

GRUPO I - CLASSE V - Plenário

TC-015.436/2013-6 - Sigiloso

Natureza: Relatório de Levantamento

Unidades: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (vinculador); Ministério do Turismo (vinculador); Superintendência da Zona Franca de Manaus

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA REALIZADA EM ENTIDADES VINCULADAS AOS MINISTÉRIOS DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, E À SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INDUSTRIAIS E SETORIAIS BASEADAS EM RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS CONDICIONADAS. RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS AOS RESPONSÁVEIS. LEVANTAMENTO PARCIAL DO SIGILO DOS AUTOS. AUTORIZAÇÃO PARA DIVULGAR O RELATÓRIO DE AUDITORIA EM VERSÃO REDUZIDA.

RELATÓRIO

Trata o presente de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado junto à operacionalização das políticas públicas industriais e setoriais baseadas em renúncia de receitas tributárias condicionadas sob gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), particularmente aquelas previstas pelos seguintes normativos:

- Lei de Informática Nacional (Lei 8.248/1991);
- Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (Lei 8.387/1991);
- Lei do Bem (Lei 11.196/2005);
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS (Lei 11.484/2007);
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital – PATVD (Lei 11.484/2007); e
- Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar-Auto (Lei 12.715/2012).

2. O processo foi objeto de deliberação deste Plenário em sessão sigilosa, de 10/12/2013, sendo, na oportunidade, prolatado o Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário (peças 93 a 95).

3. O Despacho constante da peça 111, da titular da 1ª diretoria técnica da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, sintetiza as razões para a submissão do feito novamente ao descortino deste Colegiado:

“Cuidam os autos de relatório de levantamento empreendido pela SecexDesenvolvimento para avaliar a governança, sob o prisma da gestão de riscos e controles internos, das políticas públicas industriais e setoriais baseadas em renúncia de receitas tributárias condicionadas, a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic).

O processo culminou na prolação do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário (peças 93 a

95) que, dentre diversas recomendações aos órgãos gestores, determinou:

9.15. **autorizar** a SecexDesenvolvimento a expedir as comunicações decorrentes da presente deliberação, bem como dar ciência desta deliberação a outras unidades jurisdicionadas interessadas, **oportunamente**, conforme planejamento das ações de controle externo da SecexDesenvolvimento;

9.16. **determinar** à SecexDesenvolvimento que, após procedidas as comunicações, submeta estes autos ao Plenário para decisão sobre o levantamento de seu sigilo;

Em relação ao subitem 9.15, foram realizadas reuniões com todas as unidades jurisdicionadas envolvidas, exceto a Suframa, com a finalidade de apresentar a metodologia inovadora e preventiva baseada em avaliação de riscos, apresentando os produtos e conscientizando quanto à necessidade de aprimoramento da governança por meio do fortalecimento de controles internos (peças 101 a 104). Todas os órgãos pactuaram com o TCU a elaboração de Planos de Providência para tratamento dos riscos identificados na fiscalização (peças 105 a 108).

A apresentação de resultados e negociação de plano de providências ainda não foi realizada junto à Suframa por impedimentos de ordem prática, tais como greve na autarquia no 1º semestre de 2014, distância física e conciliação de agendas com autoridades da Superintendência e da Secretaria-Executiva do Mdic. Apesar disso, as comunicações oficiais do Acórdão foram realizadas (peça 109) e a reunião técnica está prevista para ocorrer até a primeira semana de maio.

Diante da realização das comunicações devidas, submetem-se os autos à consideração do Ministro-Relator para **levantamento parcial do sigilo** do processo, em atenção à regra geral de publicidade das informações produzidas pelo TCU, segundo o art. 4º da Resolução-TCU 254/2013.

Como exceção, é imprescindível a manutenção do sigilo sobre determinadas informações dos autos, nos termos do art. 2º, inc. XXI, da Resolução-TCU 191/2006, e do art. 7º, inc. VI, da Resolução-TCU 254/2013, em atenção ao interesse público. Diversas peças e partes da decisão relativas aos riscos identificados na gestão das políticas públicas de renúncia tributária traduzem o funcionamento interno, as vulnerabilidades e fragilidades dos órgãos e dos programas, das quais não deve ser dado conhecimento público sob pena de prejuízo à regularidade e aos resultados das mesmas, por meio do beneficiamento indevido e indesejável dos particulares envolvidos. Além disso, há informações protegidas por sigilo fiscal, industrial e comercial, que devem ser mantidas sigilosas por força do art. 5º, § 4º, da Resolução-TCU 254/2013.

Desse modo, propõe-se o descortinamento parcial do sigilo de todas os documentos do processo, **mantendo-se sigilosas**, no entanto, as peças **21, 24, 27, 31, 32, 33, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 71, 72, 73, 78 a 95**, nos termos do art. 2º, inc. XXI, da Resolução-TCU 191/2006, e dos arts. 5º, § 4º, e 7º, inc. VI, da Resolução-TCU 254/2013.

Em relação à deliberação, a proposta é que se mantenha o sigilo sobre o núcleo do Relatório de Levantamento (riscos das políticas), refletido no Relatório que antecede o Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário (peça 93), autorizando-se divulgação de versão reduzida do mesmo (peça 110), mediante **supressão das seções B e C do capítulo 4** (encontradas nas peças 89 e 93), por representarem os riscos e vulnerabilidades das políticas.

Registra-se que haverá a publicação de resultados gerais (sem abordar riscos específicos) sobre o Levantamento por meio das Contas de Governo do exercício 2013, no tópico 6.5 - Governança das renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa e inovação, nos termos do TC-003.081/2014-1, haja vista a Semag ter selecionado este processo para compor uma parte do tema 'Governança Pública para o Desenvolvimento', que dá a tônica temática das próximas contas de governo. A divulgação não ofende o sigilo das peças críticas do processo, acima mencionadas, e está de acordo com a publicidade necessária às constatações de

caráter geral e estrutural relatadas no acórdão.

É necessário, ainda, retificar os termos da recomendação 9.3 do *decisium*, pois o comando exarado encontra-se por demais abrangente. Considerando que a constatação deriva de trabalho executado exclusivamente em unidades ligadas ao Mdic e MCTI, cumpre restringir o comando aos referidos ministérios, para manter o sentido pretendido e restrito às áreas examinadas no processo.

Dessa feita, sugere-se acrescentar ao *caput* da recomendação a parte destacada abaixo:

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, com fundamento na Lei 10.683/2003, art. 2º, inc. I, alíneas ‘a’ e ‘c’, realize estudos técnicos e adote providências para, **em relação à gestão das políticas de renúncia tributária tratadas nestes autos, sob gestão do Mdic e do MCTI:**

9.3.1. fomentar a formulação de planejamento estratégico específico das políticas públicas de renúncias tributárias ou integrá-las no escopo do planejamento estratégico dos Ministérios e autarquias responsáveis pela gestão, de modo a viabilizar a fixação de objetivos, indicadores, resultados e metas para essas ações de governo;

9.3.2. que os Ministérios e entidades gestoras de políticas públicas baseadas em renúncias tributárias monitorem e avaliem os resultados e os impactos dessas no mercado, notadamente em relação aos investimentos realizados em contrapartida (especialmente P&D);

9.3.3. estabelecer formalmente as competências e responsabilidades pela gestão dos mecanismos de renúncia tributária nas leis que as instituem e nos regimentos internos dos Ministérios;

9.3.4. estabelecer divisão formal de competências e responsabilidades pela gestão e divisão entre os Ministérios e autarquias gestoras das renúncias tributárias e a Secretaria da Receita Federal do Brasil; e

9.3.5. verificar a viabilidade jurídica de atribuir ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação competência legal para realizar fiscalizações *in loco* nas empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei 11.196/2005.

Por fim, considera-se que o processo cumpriu a finalidade para a qual foi instaurado, fornecendo as informações necessárias à atuação posterior da SecexDesenvolvimento sobre os riscos elencados, cujo acompanhamento se dará, conforme planejamento de médio prazo, por meio da personalização das contas das unidades envolvidas, de modo que essas retratem ações da gestão sobre os riscos e processos específicos de monitoramento e fiscalização futuros.

Proposta de Encaminhamento

Pelo exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) **levantar** parcialmente o sigilo do presente processo, nos termos do art. 4º da Resolução-TCU 254/2013;

b) manter o **sigilo** das peças **21, 24, 27, 31, 32, 33, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 71, 72, 73 e 78 a 95**, nos termos do art. 2º, inc. XXI, da Resolução-TCU 191/2006, e dos arts. 5º, § 4º, e 7º, inc. VI, da Resolução-TCU 254/2013;

c) autorizar divulgação do relatório de auditoria em versão reduzida (peça 110), resultado da **supressão das seções B e C do Capítulo 4 do Relatório de Auditoria** (peças 89 e 93 - sigilosas), pois essas contêm os riscos e vulnerabilidades das políticas públicas, em atenção ao art. 2º, inc. XXI, da Resolução-TCU 191/2006, e dos arts. 5º, § 4º, e 7º, inc. VI, da Resolução-TCU 254/2013;

d) **retificar** o texto do *caput* da recomendação contida no subitem 9.3 do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, para que passe a constar nos seguintes termos:

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, com fundamento na Lei 10.683/2003, art. 2º, inc. I, alíneas ‘a’ e ‘c’, realize estudos técnicos e adote providências para, **em relação à gestão das políticas de renúncia tributária tratadas nestes autos, sob gestão do Mdic e do MCTI:** (...)

e) **restituir** os autos à SecexDesenvolvimento.”

4. Para melhor compreensão da matéria, reproduzo, para publicação, a versão reduzida do Relatório de Fiscalização em comento, mediante supressão de trechos sigilosos (peça 110):

“RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

Versão reduzida para publicação, mediante supressão de trechos sigilosos, em atenção ao art. 2º, inc. XXI, da Resolução-TCU 191/2006, e dos arts. 5º, § 4º, e 7º, inc. VI, da Resolução-TCU 254/2013

TC-015.436/2013-6

Fiscalização 388/2013

Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Levantamento

Ato originário: Despacho do Ministro-Relator oriundo do TC-009.639/2013-6 (peça 62).

Objeto da fiscalização: Políticas públicas industriais e setoriais baseadas em renúncia de receitas tributárias condicionadas sob gestão do MCTI e do Mdic: Lei de Informática Nacional (Lei 8.248/1991), Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (Lei 8.387/1991), Lei do Bem (Lei 11.196/2005), Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores - PADIS (Lei 11.484/2007), Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital - PATVD (Lei 11.484/2007) e Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - Inovar-Auto (Lei 12.715/2012).

Ato de designação: Portaria de Fiscalização-SecexDesen 809, de 3/6/2013;
Portaria de Fiscalização-SecexDesen 908, de 18/6/2013;
Portaria de Fiscalização-SecexDesen 994, de 8/7/2013;
Portaria de Fiscalização-SecexDesen 1.033, de 17/7/2013.

Equipe: Antonio José Saraiva de Oliveira Júnior, Coordenador - Matr. 8127-2
Arnaldo Ribeiro Gomes, Membro - Matr. 9448-0
Guilherme de Vasconcellos Machado, Membro - Matr. 8630-4

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado e vinculações ministeriais

Unidade	Vinculação Ministerial	Política (s) Pública (s)
Secretaria de Política de Informática (Sepin)	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Lei de Informática Nacional, PADIS e PATVD
Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec)	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Lei do Bem
Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP)	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic)	Inovar-Auto
Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic)	Lei de Informática da Zona Franca de Manaus

Vinculação TCU (unidade técnica): SecexDesenvolvimento.

Responsáveis pelos órgãos/unidades:

1. Nome: Virgílio Augusto Fernandes Almeida, CPF 130.465.196-72.

Cargo: Secretário de Política de Informática (Sepin/MCTI)

Período: desde 1/1/2012.

2. Nome: Álvaro Toubes Prata, CPF 145.041.381-15.

Cargo: Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec/MCTI)

Período: desde 12/4/2012.

3. Nome: Heloísa Regina Guimarães de Menezes, CPF 618.217.646-68.

Cargo: Secretária de Desenvolvimento da Produção (SDP/Mdic)

Período: desde 13/1/2011.

4. Nome: Thomaz Afonso Queiroz Nogueira, CPF 115.834.362-00.

Cargo: Superintendente da Zona Franca de Manaus (Suframa)

Período: a partir de 8/12/2011.

SUMÁRIO

1 - APRESENTAÇÃO.....	4
2 - INTRODUÇÃO.....	5
2.1 - Deliberação.....	5
2.2 - Objetivo e escopo.....	5
2.3 - Metodologia e Limitações.....	6
2.4 - Visão Geral dos Órgãos e Entidades.....	12
2.5 - Materialidade da renúncia de receitas decorrentes das políticas públicas.....	21
3 - PRINCIPAIS PROCESSOS.....	24
4 - PRINCIPAIS RISCOS.....	24
Seção A - Riscos estruturais gerais.....	24
Seção B - Riscos de caráter transversal aos mecanismos de renúncia fiscal do MCTI e Mdic.....	[suprimido - sigilo]
Seção C - Riscos específicos de cada política pública.....	31
5 - BOAS PRÁTICAS.....	31
6 - CONCLUSÃO.....	34
7 - BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE.....	40
8 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	40

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de Levantamento de Auditoria realizado em quatro unidades jurisdicionadas dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), tendo por objeto verificar a qualidade da gestão por elas exercida sobre as políticas públicas industriais e setoriais baseadas em mecanismos de renúncias tributárias federais. O trabalho foi realizado no período de 3/6/2013 a 31/10/2013, tendo a fase de execução ocorrida de 8/7/2013 a 20/9/2013.

O trabalho, de iniciativa da SecexDesenvolvimento e inserido em seu planejamento interno para o biênio 2013-2014, foi autorizado tendo em vista a convergência à Linha de Ação V.3 - 'Avaliar os controles internos e a capacidade de gestão de risco do Governo Federal aplicados aos financiamentos públicos de empreendimentos da infraestrutura e às iniciativas que resultem em renúncia de receitas e em concessão de garantias pela União', constante do Plano de Controle Externo 2013-2014 e Plano de Fiscalização 2013 do Tribunal de Contas da União (TCU).

A presente fiscalização teve como objetivos específicos produzir e estruturar o conhecimento sobre governança, gestão de riscos e desempenho dos mecanismos de renúncia de receitas tributárias da clientela da SecexDesenvolvimento, utilizando-se de metodologia de análise de riscos por macroprocessos, para retratar o cenário de governança dessas unidades em relação às políticas públicas financiadas por gastos tributários.

Inserem-se no escopo as seguintes políticas públicas finalísticas: Lei de Informática Nacional (Lei 8.248/1991), Lei do Bem (Lei 11.196/2005), Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores - PADIS (Lei 11.484/2007), Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV

Digital - PATVD (Lei 11.484/2007), geridos pelo MCTI, o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - Inovar-Auto (Lei 12.715/2012) e a Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (Lei 8.387/1991), essas sob responsabilidade, respectivamente, do Mdic e da Suframa, autarquia vinculada a esse Ministério.

O trabalho seguiu as diretrizes da Portaria-Segecex-TCU 15, de 19/5/2011, que estabelece os Padrões de Levantamento do Tribunal, e foi complementado por metodologia desenvolvida pela SecexDesenvolvimento com foco em análise de riscos por macroprocessos. A técnica baseia-se na investigação, registro e parametrização de eventos de risco e controles internos administrativos das unidades, de forma a evidenciar a qualidade da gestão das unidades dos ministérios.

Como resultado, a SecexDesenvolvimento passa a dispor de catálogo com aproximadamente 140 eventos de risco, objetivamente classificados e ordenados em matrizes de risco por macroprocessos de gestão, os quais afetam ou podem afetar o desempenho operacional e a conformidade das políticas públicas baseadas em renúncia de receitas tributárias geridas pelo MCTI e pelo Mdic.

Ao final, a unidade propõe a expedição de recomendações que visam contribuir para a melhoria da governança sobre o tema, assim como e passará a dispor de informação relevante para subsidiar a revisão do planejamento estratégico de controle externo a partir de 2014.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Despacho do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti no TC-009.639/2013-6 (peça 62).

2.2 - Objetivo e escopo

2.2.1. Este Levantamento objetiva produzir e estruturar o conhecimento sobre governança, gestão de riscos e desempenho dos mecanismos de renúncia de receitas tributárias da clientela da SecexDesenvolvimento.

2.2.2. Como escopo, foram eleitas todas as políticas públicas vigentes baseadas em mecanismos de renúncia tributária condicionada sob gestão do MCTI e do Mdic (cliente da unidade), isto é, aquelas que, para fruição do incentivo fiscal, exigem das empresas beneficiárias cumpram requisitos e contrapartidas (contraprestações pecuniárias ou sob a forma de exigências formais).

2.2.3. Como resultado, foram selecionados os instrumentos de renúncia fiscal abaixo consignados, que serão objeto de detalhamento no capítulo subsequente deste relatório (Visão Geral). Conforme Padrões de Levantamento do TCU, a análise focou nos processos internos das unidades, que para fins didáticos foram separados em macroprocessos, isto, é processos-chave que envolvem mais de uma área ou departamento na estrutura organizacional, cuja operação tem impacto significativo na política pública e está sob responsabilidade da unidade jurisdicionada objeto do presente Levantamento.

2.2.4. Em síntese, as políticas públicas (mecanismos de renúncia tributária condicionada) e os macroprocessos abordados para detalhamento são:

Tabela 1 - Macroprocessos detalhados no Levantamento

Unidades	Políticas públicas (mecanismo de renúncia tributária)	Macroprocessos
Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCTI)	Lei de Informática Nacional	1) Concessão; 2) Apresentação e análise de Relatórios Demonstrativos; 3) Suspensão e cancelamento.
	PADIS e PATVD	1) Apresentação de projetos; 2) Apresentação e análise de Relatórios Demonstrativos; 3) Suspensão e cancelamento; 4) Comunicação de descumprimento de

		requisitos à Secretaria da Receita Federal.
Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec/MCTI)	Lei do Bem	1) Apresentação e análise de informações de investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - Formulário FormP&D.
Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP/Mdic)	Inovar-Auto	1) Solicitação, concessão e renovação da habilitação*.
Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa/Mdic)	Lei de Informática da Zona Franca de Manaus	1) Concessão; 2) Apresentação e análise de Relatórios Demonstrativos.

* Os seguintes macroprocessos deixaram de ser descritos narrativa e graficamente, pois a unidade, até o fim da fase de execução deste trabalho, não havia estabelecido os procedimentos a serem adotados devido à política pública ser recente: Apresentação e análise técnica de Relatórios de dispêndios de que trata o art. 19 do Decreto 7.819/2012 (P&D, Tecnologia Industrial Básica - TIB, engenharia e capacitação de fornecedores; cancelamento de benefício fiscal, monitoramento, acompanhamento e fiscalização, inclusive sobre multas).

2.2.5. Por meio de reuniões com os gestores das áreas e subáreas envolvidas, foram construídos fluxogramas dos macroprocessos em formato gráfico (diagrama de blocos) e narrativo (texto), os quais foram objeto de validação pelos gestores mediante aposição de assinatura e data (peça 78 - fluxogramas gráficos validados pelos gestores), confirmando que a informação registrada correspondia à realidade na data registrada.

2.2.6. A descrição e o detalhamento de macroprocessos de gestão foram realizados como pré-requisito de conhecimento das práticas internas, mas não serão abordados ao longo do relatório, tendo em vista que o foco deste Levantamento foi a identificação e avaliação de riscos e controles internos das unidades, atividade para qual se dedicou mais tempo. De todo modo, o detalhamento gráfico (fluxograma em formato de blocos) e narrativo (texto) serve como fonte de consulta e repositório de informação, constando das peças 79 a 83 do processo.

2.2.7. Acerca da gestão das políticas públicas lastreadas por renúncias de receitas, a antiga 6ª Secex realizou o seguinte trabalho sobre a Lei de Informática, não tendo sido desenvolvidos trabalhos de fiscalização sobre os demais instrumentos de renúncia fiscal.

TC-007.006/2010-1:

2.2.8. Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Sepin, no período de 8/3/2010 a 11/6/2010, com o objetivo de verificar a conformidade da gestão exercida pelo MCTI sobre a concessão, fiscalização e utilização de recursos provenientes de renúncia de receitas da Lei 8.248/1991 - Lei de Informática - em projetos de pesquisa e desenvolvimento.

2.2.9. Foram identificadas irregularidades nas fases de concessão e, especialmente, análise de Relatórios Demonstrativos - RDs, a exemplo de: ausência de adoção de providências em função da não quitação de saldos de aplicação insuficiente em P&D atribuídos a empresas cujo benefício de isenção/redução do IPI já tenha sido suspenso ou cancelado; estoque elevado e antigo de RDs pendentes de análise conclusiva; débitos de aplicação insuficiente em P&D não recolhidos pelas empresas ao FNDCT; deficiências na realização de inspeções e auditorias nas empresas beneficiárias da Lei de Informática; e deficiência/precariedade dos controles internos de gestão da Lei de Informática.

2.2.10. Como resultado, o Tribunal prolatou o Acórdão 2.343/2012-TCU-Plenário (sigiloso), que, dentre outros comandos, determinou à Sepin elaborar plano de providências, com cronograma de implementação de curto/médio prazo e foco no aprimoramento de controles internos que 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 (renúncia fiscal). A SecexDesenvolvimento atuará Monitoramento para verificar o cumprimento das determinações.

2.3 - Metodologia e Limitações

2.3.1. Na execução desta fiscalização, adotou-se metodologia de levantamento de riscos por processos, que consiste na aplicação de procedimentos de forma sistemática e disciplinada visando mapear processos de trabalho, seus objetivos, riscos e controles associados.

2.3.2. A partir do conhecimento de que nenhuma unidade gestora das renúncias de receitas tratadas nestes autos possui política ou práticas de gestão de riscos associados às respectivas políticas públicas, o trabalho dedicou-se a verificar a existência de diretrizes, normas, procedimentos, práticas informais, controles internos e outros elementos que permitissem organizar, de forma objetiva, a política de gestão de risco das unidades. Na prática, embora não haja política de gestão de riscos instituída, informalmente as unidades dispõem de elementos incipientes de resposta a risco (controles internos) que possibilitam identificar a governança da gestão sob enfoque de risco.

2.3.4. A metodologia utiliza como referência o modelo de avaliação de controles internos denominado COSO ERM (*Enterprise Risk Management*), do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, organização privada criada nos EUA em 1985 para prevenir e evitar fraudes nas demonstrações contábeis das empresas. Esse modelo considera em sua estrutura metodológica que a gestão de riscos das instituições deve ser avaliada segundo oito componentes (dimensões) que lhe são intrínsecos.

2.3.5. Para ganhar objetividade e considerando as restrições de tempo e escopo transversal (quatro unidades e cinco políticas a serem avaliadas), a execução deste Levantamento debruçou-se em construir uma visão estruturada sobre os cinco elementos centrais do modelo, sob a ótica do controle externo, abaixo relacionados, os quais podem ser sintetizados nas perguntas a seguir:

- a) **Fixação de Objetivos**: a unidade fixou objetivos para a política pública?
- b) **Identificação de Eventos**: quais eventos podem oferecer risco à gestão?
- c) **Avaliação de Riscos**: como se configuram os riscos identificados em termos de probabilidade e impacto de ocorrência?
- d) **Resposta a Riscos**: a unidade implementou controles para responder aos riscos?
- e) **Atividades de Controle**: qual é a qualidade dos controles internos estabelecidos? Em que medida os controles internos respondem aos riscos relacionados?

2.3.6. Ao longo do trabalho, são adotados os seguintes conceitos:

Risco: evento com a possibilidade de ocorrer e impedir ou dificultar o alcance de um objetivo.

Objetivo: ‘algo’ que se estabeleceu para ser alcançado, de caráter quantitativo ou qualitativo;

Controle Interno: atividades para tratar (responder aos) riscos, assegurando, assim, com certa razoabilidade, que objetivos sejam alcançados.

2.3.7. Vale ressaltar que, a rigor, evento de risco é o fato ou ato (omissivo ou comissivo) que materializa o risco, o qual se configura como consequência negativa para o alcance dos objetivos institucionais. Por simplificação, os termos ‘evento de risco’ e ‘risco’ serão tratados como sinônimos ao longo deste Relatório. De forma geral, os riscos podem ser divididos em duas espécies:

Risco inerente: é o risco do negócio, do processo ou da atividade, independente dos controles internos administrativos adotados;

Risco residual é o risco que remanesce após a mitigação por controles internos.

2.3.8. Registre-se ainda que, na medida do possível, o risco foi retratado como evento suscetível de ocorrer e impedir ou dificultar o alcance de um objetivo, o qual não deve ser confundido com a fonte do risco:

Fonte de risco: é o elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco, podendo ser tangível ou intangível (ISO NBR 31000/2009, 2.16 e Nota). São todos os sujeitos, objetos ou situações que têm o potencial para originar um evento. As

fontes de risco são classificadas em seis categorias: pessoas, processos, sistemas, infraestrutura (física ou organizacional), tecnologia ou ainda eventos externos à organização.

2.3.9. Em regra, as fontes dos riscos não são apontadas nas matrizes de risco por processos (MRPs) - que serão objeto de explicação adiante - mas apenas ao longo do relatório. As fontes nem sempre são passíveis de identificação, a menos que estejam indicadas.

2.3.10. Vistos os conceitos básicos, passa-se à exposição dos procedimentos e técnicas utilizados na construção do cenário sobre a gestão de risco das unidades sobre as políticas públicas baseadas em renúncias de receitas, a seguir detalhados por fases. Todas as etapas foram realizadas em cada unidade gestora de renúncia tributária objeto do escopo.

1ª Etapa: conhecimento prévio do objeto a ser fiscalizado (Fase de Planejamento):

2.3.11. Nesta etapa, realizada ainda na fase de planejamento da fiscalização, a equipe teve por objetivo levantar e conhecer a legislação aplicável ao objeto da fiscalização, o regimento interno do órgão/entidade gestor dos mecanismos de renúncia fiscal condicionada, trabalhos anteriores de órgãos de controle interno e externo sobre o assunto, bem como as informações disponibilizadas na internet e em outros meios de comunicação.

2.3.12. No segundo momento, da leitura da legislação e das demais informações, extraíram-se os objetivos de cada mecanismo de renúncia condicionada e buscou-se identificar preliminarmente cada fase que compunha a atividade administrativa, a qual didaticamente adotou-se a terminologia 'macroprocesso' (e.g. macroprocesso concessão do benefício fiscal, macroprocesso de apresentação e análise do relatório de prestação de contas, etc.).

2.3.13. Após, e de forma complementar requereu-se do órgão/entidade gestor do mecanismo de renúncia, por meio de Ofícios de Requisição (peças 6, 7, 8 e 14), a apresentação de documento formalizado contendo planejamento estratégico (ou semelhante) de cada mecanismo de renúncia fiscal, dos fluxogramas gráficos (em formato de diagramas de blocos) e narrativos (descrição textual da operacionalização dos macroprocessos), os normativos internos eventualmente aplicáveis à gestão dos macroprocessos e as unidades internas responsáveis pela gestão dos mecanismos de renúncia fiscal, de modo a ampliar e aprofundar o conhecimento sobre o assunto.

2.3.14. Da análise dos documentos apresentados como resposta aos ofícios de requisição, verificou-se a necessidade de complementação ou ajustes dos fluxogramas e fluxos narrativos, vez que não atendiam às necessidades do presente processo de fiscalização por estarem excessivamente sucintos ou excessivamente detalhados.

2ª Etapa: entrevistas com gestores e operadores do processo (Fase de Execução):

2.3.15. Nesta etapa, objetivou-se aprofundar o conhecimento e afastar eventuais dúvidas acerca dos objetivos e operacionalização dos macroprocessos, sendo executada essencialmente mediante a aplicação de técnicas de entrevista e, em alguns casos, de exame documental de processos e atos administrativos relativos à gestão dos macroprocessos. Como resultado, obteve-se a conclusão dos seguintes documentos, para cada macroprocesso de cada mecanismo de renúncia tributária:

a) **Fluxograma do macroprocesso:** documento que fornece uma representação gráfica do processo de trabalho, evidenciando a sequência das atividades, os prazos e o fluxo de documentos entre as áreas envolvidas. Destaca-se que os fluxogramas foram desenvolvidos/ajustados em conjunto com as unidades fiscalizadas e objeto de validação (peça 78);

b) **Fluxo narrativo:** documento que descreve, de forma textual e com maior riqueza de detalhes, a sequência das atividades dos processos de trabalho, a legislação relacionada a cada etapa, os sistemas informatizados envolvidos e os mecanismos de controle adotados, sejam esses normatizados ou apenas práticas de trabalho executadas pelos setores (peças 79 a 83);

2.3.16. Tais documentos, quando estudados em conjunto, proporcionam a obtenção de amplo entendimento acerca da operacionalização dos macroprocessos de gestão de cada política pública baseada em mecanismo de renúncia fiscalizada, e permitem identificar mais facilmente os riscos envolvidos, etapa subsequente que será objeto de comentários adiante.

3ª Etapa: identificação e avaliação de riscos (Fase de Execução):

2.3.17. Uma vez conhecidos os objetivos dos mecanismos de renúncia fiscal, seus macroprocessos, a sequência de atividades desenvolvidas em cada etapa (informações constantes do fluxo narrativo e dos fluxogramas) e os controles internos, avançou-se à fase de identificação e avaliação de riscos.

2.3.18. Tratou-se de etapa do trabalho desenvolvida internamente e de forma exploratória. Individualmente, cada membro da equipe de fiscalização elaborou um rol de possíveis eventos que pudessem impactar negativamente na consecução dos objetivos de cada política pública baseada em renúncia de receitas, tomando por base, inclusive, os dados obtidos na 1ª etapa (acima).

2.3.19. Findada essa etapa individual de trabalho, a equipe reunia-se, discutia e consolidava os riscos individualmente identificados em matriz única, passando assim para a avaliação do impacto (magnitude de um efeito negativo) e probabilidade (estimada) de ocorrência de cada risco segundo as variáveis da matriz abaixo:

Tabela 2 - Mapa de Riscos (probabilidade vs. impacto):

		Tabela Risco				
		Probabilidade				
		Muito Baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta
Impacto	Muito Alto	Médio 20	Elevado 40	Extremamente elevado 60	Extremamente elevado 80	Extremamente elevado 100
	Alto	Médio 16	Elevado 32	Elevado 48	Extremamente elevado 64	Extremamente elevado 80
	Médio	Médio 12	Médio 24	Elevado 36	Elevado 48	Extremamente elevado 60
	Baixo	Baixo 8	Médio 16	Médio 24	Elevado 32	Elevado 40
	Muito Baixo	Baixo 4	Baixo 8	Médio 12	Médio 16	Médio 20

2.3.20. Para registro desta etapa, foi desenvolvido modelo de matriz de risco em planilha formato MS Excel, denominada Matriz de Riscos por Processos (MRP). Esse documento foi metodologicamente estruturado para permitir a visualização integrada e resumida dos seguintes elementos da gestão de riscos (da primeira à última coluna):

- a) objetivo da política pública baseada em mecanismo de renúncia de receitas tributárias condicionadas;
- b) macroprocesso de gestão;
- c) riscos inerentes por macroprocesso, caracterizados por: evento de risco, categoria (operacional, conformidade ou de imagem), classificação da probabilidade, classificação do impacto, avaliação da probabilidade e avaliação do impacto;
- d) resultado numérico do risco inerente (multiplicação da probabilidade pelo impacto, em uma escala de 0 a 100), conforme Tabela 1 (abaixo);
- e) descrição dos controles internos associados cada risco, classificação do controle interno e avaliação do controle interno;
- d) resultado do risco residual estimado, ou seja, o risco mitigado após a aplicação dos controles internos, conforme o diagrama abaixo:



e) resultado numérico do risco residual estimado, ou seja, o risco mitigado após a aplicação dos controles internos. Para essa finalidade, considerou-se a seguinte tabela, por aproximação (estimativa metodológica):

Tabela 3 - Efeitos da mitigação do risco inerente pelos controles internos

Avaliação do Controle	Mitigação	Obtenção do valor numérico do risco residual estimado
Inexistente	Capaz de mitigar 0% dos eventos de risco	Multiplicar risco inerente por 1,0
Fraco	Capaz de mitigar 20% dos eventos de risco	Multiplicar risco inerente por 0,8
Mediano	Capaz de mitigar 40% dos eventos de risco	Multiplicar risco inerente por 0,6
Satisfatório	Capaz de mitigar 60% dos eventos de risco	Multiplicar risco inerente por 0,4
Forte	Capaz de mitigar 80% dos eventos de risco	Multiplicar risco inerente por 0,2

2.3.21. Registre-se que se trata de risco residual estimado, e não efetivo, uma vez que não foram aplicados testes de auditoria para mensuração do nível de eficácia dos controles internos. A avaliação dos controles internos se deu apenas em tese, sem exame de casos concretos, com base nos conceitos da Tabela de escalas qualitativas para classificação de riscos e controles (peça 70).

2.3.22. O risco residual estimado também pode ser denominado hiato de controle (neste relatório serão tratados como sinônimos), por representar o resíduo de risco inerente que permanece após aplicação dos controles, ou ainda a parcela do risco residual carente de controles internos para que seja mitigado adequadamente.

2.3.23. Para reduzir a subjetividade normalmente inerente ao processo de avaliação de riscos, foram desenvolvidas escalas qualitativas (peça 70) com conceitos mutuamente excludentes para as variáveis de avaliação de impacto, probabilidade e avaliação de controles internos, de modo a reduzir a subjetividade das avaliações.

2.3.24. A partir da aplicação dos quocientes previstos na terceira coluna da Tabela 2, foi possível, por meio da MRP, obter um parâmetro numérico de risco residual estimado associado a cada risco inerente:

Tabela 4 - Tabela de Hiato de Controle (risco inerente vs. eficácia do controle):

Tabela Hiato de Controle						
		Eficácia do Controle				
		Forte	Satisfatório	Mediano	Fraco	Inexistente
Risco Inerente	Extremamente elevado 100	Médio 20	Elevado 40	Extremamente elevado 60	Extremamente elevado 80	Extremamente elevado 100
	Extremamente elevado 80	Médio 16	Elevado 32	Elevado 48	Extremamente elevado 64	Extremamente elevado 80
	Extremamente elevado 64	Médio 13	Médio 26	Elevado 38	Elevado 51	Extremamente elevado 64
	Extremamente elevado 60	Médio 12	Médio 24	Elevado 36	Elevado 48	Extremamente elevado 60
	Elevado 48	Baixo 10	Médio 19	Médio 29	Elevado 38	Elevado 48

2.3.25. De igual modo à etapa de avaliação do risco inerente, para a avaliação do nível de eficácia dos mecanismos de controle adotados pelos órgãos/entidades, fez-se uso de escala qualitativa, em razão desta etapa do trabalho também apresentar determinado grau de subjetividade.

2.3.26. Concluída a etapa de identificação e avaliação de eventos de risco, bem como da eficácia estimada dos controles internos, restou incorporar as observações escritas sobre esses parâmetros às respectivas MRPs de cada política pública, organizadas por macroprocessos (extraídos do fluxo narrativo). O resultado dessa avaliação conjunta de riscos e controles ofereceu como resultado uma priorização relativa dos riscos após aplicação dos controles (risco residual estimado).

4ª Etapa: realização de workshops com operadores do processo e finalização das MRPs (Fase de Execução):

2.3.27. Finalizada a etapa de avaliação de riscos e controles na MRP, foram realizados *workshops* (oficinas de debate) primeiramente com os gestores das unidades, e posteriormente com os operadores dos macroprocessos (servidores lotados nas unidades que lidam diariamente com os

processos de gestão e são responsáveis por executá-los), como forma de colher subsídios para o aperfeiçoamento do documento. As reuniões com os operadores dos processos foram realizadas sem a participação dos gestores e sem identificação pessoal dos presentes, de forma a conferir maior liberdade de expressão de opiniões, o que se revelou altamente produtivo.

2.3.28. Essas atividades tiveram como objetivos específicos: a confirmação dos eventos de riscos apontados na MRP, por meio da ratificação, pelo gestor, da possibilidade de materialização/ocorrência do evento negativo; a confirmação da existência e conformação dos controles internos existentes como resposta aos eventos de risco, ou ainda a inexistência desses e identificação novos riscos não detectados pela equipe de fiscalização.

2.3.29. Encerrada a etapa de validação/contribuição dos gestores/operadores dos processos, os ajustes e as revisões nas avaliações de riscos e de controles que se fizeram necessárias foram efetuadas e a MRP concluída, em versão final.

2.3.30. Como resultado, obteve-se a visão estruturada de cada política pública baseada em mecanismo de renúncia de receita, com informações sobre seus objetivos, seus macroprocessos e atividades desenvolvidas para atingir os objetivos, os riscos inerentes a cada etapa, controles internos adotados e sua qualidade, bem como o risco residual estimado, o que permite o direcionamento e otimização dos esforços dos controles interno e externo, em razão do conhecimento obtido acerca do funcionamento e das fragilidades de cada objeto de mecanismo de renúncia fiscal da clientela da SecexDesenvolvimento.

2.3.31. Em síntese, foi construída uma MRP para cada política pública baseada em renúncia de receitas, as quais retratam o cenário de gestão de riscos de cada política pública (riscos inerentes, controles internos e hiatos de controle), organizadas por macroprocessos e objetivamente comparáveis segundo suas classificações.

2.3.32. As MRPs são o resultado mais importante deste trabalho de Levantamento e servem de base para planejamento de fiscalizações e para orientação dos gestores, se for o caso, conforme juízo de conveniência e oportunidade da unidade técnica.

Tabela 5 - Tabela de localização das Matrizes de Risco por Processos (MRPs)

MRP	Unidade responsável	Localização no processo
Lei de Informática	Sepin/MCTI	Peça 84
PADIS e PATVD	Sepin/MCTI	Peça 85
Lei do Bem	Setec/MCTI	Peça 86
Inovar-Auto	SDP/Mdic	Peça 87
Lei de Informática da ZFM	Suframa	Peça 88

2.3.33. Como limitações ao trabalho, devem ser apontadas:

a) Caráter exploratório do levantamento de riscos: o trabalho de identificação de riscos tem caráter exploratório e envolve a identificação, reconhecimento e/ou inteligência sobre possíveis eventos que possam afetar os objetivos das políticas. Apesar da construção coletiva em equipe, respaldada pelas contribuições de gestores e operadores dos processos e corroborada pelo Controle Interno, é possível que algum evento de risco não tenha sido identificado, mas venha a ocorrer. Existe ainda a possibilidade de ocorrência de fraudes imprevisíveis, não detectadas neste trabalho;

b) Ausência de verificação das bases de dados dos sistemas: o Levantamento não verificou informações constantes de bases de dados informatizadas das unidades, quando aplicável (Suframa, Setec e Sepin - essa em relação à Lei de Informática), de modo que eventuais riscos associados especificamente aos sistemas de tecnologia da informação não foram diretamente abordados;

c) Ausência de testes de controles internos: por se tratar de Levantamento, os controles internos administrativos foram avaliados conforme seu desenho e funcionamento, mas não tiveram sua eficácia testada. Dessa maneira, a avaliação dos controles internos representa uma estimativa de eficácia, sendo passível de testes apenas em trabalhos específicos de auditoria.

2.4 - Visão Geral dos Órgãos e Entidades

2.4.1. Para melhor compreensão do objetivo do presente Levantamento, qual seja a produção e sistematização de conhecimento sobre os mecanismos de renúncia fiscal geridos pela clientela da SecexDesenvolvimento, será apresentada a macrovisão dos órgãos e entidades envolvidos, bem como das respectivas políticas públicas por eles geridas.

2.4.2. O MCTI, por meio da Sepin é responsável pela gestão dos benefícios fiscais oriundos da Lei de Informática Nacional - Lei 8.248/1991, do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PATVD) - Lei 11.484/2007.

2.4.3. Além disso, por intermédio da Setec, o MCTI também é responsável pela gestão do Programa de Incentivos à Inovação Tecnológica (Lei do Bem) - Lei 11.196/2005.

2.4.4. O Mdic, por meio da SDP cuida da gestão dos benefícios fiscais oriundos do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto) - Lei 12.715/2012.

2.4.5. Por fim, a Suframa, autarquia vinculada ao Mdic, com sede em Manaus/AM, atua na gestão dos benefícios fiscais oriundos da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (ZFM) - Lei 8.387/1991.

2.4.6. A tabela a seguir resume a unidades gestoras de cada uma das políticas públicas e unidades gestoras, que serão objeto de aprofundamento em tópicos específicos adiante.

Tabela 6 - Mecanismos de renúncia fiscal geridos pela clientela da SecexDesenvolvimento.

Ministério	Unidade técnica/autarquia	Política Pública de Renúncia Fiscal
MCTI	Sepin	Lei de Informática Nacional
	Sepin	PADIS
	Sepin	PATVD
	Setec	Lei do Bem
Mdic	SDP	Inovar-Auto
	Suframa	Lei de Informática da ZFM

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI

2.4.7. O MCTI, órgão integrante da administração direta federal, é responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Ciência e Tecnologia e tem suas ações pautadas nas disposições do Capítulo IV do Título VIII da Constituição Federal de 1988. Originalmente criado em 1985, o seu nome original (Ministério da Ciência e Tecnologia) teve o termo 'Inovação' incorporado em 2011, expressando a prioridade que essa dimensão ganhou na política de desenvolvimento sustentável do país.

2.4.8. Como órgão central do sistema federal de ciência e tecnologia, o MCTI tem como competências, dentre outras, os seguintes assuntos: políticas nacionais de pesquisa científica e tecnológica e de incentivo à inovação; planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades de ciência, tecnologia e inovação; política de desenvolvimento de informática e automação.

Secretaria de Política de Informática - Sepin/MCTI

2.4.9. A Sepin, unidade responsável pela gestão dos programas de benefícios fiscais oriundos da Lei da Informática, do PADIS e do PATVD, é uma unidade finalística do MCTI, e tem por finalidade, conforme apresentado no sítio do MCTI:

(...) formular propostas de políticas e programas de âmbito nacional relacionados com Tecnologias da Informação - TI. Tais políticas e programas têm como objetivo a capacitação tecnológica da indústria de computação, automação, telecomunicações, microeletrônica, software e

serviços técnicos associados instalada no país, a atração de investimentos nessas áreas e o aumento da oferta local de bens e serviços que contribuam para o desenvolvimento e a maior competitividade dos demais setores da economia (...).

2.4.10. A Sepin tem suas atribuições estatuídas nos arts. 18 e 19 do Anexo I do Decreto 5.886/2006, que define a estrutura regimental do MCTI. Dentre as quais, cabe à unidade propor, coordenar e acompanhar as medidas necessárias à execução da política nacional de informática e automação, bem como analisar e dar parecer às propostas de concessão de incentivos fiscais a projetos do setor de informática e automação.

2.4.11. Nos termos do Anexo à Portaria-MCT 756/2006 (peça 74), que aprova o Regimento Interno da Sepin (grifou-se):

art. 2º A Secretaria de Política de Informática tem a seguinte estrutura:

1. Departamento de Políticas e Programas Setoriais em Tecnologia da Informática e Comunicação;

1.1. Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação;

1.1.1. Divisão de Pesquisa e Desenvolvimento;

1.1.2. Divisão de Acompanhamento e Avaliação;

(...)

1.3. Coordenação-Geral de Microeletrônica;

2. Serviço de Apoio Administrativo.

2.4.12. Compete à Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTE), inserida na estrutura do Departamento de Políticas e Programas Setoriais em Tecnologia da Informação e Comunicação (DETIC), propor, implementar, coordenar e avaliar políticas de incentivos fiscais que visem ao desenvolvimento e à capacitação tecnológica no segmento de bens de informática - contexto no qual a Lei de Informática está inserida; planejar, articular, coordenar e avaliar a fruição dos incentivos previstos na legislação de informática, bem como fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes da contrapartida aos incentivos auferidos - art. 6º do Anexo à Portaria-MCT 756/2006 (peça 74).

2.4.13. A CGTE, por sua vez, possui a Divisão de Pesquisa e Desenvolvimento (DIPD), responsável pela fiscalização e pelo acompanhamento da Lei de Informática, sobretudo quanto à análise de RDs - Anexo à Portaria-MCT 756/2006, art. 7º, incisos I e II, e a Divisão de Acompanhamento e Avaliação (DAAV), imbuída da análise de pleitos de concessão de benefícios e da manutenção de um sistema de informações para acompanhamento da Lei de Informática Nacional - idem, art. 8º e incisos (peça 74).

2.4.14. Concernente à gestão do PADIS e do PATVD, cabe à Coordenação-Geral de Microeletrônica (CGME), conforme art. 12 do anexo à Portaria-MCT 756/2006, propor, implementar, coordenar e avaliar políticas de incentivos fiscais que visem à capacitação tecnológica no segmento de componentes semicondutores e optoeletrônicos, bem como analisar propostas de concessão de incentivos fiscais e de credenciamento de instituições de ensino e pesquisa e de incubadoras previstos na legislação de informática (peça 74).

2.4.15. Em síntese, a Sepin atua como órgão coordenador, gestor, concessor, fiscalizador e avaliador dos incentivos fiscais da Lei de Informática Nacional, do PADIS e do PATVD.

2.4.16. **Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação - Setec/MCTI**

2.4.17. A Setec, unidade responsável pela gestão da Lei do Bem, é outro órgão finalístico do MCTI, e tem por finalidade, conforme apresentado no sítio do Ministério:

(...) propor, coordenar e acompanhar a Política Nacional de Desenvolvimento Tecnológico, compreendendo, em especial, ações e programa voltados à capacitação tecnológica da empresa brasileira, à atração de investimentos produtivos, ao desenvolvimento industrial e à formação de recursos humanos.

2.4.18. A Setec tem suas atribuições estatuídas no art. 17 do Anexo I do Decreto 5.886/2006. Cabe à Setec, dentre outras, coordenar e supervisionar os programas de incentivos

fiscais e financiamentos para o desenvolvimento tecnológico e de formação de recursos humanos respectivos.

2.4.19. Nos termos do Anexo à Portaria-MCT 757/2006 (peça 75), que aprova o Regimento Interno da Setec (grifou-se):

art. 2º A Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação tem a seguinte estrutura:
(...)

2. Coordenação-Geral de Inovação Tecnológica;

2.1. Coordenação de Incentivos ao Desenvolvimento Tecnológico;

2.2. Coordenação de Cooperação Tecnológica;

2.3. Coordenação de Propriedade Intelectual;

2.4.20. No que toca à gestão da Lei do Bem, são competências da Coordenação de Incentivos ao Desenvolvimento Tecnológico, inserida na estrutura da Coordenação-Geral de Inovação Tecnológica (CGIT):

art. 9º À Coordenação-Geral de Inovação Tecnológica compete:

I - propor, subsidiar e acompanhar a formulação de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento tecnológico e a inovação;

II - planejar, articular, coordenar, e avaliar estudos sobre desenvolvimento tecnológico e inovação, tanto a nível nacional quanto internacional, como elemento de suporte à formulação e à avaliação de políticas de desenvolvimento tecnológico;

III - propor, coordenar e avaliar programas, projetos, e ações que visem à capacitação tecnológica das empresas brasileiras, englobando ações de conscientização, mobilização, desenvolvimento, difusão e transferência de inovações tecnológicas;

(...)

VIII - propor, implementar, coordenar e avaliar as políticas de incentivos fiscais que visem ao desenvolvimento e à capacitação tecnológica empresarial;

IX - propor, subsidiar e acompanhar a criação, o aperfeiçoamento e a avaliação de instrumentos de fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação;

(...)

art. 10. À Coordenação de Incentivos ao Desenvolvimento Tecnológico compete:

I - planejar, articular, coordenar e avaliar programas, projetos e ações que visem a aumentar a competitividade de setores empresariais, mediante a capacitação e inovação tecnológica das empresas;

II - planejar, articular, coordenar e avaliar ações de desenvolvimento tecnológico cooperativo entre as instituições de pesquisa e as empresas;

III - planejar, coordenar, articular, supervisionar e avaliar programas e ações destinados à criação, implementação e aperfeiçoamento de incentivos fiscais para o desenvolvimento tecnológico das empresas;

IV - planejar, articular, coordenar e avaliar ações destinadas à inserção de pesquisadores nas empresas, estabelecendo vínculos e promovendo a interação para a implementação de projetos de desenvolvimento tecnológico;

V - planejar, articular, coordenar e avaliar ações destinadas a promover o desenvolvimento e a consolidação de polos, parques e incubadoras de empresas;

(...)

2.4.21. Em síntese, a Setec atua como órgão coordenador, gestor, concessor, fiscalizador e avaliador dos incentivos fiscais da Lei do Bem.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Mdic

2.4.22. O Mdic, órgão integrante da estrutura da administração pública federal direta, tem como missão institucional 'formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas e do bem-estar do consumidor' e como visão de futuro 'ser referência em gestão de políticas públicas para

fortalecer a competitividade das empresas brasileiras’.

Secretaria do Desenvolvimento da Produção - SDP

2.4.23. Integra a estrutura do Ministério a SDP, secretaria responsável pela gestão do Inovar-Auto, que tem suas atribuições estatuídas no art. 10 do Anexo I do Decreto 7.096/2010, que aprova a estrutura regimental do Ministério. À SDP compete formular e propor políticas públicas para o desenvolvimento da produção do setor industrial, formular, coordenar, acompanhar e avaliar, no âmbito da competência do Ministério, as ações que afetem o desenvolvimento da produção do setor industrial, bem como executar e acompanhar os projetos e as ações voltadas para o aumento da competitividade das cadeias produtivas, articulando, para tanto, a participação do governo, do setor privado e dos trabalhadores.

2.4.24. Nos termos do Anexo à Portaria-Mdic 6/2008 (peça 76), que aprova o Regimento Interno dos órgãos do Ministério (grifou-se):

art. 2º A Secretaria do Desenvolvimento da Produção - SDP tem a seguinte estrutura:

(...)

7. Departamento de Indústrias de Equipamentos de Transporte - DEIET

7.1. Coordenação-Geral das Indústrias Automotiva, Naval e de Equipamentos de Transporte - CGAT

7.2. Coordenação-Geral das Indústrias de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias - CGMR

7.3. Coordenação-Geral das Indústrias de Transporte Aéreo e Aeroespacial - CGAE

2.4.25. No que toca à gestão do Inovar-Auto, importa informar que ao DEIET compete coordenar e acompanhar os programas do regime automotivo geral e regional (art. 22 do Anexo V da Portaria-Mdic 6/2008 - peça 75). Em síntese, a SDP atua como órgão coordenador, gestor, concessor, fiscalizador e avaliador dos incentivos fiscais do Inovar-Auto.

Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa

2.4.26. A Suframa é autarquia criada pelo Decreto-lei 288/1967, vinculada ao Mdic e com sede na cidade de Manaus/AM. Responsável por administrar a Zona Franca de Manaus (ZFM), a entidade tem como missão institucional ‘promover o desenvolvimento econômico regional, mediante geração, atração e consolidação de investimentos, apoiado em educação, ciência, tecnologia e inovação, visando à integração nacional e inserção internacional competitiva’.

2.4.27. Como visão de futuro, a Suframa almeja ‘ser uma agência padrão de excelência na indução do desenvolvimento sustentável, reconhecida no país e no exterior’. Para cumprir sua missão, segundo a própria autarquia, a ela compete construir um modelo de desenvolvimento regional com utilização sustentável dos recursos naturais da região, assegurando viabilidade econômica e geração de emprego e renda para a população local. Compete também à Suframa identificar oportunidades de negócios e atrair investimentos para a região, tanto para o Polo Industrial de Manaus (PIM) quanto para os demais setores econômicos da sua área de atuação.

2.4.28. Por meio da arrecadação de recursos da prestação de serviço das empresas beneficiadas com os incentivos fiscais do modelo ZFM, a Suframa faz parcerias com governos estaduais e municipais, cooperativas e instituições de ensino e pesquisa, financia projetos de apoio à infraestrutura econômica e de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D).

2.4.29. O Regimento Interno da Suframa foi aprovado por meio da Portaria-Mdic 123/2008 (peça 77). Conforme disposto no art. 2º—da Portaria-Mdic 123/2008, as principais unidades da Suframa que participam do processo de concessão, análise e acompanhamento dos projetos industriais visando produzir bens de informática na ZFM são as seguintes, conforme organograma textual abaixo:

a) Conselho de Administração da Suframa - CAS

a.1) Coordenação-Geral do CAS - CGCAS

a.2) Coordenação Jurídica - COJUR

a.3) Superintendência Adjunta de Projetos - SPR

a.3.1) Coordenação-Geral de Análise de Projetos Industriais - CGPRI

- a.3.1.1.) Coordenação de Análise de Projetos Industriais - COAPI
- a.3.2.) Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos Industriais - CGAPI
- a.4) Superintendência Adjunta de Planejamento e Desenvolvimento Regional - SAP
- a.4.1.) Coordenação-Geral de Gestão Tecnológica - CGTEC
- a.4.1.1) Coordenação de Articulação Tecnológica - COART
- a.4.1.2) Coordenação de Políticas Tecnológicas - COPOT

2.4.30. Conforme os arts. 59 e 60 da Portaria-Mdic 123/2008, à CGPRI, por meio da COAPI, compete analisar projetos industriais e de prestação de serviços que visem à obtenção dos incentivos administrados pela Suframa.

2.4.31. Em atenção ao art. 62 da Portaria-Mdic 123/2008, à CGAPI compete coordenar o acompanhamento e a fiscalização dos projetos industriais aprovados pela Suframa, coordenar as atividades relativas ao controle da conformidade das importações de insumos utilizados no processo produtivo dos produtos constantes dos projetos aprovados, bem como coordenar estudos para fixação e avaliação da conformidade dos processos produtivos.

2.4.32. Por fim, segundo o art. 55 da Portaria-Mdic 123/2008, à CGTEC compete acompanhar e avaliar, em conjunto com o Mdic e o MCTI, o cumprimento das obrigações das empresas que produzem bens e serviços de informática, quanto à aplicação de investimentos em P&D.

2.4.33. Em síntese, a Suframa atua como entidade coordenadora, gestora, concessora, fiscalizadora e avaliadora dos incentivos fiscais da Lei da Informática na ZFM.

2.4.34. Visto o formato normativo e as atribuições e as competências das unidades gestoras, passa-se ao resumo das características das políticas públicas lastreadas por mecanismos de renúncia de receita objeto deste Levantamento.

Benefícios Fiscais da Lei da Informática Nacional - Lei 8.248/1991 c/c Decreto 5.906/2006

2.4.35. A Lei 8.248/1991 dispõe sobre a capacitação e a competitividade do setor de informática e automação no Brasil. A essência do normativo reside na concessão de incentivo fiscal, por meio da redução ou isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), às empresas que atuem no desenvolvimento ou na produção de bens de informática e automação e que invistam em atividades de P&D em tecnologia da informação (art. 4º).

2.4.36. A isenção ou redução também confere às empresas beneficiárias o direito de manutenção e de utilização do crédito do IPI relativo a matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem empregados na industrialização desses bens (art. 4º, § 3º). Para o usufruto dos benefícios, a Lei de Informática impõe condições que incidem tanto sobre os produtos incentivados quanto sobre as empresas produtoras.

2.4.37. Em relação aos produtos, os benefícios se aplicam somente aos que forem produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB) definido pelo Poder Executivo, condicionados à apresentação de proposta de projeto ao MCTI (art. 4º, § 1º C).

2.4.38. A contrapartida do benefício (condição imposta às empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação) é estabelecida no art. 11 da Lei de Informática:

art. 11 (...) as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no país, no mínimo 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática incentivados na forma da Lei, deduzidos os tributos correspondentes a tais comercializações, bem como o valor das aquisições de produtos incentivados na forma desta Lei ou do art. 2º da Lei 8.387/1991, ou do art. 4º da Lei 11.484/2007, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas (...).

2.4.39. O mecanismo de benefício fiscal ao setor de informática é operacionalizado por

meio de três principais macroprocessos: concessão; acompanhamento e fiscalização; suspensão e cancelamento (peça 79). Embora existam outros processos envolvidos na gestão da política pública, os três citados foram definidos como sendo os mais críticos, tendo em vista que são os que impactam diretamente na manutenção, interrupção ou cessação dos benefícios de isenção ou redução do IPI.

Benefícios Fiscais do PADIS e PATVD - Lei 11.484/2007 c/c Decretos 6.233 e 6.234/2007

2.4.40. A Lei 11.484/2007 dispõe, dentre outros, sobre os incentivos às indústrias de componentes eletrônicos semicondutores (PADIS) e de equipamentos para TV Digital (PATVD). O Decreto 6.233/2007 estabelece critérios para efeito de habilitação ao PADIS e o Decreto 6.234/2007 estabelece critérios para fruição dos incentivos decorrentes do PATVD.

2.4.41. A essência dessas políticas públicas reside na concessão de isenção de imposto de renda e redução à zero das alíquotas de IPI e das alíquotas de contribuição para o PIS/Pasep, Cofins e CIDE às empresas que:

a) para o PADIS, realizarem investimentos em P&D no país (mínimo de 5% do faturamento bruto no mercado interno, deduzidos os impostos incidentes na comercialização dos dispositivos e nas aquisições de produtos incentivados) e exercerem atividades de concepção, desenvolvimento, projeto e fabricação de dispositivos eletrônicos semicondutores e *displays* (arts. 6º e 8º do Decreto 6.233/2007);

b) para o PATVD, realizarem investimento em P&D (mínimo de 2,5% do faturamento bruto no mercado interno, deduzidos os impostos incidentes na comercialização dos equipamentos transmissores) e exercerem atividades de desenvolvimento e fabricação de equipamentos transmissores de sinais por radiofrequência para televisão digital (arts. 6º e 8º do Decreto 6.234/2007).

2.4.42. O PADIS prevê ainda a isenção do Imposto de Importação (II) sobre insumos beneficiados, o que não é previsto no PATVD.

2.4.43. Além dos condicionantes supraelencados, um requisito exigido no PATVD, mas não no PADIS, para usufruto do benefício é a observância ao PPB. A não exigência dessa comprovação no PADIS se justifica porque a indústria de semicondutores ainda não está estabelecida no Brasil, sendo o objetivo do programa justamente fomentar a instalação de, ao menos, determinadas etapas dessa cadeia produtiva. A observância ao PPB somente é exigida, no PADIS, para insumos e equipamentos destinados à fabricação dos componentes semicondutores e *displays* (art. 2º, inc. I a III, e art. 13, da Lei 11.484/2007).

2.4.44. O mecanismo de benefício fiscal do PADIS e PATVD é operacionalizado por meio de quatro principais macroprocessos: concessão; acompanhamento e fiscalização; suspensão e cancelamento; comunicação à SRF/MF (peça 80). Embora existam outros processos envolvidos na gestão da política pública, os quatro citados foram definidos como sendo os mais críticos, tendo em vista que são os que impactam diretamente na manutenção, interrupção ou cessação dos benefícios fiscais aqui tratados.

Benefícios Fiscais da Lei do Bem - Lei 11.196/2005 c/c Decreto 5.798/2006

2.4.45. Os incentivos fiscais à inovação tecnológica foram instituídos pelos arts. 17 a 26 da Lei 11.196/2005 e regulamentados pelo Decreto 5.798/2006, compreendendo um conjunto de benefícios fiscais a variados setores da economia. Este conjunto de regras (arts. 17 a 26 da Lei 11.196/2005), mais conhecido como Lei do Bem, é destinado a fomentar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país, nos termos dos arts. 218 e 219 da Constituição Federal de 1988.

2.4.46. Este mecanismo possui regras que o diferencia dos demais instrumentos de renúncia fiscal abordados no presente Levantamento de Auditoria, quais sejam:

a) os benefícios fiscais são destinados a empresas optantes pelo regime de tributação com base no lucro real, ao contrário dos demais, nos quais não há referência a um regime tributário específico;

b) inexistente fase de habilitação/concessão dos benefícios (que ocorre, geralmente, mediante publicação de portaria ministerial), tratando-se, portanto, de mecanismo autoaplicável. Explicitando, a cada exercício fiscal, a pessoa jurídica que deseje gozar dos benefícios fiscais da Lei do Bem poderá fazê-lo de forma autônoma, bastando para isso realizar pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica;

c) os incentivos fiscais decorrem da dedução dos dispêndios efetuados em atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica na base de cálculo do IRPJ e CSLL, da redução da alíquota de IPI na compra de máquinas e equipamentos destinados à P&D, da depreciação e/ou amortização acelerada desses bens, e da isenção do IR retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares.

2.4.47. A aplicação automática dos incentivos de natureza fiscal é a diferença mais significativa desse mecanismo, vez que deixou de exigir a habilitação prévia das empresas, fase geralmente lenta e burocrática que poderia prejudicar a própria dinâmica do mercado. Nessa seara, a política pública de renúncia fiscal oriunda da Lei do Bem é operacionalizada por meio de um único macroprocesso: apresentação e análise de informações (peça 81). Embora existam outros processos envolvidos na gestão da política pública, o macroprocesso citado foi definido como sendo o mais crítico, tendo em vista o impacto direto na manutenção, interrupção ou cessação dos benefícios fiscais.

Benefícios Fiscais do Inovar-Auto - Lei 12.715/2012 c/c Decreto 7.819/2012

2.4.48. O Inovar-Auto foi instituído pela Lei 12.715/2012, com vistas a apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças (art. 40 da Lei 12.715/2012). O Decreto 7.819/2012 regulamentou a referida lei e estabeleceu termos, limites e condições para a habilitação ao programa em suas diferentes modalidades.

2.4.49. Podem habilitar-se ao Programa Inovar-Auto, de acordo com o art. 2º do Decreto 7.819/2012, as empresas que atuam nas seguintes modalidades:

a) produzam, no país, os produtos relacionados no Anexo I do Decreto 7.819/2012 (produtos incentivados);

b) não produzam, mas comercializem, no país, os produtos incentivados elencados no Decreto;

c) tenham projeto de investimento aprovado para instalação de fábrica, no país, dos produtos a que se refere o Anexo I do referido Decreto ou, em relação a empresas já instaladas, de novas plantas ou projetos industriais para produção de novos modelos desses produtos.

2.4.50. Assim como nos demais mecanismos de renúncia fiscal, para assumir o papel de beneficiária, as empresas deverão atender às condicionantes impostas pelas normas do programa.

2.4.51. Para habilitar-se ao regime a empresa deve estar regular em relação aos tributos federais e assumir o compromisso de atingir níveis mínimos de eficiência energética (art. 40, § 4º, da Lei 12.715/2012). Além disso, a habilitação fica condicionada à realização pela empresa, no país, de pelo menos três dos quatro seguintes requisitos (art. 40, § 6º, da Lei 12.715/2012):

a) realização de atividades fabris e de infraestrutura de engenharia, diretamente ou por terceiros;

b) realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, diretamente ou por terceiros;

c) realização de dispêndio em engenharia, tecnologia industrial básica e de capacitação de fornecedores, diretamente ou por terceiros;

d) adesão da empresa a programa de etiquetagem veicular de âmbito nacional, exceto quanto aos veículos com motor de pistão, de ignição por compressão (diesel ou sem diesel).

2.4.52. No caso dos fabricantes que produzam exclusivamente veículos com motor de pistão, de ignição por compressão (diesel ou sem diesel), deverão cumprir dois dos três primeiros requisitos supradescritos (art. 4º, § 6º, parte final, da Lei 12.715/2012). A tabela a seguir resume os requisitos para habilitação ao Inovar-Auto:

Tabela 7 - Requisitos a serem cumpridos no Inovar-Auto conforme modalidade de habilitação

Crítérios	Produtor	Importador	Novos investimentos
Eficiência energética (automóveis e veículos leves)	X	X	X (após início da produção)
Etapas fabris	X		X (após início da produção)
P&D - inovação	X - (2 de 3)*	X	X - (2 de 3)* (após início da produção)
Engenharia, TIB e capacitação de fornecedores	X - (2 de 3)*	X	X - (2 de 3)* (após início da produção)
Etiquetagem	X - (2 de 3)*	X	X - (2 de 3)* (após início da produção)

* Para caminhões, é 1 de 2, vez que os requisitos de etiquetagem e eficiência energética não se aplicam.

2.4.53. Um aspecto que diferencia o Inovar-Auto das demais políticas de incentivo fiscal é que a habilitação tem vigência determinada de um ano. A renovação, portanto, deverá ocorrer anualmente, no interesse da empresa, até 31/12/2017 (vigência do programa), conforme preceitua o art. 3º, inc. II, do Decreto 7.819/2012.

2.4.54. O mecanismo é operacionalizado por meio de três principais macroprocessos: concessão; acompanhamento e fiscalização; suspensão e cancelamento (peça 82). Embora existam outros processos envolvidos na gestão da política pública, os três citados foram definidos como sendo os mais críticos, tendo em vista que são os que impactam diretamente na manutenção, interrupção ou cessação dos benefícios de isenção ou redução do IPI.

2.4.55. Cumpre destacar, no entanto, que somente o macroprocesso de concessão já foi implantado pelo órgão gestor. Os demais ainda estão em processo de construção, e estão sendo formatados concomitantemente à evolução da política.

Benefícios Fiscais da Lei da Informática da Zona Franca de Manaus - Lei 8.387/1991 c/c Decreto 6.008/2006

2.4.56. A política pública de renúncia fiscal atrelada à industrialização de bens de informática na ZFM é regida, dentre outros normativos, pela Lei 8.387/1991 e pelo Decreto 6.008/2006. Assim como na Lei de Informática, a essência da política pública reside na concessão de incentivo fiscal, por meio da isenção do IPI e redução do II para bens de informática industrializados na ZFM com projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa (art. 3º do Decreto 6.008/2006).

2.4.57. Para o usufruto dos benefícios, a Lei de Informática da ZFM impõe condições que incidem tanto sobre os produtos incentivados quanto sobre as empresas produtoras. Em relação aos produtos, os benefícios se aplicam somente aos que forem produzidos de acordo com o PPB definido pelo Poder Executivo, por meio de portaria conjunta Mdic/MCTI (art. 4º do Decreto 6.008/2006).

2.4.58. Já às empresas, como contrapartida, deverão investir anualmente em atividades de P&D a serem realizadas na Amazônia, no mínimo, 5% do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização dos produtos contemplados com a isenção do IPI e redução do II, deduzidos os tributos correspondentes a tais comercializações bem como o valor das aquisições de produtos contemplados com a isenção do IPI e redução do II (art. 5º do Decreto

6.008/2006).

2.4.59. O mecanismo de benefício fiscal ao setor de informática é operacionalizado por meio de três principais macroprocessos: concessão; acompanhamento e fiscalização; suspensão e cancelamento (peça 83). Embora existam outros processos envolvidos na gestão da política pública, os três citados foram definidos como sendo os mais críticos, tendo em vista que são os que impactam diretamente na manutenção, interrupção ou cessação dos benefícios de isenção ou redução do IPI.

2.5 - Materialidade da renúncia de receitas decorrentes das políticas públicas

2.5.1. De modo a demonstrar a materialidade envolvida ao tema objeto do presente Levantamento, cumpre destacar que o total dos recursos tributários renunciados no exercício de 2012 (último ano com apuração encerrada pelos Ministérios) pelos mecanismos de renúncia sob a gestão da clientela da SecexDesenvolvimento (MCTI e Mdic) foi de **R\$ 5.515.022.700,00**.

2.5.2. Esse valor é aproximadamente 2,5 vezes maior do que o orçamento autorizado para o MCTI (R\$ 2.227.938.005,00 - UG 240102) e para o Mdic (R\$ 2.217.015.846,00 - 280102, somado com o orçamento da Suframa - UG 193028) em 2012, conforme dados apresentados a seguir:

Tabela 8 - Indicadores financeiros das políticas públicas fiscais - Ano-base 2012

Dotação orçamentária autorizada por órgão** (R\$)		Política Pública	Volume da renúncia de receitas* (R\$)	Investimentos privados em P&D* (R\$)
MCTI	2.227.938.005,00	Lei de Informática	3.850.519.200,00	1.309.990.680,22
		Lei do Bem	1.499.119.600,00	8.536.139.069,10
		PADIS/PATVD	n/d ***	18.522.565,33
Mdic	2.217.015.846,00	Suframa	165.383.900,00	340.101.593,34
		Inovar-Auto	n/d ***	n/d ***
		Totais	5.515.022.700,00	10.204.753.907,99

*Fonte: Respostas aos Ofícios de Requisição dirigidos ao MCTI e ao Mdic;

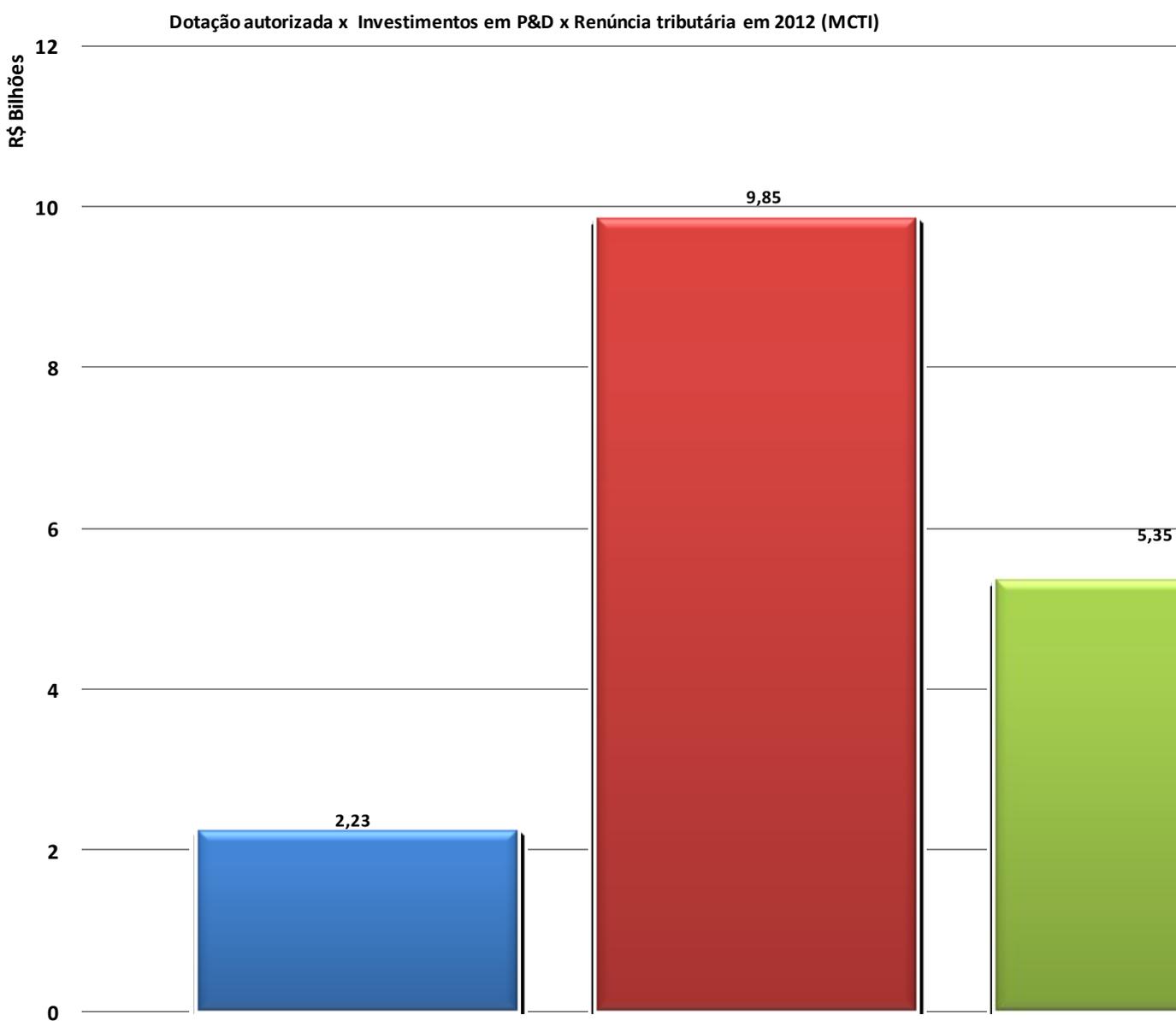
** Fonte: Siafi Gerencial

*** Valores não informados ou calculados pela Sepin para o PADIS/PATVD. No caso do Inovar-Auto, ainda não houve apuração porque o primeiro ano-base de fruição (2013) ainda não foi encerrado para permitir a aferição.

2.5.3. Nesse contexto, evidencia-se no gráfico a seguir a situação do MCTI, que concentra a gestão da maior parte das renúncias tributárias condicionadas objeto deste Levantamento. Abaixo, tem-se o comparativo entre a dotação orçamentária autorizada, os investimentos em P&D declarados como realizados pelas empresas beneficiárias em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação como contrapartida, e o montante de recursos públicos renunciados em 2012. Esse quadro demonstra a expressividade do tema renúncia tributária (recursos extraorçamentários) face ao orçamento final do exercício (incluindo créditos adicionais) atribuído a esse Ministério.

2.5.4. Pelo diagrama, constata-se que apenas as renúncia tributária decorrente das políticas de desoneração do MCTI examinadas neste Levantamento representa cerca de 2,4 vezes o orçamento autorizado para o Ministério em 2012. Já os investimentos em P&D efetuados pelas empresas privadas incentivadas como contrapartida das renúncias fiscais órgão atinge 4,41 vezes o montante dos recursos orçamentários, alcançando a cifra de R\$ 9,85 bilhões na pasta de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Gráfico 1 - Comparativo entre dotações, investimentos em P&D e renúncia tributária no MCTI



2.5.5. Se, ao invés de analisar a dotação orçamentária prevista, adotar-se como parâmetro a despesa empenhada, a situação é menos favorável.

2.5.6. No caso do MCTI, considerando-se os dados da Tabela 8, a execução orçamentária (despesa empenhada) pela Administração Direta (órgão central e unidades de pesquisa) alcançou em 2012 o valor de R\$ 1.698.424.661,69 (fonte: Siafi), ou seja, 76,23% da dotação autorizada. Nesse caso, a renúncia tributária representou 3,1 vezes o orçamento realizado, e os investimentos privados em P&D sob supervisão do Ministério representaram 5,8 vezes essa variável.

2.5.7. No caso do Mdic, não há dados de renúncia fiscal e investimentos em P&D realizados porque a política pública é recente. Porém, estimativa da SRF/MF apontam para a renúncia tributária da ordem R\$ 1,5 bilhão, apenas para o Inovar-Auto. Não há dados sobre aplicação em P&D, TIB, engenharia e capacitação de fornecedores. Ainda assim, as informações disponíveis apontam que apenas esse programa representa, em recursos públicos renunciados, 4,98 vezes o valor do orçamento executado (empenhado) pelo Mdic, que totalizou R\$ 301.349.611,09 (fonte: Siafi) em 2012.

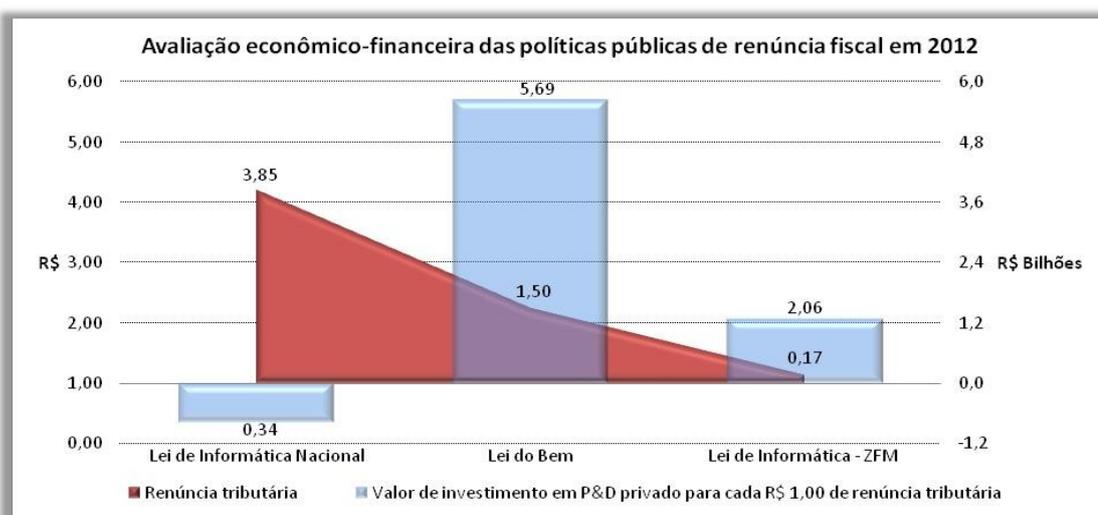
2.5.8. No mesmo exercício, a Sufama teve orçamento previsto de R\$ 595.455.961,00,

mas executou R\$ 195.714.443,44 (fonte: Siafi), ou seja, apenas 32,87%. Conforme dados da Tabela 8, a aplicação em P&D na Amazônia pelas empresas incentivadas na forma da Lei de Informática do Polo Industrial de Manaus representou 84% do orçamento empenhado da autarquia. Já a renúncia correspondente representou 1,73 vez a execução orçamentária.

2.5.9. Além da materialidade das renúncias e dos investimentos em P&D executados pelas empresas e acompanhados pelas unidades gestoras dessas políticas públicas, é preciso salientar a relação de retorno entre os recursos públicos renunciados e a contrapartida oferecida pelas empresas beneficiadas na forma de investimentos em P&D para o Brasil, tomando-se por base as políticas cujos dados estão disponíveis (Lei de Informática Nacional, Lei de Informática da ZFM e Lei do Bem, todas sob-responsabilidade do MCTI).

2.5.10. O gráfico adiante apresenta comparativo entre os valores renunciados em 2012 e os investidos em P&D por meio de cada um dos seguintes mecanismos de renúncia fiscal:

Gráfico 2 - Comparativo do retorno da renúncia tributária em investimentos em P&D



2.5.11. Por meio das barras verticais em azul, o gráfico evidencia o retorno na forma de recursos declarados como investidos em P&D em 2012 pelas empresas beneficiárias para cada R\$ 1,00 de renúncia fiscal pela Administração Pública (face ao eixo da esquerda, em unidades). Já a área preenchida em vermelho representa o montante tributário renunciado em cada mecanismo fiscal (face ao eixo da direita, em bilhões).

2.5.12. A título de exemplo, a Lei do Bem gerou renúncia fiscal de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão no exercício de referência (área em vermelho). Frente a esse valor, as empresas privadas despenderam, em projeto de P&D, cerca de R\$ 8,5 bilhões (Tabela 8), o que significa que, para cada R\$ 1,00 renunciado, as empresas habilitadas à política investiram R\$ 5,69 em PD&I (Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação).

2.5.13. Do ponto de vista econômico-financeiro, chama atenção o quão maior é o retorno proporcionado pela política pública normatizada pela Lei do Bem quando comparada às políticas públicas específicas para o setor de informática, tanto a nacional quanto à específica para a ZFM.

2.5.14. Destaca-se também que o único mecanismo cujo investimento privado em P&D (contrapartida) não supera a respectiva renúncia fiscal é a Lei de Informática Nacional, pois para cada R\$ 1,00 renunciado pelo Governo, a iniciativa privada investe em P&D tão somente R\$ 0,34. Em outras palavras, 66% do valor tributário renunciado não retornaram à sociedade em forma de investimento em P&D pelo mercado privado.

2.5.15. Nada obstante, esse mecanismo (Lei de Informática Nacional) é justamente o que apresenta maior montante de renúncia tributária: aproximadamente R\$ 4 bilhões deixaram de ingressar aos cofres públicos em 2012 devido aos incentivos ofertados às empresas.

2.5.16. Essa análise de resultados reflete apenas a relação direta entre renúncia fiscal e

investimento privado oferecido em contrapartida, ou seja, não contempla outros indicadores (geração de empregos diretos e indiretos, incremento na participação da indústria nacional no setor, impacto na balança comercial, adensamento da cadeia produtiva nacional, dentre outros). Somente com esses dados seria possível avaliar a eficácia e a eficiência das políticas fiscais administradas pelo MCTI e pelo Mdic.

2.5.17. Desse modo, no presente momento, os indicadores econômicos apresentados devem ao menos servir de alerta para que os formadores de políticas públicas avaliem se não seria oportuna a reformulação da dinâmica de determinado mecanismo de renúncia visando proporcionar resultados financeiros mais efetivos à sociedade.

3 - PRINCIPAIS PROCESSOS

3.1. Conforme exposto, o escopo deste Levantamento privilegiou a análise de riscos, o detalhamento de processos foi realizado como pré-requisito para as etapas subsequentes da metodologia de identificação e avaliação de riscos inerentes, controles internos e riscos residuais.

3.2 Como resultado do detalhamento de macroprocessos, isto é, processos-chave que envolvem mais de uma área ou departamento na estrutura organizacional, cuja operação tem impacto significativo na política pública e está sob responsabilidade das unidades jurisdicionadas objeto do Levantamento, foram produzidos fluxogramas gráficos (em formato diagrama de blocos) e narrativos (texto), que passaram a compor anexos do presente relatório, conforme tabela-síntese:

Tabela 9 - Localização do detalhamento de macroprocessos

Política Pública	Fluxogramas gráficos e narrativos
Lei de Informática Nacional (Sepin/MCTI)	Peça 79
PADIS e PATVD (Sepin/MCTI)	Peça 80
Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec/MCTI)	Peça 81
Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP/Mdic)	Peça 82
Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa/Mdic)	Peça 83

4 - PRINCIPAIS RISCOS

4.1. O resultado do Levantamento de riscos das políticas públicas está consolidado nas respectivas MRPs de cada mecanismo de renúncia de receita. Essas planilhas são autoexplicativas e devem ser lidas e interpretadas conforme parâmetros metodológicos descritos na Seção 2.3 deste relatório. A tabela abaixo facilita a localização das MRPs no processo:

Tabela 10 - Tabela de localização das Matrizes de Risco por Processos (MRPs)

Política Pública	Unidade responsável	Localização da MRP no processo
Lei de Informática	Sepin/MCTI	Peça 84
PADIS e PATVD	Sepin/MCTI	Peça 85
Lei do Bem	Setec/MCTI	Peça 86
Inovar-Auto	SDP/Mdic	Peça 87
Lei de Informática da ZFM	Suframa	Peça 88

4.2. No corpo do relatório, serão tratados os riscos residuais mais relevantes (nível de classificação alto ou extremamente alto) identificados nas políticas públicas, divididos em subseções, conforme sejam riscos estruturais gerais, transversais ou específicos de cada política pública.

SEÇÃO A - RISCOS ESTRUTURAIS GERAIS

4.3.1 Nesta seção, serão apontadas constatações decorrentes de deficiências na governança dos ministérios que, por serem gerais e menos objetiváveis, não puderam ser abordadas nas respectivas MRPs. Serão abordados, ainda, riscos ou fontes de riscos estruturais do Poder Executivo Federal em relação às políticas públicas baseadas em renúncia de receitas, sobretudo em relação à

estruturação normativa, gerencial e de competências. São situações que escapam à gestão dos ministérios e deveriam ser tratadas por órgão superior com poderes normativos e de gestão sobre o tema, no caso, a Casa Civil da Presidência da República, considerando sua competência em coordenar e integrar as ações do Governo, e de avaliar e monitorar a ação governamental e a gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal (Lei 10.683/2003, art. 2º, inc. I, alíneas 'a' e 'c').

Risco Geral 1: Ausência de planejamento estratégico das políticas de incentivo fiscal ou ausência de consideração dessas no escopo do planejamento estratégico do Ministério ou de outra política mais abrangente (omissão na fixação de objetivos, indicadores, resultados e metas).

4.3.2. Em fase de planejamento, requereu-se dos órgãos/entidades gestoras dos mecanismos de renúncia, por meio de ofícios de requisição (peças 6, 7, 8 e 14), a apresentação de documento formalizado contendo planejamento estratégico ou tático (ou assemelhado) de cada política pública baseada em renúncia de receitas tributárias condicionadas.

4.3.3. Planejamento estratégico é o documento prevê o futuro da instituição ou política pública no longo prazo. Consiste em saber o que deve ser executado e de que maneira deve ser realizado, sendo crucial para o sucesso da organização. A responsabilidade deste planejamento recai sobre os gestores de alto escalão, dado o nível de decisões que é necessário adotarem.

4.3.4. Em resposta, apenas a Suframa (gestora da Lei de Informática da ZFM - Lei 8.387/1991) evidenciou que sua política pública está integrada ao planejamento estratégico da autarquia (peça 32). As demais unidades não possuem planejamento estratégico específico para as políticas públicas (Lei de Informática Nacional, PADIS e PATVD, Lei do Bem e Inovar-Auto). Ou, ainda, o planejamento estratégico das unidades não contempla os mecanismos de renúncia fiscal em seu contexto.

4.3.5. Na prática, os gestores se restringem a executar o disposto nas leis sem se comprometer com resultados ou sem mensurar os efeitos e consequências de cada aspecto da gestão da política para o desenvolvimento técnico-econômico do país. Essa situação se relaciona com a ausência de mecanismos de avaliação de resultados e impactos socioeconômicos, constatação comentada no tópico subsequente.

4.3.6. Complementarmente, verificou-se que as unidades não dispõem de métricas para avaliação das políticas (objetivos, indicadores, resultados e metas). Ou seja, não há referencial para verificar o alinhamento estratégico das políticas públicas com o negócio da instituição. Além disso, como consequência, existe a possibilidade de o órgão/entidade não conseguir atuar de forma eficiente no alcance de seus objetivos finalísticos (efeito potencial).

4.3.7. Considerando que questões atinentes a planejamento são responsabilidade da Secretaria-Executiva dos ministérios (MCTI: Decreto 5.886/2006, art. 4º, incs. II, III e V; Mdic: Decreto 7.096/2010, art. 4º, inc. II, c/c art. 4º-A, inc. I a IV, c/c art. 5º, incs. I, III e IV), propõe-se **recomendar** à Secretarias-Executivas do MCTI e do Mdic que elaborem planejamento estratégico para suas principais políticas públicas baseadas em renúncia tributária (Leis 8.248/1991, 11.196/2005, 11.484/2007 e 12.715/2012), ou incorporem ao planejamento estratégico do Ministério os elementos relacionados a essas, de forma a assegurar a convergência das ações aos objetivos, metas, indicadores e resultados a serem definidos, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), e no Decreto-lei 200/1967, art. 6º, inc. I, e art. 7º.

Risco Geral 2: Ausência de processo de monitoramento e avaliação de resultados e impactos das políticas públicas no mercado, notadamente dos investimentos em P&D.

4.3.8. Verificou-se que as unidades não realizam avaliação de resultados e impactos socioeconômicos das políticas públicas no mercado, em relação aos objetivos estabelecidos nas respectivas leis ou exposições de motivos que encaminharam os projetos de lei ao Congresso Nacional, à época de sua apreciação legislativa. Exceção à regra é a Sepin, em relação à Lei de

Informática, e à SDP, no que tange ao Inovar-Auto, conforme se verificará adiante.

4.3.9. O acompanhamento realizado se resume a acompanhamento de macrovalores, como volume financeiro de dispêndios em P&D, número de empresas e produtos habilitados, quantidade de projetos apoiados, faturamento dos produtos e empresas incentivados e ganhos nos níveis de empregabilidade e de formação de recursos humanos.

4.3.10. As unidades não mensuram o impacto no setor industrial, que, em geral, é o objetivo das políticas públicas, conforme expresso nas MRPs, como, por exemplo: adensamento da cadeia produtiva, melhorias nos níveis de renda setoriais, incorporação de profissionais mestres e doutores ao mercado, quantidade de patentes registradas, ganhos de competitividade frente a produtos importados, impactos positivos na balança comercial brasileira, capacitação técnica dos setores incentivados, novos produtos e serviços decorrentes do desenvolvimento e inovação tecnológicos fomentados pelas políticas.

4.3.11. Ressalva deve ser feita à Sepin, que promove, em parceria com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE, organização social ligada ao Ministério), avaliações decenais sobre os resultados da Lei de Informática. Essa unidade adentra parcialmente em questões de resultado e impacto socioeconômico. Ocorre que, por força da Lei 8.248/1991, art. 11, § 16 (abaixo transcrito), essas avaliações deveriam ser realizadas bienalmente, e não a cada dez anos, de modo a subsidiar ajustes tempestivos na condução da política:

§ 16. Os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia divulgarão, a cada 2 (dois) anos, relatórios com os resultados econômicos e técnicos advindos da aplicação desta Lei no período.

4.3.12. Ademais, o Decreto 5.906/2006 exige, em seu art. 24, § 2º, que os resultados das atividades de P&D desenvolvidas pelas empresas sejam avaliados por intermédio de indicadores de resultados, tais como: patentes depositadas no Brasil e no exterior; concessão de cotitularidade 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.

4.3.13. A Sepin não cumpre o dispositivo acima. A avaliação de resultados dos projetos de P&D desenvolvidos pelas beneficiárias da Lei de Informática leva em conta, basicamente, critérios financeiros e aderência ao setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC), a partir de informações autodeclaratórias enviadas pelas empresas.

4.3.14. Ainda em relação à Lei de Informática, auditoria operacional (TC-013.747/2013-4) conduzida pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), concluiu que o MCTI e o Mdic não dispõem de metodologia ou ferramenta para planejamento, formulação e acompanhamento da política pública, o que 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. O processo ainda não foi apreciado pelo Tribunal.

4.3.15. Ainda em relação à Sepin, os arts. 11 e 22 da Lei 11.484/2007 determinam que o MCTI e o Mdic devem divulgar, a cada três anos, relatório com os resultados econômicos e tecnológicos advindos do PADIS e do PATVD, o que não é realizado.

4.3.16. Assim como na Lei de Informática, o Decreto 6.233/2007, que regulamenta a Lei 11.484/2007 em relação ao PADIS, determina que:

art. 10-A, § 2º As atividades de pesquisa e desenvolvimento da pessoa jurídica beneficiária do PADIS serão avaliadas por intermédio de indicadores de resultados, tais como:

I - patentes depositadas no Brasil e no exterior;

II - concessão de cotitularidade ou de participação nos resultados da pesquisa e desenvolvimento, às instituições convenientes;

III - protótipos, processos, programas de computador e produtos que incorporem inovação científica ou tecnológica;

IV - publicações científicas e tecnológicas em periódicos ou eventos científicos com revisão pelos pares;

V - dissertações e teses defendidas;

VI - profissionais formados ou capacitados; e

VII - melhoria das condições de emprego e renda e promoção da inclusão social.

4.3.17. Em entrevista, o gestor responsável pela Coordenação-Geral de Microeletrônica (CGME/Sepin), afirmou que esse dispositivo não é aplicado, o que impede a avaliação de resultados socioeconômicos da política.

4.3.18. Diante disso, cumpre dar ciência à Sepin que foi detectada a omissão na realização de avaliações bienais de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática, em desacordo com a Lei 8.248/1991, e que não estão sendo adotados os indicadores previstos no Decreto 5.906/2006, art. 24, § 2º, para fins de avaliação de resultados.

4.3.19. Outrossim, deve-se dar ciência à Sepin e à Secretaria-Executiva do Mdic que foi constatada a omissão na realização de avaliações trienais de resultados econômicos e tecnológicos advindos do PADIS e do PATVD, em desacordo com a Lei 11.484/2007, arts. 11 e 22, respectivamente, e que não estão sendo adotados, no caso do PADIS, os indicadores previstos no Decreto 6.233/2007, art. 10-A, § 2º.

4.3.20. De forma análoga, em relação à Lei de Informática da ZFM, a Lei 8.387/1991, art. 2º, § 16, determina que os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia divulgarão, a cada dois anos, relatórios com os resultados econômicos e técnicos advindos da aplicação desta Lei. O art. 20, parágrafo único, do Decreto 6.008/2007, disciplina que as atividades de P&D desenvolvidas pelas empresas beneficiárias devem ser avaliadas por intermédio de indicadores de resultados, tais como patentes depositadas, protótipos, processos, programas de computador e outros, assim como na Lei 8.248/1991.

4.3.21. A partir do Levantamento, observou-se que esses dispositivos não são cumpridos pela Suframa e pelos ministérios envolvidos, isto é, não é realizada avaliação de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática da ZFM.

4.3.22. Diante disso, cumpre expedir **ciência** à Suframa e às Secretarias-Executivas do MCTI, do MF e do Mdic de que foi constatada a omissão na realização de avaliações bienais de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus, em desacordo com a Lei 8.387/1991, art. 2º, § 16, e que não estão sendo adotados os indicadores previstos no Decreto 6.008/2007, art. 20, parágrafo único, para fins de aferição de resultados.

4.3.23. Por fim, no que toca ao Inovar-Auto, ainda não foi realizada avaliação de impacto e resultado por se tratar de política pública recente, editada em setembro de 2012, e que ainda precisa de maior lapso temporal para que seja promovida mensuração. Anote-se, entretanto, que o art. 33 do Decreto 7.819/2012 reza o seguinte:

art. 33. Fica instituído Grupo de Acompanhamento composto de representantes dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência, Tecnologia e Inovação, designados por ato conjunto, com o objetivo de definir os critérios para monitoramento dos impactos deste Decreto em termos de produção, emprego, investimento, inovação, preço e agregação de valor.

4.3.24. O Grupo de Acompanhamento previsto nesse dispositivo ainda não foi instituído pela SDP.

Risco Geral 3: Vácuo normativo em relação ao estabelecimento formal de competências e responsabilidades pela gestão dos mecanismos de renúncia nas leis que instituem e nos regimentos internos dos Ministérios.

4.3.25. Ainda em fase de planejamento, verificou-se que, com exceção da Lei 8.387/1991,

sob responsabilidade da Suframa, inexistem normas atribuidoras de responsabilidade pela gestão dos mecanismos de renúncia de receita tributária objeto deste Levantamento.

4.3.26. As leis e decretos que estabelecem as políticas públicas atribuem a gestão da política, no máximo, a um Ministério específico. Internamente, porém, não há norma que estabeleça a qual unidade administrativa cabe a execução dos procedimentos administrativos.

4.3.27. Resultado disso, não há definição formal de competências, responsabilidades e atribuições, o que prejudica a responsabilização e afronta os princípios da segurança jurídica, interesse público, transparência e eficiência que devem nortear a gestão pública (Lei 9.784/1999, art. 2º, c/c Lei 12.527, art. 3º, *caput* e incs. I a V).

4.3.28. Esta equipe de Levantamento só logrou descobrir a quais departamentos internos competem a gestão das políticas por meio de contatos informais, sem que os órgãos possuam qualquer respaldo formal explícito para assunção de responsabilidades pela gestão.

4.3.29. Diante do exposto, cumpre **recomendar** às Secretarias-Executivas do MCTI e do Mdic que regulamentem, na forma de normativo interno ou interministerial, as competências, atribuições e responsabilidades relativas à gestão das políticas de renúncia tributária que lhe cabem (Leis 8.248/1991, 11.484/2007, 11.196/2005 e 12.715/2012) de forma privativa ou em conjunto com outros ministérios.

4.3.30. Vale ressaltar que as deficiências e ausências de normatização de procedimentos internos, além das responsabilidades e competências, é fonte e causa da maioria dos riscos verificados na gestão das unidades, pautadas pela informalidade e praxe administrativa, como se verifica nas MRPs, o que reforça a recomendação acima.

Risco Geral 4: Vácuo normativo em relação à divisão formal de competências e responsabilidades pela gestão entre os ministérios e autarquias gestoras das renúncias tributárias e a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

4.3.31. Todos os mecanismos de renúncia tributária devem envolver, ao menos indiretamente, a gestão da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (SRF/MF), na medida em que esse órgão precisa estar ciente de quais empresas e produtos beneficiados pelas políticas públicas em tela estão sujeitos a tratamento tributário diferenciado em relação aos não favorecidos.

4.3.32. Apesar disso, as leis e normas infralegais que regem os mecanismos de renúncia tributária não definem com clareza a divisão de responsabilidades de atuação entre os ministérios/autarquias e o Fisco. Tampouco normas complementares o fazem. Ainda assim, não foram firmados entendimentos complementares (extranorma) que esclareçam e definam responsabilidades.

4.3.33. A partir das entrevistas e do detalhamento dos processos internos (peças 79 a 83), constatou-se que o relacionamento entre os órgãos gestores das renúncias tributárias e a SRF/MF é estritamente formal e burocratizado, e se limita, em regra, a comunicações por meio de ofícios individuais (papel) quando alguma empresa é habilitada (fase concessória) ou tem o benefício fiscal suspenso ou cancelado em virtude de inadimplemento de requisitos.

4.3.34. Não existe intercâmbio ou troca de informações consolidadas (bancos de dados) entre as unidades a SRF/MF, o que seria desejável em face do volume e complexidade das informações relativas às beneficiárias de renúncias de receitas. Essa situação pode dificultar a efetividade da fiscalização tributária que cabe ao Fisco, pois as informações esparsas que lhe chegam via ofício são defasadas e parciais, o que dificulta o planejamento da fiscalização tributária, considerando ainda a pulverização geográfica das empresas.

4.3.35. Ou seja, inexistente diálogo institucional entre os ministérios gestores de políticas baseadas em renúncia fiscal e SRF/MF, no que tange a administração de benefícios fiscais, gerando, conseqüentemente, uma situação de isolamento burocrático entre os órgãos.

4.3.36. Por exemplo, em relação à gestão da Lei do Bem, a Setec entende que não lhe competiria realizar fiscalizações técnicas *in loco* nas empresas beneficiárias, já que o

Decreto 5.789/2006 não lhe atribuiu explicitamente essa competência. Por outro lado, a unidade crê que a SRF/MF seria responsável por fiscalizar a realização e os resultados dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) que dão direito aos benefícios fiscais, com base no seguinte dispositivo do mesmo Decreto (grifou-se):

art. 14. A pessoa jurídica beneficiária dos incentivos de que trata este Decreto fica obrigada a prestar ao Ministério da Ciência e Tecnologia, em meio eletrônico, conforme instruções por este estabelecidas, informações sobre seus programas de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, até 31 de julho de cada ano.

§ 1º A documentação relativa à utilização dos incentivos de que trata este Decreto deverá ser mantida pela pessoa jurídica beneficiária à disposição da fiscalização da Secretaria da Receita Federal, durante o prazo prescricional.

4.3.37. Ocorre que fiscalizar a realização e os resultados de projetos de PD&I não é competência da SRF, pois não está prevista no art. 15 do Anexo I do Decreto 7.696/2012, que fixa as competências desse órgão.

4.3.38. Desse modo, constata-se o vácuo normativo em relação à divisão formal de competências e responsabilidades e que acarreta omissão de atuação da Setec, por alegada falta de respaldo legal e, naturalmente, da SRF/MF, por falta de competência e especialização para fazê-lo.

4.3.39. Outro exemplo foi verificado na Sepin e na Suframa, as quais entendem que sua atribuição se encerraria na conclusão das análises técnicas sobre a regularidade da fruição dos benefícios das Leis de Informática (Leis 8.248/91 e 8.387/91, respectivamente) em determinado ano-base. Pelas leis, caso configurado que determinada empresa não tenha atingido os mínimos legais de investimentos em P&D (contrapartida do benefício), o valor residual apurado (glosa) em parecer técnico do Ministério ou da Suframa deve ser depositado em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), atualizados e acrescidos de doze por cento (Sepin: Decreto 5.906/2006, art. 35, inc. II, c/c art. 10, § 2º; Suframa: Decreto 6.008/2006, art. 31, inc. II, c/c art. 7º, § 2º).

4.3.40. Essas unidades creem que a responsabilidade por cobrar esses valores também seria da SRF/MF. Ocorre que a Receita Federal não tem competência para cobrar débitos não tributários, como os oriundos de aplicação insuficiente em P&D no âmbito das Leis de Informática.

4.3.41. Ressalta-se que a obrigação de investir em P&D não é uma obrigação tributária principal (decorrente de lançamento tributário) ou acessória, mas uma contrapartida legal para fruição do benefício - até porque os dispêndios podem ser realizados na própria empresa ou em institutos de pesquisa e universidades, inclusive particulares, não necessariamente em favor do erário. Os débitos de aplicação insuficiente em P&D da Lei de Informática, por serem devidos ao FNDCT, configuram créditos não tributários em favor da Administração (Lei 4.320/1964, art. 39, § 2º, c/c Decreto 5.906/2006, art. 35, inc. II, c/c art. 10, § 2º; e Decreto 6.008/2006, art. 31, inc. II, c/c art. 7º, § 2º).

4.3.42. Novamente, resta configurado que nenhum órgão está procedendo a cobrança de débitos de aplicação insuficiente em P&D das Leis de Informática, consequência da ausência de norma específica que defina responsabilidades por todos os procedimentos administrativos relacionados à gestão das renúncias fiscais, de modo a evitar omissão e/ou sobreposições de atuação. Consequentemente, empresas com débitos de P&D perante o FNDCT (erário) podem estar usufruindo indevidamente do benefício sem que as unidades adote providências visando à quitação dos valores.

4.3.43. Por se tratar de Levantamento, não foi feita a apuração dos valores pendentes de recolhimento ao FNDCT por parte de empresas em pendências. No entanto, apenas como exemplo, auditoria realizada em 2010 na Sepin (TC-007.006/2010-1) apontou que, apenas em relação às empresas habilitadas à Lei 8.248/1991 constantes da amostra auditada, o montante de saldos de aplicação insuficiente em P&D cuja quitação não restou comprovada alcançava R\$ 76.604.044,21 (Relatório do TC-007.006/2010-1, achado 2.8). Em relação a empresas que já haviam fruído do

benefício, mas se encontravam com a portaria concessória suspensa ou cancelada, o valor somava mais R\$ 92.501.794,36 (Relatório do TC-007.006/2010-1, achado 2.5). Esses recursos deveriam ter sido depositados no FNDCT, como prescreve o art. 9º, parágrafo único, da Lei 8.248/1991, c/c Decreto 5.906/2006, art. 10, § 2º, c/c art. 35, inc. II, mas não há comprovação de que isso tenha ocorrido e a Sepin não adota providências de cobrança para que as empresas quitem as irregularidades apuradas ou tenham o benefício cancelado.

4.3.44. Considerando ainda que este Levantamento não incluiu a SRF/MF como unidade a ser fiscalizada, mas que está em planejamento a realização de trabalho futuro no órgão tributário federal para verificação de questões relacionadas aos riscos e controles atinentes ao acompanhamento da situação fiscal de empresas beneficiadas por renúncias tributárias, não foi possível aferir o impacto da situação na atuação da Receita Federal.

4.3.45. Apesar disso, foram identificados eventos de risco relacionados à gestão da SRF/MF sobre essas políticas, mas que não foram incorporados às respectivas MRPs (que retratam a gestão das unidades dos ministérios) porque estão sujeitos a avaliação de probabilidade e impacto e identificação de controles internos a cargo da SRF/MF.

4.3.46. Pode-se citar como exemplos de eventos de risco relacionados ao acompanhamento e controle de empresas beneficiadas pelas renúncias tributárias tratadas neste Levantamento:

Tabela 11 - Exemplos de eventos de risco associados à Secretaria da Receita Federal do Brasil

Instrumento de renúncia tributária	Exemplos de eventos de risco relacionados à SRF/MF
Lei de Informática (Sepin/MCTI)	a) Não detectar empresas que permaneçam usufruindo dos benefícios fiscais após suspensão/cancelamento da Portaria de Concessão.
Lei do Bem (Setec/MCTI)	a) Omissão na cobrança dos tributos indevidamente renunciados das empresas classificadas pela Setec como não habilitadas.
Inovar-Auto (SDP/Mdic)	a) Permitir a continuidade do usufruto dos benefícios fiscais após cancelamento da Portaria de Habilitação de determinada empresa. b) Dificuldades ou omissão no controle de quotas de importação e de regras diferenciadas de tributação para quantidades importadas além das quotas. c) Dificuldades ou omissão no controle dos valores gerados a título de crédito presumido de IPI d) Não exigir o IPI que deixou de ser pago em função da utilização do crédito presumido, nos casos de cancelamento da habilitação.
Lei de Informática da ZFM (Suframa)	a) Não detectar empresas que permaneçam usufruindo dos benefícios fiscais após suspensão/cancelamento da Portaria de Concessão.

4.3.47. Portanto, a existência de vácuo normativo em relação à divisão formal de competências e responsabilidades pela gestão e divisão entre os ministérios e autarquias gestoras das renúncias e a SRF tem conduzido à omissão, por ambas as partes, em fiscalizar situações relacionadas aos débitos tributários e não tributários das empresas beneficiárias.

4.3.48. Por extrapolar o escopo do presente Levantamento e a clientela da SecexDesenvolvimento, essa problemática será abordada em trabalho futuro, com o objetivo de verificar e confirmar eventuais zonas de omissão de atuação e mapear eventos de riscos e atividades de controle adotados pelo órgão fiscal em relação às renúncias tributárias federais.

4.3.49. Por fim, diante do exposto ao longo de toda esta seção, cumpre expedir **recomendação** à Casa Civil da Presidência da República para que, com fundamento na Lei 10.683/2003, art. 2º, inc. I, alíneas ‘a’ e ‘c’, realize estudos e adote providências para:

a) fomentar a formulação de planejamento estratégico específico das políticas públicas de renúncias tributárias ou integrá-las no escopo do planejamento estratégico dos Ministérios e autarquias responsáveis pela gestão, de modo a viabilizar a fixação de objetivos, indicadores, resultados e metas para essas ações de governo (subitem 4.3.49);

b) que os ministérios e entidades gestores de políticas públicas baseadas em renúncias tributárias monitorem e avaliem os resultados e os impactos dessas no mercado, notadamente em relação aos investimentos realizados em contrapartida (especialmente P&D) (subitem 4.3.49);

c) estabelecer formalmente as competências e responsabilidades pela gestão dos mecanismos de renúncia tributária nas leis que as instituem e nos regimentos internos dos Ministérios (subitem 4.3.49);

d) estabelecer divisão formal de competências e responsabilidades pela gestão e divisão entre os ministérios e autarquias gestoras das renúncias tributárias e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (subitem 4.3.49);

SEÇÃO B - RISCOS DE CARÁTER TRANSVERSAL AOS MECANISMOS DE RENÚNCIA FISCAL DO MCTI E Mdic

[SUPRIMIDO da versão original por força de SIGILO, nos termos do art. 2º, inc. XXI, da Resolução-TCU 191/2006, e dos arts. 5º, § 4º, e 7º, inc. VI, da Resolução-TCU 254/2013]

SEÇÃO C - RISCOS ESPECÍFICOS DE CADA POLÍTICA PÚBLICA

[SUPRIMIDO da versão original por força de SIGILO, nos termos do art. 2º, inc. XXI, da Resolução-TCU 191/2006, e dos arts. 5º, § 4º, e 7º, inc. VI, da Resolução-TCU 254/2013]

5 - BOAS PRÁTICAS

5.1. Um dos pontos positivos da transversalidade deste Levantamento é que o conhecimento conjunto da gestão dos macroprocessos relativos a cinco políticas e quatro unidades gestoras do MCTI e do Mdic, permitiu identificar boas práticas passíveis de aproveitamento entre os órgãos.

1) Plano de P&D e Consulta de Enquadrabilidade de P&D

5.2. A primeira boa prática foi identificada na Suframa, está relacionada à gestão da Lei de Informática da ZFM (Lei 8.387/1991) e consiste na possibilidade de as empresas beneficiárias elaborarem Planos de Aplicações em Projetos de P&D e formularem consulta prévia quanto à enquadrabilidade de projetos de P&D. O primeiro instrumento está previsto na referida lei (art. 2º, § 3º), na Resolução-CAS 301/2010 e na Portaria-Suframa 469/2007. O segundo não está previsto em norma geral ou interna, mas é divulgado ao público externo como serviço disponível pela autarquia para esclarecimento de dúvidas na interpretação da legislação afeta ao tema.

5.3. Conforme apresentado no fluxograma narrativo dos macroprocessos geridos da Suframa (peça 83), a empresa beneficiária deve elaborar e encaminhar à Suframa seu plano de aplicações em projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (Plano de P&D), com periodicidade mínima de um ano, podendo ser ajustados ou renovados a pedido. Como resultado da análise do documento, a Suframa expede ciência e anui ao conteúdo do projeto, o que significa que, depois de realizados os projetos, a autarquia não poderá efetuar glosas por considerar que não configuram P&D para as finalidades da Lei 8.387/1991. Caso seja detectada alguma distorção ou ilegalidade no plano é que a Copot/CGTEC informa a empresa interessada dessa situação.

5.4. No mais, caso a empresa beneficiária tenha dúvida se determinado (s) projeto (s) de P&D nos termos da legislação (Lei 8.387/1991 e Decreto 6.008/2006), poderá formular Consulta de Prévia de Enquadrabilidade. Em resposta, a autarquia expede Nota Técnica de Enquadrabilidade, a qual, se positiva, vincula a própria Suframa quando for analisar a execução do (s) dito (s) projeto (s) no âmbito dos RDs, devendo aceitá-lo como P&D. A aceitação do projeto como P&D, no entanto, não obriga a Suframa a aceitar os dispêndios financeiros que tenham sido executados em seu bojo.

5.5. Ou seja, a formulação de planos de aplicação em P&D e a possibilidade de as interessadas formularem consultas de enquadrabilidade de projetos, ambas anteriormente à execução desses e a efetivação de dispêndios, reduz ou mitiga o risco de as beneficiárias terem projetos glosados após a realização desses, quando da análise dos RDs, quando a unidade gestora pode entender que não configuram P&D para os fins das políticas.

5.6. Essa situação é comum na Sepin, na qual muitos projetos são glosados posteriormente à sua realização, isto é, a unidade não admite os valores despendidos pelas empresas por entender que determinado projeto não é P&D na forma da Lei 8.248/1991. As empresas não dispõem de procedimentos administrativos prévios que possibilitem uma consulta de viabilidade de projetos antes de sua execução.

5.7. A formulação de projetos de P&D, a serem analisados previamente à execução pelas beneficiárias, poderia se constituir em ganhos à gestão da Lei de Informática, ao reduzir a incerteza a que se encontram expostas as empresas, bem como a carga de trabalho na análise do mérito técnico dos projetos anualmente, por meio dos RDs. Essa prática não é adotada pela Sepin, apesar da previsão legal da Lei 8.248/1991, art. 4º, § 1º C e § 4º.

5.8. O mesmo procedimento poderia ser adotado pelo Mdic na gestão do Inovar-Auto, com ajustes à realidade dessa política.

2) Sistema FormP&D

5.9. Regra geral, todas as unidades objeto deste Levantamento se ressentem de sistemas informatizados capazes de receber e processar a expressiva quantidade de informações apresentadas pelas empresas beneficiárias para fins de comprovação de atendimento às obrigações de investimento na forma das respectivas leis. Isso se deve a dois fatores apontados pelos gestores: carência de capacidade técnica para realizar o levantamento de requisitos para um sistema robusto o suficiente para a necessidade da gestão, e falta de dotação orçamentária para contratá-lo no mercado de uma empresa especializada.

5.10. Como exceção, verificou-se que a Setec dispõe de um bom sistema de formulário para captar os dados fornecidos pelas empresas, denominado FormP&D. Por meio de formulário didático, a empresa beneficiária responde a uma série de questionamentos por meio de campos abertos e fechados, inclusive valores, o que viabiliza a formação de base de dados para fins de análise. Também é possível às empresas beneficiárias anexarem documentos eletrônicos para fins de comprovação de informações.

5.11. Devido às deficiências dos sistemas, nenhuma outra unidade dispõe de bases de dados confiáveis e comparáveis ao longo do tempo para esse fim. Além disso, o sistema FormP&D da Setec possibilita uma interface de análise para os servidores do Ministério que elimina a utilização de papel na fase de recepção de dados das empresas e propicia ganhos gerenciais na atividade de gestão da Lei do Bem.

3) Sistema de Indicadores Industriais da Suframa (SIS)

5.12. Por força da Resolução-CAS 203/2012, as empresas habilitadas aos benefícios fiscais da ZFM, dentre as quais se incluem as beneficiadas também pela Lei de Informática da ZFM, devem encaminhar mensal e eletronicamente à autarquia gestora dados industriais que permitem a essa unidade gestora acompanhar o mercado incentivado, especialmente os valores de faturamento, investimentos e aplicação em P&D. A norma dispõe da seguinte maneira:

art. 40. As empresas com projetos industriais aprovados pelo CAS terão a obrigatoriedade de enviar mensalmente, por meio do Sítio da SUFRAMA na internet, os dados abaixo relacionados ao Sistema de Indicadores Industriais da Autarquia, conforme padrão especificado em software próprio disponibilizado pela Autarquia:

- I - mão de obra;
- II - produção;
- III - faturamento (Lucro Real, Lucro Simples, Lucro Presumido; Orgão Governamental; Outros);
- IV - valor total dos insumos adquiridos nos mercados interno (local, regional e nacional) e externo (outros países);
- V - investimentos;
- VI - exportação;
- VII - aplicação em P&D; e
- VIII - dispêndios regionais.

§ 1º Os dirigentes da empresa com projetos incentivados na ZFM respondem pela autenticidade e a veracidade dos dados individuais enviados ao Sistema de Indicadores Industriais da SUFRAMA, em caráter sigiloso, sendo vedado à Autarquia, seus dirigentes, servidores e colaboradores, a divulgação de quaisquer dos dados individualizados fornecidos.

§ 2º A não observância da obrigatoriedade do envio dos dados ao Sistema de Indicadores Industriais, conforme instruções, prazos, normas e procedimentos estabelecidos por meio de Portaria (s) específica (s) publicada (s) pela SUFRAMA, resultará na inabilitação cadastral automática da empresa, até que seja justificada e saneada a sua inadimplência.

art. 41. As empresas com projetos industriais aprovados pelo CAS deverão atender a SUFRAMA sempre que ocorrer a necessidade de acesso e/ou coleta de outros dados e informações complementares ao conhecimento e avaliação do setor industrial da Zona Franca de Manaus ou de desempenho de suas atividades de acompanhamento e/ou de auditoria dos projetos incentivados.

5.13. Por meio de um sistema de acompanhamento mensal de indicadores quantitativos, as empresas se sujeitam a maior expectativa de controle quanto à veracidade dos valores que representam obrigações pecuniárias (contrapartida) de investimentos em P&D exigidos por lei, o que facilita a análise dos RDs e baliza a eventuais ações preventivas da unidade assim que são detectados desvios significativos das beneficiárias em relação ao que delas é esperado.

3) Auditora de terceira parte no Inovar-Auto

5.14. Por meio do Decreto 7.819/2012, que regulamenta a Lei 12.715/2012, ficou estabelecido que o cumprimento dos requisitos impostos às beneficiárias será feito não só pelo Ministério supervisor, no caso o Mdic, mas também por empresas de auditoria credenciadas (auditorias independentes de terceira parte), na forma do seguinte dispositivo (grifou-se):

art. 19, Parágrafo único. A verificação do atendimento dos requisitos de que trata este Decreto será feita diretamente pelos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e de Ciência, Tecnologia e Inovação ou por intermédio de auditorias realizadas por entidades credenciadas pela União, contratadas pelas empresas beneficiárias do INOVAR-AUTO.

5.15. Considerando as dificuldades estruturais vivenciadas pelos ministérios, na forma de carência de recursos humanos, sistemas, procedimentos e dotação orçamentária para implementação de melhorias e realização de fiscalizações próprias, a possibilidade de delegar a partes independentes especializadas a tarefa de verificar o cumprimento de todas as obrigações das beneficiárias constitui-se em boa prática na medida em que viabiliza uma gestão mais seletiva e voltada para aspectos centrais da condução da política, e menos em aspectos operacionais, desde que a unidade não se exima de avaliar, ainda que em segundo nível (com base nos resultados das auditorias de terceira parte) ou por amostragem, o adimplemento das obrigações pelas empresas.

5.16. Como a auditoria de terceira parte do Inovar-Auto ainda não foi regulamentada pelo Mdic, a qualidade do seu desenho não pode ser avaliada. Desse modo, está-se considerando unicamente a possibilidade de utilização desse mecanismo gerencial pelo Ministério em tese, e não no caso concreto. Os custos desse procedimento, conforme o decreto, correrão por conta das empresas beneficiárias, o que significa que não haverá dispêndio de recursos públicos orçamentários na atividade.

5.17. A efetiva contribuição desse instrumento para a qualidade da gestão dependerá da independência, objetividade e padronização de procedimentos auditoriais independentes - aspectos que serão objeto de regulamentação futura. Nessa linha, seria recomendável, por exemplo, a realização de processo de credenciamento com ampla publicidade, rodízio anual das auditorias independentes em cada beneficiária, remuneração padronizada entre todas as entidades credenciadas para esse fim.

5.18. A utilização desse mecanismo é viável para todos os outros instrumentos de renúncia tributária, revelando-se proporcionalmente mais importante no caso das políticas públicas de maior relevância e criticidade, como a Lei de Informática Nacional, a Lei de Informática da ZFM e a Lei do Bem.

5.19. Diante do exposto, verifica-se que é possível a formulação de sistema informatizado ou aproveitamento, com adaptações, do já existente na Setec para utilização por outras unidades gestoras de renúncias tributárias.

6 - CONCLUSÃO

6.1. Como resultado deste Levantamento, além do conhecimento detalhado sobre a realidade dos macroprocessos de gestão das políticas públicas baseadas em renúncia tributária condicionada do MCTI e do Mdic, a SecexDesenvolvimento passa a dispor de catálogo com aproximadamente 140 eventos de risco, objetivamente classificados e ordenados em matrizes de risco por macroprocessos, os quais afetam ou podem afetar o desempenho operacional e a conformidade das políticas públicas objeto da fiscalização.

6.2. Em visão global, as Matrizes de Risco por Processos (MRP) permitem visualizar, além dos eventos de risco individuais, as áreas ou macroprocessos mais críticos e sujeitos a acontecimentos que podem afetar os resultados e a conformidade. Comparando-se as políticas públicas, é possível identificar ainda as que apresentam maiores níveis de risco inerente e residual globais, a partir da consolidação das classificações dos riscos em separado.

6.3. Para essa finalidade, as MRPs apresentam dois índices, a saber:

a) **Nota de Avaliação do Risco Inerente - NAI**: média simples das notas numéricas atribuídas aos eventos individuais de risco inerente, isto é, do processo ou da atividade, independente dos controles internos administrativos adotados;

b) **Nota de avaliação do Risco Residual - NAR**: média simples das notas numéricas atribuídas aos eventos individuais de risco residual, isto é, que remanesce após a mitigação por controles internos.

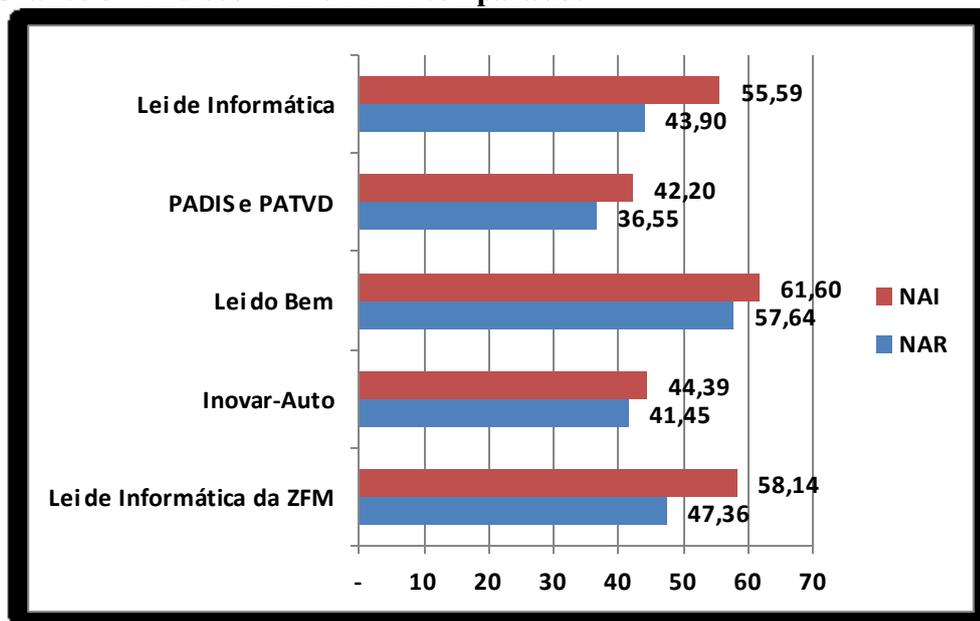
6.4. As notas atribuídas aos índices NAI e NAR das cinco políticas, as quais variam de 0 a 100 e seguem as mesmas escalas de risco constantes da Tabela 1 (seção Metodologia), constam do quadro abaixo e do gráfico a seguir:

Tabela 28 - Índices NAI e NAR das políticas públicas

Política Pública	NAI (Risco Inerente)	NAR (Risco Residual)	Diferença (NAR-NAI)
Lei de Informática	55,59 - Elevado	43,90 - Elevado	11,69
PADIS e PATVD	42,20 - Elevado	36,55 - Elevado	5,65
Lei do Bem	61,60 - Extremamente Elevado	57,64 - Elevado	3,96
Inovar-Auto	44,39 - Elevado	41,45 - Elevado	2,94
Lei de Informática da ZFM	58,14 - Elevado	47,36 - Elevado	10,78

Fonte: MRPs constantes das peças 84 a 88

Gráfico 3 - Índices NAI e NAR comparados



6.5. A partir do gráfico acima, é possível identificar as políticas públicas que apresentam maior criticidade (nível de riscos inerente e residual) em termos comparados, bem como os

melhores resultados em termos de mitigação de riscos (diferença entre NAI e NAR) por meio de controles internos.

6.6. Em síntese, a Lei do Bem, gerida pela Setec, apresenta os maiores níveis de riscos inerentes e residuais, pelas características da política pública (automaticidade na utilização dos benefícios fiscais pelas beneficiárias, conforme previsão legal), bem como pelas deficiências nos controles internos evidenciadas no Capítulo 4, Seção C.3 do relatório. O nível de risco inerente supera o valor de 60, configurando-o como extremamente elevado. Os demais índices se situam entre 30 e 60 (nível elevado)

6.7. Outra constatação é o menor índice de mitigação dos riscos inerentes por meio da utilização de controles internos pela Setec (diferença de apenas 3,96), devido à qualidade dos controles internos estabelecidos pela Setec em relação aos eventos de risco constantes das MRPs.

6.8. O índice NAR do Inovar-Auto deve ser visto com ressalvas, considerando que a política pública é recente e os controles internos ainda se encontram em elaboração, estruturação e normatização. O esforço de estabelecimento de diretrizes e controles tem consumido grande parte da força de trabalho da SDP e surtido resultados imediatos na publicação de diversas portarias orientadoras de procedimentos à empresa. Portanto, a nota NAR 41,45 reflete a realidade no momento da execução do Levantamento na unidade (setembro de 2013), mas tende a ser reduzida no curto prazo, à medida que todos os controles internos sejam fixados.

6.9. Ao contrário do Inovar-Auto, as notas das demais políticas refletem um estado de gestão já estabilizado e perene, salvo se as unidades promoverem incrementos de qualidade nos processos de gestão e controles internos, o que poderá refletir na redução da NAR (mas não da NAI, por ser inerente à política).

6.10. De forma geral, a gestão da Sepin e da Suframa em relação às Leis de Informática Nacional e da Zona Franca de Manaus (Leis 8.248 e 8.387/1991, respectivamente) apresentam os melhores resultados em termos de mitigação de riscos inerentes (diferença entre NAI e NAR em termos absolutos), logrando superiores a dez pontos entre os dois índices. Isso reflete, possivelmente, o maior grau de maturidade das políticas em tela, utilizadas há mais de vinte anos por seus respectivos mercados, o que, naturalmente, permitiu maior amadurecimento da gestão em relação às políticas recentes.

6.11. Os índices de risco inerente (NAI) não se alteram conforme a qualidade da gestão, visto serem independentes dos controles adotados e derivarem primordialmente da conformação legal das políticas. Já o NAR deriva da qualidade e efetividade dos controles internos adotados pelas unidades, refletindo os respectivos níveis de governança em relação às políticas públicas geridas.

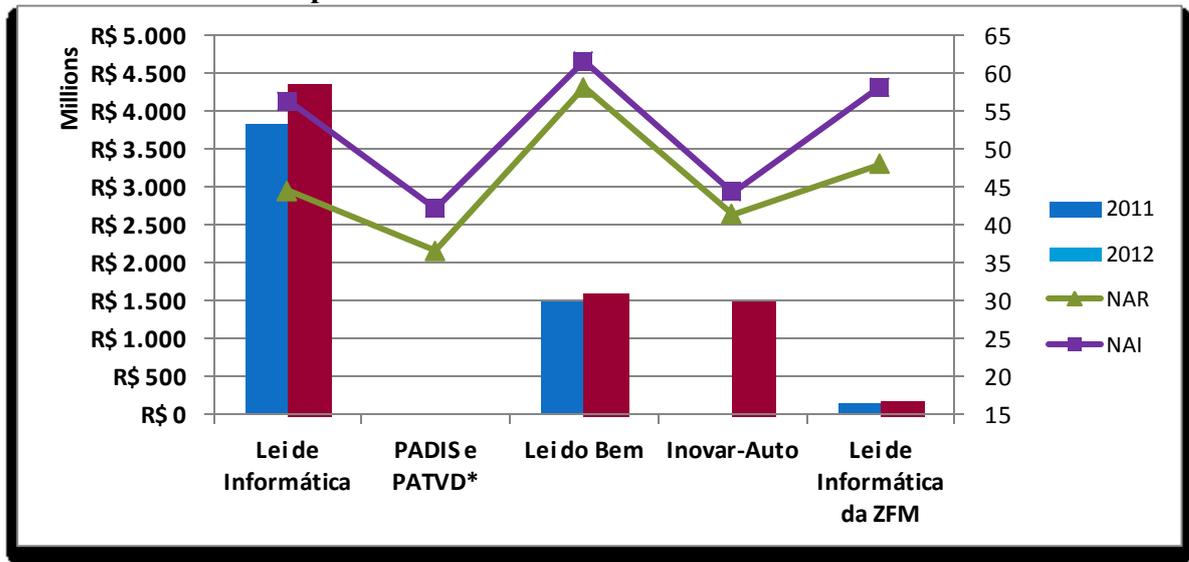
6.12. O quadro geral é preocupante, visto que a redução nos níveis gerais e comparados de risco não é substancial a ponto de garantir segurança às unidades e à sociedade de que as políticas públicas atingirão os resultados previstos. Isso porque níveis de risco residual (NAR) situados na faixa de 36 a 57 significam que a possibilidade de um evento de risco ocorrer e impactar significativamente o atingimento dos objetivos da política são da ordem de 36% a 57%, aproximadamente - os fatores risco e probabilidade já estão ponderados no próprio índice.

6.13. Em suma, o quadro é preocupante e deve alertar os gestores para a necessidade de aprimoramento de controles internos, prevendo, normatizando e implementando-os, com a finalidade de mitigar a probabilidade e/ou o impacto dos eventos de risco associados.

6.14. O gráfico abaixo retrata a relação entre materialidade e os índices de risco acima tratados, adicionando os valores de renúncia tributária referentes a 2011 e estimativa para 2012 do Inovar-Auto⁹, revelando que não existe uma correlação direta entre os fatores. No entanto, resta evidenciado que, pela conjugação de critérios de materialidade e risco inerente e residual, ressalta-se a necessidade de priorização para atuação sobre as políticas da Lei de Informática Nacional (Lei 8.248/1991) e da Lei do Bem (Lei 11.196/2005), a primeira em função do quantitativo de recursos públicos abdicados e risco moderado, e a segunda pelo nível de criticidade elevado e materialidade

intermediária.

Gráfico 4 - Comparativo entre materialidade da renúncia fiscal e índices de risco



*PADIS/PATVD: dados de renúncia tributária não disponíveis.

6.15. Além do aspecto quantitativo, em termos qualitativos é possível resumir as principais deficiências das unidades nas seguintes linhas gerais:

a) Deficiências ou ausências de normatização de procedimentos (informalidade da condução das atividades): em regra, as unidades não estabelecem em normas externas (portarias, por exemplo) ou internas (memorandos ou instruções de serviço, por exemplo) os procedimentos e regras a serem seguidos por seus colaboradores e pelas empresas beneficiárias. Nesse caso, os servidores podem adotar soluções ou encaminhamentos pessoais e sem respaldo normativo, o que pode prejudicar as empresas interessadas. Além disso, não há transparência em relação aos procedimentos a serem adotados por essas diante de cada situação. Esse quadro ofende os princípios administrativos da impessoalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica interesse público, eficiência e publicidade, previstos na Constituição Federal (art. 37) e na Lei 9.784/1999 (art. 2º, *caput*). Exemplo mais marcante dessa constatação é a informalidade dos procedimentos de gestão de uma das unidades, conforme Seção C.3 deste Relatório.

Fonte: MRP Lei de Informática: R7, R14, R20, R21; MRP PADIS/PATVD: R6, R8, R12, R17; MRP Lei de Informática da ZFM - R5, R9, R10, R14, R16; MRP Inovar-Auto: R3, R6, R7, R9, R20, R21, R22, R26, R29; MRP Lei do Bem: R2, R4, R5, R6, R7, R10, R13, R14, R15, R16, R17, R19.

b) Deficiências na fiscalização da movimentação financeira do FNDCT: de forma geral, as unidades não dispõem de mecanismos para, ou, se dispõem, não utilizam o potencial decorrente da fiscalização da movimentação financeira do FNDCT. Ou seja, não exigem das empresas beneficiárias, com o rigor necessário, o cumprimento das obrigações legais de efetuar depósitos periódicos no referido Fundo, ou não aplicam as penalidades previstas legalmente para os casos de inadimplemento dessas obrigações, sempre que aplicáveis;

Fonte: MRP Lei de Informática: R18, R24; MRP PADIS/PATVD: R14; MRP Lei de Informática da ZFM: R15, R21; MRP Inovar-Auto: R18.

c) Deficiências na realização de fiscalizações de P&D: os procedimentos de fiscalização técnica sobre o P&D executado pelas empresas como atendimento às contrapartidas legais são, em regra, meramente protocolares e se constituem em visitas rápidas às empresas e projetos beneficiados. As unidades não realizam fiscalização contábil-financeira, de modo que os procedimentos atualmente adotados pouco mitigam o risco de aprovação indevida de relatórios de cumprimento de obrigações, devido à presença de informações não fidedignas (intencionalmente inseridas ou não - fraude ou erro) em relação ao conteúdo e valores de dispêndios dos projetos. São

exemplos: duplicidade de projetos, projetos repetidos apresentados como se fossem diferentes, que não foram realizados nas áreas exigidas pela legislação de cada benefício fiscal, ou projetos de investimento destinados à área de produção e não P&D, entre outros. Seria interessante que as unidades racionalizassem a utilização de sua força de trabalho, atribuindo importância à realização de fiscalizações contábeis e financeiras, com a finalidade de confirmar a adequação e a fidedignidade do valor dos custos declarados dos projetos realizados pelas empresas.

Fonte: MRP Lei de Informática: R26, R27, R28; MRP PADIS/PATVD: R16, R19, R20; MRP Lei de Informática da ZFM: R25, R26, R28; MRP Inovar-Auto: R16, R17, R23, R31; MRP Lei do Bem: R8.

d) Mecanismo baseado em autodeclarações de cumprimento das obrigações: em razão da precariedade, deficiência técnico-metodológica ou impossibilidade legal ou prática de realização de fiscalizações *in loco* de forma efetiva, as unidades baseiam suas conclusões técnicas sobre a regularidade da fruição dos benefícios fiscais nos relatórios anuais cujo envio é obrigação das empresas beneficiárias. Ocorre que os relatórios são autodeclaratórios e, em regra, não se exige comprovação dos aspectos legais, físicos, contábeis, financeiros e técnicos neles constantes. Como resultado, a regularidade quanto à fruição dos benefícios fiscais dessas políticas públicas resta dependente de documentos autodeclaratórios das interessadas.

Fonte: MRP Lei de Informática: R11, R12, R13, R19; MRP PADIS/PATVD: R9, R10, R11, R15; MRP Lei de Informática da ZFM: R1, R6, R7, R8, R17; MRP Inovar-Auto: R4, R5, R8, R10, R15, R19; MRP Lei do Bem: R9, R11, R12.

e) Dificuldades em estruturar sistemas informatizados de suporte às atividades: com exceção da Setec, as unidades não dispõem de sistemas informatizados de suporte à coleta, análise e confirmação de dados, ou ainda à realização de análises técnicas relativas à fruição dos benefícios, o que prejudica a eficiência na realização das atividades, provocando intempestividade nas conclusões técnicas e, conseqüentemente, insegurança jurídica às beneficiárias. Além disso, a força de trabalho se vê obrigada a dedicar tempo à realização de atividades meramente operacionais, que um sistema poderia realizar, como conferências de cálculos, confecção de planilhas de controle, coleta de dados paralelos para fins de cotejamento com as informações apresentadas pelas empresas, entre outros.

Fonte: MRP Lei de Informática: R6, R9, R22, R23; MRP PADIS/PATVD: R16, R18; MRP Lei de Informática da ZFM: R3, R4, R18, R22, R23; MRP Inovar-Auto: R1, R11, R12, R13; MRP Lei do Bem: R20.

f) Intempestividade na análise de Relatórios Demonstrativos: com consequência de diversas deficiências estruturais e de metodologia de trabalho, a Sepin, em relação à Lei de Informática Nacional, depende de quatro a seis anos para concluir as análises técnicas em relação ao um determinado ano-base de fruição. Já a Suframa, no que tange à Lei de Informática da ZFM, jamais realizou a análise técnica dos RDs relativos aos anos-base de 2006 e anteriores - embora esteja focando, atualmente, no saneamento do estoque de relatórios de 2007 a 2012. Outra fonte desta constatação é que a alta administração do MCTI e da Suframa não prioriza a estruturação das unidades responsáveis por essas atividades.

Fonte: MRP Lei de Informática: R16, R17; MRP PADIS/PATVD: R4; MRP Lei de Informática da ZFM: R12, R13, R14; MRP Inovar-Auto: R21; MRP Lei do Bem: R23.

g) Insegurança jurídica para as empresas beneficiárias: em relação às mesmas unidades acima, como consequência da intempestividade na conclusão das análises técnicas, as empresas beneficiárias se veem surpreendidas com solicitações extemporâneas de informações já antigas sobre a realização de projetos de P&D, ou então com pareceres técnicos que exigem o pagamento de valores residuais referentes a anos há muito pretéritos, sobre os quais incide multa de doze por cento e atualização monetária, na forma das respectivas legislações. Essas glosas podem atingir cifras milionárias e devem ser pagas em poucos dias, o que provoca problemas de caixa às empresas ou ao FNDCT.

Fonte: MRP Lei de Informática: R17; MRP Lei de Informática da ZFM: R12; MRP Lei do Bem: R24.

h) Prejuízo ao erário decorrente da falhas na cobrança de débitos de aplicação insuficiente em P&D ao FNDCT e ocorrência da decadência do IPI renunciado: nenhuma das unidades realiza a cobrança de valores devidos pelas empresas beneficiárias ao FNDCT por força das respectivas legislações. Como praxe, os gestores se limitam a enviar ofícios às empresas comunicando a existência de obrigações financeiras não adimplidas perante o Fundo, no entanto não acompanham se as empresas cumpriram a obrigação, e não fazem cobranças posteriores. Como resultado, o FNDCT deixa de arrecadar valores a ele devidos por força de lei, com prejuízos ao erário.

Fonte: MRP Lei de Informática: R18, R24; MRP PADIS/PATVD: R14; MRP Lei de Informática da ZFM: R14, R16, R24; MRP Inovar-Auto: R27, R28; MRP Lei do Bem: R25.

i) Ausência de mecanismos de avaliação de resultados e impactos; de forma geral, as unidades não realizam avaliação qualitativa de resultados e impactos socioeconômicos das políticas públicas no mercado, em relação aos objetivos das políticas públicas, o que impede examinar o custo-benefício do instrumento em face do volume de renúncias tributárias (gastro tributário ou ônus social) exigido para atendê-lo. Exceção à regra é a Sepin, em relação à Lei de Informática, que realiza a tarefa a cada década (embora a lei exija estudos bienais), e à SDP, no que tange ao Inovar-Auto, que, por ser política recente, não pode ter seus resultados aferidos nesse momento.

Fonte: Capítulo 4, Seção A, Risco Geral 2, deste relatório.

6.16. Em razão da importância, relevância e criticidade das conclusões apresentadas neste relatório, juntamente com o cunho operacional das avaliações realizadas e o alinhamento das propostas para a consecução das metas do Planejamento Estratégico do TCU, serão propostas recomendações e ciências às unidades jurisdicionadas, em homenagem ao caráter pedagógico da atuação deste Tribunal e à necessidade de tempestividade na adoção de medidas de fortalecimento da governança dos órgãos e entidades federais.

6.17. Pelos mesmos motivos acima, em face da relevância dos temas ora tratados, e considerando que questões atinentes a supervisão, acompanhamento, coordenação, planejamento e formulação de diretrizes das atividades das Secretarias integrantes de sua estrutura são responsabilidade da Secretaria-Executiva de cada Ministério (MCTI: Decreto 5.886/2006, art. 4º, incs. I, II, III, V e VI; Mdic: Decreto 7.096/2010, art. 4º, inc. I, II, c/c art. 4º-A, inc. I a IV, c/c art. 5º, incs. I, III e IV), propõe-se **recomendar** a essas que supervisionem, coordenem e acompanhem a implementação das recomendações dirigidas às secretarias integrantes da estrutura de seus Ministérios, e adotem providências para assegurar a observância dos dispositivos legais referidos nas comunicações (ciências) constantes da Proposta de Encaminhamento.

6.18. Ademais, deve-se ressaltar o **caráter sigiloso** do processo e da deliberação que vier a ser adotada nestes autos, nos termos do art. 6º, inc. VII, da Resolução-TCU 229/2009, tendo em vista a exposição de fragilidades, deficiências e eventos de risco que, se de conhecimento do mercado beneficiado pelas políticas públicas de renúncia tributária, poderão ser usados para beneficiamento indevido de empresas e pessoas.

6.19. Para fins de divulgação externa, as informações sigilosas foram concentradas no Capítulo 4 do presente relatório, e sintetizadas de forma genérica nesta seção de Conclusão, de maneira que se pode autorizar a divulgação parcial deste documento em todas as suas seções, retirando-se o conteúdo do capítulo sigiloso.

6.20. Por fim, considerando ainda que este processo servirá ao planejamento das ações de controle desta unidade técnica a partir de 2014, deve-se manter o sigilo dos autos, recomendando-se, em especial, que seja dada ciência **oportuna** da deliberação aos responsáveis, conforme cada unidade gestora inserir-se no planejamento das ações de controle externo a partir do próximo exercício, momento em que se pretende realizar reuniões específicas para debate das conclusões deste Levantamento e pactuação de planos de providências de médio prazo.

7 - BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE

7.1. Em atenção à Portaria-TCU 82/2012 e à Portaria-Segecex 10/2012, configuram benefícios potenciais advindos deste Levantamento, decorrentes principalmente das recomendações propostas: itens 56.3 - aperfeiçoar a gestão de riscos e de controles internos; 56.4 - aumentar a transparência da gestão; 56.5 - melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados; 56.7 - melhorar processos de trabalho; 56.8 - aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições; 56.9 - melhorar a gestão administrativa; 56.10 - aprimorar a defesa ambiental; 56.11 - estabelecer, atualizar ou aprimorar textos legais; 66.1 - promoção da expectativa de controle; e 66.4 - incrementos da confiança dos cidadãos nas instituições.

8- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

8.1. recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (SE/MCTI):

a) elabore planejamento estratégico para suas principais políticas públicas baseadas em renúncia tributária (Leis 8.248/1991, 11.196/2005 e 11.484/2007), ou incorpore ao planejamento estratégico do Ministério os elementos relacionados a essas, de forma a assegurar a convergência das ações aos objetivos, metas, indicadores e resultados a serem definidos, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), e no Decreto-lei 200/1967, art. 6º, inc. I, e art. 7º-(subitem 4.3.7); e

b) regulamente, na forma de normativo interno ou interministerial, as competências, atribuições e responsabilidades relativas à gestão das políticas públicas de renúncia tributária que lhe cabem (Leis 8.248/1991, 11.196/2005 e 11.484/2007) de forma privativa ou em conjunto com outros Ministérios (subitem 4.3.29);

c) supervisione, coordene e acompanhe a implementação das recomendações dirigidas às secretarias integrantes da estrutura de seu Ministério, constantes dos subitens 8.4 e 8.5 abaixo, e adote providências para assegurar a observância dos dispositivos legais referidos nas comunicações objeto dos subitens 8.8 e 8.9 (subitem 6.17).

8.2. recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SE/Mdic):

a) elabore planejamento estratégico para suas principais políticas públicas baseadas em renúncia tributária (em especial, a Lei 12.715/2012), ou incorpore ao planejamento estratégico do Ministério os elementos relacionados a essas, de forma a assegurar a convergência das ações aos objetivos, metas, indicadores e resultados a serem definidos, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), e no Decreto-lei 200/1967, art. 6º, inc. I, e art. 7º-(subitem 4.3.7); e

b) regulamente, na forma de normativo interno ou interministerial, as competências, atribuições e responsabilidades relativas à gestão das políticas de renúncia tributária que lhe cabem (em especial a Lei 12.715/2012) de forma privativa ou em conjunto com outros Ministérios (subitem 4.3.29);

c) supervisione, coordene e acompanhe a implementação das recomendações dirigidas à SDP/Mdic, constantes do subitem 8.6 abaixo (subitem 6.17).

8.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, com fundamento na Lei 10.683/2003, art. 2º, inc. I, alíneas 'a' e 'c', realize estudos técnicos e adote providências para:

a) fomentar a formulação de planejamento estratégico específico das políticas públicas de renúncias tributárias ou integrá-las no escopo do planejamento estratégico dos Ministérios e autarquias responsáveis pela gestão, de modo a viabilizar a fixação de objetivos, indicadores, resultados e metas para essas ações de governo (subitem 4.3.49);

b) que os Ministérios e entidades gestores de políticas públicas baseadas em renúncias tributárias monitorem e avaliem os resultados e os impactos dessas no mercado, notadamente em relação aos investimentos realizados em contrapartida (especialmente P&D) (subitem 4.3.49);

c) estabelecer formalmente as competências e responsabilidades pela gestão dos mecanismos de renúncia tributária nas leis que as instituem e nos regimentos internos dos Ministérios (subitem 4.3.49);

d) estabelecer divisão formal de competências e responsabilidades pela gestão e divisão entre os Ministérios e autarquias gestores das renúncias tributárias e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (subitem 4.3.49); e

e) verificar a viabilidade jurídica de atribuir ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação competência legal para realizar fiscalizações *in loco* nas empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei 11.196/2005 (subitem 4.4.33).

8.4. recomendar à Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCTI), em relação à gestão da Lei 8.248/1991 e da Lei 11.484/2007:

a) racionalize a utilização de sua força de trabalho, atribuindo importância à realização de fiscalizações contábeis e financeiras sobre os projetos de investimento das empresas beneficiárias nos temas albergados pelas legislações específicas (P&D nos termos das Leis 8.248/1991 e 11.484/2007), com a finalidade de confirmar a adequação e a fidedignidade dos valores dos custos declarados dos projetos (subitem 4.4.28);

b) normatize a metodologia e implemente a apresentação de relatórios demonstrativos simplificados, previstos no art. 33, § 2º, do Decreto 5.906/2006, como maneira de desafogar a utilização da força de trabalho na análise de RDs, e viabilizar maior capacidade fiscalizatória em relação aos custos dos projetos de investimento em P&D (subitem 4.4.29);

c) adote exigências de comprovação de custos incorridos com recursos humanos no âmbito de projetos de investimento realizados em contrapartida às Leis 8.248/1991 e 11.484/2007, adotando, preferencialmente, as informações apresentadas pelas empresas beneficiárias ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE por meio da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (subitem 4.4.40); e

d) adote processo administrativo formal, com folhas sequencialmente numeradas e demais requisitos legais, para juntada de pareceres técnicos de análise dos RDs dos diversos anos-base de cada empresa, de sorte a minimizar o risco de perdas, erros ou fraude documental, em homenagem aos princípios da legalidade e da segurança jurídica (subitem 4.7.12).

8.5. recomendar à Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec/MCTI), em relação à gestão da Lei 11.196/2005:

a) introduza exigências de apresentação de elementos de comprovação de custos nos formulários FormP&D anualmente enviados pelas empresas beneficiárias da Lei do Bem, em atenção ao art. 14 do Decreto 5.798/2006 (subitem 4.4.32);

b) adote exigências de comprovação de custos incorridos com recursos humanos no âmbito de projetos de investimento realizados em contrapartida à Lei 11.196/2005, adotando, preferencialmente, as informações apresentadas pelas empresas beneficiárias ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE por meio da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (subitem 4.4.40);

c) realize o intercâmbio de informações com os órgãos e entidades gestoras dos benefícios fiscais das Leis 8.248/1991, 11.484/2007 (Sepin/MCTI) e Lei 8.387/1991 (Sufama) de modo a prevenir a aceitação, nos formulários FormP&D apresentados em atendimento à Lei do Bem, dos mesmos projetos de investimento em P&D a título de cumprimento de contrapartida perante mais de um instrumento de benefício fiscal sem que haja previsão legal nesse sentido (subitem 4.4.75); e

d) avalie conclusivamente os formulários FormP&D enviados por empresas beneficiárias da Lei 11.196/2005 que não apresentaram lucro tributável, mas usufruíram de benefícios fiscais independentes de resultado positivo, a exemplo da redução do IPI na compra de máquinas e equipamentos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico (art. 3º, inc. II, do Decreto 5.798/2006), uma vez que não há vedação legal à utilização desse dispositivo por empresas que não apresentaram lucro tributável no exercício (subitem 4.9.31).

8.6. recomendar à Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP/Mdic), em relação à gestão da Lei 12.715/2012:

a) racionalize a utilização de sua força de trabalho, atribuindo importância à realização direta ou indireta (por meio de terceira parte) de fiscalizações contábeis e financeiras sobre os projetos de investimento das empresas beneficiárias nos temas albergados pela Lei 12.715/2012 (P&D, tecnologia industrial básica, engenharia e capacitação de fornecedores), com a finalidade de confirmar a adequação e a fidedignidade dos valores dos custos declarados dos projetos (subitem 4.4.28);

b) adote exigências de comprovação de custos incorridos com recursos humanos no âmbito de projetos de investimento realizados em contrapartida à Lei 12.715/2012, adotando, preferencialmente, as informações apresentadas pelas empresas beneficiárias ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE por meio da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (subitem 4.4.40);

c) promova análise técnica da viabilidade de atendimento às metas de eficiência energética previstas na legislação do Inovar-Auto, previamente à habilitação, no caso de empresas produtoras ou importadoras majoritárias de veículos de alto luxo e rendimento (esportivos), assim como em relação às já habilitadas, como condição de habilitação, manutenção e renovação do benefício fiscal, considerando a diferença de esforço técnico necessária para cumprimento dos requisitos em relação à média das demais habilitadas, de maneira a evitar a concessão irregular de benefícios fiscais a empresas cujos produtos não atinjam os objetivos da política pública (proteção ao meio ambiente e incentivo à eficiência energética dos veículos) (subitem 4.10.36); e

d) verifique o cumprimento das metas de eficiência energética do Inovar-Auto, diretamente ou por intermédio de auditorias realizadas por entidades credenciadas pela União (auditorias de terceira parte), de forma a garantir a confiabilidade, a independência e a qualidade dos resultados dos testes de verificação de consumo energético dos veículos produzidos pelas empresas habilitadas, com fundamento no Decreto 7.819/2012, art. 19, parágrafo único (subitem 4.10.57).

8.7. recomendar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em relação à gestão da Lei 8.387/1991:

a) racionalize a utilização de sua força de trabalho, atribuindo importância à realização de fiscalizações contábeis e financeiras sobre os projetos de investimento das empresas beneficiárias nos temas albergados pelas legislações específicas (P&D na Amazônia nos termos da Lei 8.387/1991), com a finalidade de confirmar a adequação e a fidedignidade dos valores dos custos declarados dos projetos (subitem 4.4.28);

b) normatize a metodologia e implemente a apresentação de relatórios demonstrativos simplificados, previstos no art. 29, § 2º, do Decreto 6.008/2006, como maneira de desafogar a utilização da força de trabalho na análise de RDs, e viabilizar maior capacidade fiscalizatória em relação aos custos dos projetos de investimento em P&D (subitem 4.4.30);

c) adote exigências de comprovação de custos incorridos com recursos humanos no âmbito de projetos de investimento realizados em contrapartida à Lei 8.387/1991, adotando, preferencialmente, as informações apresentadas pelas empresas beneficiárias ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE por meio da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (subitem 4.4.40);

d) analise todos os relatórios demonstrativos apresentados pelas pessoas jurídicas beneficiárias da Lei 8.387/1991, de todos os anos-base, e, se concluir pela existência de débitos de insuficiência de aplicação de P&D (glosas), comunique a SRF/MF para cobrança dos tributos devidos, na forma da Lei 8.387/1991, art. 2º, § 9º, ou efetue diretamente a cobrança administrativa do débito não tributário de aplicação insuficiente em P&D ou, se infrutífera essa cobrança, por meio de Tomada de Contas Especial nos casos em que já tenha havido a decadência dos tributos indevidamente renunciados, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 8º, sem prejuízo da aplicação de

demais penalidades administrativas e tributárias (subitem 4.8.10); e

e) aprimore os mecanismos de controle interno associados aos procedimentos de bloqueio e desbloqueio de Pedido de Licença de Importação (PLI), utilizando-se, por exemplo, de mecanismos de instâncias de decisão e segregação de funções, de modo a mitigar a possibilidade de que uma empresa com PLI suspenso (ou bloqueado) seja beneficiada com desbloqueio de suas importações sem que tenha adimplido o requisito que deu causa à suspensão (subitem 4.8.20).

8.8. dar ciência à Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCTI) que foi constatada a omissão na realização de avaliações bienais de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática, em desacordo com a Lei 8.248/1991 § 16, e que não estão sendo adotados os indicadores previstos no Decreto 5.906/2006, art. 24, § 2º, para fins de avaliação de resultados (subitem 4.3.18);

8.9. dar ciência à Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCTI) que foi constatada a omissão na realização de avaliações trienais de resultados econômicos e tecnológicos advindos do PADIS e do PATVD, em desacordo com a Lei 11.484/2007, arts. 11 e 22, respectivamente, e que não estão sendo adotados, no caso do PADIS, os indicadores previstos no Decreto 6.233/2007, art. 10-A, § 2º para fins de aferição de resultados (subitem 4.3.19);

8.10. dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SE/Mdic) que foi constatada a omissão na realização de avaliações trienais de resultados econômicos e tecnológicos advindos do PADIS e do PATVD, em desacordo com a Lei 11.484/2007, arts. 11 e 22, respectivamente, e que não estão sendo adotados, no caso do PADIS, os indicadores previstos no Decreto 6.233/2007, art. 10-A, § 2º para fins de aferição de resultados (subitem 4.3.19);

8.11. dar ciência à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) que foi constatada a omissão na realização de avaliações bienais de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus, em desacordo com a Lei 8.387/1991, art. 2º, § 16, e que não estão sendo adotados os indicadores previstos no Decreto 6.008/2007, art. 20, parágrafo único, para fins de aferição de resultados (subitem 4.3.22);

8.12. dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (SE/MCTI) que foi constatada a omissão na realização de avaliações bienais de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus, em desacordo com a Lei 8.387/1991, art. 2º, § 16, e que não estão sendo adotados os indicadores previstos no Decreto 6.008/2007, art. 20, parágrafo único, para fins de aferição de resultados (subitem 4.3.22);

8.13. dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SE/Mdic) que foi constatada a omissão na realização de avaliações bienais de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus, em desacordo com a Lei 8.387/1991, art. 2º, § 16, e que não estão sendo adotados os indicadores previstos no Decreto 6.008/2007, art. 20, parágrafo único, para fins de aferição de resultados (subitem 4.3.22);

8.14. dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF) que foi constatada a omissão na realização de avaliações bienais de resultados e impactos técnicos e econômicos da Lei de Informática da Zona Franca de Manaus, em desacordo com a Lei 8.387/1991, art. 2º, § 16, e que não estão sendo adotados os indicadores previstos no Decreto 6.008/2007, art. 20, parágrafo único, para fins de aferição de resultados (subitem 4.3.22);

8.15. dar ciência oportuna da deliberação que vier a ser adotada às unidades gestoras interessadas, conforme planejamento das ações de controle externo da SecexDesenvolvimento (subitem 6.20); e

8.16. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno-TCU.”

É o relatório.