



**RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NA
LEI DE INFORMÁTICA – LEI 8.248/1991**

TC 013.747/2013-4

Fiscalis 357/2013

Ministro-Relator: André Luís de Carvalho

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: auditoria operacional

Ato originário: Acórdão 1.183/2013 (TC 009.696/2013-0)

Objeto: Lei 8.248/1991

Objetivo: examinar os instrumentos à disposição dos gestores da Lei de Informática para avaliação dos resultados dessa política pública

Ato de designação: Portarias de Fiscalização Sefti 756, de 20/5/2013 (peça 1), e 822, de 4/6/2013 (peça 6)

Período de realização da auditoria: 20/5/2013 a 9/8/2013

Equipe:

Auditores	Matrícula	Lotação
Wesley Vaz Silva (supervisor)	8125-6	Sefti
Pedro de Souza Coutinho Filho (coordenador)	7629-5	Sefti
Mônica Cotrim Chaves	6467-0	Sefti
Leandro Carvalho Cunha	8188-4	SecexDesenv

DO ÓRGÃO/ENTIDADE AUDITADO

Órgãos auditados: Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCTI) e Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDC/MDIC)

Vinculação no TCU: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

Responsáveis: Virgílio Augusto Fernandes Almeida e Helóisa Regina Guimarães Menezes

Período: desde Fevereiro de 2011 (ambos)

PROCESSOS CONEXOS

TC 029.738/2012 – Levantamento sobre políticas públicas da área de tecnologia da informação

TC 013.237/2005-0 – Auditoria sobre renúncia de receitas federais estabelecidas na Lei de Informática

TC 012.901/2006-9 – Representação acerca da destinação de recursos da do FNDCT

TC 020.612/2006-0 – Representação acerca de irregularidades no desenvolvimento do SGIS

TC 024.171/2007-0 – Representação acerca do uso de recursos pela Facti

TC 007.006/2010-1 – Auditoria de conformidade sobre concessão e fiscalização das renúncias da Lei 8.248/1991

TC 026.720/2010-8 - Representação acerca da regularidade do Convênio PPI 01.0001.00/2007

TC 011.684/2011-9 – Representação acerca da ausência de normatização na gestão de recursos dos projetos prioritários

RESUMO

A Lei de Informática é a política pública há mais tempo em vigor para o setor de Tecnologia da Informação e Comunicação. Calcada em uma renúncia fiscal anual superior a R\$ 4.000.000.000,00, a Lei de Informática nasceu como uma tentativa de substituir a antiga Política Nacional de Informática, conhecida como reserva de mercado dos anos 1980.

Considerando o ciclo de política pública, foram identificadas falhas em todas as etapas do ciclo.

A etapa inicial (planejamento e formulação) não conta com suporte metodológico para a confecção de artefatos mínimos que auxiliem a compreensão da política, especialmente a sistematização dos objetivos pretendidos e sua correlação com indicadores. Também não são estabelecidas metas.

Como consequência, a etapa de monitoramento não se traduz em um acompanhamento dos indicadores, para aferir se os objetivos estão sendo atendidos. Notou-se que a atividade de análise dos relatórios demonstrativos anuais (RDAs), no qual as empresas prestam contas de suas atividades de pesquisa e desenvolvimento, é feita de forma intempestiva, muitas vezes anos após a execução dos projetos, também como consequência de se tentar analisar todos os anos os relatórios de todas as empresas, sem a utilização de critérios de materialidade, risco e relevância.

A etapa de avaliação também apresentou problemas, especialmente quanto à ausência de avaliação própria dos gestores sobre as considerações apontadas pelas avaliações externas. Em outros termos, os gestores receberam diagnóstico e conjunto de sugestões dos avaliadores, mas não utilizaram esse documento para proposição de melhorias nos dispositivos da política, o que seria subsídio para a etapa de revisão e completaria o ciclo das políticas públicas.

Também pesa para o comprometimento das etapas de monitoramento e avaliação a precariedade do sistema atualmente disponível, o Sigplani, o qual pode ser entendido como mero formulário eletrônico, não sendo possível extrair sequer relatórios consolidados dos dados inseridos pelos beneficiados.

Embora não tenha sido objetivo avaliar os resultados da Lei de Informática, nota-se que o quadro acima descrito pode comprometer o êxito da política e, pior, impedir que as falhas atuais sejam corrigidas com base na melhor percepção da realidade, a qual deveria ser calcada em monitoramento consistente dos dispositivos da lei, com aferição de indicadores, em atendimento dos objetivos propostos e com o devido suporte tecnológico.

Por fim, foram identificados pontos que merecem reflexão: crescente déficit comercial do setor incentivado; baixo valor de exportações; exigência de produção local concentrada nas etapas menos nobres da cadeia de valor (montagem e soldagem); ausência de tratamento para os casos de empresas que realizem as etapas mais nobres da cadeia de valor, mas preferiram por razões econômicas produzir no exterior; tratamento homogêneo ao conjunto heterogêneo de empresas beneficiadas; possibilidade de estrutura inadequada de governança dos institutos de pesquisa; opção por convênios com universidades fortemente correlacionada a exigências legais.

LISTA DE SIGLAS

Abinee	Associação Brasileira de Indústria Elétrica e Eletrônica
APF	Administração Pública Federal
AUFC	Auditor Federal de Controle Externo
Cati	Comitê da Área de Tecnologia da Informação
CCT	Comissão de Ciência e Tecnologia
CKD	<i>complete knock-down</i>
CGEE	Centro de Gestão e Estudo Estratégicos
CGTE	Coordenação Geral de Tecnologia da informação
CGU	Controladoria-Geral da União
CMA	Comissão de Monitoramento e Avaliação
CO	Centro-Oeste
Cobit	<i>Control Objectives for Information and Related Technology</i>
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CT-Info/Cati	Fundo Setorial de Tecnologia da Informação
CTI-PC	Câmara Técnica Interministerial para Pleitos de Concessão
CTN	Código Tributário Nacional
DAAV	Divisão Acompanhamento e Avaliação
DIPD	Divisão de Pesquisa e Desenvolvimento
ENCT&I	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
Facti	Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT	Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Geopi	Grupo de Estudos sobre Organização da Pesquisa e da Inovação
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Impostos sobre Produtos Industrializados
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LI	Lei de Informática
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MP	Ministério do Planejamento
NAT	Normas de Auditoria do TCU
NBR	Norma Brasileira ABNT
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
PBM	Plano Brasil Maior
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PDCA	<i>Plan, Do, Check and Act</i>
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PNI	Política Nacional de Informática
PO	<i>Plan and Organise</i> (Planejar e Organizar) – um dos domínios do Cobit 4.1
PPA	Plano Plurianual
PPB	Processo Produtivo Básico
PPI	Programas e Projetos Prioritários da área de informática
PUC/RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RDA	Relatórios Demonstrativos Anuais
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SDP	Secretaria de Desenvolvimento da Produção
Secex	Secretaria de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

SecexDesen	Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do TCU
Sefti	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Semag	Secretaria de Macroavaliação
Sepin	Secretaria de Política de Informática
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SGIS	Sistema de Gestão de Informação
Sigplani	Sistema de Gestão da Lei de Informática
Sudam	Superintendência do desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência do desenvolvimento do Nordeste
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TMS	Tema de Maior Significância
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade federal do Rio de Janeiro
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional
VRF	Volume de Recursos Fiscalizados
VTI	Valor de transformação industrial
ZFM	Zona Franca de Manaus



SUMÁRIO

1 Introdução.....	14
1.1 Identificação simplificada do objeto de auditoria	14
1.2 Antecedentes	14
1.3 Objetivos e escopo da auditoria	14
1.4 Critérios.....	14
1.5 Metodologia.....	15
1.6 Limitações ocorridas	17
1.7 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)	17
2 Visão Geral.....	17
2.1 Antecedentes da Lei de Informática	17
2.2 Processo Produtivo Básico (conforme Decreto 5.906/2006)	19
2.3 Pesquisa e Desenvolvimento	21
2.4 Ciclo das Políticas Públicas	23
2.5 Tipos de avaliação de políticas públicas	25
2.6 Objetivos da Lei de Informática.....	25
3 Gestão da política pelo MCTI e do MDIC	26
3.1 Ineficiências no processo estabelecido de concessão.....	28
3.2 Ineficiências no processo de análise dos RDAs	34
3.3 Deficiências no suporte tecnológico de gestão da Lei de Informática	41
4 Processo de Monitoramento e Avaliação da Lei de Informática pelo MCTI	44
4.1 Ausência de suporte metodológico para a gestão de políticas públicas	45
4.2 Falhas no processo de monitoramento e avaliação dos dispositivos de P&D	47
4.3 Falhas no processo de avaliação dos dispositivos do PPB	53
4.4 Falhas no processo de avaliação ex-post da Lei de Informática	59
5 Resultados da Lei de Informática e Outras Ações Públicas.....	63
5.1 Falhas na gestão intrasetorial das políticas públicas relacionadas a TICs	63
6 Análise dos comentários dos gestores	66
7 Conclusão	71
8 Proposta de Encaminhamento	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Seções do relatório e questões de auditoria	14
Tabela 2 – Visitas realizadas pela equipe de auditoria	15
Tabela 3 – Ofícios de Requisição	16
Tabela 4 – Aplicações em P&D, de acordo com a classificação do art. 24 do Decreto 5.906/2006 (Ano de 2011)	21
Tabela 5 – Percentuais mínimos do faturamento dos bens incentivados a serem investido em P&D	22
Tabela 6 – Dados dos gastos em P&D, segundo sistema Sigplani (2011)	23
Tabela 7 – Tempo dos processos de concessão de PPB entre 2010 e 2012	29
Tabela 8 – Equipe da SDP e atividades	30
Tabela 9 – Relatórios Demonstrativos Analisados – 2006 a 2011	35
Tabela 10 – Contestações à Análise dos Relatórios Demonstrativos – 2006 a 2011	35
Tabela 11 – Critérios para avaliação de um projeto de P&D (Sepin/MCTI)	37
Tabela 12 – Relação entre objetivos e possíveis indicadores da Lei de Informática	44
Tabela 13 – Faturamentos totais da LI, segundo declaração das empresas beneficiárias ao Sigplani	49
Tabela 14 – Aplicações em P&D, por região e por tipo de instituição (2011)	50
Tabela 15 – Quadro do Processo de Desenvolvimento Produtivo para redução do <i>déficit</i> comercial de TIC	53
Tabela 16 – NCMs incentivados pela Lei de Informática mais deficitários	55
Tabela 17 – Componentes do custo do Apple <i>Ipod</i> e do <i>Notebook</i> Hp 6230	56
Tabela 18 – Distribuição de valor para produtos da Apple	57
Tabela 19 – Iniciativas do MDIC correlatas à Lei de Informática	64
Tabela 20 – Balança Comercial (2012) dos produtos constantes do Anexo I do Decreto 5.906/2006	20
Tabela 21 – Balança Comercial (2012) dos produtos constantes do Anexo II do Decreto 5.906/2006	22

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas da cadeia de produção genérica da indústria eletrônica, adaptado de Dedrick, Kraemer e Linden	21
Figura 2 – Áreas de concentração de projetos, por valor (2011)	23
Figura 3 – Ciclo das políticas públicas	24
Figura 4 – Tipos de projeto de pesquisa em 2011	48
Figura 5 – Enquadramento dos projetos da LI, de acordo com o art. 24 do Decreto 5.906/2006	49
Figura 6 – <i>Déficit</i> da balança comercial para o setor eletrônico, em US\$ bilhões	54
Figura 7 – Fluxograma da análise e aprovação de um pleito de incentivos da Lei 8.248/1991 – Lei de Informática	18
Figura 8 - Proposta de Alteração do Decreto 5.906/2006 para criação da figura da habilitação provisória, resultando em significativa redução do tempo necessário para o início da fruição dos benefícios fiscais da Lei de Informática. ..	19

1 Introdução

1. O Levantamento de TC 029.738/2012-1 discorreu, entre outros temas, sobre as principais políticas na área de tecnologia da informação, nas quais a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) ainda não havia atuado.

2. Dentre as políticas estudadas, destacou-se a Lei de Informática, regulada pela Lei 8.248/1991, como candidata à fiscalização pela Sefti, especialmente por duas razões: o tempo de execução dessa política e a quantidade de trabalhos já realizados sobre ela – seja do Tribunal de Contas da União (TCU) ou de analistas independentes.

3. Acredita-se que essa opção propiciou a execução de uma fiscalização mais rápida e embasada, uma vez que as análises já realizadas por este Tribunal serão insumos para este trabalho.

1.1 Identificação simplificada do objeto de auditoria

4. O objeto da auditoria são as condições que os gestores da Lei de Informática têm para avaliar os resultados dessa política pública.

1.2 Antecedentes

5. O TCU já realizou alguns trabalhos relacionados com a Lei de Informática, entretanto o viés foi de conformidade.

6. O capítulo 3 trará um resumo desses trabalhos, bem como apresentará os principais itens dos acórdãos resultantes.

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

7. A presente fiscalização, em modalidade auditoria operacional, tem o objetivo de examinar os instrumentos à disposição dos gestores da Lei de Informática para avaliação dessa política pública.

8. Considera-se propício o atual momento para essa reflexão, pois a atual configuração de benefícios da Lei de Informática está prevista para vigorar até 2019. Portanto, há tempo hábil para a análise e produção de insumos que sejam utilizados para posterior evolução da política, caso se pretenda dar continuidade a uma política pública para a indústria de bens de informática.

9. Foram elaboradas três questões de auditoria (Coluna 2), agrupadas neste relatório em três seções (Coluna 1), de acordo com a pertinência temática, conforme ilustra a tabela abaixo.

Tabela 1 – Seções do relatório e questões de auditoria

GESTÃO DO MCTI E DO MDIC	Q1	Quais são os objetivos, metas e indicadores estabelecidos para avaliação da Lei de Informática?
PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA LEI DE INFORMÁTICA	Q1	Quais são os objetivos, metas e indicadores estabelecidos para avaliação da Lei de Informática?
	Q2	Qual processo será utilizado pelo MCTI para avaliação da Lei de Informática, considerando o término dos atuais incentivos em 2019?
RESULTADOS DA LEI DE INFORMÁTICA E OUTRAS AÇÕES PÚBLICAS	Q3	Os resultados da Lei de Informática foram considerados na formulação de outras políticas (considerar público alvo e formas de incentivos)?

10. Considera-se, portanto, que, além de um processo estabelecido para monitoramento e avaliação da política pública, o que inclui entender e acompanhar o mercado alvo da política pública, é necessário verificar as condições meio que possibilitam a eficiência do trabalho dos gestores, quais sejam: o suporte tecnológico disponível e os principais processos administrativos necessários para execução da política (procedimentos de concessão de benefícios e procedimentos de prestação de contas).

1.4 Critérios

11. Os principais critérios normativos utilizados são os seguintes:
 - 11.1. Lei 8.248/1991 e suas alterações (Leis 10.176/2001, 11.077/2004 e 12.431/2011);
 - 11.2. Decreto 5.906/2006, que regulamenta a Lei 8.248/1991.
12. Ademais, foram utilizados o guia metodológico de indicadores de programa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o manual de avaliação do Plano Plurianual (PPA).

1.5 Metodologia

13. A presente fiscalização é do tipo auditoria operacional, conforme Portaria Segecex 4/2010 (Manual de Auditoria de Natureza Operacional). Adicionalmente, foram utilizadas as orientações das Normas de Auditoria do TCU (NAT; Portaria TCU 280/2011).
14. A equipe, ainda durante a fase de planejamento, solicitou à Secretaria de Política de Informática (Sepin) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) apresentação geral sobre a Lei de Informática, momento em que foi possível expor os objetivos gerais do trabalho. A equipe de auditoria informou que pretendia visitar beneficiários diretos (empresas) e indiretos (institutos de pesquisa e universidades), a fim de observar a experiência prática na utilização dos dispositivos fundamentais da política: o processo produtivo básico (PPB) e a possibilidade de destinar recursos tributáveis para gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D).
15. A Sepin gentilmente se ofereceu para acompanhar a equipe do TCU nas visitas aos beneficiários localizados nas cidades de Campinas/SP e de Porto Alegre/RS. Além disso, a Sepin realizou, para a equipe de auditoria, apresentações sobre o processo de concessão de benefícios e de análise dos relatórios demonstrativos anuais (RDA), ambos módulos do Sistema de Gestão da Lei de Informática (Sigplani).
16. A viagem à Campinas se deu entre 24 e 28/6/2013. Já a visita a Porto Alegre aconteceu entre 9 e 12/7/2013.
17. A Tabela 2 apresenta resumo das entidades visitadas:

Tabela 2 – Visitas realizadas pela equipe de auditoria

Nome visitado	Sítio internet	Breve descrição da visita
Samsung S.A.	www.samsung.com.br	Visita ao departamento de engenharia e à fábrica
Instituto Sidi	www.sidi.org.br	Entrevista e apresentação de projetos
Flextronics	www.flextronics.com.br	Visita à fábrica
Instituto FIT	www.fit-tecnologia.org.br	Entrevista e apresentação de projetos
Asga	www.asga.com.br	Entrevista e visita ao departamento de engenharia
Instituto Von Braun	www.vonbraunlabs.com.br	Entrevista e apresentação de projetos
Padtec	www.padtec.com.br	Entrevista e visita ao departamento de engenharia e à fábrica
Instituto Eldorado	www.eldorado.org.br	Entrevista e apresentação de projetos
Tcs/Fks	www.fks.com.br	Visita ao departamento de engenharia e à fábrica
Datacom	www.datacom.ind.br	Visita ao departamento de engenharia e à fábrica
Perto/Digicom	www.digicon.com.br	Entrevista e visita à fábrica
Urano	www.urano.com.br	Entrevista e visita ao departamento de engenharia e à fábrica
PUC-RS	www.pucrs.br	Entrevista com professores/pesquisadores
UFRGS	www.ufrgs.br	Entrevista com professores/pesquisadores

18. Além dessas visitas, a equipe se reuniu com diversos pesquisadores da área.
19. Inicialmente, a equipe visitou o Grupo de Estudos sobre Organização da Pesquisa e da Inovação (Geopi)¹ da Universidade de Campinas. Foram entrevistados os pesquisadores Sergio Salles Filho, Adriana Bin e Ana Maria Carneiro. O Geopi foi responsável pelo projeto de avaliação da Lei de Informática, publicado em dezembro de 2010 e encomendado pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati), constante da peça 22.
20. Também foi entrevistado o Pesquisador Sérgio Bampi da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bampi coordenou o grupo de indústria eletrônica do projeto “Perspectivas do Investimento no Brasil”, organizado conjuntamente pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e que integra o Cati.
21. Para maior entendimento da operação dessa política pública, foram lidos os manuais de usuário disponíveis para o sistema Sigplani. A equipe também teve acesso ao sistema, entretanto não foi possível sua utilização plena, como será relatado em achado específico.
22. A equipe, visando executar os procedimentos de auditoria planejados, requereu diversos documentos e informações, por meio de ofícios de requisição, a seguir sumarizados:

Tabela 3 – Ofícios de Requisição

Nº do Ofício	Objeto	Peça
1-357/2013	Acesso ao sistema Sigplani	5
2-357/2013	Documentação Sigplani e Aquarius; roteiros de fiscalização do PPB e de P&D; modelos de relatórios de inspeção; relatórios de fiscalizações realizadas; listagem de projetos de vários beneficiados	8
3-357/2013	Políticas públicas mais recentes do MCTI e resultados da Lei de Informática	9
4-357/2013	Políticas públicas mais recentes do MDIC e resultados da Lei de Informática	13
5-357/2013	Relatórios de avaliação da Lei de Informática produzidos pelo Cati e atas de suas reuniões	14
6-357/2013	Planilhas com dados agregados do Sigplani	16
7-357/2013	Lotação da Sepin; objetivos, indicadores e metas da Lei de Informática; descrição da atual situação do sistema Aquarius; relatórios produzidos conforme a Lei 8.248/1991	17
8-357/2013	Ações decorrentes da avaliação da Unicamp e outras; metodologia para formulação de planejamento de políticas públicas; atuação da Sepin nas alterações da Lei de Informática	26
9-357/2013	Lotação da SDP; ações decorrentes da avaliação da Unicamp; dificuldades enfrentadas pela SDP na gestão da Lei de Informática	35
10-357/2013	Critérios de seleção das inspeções; utilização do relatório simplificado; avaliação qualitativa dos projetos de P&D; justificativa para o extenso prazo de concessão; justificativa quanto a dificuldades no uso do Sigplani	60

23. Ao final da etapa de execução da auditoria, após a formação do entendimento geral da equipe, foi realizada reunião de encerramento na Sepin, em 10/9/2013, com a presença de representantes da unidade de auditoria interna.
24. Para maior embasamento das conclusões apresentadas, foi realizado em 5/11/2013, painel de referência com especialistas.
25. Foram convidados o Sr. Giancarlo Stefanuto, que foi um dos coordenadores da avaliação da Lei de Informática realizada pela Unicamp sobre o período 1998-2008 e o Sr. Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa, ex-pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), autor do artigo “Vinte Anos da Lei de Informática: estamos no caminho certo?”.
26. Eles puderam realizar comentários verbais sobre o trabalho e suas considerações já constam deste texto.

27. Ademais, versão preliminar do relatório (peça 82) foi enviada à SDP e à Sepin (peças 74 e 75). Os comentários dos gestores foram incorporados à versão final do relatório, ou diretamente no corpo do texto ou em seção específica, conforme Capítulo 6 (Análise dos comentários dos gestores).

1.6 Limitações ocorridas

28. Não houve limitações consideráveis para a execução desta fiscalização. Entretanto, relata-se que as deficiências do sistema Sigplani limitaram a análise da equipe de auditoria, a qual teve que ser compensada com reuniões adicionais com os gestores.

29. Além disso, a visita à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) não pôde ser realizada, pois as dependências da universidade estavam indisponíveis devido à greve do dia 11/7/2013. Embora as instalações da PUC-RS e os projetos não tenham sido conhecidos, a equipe contou com a gentileza dos Professores Rafael Prikladnicki e Fernando Luis Dotti, que aceitaram ser entrevistados no hotel utilizado pela equipe na data mencionada.

1.7 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

30. Apesar de não se tratar de uma auditoria de conformidade, consideram-se como VRF os valores da renúncia fiscal, para constatação da relevância da política pública aqui tratada. Conforme dados da Sepin/MCTI, foram renunciados R\$ 3.770.000.000,00 em 2011 (peça 51, p. 3).

2 Visão Geral

31. A Lei 8.248, de 23/10/1991, conhecida como Lei de Informática, conforme seu preâmbulo, dispõe sobre a capacitação e a competitividade dos setores de informática e automação.

32. A Lei de Informática é conhecida, portanto, uma política pública, mais especificamente uma política industrial, uma vez que os beneficiários diretos são as empresas produtoras dos bens elencados no Anexo I do Decreto 5.906/2006 (redação dada pelo Decreto 7.010/2009), que regulamenta a lei. Portanto, os benefícios são concedidos aos produtos que se inserem no rol dos beneficiados, não à empresa indistintamente.

33. Para fazer jus à renúncia fiscal em tela, as empresas devem seguir duas exigências associadas aos produtos beneficiados: atender o processo produtivo básico (PPB) estabelecido e investir recursos em pesquisa e desenvolvimento (P&D).

34. Uma descrição aprofundada da Lei de Informática foi realizada no Levantamento de TC 029.738/2012, que gerou o Acórdão 1.999/2013-Plenário. A seguir serão apresentados tópicos importantes para a compreensão dos demais capítulos, bem como uma breve descrição dos dispositivos da Lei de Informática.

35. Um resumo dos trabalhos anteriores do TCU sobre a Lei de Informática pode ser observada no Anexo I deste relatório.

2.1 Antecedentes da Lei de Informática

36. A Lei 8.248/1991, originária do Projeto de Lei 5.804/1990, veio a substituir a Lei 7.232/1984, conhecida como Política Nacional de Informática (PNI).

37. A PNI ficou conhecida como uma política de reserva de mercado, cujo objetivo era fomentar empresas nacionais, por meio da substituição de importações do setor eletrônico, conforme se depreende dos instrumentos disponíveis:

Art. 4º São instrumentos da Política Nacional de Informática:

I - o estímulo ao crescimento das atividades de informática de modo compatível com o desenvolvimento do País;

II - a institucionalização de normas e padrões de homologação e certificação de qualidade de produtos e serviços de informática;

III - a mobilização e a aplicação coordenadas de recursos financeiros públicos destinados ao fomento das atividades de informática;

IV - o aperfeiçoamento das formas de cooperação internacional para o esforço de capacitação do País;

V - a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de recursos humanos para o setor;

VI - **a instituição de regime especial de concessão de incentivos tributários e financeiros, em favor de empresas nacionais**, destinados ao crescimento das atividades de informática;

VII - as penalidades administrativas pela inobservância de preceitos desta Lei e regulamento;

VIII - **o controle das importações de bens e serviços de informática por 8 (oito) anos a contar da publicação desta Lei**;

IX - a padronização de protocolo de comunicação entre sistemas de tratamento da informação; e

X - o estabelecimento de programas específicos para o fomento das atividades de informática, pelas instituições financeiras estatais. (grifamos)

38. Como detalha Daniel Colomboⁱⁱ, a PNI deu continuidade a uma política nacionalista e considerava o setor como estratégico para o país.

39. A política de substituição das importações também foi motivada fortemente pelo *déficit* do balanço de pagamentos, preocupação constante do governo brasileiro após os “choques do petróleo” da década de 1970, como aponta Colombo (p. 72):

A crise internacional trouxe à tona a fragilidade do modelo do “milagre econômico” implantado pelos militares, tornando insustentáveis os números da balança de pagamentos brasileira. O governo começou a tomar maior cuidado e atenção com os setores e empresas responsáveis pelo déficit comercial do país, e o setor de informática foi naturalmente apontado como um dos vilões. À época, foi detectado que de todo o mercado brasileiro de informática, 98,6% era suprido por importações. As empresas estrangeiras foram apontadas como responsáveis por grande parte do problema.

40. Nota-se que a PNI tinha um forte viés protecionista. Embora seu objetivo fosse a “capacitação nacional nas atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, cultural, político, tecnológico e econômico da sociedade brasileira”, conforme art. 2º, caput, a reserva de mercado ofereceu espaço cativo às indústrias locais, que, sob proteção, não precisavam acompanhar o desenvolvimento tecnológico internacional para vender ao crescente mercado doméstico.

41. Evidentemente que a defasagem gerada pelo protecionismo acarretou prejuízos aos usuários finais, bem como ao restante do setor empresarial. Nesse sentido, Tapiaⁱⁱⁱ lembra nota da Federação das Indústrias de São Paulo: “A Fiesp divulgou documento afirmando que a posição de fechamento na área de informática poderia comprometer o futuro industrial do país e aumentar ainda mais o hiato com os países desenvolvidos”.

42. O processo de abertura econômica promovido no início dos anos 1990 era incompatível com a PNI em vigor. O processo de mudança foi traumático para muitas empresas que não estavam preparadas para um ambiente de maior competitividade, como exemplifica trecho da publicação “O Brasil na Infoera” (peça 25, p. 19):

Outro exemplo é a Altus Sistemas de Automação S.A. Criada por Ricardo Menna Barreto Felizzola e Luiz Francisco Gerbase há 30 anos, ainda durante o período da Reserva de Mercado da Informática, a Altus sobreviveu à traumática experiência da abertura abrupta deflagrada a partir de 1990 no governo de Fernando Collor de Mello.

“O período imediato pós-reserva foi horrível para a indústria brasileira”, lembra Felizzola. “Éramos vistos como sobreviventes de uma guerra nuclear”, brinca o empresário. “Parecia que éramos radioativos”. Hoje ele atribui os erros da Reserva à falta de conhecimento do país em relação ao que acontecia no mundo.

43. A Lei 8.248/1991, portanto, deve ser entendida como uma alternativa à política de substituição de importações e da reserva de mercado.

44. Para uma descrição mais detalhada dos estímulos governamentais ao setor desde a década de 1970, ver “A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica”, de Daniel Colomboⁱⁱ.

2.2 Processo Produtivo Básico (conforme Decreto 5.906/2006)

45. De acordo com o art. 16 do Decreto 5.906/2006, o PPB é o conjunto mínimo de operações em estabelecimento fabril que caracteriza a efetiva industrialização de um produto.

46. Os PPBs são estabelecidos por ato conjunto do MDIC e do MCTI (art. 18), podendo ser alterados sempre que fatores técnicos ou econômicos indicarem (art. 19, caput).

47. É importante mencionar que os PPBs também são utilizados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (ZFM) para obtenção dos benefícios concedidos pelo Decreto-Lei 288/1967 e alterações.

48. É possível, portanto, escolher se um determinado bem de informática será produzido em Manaus com os benefícios da ZFM (regulamentados pelo Decreto 6.008/2006) ou em outra localidade do país, com os benefícios da Lei de Informática. Embora um mesmo produto possua uma portaria para bens produzidos na Zona Franca e outro para o restante do país (incentivados pela Lei de Informática), na prática, nota-se que seu conteúdo é idêntico, para a maioria dos casos^{iv}. Em nota, o MDIC lembra que há a opção de que o PPB evolua em diferentes direções, por exemplo quanto ao desenvolvimento de cadeias locais de fornecedores na ZFM, o que já teria sido utilizado em algumas portarias (peça 80, p. 1). Frisa-se, todavia, que o Anexo II do Decreto 5.906/2006 estabeleceu um conjunto de bens que, embora incluam tecnologia digital, não são considerados bens de informática e automação e são, portanto, estimulados a serem produzidos em Manaus. Estes bens são essencialmente dos segmentos de áudio/vídeo, lazer e entretenimento, como televisores, projetores e câmeras fotográficas.

49. Na fixação de PPB, conforme sítio do MDIC^v, o governo procura se balizar pelas seguintes diretrizes ou indicadores:

- a) montante de investimentos a serem realizados pela empresa para a fabricação do produto;
- b) desenvolvimento tecnológico e engenharia local empregada;
- c) nível de empregos a ser gerado;
- d) se haverá a possibilidade de exportações do produto a ser incentivado;
- e) nível de investimentos empregados em P&D;
- f) se haverá ou não deslocamento de produção dentro do território nacional por conta dos incentivos fiscais; e
- g) se afetará ou não investimentos de outras empresas do mesmo segmento industrial por conta de aumento de competitividade gerado pelos incentivos fiscais.

50. As portarias que estabelecem um processo produtivo básico podem ser divididas em duas partes. Primeiramente, as atividades fabris mínimas necessárias são definidas, geralmente em seu art. 1º. Após isso, dependendo do bem incentivado, há um conjunto de restrições específicas sobre os componentes utilizados nesses bens. Por exemplo, é possível definir quais desses componentes deverão ser produzidos no país e em que percentual. É comum que as exigências se alterem com o tempo, de modo que a indústria fabricante possa se adaptar paulatinamente e que a indústria fornecedora possa atender à nova demanda.

51. As etapas mínimas são comuns a vários equipamentos, sendo a exigência de montagem, de soldagem e de integração a configuração mais usual observada. Como exemplo, a Portaria

Interministerial MDIC/MCTI 53/2013 estabelece o seguinte PPB para *tablets*:

Art. 1º O Processo Produtivo Básico para o produto MICROCOMPUTADOR PORTÁTIL COM TELA SENSÍVEL AO TOQUE ("TOUCH SCREEN") - "TABLET PC", produzido no País, estabelecido pela Portaria Interministerial MDIC/MCT nº 126, de 31 de maio de 2011, passa a ser o seguinte:

I - **montagem e soldagem de todos os componentes** nas placas de circuitos impressos que implementem as funções de processamento central, observado o disposto nos parágrafos deste artigo;

II - **montagem das partes elétricas e mecânicas**, observado o disposto nos parágrafos deste artigo; e

III - **integração das placas de circuito impresso e das partes elétricas e mecânicas** na formação do produto final.

52. A referida portaria prevê exigências com o tempo de produção local, bem como quais atividades podem ser terceirizadas:

§ 1º Desde que obedecido o Processo Produtivo Básico estabelecido nesta Portaria, as atividades ou operações inerentes às **etapas de produção poderão ser realizadas por terceiros**, exceto a etapa constante do inciso III, que não poderá ser objeto de terceirização.

§ 2º Para o cumprimento do disposto no *caput* ficam **temporariamente dispensados** da montagem local os seguintes módulos, subconjuntos ou unidades:

I - bateria;

II - gabinete, podendo conter antena(s), borracha(s), componente(s) plástico(s) e/ou metálico(s), alto falante(s) e/ou microfone(s), botões, teclas, compartimento(s) de abertura de conexões;

III - subconjunto módulo de antena, módulo acústico, podendo conter ou ser integrado com circuito impresso flexível montado com componentes eletroeletrônicos, motor elétrico de corrente contínua "vibracall", chaves e conectores, alto falante, microfilme, antena, suporte(s) e conector(es) plástico(s).

§ 3º Para o cumprimento do disposto no *caput* ficam **dispensados da montagem local, até 31 de dezembro de 2013**, os seguintes módulos, subconjuntos ou unidades:

I - telas de cristal líquido, plasma ou outras tecnologias, inclusive com a estrutura de fixação com ou sem dispositivo de captura de imagem e/ou alto falante(s) e/ou microfone(s) incorporados, suportes e conectores, circuito impresso flexível montado com componentes eletroeletrônicos, e com dispositivo sensível ao toque.

§ 4º Após o prazo estabelecido no § 3º os subconjuntos indicados em seu inciso I deverão ser produzidos no País, de acordo com o Processo Produtivo Básico específico, num percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento), tomando-se por base a produção no ano-calendário.

§ 5º O prazo concedido no § 3º poderá ser reavaliado, buscando-se compatibilizar o Processo Produtivo Básico com a efetiva oferta nacional e a política governamental de apoio e atração de indústrias de componentes no País. (grifamos)

53. É possível interpretar que as exigências do PPB atuam essencialmente sobre as duas primeiras etapas de agregação da cadeia de produção genérica da indústria eletrônica (fornecimento de componentes e montagem), adaptada de Dedrick, Kraemer e Linden, em tradução livre – Figura 1 (peça 36, p. 8):

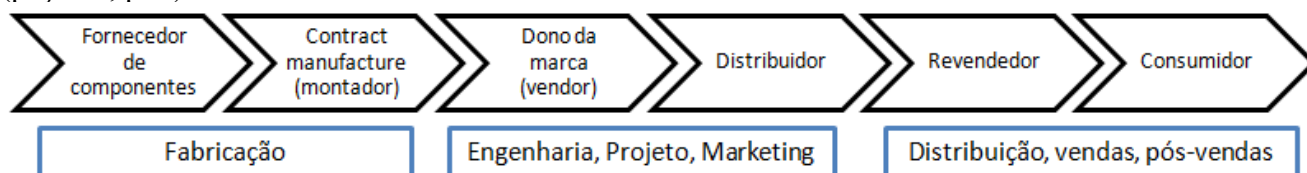


Figura 1 - Etapas da cadeia de produção genérica da indústria eletrônica, adaptado de Dedrick, Kraemer e Linden

2.3 Pesquisa e Desenvolvimento

54. A outra grande exigência da Lei 8.248/1991 (art. 4º, *caput*) é o investimento em atividades de pesquisa e desenvolvimento, que, na definição dada pelo Decreto 5.906/2006, constituem-se em leque amplo de possibilidades, incluindo capacitação de recursos humanos de vários tipos:

Art. 24. Consideram-se **atividades de pesquisa e desenvolvimento** em tecnologias da informação, para fins do disposto nos arts. 1º e 8º:

I - trabalho teórico ou experimental realizado de forma sistemática para adquirir novos conhecimentos, visando a atingir objetivo específico, descobrir novas aplicações ou obter ampla e precisa compreensão dos fundamentos subjacentes aos fenômenos e fatos observados, sem prévia definição para o aproveitamento prático dos resultados;

II - trabalho sistemático utilizando o conhecimento adquirido na pesquisa ou experiência prática, para **desenvolver** novos materiais, produtos, dispositivos ou programas de computador, para implementar novos processos, sistemas ou serviços ou, então, para aperfeiçoar os já produzidos ou implantados, incorporando características inovadoras;

III - serviço científico e tecnológico de assessoria, consultoria, estudos, ensaios, metrologia, normalização, gestão tecnológica, fomento à invenção e inovação, gestão e controle da propriedade intelectual gerada dentro das atividades de pesquisa e desenvolvimento, bem como implantação e operação de incubadoras de base tecnológica em tecnologias da informação, desde que associadas a quaisquer das atividades previstas nos incisos I e II deste artigo;

IV - formação ou capacitação profissional de níveis médio e superior:

- a) para aperfeiçoamento e desenvolvimento de recursos humanos em tecnologias da informação;
- b) para aperfeiçoamento e desenvolvimento de recursos humanos envolvidos nas atividades de que tratam os incisos de I a III deste artigo; e
- c) em cursos de formação profissional, de nível superior e de pós-graduação, observado o disposto no inciso III do art. 27. (grifamos)

55. Nota-se uma predominância dos gastos relacionados com o inciso II, que poderia ser classificado como desenvolvimento, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Aplicações em P&D, de acordo com a classificação do art. 24 do Decreto 5.906/2006 (Ano de 2011)

Artigo 24 - Incisos e Parágrafo 1º	Não conveniados		Conv. - Outras regiões		Conv. – Suframa, Sudene e CO	
	Qtd	Valor Total - R\$	Qtd	Valor Total - R\$	Qtd	Valor Total - R\$
I	91	19.216.169,50	7	6.591.580,28	7	5.978.668,83
II	1532	574.654.307,39	355	140.556.281,05	423	290.752.402,93
III	83	30.666.994,63	5	3.365.691,41	7	7.109.206,32
IV - A	41	9.032.804,26	14	6.861.907,55	11	5.154.672,49
IV - B	56	35.810.862,28	4	405.596,12	5	2.229.562,45
IV - C	8	11.656.378,10	2	395.996,12	2	707.543,53

Parágrafo 1º	49	15.897.185,06	20	6.609.109,19	23	8.933.067,11
Total	1860	696.934.701,22	407	164.786.161,72	478	320.865.123,66

56. Há uma série de gastos relacionados que podem ser deduzidos do montante de P&D:

Art. 25. Serão enquadrados como dispêndios de pesquisa e desenvolvimento, para fins das obrigações previstas no art. 8º, os **gastos realizados na execução ou contratação** das atividades especificadas no art. 24, desde que se refiram a:

I - uso de programas de computador, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, seus acessórios, sobressalentes e ferramentas, assim como serviço de instalação dessas máquinas e equipamentos;

II - implantação, ampliação ou modernização de laboratórios de pesquisa e desenvolvimento;

III - recursos humanos diretos;

IV - recursos humanos indiretos;

V - aquisições de livros e periódicos técnicos;

VI - materiais de consumo;

VII - viagens;

VIII - treinamento;

IX - serviços técnicos de terceiros; e

X - outros correlatos. (grifamos)

57. O volume a ser gasto é proporcional ao faturamento dos bens incentivados comercializados no mercado interno (art. 11, caput). Atualmente, o percentual exigido é de 4%, ante 5% do período anterior a 2004 (art. 11, § 6º, IV).

58. O destino desses recursos é compartilhado. Há um conjunto de percentuais mínimos a serem obedecidos. Pelo menos 1,84% do faturamento beneficiado deve ser investido em convênios, com os seguintes percentuais mínimos, apenas para as empresas com faturamento superior a R\$ 15 milhões (art. 11, § 11), conforme Tabela 5:

Tabela 5 -- Percentuais mínimos do faturamento dos bens incentivados a serem investido em P&D

Percentual mínimo	Tipo de Convênio
≥ 0,8	Convênios com institutos de pesquisa credenciados pelo Cati ou instituições de ensino
≥ 0,64	Convênios com institutos de pesquisa credenciados pelo Cati ou estabelecimento de ensino situados nas regiões da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Região Centro-Oeste, exceto ZFM.
≥ 0,192	Dos convênios celebrados na região da Sudam, Sudene e Centro-Oeste, pelo menos 0,192% do faturamento deve ser nas instituições de ensino públicas da região
≥ 0,4	Depósito trimestral no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

59. Nota-se que, ao alterar a Lei de Informática em 2001, a Lei 10.176/2011 destinou uma parcela fixa às universidades públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As universidades das demais regiões também podem receber projetos, entretanto, não há percentual mínimo obrigatório de aplicação dos recursos beneficiados.

60. Ao comentar a versão preliminar do relatório, a Sepin lembra que a Lei de Informática foi elaborada com forte ênfase na correção de assimetrias na distribuição de investimentos em P&D (peça 83. p. 4).

61. Os recursos depositados no FNDCT destinam-se, exclusivamente, à promoção de projetos estratégicos de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação, inclusive em segurança da informação (art. 11, III). Por terem aplicação específica, com critérios de avaliação distintos, os recursos do FNDCT não serão abordados neste trabalho.

62. Conforme dados de 2011, informados pelas empresas beneficiadas, a Lei de Informática financiou gastos de R\$ 1.300.000.000, com a seguinte segmentação (Tabela 6):

Tabela 6 – Dados dos gastos em P&D, segundo sistema Sigplani (2011)

	Base (2010)	Corrente (2011)	Previsão p/ 2012
Qte de pessoal próprio efetivo em P&D	7.956	8.429	8.929
R\$ em pessoal próprio	634.305.249,53	704.342.912,55	772.613.727,30
R\$ em outros gastos próprios	124.437.710,56	164.968.781,28	177.323.839,90
R\$ em serviço de terceiros	93.212.799,76	113.149.329,21	127.359.781,17
R\$ em convênios com instituições de P&D	406.614.720,19	472.824.735,75	542.388.343,05
R\$ total a investir em projetos de P&D	1.156.587.143,52	1.304.264.357,37	1.448.015.925,41

63. Dos recursos disponíveis para projetos, nota-se a concentração nas áreas de telecomunicações, especialmente telefonia celular, de computadores e periféricos, conforme Figura 2 (considerando projetos próprios das empresas; projetos conveniados com institutos de pesquisa ou universidades das áreas da Sudam, Sudene ou Centro-Oeste; e projetos conveniados com institutos de pesquisa ou universidades de outras regiões).

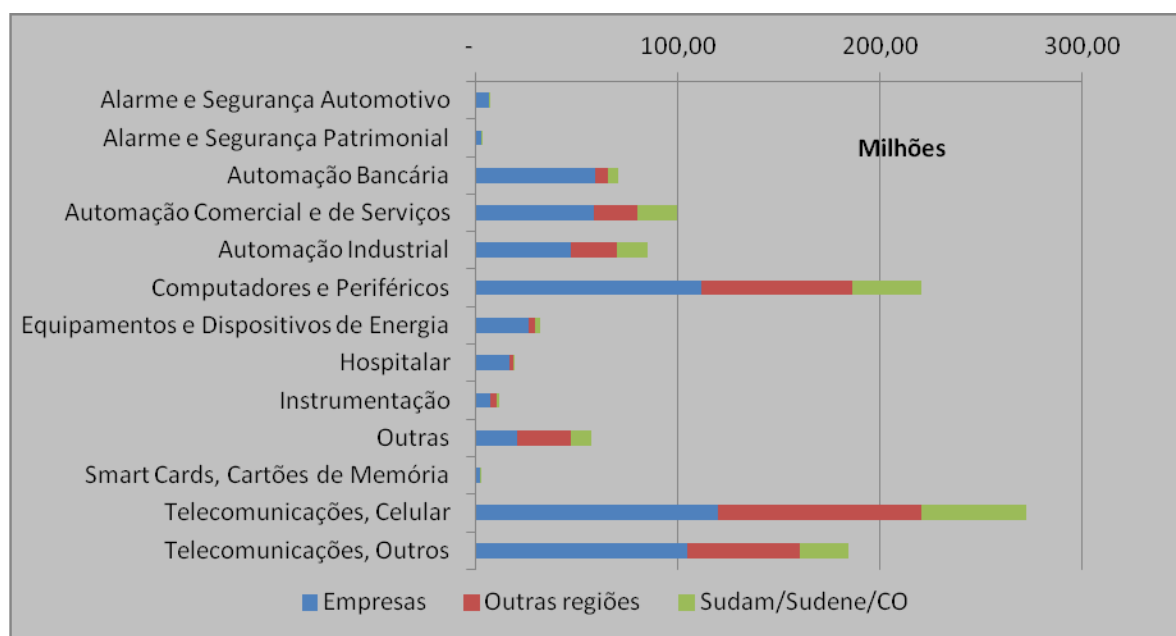


Figura 2 – Áreas de concentração de projetos, por valor (2011)

2.4 Ciclo das Políticas Públicas

64. O ciclo de uma política pública pode ser descrito como uma adaptação do ciclo *plan-do-*

check-act (PDCA). O Guia Metodológico de Indicadores de Programas do Ministério do Planejamento sugere o seguinte diagrama da Figura 3 (peça 19, p. 36):



Figura 3 – Ciclo das políticas públicas

65. Partindo-se de um problema ou demanda, a fase de planejamento se preocupa em entender as causas e as consequências de um problema. A partir daí, traçam-se objetivos e ações para alcançá-los. O mesmo guia, entretanto, realça a importância de indicadores para acompanhamento (monitoramento) da execução da política pública (peça 19, p. 36):

Neste sentido, a **identificação dos resultados das ações por meio de medidas de desempenho se constitui no eixo de comunicação com a sociedade e de evidência da evolução do plano**, o que faz dos **indicadores elementos fundamentais para todo o ciclo de gestão das políticas públicas**.

As avaliações da qualidade dos indicadores dos programas demonstram que a administração pública carece de uma referência que norteie a compreensão e construção de medidas de desempenho de programas, apesar de importantes iniciativas terem sido efetivadas. (grifamos)

66. Já o manual de avaliação do Plano Plurianual (PPA) define indicadores como instrumentos que auxiliam a mensuração de um conceito, fenômeno ou resultado de uma intervenção na realidade (peça 20, p. 13):

Indicadores podem ser compreendidos como instrumentos que auxiliam a identificação e mensuração de aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. **A principal finalidade de um indicador é tentar traduzir de forma mensurável determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.**

Os indicadores, portanto, são medidas, ou seja, uma atribuição de números a objetos, acontecimentos e situações de acordo com certas regras (Rua, 2005). Espera-se que o indicador do PPA apresente uma dimensão de rumo esperado. Por exemplo, o “número de desempregados” é uma medição de variável sobre a qual, isoladamente, não é possível definir se a situação medida é boa ou ruim, ao contrário do que acontece quando a medição escolhida é a “Taxa de Desemprego”, cuja evolução desejável é sempre sua redução. (grifamos)

67. Os indicadores, portanto, servem para monitorar uma política em execução e ajudam a avaliar os resultados do programa ou da política proposta.

68. O mesmo manual do MP define que avaliar um programa é julgar o valor ou o mérito de alguma proposição (peça 20, p. 10):

O que é Avaliação? Embora não exista uma definição unânime entre os avaliadores profissionais sobre o sentido exato para o termo avaliação, a maioria prefere a definição proposta por Scriven

(1967), que definiu avaliação como “julgar o valor ou o mérito de alguma coisa”. Esse julgamento de valor pode ser feito tanto a partir de padrões de comparação, que pode ser resultado da aplicação de critérios e normas (avaliação normativa) ou de procedimentos científicos (pesquisa avaliativa).

69. Por fim, espera-se que uma avaliação retroalimente a cadeia, ao analisar se os objetivos propostos foram alcançados, baseando-se, sempre que possível, nos indicadores estabelecidos e nas metas para esses indicadores.

2.5 Tipos de avaliação de políticas públicas

70. O manual de avaliação do Plano Plurianual (PPA) classifica as avaliações em função das seguintes características (peça 20, p. 12):

- 70.1. quanto à temporalidade (*ex-ante* ou *ex-post*);
- 70.2. quanto ao objeto (de processo, de resultados ou de impacto);
- 70.3. quanto à execução (interna ou externa).

71. A avaliação *ex-ante* é aquela realizada antes do início da implementação da política, em que se projeta o que aconteceria com a população beneficiada, comparando-se com as alternativas disponíveis, em termos de custo e benefício. Já a avaliação *ex-post* é aquela realizada após a consolidação ou fase final de um programa, com a medição de resultados e impactos.

72. A avaliação de processo se refere aos insumos, processo e produtos da implementação que podem gerar ganhos ou perdas no atendimento das metas. Já a avaliação de resultados se foca no grau de atendimento dos objetivos propostos, considerando o nível de transformação da situação que se propõe modificar. A mais abrangente é a avaliação de impactos, em que se busca conhecer os efeitos (consequências das ações implementadas além dos resultados pretendidos) produzidos por uma política, de modo a compreender e explicar mudança nas variáveis e fatores relacionados à efetividade.

73. A terceira classificação (quanto à execução) se refere ao organismo responsável pela avaliação. A avaliação interna é também chamada autoavaliação. Já a avaliação externa apresenta percepções distintas dos gestores, além de possuir maior credibilidade aos olhos do público destinatário.

2.6 Objetivos da Lei de Informática

74. Ao ser indagada sobre os objetivos da Lei de Informática, a Sepin reafirmou o que diz o preâmbulo da Lei 8.248 e detalhou quatro objetivos (peça 32, p. 1):

A grande missão da Lei de Informática, em seus próprios termos, é a **capacitação tecnológica e competitividade no setor de TICs**. A Lei de Informática, atualmente a política pública de estímulo ao fortalecimento no País destes objetivos, recentemente está fortalecida nas diretrizes da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCT&I), além dos preceitos estabelecidos pelo Governo brasileiro para política industrial no Plano Brasil Maior (PBM). Vale ressaltar que nos dois documentos citados o setor de TIC é definido como um dos setores prioritários para a nova abordagem de desenvolvimento socioeconômico buscada pelo País para o século XXI, que deverá priorizar setores intensivos em conhecimento.

Os objetivos pretendidos com a Lei de Informática (à época de sua aprovação, e mantidos ao longo da trajetória desse diploma legal) são essencialmente os seguintes:

- i) estimular **investimentos em P&D pelo setor produtivo**, incluindo a cooperação universidade-empresa e/ou centros de P&D-empresa;
- ii) incentivar a **criação de empregos qualificados em setor intensivo em conhecimento**;
- iii) contribuir para o **adensamento da cadeia produtiva** da indústria brasileira de TIC; e
- iv) promover o **desenvolvimento dessa indústria** com o crescente atendimento da demanda interna por bens de TIC. (grifamos)

75. A Sepin complementa indicando que se pretende “ampliar os resultados já alcançados no tocante ao adensamento da cadeia produtiva de TIC, bem como, o aumento da competitividade nos planos internos e externo”.

76. Do parecer^{vi} do relator da Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT) da Câmara dos Deputados (Dep. Júlio Semeghini, PSDB/SP) no Projeto de Lei 3.015/2004, do qual resultou na Lei 11.077/2004 que alterou a Lei 8.248/1991, percebe-se que um dos objetivos é a capacitação e a competitividade do setor de TI. Também se nota que as tratativas se deram conjuntamente aos benefícios da ZFM (peça 50, p. 14-15):

Cumpre, assim, o Poder Executivo, previsão da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, ao encaminhar ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias, contados da data da promulgação da emenda, ocorrida em 31 de dezembro de 2003, projeto de lei, em urgência constitucional, **disciplinando os benefícios fiscais para a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação**. Deverão tais benefícios ser prorrogados até 2019, nas condições em que estiverem em vigor no ato da aprovação da emenda, em 19 de dezembro de 2003.

Tal dispositivo constitucional foi resultado de **amplo acordo entre as lideranças partidárias do Congresso Nacional, o Poder Executivo e o setor produtivo, com vista a assegurar, no âmbito da Reforma Tributária, prorrogação por dez anos dos incentivos fiscais atualmente vigentes para a Zona Franca de Manaus, que se extinguiriam em 2013, e dos incentivos aplicáveis ao setor da tecnologia da informação, que se extinguiriam em 2009**. Nos termos da proposição, os benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação serão, portanto, prorrogados até 2019. (grifamos)

77. O estudo do IEDI (Desafios da Inovação) destaca a necessidade de se dar maior eficácia à política de incentivo aos investimentos em P&D.

3 Gestão da política pelo MCTI e do MDIC

Objetivos do capítulo

78. Este capítulo tratará da capacidade das unidades gestoras em operacionalizar os instrumentos estabelecidos pela Lei de Informática.

Contextualização

79. A Lei 8.248/1991 e suas alterações, bem como o Decreto 5.906/2006 estabeleceram um conjunto de instrumentos e requisitos que compõem a política industrial em tela.

80. Além disso, outros normativos e definições estabelecidas pelos gestores trouxeram obrigações para as unidades que concedem e fiscalizam os beneficiários, bem como para os próprios beneficiários.

81. A gestão da Lei de Informática cabe prioritariamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Sepin/MCTI), sendo também responsáveis o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SDP/MDIC) e o Ministério da Fazenda (SRFB/MF).

82. A Sepin atua, de acordo com os arts. 11, § 9º, e 14 da Lei 8.248/1991, como órgão concessor, fiscalizador e avaliador dos incentivos fiscais da Lei de Informática. Com efeito, possui competência técnica e legal para identificar, analisar e declarar o descumprimento de quaisquer dispositivos relativos à aplicação dos recursos em P&D, o que é feito por meio da avaliação dos Relatórios Demonstrativos (RD), que constituem instrumentos para comprovação da aplicação efetiva em P&D.

83. Atendidos os requisitos exigidos para a concessão do benefício, é publicada portaria conjunta reconhecendo o direito à fruição da isenção/redução do IPI, quanto aos produtos nela mencionados, fabricados pela empresa interessada. Com o advento do Decreto 8.072/2013, de 14/8/2013, a portaria conjunta passou a ser apenas do MCTI e do MDIC, não sendo mais necessária a

anuência do Ministério da Fazenda.

84. Para ser beneficiária da lei, a empresa deve solicitar o incentivo para os produtos fabricados, conforme estabelecido nos art. 22 e 23 do Decreto 5.906/2006. São incentivados os bens de informática contemplados no Anexo I do decreto que atendam ao PPB definido em portaria. O pleito segue o processo estabelecido pela Sepin na Portaria 501/2010 (peça 39). O fluxograma de análise e aprovação de um pleito apresenta as etapas do processo de concessão do incentivo e as responsabilidades de cada Ministério (ANEXO II).

85. A Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) atua essencialmente no estabelecimento e na fiscalização dos processos produtivos básicos, em conjunto com a Sepin, de acordo com os art. 4, § 2º, da Lei 8.248/1991.

86. A Secretaria da Receita Federal atua na definição da classificação tributária do produto fabricado pela empresa interessada e no deferimento da habilitação de uma empresa. .

87. Uma vez habilitada, a empresa beneficiária deve encaminhar anualmente, ao Poder Executivo, demonstrativos do cumprimento, no ano anterior, das obrigações estabelecidas na Lei de Informática, mediante apresentação dos RDAs, com suas atividades de P&D e os respectivos resultados alcançados (§ 9º do art. 11 da Lei 8.248/1991).

88. As fiscalizações já realizadas pelo Tribunal para a análise da conformidade dos processos relacionados à Lei de Informática estão sintetizadas no Anexo I deste relatório – Fiscalizações Anteriores do TCU, do qual se ressaltam os achados expostos a seguir.

89. A análise da renúncia de receitas federais realizada pela Semag em 2005 (TC 013.237/2005-0) identificou as seguintes irregularidades:

89.1. desorganização administrativa no âmbito da Sepin, com falhas na autuação e tramitação de processos administrativos, havendo carência de normativos acerca do tratamento dos processos;

89.2. concessão do benefício para empresas em débito fiscal, ou seja, empresas que tivessem descumprido a aplicação mínima prevista na LI;

89.3. apreciação intempestiva dos relatórios demonstrativos das atividades financeiras, constituindo saldo residual de processos sem encaminhamento adequado, permitindo que as empresas em desconformidade com a lei continuem a usufruir do benefício e recebam novas concessões, além da ausência de cobrança dos tributos devidos;

90. necessidade de coordenação entre os órgãos envolvidos nos processos de concessão, acompanhamento e fiscalização do benefício fiscal, quais sejam, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Receita Federal do Brasil (SRFB); e os órgãos de controle, em especial a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

91. Como resultado desse trabalho, foi promulgado o Acórdão 1.549/2007-Plenário, do qual se ressaltam as seguintes deliberações: a determinação para que a Sepin realize concessão de benefícios exclusivamente às empresas adimplentes com a LI (item 9.2.6) e promova análise tempestiva dos RDAs (item 9.2.8), e para que a Receita Federal do Brasil (SRFB) atue em conjunto com a Sepin no sentido de fiscalizar as renúncias fiscais previstas na LI (item 9.4.2).

92. Em 2010, a 6ª Secex (antiga unidade à qual o MCTI era jurisdicionado) realizou auditoria de conformidade na Sepin, com vistas a verificar a regularidade da gestão de concessões, fiscalização e utilização de recursos provenientes de renúncia de receitas da LI em projetos de P&D. Naquele trabalho, dentre outras irregularidades, foi constatada a deficiência/precariedade dos controles internos de gestão da LI (item 0).

93. Dos trabalhos mencionados, o Tribunal concluiu que a gestão do MCTI é deficiente quanto à análise e fiscalização das renúncias e das aplicações decorrentes da LI.

94. Este trabalho abordará as implicações que a atual sistemática de concessão de benefícios e de prestação de contas dos recursos de P&D pode ter sobre o monitoramento e sobre a avaliação dos resultados da política de informática. Não é propósito desta fiscalização verificar as questões já abordadas pelo Tribunal.

3.1 Ineficiências no processo estabelecido de concessão

Critérios

- a) Lei 8.248/1991, arts. 4, § 2º (processo produtivo básico);
- b) Decreto 5.906/2006, art. 18, *caput* (tempo máximo para concessão);
- c) Decreto 5.906/2006, art. 22 (processo de concessão da isenção/redução do IPI);
- d) Decreto 5.906/2006, art. 36 (da suspensão ou do cancelamento da concessão da isenção ou redução do IPI).

Análise das evidências

95. O processo de habilitação de uma empresa para fruição dos benefícios da Lei de Informática é realizado conjuntamente pelo MCTI, pelo MDIC e pelo MF, conforme art. 22 do Decreto 5.906/2006.

96. Recebido o pleito, o MCTI e o MDIC elaboram pareceres técnicos com a análise do produto a ser incentivado, inclusive quanto às condições necessárias para cumprimento do PPB. Cada Ministério elabora seu parecer técnico. Ambos se manifestam sobre todos os aspectos do pleito. Nessa análise, é utilizado o Sistema de Gestão da Lei de Informática (Sigplani), do MCTI. Com os dois pareceres, a CTI-PC realiza a análise da classificação fiscal (Código NCM) e o enquadramento nos benefícios fiscais. Após o advento do Decreto 8.072/2013, o pleito segue para assinatura dos dois ministros (MDIC e MCTI) e para publicação da portaria provendo o benefício à empresa, não sendo mais necessária a assinatura do Ministro da Fazenda.

97. A verificação da regular observância do PPB é realizada conjuntamente pelo MCTI e pelo MDIC por meio de inspeções. Quanto aos requisitos necessários ao usufruto da Lei de Informática (arts. 22 e 36 do Decreto 5.906/2006), o MCTI é responsável por verificá-los, bem como sua manutenção enquanto a empresa conservar a condição de beneficiária da lei (arts. 22 e 36 do Decreto 5.906/2006). Essa verificação é realizada essencialmente por meio da análise das atividades de P&D, de inspeções e de auditorias (art. 35-A do Decreto 5.906/2006).

98. Trabalhos já realizados pelo Tribunal evidenciaram a existência de desconformidades no processo de habilitação, descritas no ANEXO I deste relatório, e apontaram a precariedade dos controles internos de gestão da Lei de Informática. Ressaltam-se as seguintes desconformidades identificadas: a concessão indevida de novos benefícios a empresas que se encontravam em situação irregular perante a LI e a intempestividade em suspender e/ou cancelar benefícios de empresas com irregularidades.

99. O Acórdão 2.343/2012 determinou à Sepin o aprimoramento dos controles internos de modo que lhe permita controlar a situação das empresas quanto ao adimplemento de todos os requisitos impostos pela legislação às beneficiárias de isenção/redução de imposto (item 9.2.3.1).

100. Adicionalmente, o acórdão determinou à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) a adoção de providências com vistas a promover o intercâmbio de informações com a Sepin, de modo a receber e fornecer dados tempestivos, atualizados e confiáveis sobre a situação das pessoas jurídicas beneficiárias da Lei de Informática, permitindo que o MCTI realize a verificação do faturamento de cada empresa beneficiária com produtos incentivados na forma da Lei de Informática, para fins de conferência e cálculo da contrapartida da renúncia fiscal (item 9.3). O Acórdão 1.495/2012 também evidenciou a necessidade de coordenação entre os órgãos envolvidos nos processos de concessão, ou seja, MCTI, MDIC e SRFB (item 0).

101. Em resposta, a SRFB informou que o intercâmbio de informações já está sendo promovido (peça 48, p. 5). A SRFB e a Sepin têm realizado reuniões para tratar do assunto. Entretanto, quanto ao fornecimento de dados sobre a situação da pessoa jurídica, inclusive do seu faturamento, à Sepin, a SRFB esclareceu que o atendimento à determinação vai de encontro a impedimentos legais, uma vez que são informações protegidas por sigilo fiscal, cuja divulgação é vedada, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, conforme regramento do art. 198 da Lei 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (CTN). A questão deverá ser tratada pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do TCU (SecexDesen) em futuro monitoramento.

Tempo para concessão do benefício

102. O Decreto 5.906/2006 estabelece em seu art. 18, *caput*, o prazo máximo de 120 dias para estabelecimento do PPB, a partir da data da solicitação fundamentada da empresa interessada.

103. Para que a empresa obtenha a concessão da redução do imposto para determinado produto, é necessário que exista um PPB já estabelecido (art. 22, inc III, do Decreto 5.906/2006).

104. Em geral, empresas queixaram-se do longo tempo na concessão da habilitação para usufruto da Lei.

105. A Sepin traz a seguinte estatística do tempo médio de tramitação e aprovação dos processos de concessão de PPB (Tabela 7):

Tabela 7 – Tempo dos processos de concessão de PPB entre 2010 e 2012

Tempo de tramitação e aprovação dos processos de concessão de PPB (meses)			
Ano Base	Tempo médio	Prazo Mínimo	Prazo Máximo
2010	12	4	30
2011	16	4	26
2012	9	4	17

106. Informa, ainda, que, com base no prazo médio alcançado em 2012, o tempo estimado nas macro etapas do fluxograma de estabelecimento de PPB são seis meses para a análise técnica e três meses para a análise das consultorias jurídicas e das assinaturas dos Ministros, totalizando uma média de nove meses, ou seja, 270 dias (peça 32, p. 6).

107. No período de 2010 a 2012, foram protocolizados, respectivamente, 245, 260 e 214 pleitos, totalizando 719 pleitos. No mesmo período, foram finalizados, respectivamente, 155, 94 e 139 pleitos, num total de 388 (peça 32, p. 6). Portanto, no início do ano de 2013 havia, pelo menos, um passivo de 331 para deliberação, não contabilizados os pleitos em aberto já existentes no início do ano de 2010.

108. A justificativa apresentada pelo órgão para o descumprimento do prazo se sustenta no fato de que, muitas vezes, as empresas demoram em fornecer documentos ou regularizar a sua situação, contribuindo para o atraso no processo. Outro fator seria a carência de pessoal relatada no relatório de gestão da Sepin (peça 29, p. 12).

109. Além disso, o documento de acompanhamento das medidas setoriais do Plano Brasil Maior, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial em junho de 2013, apresenta a medida de “equacionar gargalos operacionais do Processo produtivo Básico da Lei de Informática e demais incentivos” (peça 43, p. 56). O documento aponta a falta de pessoal nas ações do PPB como uma das causas da demora na aprovação dos projetos. Consta do documento ainda que, para solucionar o problema, foi ampliada a equipe do MDIC e a medida foi considerada implementada.

110. Entretanto, a equipe de auditoria constatou que o problema persiste. A SDP aponta a

equipe limitada de analistas e técnicos dedicados ao tema como uma das dificuldades enfrentadas na gestão da LI, principalmente ao se levar em conta o volume da desoneração fiscal, em torno de R\$ 4.000.000.000 por ano (peça 49, p. 3). A equipe se divide da seguinte maneira:

Tabela 8 – Equipe da SDP e atividades

Atividade	Pessoas dedicadas
Análise dos pleitos de incentivo	cinco pessoas (analistas, agentes e estagiária)
Fiscalização do cumprimento do PPB	três analistas e uma estagiária
Formulação de PPBs para os bens incentivados pela LI e para a produção no Polo Industrial de Manaus	dois analistas e uma estagiária

111. Ao comentar o relatório preliminar, o MDIC lembra que a referida ampliação de pessoal não foi suficiente para alcançar os resultados esperados, demandando mais recursos humanos e melhoria dos processos, o que se espera ser possível em 2014 (peça 80, p. 4).

112. A Sepin conta hoje com treze colaboradores na Divisão de Acompanhamento e Avaliação (DAAV), sendo que cinco deles integram a equipe há pouco mais de seis meses (peça 58). A DAAV é a divisão responsável pela gestão do processo de concessão do benefício fiscal, conforme art. 8 da Portaria 756, de 3/10/2006 (peça 61, Regimento Interno da Sepin). Ao comentar a versão preliminar do relatório de auditoria, a Sepin complementou informando que apenas cinco servidores atuam na análise de pleitos de concessão, sendo um deles dedicado exclusivamente à fiscalização do PPB (peça 83, p. 7).

113. Com o intuito de minimizar as implicações do tempo extenso para concessão do benefício, a SDP elaborou uma proposta de alteração do Decreto 5.906/2006, para criação da figura da habilitação provisória, ilustrada no Anexo III.

114. A proposta se encontra em fase final de análise na Casa Civil da Presidência da República e já foi aprovada pelos três Ministérios envolvidos – MCTI, MDIC e MF. A intenção é utilizar esse instrumento para produtos em que há segurança da sua aderência ao PPB. Nesse caso, se a empresa estiver em situação regular e preencher alguns requisitos básicos, é concedida, por meio de Portaria SDP/MDIC, sua habilitação provisória para fruição do benefício fiscal durante o processo de análise. Após a análise do pleito, se a habilitação definitiva não for concedida, o valor provisionado deverá ser recolhido como tributo devido, com incidência de multa correspondente.

115. O MDIC esclarece que (peça 49, p. 2):

A habilitação provisória não é em função de um PPB em trâmite de aprovação mas sim para permitir que as empresas com pleitos de incentivo fiscal em análise nos ministérios - cujo fluxo de aprovação é um tanto longo por envolver atualmente 3 ministérios -, possam pleitear um incentivo fiscal provisório e, com isso, participar com maior competitividade de um mercado cada vez mais dinâmico e concorrido. A Portaria definitiva de habilitação da empresa seria assinada por MCTI e MDIC apenas.

116. Ao comentar o relatório preliminar de auditoria, a SDP lembra que a proposta de habilitação provisória foi aprovada pelo Decreto 8.072/2013. Para solicitar a habilitação, a empresa deve atender, também, à Portaria SDP/MDIC 1/2013 (peça 80, p. 4). A SDP também comunicou que foram publicadas 45 portarias com habilitações provisórias, com prazo médio de 21 dias entre a data do pleito e a publicação da portaria, o que atenderia a uma das recomendações propostas (peça 80, p. 4).

117. Adicionalmente, para segurança e eficiência do processo, a SDP está desenvolvendo a plataforma de processamento de pleitos Cairu. Segundo a SDP (peça 49, p. 3):

É uma proposta em desenvolvimento internamente pela CGMI/MDIC de um processo automatizado de recepção, tramitação e homologação de pleitos de habilitação em regimes

tributários especiais. Toda a tramitação é prevista em formato eletrônico com o uso de assinatura digital. Engloba todas as etapas de análise técnica e jurídica de um pleito, culminando no ato oficial de concessão ou não da permissão para fruição do benefício.

118. A demora do processo de estabelecimento do PPB e concessão do benefício tem implicações na efetividade da lei: perda da oportunidade de estímulo à produção de determinado produto e desestímulo às empresas de solicitarem a concessão do benefício.

119. A velocidade da evolução da tecnologia impõe um curto ciclo tecnológico a muitos produtos. Rapidamente novas tecnologias dão obsolescência a produtos e modelos que estão no mercado. Isso exige agilidade no estabelecimento de PPBs para novos produtos e para novos modelos de produtos com PPB já definido. Conforme lembra a Sepin, as deficiências da estrutura administrativa não são as únicas responsáveis pelo prazo de aprovação dos benefícios. A complexidade dos temas também deve ser considerada (peça 83, p. 7).

120. As empresas visitadas pela equipe de fiscalização relataram que a demora no estabelecimento do PPB para um produto e na concessão do benefício restringe o usufruto do incentivo, prejudicando, principalmente, produtos de ciclo de vida restrito. Segundo os entrevistados, quando o mercado lança um produto que pode ter sua fabricação no Brasil (produto incentivável), é necessário que os gestores da LI tenham agilidade suficiente para viabilizar a indústria nacional a fornecer o bem ao mercado interno. Concluem as empresas que a demora no processo pode levar o mercado a buscar o produto importado, o que pode representar um custo maior ao consumidor, pela aplicação de Imposto de Importação, ou simplesmente privar o consumidor da nova tecnologia.

121. Por exemplo, a Apple lançou o tablet no mercado em abril de 2010. Em maio de 2011 foi publicada a Medida Provisória 534 (Lei 12.507/2011), que alterou a Lei 11.196/2005 (Lei do Bem) para incluir o tablet PC no rol de produtos beneficiados produzido no País conforme PPB estabelecido pelo Poder Executivo. Em 31/5/2011, foi publicada a Portaria Interministerial MDIC/MCT 126, estabelecendo o PPB do tablet PC. Nesse momento, pelo menos doze empresas já haviam solicitado o benefício para seus tablets e aguardavam a publicação da portaria para o prosseguimento do processo e liberação da fabricação do produto. Essa concessão só seria possível, portanto, aproximadamente 1 ano após o lançamento mundial do produto.

122. Sobre esse ponto, a Sepin argumenta que a demora se deveu a um fator externo: a indefinição acerca do enquadramento do produto no Sistema de Harmonização de Classificação de Mercadorias, que somente foi solucionado com a manifestação da Organização Mundial das Aduanas, algo que impedia a RFB de se pronunciar (peça 83, p. 7). Lembra-se, todavia, que o mesmo produto estava sendo comercializado em outros países, dificultando o acesso da população a uma nova tecnologia e mantendo o país defasado em relação ao mercado internacional.

123. Além dos recursos humanos em quantidade limitada nos três órgãos, foram identificadas, durante os trabalhos, outras dificuldades relacionadas ao prazo de concessão do benefício, quais sejam: a complexidade do fluxo operacional (ANEXO II); necessidade de parecer conjunto do processo pelo MCTI e pelo MDIC; e limitação na atuação do CTI-PC.

124. O MDIC coloca o fluxo operacional do processo de concessão como um dos fatores do extenso prazo de concessão (peça 19, p. 3).

125. A necessidade de análise integral do pleito pelo MDIC e pelo MCTI demanda tempo e esforço sobrepostos. Dada a carência de pessoal, deve ser avaliado esse procedimento e considerada a hipótese, se cabível, da elaboração do parecer por parte de um Ministério com a avaliação e ratificação do outro, por exemplo, com rodízio do órgão que elabora o parecer, de forma a agilizar o processo.

126. Durante os trabalhos, os entrevistados relataram que a restrita atuação da CTI-PC constitui um gargalo no processo de concessão. A comissão se reúne apenas uma vez por semana e, eventualmente, há impedimentos para realização da reunião, restando sem deliberações nessas ocasiões. Da análise das atas das reuniões ocorridas em maio e junho (peça 46), observa-se que

ocorreram dezessete reuniões do CTI-PC. Caso tivessem ocorrido reuniões semanais sem interrupções, teriam sido realizados 24 encontros no primeiro semestre de 2013, considerando a existência de dois feriados na quinta-feira, ou seja, foram realizadas 70% das reuniões programadas. Verificou-se, ainda, que, em média, em cada reunião são analisadas solicitações de cinco empresas, com uma média de dez produtos por reunião.

127. Numa análise simplista, considerando uma média de 250 pleitos por ano (250 empresas), 52 semanas anuais e a média de análise de cinco pleitos por reunião, a demanda poderia ser atendida. Entretanto, a redução do número de reuniões, o passivo existente e, ainda, a necessidade de reavaliação de pleitos impedem que a demanda seja atendida e contribuem para a demora do processo. A atuação exclusiva dos titulares da CTI-PC, relatada pelos gestores da Sepin, contribui para a atuação limitada da Câmara.

128. Constatou-se que todas as atas da CTI-PC trazidas aos autos, referentes ao período de 8/5 a 3/7 (peça 46), foram assinadas pelos titulares, restando não evidenciada a atuação dos suplentes, embora tenham sido designados pela Portaria 369 do MCTI, de 14/6/2007 (peça 44). No caso específico da Sepin, o suplente designado não mais integra a equipe da Secretaria (peça 58). Portanto, é necessário que a CTI-PC seja composta por membros atuantes de forma que sua atuação seja contínua e atenda à demanda do processo de concessão de benefício.

129. Ao comentar o relatório preliminar de auditoria, a Sepin lembrou que a Coordenação Geral de Administração Aduaneira (Coana/RFB) poderia dispensar a atuação da CTI-PC. Contudo, isso não é de praxe, devido à complexidade que a análise pode demandar (peça 83, p. 8).

130. Entende-se que as iniciativas da Habilitação Provisória e da Plataforma Cairu podem contribuir para a agilidade do processo.

131. De todo o exposto, conclui-se ser necessária a reavaliação do fluxo operacional da política de forma a torná-lo mais ágil e ajustado às demandas da lei e à capacidade operacional dos Ministérios. É necessária também a adequação dos recursos humanos ao novo fluxo operacional, nos três Ministérios atuantes, com pessoal em número e capacidade suficiente para a adequada operacionalização e gestão da política.

132. Embora tenha sido comunicada a adoção da habilitação provisória, por meio do Decreto 8.072/2013, considera-se pertinente manter as conclusões iniciais e reavaliar a situação do fluxo operacional e do estoque de pleitos por ocasião do monitoramento a ser realizado pela Sefti.

133. Mostra-se evidente ainda que um intercâmbio mais intenso entre os Ministérios deve ser providenciado, de forma a se obter maior tempestividade e confiabilidade à gestão da LI. Essa interação, na medida do possível, deve ser automatizada, provendo, ainda, mais agilidade e acuidade à gestão. Com a automação dos processos, as ações de competência de um Ministério, quando executadas, poderiam gerar um evento imediato no âmbito do outro Ministério, que seria tratado mais eficientemente. Por exemplo, o início da análise em um processo notificaria o outro ministério, evitando duplicidade na análise dos mesmos pontos.

Causas

- a) desbalanceamento entre a missão dos órgãos e sua força de trabalho;
- b) fluxo operacional complexo.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) prazo excessivo para estabelecimento do PPB e concessão do benefício;
- b) perda da oportunidade de estímulo à produção de determinado produto;
- c) desestímulo às empresas de solicitarem a concessão do benefício.

Conclusão

134. A Lei de Informática estabelece quais produtos podem usufruir do benefício fiscal e, portanto, os grupos de empresas que podem ser por ela contempladas. A agilidade com que se é concedido o benefício, a quantidade de empresas beneficiárias e a regularidade dessas empresas quanto as suas responsabilidades têm efeito direto sobre a eficácia da lei.

135. Trabalhos do Tribunal anteriores a esta fiscalização identificaram desconformidades no processo de concessão (item 0).

136. Nesses trabalhos, evidenciou-se que o tempo do processo para o estabelecimento do PPB, com a posterior concessão do benefício à empresa, hoje supera o limite definido pelo Decreto 5.906/2006, art. 18, representando um fator limitante à atuação da lei. O prazo extenso constitui um desestímulo às empresas de solicitarem a concessão do benefício e a perda da oportunidade de estímulo à produção de determinado produto (item 0).

137. A complexidade do processo de concessão, com a necessidade de esforços em duplicidade para a elaboração de pareceres e a necessidade de aprovação de três Ministros de Estado (anteriormente ao Decreto 8.072/2013), torna lento o prazo para a habilitação de uma empresa. A falta de pessoal das equipes envolvidas no processo e a restrita atuação da SRFB, em especial quando da sua participação na Câmara Técnica Interministerial para Pleitos de Concessão (CTI-PC), também contribuem para o extenso prazo (item 123).

138. Para minimizar esse problema, o Decreto 8.972/2013 introduziu a figura da habilitação provisória para produtos em que há prévia segurança de aderência ao PPB. Nesse tipo de habilitação, a empresa que preencher os requisitos determinados poderá passar a usufruir do benefício fiscal durante o processo de análise do pleito de concessão. Ao término do processo, se a habilitação definitiva não for concedida, o valor provisionado deverá ser recolhido como tributo devido, com incidência de multa correspondente (item 114).

139. Entende-se que as iniciativas da Habilitação Provisória e da Plataforma Cairu podem contribuir para a agilidade do processo.

140. Assim, conclui-se que a mudança proposta pode contribuir para o aperfeiçoamento do fluxo processual estabelecido, ajustando-o às demandas da lei e à capacidade operacional dos Ministérios, contribuindo para uma maior eficácia da Lei de Informática.

141. Juntamente com a reavaliação do fluxo, deve ser realizada a adequação dos recursos humanos, nos três Ministérios atuantes, dotando-os de pessoal em número e capacidade suficientes para a adequada operacionalização e gestão da política. Nesse sentido, considerando o quadro de alto estoque de pleitos a serem avaliados, sugere-se a recomendação para avaliação do fluxo estabelecido. Por não ter sido possível a análise dos novos dispositivos constantes do Decreto 8.072/2013, propõe-se sua reavaliação por ocasião do monitoramento do acórdão a ser proferido.

142. Resta evidente que um intercâmbio mais intenso entre os Ministérios deve ser providenciado de forma a se obter maior tempestividade e confiabilidade à gestão da LI. Essa interação, na medida do possível, deve ser automatizada, provendo ainda mais agilidade e acuidade à gestão. Nesse sentido, a Receita Federal do Brasil e a Sepin já têm se reunido, em atendimento à determinação constante do item 9.3 do Acórdão 2.343/2012-TCU-Plenário (item 43). Dessa forma, não cabem, no momento, adicionais propostas de deliberação sobre esse aspecto, uma vez que esse acórdão ainda será monitorado.

Propostas de encaminhamento

143. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, em obediência ao princípio constitucional da eficiência, aprimorem o processo de concessão dos benefícios da Lei de Informática no sentido de torná-lo mais ágil, atentando para a necessidade de automatizar suas etapas, dando maior eficácia à lei, considerando, para

isso, evitar a duplicidade nas análises dos mesmos processos e a inclusão de trâmite rápido para produtos correlatos já analisados previamente, além de avaliar a efetividade da habilitação provisória instituída pelo Decreto 8.072/2013.

144. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e que, em obediência ao princípio constitucional da eficiência, designe servidores para comporem a Câmara Temática interministerial para Pleitos de Concessão (CTI-PC) de forma que as atividades dessa Câmara sejam contínuas e capazes de atender a demanda de concessão de benefícios da Lei de Informática e ao prazo estabelecido no Decreto 5.906/2006, art. 18, *caput*.

145. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, em obediência ao princípio constitucional da eficiência, promovam a efetiva continuidade das atividades da Câmara Temática interministerial para Pleitos de Concessão (CTI-PC) de forma que sejam capazes de atender a demanda de concessão de benefícios da Lei de Informática.

Benefícios esperados

- a) menor tempo de execução do processo de concessão dos benefícios da Lei de Informática;
- b) maior incentivo às empresas se tornarem beneficiárias ou terem mais produtos incentivados;
- c) maior tempo de fruição dos benefícios durante o ciclo de vida de um produto.

3.2 Ineficiências no processo de análise dos RDAs

Critérios

- a) princípio da eficiência, art. 37 da Constituição federal;
- b) Decreto 5.906/2006, art. 24, § 2º (indicadores de resultado);
- c) Decreto 5.906/2006, art. 33, § 2º (relatório simplificado);
- d) Decreto 5.906/06, art. 35-A (inspeções e auditorias).

Análise das evidências

146. O processo de avaliação dos relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento realizado pelo MCTI já foi apreciado em diversos trabalhos do Tribunal, sempre com foco na conformidade da política. As impropriedades identificadas estão expostas no Capítulo 3, dentre as quais, cabe ressaltar:

146.1. ausência de processo definido para a análise dos RDAs (Acórdão 1.549/2007–TCU–Plenário, item 9.2.2.2);

146.2. intempestividade na análise dos RDAs (Acórdão 1.549/2007–TCU–Plenário, itens 9.2.2.2 e 9.2.8, Acórdão 2343/2012–TCU–Plenário, itens 9.2.1 e 9.2.3.2);

146.3. intempestividade em suspender e/ou cancelar os benefícios de empresas omissas em apresentar os RDAs (Acórdão 1.549/2007, itens 9.2.1 e 9.2.6), o que permite que empresas com pendências ou em situação irregular continuem a usufruir do benefício e até obterem benefícios relativos a novos produtos ou modelos;

146.4. renúncia fiscal indevida, devido à intempestividade na análise dos relatórios e à falta de uma maior interação com a Receita Federal (Acórdão 1.549/2007, itens 9.2.7 e 9.4.1, Acórdão 2.343/2012–TCU–Plenário, item 9.5.2);

146.5. risco de decadência tributária concernente às importâncias correspondentes à aplicação a menor em Pesquisa e Desenvolvimento (Acórdão 2343/2012–TCU–Plenário, item 9.5.1).

147. O presente achado buscou avaliar as contribuições e as deficiências do processo de análise dos RDAs para a gestão dos resultados da Lei de Informática (etapas de monitoramento e avaliação da

política pública).

148. A principal falha observada foi a ausência de uma visão geral sobre os as informações que constam dos RDAs, quais sejam, as aplicações de P&D realizadas pelas empresas beneficiadas, incluindo a sua evolução ao longo dos anos. Essa visão é essencial para a gestão dos resultados da lei. Constatou-se que, atualmente, o Sigplani não provê aos gestores informação agregada dos dados fornecidos pelas empresas quanto aos seus investimentos em P&D. Além disso, constitui um sistema isolado e diferenciado para cada ano do exercício, ou seja, há uma base de dados específica para cada ano e com estrutura diferenciada dos demais anos. Ambas as falhas dificultam a gestão da LI e, por sua importância, essa questão é tratada com maior detalhe no achado “Deficiências no suporte tecnológico de gestão da Lei de Informática”.

149. Outras falhas evidenciadas referem-se à tempestividade e à qualidade das avaliações das atividades de P&D executadas pelas empresas beneficiadas, de forma direta ou indireta.

150. A falta de tempestividade da análise dos relatórios é uma deficiência na gestão da Lei de Informática e há anos tem sido objeto de deliberações do TCU. Mais recentemente, o Acórdão 2.343/2012–TCU–Plenário, itens 9.2.1 e 9.2.3.2, reforçou a relevância do problema determinando à Sepin o estabelecimento de procedimentos para análise dos RDAs e o aprimoramento dos seus controles.

151. A análise dos RDAs é realizada segundo as instruções do Manual para Análise dos RDA (peça 40). A Sepin estima que, em média, um RDA é analisado dentro de um período de três a trinta dias, considerando-se um analista já treinado sem prejuízo de suas demais funções (peça 31). Nos anos de 2006, 2007 e 2008, a Sepin recebeu o total de 975 relatórios. Cerca de 50% desses relatórios foram analisados conclusivamente. No período de 2009 a 2011, foi encaminhada à Sepin uma média de 446 relatórios por ano (peça 27), dos quais somente 25% foram analisados conclusivamente. A Sepin informa haver um passivo de 1526 RDAs (Tabela 9), referentes ao período de 2006 a 2011. A análise dos dados indica um aumento progressivo dos relatórios pendentes de análise final, que reflete a sobrecarga da Secretaria (Tabela 9 e Tabela 10).

Tabela 9 – Relatórios Demonstrativos Analisados – 2006 a 2011

RELATÓRIOS DEMONSTRATIVOS				
Ano Base	RD's Apresentados Impressos	RD's Distribuídos / Concluídos	RD's em Estoque ou em Análise	Pareceres Encaminhados às Empresas
2006	280	159	121	159
2007	318	157	161	157
2008	377	171	206	171
2009	446	127	319	127
2010	455	99	356	99
2011	437	74	363	74
Total	2313	787	1526	787

Tabela 10 – Contestações à Análise dos Relatórios Demonstrativos – 2006 a 2011

CONTESTAÇÕES AOS RELATÓRIOS DEMONSTRATIVOS

Ano Base	Con testações Apresentadas	Con testações Distribuídas / Concluídas	Con testações em Esto que ou em Análise	Con testações En camin hadas às Em presas	Con testações em Análise
2006	13	11	2	8	5
2007	12	10	1	11	1
2008	2	2	0	2	0
2009	3	3	0	2	1
2010	2	2	0	2	0
2011	32	28	3	25	7

152. Quanto a essa questão, o Relatório de Auditoria anual de contas da Sepin (peça 41) traz: A partir de análises realizadas pela equipe de auditoria, constata-se que a SEPIN não vem tomando medidas efetivas para diminuição do passivo de análise de RDAs, o que traz como consequência o aumento do passivo de RDAs a ser avaliado a cada ano.

153. O Decreto 5.906/2006, art. 33, § 2º, prevê a possibilidade da adoção de relatório simplificado, com o objetivo de agilizar o processo de elaboração e a análise dos relatórios. Com ele, as inspeções também se tornariam mais ágeis, permitindo que se dedique mais tempo na avaliação qualitativa da atividade de P&D realizada pela empresa ou instituto.

154. No Relatório Simplificado, a comprovação de parte dos gastos de P&D não requer detalhamento, desde que esse valor não ultrapasse um percentual determinado dos gastos totais com recursos humanos, equipamentos, programas de computador e infraestrutura dos laboratórios. No caso de projetos executados em convênio com instituições de ensino e pesquisa credenciadas pelo Catí, o percentual é de trinta por cento. Nos demais casos, admite-se o percentual máximo de vinte por cento.

155. Apesar do MCTI dispor da modalidade do relatório simplificado, ele jamais foi utilizado (peça 63, p. 1). Segundo entrevista com os gestores, há intenção de adotá-lo no próximo ano, em 2014.

156. Além da análise dos relatórios, o MCTI é responsável pela fiscalização in loco do cumprimento das obrigações das empresas beneficiadas (art. 35-A do Decreto 5.906/06), realizada por meio de inspeções e auditorias nas empresas e instituições de ensino e pesquisa.

157. Sendo inviável a fiscalização de todos os projetos, anualmente há uma seleção e definição prévia das inspeções a serem realizadas. Não há critérios fixos para seleção das empresas a serem fiscalizadas. Segundo o MCTI, em todos os anos ocorrem ajustes nos critérios de seleção. Todavia, foram mencionadas diretrizes a serem observadas na escolha das empresas (peça 63, p. 1).

158. Nos anos de 2010, 2011 e 2012, foram realizadas, respectivamente, sete, dezessete e zero inspeções (peça 30). Segundo o Órgão, a equipe da Divisão de Pesquisa e Desenvolvimento, responsável pela fiscalização das atividades de P&D era composta por três analistas, os quais estavam dedicados ao projeto do sistema Aquarius (peça 63, p. 1).

159. Por meio do Ofício de Requisição 2-357/2013 (peça 8, p. 1), foram solicitados os roteiros utilizados para fiscalização dos projetos de P&D, bem como os relatórios produzidos desde 2010.

160. O roteiro de fiscalização destina-se a avaliar projetos que foram executados, de acordo com os RDAs apresentados. Há uma listagem de dispêndios típicos como sugestão de análise, informando, para cada um deles, deduções possíveis ou não, bem como erros comuns observados.

161. O roteiro também prevê uma seção de descrição dos resultados obtidos. Os quesitos a serem analisados são os seguintes (peça 34, p. 4):

161.1. pedidos de patentes e/ou patentes registradas;

- 161.2. módulos/produtos ou programas de computador resultantes do projeto;
- 161.3. métodos e/ou algoritmos desenvolvidos;
- 161.4. artigos publicados;
- 161.5. recursos humanos capacitados (especialistas, mestrados, doutorandos *etc*);
- 161.6. dissertações e/ou teses geradas;
- 161.7. principais impactos na infraestrutura física da instituição/empresa de suporte a P&D viabilizados com os recursos aportados no projeto/convênio (aquisição de equipamentos e/ou ferramentas); e
- 161.8. eventuais parcerias ou programas de transferência de tecnologia ensejados pelas atividades de P&D realizadas com os recursos captados pela instituição no âmbito da legislação de informática.
162. O analista do MCTI também deve avaliar cada projeto vistoriado de acordo com os critérios, conforme Tabela 11:

Tabela 11 – Critérios para avaliação de um projeto de P&D (Sepin/MCTI)

Critérios	Significado	Nota						
		0	1	2	3	4	5	Total
Caráter inovador	O projeto incorpora características que sejam inovadoras, segundo o seu entendimento?							---
Relevância social	O projeto teve ou poderá ter alguma relevância social?							---
Perspectiva comercial	Os resultados do projeto indicam sua comercialização, mesmo parcialmente?							---
Geração de capacitação	O projeto trará alguma capacitação para a empresa ou para a instituição?							---
Equipe envolvida	Sua avaliação quanto à qualificação da equipe executora (pesquisadores) do projeto							---
Geração de emprego	Os resultados do projeto poderão gerar empregos no Brasil?							---
Total								

163. A Sepin possui hoje um passivo de mais de 1500 RDAs pendentes de análise conclusiva, com tendência ao crescimento desse montante. Sua capacidade de realizar inspeções nas empresas e nas instituições é limitada. Percebe-se, portanto, o desbalanceamento entre a missão da Sepin e sua força de trabalho, o que tem sido relatado há anos pela Secretaria (Relatório de Gestão de 2011, peça 29, p. 27) e que, ainda, constitui uma dificuldade na gestão da Lei de Informática (peça 32, p. 3).

164. Para combater esse problema, em 2013, foram empossados na Sepin cerca de vinte novos servidores. Entretanto, a contínua evasão de servidores tem sido outro problema referente ao quadro de pessoal. Hoje a Coordenação-Geral de Tecnologia da informação (CGTE), que é a coordenação responsável pela gestão da Lei de Informática, possui 29 colaboradores, dos quais onze ingressaram a pouco mais de seis meses na Sepin. A Divisão de Pesquisa e Desenvolvimento (DIPD) é responsável pela avaliação das atividades de P&D realizadas pelas empresas. Até o ano passado, a DIPD contava com seis servidores, tendo dobrado sua força de trabalho em 2013.

165. Ao comentar o relatório preliminar, a Sepin considera que, com um quadro de quinze analistas na Divisão de P&D, seria possível a análise dos RDAs no mesmo ano de entrega. Entretanto, reafirma só possuir seis atualmente, especialmente pela contínua evasão de seus servidores em direção a carreiras mais atrativas (peça 83, p. 4). Outro comentário sobre o tema se refere a possíveis medidas que estariam sendo consideradas para amenizar seu problema de pessoal, como análise dos RDAs por amostragem e simplificação do detalhamento de dispêndios (peça 83, p. 8)

166. Diante desse cenário de incapacidade operacional da avaliação tempestiva dos RDAs, deve ser considerada a hipótese de se realizar a avaliação dos RDAs por amostragem, segundo critérios pré-estabelecidos e, ao mesmo tempo, inspeções mais minuciosas. Entende-se que, dessa maneira, haveria a melhoria da qualidade do acompanhamento do cumprimento da lei. Isso também permitiria a

realização de inspeções e análise de RDAs de forma tempestiva, uma vez que quanto maior o tempo entre a análise e o período de execução dos projetos, mais pobre é a qualidade dessa análise e menos eficiente é a capacidade do órgão de perceber os resultados do andamento da política pública, âncora das etapas de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

167. Não se evidenciou que a Sepin realize a aferição qualitativa sistemática das atividades de P&D, nem a utilização dessas informações constantes do roteiro (peça 40). Todos os relatórios de inspeção técnica encaminhados a este Tribunal não apresentam tal avaliação (peça 64).

168. Outro ponto questionado é quanto à análise dos RDAs ser realizada, em geral, após o término do projeto. Anualmente as empresas informam, nos RDAs, os projetos realizados no ano anterior. Por causa da sobrecarga, a Sepin, muitas vezes, só consegue analisar os projetos no ano posterior ao que foram entregues os relatórios. Assim, em geral, a Sepin analisa projetos iniciados, pelo menos, dois anos antes. Muitos desses projetos já foram concluídos e a inspeção fica significativamente limitada. Há que se avaliar a viabilidade de as empresas passarem a informar os projetos que estão realizando no momento, especialmente os conveniados.

169. A atividade de Pesquisa e Desenvolvimento constitui a contrapartida da LI e instrumento essencial para se atingir os objetivos almejados pela política pública. Logo, a qualidade dessa atividade reflete diretamente na efetividade da política e, portanto, a sua avaliação, realizada por meio das análises dos relatórios e das inspeções, deve ser criteriosa, tempestiva e eficaz.

170. Para a avaliação dos resultados da Lei de Informática, o Decreto 5.906/2006 em seu art. 24, § 2º, prevê que a avaliação das atividades de pesquisa e desenvolvimento será realizada por intermédio de indicadores de resultado, tais como: patentes, concessão de co-titularidade ou de participação nos resultados dessa concessão ou nos resultados da pesquisa e desenvolvimento às instituições convenientes; protótipos, processos, programas de computador e produtos que incorporem inovação científica ou tecnológica; publicações científicas e tecnológicas em periódicos ou eventos científicos com revisão pelos pares; dissertações e teses defendidas; profissionais formados ou capacitados; melhoria das condições de emprego e renda; e promoção da inclusão social.

171. A Sepin declara que emprega os indicadores de inovação mais utilizados também no âmbito internacional, quais sejam: investimento em P&D, técnicos qualificados nos projetos, patentes, exportação, implantação de laboratórios, treinamentos em capacitação e formação de recursos humanos de alto nível, qualificação de projetos, trabalhos publicados, assim como formação de mestres e doutores oriundos desses investimentos (peça 32, p. 2). Com exceção da qualificação dos projetos, essas informações são declaradas pelas empresas anualmente nos RDAs (peça 56, por exemplo, p. 4, 8, 12, 13 e 28).

172. O Ministério do Planejamento define indicadores no Manual de avaliação do Plano Plurianual (PPA) e ressalta sua importância no Guia Metodológico de Indicadores de Programas do Ministério do Planejamento (item 0). O MP coloca que a identificação dos resultados das ações por meio de medidas de desempenho se constitui no eixo de comunicação com a sociedade e de evidência da evolução do plano, o que faz dos indicadores elementos fundamentais para todo o ciclo de gestão das políticas públicas.

173. Como os indicadores utilizados são obtidos dos RDAs, o resultado da análise dependerá da qualidade e da acuidade das informações prestadas pelas empresas beneficiadas. Assim, cabem algumas observações.

174. Na Lei de Informática, os indicadores de P&D são, em geral, declaratórios, não tendo a Sepin estabelecido, em sua rotina de inspeções, a conferência desses valores, o que poderia ser realizado por amostragem.

175. Toma-se, como exemplo, o indicador patentes. Ele é fornecido pelas empresas beneficiadas juntamente com os dados gerais sobre o investimento em P&D quando informam a quantidade total de

patentes requeridas no ano base (peça 56, p. 8). Além desse valor, para cada projeto, a empresa informa se ele gerou ou irá gerar patentes. A questão que foi colocada pelas empresas nas reuniões com a equipe de auditoria se refere àquelas situações em que a empresa não tem interesse em patentear o desenvolvimento ou pesquisa realizados. Elas relataram que o longo tempo requerido para se obter uma patente, a questionada aplicabilidade da patente para determinados produtos e também a quebra do sigilo tecnológico inibem a iniciativa de registrar a patente. Nesses casos, esse indicador não refletirá a inovação alcançada por meio desses projetos. Ademais, na avaliação dos resultados da lei, não há intercâmbio de informações com o INPI, de forma a realizar o confronto do total de patentes declaradas com os valores registrados no Instituto.

176. A interação com outros órgãos na busca pela obtenção automática de informações de interesse ou a sua circularização traria maior precisão aos indicadores utilizados pela política.

177. Nesse sentido, o Tribunal já se manifestou. O indicador investimento em P&D, embora declarado pela empresa, é um valor específico calculado sobre o faturamento dos produtos incentivados, que também é um valor declarado. Na busca pela confiabilidade dos dados, o item 9.3 do Acórdão 2.343/2012 determinou à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) a adoção de providências com vistas a promover o intercâmbio de informações com a Sepin, de modo a receber e fornecer dados tempestivos, atualizados e confiáveis sobre a situação das pessoas jurídicas beneficiárias da Lei de Informática, permitindo que o MCTI realize a verificação do faturamento de cada empresa beneficiária com produtos incentivados na forma da Lei de Informática, para fins de conferência e cálculo da contrapartida da renúncia fiscal.

178. Assim deve ser feito com cada um dos indicadores, no maior alcance possível. A automatização da obtenção e da verificação dos valores traria como benefício maior agilidade e confiabilidade ao processo de monitoramento da LI.

179. Entende-se que a avaliação qualitativa criteriosa dos projetos de P&D realizados pelas empresas e pelos centros e institutos de pesquisa constitui insumo essencial para ajustes e alterações nas normas e nos processos referentes à gestão da LI. Essa avaliação permitiria a identificação de quais as unidades que realizam P&D com maior excelência, como elas o fazem, em que áreas atuam e quais os resultados alcançados, fornecendo um precioso parâmetro para o direcionamento do incentivo da política, bem como para a graduação dos percentuais constantes da lei.

180. Ainda nesse âmbito, seria valioso também se as próprias empresas avaliassem seus projetos conveniados (aqueles realizados pelas universidades e institutos). Essa avaliação poderia auxiliar as empresas na escolha da instituição a realizar o projeto de P&D, orientadas pelas áreas de atuação e resultados alcançados.

181. Considerando que as macrometas do MCTI para 2014, em sua maioria, almejam o crescimento nacional das atividades de P&D (ENCTI 2012-2015, peça 62, p. 140), o processo de avaliação do investimento e das atividades de P&D adquire maior relevância.

182. De todo o exposto, constata-se a necessidade da adoção de uma estratégia de atuação sobre o processo de análise dos RDAs de forma que a atuação da Sepin seja racionalizada e se torne mais eficaz. Para isso, além da utilização de relatório simplificado, devem ser consideradas outras ações, como, por exemplo, a utilização de critérios formais para realização da análise dos relatórios por amostragem e de forma mais detalhada, a automatização de processos de análise e o estabelecimento de procedimentos para a avaliação qualitativa das atividades de P&D.

Causas

- a) intenção de realizar análise de todos os processos de todas as empresas todos os anos;
- b) ausência de critérios de risco, materialidade e relevância na escolha dos RDAs que devem ser analisados.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) comprometimento da etapa de monitoramento do ciclo das políticas públicas;
- b) intempestividade da análise das atividades de P&D;
- c) falta de visão agregada dos indicadores da Lei de informática;
- d) imprecisão dos valores dos indicadores declarados;
- e) alto volume do estoque de RDAs, com tendência ao crescimento;
- f) existência de atividades de P&D que não atendem ou que pouco agregam para os impactos da Lei de Informática.

Conclusão

183. A atividade de Pesquisa e Desenvolvimento constitui instrumento precípua para se atingir os objetivos almejados pela Lei de Informática. A qualidade dessa atividade reflete diretamente na efetividade da política e, portanto, a sua avaliação, realizada por meio das análises dos relatórios e das inspeções, deve ser tempestiva e eficaz.

184. O processo de análise dos RDAs prevê a análise de todos os RDAs de todas as empresas, além de inspeções in loco de projetos selecionados. Tal obrigação mostra-se onerosa diante da capacidade operacional da Sepin, não somente pela carência de pessoal da Secretaria, mas principalmente pela sistemática adotada para a verificação dos investimentos em P&D, que não permite a análise tempestiva das atividades de P&D, tem gerado um estoque significativo de RDAs a avaliar e impede o adequado planejamento e execução das inspeções in loco (itens 151, 157 e 168).

185. O modelo de relatório simplificado é uma ferramenta que pode agilizar o processo de análise dos RDAs, permitindo que os gestores se dediquem a outras demandas da lei. A intenção de utilizá-la deve ser concretizada (item 153).

186. Além disso, deve ser considerada a hipótese de se realizar a avaliação dos RDAs por amostragem, segundo critérios pré-estabelecidos, e, ao mesmo tempo, tornar mais minucioso o escopo das inspeções. Entende-se que, dessa maneira, haveria a melhoria do acompanhamento da lei.

187. A avaliação qualitativa das atividades de P&D precisa ser aprimorada, uma vez que reflete diretamente na efetividade da política e constitui insumo essencial para ajustes e alterações nas normas e nos processos referentes à gestão da LI (item 167). Essa avaliação permitiria a realização da comparação das atividades de P&D decorrentes da LI, identificando-se quais as unidades que as realizam com maior excelência e como elas o fazem, no intuito de fortalecer e induzir os fatores que corroboram para a pesquisa e o desenvolvimento de melhor qualidade (item 179).

188. Nos RDAs, as empresas descrevem as atividades de P&D realizadas e declaram os valores que são utilizados pela Sepin como indicadores da LI. A captação dos valores dos indicadores exclusivamente pela declaração das empresas, sem verificação em outras fontes de informação, possibilita a existência de erros e a falta de precisão, imputando fragilidade a esses indicadores, que são apresentados como resultados da Lei de Informática (item 174).

189. Conclui-se pela necessidade de reavaliação do processo de análise dos investimentos de P&D, de forma que a atuação da Sepin seja racionalizada e se torne mais eficaz. Para isso, além da utilização de relatório simplificado já prevista, devem ser consideradas outras ações, como, por exemplo, a análise dos relatórios por amostragem, a automatização das etapas dos processos e a avaliação qualitativa das atividades de P&D.

Propostas de encaminhamento

190. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, em obediência ao princípio constitucional da eficiência, aperfeiçoe o processo de análise dos RDAs de forma que a atuação da Sepin seja racionalizada e se torne mais tempestiva e eficaz, considerando, para isso, além da utilização de relatório simplificado, outras ações, como, por exemplo, a análise dos relatórios por amostragem, calcada na utilização de critérios formais, a automatização das

etapas dos processos e a avaliação qualitativa das atividades de P&D;

Benefícios esperados

- a) gestão mais tempestiva e eficaz das atividades de P&D realizadas pelas empresas beneficiadas, com uma melhor avaliação da qualidade dessas atividades;
- b) melhoria da qualidade dos indicadores de resultados da LI.

3.3 Deficiências no suporte tecnológico de gestão da Lei de Informática

CrITÉRIOS

- a) princípio da eficiência, art. 37 da Constituição federal;
- b) Decreto 5.906/2006, art. 15 (Relatórios Econômicos e Técnicos);
- c) Decreto 5.906/2006, art. 24, § 2º (indicadores de resultado).

Análise das evidências

191. Inicialmente, lembra-se que o TCU recomendou, no item 9.7 do Acórdão 1.495/2012–TCU–Plenário, a elaboração de um sistema integrado de gestão de renúncia de receitas:

9.7. recomendar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, a exemplo do que vem sendo feito no âmbito do Siconv com as transferências financeiras, **promova estudos pertinentes com vistas ao desenvolvimento de um sistema integrado para a gestão das diversas concessões de renúncias discriminadas de receitas pela administração federal**, em consonância com o art. 30 do Decreto-Lei nº 200/1967 e nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000; (grifamos)

192. Já o Guia Metodológico de Indicadores de Programas do Ministério do Planejamento ressalta a importância dos indicadores para o acompanhamento da política pública, conforme mencionado no item 0. Os indicadores da Lei de Informática são essencialmente obtidos dos RDAs por meio do sistema informatizado utilizado pela Sepin, o Sigplani (peça 56).

193. O Sigplani é o Sistema de Gestão da Lei de Informática, cujo gestor é a Sepin. Ele automatiza o processo de concessão de pleitos e o de elaboração dos RDAs. Evidenciou-se que o sistema apresenta problemas que impedem a adequada gestão dos resultados da política pública. Os problemas mais relevantes são:

- 193.1. falta de visão gerencial da política pública;
- 193.2. existência de um banco de dados separado e diferenciado para cada ano;
- 193.3. impossibilidade da visualização de seus dados de determinados anos;
- 193.4. impossibilidade da análise automatizada dos RDAs.

194. Um dos principais problemas do Sigplani, como um Sistema de Gestão de uma política pública, é a falta de visão gerencial das informações que refletem a operação da política, no caso a Lei de Informática. O sistema não permite a visualização dos dados agregados e valores totais dos indicadores, necessários para a efetiva gestão da política. Para obter essas informações, o analista da Sepin colhe os dados diretamente do banco de dados por meio do uso de uma linguagem de pesquisa em banco de dados – Linguagem de Consulta Estruturada (SQL). Dessa mesma maneira, são coletados os dados que compõem os Relatórios Econômicos e Técnicos advindos da aplicação da Lei de Informática, em atendimento ao art. 15 do Decreto 5.906/2006. Conforme relatado pelo gestor (peça 32, p. 4), esses relatórios são os Relatórios Estatísticos Preliminares constantes da página da Sepin, <http://sigplani.mct.gov.br/> (por exemplo, peça 50).

195. Constatou-se que o Sigplani constitui um sistema isolado e diferenciado para cada ano de exercício. Isso significa que há uma base de dados específica para cada ano com uma estrutura diferenciada dos demais anos. Dessa forma, o sistema não permite a consulta concomitante a mais de um ano-base, tampouco a análise da evolução de uma empresa ou de um indicador ao longo dos anos.

196. Ademais, o Módulo RDA do Sigplani não permite a visualização dos relatórios (consulta aos dados enviados pelas empresas). A consulta aos projetos é feita por meio dos relatórios impressos (peça 63, p. 2).

197. A Sepin reconhece que as informações nesse sistema são dispersas, dificultando o acesso do usuário interno e externo (peça 52, p. 1).

198. O SDP coloca o Sigplani como uma das dificuldades enfrentadas na gestão da LI (peça 49, p. 3):

Sistema atual de Análise de Pleitos (SigPlani) não é o mais adequado. Foi desenvolvido no MCTI e vem apresentando problemas constantes. Porém, há previsão de um novo sistema a ser implementado pelo MCTI (Plataforma Aquarius) ainda neste ano.

199. Outro aspecto que deve ser mencionado refere-se à necessidade de uma maior interação do MCTI com a Receita Federal do Brasil, ponto que já foi objeto de deliberação desta casa. O sistema informatizado de gestão da LI deve maximizar a automação da interação entre os Ministérios de forma a tornar mais eficiente a aplicação da lei. Com a automação dos processos, além da verificação de valores, as ocorrências em um Ministério poderiam gerar um evento imediato no outro Ministério. Por exemplo, a simples omissão da entrega do Relatório Demonstrativo poderia automaticamente gerar um comando para a Receita Federal computar os impostos devidos da empresa que passou a estar em situação irregular.

200. A Sepin reforça que a informatização de todos os processos relativos à Lei de Informática é ponto importante para que haja eficiência, eficácia e efetividade na política, e relata que está sendo desenvolvido o Projeto Aquarius, que substituirá o Sigplani e tornará mais eficiente a gestão da Lei de Informática e as tomadas de decisão, inclusive seu aperfeiçoamento (peça 32, p. 3).

Plataforma Aquarius

201. A Plataforma Aquarius tem a missão de modernizar e dinamizar a gestão estratégica do MCTI, além de garantir melhores resultados nos investimentos públicos em CT&I, por meio do desenvolvimento de plataformas de integração de dados e sistemas a fim de construir um sistema de apoio à geração de conhecimento para uso gerencial (peça 53, p. 2).

202. A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015 (peça 62, p. 92) apresenta a estrutura da Plataforma Aquarius:

O Projeto de desenvolvimento da Plataforma Aquarius é estruturado em três eixos principais de atividades que visam a construir um painel integrado de informações gerenciais. No primeiro eixo, será realizada a modelagem dos principais processos do Ministério, de forma a permitir que as ações administrativas tenham acompanhamento sincronizado com sua execução. No segundo eixo, far-se-á a integração com o Portal da Transparência da CGU, com captura e uso das informações ali depositadas e referentes ao MCTI, e das informações existentes nos sistemas de informação do Ministério, como é o caso do acompanhamento da ENCTI, na produção de painéis de conhecimento e de gestão. Da mesma maneira, no terceiro eixo pretende-se integrar as informações existentes em sistemas relativos a CT&I pertencentes a outras instituições com atividades conexas ao tema. As informações dos três eixos estruturantes do Projeto serão exibidas em sala de situação pública e no formato de dados abertos (open data), tendo em vista que se considera ser esta a maneira mais adequada de permitir que a sociedade civil e os órgãos de controle externo acompanhem todos os aspectos da gestão do MCTI.

203. As funcionalidades prometidas para este projeto de grande dimensão poderão, uma vez em funcionamento, constituir ferramenta preciosa à governança, gestão e controle das políticas públicas geridas pelo MCTI.

204. Os processos que suportam a Lei de Informática deverão integrar essa plataforma. São eles: processos de Concessão de Incentivos da Lei de Informática, processo de automação do RDA e inclusão e exclusão de modelos (peça 53, p. 2-3).

205. Em 2011, o Centro de Gestão e Estudo Estratégicos (CGEE), associação civil sem fins lucrativos, com sede no Distrito Federal, iniciou o desenvolvimento da Plataforma Aquarius. Nesse trabalho, o CGEE buscou parcerias especializadas para a realização das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com foco no aprimoramento dos processos que suportarão os dispositivos da Lei de Informática (peça 53, p 3).

206. A plataforma ainda se encontra em desenvolvimento, e, por enquanto, nenhum processo relacionado à LI, ou parte dele, foi implementado (peça 53, p. 5-6). O CGEE justifica que dificuldades relacionadas à arquitetura do projeto e constantes mudanças dos requisitos definidos pela Sepin têm atrasado o desenvolvimento do projeto. Segundo o CGEE, a data prevista de entrega para o referido projeto, com todos os módulos elencados no item 3 deste relatório desenvolvidos, é o dia 30/10/2013 (peça 53, p. 6).

207. A visão gerencial da política é insumo essencial ao monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento dela. Um sistema de gestão automatizado, além de fornecer uma visão gerencial dos indicadores, deve contribuir para a agilidade do processo e descarregar os servidores das tarefas passíveis de automatização. O Sigplani, com os seus problemas existentes, ainda exige muito esforço dos servidores, o que, diante da carência de pessoal relatada tanto pela Sepin como pela SDP, representa prejuízo significativo no processo de gestão da lei.

208. A Lei de Informática é hoje uma das principais políticas industriais do país, com uma renúncia fiscal superior a R\$ 4.000.000.000,00 por ano. Mostra-se essencial que os gestores disponham de uma ferramenta automatizada adaptada ao efetivo e eficiente acompanhamento dessa política.

Causas

a) falta de priorização do sistema de gestão da política.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) dificuldades na gestão dos processos da lei de Informática.

Conclusão

209. O Sigplani, Sistema do MCTI para Gestão da Lei de Informática, possui inúmeras dificuldades, não sendo capaz permitir a adequada gestão da política e de seus resultados (item 193). Constatou-se também a necessidade de maior interação, via sistemas informatizados, entre os Ministérios, MCTI e SDP, e a Receita Federal (item 199).

210. O MCTI está desenvolvendo, há dois anos, um novo sistema de apoio à geração de conhecimento para uso gerencial, a Plataforma Aquarius. Ela, dentre outras finalidades, irá automatizar os processos de gestão da Lei de Informática e substituir o atual sistema, o Sigplani (item 200).

211. A Lei de Informática é uma das principais políticas industriais do país e representa uma renúncia fiscal superior a R\$ 4.000.000.000,00 por ano, sendo, portanto, uma política de grande relevância ao país. É evidente a importância de que os gestores da política disponham de ferramentas gerenciais próprias que viabilizem o seu adequado monitoramento e avaliação, de forma automatizada e eficiente. Uma vez que o MCTI não dispõe dessa ferramenta, é necessário que priorize o seu desenvolvimento e a sua disponibilização.

212. Quanto ao fortalecimento da interação da Receita Federal do Brasil com a Sepin, os órgãos já têm se reunido nesse sentido, em atendimento à determinação constante do item 9.3 do Acórdão 2.343/2012-TCU-Plenário (item 43). Dessa forma, não cabem, no momento, adicionais propostas de deliberação sobre esse aspecto.

Propostas de encaminhamento

213. Recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência:

213.1. implante um sistema de gestão da Lei de Informática, qual seja a Plataforma Aquarius ou outro, de forma que esse sistema, além de automatizar os processos da lei, constitua ferramenta própria a sua execução, ao seu monitoramento e à avaliação dos seus resultados.

Benefícios esperados

- a) melhor gestão da política pública;
- b) obtenção de visão gerencial, essencial ao monitoramento e à avaliação dos resultados da política pública;
- c) disponibilidade de ferramentas para se estabelecer estratégias.

4 Processo de Monitoramento e Avaliação da Lei de Informática pelo MCTI

Objetivos do capítulo

214. Este capítulo abordará os instrumentos disponíveis pelos gestores para avaliar os resultados dos dispositivos da Lei de Informática, considerando os objetivos estabelecidos (declaração de intenções). Também serão abordados os indicadores disponíveis e a eventual existência de metas para esses indicadores.

Contextualização

215. Por meio do Ofício de Requisição 7-357/2013 (peça 17), a equipe solicitou lista com os indicadores e metas estabelecidos.

216. Como resposta, a Sepin informou que o primeiro grande indicador é o parque industrial do país. Lembra que empresas estrangeiras de porte montaram estrutura produtiva, trazendo investimentos e benefícios sociais (peça 32, p. 2).

217. A Sepin complementa que as empresas brasileiras aderem rapidamente aos benefícios da Lei de Informática, logo que deixam de se enquadrar nos limites do Sistema Simples (peça 32, p. 2). Outros indicadores fábris seriam: geração de empregos, investimentos novos, aumento de arrecadação municipal, estadual e federal.

218. Sobre a área P&D, a Sepin informa que coleta os seguintes indicadores: técnicos qualificados nos projetos; patentes; exportação; implantação de laboratórios; treinamentos em capacitação e formação de recursos humanos de alto nível; qualificação de projetos; trabalhos publicados; e formação de mestres e doutores oriundos desses investimentos (peça 32, p. 2). A Sepin não indicou a existência de metas.

219. De forma didática, partindo-se dos objetivos da Lei de Informática descritos pela Sepin (peça 32, p. 1), a equipe de auditoria construiu uma matriz lógica simplificada da Lei de Informática (sem as colunas metas e fatores de risco), partindo-se dos objetivos e procurando correlacioná-los com os indicadores informados pela Sepin, a qual será utilizada nos achados deste capítulo (Tabela 12):

Tabela 12 – Relação entre objetivos e possíveis indicadores da Lei de Informática

Descrição objetivo	Indicadores
(O1) Estimular investimentos em P&D pelo setor produtivo: (O1.1) com cooperação com universidade-empresa; (O1.2) com cooperação instituto-empresa.	técnicos qualificados nos projetos
	patentes
	implantação de laboratórios
	treinamentos e capacitação de recursos humanos
	projetos qualificados
	publicações
	Formação de mestres e doutores oriundos desses investimentos

(O2) Criação de empregos qualificados em setor intensivo em conhecimento.	geração de empregos intensivos em conhecimento
	empregos intensivos em conhecimento
(O3) adensamento da cadeia produtiva.	
(O4) aproveitar o crescente atendimento da demanda interna por bens de TIC, para aumentar a competitividade nos planos interno e externo.	parque industrial do país
	investimentos novos (ex: bens de capital)
	aumento de arrecadação municipal, estadual e federal
	exportação de bens incentivados

4.1 Ausência de suporte metodológico para a gestão de políticas públicas

Critérios

- guia metodológico de indicadores de programa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 19);
- manual de avaliação do Plano Plurianual 2008/2011 (peça 20).

Análise das evidências

220. Por meio do Ofício de Requisição 8-357/2013 (peça 26, p. 1), a Sepin foi indagada sobre a utilização de algum instrumento ou ferramenta metodológica para formulação e planejamento de políticas públicas.

221. Como resposta, a Sepin informou que não utilizou metodologias em suas políticas, entretanto entende a importância delas, informando que usa metodologia em seu planejamento estratégico (peça 47, p. 2):

Entendemos a importância de ferramentas metodológicas para formulação e planejamento das políticas públicas a cargo da SEPIN, tanto é que na elaboração de seu Planejamento Estratégico foi utilizada a Metodologia do Quadro lógico.

222. De forma semelhante, a SDP foi indagada, por meio do Ofício de Requisição 9-357/2013 (peça 35, p. 1), e respondeu que realiza reuniões periódicas com o mercado, além de consultas públicas formais, embora não utilize qualquer metodologia (peça 49, p. 3).

223. Portanto, considera-se não haver adequado suporte metodológico para que os ministérios envolvidos na gestão da Lei de Informática gerenciem as etapas do ciclo de políticas públicas, definido na Figura 3.

224. Conforme referenciado no documento Indicadores de Programas – Guia Metodológico, existem diversas metodologias para explicitar um programa ou projeto que poderiam ser utilizadas em uma política pública (peça 19, p. 19):

Existem diversas metodologias orientadas a explicitar a teoria de um Programa ou projeto e atestar a consistência da sua estratégia de implementação. Como exemplos pode-se citar a metodologia alemã ZOPP – Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos e a Metodologia do Marco Lógico (ou Quadro Lógico) desenvolvida pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

No âmbito da Administração Pública Federal, a partir de estudos empreendidos pela Comissão de Monitoramento e Avaliação – CMA e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a SPI, responsável pela qualidade do ciclo de planejamento das políticas públicas, optou pela metodologia do Modelo Lógico de Programas, que permite estabelecer a correlação entre o objetivo a ser alcançado e o problema que deu causa a esse objetivo, as correlações entre as ações a serem empreendidas e as causas do problema-alvo, bem como outras informações essenciais às boas práticas de elaboração de Programas.

225. O manual considera que a metodologia “Modelo Lógico do Programa” seria a mais adequada no âmbito da Administração Pública Federal.

226. O uso de uma metodologia poderia auxiliar os gestores a racionalizar a estrutura de funcionamento da política pública, o que, segundo os autores do Ipea, garantiriam as seguintes condições (peça 45, p. 5):

226.1. definição clara e plausível dos objetivos e resultados esperados do programa;

226.2. identificação de indicadores relevantes de desempenho, que possam ser obtidos a um custo razoável; e

226.3. comprometimento dos gestores do programa com o que está proposto no modelo lógico.

227. Considera-se que uma ferramenta metodológica ajudaria os gestores a organizar suas ações, refinar estratégias, amadurecer pontos de vista, auxiliar a definição de indicadores adequados e, fundamentalmente, auxiliar as etapas de monitoramento e de avaliação da política pública. Além disso, o uso de indicadores é reconhecido como ferramenta facilitadora da divulgação dos resultados da política pública, contribuindo assim para dar transparência às iniciativas do Executivo.

228. A escolha da metodologia deveria partir de uma análise dos próprios gestores, de modo a selecionar a mais adequada à Lei de Informática, observando os prós e os contras dos modelos disponíveis ou a adaptando à suas necessidades.

Causas

a) maneira como a Lei 8.248/1991 foi elaborada, em substituição à reserva de mercado;

b) desconhecimento dos gestores sobre as metodologias de formulação e planejamento de políticas públicas;

c) ausência de obrigatoriedade do uso de ferramentas de auxílio aos gestores no ciclo de políticas públicas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) falta de correlação entre os objetivos pretendidos pela política e as necessidades atuais;

b) monitoramento ausente, pobre, deficiente ou subjetivo;

c) comprometimento das avaliações da política pública;

d) impossibilidade de realimentar o ciclo das políticas públicas;

e) ineficiência da política pública.

Conclusão

229. A Sepin/MCTI e a SDP/MDIC não utilizam metodologia ou ferramenta para a formulação e para o planejamento de suas políticas públicas (itens 221 e 222).

230. O uso de uma metodologia poderia auxiliar os gestores na definição dos objetivos e dos resultados esperados, bem como ajudaria na identificação dos indicadores para aferição do desempenho da política. Outro ponto positivo do uso de uma metodologia seria o comprometimento dos gestores com o proposto, permitindo uma racionalização da estrutura da política pública e dos recursos envolvidos (itens 226 e 227).

Propostas de encaminhamento

231. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, em atenção ao princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*):

231.1. utilizem metodologia para formulação e planejamento de políticas públicas, de modo a aprimorar as etapas de monitoramento e de avaliação da política pública disposta na Lei 8.248/1991 e

regulamentada pelo Decreto 5.906/2006 (Lei de Informática), utilizando para tanto ferramentas tais como o modelo lógico de programa.

Benefícios esperados

- a) alinhamento entre os objetivos pretendidos, ações e indicadores da política;
- b) aperfeiçoamento do monitoramento da política pública;
- c) melhores condições de avaliar os resultados da política pública;
- d) maior comprometimento dos gestores com os resultados da política pública.

4.2 Falhas no processo de monitoramento e avaliação dos dispositivos de P&D

Critérios

- a) Decreto 5.906/2006, art. 15, caput (relatório, a cada dois anos, com resultados econômicos e técnicos);
- b) Decreto 5.906/2006, art. 24, § 2º (indicadores de P&D);
- c) Decreto 5.906/2006, art. 31, VI (competências do Catí).

Análise das evidências

232. O relatório de um projeto, componente do RDA, pode ser observado nos exemplos incluídos na peça 56. Nota-se a ausência de avaliação dos projetos conveniados pela empresa contratante.

233. Conforme Tabela 12, os objetivos da Lei de Informática relacionados à P&D são estimular os investimentos em P&D, considerando as possibilidades de convênios com institutos de pesquisa e universidades, e a existência de empregos qualificados em setor intensivo em conhecimento.

234. Como mencionado no item 223, a Sepin não dispõe de uma metodologia de planejamento para a Lei de Informática, a exemplo do marco lógico. Nesse sentido, a equipe, de posse dos indicadores considerados pela Sepin, classificou quais estariam relacionados com cada objetivo (duas primeiras colunas da Tabela 12).

235. A maioria dos indicadores presentes pode ser classificada como indicadores clássicos da área, tais como número de publicações e patentes depositadas. Outro grupo de indicadores se refere aos recursos humanos (formação de mestre e doutores e empregos intensivos em conhecimento).

236. Já o indicador “projetos qualificados” dependeria de uma avaliação dos projetos executados, seja por avaliadores independentes, pela Sepin ou pelas empresas, nos casos de convênios.

237. O indicador “implantação de laboratórios”, por sua vez, refere-se à estrutura disponível.

238. É fundamental lembrar, todavia, que o Decreto 5.906/2006, art. 24, § 2º, estabeleceu que as atividades de P&D devem ser avaliadas por indicadores de resultados, apresentando listagem exemplificativa de indicadores:

As atividades de pesquisa e desenvolvimento serão avaliadas por intermédio de indicadores de resultados, tais como: **patentes depositadas no Brasil e no exterior; concessão de titularidade ou de participação nos resultados da pesquisa e desenvolvimento às instituições convenientes; protótipos, processos, programas de computador e produtos que incorporem inovação científica ou tecnológica; publicações científicas e tecnológicas em periódicos ou eventos científicos com revisão pelos pares; dissertações e teses defendidas; profissionais formados ou capacitados; melhoria das condições de emprego e renda e promoção da inclusão social.** (grifamos)

239. O uso de uma ferramenta automatizada poderia ajudar a Sepin a avaliar a pertinência dos indicadores sugeridos pelo decreto, além daqueles já relatados por ela.

240. Dessa forma, partindo-se da ausência de metodologia ou de ferramenta, alguns dos

indicadores estão sendo esquecidos. Essa é uma constatação relevante, uma vez que os gestores da política devem ter em mente o porquê dessa política (objetivos) e como se deve aferir sua execução (monitoramento dos indicadores).

241. A ausência de monitoramento adequado pode representar o desconhecimento de como são aplicados os recursos e especialmente se os objetivos da política estão sendo atingidos.

242. É necessário, portanto, que os indicadores estejam aderentes às ações empregadas, para atendimento dos objetivos estabelecidos. Ainda sobre os indicadores, deve-se considerar a sua aplicabilidade aos tipos de projetos executados ou às áreas industriais aplicadas.

243. A Figura 4 apresenta os tipos de projetos, em função dos valores totais empregados, considerando os três tipos de projetos disponíveis (próprios das empresas; conveniados com instituições ou universidades das regiões da Sudam, Sudene ou Centro-Oeste; e conveniados com instituições ou universidades das demais regiões).

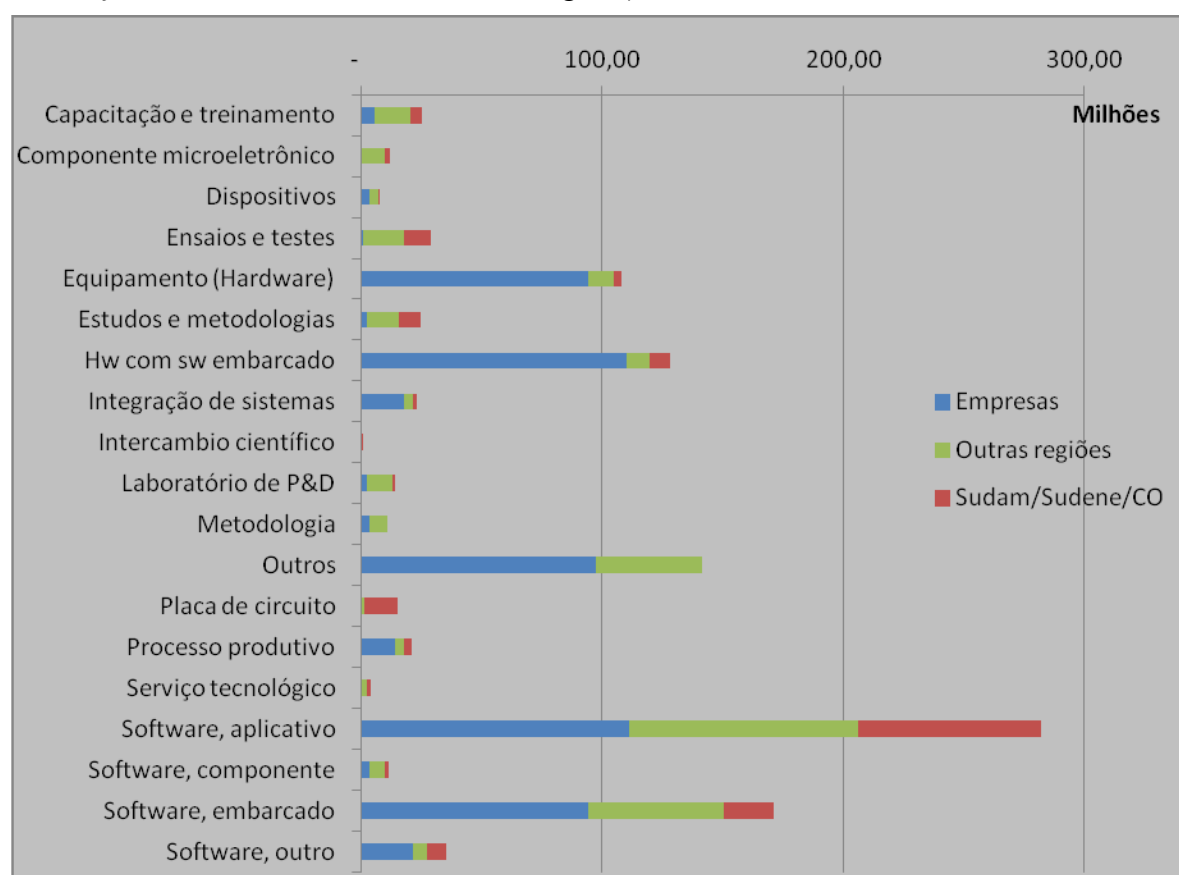


Figura 4 – Tipos de projeto de pesquisa em 2011

244. É possível observar a predominância de projetos ligados a software, especialmente o desenvolvimento de aplicativos. Esse é o tipo mais frequente de projeto conveniado. Por outro lado, os projetos relacionados ao hardware (equipamento e hardware com software embarcado) são tipicamente executados pelas empresas, diretamente.

245. A constatação acima se coaduna à declaração de Sbragia e Galina (peça 24, p. 80):

Apesar de se constituir num dos principais instrumentos de apoio à P&D da indústria de equipamentos de TIC, a nova Lei de Informática não garante que os recursos previstos como contrapartida dos incentivos fiscais (5% do faturamento bruto das empresas) sejam efetivamente utilizados para tal fim. Isso ocorre porque a Lei considera muitas atividades de prestação de serviços, tais como treinamento, difusão de padrões, manutenção de softwares, etc., como sendo atividades de P&D, quando na realidade estas atividades não se constituem em pesquisa e desenvolvimento que efetivamente gerem inovações em produtos (Sbragia e Galina, 2004).

246. Conforme descrito no item 54, a descrição do que pode ser apropriado como gasto de P&D é bastante ampla. O art. 24 possibilita quatro grandes grupos de gastos, por inciso. O inciso I tipicamente descreve as atividades de pesquisa. O inciso II descreve as atividades que se classificam como desenvolvimento. Já o inciso III enumera um conjunto de atividades de assessoria e consultoria relacionadas às atividades dos incisos anteriores. Por fim, o inciso IV enumera as atividades de formação ou capacitação profissional.

247. A Figura 5 mostra os percentuais de aplicação dos projetos (quantidade). Não há diferença significativa se fossem utilizados os percentuais financeiros envolvidos (ano base 2011).

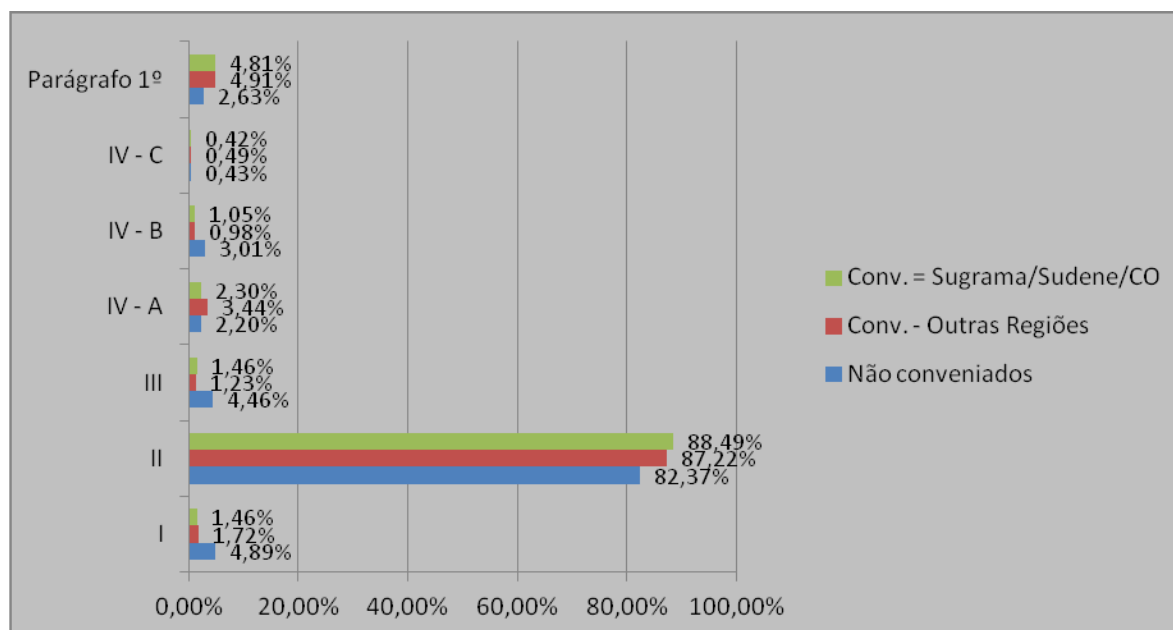


Figura 5 – Enquadramento dos projetos da LI, de acordo com o art. 24 do Decreto 5.906/2006

248. Nota-se que a grande maioria dos projetos se enquadra como desenvolvimento. Outra constatação é que as empresas preferem aplicar em pesquisa diretamente, contrariando o senso comum de que os institutos e, especialmente, as universidades poderiam contribuir em área de conhecimento mais avançados.

249. Uma das principais dificuldades ao avaliar projetos de P&D se refere à própria natureza das atividades de pesquisa e de projetos em engenharia, em virtude do fato de que o resultado de parte deles não se traduzirá em ganhos efetivos. É um risco inerente a essas atividades. Todavia, é importante lembrar que, do faturamento das empresas beneficiadas, o percentual mínimo decorre da comercialização de software, seja no mercado interno ou externo (1,63%). Mesmo o faturamento de serviços, que geralmente está relacionado de alguma forma com softwares, representa apenas 5,13% do faturamento total, conforme Tabela 13, ano de 2011.

Tabela 13 – Faturamentos totais da LI, segundo declaração das empresas beneficiárias ao Sigplani.

Faturamentos Totais (R\$)	2009 (439 empresas)	2010 (437 empresas)	2011 (425 empresas)
Global	48.322.654.656,48	56.445.014.010,64	61.911.079.030,41
Produtos Incentivados no Mercado Interno	23.656.086.341,87	27.455.745.167,40	30.205.839.980,67
Microcomputadores ou suas partes (A)	8.988.796.532,17	11.204.015.330,49	11.830.958.706,48
Software	1.113.212.486,58	1.199.429.739,36	1.008.504.009,05
Serviços	1.842.780.607,43	2.323.035.752,46	3.175.956.905,65
Exportações	3.971.524.638,20	3.154.719.684,33	3.536.654.436,80
Exportações de Produtos Incentivados	2.589.545.450,00	1.919.734.451,05	1.815.728.370,28

Exportações de Software	-	34.692.962,47	6.307.947,99
Exportações de Serviços	-	464.315.054,01	492.760.684,85

250. Assim, a aplicação em desenvolvimento de software não está sendo apropriada em termos de faturamento das empresas beneficiadas. Nesse sentido, considera-se que a existência de indicadores relacionados à inovação poderia servir para identificar bons exemplos de aplicação nessa área.

251. Nesse sentido, o Geopi/Unicamp sugeriu indicadores específicos para a inovação, que poderiam ser utilizados inclusive para software, a exemplo de produtos lançados (número e tipo). Essa utilização poderia identificar os casos de empresas cuja aplicação em P&D não pode ser considerada inovadora, nos termos da Lei de Inovação (Lei 10.973/2004, art. 2º, IV), ou seja, atividades em que não há “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços”.

252. Quanto à possibilidade de realização de convênios com universidades, o testemunho das empresas foi no sentido de haver dificuldade na conciliação dos interesses das universidades com os das empresas, principalmente pelas empresas esperarem resultados imediatos de seus investimentos, com prazos curtos, algo diferente do dia a dia acadêmico.

253. Nesse ponto, os números indicam que a escolha das universidades é fortemente relacionada ao mandamento legal. Conforme se depreende da Tabela 14, os convênios com instituições públicas das regiões abrangidas pela Sudam, Sudene e Centro-Oeste, cuja obrigatoriedade decorre da Lei 8.248/1991, art. 11, § 3º) representam 38,47% do valor total dos convênios celebrados com a região em 2011. Do recurso das demais regiões, apenas 2,68% foram conveniados com instituições públicas, que no caso são essencialmente universidades. Ou seja, quando não há obrigação legal de se conveniar com universidades (caso das demais regiões), as empresas optam por não fazê-lo.

Tabela 14 – Aplicações em P&D, por região e por tipo de instituição (2011)

Aplicações em P&D – Investimentos	1.009.101.698,19	100%
Instituições Públicas - Áreas de influência Sudam, Sudene e Região CO	55.237.784,37	5,47%
Instituições Privadas - Áreas de influência Sudam, Sudene e Região CO	88.353.339,86	8,76%
Instituições Públicas - Outras Regiões	6.915.429,87	0,69%
Instituições Privadas - Outras Regiões	251.229.709,32	24,90%
Projetos Próprios	607.365.434,77	60,19%

254. A grande questão de fundo e que não pode ser respondida de forma simples é por que isso acontece. A ausência de monitoramento e avaliação adequados desses tipos de convênios não permite inferir se a obrigação de realizar convênios com universidades das regiões da Sudam, Sudene e Centro-Oeste produziu bons resultados, melhorando a sua capacidade de realizar projetos no decorrer do tempo, algo que vai além da capacitação de recursos humanos e que traga efetivo retorno às empresas. Isso poderia ser utilizado inclusive para calibrar o percentual definido.

255. O que se tem de concreto, analisando a disparidade de aplicações entre as duas grandes regiões, é que o objetivo de integrar universidade-empresa não foi atingido plenamente, uma vez que a opção por convênios com a academia parece estar sendo tratada como uma obrigação pelas empresas.

256. A desconfiança em relação a convênios vai além das universidades. A própria celebração de convênios com institutos tem sido contornado pelas empresas.

257. Alguns dos institutos tiveram sua criação incentivada por empresas, possuindo ainda hoje uma relação umbilical que não permite, em princípio, certificar a independência dessas instituições. Dessa forma, é possível que institutos sejam dependentes dos recursos de apenas uma empresa ou grupo de empresas, em situações que no limite implicam na recusa a celebrar convênios com terceiros. Assim, caso a governança dessas instituições permita, abre-se caminho para que uma empresa possa,

na prática, ter controle de quase todos os recursos de P&D que sua produção obrigue investir, sem estimular pesquisadores independentes.

258. A Resolução Cati 13/2005 disciplina os critérios para credenciamento de centros ou institutos de pesquisa ou entidades de ensino oficiais ou reconhecidas. Para os institutos de pesquisa, há a previsão da existência de um conselho técnico-científico ou equivalente, responsável pelo modelo de gestão, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem executados (anexo I, item 2.1).

259. O mesmo normativo (item 2.1.2) dispõe que empresas habilitadas para uso dos recursos da Lei 8.248/1991 podem ter representação no conselho técnico-científico, com direito a voto, desde que de forma minoritária (peça 65).

260. Entende-se que muitas empresas possam ter receio de repassar projetos a estruturas que não tenham certo nível de gerência, por questões diversas, como confidencialidade de seus projetos. Essa é uma razão para que uma empresa prefira aplicar recursos de P&D em uma instituição e não em outra. Todavia emular o ambiente interno da empresa em um instituto dito independente tampouco parece ser o intuito do dispositivo em comento. Além disso, frisa-se que as empresas dispõem de recursos para aplicação interna direta (não conveniados). Essa ainda é uma questão mal resolvida, sendo preciso definir, com base nos objetivos da política pública, o que deve ser permitido ou não.

261. Portanto, é recomendável que uma estrutura de governança mínima garanta a independência desses institutos, bem como evite que sejam capitaneados por apenas uma empresa ou grupo de empresas, como simples extensões dos departamentos de engenharia.

262. Também não há forma de se obter facilmente o histórico de trabalho dos institutos e das universidades, fomentados com os recursos da LI. A avaliação dos projetos contratados poderia ser um parâmetro para identificar os resultados dos convênios e das instituições, bem como as áreas de atuação disponíveis e de excelência, de modo a orientar as empresas que têm recursos e interesses nessas áreas. Parte dessas informações poderia ser fornecida pelas próprias empresas, ao avaliar o término dos projetos.

263. Por fim, considera-se que indicadores finalísticos industriais também podem ser considerados para avaliar as aplicações de P&D, uma vez que se presume que esses investimentos retornarão de alguma forma como diferencial competitivo das empresas. Isso permitiria avaliar a aplicação dos recursos de P&D não de forma isolada, o que permitiria contornar resultados pontuais mal sucedidos, uma vez que seria difícil explicar anos de incentivos em P&D sem resultados concretos em inovação de produtos e processos que permitissem às empresas galgar etapas mais nobres das cadeias de valor dos produtos.

Causas

- a) ausência de metodologia para formulação e planejamento de política pública;
- b) ênfase nas atividades meio de gestão da política pública.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) não consecução dos objetivos das políticas públicas;
- b) ações inadequadas ou intempestivas;
- c) impossibilidade de correlacionar adequadamente a Lei de Informática com outros instrumentos de incentivo.

Conclusão

264. Devido à ausência de ferramenta metodológica, a equipe procurou relacionar os indicadores considerados importantes pela Sepin com os objetivos da política pública (item 234).

265. Foram identificados indicadores clássicos de P&D, alguns dos quais constantes da lista sugerida de indicadores de resultados do Decreto 5.906/2006. Porém, a ausência de relacionamento

explícito entre os indicadores e os objetivos da política pode conduzir ao descasamento entre o que se obtém da política, aferida pelos indicadores, e a consecução dos objetivos pretendidos (itens 239 e 241).

266. Nota-se que as atividades de P&D se concentram em desenvolvimento, com enorme concentração em desenvolvimento de software para projetos conveniados. É interessante notar que as atividades de pesquisa são preferencialmente executadas diretamente pelas empresas e que os volumosos gastos em desenvolvimento de software não são diretamente revertidos no faturamento das empresas beneficiadas, quando se considera o faturamento advindo de *softwares* (itens 244, 248 e 250).

267. Sobre as universidades, a disparidade entre as regiões que possuem recursos obrigatórios e as que não possuem permite concluir que não há efetiva integração entre as empresas e as universidades, ocorrendo convênios essencialmente quando há a obrigação de fazê-los (item 254).

268. Também nota-se que as regras atuais permitem que institutos de pesquisa se tornem extensões dos departamentos de engenharia das empresas beneficiadas, permitindo que estas apliquem praticamente todos os recursos de P&D sem fomentar a operação de instituições independentes (item 257).

269. Não há avaliação do trabalho dos conveniados pelas empresas beneficiadas, o que permitiria identificar parcerias de sucesso e áreas de excelência, bem como serviria para guiar as empresas na procura dos parceiros mais adequados (item 262).

270. Por fim, considera-se que as atividades de P&D poderiam também ser avaliadas por meio de indicadores finalísticos industriais, uma vez que se presume que esses investimentos retornarão de alguma forma como diferencial competitivo das empresas, permitindo contornar o insucesso que projetos de P&D, isoladamente considerados, possam ter (item 263).

Propostas de encaminhamento

271. Recomendar ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) que avalie a possibilidade de estabelecer diretrizes e controles internos de adoção obrigatória pelos institutos de pesquisa credenciados para receber projetos da Lei de Informática, de modo a mitigar o risco de que eles sejam utilizados como extensão dos departamentos de engenharia das empresas beneficiadas.

272. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que:

272.1. aprimore o conjunto de indicadores utilizados para monitorar os resultados dos dispêndios de pesquisa e desenvolvimento (P&D) da Lei de Informática (Lei 8.248/1991), em compatibilidade com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações do guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

272.2. proponha ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) estrutura de governança mínima a ser adotada pelos institutos de pesquisa para garantir sua independência, impedindo que possam ser alocados exclusivamente a uma empresa ou a um grupo de empresas, evitando-se o risco de se tornarem mera extensão de seus departamentos de engenharia;

272.3. estabeleça, para cada projeto conveniado, formulário de avaliação a ser preenchido pela empresa contratante, de modo a contribuir na identificação dos projetos de sucesso, bem como na futura identificação dos institutos de pesquisa e universidade mais experientes e possivelmente aptos a executar projetos em cada área de aplicação;

272.4. defina critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e universidades de acordo com o seu desempenho na execução de projetos, de modo a orientar as empresas no processo de escolha dos institutos de pesquisa, avaliando a conveniência de divulgar publicamente essas informações;

272.5. divulgue em seu sítio informações públicas sobre as empresas e os convênios celebrados, a exemplo das seguintes informações:

272.5.1 quantidade de convênios;

272.5.2 valores dos convênios;

272.5.3 renúncia fiscal concedida;

272.5.4 outras informações sobre o uso dos recursos, a exemplo de indicadores de P&D e de produção industrial.

Benefícios esperados

- a) condições de realizar monitoramento dos dispositivos de P&D da Lei de Informática;
- b) melhores condições de realizar avaliação da Lei de Informática;
- c) melhora dos serviços realizados pelas instituições conveniadas.

4.3 Falhas no processo de avaliação dos dispositivos do PPB

Critérios

- a) guia metodológico de indicadores de programa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 19);
- b) manual de avaliação do Plano Plurianual 2008/2011 (peça 20).

Análise das evidências

273. Como mencionado no item 223, a Sepin e a SDP não dispõem de um modelo de planejamento para a Lei de Informática, a exemplo do marco lógico. Não é possível considerar que haja uma estrutura metodológica que auxilie as etapas de monitoramento, avaliação e revisão da Lei de Informática.

274. Ainda assim, de posse dos indicadores considerados importantes pela Sepin, classificou-se quais estariam relacionados com cada objetivo (duas primeiras colunas da Tabela 12).

275. Pode-se categorizar como objetivos da Lei de Informática vinculados à área fabril (PPB) os objetivos “adensamento da cadeia produtiva” e “aproveitar a demanda interna para aumentar a competitividade nos planos interno e externo” (O3 e O4).

276. Não foi possível vincular diretamente um indicador ao objetivo O3. Nota-se que o objetivo de adensar a cadeia produtiva já estava presente no antecessor do Plano Brasil Maior, o Processo de Desenvolvimento Produtivo (PDP)^{vii}. O sítio do PDP apresentava inclusive metas sob gestão do MDIC e do MCTI – Tabela 15Tabela 15:

Tabela 15 – Quadro do Processo de Desenvolvimento Produtivo para redução do déficit comercial de TIC

Estratégias: conquista de mercados, focalização.		
Objetivo: reduzir o déficit comercial dos setores de TICs no Brasil.		
Situação Atual	Metas 2010	Desafios
- Ampliação do déficit comercial de equipamentos de TICs: US\$ 6,5 bilhões (2005), US\$ 8,7 bilhões (2006) e US\$ 11,45 bi (2007); - Penetração de importações (importações/consumo aparente) em 2005: 40%; - Indústria de Equipamentos Eletrônicos: predominância de unidades de montagem com pouca agregação de partes, peças e	- Reduzir a penetração de importações de TICs do complexo eletrônico: para 30 %; - Interromper a trajetória ascendente do déficit comercial do complexo eletrônico.	Ampliar a inovação, capacidade instalada e produção local de TICs (incluindo: partes, peças e componentes).

componentes produzidos localmente.

277. O Plano Brasil Maior também apresenta entre suas ações correlacionadas com a Lei de Informática uma agenda estratégica setorial para o setor de TIC e do complexo eletroeletrônico. Destaca-se a medida “aperfeiçoar marco regulatório e sua operacionalização”, cujo projeto de decreto estaria em trâmite no Ministério da Fazenda (peça 33, p. 52-60).

278. Portanto, nota-se que a Lei de Informática e o Decreto 5.906/2006 são instrumentos que podem ser utilizados dentro dos objetivos do Plano Brasil Maior, podendo inclusive sugerir alterações em seu desenho. Conforme será apresentado no Capítulo 6, a correlação entre as políticas públicas de uma área deve ser considerada, em nome da eficiência no uso de recursos públicos.

279. Já para o objetivo O4, a Sepin considerou como indicadores o aumento do parque industrial; a existência de investimentos novos; aumento de arrecadação, nas três esferas; e a exportação de bens incentivados.

280. Não há menção a um indicador que se refira à balança comercial do setor incentivado, embora o indicador de exportações seja relacionado.

281. O *déficit* comercial de bens de TIC cresce ano após ano. Como lembra Rodrigo Abdalla em “Vinte Anos da Lei de Informática: estamos no caminho certo?”, o desequilíbrio aumentou acentuadamente a partir de 2004 (peça 23, p. 30):

Outra justificativa comumente utilizada para reiterar o apoio ao setor é o crescente *déficit* na balança comercial do complexo eletrônico. Embora alguns autores, tais como Garcia e Roselino (2004), já tenham manifestado preocupação com o elevado *déficit* da balança comercial no período 1996-2002, o gráfico 1 revela que o desequilíbrio passou a ser mais acentuado a partir de 2004. Este movimento está relacionado ao aumento da demanda por equipamentos de TICs com a manutenção de contexto de baixa agregação de valor no Brasil.

282. O gráfico da Figura 6, retirado do artigo supracitado, mostra a evolução do *déficit* comercial do setor eletrônico, em bilhões de dólares.

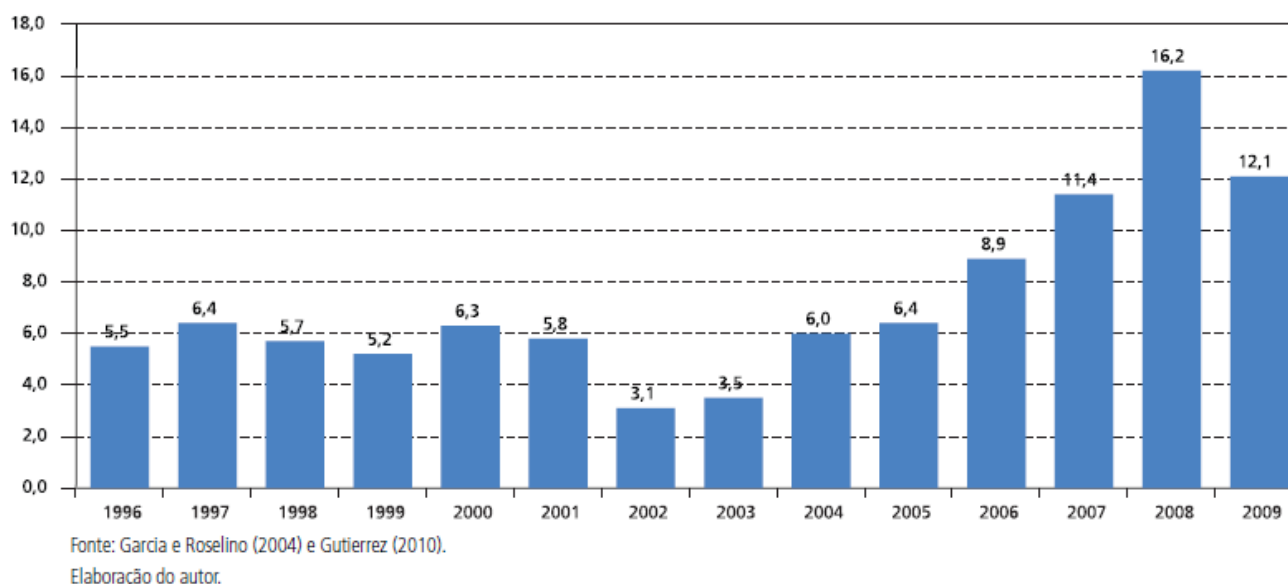


Figura 6 – Déficit da balança comercial para o setor eletrônico, em US\$ bilhões

283. Dados mais recentes informados pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) informam que o *déficit* do setor nos anos de 2011 e 2012 foi de US\$ 32.500.000.000,00 (peça 25, p. 14).

284. Por meio do sistema Alice Web é possível consultar os dados de importação e exportação dos produtos beneficiados pela Lei de Informática (Anexo I da Lei 8.248/1991). Nota-se que o *déficit* em 2012 foi de US\$ 22.900.000.000,00. Os dados das exportações são particularmente baixos. A

relação importação/exportação em que há os maiores *déficits* é exposta na Tabela 16:

Tabela 16 – NCMs incentivados pela Lei de Informática mais deficitários

NCM	Descrição	Importação (R\$)	Exportação (R\$)	Saldo (R\$)
8542	Circuitos integrados eletrônicos.	4.139.285.677	43.416.345	-4.095.869.332
8517	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios – Aparelhos telefônicos.	3.982.435.665	663.679.977	-3.318.755.688
85299020	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios.	3.033.134.475	19.216.264	-3.013.918.211
8473	Partes e acessórios reconhecíveis como exclusiva ou principalmente destinados a máquinas e aparelhos.	2.436.114.471	75.174.306	-2.360.940.165
8443	Impressoras, máquinas copiadoras e telecopiadores (fax), mesmo combinadas entre si.	1.605.423.244	128.097.696	-1.477.325.548
9018	Instrumentos e aparelhos para medicina, cirurgia, odontologia e veterinária, baseados em técnicas digitais.	1.324.233.800	164.870.288	-1.159.363.512

285. A tabela completa pode ser observada no Anexo IV. Já o Anexo V apresenta os números da balança comercial dos produtos referenciados no Anexo II do Decreto 5.906/2006 (eletrônicos produzidos em Manaus), cujo *déficit* total em 2012 foi de R\$ 5.340.000.000,00.

286. A conjunção de um *déficit* comercial altíssimo e baixas exportações implica afirmar que, embora a produção brasileira seja alta, considerando os insumos importados, ela é feita basicamente para atender quase exclusivamente o mercado interno. É inevitável a associação já referenciada de uma indústria fortemente montadora, como lembra o texto do Projeto PIB (peça 24, p. 23):

Como decorrência da estrutura produtiva fortemente assentada em montagem de bens eletrônicos para uso final no país, combinada à escassa produção de bens intermediários e componentes eletrônicos essenciais localmente, o segmento de eletroeletrônica no Brasil atingiu a marca de US\$ 32,0 bilhões de dólares em importações em 2008, o que representou aproximadamente 18,5% do total anual das importações brasileiras daquele ano.

287. Rodrigo Abdalla lembra que a barreira de entrada para produtos finais importados é eficiente (peça 23, p. 34):

O quinto propósito da política é **estabelecer barreira comercial a produtos importados**. O quadro institucional é bastante similar para todos os produtos: a alíquota de IPI é equivalente a 15% para bens finais, com redução de 80% a 100% desta para produtos incentivados; a alíquota de II é, em média, 16% para produtos finais e 2% para componentes, peças e partes não produzidos no país. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) varia de estado para estado, mas, em São Paulo, verifica-se uma das menores alíquotas vigentes, de 7% para microcomputadores produzidos de acordo com o PPB. Alguns estados oferecem redução da alíquota de ICMS para produtos nacionais e importados, enquanto outros aplicam a alíquota integral de 17% ou 18%. A título de exemplo, cita-se o caso dos microcomputadores: a alíquota média de impostos para o ano corrente, aplicável a montadores instalados no Brasil, corresponde a 14,75%. Para equipamentos importados, chega a 48%. A diferença é ainda maior ao considerar-se o cálculo em cascata dos diferentes impostos. **Desta forma, a barreira comercial é efetiva para**

desestimular a importação de bens finais, porém bastante limitada para promover a produção local de componentes eletrônicos. (grifamos)

288. Outro indicador finalístico do setor e que poderia ser utilizado é o de valor de transformação industrial (VTI)^{viii}. Dados de 2006 informam que a indústria eletrônica representava apenas 3,76% do VTI da Indústria Brasileira (peça 24, p. 32). Para efeito de comparação, a indústria de serviços de TIC representa um VTI de 7,4%, apresentando investimentos dez vezes superiores ao da indústria de bens eletrônicos (peça 24, p. 45).

289. Destaca-se que a Lei de Informática trata o heterogêneo grupo de empresas beneficiadas de forma homogênea. Não há diferença em favor das empresas que mais exportam ou que realizam as etapas de maior valor agregado de um produto. Tampouco há diferenciação em relação ao porte da empresa beneficiada.

290. Sobre agregação de valor, deve-se lembrar de sua correção com o *déficit* na balança comercial do setor. A concentração de produtos que são apenas montados no Brasil se reflete na alta importação de peças e componentes integrantes do sistema *complete knock-down* (CKD), no qual as fabricantes enviam kits às montadoras com todas as instruções necessárias à montagem dos equipamentos para produção local.

291. Nesse ponto, é importante salientar que as partes integrantes são produzidas muitas vezes por fornecedores diferentes, de diversos países. Grandes empresas do ramo fazem aquisições extremamente volumosas para atender seus diferentes mercados consumidores, inclusive aqueles que possuem exigência de etapas locais, como o Brasil. Esse processo foi acentuado rapidamente com a emergência dos países asiáticos, que atualmente concentram a produção mundial de componentes e semicondutores (peça 24, p. 14). Embora o leste da Ásia tenha se tornado líder de produção, ressalta-se que as etapas mais nobres (etapas iniciais e finais) da cadeia de valor ainda permanecem com países tradicionais da União Europeia, Japão e Estados Unidos. São exemplos de etapas que não se deslocaram significativamente: pesquisa, projeto eletrônico de sistemas, projeto de componentes, *marketing* e distribuição final (peça 24, p. 15-16).

292. Nesse ponto, torna-se importante a análise da cadeia produtiva de valor dos produtos a serem incentivados, de modo a identificar as partes mais viáveis de produzir. O Artigo “Who Profits from Innovation in Global Value Chains” de Dedrick, Kraemer e Linden foi produzido para decompor a cadeia de valor de um *Ipod* e de um *notebook* da Hp, conforme Tabela 17 (peça 36, p. 11):

Tabela 17 – Componentes do custo do Apple *Ipod* e do Notebook Hp 6230

	<i>Ipod</i>	Hp nc 6230
Software	Não aplicável	12%
Armazenamento	51%	13%
<i>Display</i>	16%	16%
Processadores	9%	27%
Montagem	5%	3%
Bateria	2%	5%
Memória	4%	4%
PCBs ^{ix}	2%	3%
Plásticos	2%	1%
Dispositivos de entrada	1%	2%
Subtotal de componentes chave	90%	86%
Outros componentes	10%	14%
Total	100%	100%

Partes totais	451	2.196
---------------	-----	-------

293. Nesse sentido, nota-se que as partes exigidas tradicionalmente pelos PPBs, a saber, a montagem, equivale, para os exemplos apresentados, entre 3 a 5% do valor do produto.

294. Outra análise interessante vai além das partes físicas de um produto. O artigo “Capturing Value in Global Networks: Apple’s iPad and iPhone” de Kraemer, Linden e Dedrick informa que os detentores da marca podem ficar com mais de 50% dos lucros de alguns produtos, a exemplo do *iPhone* (peça 38, p. 5), transcrito, em tradução livre, na Tabela 18:

Tabela 18 – Distribuição de valor para produtos da Apple

	Iphone (2010)	Ipad
Lucro Apple	58,5%	30%
Insumo materiais	21,9%	31%
Insumo trabalho (China e outros)	5,3%	7%
Indefinido	5,3%	5%
Lucro Coréia do Sul	4,7%	7%
Lucro Japão	0,5%	1%
Lucro Taiwan	0,5%	2%
Lucro União Europeia	1,1%	-
Distribuição e venda	- ^x	15%

295. Nota-se, para os dois casos apresentados, que o hardware é componente minoritário do custo, que pode não chegar a 30% da cadeia de valor. Os detentores da marca são os grandes beneficiados. A força de trabalho fica com aproximadamente 6% do valor.

296. O autor lembra que cabe à Apple as etapas de projeto dos produtos, desenvolvimento de software, gerenciamento de produtos e *marketing*, além de outras funções de alta remuneração (peça 38, p. 7).

297. Do exposto, resta afirmar que a Lei de Informática não foi atualizada para prever os casos de empresas que ficam com as partes mais nobres da cadeia de valor, mesmo que isso signifique produzir os bens no exterior.

298. Frisa-se que outras iniciativas procuraram beneficiar grupos específicos, como a Portaria MCT 950/2006, que caracteriza bens ou produtos com tecnologia desenvolvida no País e que permite isenção ou redução de IPI em até 100%, além de direito de preferência em licitações públicas (Decreto 7.174/2010). A análise específica da Portaria MCT 950/2006, bem como das linhas de crédito disponíveis para os reconhecidos por essa portaria, está fora do escopo deste trabalho. Todavia, algumas das considerações aqui traçadas são compatíveis, especialmente acerca da necessidade de monitoramento e avaliação adequados com uso de suporte metodológico pelos gestores.

299. Dessa forma, em geral, conclui-se que o incentivo da Lei de Informática teve efeitos limitados, em sua série histórica, para aumentar a competitividade do setor beneficiado, quando se entende competitividade como a capacidade das empresas nacionais em competir em ambos os mercados, interno e externo, em consonância com o art. 1º, *caput* c/c art. 1º, § 1º, do Decreto 7.540/2011 (Plano Brasil Maior). Espera-se que os incentivos disponíveis permitam às empresas explorar o considerável mercado interno^{xi}, mas, ao mesmo tempo, não ficando restritas a ele. Os baixíssimos níveis de exportações, em conjunto com o baixo valor agregado da produção local são por si atestado de falha da atual sistemática que, embora gere empregos e tenha casos de sucesso, não conseguiu produzir grandes marcas nacionais ou permitir que as etapas mais valiosas da cadeia de valor dos produtos sejam executadas no país.

300. A definição e o monitoramento de indicadores para produção é, portanto, essencial ao entendimento dos diferentes setores e portes de empresas incentivadas. A atual sistemática adotada pelo MCTI e pelo MDIC ainda é fortemente calcada na experiência dos servidores envolvidos nas fiscalizações e na aprovação dos PPBs, não sendo sistemática e estruturada a análise dos mercados envolvidos e o monitoramento das medidas adotadas que deveriam, no entender da equipe, ser as principais atividades dos gestores.

301. Sugere-se que a definição dos indicadores seja reavaliada, utilizando, para tanto, métodos como o indicado pelo Ministério do Planejamento no “Guia metodológico de indicadores de programa”. Outro ponto importantíssimo a considerar é a diferenciação que grupos da indústria devem ter, considerando a heterogeneidade da indústria beneficiada, o monitoramento dos indicadores poderia ser feito dessa forma, inclusive por empresa, em alguns casos.

Causas

- a) ausência de metodologia para formulação e planejamento de política pública;
- b) ênfase nas atividades meio de gestão da política pública.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) não consecução dos objetivos das políticas públicas;
- b) ações inadequadas ou intempestivas;
- c) incompreensão da indústria beneficiada;
- d) impossibilidade de correlacionar adequadamente a Lei de Informática com outros instrumentos de incentivo;
- e) perda da oportunidade de aperfeiçoamento da política pública.

Conclusão

302. Devido à ausência de ferramenta metodológica, a equipe procurou relacionar os indicadores considerados importantes pela Sepin com os objetivos da política pública (item 274).

303. Dos objetivos da Lei de Informática, os referentes à área fabril são “adensamento da cadeia produtiva” e “aproveitar a demanda interna para aumentar a competitividade nos planos interno e externo” (item 275). Para o primeiro, não foi possível vincular diretamente um indicador, dentre os fornecidos pela Sepin, embora esse objetivo já constasse do Processo de Desenvolvimento Produtivo, política que o Plano Brasil Maior sucedeu (item 276). Já para o segundo objetivo, a Sepin apontou alguns indicadores, como o parque industrial, investimentos novos e o aumento de arrecadação e exportação de bens incentivados (item 279).

304. Nota-se a ausência de indicadores relacionados à balança comercial, cujo *déficit* é crescente e foi em 2012 da ordem de US\$ 23.000.000.000,00 somente para os bens cujo código NCM é incentivado (itens 280 e 284).

305. Isso implica em dizer que, embora a produção brasileira seja considerável, ela é basicamente para atender o mercado doméstico, utilizando-se peças e componentes importados, reforçando a imagem de uma indústria essencialmente montadora (item 286).

306. Não há diferenciação de tratamento para as empresas que executam as etapas mais nobres da cadeia de produção, o que poderia ser avaliado pelo valor de transformação industrial (VTI), ainda que isso signifique realizar as etapas menos valorosas no exterior (itens 288 e 289).

307. Considera-se que o monitoramento de indicadores para a produção e para os PPBs é essencial para o entendimento dos diversos setores envolvidos e portes de empresas incentivadas. A atual sistemática ainda é calcada fortemente na experiência dos servidores públicos envolvidos na política, havendo ausência de informações estruturadas. Sugere-se a reavaliação dos indicadores e a estruturação da etapa de monitoramento da política pública, para que se possa superar o atual quadro

que indica que não há, em termos gerais, competitividade da produção local, especialmente no mercado externo (itens 299, 300 e 301).

Propostas de encaminhamento

308. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, em obediência ao princípio constitucional da eficiência:

308.1. definam um conjunto de indicadores para monitorar os resultados fabris dos processos produtivos básicos da Lei de Informática (Lei 8.248/1991), compatíveis com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações do guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

308.2. elaborem estudos sobre a cadeia de valor dos bens incentivados, de modo a tornar suas políticas públicas mais eficientes, monitorando as etapas técnica e economicamente viáveis, e, portanto, considerando-as prioritárias em seus instrumentos de incentivo e fomento;

308.3. elaborem estudos sobre a possibilidade de incluir como indicador o valor de transformação industrial (VTI) ou outro que represente o valor agregado da indústria nacional, procurando tratar de forma diferenciada as empresas que executam as etapas mais nobres da cadeia de valor dos bens incentivados;

308.4. elaborem estudos sobre a possibilidade de incluir como indicador os resultados da balança comercial dos produtos incentivados, por código NCM, monitorando comportamentos e tendências, de modo a acompanhar o desempenho da indústria;

308.5. elaborem estudos sobre a possibilidade dos benefícios concedidos serem uma função objetiva da agregação de valor apresentada pelas empresas para seus produtos;

308.6. elaborem estudos sobre a possibilidade de tratar entre os instrumentos disponíveis na Lei de Informática as empresas que realizam as etapas mais nobres da cadeia de valor dos produtos incentivados, mas optaram, por razões econômicas, realizar as etapas de produção final dos bens incentivados no exterior;

308.7. ao realizar alterações nos processos produtivos básicos, procure fazê-las de forma a considerar o monitoramento da política pública, estabelecendo, sempre que possível, os indicadores necessários e suficientes para acompanhá-los, considerando os objetivos almejados pelas alterações;

308.8. definam, sempre que possível, metas para os indicadores estabelecidos;

Benefícios esperados

a) monitoramento efetivo dos resultados fabris propiciados pela Lei de Informática.

4.4 Falhas no processo de avaliação ex-post da Lei de Informática

Crerios

- a) Lei 8.248/1991, art. 11, § 16;
- b) Decreto 5.906/2006, art. 15, *caput*;
- c) Decreto 5.906/2006, art. 31, inciso VI.

Análise das evidências

309. O § 16 do art. 11 da Lei 8.248/1991 (redação da Lei 11.077/2004) dispõe que o MDIC, o MCTI e o Ministério da Fazenda deverão, a cada dois anos, divulgar relatórios com os resultados econômicos e técnicos advindos da aplicação da lei no período.

310. Redação semelhante consta do *caput* do art. 15 do Decreto 5.906/2006.

311. Adicionalmente, ao descrever as competências do Cati, o art. 31, inciso VI, esclarece que compete ao Cati avaliar os resultados dos programas desenvolvidos.

312. O sítio do MCTI^{xii} apresenta, no tópico “Resultados da Lei de Informática”, quatro publicações:

312.1. Projeto Avaliação da Lei de Informática – Período de 1998 a 2008;

312.2. resultados da Lei 8.248/1991 – Período de 1991 a 1998;

312.3. II seminário, Porto Alegre/RS, 28 e 30/3/2006;

312.4. I seminário, Brasília/DF, 1 a 3/12/2003.

313. O primeiro estudo se trata do já mencionado relatório de avaliação do Geopi/Unicamp (peça 22).

314. Mais recentemente, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) publicou avaliação da Lei de Informática – “O Brasil na Infoera” (peça 25). Conforme se depreende do texto de apresentação, o texto contou com a colaboração de servidores da Sepin, contendo inclusive as indicações de autoria conjunta – Abinee e Sepin (peça 25, p. 2). O estudo da Abinee também é destacado pela SDP/MDIC (peça 49, p. 2).

315. Evidentemente, a análise de políticas públicas por organizações externas é bem-vinda. Entretanto, entende-se que a avaliação independente deve existir sempre, sob pena de não ser possível considerar atendido o ciclo das políticas públicas, conforme descrito na Figura 3. Em outros termos, pode-se inviabilizar a retroalimentação da política pública em tela, o que é acintoso, considerando o volume de renúncia fiscal envolvida.

316. A avaliação realizada pela Abinee, ainda que conte com a participação de servidores, é sempre uma avaliação da entidade de classe que representa os beneficiados da Lei de Informática. Trata-se de opinião valiosa, sem dúvida importante, mas há que se considerar o viés natural de suas opiniões, além de sua estrutura de governança que provavelmente não representa os interesses dos distintos grupos envolvidos, especialmente aqueles com menos voz em suas decisões.

317. Lembra-se que a avaliação final de um período de execução uma política pública é obrigação do gestor público. No caso da Lei de Informática, houve a preocupação de formalizar isso, como se depreende do art. 11, § 16 e dos arts. 15, *caput*, e 31, inciso VI, do Decreto 5.906/2006.

318. É forçoso lembrar que a qualidade da avaliação dos gestores está intimamente relacionada com a capacidade de monitoramento dos dispositivos, o que também está ligado às condições dos servidores (conhecimentos técnicos atualizados) em acompanhar os processos produtivos e pesquisa e desenvolvimento.

319. Portanto, entende-se que, dados os atores, é patente o conflito que, em última análise, inviabiliza que o documento “O Brasil na Infoera”, por si só, seja o único instrumento considerado para fins de cumprimento do Decreto 5.906/2006, art. 31, inciso VI.

320. O Cati não realizou análise formal dessas avaliações (peça 54, p. 1). Já a Sepin informou que a avaliação do Geopi/Unicamp apontou pontos positivos, como os efeitos sobre a produção e a capacitação, aumento de faturamento e investimentos em produção e desenvolvimento das empresas habilitadas (peça 47, p. 1).

321. Sobre o baixo valor agregado, dos produtos beneficiados a Sepin informa que houve alterações em PPBs de modo a permitir maiores investimentos em P&D, desde que não se realize etapas de menor valor agregado (peça 47, p. 1). Outra medida sobre a produção foi o apoio à margem de preferência de 25% em licitações públicas para os bens desenvolvidos no país (atestado concedido conforme Portaria MCTI 950/2006). Por fim, os gestores declararam que há o empenho na atração de projeto e na fabricação de circuitos integrados (peça 47, p. 1).

322. Já a SDP menciona que está em discussão um regime de diferenciação tributária, que incluiria contribuições sociais, para estimular que empresas desenvolvam tecnologia no país, não se limitando a produzir localmente com tecnologia importada. A SDP lembra da margem de preferência

em licitações e de taxas de juros diferenciadas em órgãos de fomento, como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES; peça 49, p. 3).

323. Sobre a concentração de projetos em desenvolvimento de software, a Sepin informou que implementou ações para fortalecer a capacitação do setor por meio dos Programas TI Maior e Start-up Brasil (peça 47, p. 1). Todavia, a Sepin não informou resultados dessas medidas.

324. Já a SDP, por meio da Nota Informativa 366/CGEL/Desit/SDP/2013, comunica que seus servidores são geralmente fonte de informação das pesquisas e análises empregadas. Sobre o uso dessas análises, informa terem papel menos relevante na definição de suas ações (peça 49, p. 2):

Assim, nossas ações são mais fortemente influenciadas pelo planejamento estratégico associado à agenda de competitividades estabelecida na política industrial que propriamente pelos resultados dos estudos desenvolvidos.

325. O gestor do MCTI reconheceu os limites de ação de sua política pública ao mencionar que fatores externos dificultam ou mesmo impedem resultados melhores, a exemplo da baixa competitividade externa dos produtos fabricados no país (peça 47, p. 1):

A Lei de Informática não tem o propósito de substituir outros instrumentos ou políticas públicas, como por exemplo: mecanismos que tornem o Brasil competitivo no mercado externo com produtos de alto valor agregado; mas sim, promover a capacitação tecnológica e a competitividade no mercado local do setor de TIC.

326. O trecho citado se assemelha à admissão de que o atual modelo é insuficiente para atingir os objetivos inicialmente pretendidos. Promover a competitividade no mercado local também não se parece um resultado (nem mesmo declarado nas normas que descrevem a política), uma vez que essa é uma barreira imposta aos produtos fabricados no exterior. Essa constatação também foi apontada entre as conclusões da avaliação da Unicamp (peça 22, p. 100). A competitividade do produto local, portanto, é uma consequência tributária, e não tecnológica.

327. Todavia, admite-se ser uma reflexão importante, podendo ser usada como ponto de partida para estudos mais avançados. Lembra-se que deficiências detectadas podem ser inclusive aceitas, desde que pertencentes a uma realidade que permita êxitos em outras áreas.

328. Por exemplo, o *déficit* da balança comercial do setor eletrônico pode ser diminuído com a produção local de circuitos integrados ou com a venda de produtos que utilizem circuitos integrados importados para confecção de bens de alto valor agregado. A análise econômica da imposição de produção local deve ser vista sempre com cuidado, considerando os efeitos econômicos sobre os demais setores que consomem esses produtos e também ao consumidor final.

329. Não se deve esquecer que parte dos bens incentivados é utilizada como meio para outros mercados e para o desenvolvimento pessoal e profissional dos consumidores. Afinal, qual o efeito do preço de aparelhos *smartphone* e *tablet* nos mercados de desenvolvimento de aplicativos para dispositivos móveis e de educação?

330. Enfim, esse é apenas um exemplo das consequências das ações sobre o mercado eletrônico, que justificam a adoção de uma metodologia organizada e que facilite o monitoramento eficiente das ações tomadas.

331. Como os gestores indicaram, há outras ações em curso, inclusive não diretamente relacionadas aos dispositivos da Lei de Informática, gerando consequência sobre essa indústria e a todos os seus usuários (peça 47, p. 1).

332. Sobre o processo a ser adotado para substituição da atual Lei de Informática, a Sepin informa que não foram iniciados trabalhos nesse sentido (peça 47, p. 2):

A SEPIN ainda não iniciou os trabalhos para revisão da Lei de Informática, por consequência não realizou reuniões ou montou grupo de trabalho, entretanto já iniciamos discussões internas com o propósito de elaborar uma agenda de trabalho para 2014.

333. Essa informação é importante e se adiciona à carência de estudos detalhados que deveriam ter sido produzidos anteriormente às duas principais alterações que a Lei 8.248/1991 já sofreu (Leis 10.176/2001 e 11.077/2004), uma vez que os artefatos produzidos anteriormente se restringiram à própria exposição de motivos que antecede os projetos de lei (peça 47, p. 2-3).

334. Deve-se evitar que, mais uma vez, o legislativo assuma para si as mudanças que considera necessárias sem, contudo, estar embasado em estudos e propostas dos gestores da política, fruto do amadurecimento de ideias provenientes das etapas de monitoramento e da avaliação do ciclo das políticas públicas.

335. Por fim, considera-se que as deficiências aqui apresentadas colidem com a intenção do legislador que se preocupou em incluir na última revisão da Lei de Informática dispositivo que obrigasse os gestores a informar sobre os resultados obtidos, conforme se depreende do parecer do Deputado Léo Alcântara (Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Projeto de Lei 3.015/2004) ao comentar sobre a inclusão do §16 ao art. 11 (prestação de contas) com intuito de comunicar à sociedade os resultados dos incentivos (peça 50, p. 5):

Entendemos também ter sido fundamental a introdução do dispositivo que determina ao Poder Executivo prestar contas, por via de relatório, dos impactos gerados pelos benefícios previstos em Lei. **De fato, um dos maiores problemas das políticas setoriais brasileiras baseadas em incentivos fiscais, além de outros, é a falta de mecanismos de avaliação de desempenho. O Legislativo e a Sociedade em geral, em geral, tendem a se ver privados de informações consistentes sobre o resultado de tais incentivos.** Afinal de contas, o que o Estado deixa de receber em receita tributária tem um custo de oportunidade no que se deixa de gastar em setores cruciais como saúde e educação. **Saber o efeito do uso alternativo desses recursos pelas empresas beneficiadas se torna, portanto de suma importância. Promovemos apenas uma pequena alteração, determinando a divulgação dos efeitos dos incentivos concedidos não apenas sobre a atividade de P&D, mas da aplicação da Lei como um todo.** (grifamos)

Causas

- a) ausência de metodologia para formulação e planejamento de política pública;
- b) ênfase nas atividades meio de gestão da política pública.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) inefetividade da política.
- b) repetição de incentivos não adequadamente monitorados;
- c) repetição de incentivos defasados ou não efetivos;
- d) permanência das falhas ou deficiências atuais;
- e) perda da oportunidade de aperfeiçoamento da política pública.

Conclusão

336. A divulgação de resultados técnicos e econômicos da Lei de Informática foi introduzida pela Lei 11.077/2004. Adicionalmente, cabe ao Cati a avaliação dos resultados (itens 309 e 310).

337. Uma das avaliações foi realizada pelo Geopi/Unicamp e a outra foi organizada pela associação de classe das empresas beneficiadas (Abinee), em evidente conflito de interesses. O Cati não produziu documento formal em que analisasse as conclusões dessas avaliações, e a Sepin e a SDP mencionam ações ou intenções que poderiam mitigar os problemas apontados (itens 312, 314 e 317). Todavia, percebe-se que a avaliação não é tratada como propulsora de aperfeiçoamento da política em si.

338. A Sepin, inclusive, considera que sozinha a Lei de Informática é insuficiente para alterar

alguns dos quadros atuais (item 325). Esse ponto é importante, pois, caso mantida essa conclusão, deveria haver alteração dos dispositivos atuais, pois uma política pública ineficaz não pode ser mantida às custas do contribuinte. Outro ponto a considerar são os custos indiretos que as restrições podem ter sobre os outros mercados, a exemplo do mercado de aplicativos para dispositivos móveis (item 329).

339. Considerando que os benefícios da Lei 8.248/1991 estão previstos até 2019, ainda não há grupo de trabalho, nem processo estabelecido para proposição de sugestão de novo texto, o que coincidiria com a etapa de revisão do ciclo de políticas públicas (item 332). Esse quadro é preocupante, pois se pode repetir o que aconteceu nas duas alterações anteriores (Leis 10.176/2001 e 11.077/2004), em que o Legislativo não foi abastecido com informações provenientes de monitoramento e avaliação. Também faltaram proposições das unidades gestoras para aperfeiçoamento da política pública. Ou seja, corre-se o risco de que dispositivos ineficientes ou defasados sejam simplesmente prorrogados, sem justificativa técnica e econômica que se reflita em benefícios à sociedade (itens 333 e 334).

Propostas de encaminhamento

340. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que:

340.1. estabeleçam, em conjunto, caso considerem pertinente a permanência de uma política pública para substituir a atual Lei de Informática, grupo de estudo para debater alternativas disponíveis a fim de aperfeiçoar o atual regramento da Lei de Informática e subsidiar a eventual proposta de renovação a ser apresentada;

340.2. produzam relatório próprio de análise sempre que houver contratação de avaliação externa da Lei de Informática, encaminhando ao Cati suas considerações, e considerando essas conclusões para proposição de ajustes na política pública.

Benefícios esperados

- a) detecção de falhas e ineficiências dos dispositivos da Lei de Informática;
- b) aperfeiçoamento dos dispositivos da Lei de Informática.

5 Resultados da Lei de Informática e Outras Ações Públicas

Objetivos do capítulo

341. Este capítulo abordará se os resultados obtidos pela Lei de Informática foram considerados no processo de formulação das ações mais recentes na área, de forma a otimizar os esforços e os recursos disponíveis, considerando os destinatários da Lei de Informática.

Contextualização

342. No decorrer dos anos, outras ações governamentais foram criadas na área, algumas das quais utilizando instrumentos utilizados pela Lei de Informática, a exemplo do PPB e do incentivo à P&D. Interessa saber se a experiência na utilização dos referidos instrumentos foi considerada no planejamento dessas outras ações.

343. O presente capítulo não é exaustivo no sentido de abordar todas as políticas e ações governamentais, pois se focou nos ministérios auditados (MCTI e MDIC). A equipe questionou, por meio de ofício de requisição, ambos, com intuito de responder a pergunta do parágrafo anterior. Foram utilizados como exemplo de políticas possivelmente correlacionadas o Plano Brasil Maior, a Lei do Bem e o Programa TI Maior.

5.1 Falhas na gestão intrasetorial das políticas públicas relacionadas a TICs

Critérios

344. princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*).

Análise das evidências

345. De modo a conhecer a relação entre a Lei de Informática e as demais políticas públicas da área, a equipe solicitou ao MDIC e ao MCTI que respondessem como os resultados dos dispositivos da Lei de Informática foram analisados e considerados nas demais ações correlatas a cargo dos respectivos ministérios (peças 8 e 13):

a) Considerando os objetivos pretendidos com os dispositivos da Lei de Informática (Lei 8.248/1991) e os resultados alcançados, informar se no processo de formulação das políticas públicas mais recentes a cargo de sua pasta (gerência isolada ou compartilhada com outras pastas) foram considerados os resultados dos seguintes dispositivos da Lei de Informática: uso do processo produtivo básico; incentivo à pesquisa e desenvolvimento diretamente pelas empresas; incentivo à pesquisa e desenvolvimento por meio de convênios com centros de pesquisa ou universidades. Em caso positivo, informar quais resultados foram considerados e em que novas ações, anexando, caso disponível, os documentos que embasaram a elaboração/formulação dessas novas ações;

b) Na resposta do item anterior considerar especialmente as seguintes ações/políticas: Plano Brasil Maior; Programa TI Maior e Lei do Bem.

346. Por meio do Ofício 141/2013/SE-MDIC, o MDIC informou que a dupla PPB e incentivos a P&D também são utilizados nos incentivos regionais da Zona Franca de Manaus, desde o início da década de 1990. Informou, também, que os instrumentos estão atrelados ao GT-PPB e à atividade de definição e fiscalização de PPBs (peça 33, p. 1-2):

A produção dos instrumentos está atrelada à ação do GT-PPB e o monitoramento está associado à ação de fiscalização do cumprimento do PPB pelas empresas habilitadas à fruição dos benefícios da Lei de Informática (atividade executada conjuntamente pelo MDIC e pelo MCTI, conforme determinado na Portaria Interministerial MDIC/MCT 177 de 18/10/2002).

347. Sobre o relacionamento da LI com as demais ações, o MDIC enumera o Plano Brasil Maior e antecessores, informando que os dois instrumentos são considerados (peça 33, p. 5):

À luz do exposto, ao longo de todas as políticas industriais brasileiras recentes (PITCE Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, válida de 2003 a 2007; Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), válida de 2008 a 2010 e Plano Brasil Maior (PBM), criado em 2011 e em curso), o par "PPB e P&D" foi considerado como ferramenta para estimular a agregação de valor com conteúdo local, considerando as possibilidades do parque industrial brasileiro e observando os limites regulados em acordos internacionais.

348. A seguir, o MDIC apresenta lista de iniciativas, sumarizadas na Tabela 19 (peça 33, p. 5-6):

Tabela 19 – Iniciativas do MDIC correlatas à Lei de Informática

Ações do MDIC	Descrição
Inclusão Digital	No escopo da Lei do Bem, possibilidade de desoneração do PIS-Cofins na venda a varejo de computadores (desktops e notebooks), <i>tablets</i> e, mais recentemente, <i>smartphones</i> , desde que fabricados em consonância com o PPB. A alteração do art. 28 da lei teve por objetivo estimular a agregação de valor local dos produtos eletrônicos usados como ferramenta para inclusão digital do cidadão brasileiro.
Padis ^{xiii}	Os semicondutores e displays foram definidos como insumos estratégicos para o setor eletroeletrônico. Com o intuito de estimular investimentos produtivos nesse segmento no país, foi sancionada a Lei 11.484/2007, prevendo desoneração de investimentos e insumos, com contrapartida de obrigatoriedade de P&D e isenção tributária através da Lei de Informática para o produto acabado. Já colhendo alguns resultados, temos hoje empresas no país com capacidade de encapsular e testar semicondutores de memória. A partir dessa produção, os PPB de equipamentos eletrônicos que usam esse tipo de semicondutor foram alterados para incluir a exigência de aquisição destes insumos industrializados no país.
Programa Um Computador por Aluno (Prouca)	Implementado pela Lei 12.249/2010 e recriado pela Lei 12.715/2012, o programa tem por objetivo fomentar a aquisição de soluções de computação para uso educacional mediante compra pública, com efeitos positivos de adensamento produtivo local para seu atendimento. O beneficiário do incentivo é apenas o vencedor da licitação. Como a solução seria computadores portáteis e como o PPB deste

	produto tinha por objetivo o produto fornecido comercialmente, detectou-se a necessidade de estabelecer um PPB específico para o programa. Este PPB foi estabelecido no anexo do Decreto 7750/2012.
Software de interatividade da TV digital (GINGA)	Desde a decisão sobre o padrão de TV digital a ser adotado no Brasil, há dez anos, houve investimento público do MCTI, através da Finep, para o desenvolvimento de software nacional que propiciasse a interatividade naquele sistema. Durante alguns anos, extensa rede de instituições brasileiras de pesquisa desenvolveu o GINGA, <i>middleware</i> que propicia essa facilidade. Para introduzir essa solução nas indústrias, o governo optou por incluir no PPB de televisores a obrigatoriedade crescente da disponibilização desse software nos televisores fabricados no país. Tais especificações estão determinadas na Portaria Interministerial MDIC/MCTI 55, de 20/2/2013 (TV de tela de cristal líquido) e na Portaria Interministerial MDIC/MCTI 56, de 20.02.2013 (TV de tela de plasma).
Conteúdo local em equipamentos eletromédicos	A governança do Complexo Industrial da Saúde (MOIC e MS) detectou forte atratividade do mercado brasileiro para os fabricantes de equipamentos eletromédicos de média e alta complexidade (tomógrafos, ultrassom, arco cirúrgico e RX digital). Como são equipamentos incluídos nos benefícios da Lei de Informática, havia a oportunidade de induzir que os fabricantes agregassem valor localmente através da construção de PPB com esse objetivo. Após detectar que o valor agregado desses aparelhos estavam localizados basicamente nos dispositivos de captura de imagens (transdutores) e no software de reconstrução de imagens, esses PPB (hoje em diferentes graus de tramitação, alguns já em fase de assinatura, outros ainda em fase de consulta pública) foram redigidos de forma a induzir a fabricação local de transdutores a partir de 2016 (dando assim o tempo necessário para planejamento industrial e transferência de tecnologia) e inserindo cláusula de investimento em P&D de 2% do faturamento líquido com aplicação obrigatória na área de software de processamento de imagens médicas. O PPB do equipamento de ultrassom está em fase de análise jurídica para assinatura e os demais estão em fase final de redação e seguirá para consulta pública.

349. Nota-se que algumas das iniciativas acima tratadas, além da Lei do Bem, utilizam, de alguma forma, incentivos a P&D ou utilizam o processo produtivo básico.

350. Já o MCTI informa que, até dezembro de 2010, a Casa Civil e representantes da Presidência da República coordenavam a formulação, execução e acompanhamento de importantes ações e medidas das políticas tecnológicas e indústrias, a exemplo da Política de Desenvolvimento Produtivo, cabendo a essa política a articulação de diversos atores envolvidos. Como exemplo dessa articulação, são citados o Sistema Brasileiro de TV Digital, o Programa de Inclusão Digital e o Programa Nacional de Banda Larga. (peça 55, p. 3).

351. A partir de 2011, as políticas industrial e tecnológica passaram a ser formuladas e implementadas com reduzida participação da Casa Civil, com mais autonomia das pastas responsáveis (peça 55, p. 3).

352. Sobre esse ponto, o MCTI lembra o Acórdão 1.204/2012-Plenário, referente às contas de governo de 2011 que recomenda à Casa Civil que:

coordene a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadrienais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial (item 6.6);

353. O MCTI considera que o atendimento a essa recomendação se dá com a estruturação do Plano Brasil Maior, mencionando as coordenações sistêmicas, comitês gestores e grupos executivos (peça 55, p. 5-6; 10).

354. Nota-se, portanto, que há uma estrutura que pode ser utilizada para a coordenação das políticas públicas da área de TICs. Todavia, não foram mencionados pelos gestores do MDIC e do MCTI os resultados observados no decorrer do tempo dos dois principais instrumentos da LI (PPB e investimento em P&D), de que forma diferem da forma de aplicação presente na LI, ou, ainda, alternativamente, o que justificaria a manutenção da mesma forma de utilização.

355. Assim, têm-se duas preocupações:

355.1. que as deficiências apontadas na Lei de Informática sejam replicadas em outras políticas, inclusive as ausências de estruturas de planejamento, de formulação do desenho e de acompanhamento dos resultados dessas políticas públicas;

355.2. que haja sobreposição entre as iniciativas e a duplicação de esforços, oriundos da não coordenação das atividades disponíveis.

356. A coordenação entre as políticas públicas correlatas é, portanto, necessária, dependendo da qualidade do desenho e da gestão de cada política, e não apenas da existência de uma estrutura formal que esteja incumbida dessa atividade.

Causas

357. ausência de metodologia para formulação e planejamento de política pública;

358. falhas nas unidades e instâncias coordenadoras setoriais.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) sobreposição de políticas públicas;
- b) replicação de dispositivos ineficientes, defasados ou não adequados;
- c) dispêndios duplicados;
- d) não consecução dos objetivos das políticas públicas.

Conclusão

359. O ciclo das políticas públicas permite o aperfeiçoamento por meio de avaliação, calcada na observância da etapa de monitoramento. Todavia, num contexto em que existem políticas públicas correlatas em um mesmo setor, é desejável que haja coordenação entre essas ações governamentais, bem como que o advento das políticas mais recentes esteja calcado no aprendizado das políticas anteriores.

360. Nesse sentido, o gestor do MCTI informa a existência de uma estrutura que poderia ser utilizada para coordenar as ações governamentais do setor, no âmbito do Plano Brasil Maior (item 353).

361. Todavia, para o caso da Lei de Informática, a mais antiga política pública do setor, os gestores do MDIC e do MCTI não informaram como foi considerada a experiência dos dispositivos utilizados, especialmente o PPB e o incentivo à P&D, na formulação das demais políticas. Tem-se, portanto, o risco de que deficiências desses instrumentos sejam replicadas em outras iniciativas. Outra possibilidade é a sobreposição e a duplicação de esforços e recursos públicos (itens 354 e 355).

Propostas de encaminhamento

362. Recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que:

362.1. de modo a otimizar o uso de recursos públicos e em obediência ao princípio da eficiência, institua processo formal que considere o projeto e os resultados das demais políticas públicas correlatas à TI na sua própria metodologia de planejamento e acompanhamento da Lei de Informática ou de outras que a sucederem.

Benefícios esperados

363. coordenação de políticas públicas correlatas.

364. aumento da efetividade das políticas públicas de TI?

6 Análise dos comentários dos gestores

Objetivos do capítulo

365. Este capítulo analisará os comentários dos gestores ao relatório preliminar de auditoria (peça 82).

366. Lembra-se que, conforme manual de auditoria operacional, os comentários não presentes neste capítulo foram incluídos diretamente no corpo da versão final do relatório, pois foram acatados integralmente.

Comentários do MDIC

367. A íntegra dos comentários do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior consta do Ofício 1.595/SDP/MDIC/2013 (peça 80).

Lei de Informática e partes mais nobres da cadeia de valor

368. Ao comentar sobre o item 289 do relatório preliminar, em que se mencionou que a Lei de Informática não foi atualizada no intuito de valorizar as empresas que atuam nas partes mais nobres da cadeia de valor, ainda que produzam no exterior, o MDIC comentou que o Padis tem foco na produção e desenvolvimento de componentes semicondutores e *displays*:

Em 2007, o governo criou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria de Semicondutores e Displays (PADIS), como foco na produção e desenvolvimento de componentes semicondutores e displays, dois dos principais componentes utilizados na fabricação de diversos produtos eletrônicos. Os incentivos são maiores em relação à Lei de Informática e também estão vinculados ao investimento em P&D.

O PADIS começa a dar os primeiros resultados em determinados tipos de semicondutores, com um número crescente de agentes industriais na etapa de back-end (corte, encapsulamento e teste dos circuitos integrados) da fabricação de dispositivos de memória, além da empresa pública CEITEC, com capacidade de atuação no ciclo completo design, fabricação e back-end de determinados semicondutores e o projeto industrial (em andamento) da SIX, com capacidade semelhante à CEITEC.

O setor de semicondutores é uma das bases do ambiente produtivo na área de tecnologias da informação e comunicação (software e displays completam o tripé). O Brasil desenvolveu de forma consistente nos últimos anos programas de apoio àquela que é ao mesmo tempo a menos intensiva em capital e mais intensiva em conhecimento, que é o design do semicondutor, Programas como CI Brasil (www.cibrasil.gov.br). foram e ainda constituem espaço de aprimoramento da capacidade nacional nesta atividade.

No decorrer dos anos, outras ações governamentais foram criadas na área, algumas das quais utilizando instrumentos utilizados pela Lei de Informática, a exemplo do PPB e do incentivo à P&D. Interessa saber se a experiência na utilização dos referidos instrumentos foi considerada no planejamento dessas outras ações.

369. Opta-se por manter a redação original do parágrafo comentado, pois as ações relacionadas não são diretamente integrantes da Lei de Informática, até porque ainda não houve resultados relevantes observáveis. Todavia, considera-se que essas iniciativas podem ser avaliadas em futura fiscalização, ou ainda serem reavaliadas durante o monitoramento do acórdão a ser proferido, após um tempo maior de implementação.

Comentários do MCTI

370. Os comentários da Sepin podem ser observados por meio do Ofício 694/2013-Gab/Sepin (peça 83). Inicialmente, é importante ressaltar que o titular da Sepin considera que, devido à complexidade e abrangência do tema, faz-se necessária análise criteriosa do MCTI sobre este trabalho, o qual será, nos termos do referido ofício, oportunamente enviado ao TCU. A seguir, serão apresentados os pontos que não foram incorporados integralmente ao relatório final.

Objetivos e Resultados da Lei de Informática

371. Ao comentar o item 2.6 do relatório preliminar, a Sepin lembra que a Lei de Informática

tem contribuído para capitalizar o FNDCT, em montante de R\$ 90.000.000,00, em 2012. Também lembra que foi possível viabilizar a criação de centros de P&D, alguns dos quais com quantitativo de seiscentos profissionais.

372. Sobre resultados positivos da Lei de Informática, são apresentados números de 2012: investimentos de P&D pela indústria (R\$ 558.000.000,00, internamente, e R\$ 481.000.000,00, em convênios); empregos qualificados da ordem de 33.007 em nível superior, sendo 5.644 em atividades de P&D.

373. Segundo a Sepin, a indústria nacional atende 50% da demanda interna por bens de TICs, oferecendo remuneração muito acima da média do setor privado nacional, conforme pesquisa do IBGE de 2006.

374. Ainda menciona que, mesmo não tendo estímulos à exportação, as empresas habilitadas exportaram cerca de R\$ 3.000.000.000,00, sendo um terço desse valor em bens incentivados (peça 83, p. 3).

375. Considera-se que as informações apresentadas não devem alterar o texto final do relatório por serem apenas informativas. No caso do percentual de atendimento da demanda interna, também se consideraria apropriado o envio da memória de cálculo, bem como a citação das fontes que embasaram os números.

Concentração de P&D em *software*

376. Ao comentar a frase “os volumosos recursos gastos em desenvolvimento de *software* não são diretamente revertidos no faturamento das empresas beneficiadas”, a Sepin menciona que há segmentos em que o *software* embarcado representa cerca de 60% do valor de venda do equipamento, a exemplo do dispensador de células (peça 83, p. 5).

377. Sobre esse ponto, lembra-se que a afirmação deve ser entendida como a capacidade da empresa incentivada em faturar *software*, algo que é sumarizado na Tabela 13. Infelizmente, não é possível, pelos dados disponíveis, identificar o retorno, em termos de faturamento global com *software* embarcado, mas apenas identificar o faturamento diretamente com *software*. De todo modo, o item em comento foi alterado na versão final deste relatório para tornar mais clara a assertiva.

Institutos de pesquisa como extensões dos departamentos de engenharia das empresas

378. A Sepin argumenta que não se pode afirmar de maneira irrestrita que “as regras atuais permitem que institutos de pesquisa se tornem extensões dos departamentos de engenharia das empresas beneficiadas, permitindo que estas apliquem praticamente todos os recursos de P&D sem fomentar a operação de instituições independentes”, pois, caso contrário, não teriam surgido institutos de pesquisa cuja receita não depende de uma única empresa e que têm projetos desenvolvidos para empresas não beneficiárias da Lei de Informática (peça 83, p. 5).

379. Sobre o ponto mencionado, considera-se que a existência de contraexemplos não invalida a afirmação originária, uma vez que a construção se deu no condicional, tendo sido apresentada somente a possibilidade de uso indevido do dispositivo. Assim, considera-se apropriada a redação original do parágrafo supracitado.

Processo Produtivo Básico e cadeia de valor

380. A Sepin informa que a cadeia de valor usada como referência (Figura 1) não se aplica aos produtos reconhecidos como bens desenvolvidos no país, nos termos da Portaria 950/2006, pois as etapas de pesquisa, desenvolvimento e engenharia antecedem os passos indicados na figura (peça 83, p. 6).

381. Acredita-se que houve equívoco na interpretação da figura. A cadeia de valor mencionada não pretende representar ordem cronológica do ciclo de vida de um produto. Pretende-se somente representar a agregação de valor paulatina a um produto, em termos de valor desse bem desde sua

fabricação até as etapas de vendas e pós-vendas. Assim, um produto que sai da fábrica possui um preço, sobre o qual se inclui os ganhos e custos dos donos da marca, dos distribuidores e dos revendedores. Dessa forma, considera-se que a configuração apresentada é adequada aos propósitos da argumentação desenvolvida.

382. A Sepin também menciona que as regras do PPB não se restringem às etapas de montagem, existindo casos em que se exige a utilização de partes, peças e componentes produzidos no país e que o bem final contenha programas de computador de origem local (peça 83, p. 5).

383. Sobre esse ponto, considera-se não haver incompatibilidade entre a afirmação do relatório “as etapas mínimas são comuns a vários equipamentos, sendo a exigência de montagem, soldagem e de integração a configuração mais usual observada” e os contraexemplos apresentados pela Sepin. O relatório buscou dar um panorama geral dos termos das portarias que estabelecem os processos produtivos básicos, sendo a configuração apontada extremamente comum.

Metodologias e indicadores

384. Acerca do uso de uma metodologia para o projeto e execução de políticas públicas, a Sepin argumenta que as referências apresentadas seriam direcionadas a políticas cujo alvo fosse o próprio setor público ou setores em que a totalidade da governança fosse da administração pública. A Lei de Informática não se posicionaria nessas situações, uma vez que o agente executor das principais ações é o setor privado (peça 83, p. 6).

385. Lembra-se, todavia, que as indicações de metodologias a serem utilizadas foram dadas como sugestão, uma vez que não há normativo que estabeleça o uso de uma determinada metodologia. Entende-se que o fundamental, no caso em tela, seria a adoção de uma metodologia para auxílio dos gestores em todo o ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, a proposta de recomendação apresentada pela equipe, caso acolhida, deve ser estudada, e uma possível adoção de ferramenta ser fruto de reflexão interna dos gestores, considerando as especificidades da ação governamental.

386. Por fim, considera-se que o fundamental não é a adoção estrita de um método, mas a preocupação em planejar adequadamente as ações/atividades para consecução dos objetivos pretendidos e posterior monitoramento e avaliação.

387. A Sepin também lembra que o Decreto 5.906/2006 já define um conjunto de indicadores para avaliação dos resultados de P&D.

388. Nesse sentido, entende-se que o uso de uma metodologia não é incompatível com os termos do decreto supra. Idealmente, esse conjunto de indicadores deveria estar alicerçado no desenho da política pública. Os indicadores seriam, portanto, os instrumentos de aferição do desempenho da política (etapa de monitoramento). O fato de indicadores estarem estabelecidos em decreto não impede o uso de outros, tampouco desobriga os gestores a avaliá-los, em termos de pertinência à realidade atual e eventualmente solicitar sua substituição.

389. Por fim, a Sepin lembra que o uso do valor de transformação industrial (VTI) tem eficácia limitada para avaliar parcelas das atividades envolvidas, como a engenharia de um produto ou *software* (peça 83, p. 6).

390. Também, sobre esse tema, considera-se que uso do VTI foi uma sugestão da equipe, baseada na literatura observada. Certamente, não houve a intenção de esgotar o assunto e todas as possíveis contraindicações da adoção desse parâmetro. Assim, entende-se que os gestores têm a liberdade de adotar outros indicadores que considerarem mais adequados. A intenção primordial da equipe foi realçar a importância de valorizar a execução das etapas com maior valor agregado, sendo a forma de mensurar a agregação de valor apontada no relatório como uma das possibilidades observadas.

Da gestão da Lei de Informática pela Sepin e pela SDP

391. A Sepin lembra que a gestão da Lei de Informática, mencionada em vários pontos do relatório preliminar, não se resume às atividades rotineiras de concessão de incentivos e análise de RDAs.

392. O titular daquela unidade destaca que atua em vários fóruns nacionais e internacionais, e participa no conselho e na supervisão de diversas entidades ligadas ao MCTI, a exemplo do Ceitec S.A., RNP, LNCC, CTI, Comitê Gestor da Internet, CPqD, entre outros (peça 83, p. 7-8).

393. Sobre o tema, considera-se que os comentários da Sepin não interferem ou comprometem a redação do relatório preliminar. No entanto, é forçoso lembrar que a presente auditoria operacional teve escopo limitado, não sendo objetivo do trabalho avaliar todas as atividades desenvolvidas pela secretaria, bem como o efeito de sua atuação nas entidades mencionadas. Certamente, a atuação de um órgão não pode ser medida por apenas uma de suas atividades. Entretanto, lembra-se a necessidade de limitação de escopo em uma fiscalização desta natureza, bem como a motivação do trabalho, conforme apresentado no Capítulo 1.

Balança comercial

394. Ao comentar os números apresentados sobre a balança comercial do setor de eletroeletrônicos, a Sepin considera inadequado presumir que a Lei de Informática não tem evitado o déficit observável (peça 83, p. 9):

O argumento de que a Lei de informática não tem contribuído para reduzir o elevado déficit da balança comercial para o setor de TIC, tomando por base apenas seus atuais instrumentos, não se sustenta pelas seguintes razões:

- a) Lei de Informática não abrange mecanismos para apoiar ou estimular as exportações dos bens incentivados;
- b) O déficit apurado para o setor de TIC contempla bens de outros segmentos, tais como áudio e vídeo, eletrônica embarcada e linha branca, além dos componentes semicondutores que respondem pela maior parte do déficit;
- c) O Montante do déficit com importações apurado no Relatório do TCU (US\$ 22.900,00 milhões) contempla partes, peças, componentes e bens finais.

Excluindo-se desse montante os valores relativos das NCM's que tratam de partes, peças e componentes, conforme a seguir: 8473 (US\$ 2.360,940 milhões), 8532.21.10 (US\$ 166,516 milhões), 8533.21.20 (US\$ 35,556 milhões), 8534.00.00 (US\$ 156,369 milhões), 8541 (US\$ 600,676 milhões) e 8542 (US\$ 4.095,869 milhões), resulta num valor de 15.484,00 milhões (aproximadamente R\$ 30,00 bilhões, em valores de 2012).

395. Primeiramente, é importante lembrar que, embora o termo “déficit da balança comercial do setor eletroeletrônico” tenha sido referenciado na literatura e utilizado em referência do Processo de Desenvolvimento Produtivo, anterior ao Plano Brasil Maior, não foi encontrada uma fórmula de cálculo exata. Assim, a equipe procurou estabelecer uma fórmula, apresentando a memória de cálculo utilizada, o que, eventualmente, pode ser diferente daquela adotada pela Sepin.

396. Independentemente disso, o importante para os objetivos do achado de auditoria apresentado era corroborar a tese geral apresentada, de que as empresas beneficiadas pela Lei de Informática estão fortemente voltadas para o atendimento da demanda interna, sendo os resultados de exportação apresentados reduzidos, questão que não se altera com a forma de cálculo apresentado pela Sepin.

397. Em outros termos, apesar dos incentivos às empresas, não foi possível traduzir a enorme renúncia fiscal de todos esses anos em competitividade da indústria nacional frente aos competidores internacionais, mesmo considerando subsectores incentivados. Considera-se que o êxito de empresas nacionais no mercado internacional seria indício de sucesso das ações executadas e dos recursos renunciados, uma vez que elas estariam competindo em mercados sem distinção em prol da produção brasileira.

398. Em conclusão, lembra-se que as propostas da equipe foram sugestões e, caso acatadas pelo

plenário do TCU, poderão ser analisadas pelos gestores em relação à sua pertinência e aderência aos objetivos da política pública. Reforça-se, aqui, o caráter operacional da fiscalização, que resulta em encaminhamentos no formato de recomendações de ações aos jurisdicionados, sob sua análise de conveniência e oportunidade.

Eficácia da política versus abrangência

399. A Sepin sustenta que a Lei de Informática tem sido bastante eficaz na aplicação de recursos de P&D, especialmente na geração de empregos e na qualificação desses empregos. Menciona que os incentivos são insuficientes porque devem ser considerados os demais custos, a exemplo do tributário (peça 88, p. 9).

400. Nesse ponto, considera-se que a afirmação da Sepin carece de demonstração acerca da eficácia da aplicação dos recursos de P&D. Nesse sentido, as recomendações propostas podem contribuir para racionalizar e eventualmente demonstrar os benefícios advindos da aplicação dos recursos renunciados.

Processos legislativos de alteração da Lei de Informática

401. A Sepin ressalta as dificuldades do processo legislativo brasileiro e ressalva que não houve falta de suporte da secretaria ao debate parlamentar (peça 83, p. 10).

402. O que se observou, pelas evidências apresentadas, foi a ausência de formalização dessa interação. Entende-se que os gestores deveriam produzir, no âmbito da etapa de avaliação do ciclo de políticas públicas, documentação avaliativa, inclusive contemplando propostas de aperfeiçoamento dos dispositivos da Lei de Informática. Embora se compreenda que a decisão final é do Congresso Nacional, deve ser destacada a participação fundamental dos gestores envolvidos, especialmente para municiar o parlamento com a prática observada, calcada nos resultados obtidos no período anterior e nas possibilidades de aperfeiçoamento.

Outras observações

403. A Sepin lembra acerca da participação da Receita Federal do Brasil e do CTI-PC nas atividades relacionadas à Lei de Informática. Tais retificações já foram alteradas, de acordo com os comentários apresentados pelo MDIC.

404. Acerca da relação universidade-empresa pretendida pela Lei de Informática, a Sepin comentou “não se pode afirmar que a Lei de Informática falhou em estimular a relação empresa-universidade, na medida em que existem vários exemplos de unidades acadêmicas que expandiram suas atividades de P&D com os recursos aportados pelas empresas incentivadas”. Sobre esse ponto, considera-se que a redação do relatório preliminar “analisando a disparidade de aplicações entre as duas grandes regiões, é que o objetivo de integrar universidade-empresa não foi atingido plenamente, uma vez que a opção por convênios com a academia parece estar sendo tratada como uma obrigação pelas empresas” aponta um comportamento perceptível pelos números, em panorama geral. Portanto, os contraexemplos apresentados pela Sepin (peça 83, p. 10) não invalidam a assertiva.

405. Quanto à opinião de especialistas, a Sepin sugere que sejam consideradas as opiniões de outros estudiosos, pelo conhecimento do assunto e pelo tempo dedicado. Todavia, considera-se que a própria Sepin pode contatar outros especialistas para discussão e aprofundamento das conclusões apresentadas neste relatório. Certamente, esta fiscalização não teve a pretensão de esgotar o tema, mas de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão da política pública em comento, a qual somente será possível com o comprometimento das áreas envolvidas e da necessária reflexão sobre seus resultados, ponto em que a opinião de especialistas externos será de grande valia.

7 Conclusão

406. A vigência dos benefícios da Lei de Informática (Lei 8.248/1991) expirará em 2019, de

modo que o momento atual é extremamente propício para debater os resultados dos instrumentos utilizados em face dos objetivos propostos (item 8).

407. Evidenciou-se que as duas alterações anteriores na política, oriundas da publicação das Leis 10.176/2001 e 11.077/2004, foram feitas sem o devido suporte de insumos provenientes das etapas de monitoramento e avaliação, por parte dos gestores (item 339).

408. Existe o risco de que novamente haja a mera prorrogação de uma renúncia de receitas de enorme montante, da ordem de R\$ 4.000.000.000,00 anuais, uma vez que o quadro atual aponta para a inexistência de metodologia ou ferramenta para planejamento, formulação de políticas públicas, por parte dos gestores – o MCTI e o MDIC, o que pode permitir que instrumentos que não foram exitosos sejam mantidos, nas mesmas condições anteriores (itens 229 e 339).

409. Essa inexistência compromete a capacidade dos gestores em executar corretamente o ciclo das políticas públicas: planejar os instrumentos; monitorá-los; avaliá-los; e, finalmente, propor a revisão de ciclo com bases nos resultados obtidos (item 230).

410. Percebe-se a necessidade de reflexão para a definição de um conjunto de indicadores que possam ser correlacionados com os objetivos pretendidos pela política, com o fim de que os gestores possam estar embasados em sólidas evidências do andamento dos instrumentos de P&D e PPB, hoje ainda exageradamente dependente da experiência prática dos servidores (itens 265 e 307).

411. Notou-se ainda a concentração dos investimentos de P&D em aplicações de desenvolvimento, especialmente em projetos de desenvolvimento de software, mesmo em convênios celebrados com institutos.

412. Sobre estes, conclui-se que é necessário evitar que se tornem meras extensões de departamentos de engenharia de empresas beneficiadas. Outra constatação importante do trabalho evidenciou que a Lei de Informática falhou em estimular o relacionamento empresa-universidade, pois é claro que a opção por convênios com a academia geralmente ocorre na ampla maioria dos casos quando há imposição de mínimos legais, como é o caso das universidades das regiões da Sudam, Sudene e Centro-Oeste (itens 266 e 267).

413. Os investimentos em P&D da Lei de Informática podem, ainda, não possuir caráter inovador, o que reforça que seus resultados também poderiam ser acompanhados por indicadores finalísticos industriais, relacionados ao instrumento do PPB (item 270). Para indicadores fabris, não foi possível identificar indicadores para o objetivo “adensamento da cadeia produtiva” (item 303).

414. Embora os gestores consigam identificar casos de empresas que utilizaram os recursos para possuírem ou aumentarem sua base tecnológica, o retrato mais comum das empresas beneficiadas é a produção de itens com baixa agregação de valor, por meio da importação de quase a totalidade dos componentes e peças necessários e pela execução majoritária de atividades constantes das etapas de montagem e soldagem de kits de produção em série (item 305).

415. Outro indicador importante analisado é o *déficit* crescente da balança comercial, com resultados consideravelmente baixos de exportações. A conclusão em relação à baixa agregação de valor e a baixas exportações é de que a Lei de Informática, em seus mais de vinte anos de execução, não conseguiu fomentar uma indústria com condições de competir internacionalmente. Trata-se de uma informação reveladora das mudanças que precisam ser feitas considerando a enorme transformação que a indústria de TI sofreu desde a década de 1990 (item 304).

416. As condições da economia brasileira atuais também são muito diferentes, sendo o argumento único de geração de empregos, em sua maioria de baixa remuneração, frágil para justificar uma política que tem alto custo à sociedade, especialmente em um contexto de baixo índice de desemprego (item 299).

417. Portanto, o desafio que resta aos gestores é o de concentrar suas atividades no

gerenciamento das políticas em si, baseando-se em indicadores objetivos que mensurem o atendimento dos objetivos, em contrário à atual concentração nas atividades meio da política: o processo de concessão e de análise de relatórios demonstrativos. Há muito a racionalizar nesses processos, especialmente no conjunto de instâncias necessárias para deferimento de pedidos e na atual sistemática de se tentar analisar todos os relatórios demonstrativos todos os anos, de todas as empresas, sem uso sistemático de critérios de relevância, materialidade e risco. Também é necessário se atentar à tempestividade dessas análises, algo que atualmente acontece anos após a execução dos projetos (itens 140 e 186).

418. Ainda sobre a gestão da política, evidenciou-se a precariedade dos sistemas atualmente disponíveis, cujas funcionalidades resumem-se a telas de cadastramento. Não há informação gerencial a ser obtida, por meio de relatórios ou qualquer outro artifício, que permita o acompanhamento dos indicadores de interesse (item 209).

419. Relata-se que ainda não há estudos definidos para uma revisão da Lei de Informática, em que pese existirem diversas avaliações de organizações independentes sobre os instrumentos da política, sem qualquer encaminhamento dos gestores com proposições para reversão das deficiências apontadas (item 332).

420. Por fim, evidenciou-se que as iniciativas ou políticas públicas correlatas tiveram início, inclusive com a utilização de dispositivos da Lei de Informática, sem a adequada avaliação de seus benefícios ou da possível sobreposição de ações (item 361).

421. Para maior embasamento das conclusões apresentadas, foi realizado em 5/11/2013, painel de referência com a participação do Sr. Giancarlo Stefanuto, que foi um dos coordenadores da avaliação da Lei de Informática realizada pela Unicamp sobre o período 1998-2008, e do Sr. Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa, ex-pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), autor do artigo “Vinte Anos da Lei de Informática: estamos no caminho certo?”. Também participaram auditores da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Macro Avaliação Governamental. O texto final deste relatório incorporou contribuições trazidas pelos especialistas.

8 Proposta de Encaminhamento

422. Ante todo o exposto, com base no art. 45, I, da Lei 8.443/92, e no ar. 250, II e III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

423. Recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência:

423.1. implante um sistema de gestão da Lei de Informática, qual seja a Plataforma Aquarius ou outro, de forma que esse sistema, além de automatizar os processos da lei, constitua ferramenta própria a sua execução, ao seu monitoramento e à avaliação dos seus resultados.

424. Recomendar a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que:

424.1. designe servidores para comporem a Câmara Temática interministerial para Pleitos de Concessão (CTI-PC) de forma que as atividades dessa Câmara sejam contínuas e capazes de atender a demanda de concessão de benefícios da Lei de Informática e ao prazo estabelecido no Decreto 5.906/2006, art. 18, *caput*.

424.2. aperfeiçoe o processo de análise dos RDAs de forma que a atuação da Sepin seja racionalizada e se torne mais tempestiva e eficaz, considerando, para isso, além da utilização de relatório simplificado, outras ações, como, por exemplo, a análise dos relatórios por amostragem, calcada na utilização de critérios formais, a automatização das etapas dos processos e a avaliação qualitativa das atividades de P&D;

424.3. aprimore o conjunto de indicadores utilizados para monitorar os resultados dos dispêndios de pesquisa e desenvolvimento (P&D) da Lei de Informática (Lei 8.248/1991), em compatibilidade com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações do guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

424.4. proponha ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) estrutura de governança mínima a ser adotada pelos institutos de pesquisa para garantir sua independência, impedindo que possam ser alocados exclusivamente a uma empresa ou a um grupo de empresas, evitando-se o risco de se tornarem mera extensão de seus departamentos de engenharia;

424.5. estabeleça, para cada projeto conveniado, formulário de avaliação a ser preenchido pela empresa contratante, de modo a contribuir na identificação dos projetos de sucesso, bem como na futura identificação dos institutos de pesquisa e universidade mais experientes e possivelmente aptos a executar projetos em cada área de aplicação;

424.6. defina critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e universidades de acordo com o seu desempenho na execução de projetos, de modo a orientar as empresas no processo de escolha dos institutos de pesquisa, avaliando a conveniência de divulgar publicamente essas informações;

424.7. divulgue em seu sítio informações públicas sobre as empresas e os convênios celebrados, a exemplo das seguintes informações:

424.7.1 quantidade de convênios;

424.7.2 valores dos convênios;

424.7.3 renúncia fiscal concedida;

424.7.4 outras informações sobre o uso dos recursos, a exemplo de indicadores de P&D e de produção industrial.

425. Recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que:

425.1. de modo a otimizar o uso de recursos públicos e em obediência ao princípio da eficiência, institua processo formal que considere o projeto e os resultados das demais políticas públicas correlatas à TI na sua própria metodologia de planejamento e acompanhamento da LI ou de outras que a sucederem.

426. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, em observância ao princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*), promovam a efetiva continuidade das atividades da Câmara Temática interministerial para Pleitos de Concessão (CTI-PC) de forma que sejam capazes de atender a demanda de concessão de benefícios da Lei de Informática.

427. Recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, em obediência ao princípio constitucional da eficiência:

427.1. aprimorem o processo de concessão dos benefícios da Lei de Informática no sentido de torná-lo mais ágil, atentando para a necessidade de automatizar suas etapas, dando maior eficácia à lei, considerando, para isso, evitar a duplicidade nas análises dos mesmos processos e a inclusão de trâmite rápido para produtos correlatos já analisados previamente, além de avaliar a efetividade da habilitação provisória instituída pelo Decreto 8.072/2013.

427.2. utilizem metodologia para formulação e planejamento de políticas públicas, de modo a aprimorar as etapas de monitoramento e de avaliação da política pública disposta na Lei 8.248/1991 e regulamentada pelo Decreto 5.906/2006 (Lei de Informática), utilizando para tanto ferramentas tais

como o modelo lógico de programa.

427.3. definam um conjunto de indicadores para monitorar os resultados finais dos processos produtivos básicos da Lei de Informática (Lei 8.248/1991), compatíveis com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações do guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

427.4. elaborem estudos sobre a cadeia de valor dos bens incentivados, de modo a tornar suas políticas públicas mais eficientes, monitorando as etapas técnica e economicamente viáveis, e, portanto, considerando-as prioritárias em seus instrumentos de incentivo e fomento;

427.5. elaborem estudos sobre a possibilidade de incluir como indicador o valor de transformação industrial (VTI) ou outro que represente o valor agregado da indústria nacional, procurando tratar de forma diferenciada as empresas que executam as etapas mais nobres da cadeia de valor dos bens incentivados;

427.6. elaborem estudos sobre a possibilidade de incluir como indicador os resultados da balança comercial dos produtos incentivados, por código NCM, monitorando comportamentos e tendências, de modo a acompanhar o desempenho da indústria;

427.7. elaborem estudos sobre a possibilidade dos benefícios concedidos serem uma função objetiva da agregação de valor apresentada pelas empresas para seus produtos;

427.8. elaborem estudos sobre a possibilidade de tratar entre os instrumentos disponíveis na Lei de Informática as empresas que realizam as etapas mais nobres da cadeia de valor dos produtos incentivados, mas optaram, por razões econômicas, realizar as etapas de produção final dos bens incentivados no exterior;

427.9. ao realizar alterações nos processos produtivos básicos, procure fazê-las de forma a considerar o monitoramento da política pública, estabelecendo, sempre que possível, os indicadores necessários e suficientes para acompanhá-los, considerando os objetivos almejados pelas alterações;

427.10. definam, sempre que possível, metas para os indicadores estabelecidos;

427.11. estabeleçam, em conjunto, caso considerem pertinente a permanência de uma política pública para substituir a atual Lei de Informática, grupo de estudo para debater alternativas disponíveis a fim de aperfeiçoar o atual regimento da Lei de Informática e subsidiar a eventual proposta de renovação a ser apresentada;

427.12. produzam relatório próprio de análise sempre que houver contratação de avaliação externa da Lei de Informática, encaminhando ao Cati suas considerações, e considerando essas conclusões para proposição de ajustes na política pública.

428. Recomendar ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) que:

428.1. avalie a possibilidade de estabelecer diretrizes e controles internos de adoção obrigatória pelos institutos de pesquisa credenciados para receber projetos da Lei de Informática, de modo a mitigar o risco de que eles sejam utilizados como extensão dos departamentos de engenharia das empresas beneficiadas.

429. Encaminhar, para ciência, cópia deste Acórdão, do voto e do relatório que o fundamentaram aos seguintes órgãos:

429.1. Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

429.2. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

429.3. Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

429.4. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;



- 429.5. Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda;
- 429.6. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;
- 429.7. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal;
- 429.8. Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União.

Brasília-DF, 28 de agosto de 2013.

Pedro de Souza Coutinho Filho
AUFC – Matr. 7629-5

Mônica Cotrim Chaves
AUFC – Matr. 6467-0

Leandro Carvalho Cunha
AUFC – Matr. 8188-4

ANEXO I

FISCALIZAÇÕES ANTERIORES DO TCU

Objetivos e contextualização

1. Nesse sentido, o presente capítulo resumirá as principais conclusões dos trabalhos anteriores, em ordem cronológica de atuação dos processos, servindo de insumo para a linha de análise desta auditoria operacional.
2. A Lei de Informática passou a vigor a partir de 23/10/91, ocorrendo sua primeira alteração em 11/1/2001, por intermédio da Lei 10.176/2001, a qual estabeleceu mecanismo de fruição regressiva da isenção fiscal.
3. Desde então, a atuação do TCU limitou-se a focar o aspecto da conformidade, não sendo elaborados trabalhos que abordassem os aspectos operacionais advindos da operacionalização da lei, conforme se observará adiante.
4. A condução de alguns desses trabalhos ocorreu a cargo da Semag, responsável por acompanhar e fiscalizar a renúncia de receitas públicas federais, enquanto outros foram realizados sob responsabilidade da antiga 6ª Secex, em cuja clientela inseria-se o então Ministério da Ciência e Tecnologia, órgão superior da Sepin.
5. Até o momento, não se verifica a atuação de processo específico de monitoramento com objetivo de verificar o cumprimento das deliberações exaradas por meio das fiscalizações anteriores do TCU, no âmbito da Lei de Informática.
6. No entanto, é conveniente registrar que o Acórdão 1.549/2007–TCU–Plenário, prolatado em sede de inspeção realizada no TC 013.237/2005-0, teve seu cumprimento monitorado tanto no seu processo de origem quanto no TC 007.006/2010-1.

TC 013.237/2005-0 – ACOMPANHAMENTO DE CONFORMIDADE

7. O acompanhamento, a cargo da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), iniciou-se em cumprimento ao previsto no Acórdão 879/2005–TCU–Plenário.

Objetivos

8. A determinação objetivou promover a análise da renúncia de receitas federais estabelecida no âmbito da Lei de Informática, abordando os decretos que regulamentam essa lei, bem como aspectos administrativos da Sepin, como, por exemplo, a forma de concessão e prestação de contas dos benefícios fiscais e questões relacionadas às contrapartidas obrigatórias para as empresas fazerem jus ao benefício.
9. No decorrer do processo, expediu-se o Acórdão 1.549/2007–TCU–Plenário, cujo cumprimento foi verificado no próprio TC 013.237/2005-0.

Situação atual

10. O processo apresenta-se com o *status* de encerrado, tendo o mérito sido julgado por meio do Acórdão 1.495/2012–TCU–Plenário, de caráter sigiloso, em 13/6/2012.

Principais conclusões

11. Em análise de mérito, corroborou-se a ocorrência de irregularidade grave no desenvolvimento do sistema SGIS, consubstanciada no seu custeio por meio de recursos oriundos da Lei de Informática, o que resultou na expedição da determinação contida no item 9.5.1 do Acórdão 1.495/2012–TCU–Plenário para que seja instaurada Tomada de Contas Especial sobre o assunto.
12. Também, foi constatada a necessidade de coordenação entre os órgãos envolvidos nos

processos de concessão, acompanhamento e fiscalização do benefício fiscal, quais sejam, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB); e os órgãos de controle, em especial a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Encaminhamentos de interesse

13. A deliberação constante do item 9.1 do Acórdão 1.495/2012–TCU–Plenário tratou de questão relativa ao achado “ineficiências no processo estabelecido de concessão”, assim dispondo:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Francisco Silveira dos Santos e Roberto Pinto Martins e pela Sra. Vanda Regina Teixeira Scartezini, vez que **não restou configurada a concessão irregular de novos benefícios fiscais a empresas em condição de inadimplência ou com pendências de aplicações em pesquisa e desenvolvimento, conforme reza o caput do art. 9º da Lei nº 8.248, de 1991**; (grifamos)

14. Ademais, o item 9.4 do acórdão relaciona-se com o achado “falhas no processo de avaliação dos dispositivos de P&D”, estabelecendo o seguinte comando:

9.4. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, nos termos do art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, **edite instruções normativas, bem mais específicas, dando conta de quais gastos administrativos podem, ou não, ser considerados correlatos, para fins de enquadramento como despesas com P&D**, segundo o artigo 25, X, do Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006. (grifamos)

15. É possível, ainda, observar a pertinência da recomendação contida no item 9.7 do Acórdão 1.495/2012–TCU–Plenário com o achado “deficiências no suporte tecnológico de gestão da Lei de Informática”. Segue o teor da deliberação:

9.7. recomendar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, a exemplo do que vem sendo feito no âmbito do Siconv com as transferências financeiras, **promova estudos pertinentes com vistas ao desenvolvimento de um sistema integrado para a gestão das diversas concessões de renúncias discriminadas de receitas pela administração federal**, em consonância com o art. 30 do Decreto-Lei nº 200/1967 e nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000; (grifamos)

16. Considerando o ressarcimento de valores de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) em razão da eventual não aprovação de RDA como parte do processo de avaliação dos RDAs, tem-se que o item 9.8 do acórdão apresenta conexão com o achado “falhas no processo de análise dos RDAs”, conforme se observa:

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, sem prejuízo de **recomendar que sejam examinados os possíveis lançamentos, no exercício de 2009, dos tributos referentes ao não cumprimento dos dispositivos do art. 9º da Lei nº 8.248, de 1991, pelas empresas incentivadas**, consoante as informações encaminhadas pelo MCT/SEPIN, em especial as constantes do anexo do Ofício TCU/SEMAG nº 220 – 2ª DT (Anexo 5, fls. 2/43), nos termos dos artigos 150, § 4º; 173, inciso I; e 142, parágrafo único, todos do Código Tributário Nacional; (grifamos)

17. Por fim, registre-se que as demais deliberações contidas no Acórdão 1.495/2012–TCU–Plenário não interferirão na análise dos achados verificados por meio desta auditoria.

TC 012.901/2006-9 – REPRESENTAÇÃO CONVERTIDA EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

18. Inicialmente, o processo cuidou de representação formulada por um Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) que integrou a equipe responsável pelo acompanhamento tratado pelo TC 013.237/2005-0, apontando a ocorrência de irregularidades relativas à terceirização do exercício de competências finalísticas conferidas à Sepin pela Lei de Informática, bem como à destinação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para

desenvolvimento de projeto de cunho administrativo, em vez de serem aplicados em pesquisa e desenvolvimento.

19. O item 9.2 do Acórdão 2.484/2007–TCU–Plenário apresentou determinação para que os autos fossem convertidos em Tomada de Contas Especial, a qual foi julgada por meio do Acórdão 3.060/2010–TCU–Plenário. Deliberou-se pela regularidade com ressalvas das contas dos gestores arrolados e por alertar à Sepin que a terceirização, ainda que indireta, de atividade fim e o seu custeio com recursos oriundos da renúncia de receitas contrariam a Lei de Informática.

TC 020.612/2006-0 – REPRESENTAÇÃO

20. Trata-se de representação (TC 020.612/2006-0) formulada pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e tratada pela então 6ª Secex, a qual apontou supostas irregularidades ocorridas no âmbito do desenvolvimento do Sistema de Gestão de Informação (SGIS), da contratação de profissionais por meio da Oscip Softex, da aplicação de recursos por intermédio do Instituto Uniemp, bem como do acompanhamento e análise da concessão e manutenção de incentivos fiscais.

21. Ao considerar a correlação entre as irregularidades apontadas pela SFC e as determinações efetuadas por meio do Acórdão 1.549/2007–TCU–Plenário, proferiu-se o Acórdão 3.221/2007–TCU–1ª Câmara em 16/10/2007 no sentido de determinar o apensamento da representação ao TC 013.237/2005-0.

TC 024.171/2007-0 – REPRESENTAÇÃO

22. A Representação foi realizada pela Semag em razão de informações trazidas pela SFC apontando fato análogo àquele descrito no item 9.2.3 do Acórdão 1.549/2007–TCU–Plenário e, nesse sentido, sugerindo possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Convênio PPI 01.0001.00/2007, firmado entre o então MCT e a Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação (Facti).

23. O objeto desse convênio consiste no estabelecimento de vínculo de cooperação entre os partícipes, para os fins de recebimento, administração, distribuição e acompanhamento de recursos financeiros, de equipamentos, de programas de computador e da prestação de serviços técnicos, aportados por empresas beneficiárias do incentivo previsto na Lei de Informática.

Objetivos

24. No âmbito da representação, realizou-se inspeção com o objetivo de apurar a adequação dos controles internos, bem como dos mecanismos de gestão dos recursos depositados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, e a conformidade dessa gestão com o ordenamento jurídico.

Situação atual

25. O processo apresenta-se aguardando pronunciamento do gabinete do Ministro José Múcio Monteiro em razão de pedido de vista formulado em sessão de 7/3/2012.

Principais conclusões

26. Os resultados da inspeção foram submetidos à apreciação do TCU, o qual proferiu o Acórdão 1.827/2010–TCU–Plenário em 28/7/2010.

27. Após análise das oitivas determinadas por meio do acórdão, concluiu-se pela ilegalidade do § 4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e da Portaria – MCT 178/2007, por extrapolação dos limites estabelecidos pela Lei de Informática, resultante da possibilidade de redução do percentual mínimo de investimentos em convênios celebrados diretamente pelas empresas com as instituições de ensino e pesquisa, o qual foi definido pelo art. 11 da Lei de Informática, do mínimo exigido no inciso II do mesmo dispositivo para aplicação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como do mínimo que deve ser depositado no FNDCT.

28. Também, apresentou-se conclusão de que a operacionalização da aplicação nos PPIs não

está em conformidade com a Lei de Informática, nem com o decreto regulamentador, devendo ser observados o art. 11, § 18, da lei e o art. 10 do Decreto 5.906/2006, que estabelecem que as empresas devem realizar os aportes ao FNDCT, na categoria de programação específica destinada ao CT-Info, em ação orçamentária própria, que separe os recursos destinados aos PPIs, sob gestão e coordenação da Sepin.

29. Entendeu-se, ainda, que é competência da Sepin a definição dos PPIs que receberão os recursos aportados pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática, bem como que o sistema que permite à Sepin acompanhar *on-line* a gestão administrativa e financeira efetuada pela Facti não diminui a fragilidade do controle dos recursos depositados na Fundação, tampouco torna adequada e regular a sistemática de repasse dos recursos.

Encaminhamentos de interesse

30. O eventual acolhimento das propostas de encaminhamento apresentadas, considerando que o processo ainda não foi apreciado definitivamente pelo TCU, não interferirá diretamente na análise dos achados alcançados nesta auditoria, uma vez que as propostas tratam, em síntese, da adequação da operacionalização dos recursos aportados aos PPIs aos ditames legais e regulamentares regentes da matéria, da regularização de recursos já aportados, bem como da sustação do §4º do art. 25 do Decreto 5.906/2006 e do art. 2º, *caput*, da Portaria – MCT 178/2007.

TC 007.006/2010-1 – AUDITORIA DE CONFORMIDADE

31. A auditoria foi concebida pela antiga 6ª Secex com o intuito de verificar os aspectos de materialidade, risco e relevância intrínsecos à gestão do mecanismo de renúncia tributária estabelecido pela Lei 8.248/91, conclusão obtida a partir do TC 020.535/2009-4 (levantamento).

32. Também motivaram o trabalho as ressalvas e recomendações emanadas do Parecer Prévio do TCU sobre as Contas do Governo da República de 2008 em relação à Sepin e à Lei de Informática.

Objetivos da Fiscalização

33. O objetivo principal foi verificar a conformidade da gestão exercida pela Sepin sobre a concessão, fiscalização e utilização de recursos provenientes de renúncia de receitas da Lei 8.248/91 (Lei de Informática) em projetos de pesquisa e desenvolvimento.

34. Para tanto, perpassou-se pela análise de aspectos, tais como as providências adotadas pela Sepin ante a existência de inadimplemento de empresas beneficiárias; a existência de novas concessões de benefícios ante o inadimplemento das empresas beneficiárias; o exercício da fiscalização para avaliação das empresas que usufruem os benefícios; a aplicação dos recursos referentes às obrigações com pesquisa e desenvolvimento a que estão obrigadas as usufrutuárias.

Situação atual

35. O processo apresenta-se com o *status* de encerrado, tendo sido prolatado o Acórdão 2.343/2012–TCU–Plenário no dia 29/8/2012 em sede de julgamento de mérito.

Principais conclusões

36. Em razão da ausência de apresentação de razões de justificativas por parte dos gestores chamados em audiência, concluiu-se pela ocorrência das seguintes irregularidades:

a) concessão irregular de novos benefícios a empresas que possuíam débitos de aplicação em P&D constituídos em data anterior a portarias concessivas de novos benefícios: casos de Motorola Industrial Ltda. e Ericsson Telecomunicações S.A.;

b) concessão irregular de benefícios fiscais à empresa Aligera Equipamentos Digitais Ltda., por meio da Portaria Interministerial MCT/MDIC/MF 916, de 23/10/2009, tendo em vista que a empresa estava em situação irregular durante o procedimento concessivo, devido à omissão em apresentar o Relatório Demonstrativo do ano-base 2008;

c) intempestividade em suspender e/ou cancelar, no decorrer dos exercícios de 2007, 2008 e 2009, os benefícios de empresas omissas em apresentar Relatórios Demonstrativos dos anos-base 2004, 2006 e 2007, providências que demoraram de um a quatro anos para serem adotadas, o que ocasionou a fruição indevida dos benefícios pelas empresas e dano irreversível ao erário no caso da Datasul Computadores Ltda.;

d) omissão em adotar providências com vistas à quitação dos débitos de aplicação insuficiente em P&D das empresas Waytec Tecnologia em Comunicação Ltda., Haas Sistemas e Tecnologia Ltda., Ericsson Marconi Telecomunicações Ltda. e das listadas às fls. 143-144 do Anexo I do TC 007.006/2010-1 (64 empresas) ou de promover a tempestiva suspensão/cancelamento dos benefícios dessas empresas, no decorrer dos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010, o que resultou em dano ao erário no total de R\$ 92.501.794,36, considerados valores históricos referentes a anos-base diversos, que deixaram de ser recolhidos ao FNDCT por inação dos gestores, ainda provocando a decadência tributária dos tributos indevidamente dispensados;

e) omissão, no decorrer dos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010, em proceder às inclusões no Cadin das pessoas jurídicas responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas perante o FNDCT – débitos de aplicação insuficiente em P&D apurados, mas não quitados no prazo;

f) descumprimento, no decorrer de 2007 e nos anos seguintes, do parágrafo único do art. 9º da Lei 8.248/1991 e dos arts. 10, § 2º, 35, inciso II, e 36 do Decreto 5.906/2006, tendo em vista a omissão em exigir das empresas a seguir listadas a regularização de débitos de aplicação insuficiente em P&D mediante recolhimento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT: Ericsson Telecomunicações S.A., débitos dos anos-base 2001 e 2003, respectivamente, R\$ 60.383.974,10 e R\$ 418.952,38; Motorola Industrial Ltda., débito do ano-base 2003, R\$ 2.992.499,45; Bematech Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos S.A., débitos dos anos-base 2004 e 2005, R\$ 7.157,18 e R\$ 13.309,40, respectivamente; Itautec S/A - Grupo Itautec, débito dos anos-base 2002, R\$ 10.619.471,52; Dell Computadores do Brasil Ltda., débito do ano-base 2002, R\$ 252.341,80; Intelbrás S.A. - Indústria de Telecomunicações Brasileira, débitos dos anos-base 2004 e 2005, R\$ 197.205,35 e R\$ 174.373,94, e HP - Hewlett Packard Computadores Ltda., débitos dos anos-base 2001 e 2002, R\$ 707.705,31 e R\$ 837.053,78, respectivamente;

g) descumprimento do itens 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.5 e 9.2.8 do Acórdão 1.549/2007-TCU-Plenário.

Encaminhamentos de interesse

37. A concessão do benefício fiscal deve ser precedida pelo cumprimento de requisitos estabelecidos pela própria Lei de Informática, os quais devem ser observados pela Sepin quando da análise dos pleitos de concessão.

38. No caso de concessão de novos benefícios para empresas as quais usufruíram da isenção/redução fiscal em anos anteriores, são necessárias a apresentação e a análise dos RDAs relativos aos exercícios passados, a fim de se verificar a implementação dos requisitos exigidos pelos arts. 9º, parágrafo único, e 11, § 1º, inc. III, e § 9º, da Lei 8.248/1991, bem como pelo art. 4º, § 2º, da Lei 11.077/2004.

39. Nesse ponto, é possível afirmar que esses requisitos integram tanto os processos de concessão do benefício fiscal quanto os de análise da prestação de contas (análise dos RDAs), até porque a constatação de inadimplência decorrente da apresentação ou análise de RDA pode constituir óbice ao usufruto do benefício, podendo ensejar sua suspensão ou até seu cancelamento, conforme dispõe o art. 36 do Decreto 5.906/2006.

40. Sendo assim, e considerando que as medidas adotadas para regularização de possíveis inadimplementos fazem parte do processo de avaliação dos RDAs, tem-se que as deliberações constantes do Acórdão 2.343/2012-TCU-Plenário, esposadas adiante, relacionam-se com os achados dos itens do Capítulo 3:

9.2. determinar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Sepin/MCTI) que informe ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, o resultado dos procedimentos adotados com vistas à efetiva implementação das seguintes medidas:

9.2.1. comprove o cumprimento do subitem 9.2.2.2 do Acórdão 1.549/2007-TCU-Plenário, no que toca ao **estabelecimento de procedimentos para análise dos relatórios demonstrativos das aplicações das contrapartidas em pesquisa e desenvolvimento, prevendo prazos de análise, prazos para que as empresas apresentem contestações, a autoridade responsável pela análise dessas e ainda a quantidade máxima de contestações;** (grifo nosso)

(...)

9.2.3. **elabore plano de providências**, com cronograma de implementação de curto/médio prazo e foco no aprimoramento de controles internos que:

9.2.3.1. seja capaz de **controlar a situação das empresas quanto ao adimplemento de todos os requisitos impostos** pela legislação às beneficiárias de isenção/redução de imposto, especialmente quanto às obrigações de:

9.2.3.1.1. quitar eventuais **saldos devedores de P&D (resíduos de aplicação da contrapartida)** apurados pela Sepin no curso da análise dos RDAs de anos-base anteriores, segundo a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, art. 9º, parágrafo único, c/c o Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006, arts. 35, inciso II, e 10;

9.2.3.1.2. efetuar **depósitos trimestrais no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT**, nos termos da Lei nº 8.248, de 1991, art. 11, § 1º, inciso III, c/c o Decreto nº 5.906, de 2006, art. 8º, § 1º, inciso III;

9.2.3.1.3. realizar o **pagamento mensal do parcelamento dos débitos de aplicação insuficiente em P&D** a que se refere a Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004, que facultou à empresa beneficiária parcelar em até 48 meses os débitos decorrentes da não realização, total ou parcial, a qualquer título, até o período encerrado em 31 de dezembro de 2003 (débitos de aplicação insuficiente em P&D), segundo a Lei nº 11.077, de 2004, art. 4º, § 2º, c/c o Decreto nº 5.906, de 2006, art. 42;

9.2.3.1.4. apresentar **Relatório Demonstrativo anual das aplicações em P&D (aplicação da contrapartida)**, segundo a Lei nº 8.248, de 1991, art. 11, § 9º, c/c o Decreto nº 5.906, de 2006, art. 33;

9.2.3.1.5. assegurar a **manutenção da regularidade fiscal e previdenciária**, nos termos da Constituição de 1988, art. 195, § 3º, c/c o Decreto nº 5.906, de 2006, art. 22, inciso IV; (grifamos)

41. A determinação exposta a seguir refere-se à adoção de medidas com vistas à redução do estoque (passivo) de RDAs relativos a exercícios anteriores a 2008 que se apresentam pendentes de análise, bem como ao estabelecimento de prazos para análise dos RDAs, o que se refere ao achado “Ineficiências no processo de análise dos RDAs”:

9.2.3.2. contemple a adoção de prazos e medidas concretas com vistas a analisar conclusivamente os RDAs referentes a exercícios anteriores a 2008 e assegurar análise completa dos relatórios anualmente apresentados em prazo compatível com a materialidade e o risco de decadência tributária envolvidos;

42. Também é no sentido do achado “Ineficiências no processo de análise dos RDAs” o item 9.2.4 do acórdão:

9.2.4. adote as providências administrativas cabíveis com vistas à restituição, a ser efetuada pelas as empresas beneficiárias da Lei de Informática (ou respectivas sucessoras), das importâncias das dívidas constituídas contra si em decorrência da aplicação insuficiente de contrapartida em P&D de exercícios pretéritos, a teor do que estabelece o art. 8º da Lei nº 8.443, de 1992, a menos que as beneficiárias quitem seus débitos espontaneamente;

43. A determinação expedida por meio do item 9.3 do Acórdão 2.343/2012-TCU-Plenário consiste, em síntese, na adoção de providências que possibilitem o intercâmbio de informações entre a

Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e a Sepin e, sendo assim, pode ser considerada como relativa ao achado “Deficiências no suporte tecnológico de gestão da Lei de Informática”, conforme se observa adiante:

9.3. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) que adote providências com vistas a promover o intercâmbio de informações com a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Sepin/MCTI), de modo a receber e fornecer dados tempestivos, atualizados e confiáveis sobre a situação das pessoas jurídicas beneficiárias da Lei de Informática, permitindo que o MCTI realize a verificação do faturamento de cada empresa beneficiária com produtos incentivados na forma da Lei de Informática, para fins de conferência e cálculo da contrapartida da renúncia fiscal;

44. Sobre o achado “ineficiências no processo de análise dos RDAs”, é interessante mencionar os itens 9.5 e 9.6 do acórdão, uma vez que tratam do ressarcimento ao erário em razão de faltas administrativas cometidas no âmbito da Lei de Informática. Segue excerto das deliberações:

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e da Proposta de Deliberação que a fundamenta, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, determinando que sejam adotadas as seguintes medidas:

9.5.1. examine a questão da incidência, ou não, da suposta decadência tributária concernente às importâncias correspondentes à aplicação a menor em Pesquisa e Desenvolvimento, conforme as apurações preliminarmente empreendidas pela 6ª Secex nos presentes autos, encaminhando, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, manifestação conclusiva acerca desse exame ao Tribunal de Contas da União, com vistas a que esta Corte de Contas tenha condições de, se for o caso, promover a devida responsabilização dos agentes públicos que porventura tenham indevidamente dado causa à falta ora suscitada, sem prejuízo das medidas competentes para preservação dos interesses da administração tributária, a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil; e

9.5.2. encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, pronunciamento conclusivo acerca da situação tributária das empresas Alígera Equipamentos Digitais Ltda. e Datasul Computadores Ltda., manifestando-se especialmente quanto à fruição, ou não, de benefícios fiscais no exercício de 2008, por parte da primeira empresa, e nos exercícios de 2003 a 2008, por parte da segunda empresa, de forma a permitir que, se for o caso, este Tribunal promova a devida responsabilização dos agentes públicos que porventura tenham indevidamente dado causa à possível falta administrativa, sem prejuízo das medidas competentes para preservação dos interesses da administração tributária, a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

9.6. determinar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que:

9.6.1. acompanhe os exames empreendidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, segundo os itens 9.5.1 e 9.5.2 deste Acórdão, informando ao TCU no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias a adoção, ou não, de medidas administrativas tendentes a promover eventual ressarcimento ao erário; sem prejuízo de instaurar, se for o caso, com base no art. 8º da Lei 8.443/1992, tomadas de contas especiais contra as empresas beneficiárias da Lei de Informática (ou as respectivas sucessoras) que possuam constituídos contra si dívidas resultantes de aplicação insuficiente de contrapartida em P&D, em exercícios pretéritos, cujo direito de lançamento do tributo pelo Fisco já tenha decaído, caso essas beneficiárias não quitem espontaneamente as pendências porventura apuradas, apresentando a devida comprovação para as providências em relação às empresas evidenciadas pelos achados de auditoria constantes destes autos, relacionadas no Anexo da instrução de mérito – de fls. 178/179 (subitem 15.2.9)

45. Por fim, registre-se que as demais deliberações contidas no Acórdão 2.343/2012–TCU–Plenário (itens 9.1, 9.2.2, 9.2.3.3, 9.2.3.4, 9.2.5 e 9.4) não se relacionam diretamente com os achados verificados por meio desta auditoria.

TC 026.720/2010-8 – REPRESENTAÇÃO

46. O processo originou-se como apartado do TC 024.171/2007-0, sendo autuado a cargo da

antiga 6ª Secex em cumprimento à determinação insculpida no item 9.8 do Acórdão 1.827/2010–TCU– Plenário, o qual foi proferido em sede de inspeção realizada no âmbito daqueles autos.

Objetivos

47. O item 9.9 do acórdão determinou a realização de inspeção com o objetivo de verificar a regularidade da movimentação financeira decorrente do Convênio PPI 01.0001.00/2007, firmado entre o então MCT e a Facti, bem como a compatibilidade entre os gastos efetuados no âmbito dos Programas e Projetos Prioritários da área de informática (PPIs) e os dispositivos da Lei de Informática e do Decreto 5.906/2006 (regulamento).

48. Os atos examinados compreenderam os praticados pela Facti na gestão do convênio (atos de recebimento dos depósitos, aplicações de recursos e gestão financeira e bancária), bem como os atos exercidos pela Sepin no tocante à aprovação de projetos, liberação de recursos, acompanhamento e análise de prestação de contas.

Situação atual

49. O processo apresenta-se com o *status* de encerrado, tendo sido proferido o Acórdão 2.088/2012–TCU–Plenário em 8/8/2012.

Principais conclusões

50. O trabalho concluiu pela realização de transferência de recursos de contrapartida da Lei de Informática para execução de atividades não enquadráveis, como pesquisa e desenvolvimento, no âmbito do Processo MCT 01200.002413/2007-10 (Projeto do Centro de Referência em Inclusão Digital da Biblioteca Nacional de Brasília), o que descumprir o disposto nos arts. 4º e 11 da Lei de Informática e no art. 24 do Decreto 5.906/2006.

Encaminhamentos de interesse

51. As deliberações expostas no Acórdão 2.088/2012–TCU–Plenário não apresentam relação direta com os achados detectados por intermédio da presente auditoria, uma vez que versam, em resumo, de questões relacionadas ao aporte de recursos aos PPIs, em especial à Facti. Destaque-se o item 9.2.7, por meio do qual se considerou a ilegalidade do § 4º do Decreto 5.906/2006, bem como da Portaria–MCT 178/2007.

TC 011.684/2011-9 – REPRESENTAÇÃO

52. A representação decorreu de iniciativa da equipe de inspeção do TC 026.720/2010-8, realizada pela então 6ª Secex, em razão de irregularidades verificadas no mecanismo de liberação, gestão e prestação de contas de projetos de PPIs. Em síntese, constatou-se a ausência de normatização legal quanto à análise e à aprovação dos projetos apoiados, à liberação de recursos às entidades executoras, aos compromissos firmados entre as partes, ao acompanhamento, à fiscalização, à apresentação de prestação de contas e à avaliação de resultados.

Objetivos

53. Objetivou-se empreender a apuração de irregularidades verificadas na gestão de recursos públicos federais repassados por meio de Programas e Projetos Prioritários da área de informática (PPIs), geridos pela Sepin no âmbito da Lei de Informática.

Situação atual

54. O processo apresenta-se com o status de encerrado, tendo o mérito sido julgado por meio do Acórdão 2.172/2012–TCU–Plenário.

Principais conclusões

55. O trabalho concluiu pela ausência de normatização para a gestão dos PPIs e pela deficiência dos controles internos, o que representa fragilidades dos processos de análise, concessão,



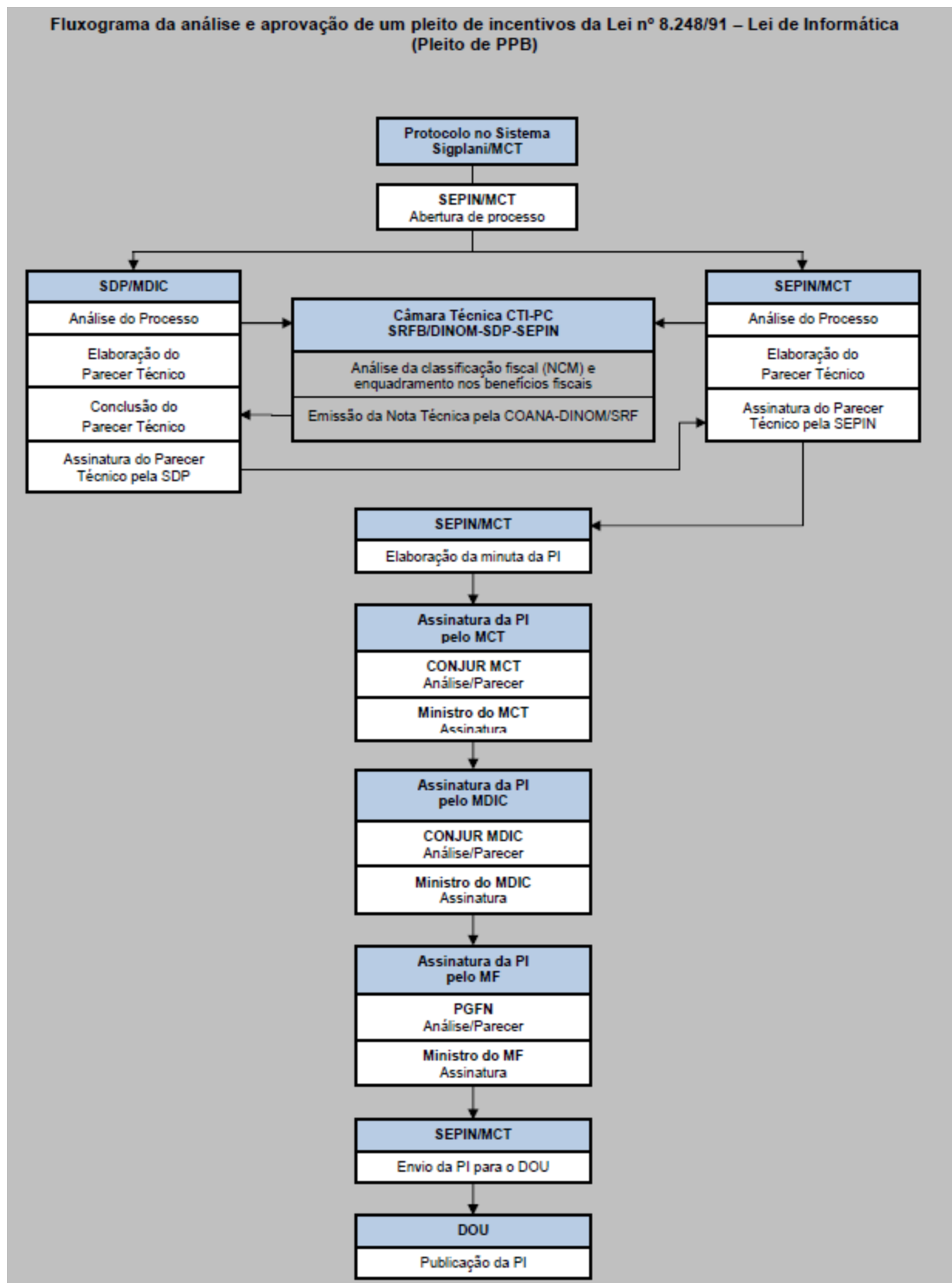
fiscalização e prestação de contas e, por conseguinte, enseja a ocorrência de irregularidades na consecução dos projetos.

Encaminhamentos de interesse

56. As deliberações consignadas no Acórdão 2.172/2012–TCU–Plenário não têm pertinência com os achados constatados por meio desta auditoria, considerando que tratam, resumidamente, de questões relacionadas à regulamentação das atividades de concessão, execução, acompanhamento e prestação de contas dos recursos aportados às unidades executoras dos PPIs, bem como da adoção de medidas relativas ao saneamento de processos que versam sobre o tema.

ANEXO II

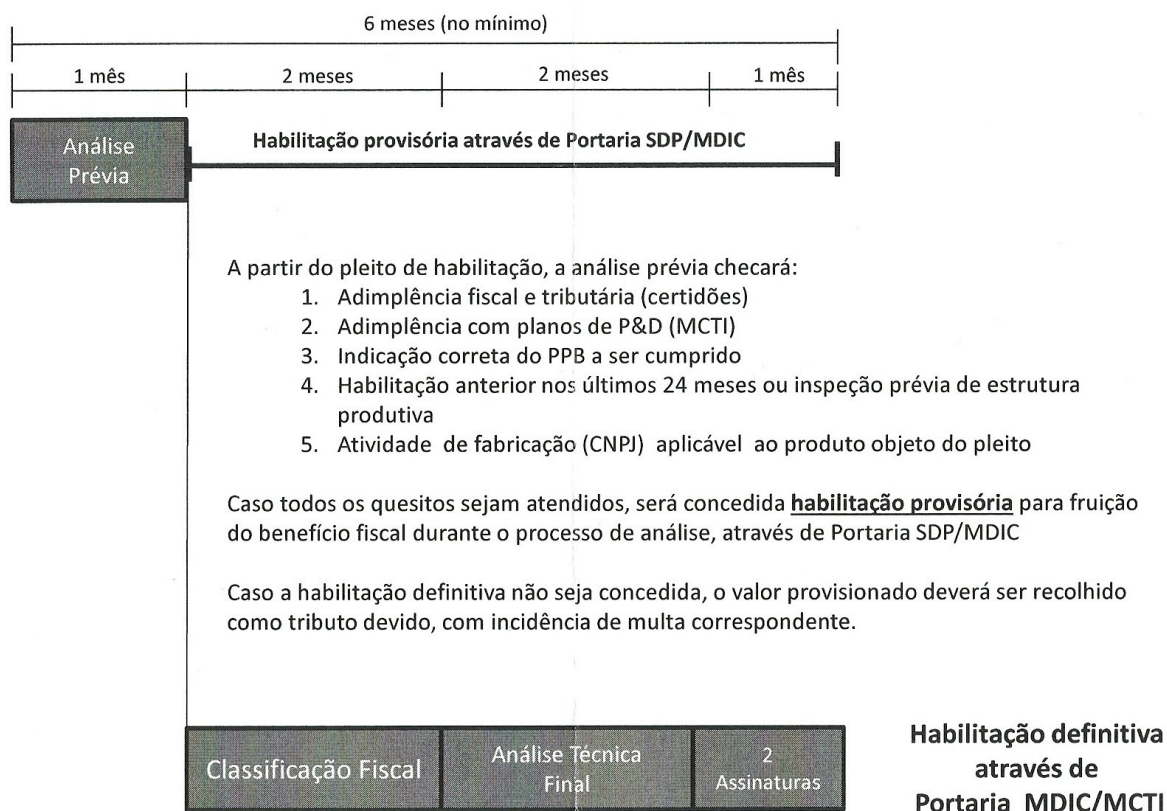
Figura 7 – Fluxograma da análise e aprovação de um pleito de incentivos da Lei 8.248/1991 – Lei de Informática



ANEXO III

Figura 8 - Proposta de Alteração do Decreto 5.906/2006 para criação da figura da habilitação provisória, resultando em significativa redução do tempo necessário para o início da fruição dos benefícios fiscais da Lei de Informática.

Alteração do Decreto 5906/2006 para criação da figura da habilitação provisória, resultando em significativa redução do tempo necessário para o início da fruição dos benefícios fiscais da Lei de Informática



ANEXO IV

Tabela 20 – Balança Comercial (2012) dos produtos constantes do Anexo I do Decreto 5.906/2006

Agregado		Importação	Exportação	Saldo
Código SH8	Descrição do SH8	US\$	US\$	US\$
84714190	Outs.máquinas digit.p/proc.dados, c/ucp, mesmo c/unid.e/s	204.049.581	26.595.554	-177.454.027
84713012	Maqs.dig.proc.dados, bater/eletr.portat.p<3.5kg, t<560cm2	133.376.118	817.081	-132.559.037
84714900	Outs.maqs.aut.proc.dados sob forma d/sistemas	80.993.436	1.129.120	-79.864.316
84713019	Outs.maqs.digit.p/proc.dados, bater/eletr.portat.p<=10kg	51.386.433	923.225	-50.463.208
84714110	Maqs.dig.proc.dados, p<750g, entr.dados/cmdo.tela<280cm2	15.432.333	42.308	-15.390.025
84713090	Outs.maqs.automat.digit.p/proc.dados, portat.p<=10kg, etc	6.667.098	282.656	-6.384.442
84713011	Maqs.dig.proc.dados, bater/eletr.portat.p<350g, t<=140cm2	175.454	45.161	-130.293
84099140	Injeção Eletrônica	25.056.612	9.654.838	-15.401.774
8423	Instrumentos e aparelhos de pesagem baseados em técnica digital, com capacidade de comunicação com computadores ou outras máquinas digitais.	54.112.017	10.169.369	-43.942.648
8443	Impressoras, máquinas copiadoras e telecopiadores (fax), mesmo combinadas entre si	1.605.423.244	128.097.696	-1.477.325.548
84702	Máquinas de calcular programáveis pelo usuário e dotadas de aplicações especializadas.	3.103.926	1.696	-3.102.230
8470501	Caixa registradora eletrônica	4.203.623	32.998.621	28.794.998
84723090	Outs.maqs.p/selecionar, dobrar, abrir etc.correspondência	2.084.129	7.057	-2.077.072
84729010	Máquinas e aparelhos baseados em técnicas digitais, próprios para aplicações em automação de serviços.	28.173.105	21.707.596	-6.465.509
8473	Partes e acessórios reconhecíveis como exclusivos ou principalmente destinados a máquinas e aparelhos	2.436.114.471	75.174.306	-2.360.940.165
84795000	Robôs industriais	1.258.390.984	732.683.256	-525.707.728
8501101	Motores de passo	145.554.294	39.024.663	-106.529.631
850440	Conversores estáticos com controle eletrônico, desde que baseados em técnica digital.	663.916.748	106.709.255	-557.207.493
850490	Partes de conversores estáticos com controle eletrônico, desde que baseados em técnica digital.	87.287.057	11.367.471	-75.919.586
8507	Acumuladores elétricos próprios para máquinas e equipamentos portáteis	496.120.242	132.489.845	-363.630.397
85118030	Ignição eletrônica digital p/motor explosão/diesel	1.010.005	150.902	-859.103
85123000	Alarme auto motivo, baseado em técnica digital.	27.642.546	8.834.511	-18.808.035
8517	Apars.telefon.por fio conjug.c/apar.telef.portat.s/fio	3.982.435.665	663.679.977	-3.318.755.688
85235	Suportes Semicondutores.	293.149.178	107.744.157	-185.405.021
852550	Aparelhos transmissores (emissores) e aparelhos transmissores (emissores) incorporando um aparelho receptor, desde que baseados em técnica digital.	8.955.847	6.325.082	-2.630.765
8526	Aparelhos de radiodeteção, radiosondagem, radionavegação e radiotelecomando, baseados em técnicas digitais.	243.029.003	30.583.135	-212.445.868
852841	Unid.d/saída p/vídeo, c/tubo raios catód.mon.	907.969	47.918	-860.051
852851	Outs.monit.utiliz.excl.c/1 máq.aut.d/pos.84.71, monocromá	69.383.106	2.071.290	-67.311.816
8529101	Antenas	116.712.154	3.222.269	-113.489.885
8529901	Partes reconhecíveis como exclusiva ou principalmente destinadas aos aparelhos	22.194.618	2.506.981	-19.687.637
85299020	Outs.partes p/aparelhos recept.radiodif.televi são etc.	3.033.134.475	19.216.264	-3.013.918.211



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

85299030	Partes reconhecíveis como exclusiva ou principalmente destinadas aos aparelhos da posição 85.26.	13.970.388	9.255.623	-4.714.765
85301010	Apars.eletr.digit.p/control de trafego de vias férreas	63.594.264	179.444	-63.414.820
85308010	Apars.eletr.digit.p/control de trafego de automotores	884.068	474.143	-409.925
8531	Aparelhos digitais de sinalização acústica ou visual.	134.295.664	29.390.056	-104.905.608
85322110	Condensadores elétricos próprios para montagem em superfície (SMD).244.567.212	244.567.212	78.050.589	-166.516.623
85332120	Resistências eletr.fixas, p/pot<=20w, p/montag.em superf.	35.950.718	394.782	-35.555.936
85340000	Circuito impresso	156.926.988	557.917	-156.369.071
85363000	Outs.apars.p/proteção de circuitos eletr.p/tensao<=1kv	30.563.634	2.794.563	-27.769.071
85364	Relés eletrônicos, baseados em técnica digital	209.302.139	46.405.848	-162.896.291
853650	Interruptor, seccionador e comutador digitais.	297.056.313	64.529.471	-232.526.842
85369030	Soquetes p/microestruturas eletrônicas, p/tensão<=1kv	16.859.426	309.238	-16.550.188
85369040	Conectores para circuito impresso, para tensão <= 1 Kv	235.642.147	6.391.513	-229.250.634
8537101	Suportes c/apars.de cnc,t<=1kv c/process/barram>=32bits	40.495.171	31.998.604	-8.496.567
85389010	Circuito impresso montado p/apars.interrupt.circ.eletr.	83.752.909	2.516.898	-81.236.011
8541	Diodos, transistores e dispositivos semelhantes semicondutores etc.	627.161.069	26.484.728	-600.676.341
8542	Circuitos integrados eletrônicos.	4.139.285.677	43.416.345	-4.095.869.332
8543	Máquinas e aparelhos elétricos com função própria, baseados em técnicas digitais.	498.402.003	48.643.658	-449.758.345
854470	Cabos de fibras ópticas, constituídos de fibras embainhadas individualmente.	33.183.676	17.657.567	-15.526.109
9018	Instrumentos e aparelhos para medicina, cirurgia, odontologia e veterinária, baseados em técnicas digitais.	1.324.233.800	164.870.288	-1.159.363.512
9019	Aparelhos de mecanoterapia, de ozonoterapia, de oxigenoterapia, de aerossolterapia, respiratórios de reanimação e outros de terapia respiratória	97.996.641	7.619.254	-90.377.387
90221	Aparelhos de Raios X, baseados em técnicas digitais.	188.688.235	5.681.461	-183.006.774
90229090	Partes e acess.p/apars.de raios X/outras radiações, etc.	31.069.711	3.359.228	-27.710.483
90251990	Outros termômetros e pirômetros	15.001.320	1.123.440	-13.877.880
9026	Termômetro industrial microprocessado	244.843.512	67.601.434	-177.242.078
9027	Instrumentos e aparelhos para análise física ou química, baseados em técnicas digitais	699.222.044	20.574.322	-678.647.722
9028	Contadores de gases, líquidos ou de eletricidade, incluídos os aparelhos para sua aferição	52.291.104	62.417.440	10.126.336
9029	Outros contadores baseados em técnicas digitais.	67.281.028	81.307.131	14.026.103
9030	Osciloscópios, analisadores de espectro e outros instrumentos e aparelhos para medida ou controle de grandezas elétricas,	266.343.116	9.741.498	-256.601.618
9031	Instrumentos, aparelhos e máquinas de medida ou controle, baseados em técnicas digitais	541.136.768	47.759.277	-493.377.491
903289	Instrumentos e aparelhos para regulação ou controle automáticos	553.423.830	81.430.934	-471.992.896
90329010	Circuito impresso montado, p/apars.automat.regulação, etc.	32.640.413	6.410.721	-26.229.692
Total				-22.932.589.784

ANEXO V

Tabela 21 – Balança Comercial (2012) dos produtos constantes do Anexo II do Decreto 5.906/2006

Código SH8	Descrição do SH8	Importação US\$	Exportação US\$	Saldo US\$
844339	Outras impressoras, copiadoras e telecopiadoras	94.997.119	431.575	-94.565.544
8519	Aparelhos de gravação de som; aparelhos de reprodução de som; aparelhos de gravação e de reprodução de som.	11.977.643	198.278	-11.779.365
8521	Aparelhos videofônicos de gravação ou de reprodução, mesmo incorporando um receptor de sinais videofônicos.	165.538.468	1.360.299	-164.178.169
8522	Partes e acessórios reconhecíveis como sendo exclusiva ou principalmente destinados aos aparelhos das Posições 85.19 e 85.21.	78.547.766	395.725	-78.152.041
8523	Suportes preparados para gravação de som ou para gravações semelhantes, não gravados, exceto os produtos do Capítulo 37	495.726.042	120.449.192	-375.276.850
852580	Câmeras de televisão, câmeras fotográficas digitais e câmeras de vídeo	179.305.690	3.724.818	-175.580.872
8527	Aparelhos receptores para radiodifusão, mesmo combinados num mesmo invólucro com um aparelho de gravação ou de reprodução de som, ou com um relógio	317.205.198	68.071.434	-249.133.764
8528	Aparelhos receptores de televisão, mesmo incorporando um aparelho receptor de radiodifusão ou um aparelho de gravação ou de reprodução de som ou de imagens; monitores e projectores de vídeo	353.537.805	11.636.650	-341.901.155
8529	Partes reconhecíveis como exclusiva ou principalmente destinadas aos aparelhos das posições 8525 a 8528	3.502.732.000	36.819.999	-3.465.912.001
8540	Tubos de raios catódicos para receptores de televisão.	64.480.779	120.488	-64.360.291
9006	Câmeras fotográficas; aparelhos e dispositivos, incluídos as lâmpadas e tubos, de luz-relâmpago ("flash"), para fotografia.	10.976.523	150.069	-10.826.454
9007	Câmaras e projectores, cinematográficos, mesmo com aparelhos de gravação ou de reprodução de som incorporados	21.168.593	410.000	-20.758.593
9008	Aparelhos de projecção fixa; aparelhos fotográficos, de ampliação ou de redução	1.490.964	1.890	-1.489.074
91	Aparelhos de relojoaria e suas partes	292.425.244	4.296.947	-288.128.297
	Total			-5.342.042.470

ⁱ <http://www.ige.unicamp.br/geopi/>

ⁱⁱ A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2009. (www.teses.usp.br/teses/2Fdisponiveis/2F2%2F2133%2Fde-12042010-142510%2Fpublico/2FDissertacao_Daniel_Colombo_versao_final.pdf&ei=-A3wUe20CpPo8wTMuoGQCA&usg=AFQjCNGMWc2SzfzzAofPhSz87jYEQNLNtg&sig2=e0pVdnW9KJOtIW3mGMU-KA&bvm=bv.49641647,d.eWU)

ⁱⁱⁱ A trajetória da política de informática brasileira (1977-1991): atores, instituições e estratégias. Universidade de Campinas. 1995, página 81.

^{iv} A exemplo das portarias interministeriais MDIC/MCTI 53 e 54 de 2013, que estabelecem o PPB para *tablet* para a Zona Franca de Manaus e o restante do país.

^v <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1103>



vi

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6F6FB55E3AD44DACC19B85A976E246D4.node1?codteor=210752&filename=Tramitacao-PL+3015/2004

vii <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/setor/145/146>

viii Corresponde à diferença entre o valor bruto da produção industrial (VBPI) e o custo com as operações industriais (COI), conforme <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pia/atividades/conceitos.shtm>

ix Printed circuit board (placa de circuito impresso)

x No caso do Iphone da Apple é paga diretamente pela companhia celular, que se incumbe do estágio final de venda (peça 38, p. 4)

xi O consumo interno aparente de bens eletrônicos de TIC, entretenimento (linha marrom) e de utilidades domésticas equivaleu a aproximadamente 2,8% do PIB em 2008 (peça 24, p. 25).

xii http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/2936/Resultados_da_Lei_de_Informatica.html

xiii Programa de apoio ao desenvolvimento da indústria de semicondutores e displays