já observados em situações pretéritas, a exemplo da reserva de mercado para fabricantes nacionais de produtos de informática, que vigorou no País de meados dos anos 1980 até o início da década de 1990.

18. Os dados pontuados são particularmente importantes porque o uso do poder de compra do Estado para o alcance de determinados objetivos de política pública não é propriamente uma ação inédita no Brasil. De acordo com ²Squeff (2014), a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) brasileira, de 2004, já indicava a intenção do uso do poder de compra como elemento indutor de inovação e de expansão da capacitação científica e tecnológica da indústria nacional. Todavia, consoante a pesquisadora, a política não alcançou os seus objetivos, haja vista que as empresas com características microeconômicas mais associadas à inovação e à competitividade não foram as mais beneficiadas pelo governo em suas aquisições.

19. Além disso, vale ressaltar a intenção de parte do Governo, já manifestada em propostas legislativas apresentadas ao Congresso Nacional (MPV 651/2014), de uniformizar a alíquota de preferência em 25% e estender indistintamente o benefício da margem a todos os bens manufaturados e serviços produzidos no País, fato esse que, se aprovado, descaracterizaria o objetivo da política de correção de assimetrias competitivas existentes, revelando uma intenção protecionista e de negação da promoção do desenvolvimento nacional sustentável pelos efeitos deletérios que uma reserva de mercado indistinta pode trazer para as cadeias produtivas envolvidas.

20. Ressalte-se, finalmente, que, após 4 anos do início da implementação da política, a divulgação na internet da relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 do art. 3º da Lei n. 8666/1993, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas, ainda não ocorreu, em desacordo com o § 13 do art. 3º da lei 8666/1993.

² SQUEFF, F. de H. S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10/6/2015.

21. A indicação da relação de empresas favorecidas é um dado que pode se revelar útil na aferição da abrangência da aplicação da política, haja vista a opção manifesta do Governo, até recentemente, de acelerar o processo de conglomeração da economia por meio da política de incentivo aos campeões nacionais (incentivo a empresas atuantes em setores de baixa inovação e valor agregado), com prejuízos, segundo ³Souza, para a livre competição, o desenvolvimento do mercado de capitais, a transparência, os ganhos sociais e a inovação científico-tecnológica.

22. Quanto à parcela dessas observações, sobressaem dos autos as seguintes informações:

22.1. Para a FGV_Projetos os custos da implementação de qualquer política econômica são facilmente perceptíveis, enquanto que seus resultados são mais difíceis de medir, principalmente quando se contam entre seus objetivos, questões estratégicas de longo prazo como o desenvolvimento tecnológico e o bem-estar social (peça 12, p. 18). Para a instituição, uma análise completa dos impactos da política de margem de preferência sobre a concorrência e os resultados das compras públicas envolve um exercício contrafactual de difícil construção. Conjecturar quais seriam os vencedores – e a quais preços – na ausência da política, envolve uma série de possíveis cenários que escapam à observação direta dos dados dos pregões eletrônicos disponibilizados pelo *ComprasNet*. Neste âmbito, cabe destaque algumas observações de ordem metodológica:

22.1.1. em primeiro lugar, na medida em que a margem de preferência atua sobre a expectativa de vitória dos agentes (reduzindo, até certo ponto, eventuais disparidades de preços entre produtos nacionais e estrangeiros), não é possível avaliar diretamente em que medida a política inibiu ou desestimulou (*ex ante*) a participação de propostas que incluíssem produtos estrangeiros nos certames;

22.1.2. em segundo lugar, é difícil prever como e em que medida o comportamento competitivo dos agentes foi modificado pela possibilidade de a margem poder ser efetivamente empregada. Mesmo se o vencedor do certame fosse um fornecedor de produtos estrangeiros (a despeito da vantagem dada aos produtos de origem nacional), o preço homologado poderia ter sido pressionado para baixo justamente para evitar que a margem de preferência beneficiasse o similar nacional (peça 41, p. 25).

22.2. Considerando os efeitos macroeconômicos projetados nos estudos originais utilizados pela CI-CP para definição das margens de preferência aplicáveis aos produtos em face da estimativa de resultados alcançados com a política, verifica-se que esses ficaram bem aquém do esperado, seja em termos de estímulo, seja em termos de reflexos sobre a produção, o PIB, o emprego, os tributos e a renda.

R\$ milhões

Produto	Impacto	Estímulo (Compras Realizadas)	Valor Adicionado da Produção	PIB	Empregos	Tributos	Renda
Determinação dos referenciais de margens de preferência para licitações de produtos têxteis (peça 11)	xxx	R\$ 1.000,0	R\$ 697,54	R\$ 356,92	15.899	R\$ 60,60	-
Avaliação de impacto das margens de preferência nas compras governamentais de têxteis (peça 44)	<i>Lower bound</i>	R\$ 1,09	R\$ 3,60	R\$ 1,61	-	R\$ 0,39	R\$ 1,58
	<i>Upper bound</i>	R\$ 350,6	R\$ 1.149,79	R\$ 512,77	-	R\$ 123,6	R\$ 503,0

³ SOUZA, A. M. A política de desenvolvimento dos governos Lula (O BNDES). Disponível em: <<http://vampira.ourinhos.unesp.br>>. Acesso em: 10/6/2015.

Determinação dos referenciais para margens de preferências para fármacos e medicamentos (peça 50)	xxx	R\$ 1.000,0	R\$ 58,8 (medicam.) R\$ 149,8 (fármacos)	R\$ 42,7 (medicam.) R\$ 108,8 (fármacos)	1.038 (medicam.) 2.647 (fármacos)	R\$ 10,7 (medicam.) R\$ 27,2 (fármacos)	-
Avaliação de impacto das margens de preferência nas compras governamentais de fármacos e medicamentos (peça 41)	Lower bound	R\$ 0,308	R\$ 1,08	R\$ 0,52	-	R\$ 0,18	R\$ 0,51
	Upper bound	R\$ 6,53	R\$ 22,89	R\$ 11,11	-	R\$ 3,83	R\$ 10,89
Subsídios para determinação da margem de preferência para as compras de discos metálicos (peça 12)	xxx	R\$ 336,0	R\$ 1.571,79	R\$ 685,27	18.467	R\$ 152,70	-
Avaliação de impacto das margens de preferência nas compras governamentais de discos metálicos (peça 43)	Lower bound	R\$ 2,5	R\$ 8,64	R\$ 3,69	18.487	R\$ 1,56	R\$ 3,61
	Upper bound	R\$ 11,5	R\$ 39,40	R\$ 16,86	-	R\$ 3,75	R\$ 16,49

CONCLUSÃO

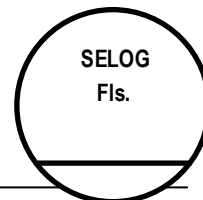
23. Versam os autos acerca do monitoramento da determinação realizada no subitem 9.2 do Acórdão TCU 1317/2013 – Plenário.

24. Em razão dos dados informados, pode-se concluir que houve o atendimento do subitem 9.2 do Acórdão 1317/2013-TCU-Plenário no que pertine à realização dos estudos de que tratam os §§ 5º e 6º da Lei n. 12.349/2010, na forma estabelecida no art. 8º, §2º, do Decreto n. 7546/2011, quando da revalidação e/ou no estabelecimento de margens de preferência para novos produtos manufaturados e para novos serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.

25. Nada obstante, outras informações que poderiam contribuir para o aperfeiçoamento da política e, via de consequência, para a afirmação da nova finalidade legal do desenvolvimento nacional sustentável, a exemplo das relacionadas a seguir, não foram disponibilizadas pela SPE/MF quando do envio das respostas às diligências do Tribunal:

- 25.1 comparativo dos resultados efetivamente alcançados em termos de geração de emprego e renda; arrecadação de tributos (federais, estaduais e municipais); desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País e custo adicional dos produtos e serviços adquiridos com a aplicação da política de concessão de margens de preferência nas compras públicas em face dos valores previstos nos estudos de proposição de margens realizados para cada produto/serviço beneficiado;
- 25.2 a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 do art. 3º da Lei 8.666/1993, com a indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas;
- 25.3 dados, por exercício financeiro, que demonstrem o grau de utilização do instituto da margem de preferência em compras públicas, informando, em especial, a quantidade de licitações, as modalidades licitatórias envolvidas, o valor da compra homologada e o tipo do produto ou serviço adquirido com a aplicação do instituto; e
- 25.4 a previsão de disponibilização na internet dos dados a que faz referência o §13 do art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



26. Ante o exposto, com fundamento no art. 243 c/c 250, III, do Regimento Interno/TCU, propõe-se à consideração superior o seguinte:

26.1 considerar cumprida a determinação constante no subitem 9.2 do Acórdão 1.317/2013-TCU-Plenário no que pertine ao desenvolvimento dos estudos de que tratam os §§ 5º e 6º da Lei 12.349/2010, na forma estabelecida no art. 8º, §2º, do Decreto 7546/2011, na revalidação e/ou no estabelecimento de margens de preferência para novos produtos manufaturados e para novos serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

26.2 determinar à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), na qualidade de Secretaria Executiva da Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP), que informe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento da notificação encaminhada pelo TCU, a previsão de disponibilização na internet dos dados a que faz referência o § 13 do art. 3º da Lei 8.666/1993 juntamente com informações anualizadas, consoante o § 6º do art. 3º da Lei 8.666/1993, sobre os resultados efetivamente alcançados em termos de geração de emprego e renda; arrecadação de tributos (federais, estaduais e municipais); desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País e custo adicional dos produtos e serviços adquiridos com a aplicação da política de concessão de margens de preferência nas compras públicas vis-à-vis os valores despendidos nos certames licitatórios em que houve a utilização do instituto;

26.3 dar ciência do que vier a ser decidido à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), inclusive com cópia da presente instrução; e

26.4 arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore o cumprimento do item 26.2 retro.

Selog, Assessoria, 3/7/2015.

(assinatura eletrônica)

Euler Kleber Nunes dos Reis
Matrícula 6471-8