

## AUDITORIA NA LEI DE INFORMÁTICA

### Política pública para o setor de informática

A Lei 8.248/1991, conhecida como Lei de Informática, modificou a antiga política de substituição das importações e estabeleceu uma política pública voltada ao setor industrial de produção de bens de informática, calcada na renúncia de receitas, especialmente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que, atualmente, é superior a R\$ 4 bilhões por ano.

Para fazer jus a essa renúncia fiscal, as empresas devem seguir duas exigências associadas aos produtos beneficiados: atender ao Processo Produtivo Básico (PPB) estabelecido e investir recursos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

### Objetivo da Fiscalização

Considerando a expressividade do valor envolvido e o tempo de execução relativo à política pública (superior a vinte anos), o objetivo da fiscalização foi investigar os instrumentos à disposição dos gestores da Lei de Informática para avaliá-la.

Para tanto, foi necessário verificar a atuação dos gestores dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) nas diferentes etapas referentes ao ciclo de vida de uma política pública: planejamento, monitoramento, avaliação e revisão. A fiscalização, realizada no período compreendido entre maio e agosto de 2013, foi executada na modalidade de Auditoria Operacional.

### Principais achados do TCU

Na auditoria, foram encontradas falhas em todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

Não há metodologia ou ferramenta para a formulação e planejamento da política pública instituída pela Lei de Informática. A ausência de metodologia implica falta de um desenho estruturado da política, o que poderia auxiliar aos gestores na definição dos objetivos pretendidos e dos resultados esperados, bem como ajudaria na identificação dos indicadores para aferição quanto ao desempenho da política. Outro ponto positivo no uso de uma metodologia seria o consequente comprometimento dos gestores com o proposto, permitindo racionalizar a estrutura da política pública e os recursos envolvidos.

Como consequência dessa falha, a etapa de monitoramento não se traduz em um acompanhamento dos indicadores, o que buscaria aferir se os objetivos estão sendo atendidos.

Em relação à análise da prestação de contas dos beneficiários, notou-se que a atividade de análise dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs), nos quais as empresas detalham suas atividades de pesquisa e desenvolvimento, é feita de forma intempestiva, muitas vezes anos após a execução dos projetos.

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

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

Como conclusão, observa-se que o quadro acima descrito pode comprometer o êxito da política, e, pior, impedir que as falhas atuais sejam corrigidas com base em uma melhor percepção da realidade, a qual deveria ser calcada em monitoramento consistente dos dispositivos da lei, com aferição de indicadores, em atendimento dos objetivos propostos e com o devido suporte tecnológico.

Por fim, foram identificados pontos que merecem reflexão:

- crescente déficit comercial do setor incentivado, da ordem de US\$ 23 bilhões por ano;
- baixo valor de exportações, da ordem de R\$ 3 bilhões por ano;
- exigência de produção local concentrada nas etapas menos nobres da cadeia de valor (montagem e soldagem);

- ausência de tratamento para os casos de empresas que realizam as etapas mais nobres da cadeia de valor no país, mas que preferem, por razões econômicas, levar as etapas finais de produção (montagem e soldagem) para o exterior;
- tratamento homogêneo ao conjunto heterogêneo de empresas beneficiadas;
- possibilidade de estrutura inadequada de governança dos institutos de pesquisa, o que pode comprometer o fomento supostamente pretendido para desenvolver institutos independentes;
- a opção por convênios com universidades, umas das possibilidades disponíveis às empresas, é fortemente correlacionada a exigências legais de aplicação mínima de P&D.

### Recomendações do TCU

Ante o quadro descrito, o TCU expediu um conjunto de recomendações.

Sobre o processo utilizado, foi recomendada a adoção de uma metodologia para desenho da política pública, o que pressupõe o estabelecimento de objetivos, conjunto de indicadores para monitoramento desses objetivos, e, sempre que possível, a definição de metas.

Acerca do acompanhamento das atividades de P&D dos beneficiados, foram sugeridas medidas de aperfeiçoamento do processo de análise dos RDAs; aprimoramento do conjunto de indicadores para monitoramento dos dispêndios com P&D; envio de proposta ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati), contendo estrutura de governança mínima a ser adotada pelos institutos de pesquisa para garantir a sua independência, com vistas a evitar o risco de se tornarem extensão dos departamentos de engenharia de empresas, ou grupos de empresas a que estejam, porventura, alocados.

Sobre o PPB e monitoramento fabril, foram sugeridas medidas de acompanhamento do valor agregado da indústria, procurando tratar de forma diferenciada as empresas que executam as etapas mais nobres da cadeia de valor dos bens incentivados e, se possível, vincular os benefícios concedidos à agregação de valor apresentada. Outra sugestão foi a criação de indicador sobre os resultados da balança comercial dos produtos incentivados, de modo a aferir o desempenho da indústria. Também foi recomendado tratar os casos de empresas que realizam as etapas mais nobres da cadeia, mas optam, por razões econômicas, por efetuar as etapas de produção final dos bens incentivados no exterior;

Sobre a transparência da política, foi recomendada maior divulgação acerca dos valores renunciados, tais como informações públicas sobre as empresas e os convênios celebrados, notadamente quanto a: quantidade e valores dos convênios; renúncias fiscais concedidas e outras informações sobre uso de recursos, a exemplo de indicadores de P&D e de produção industrial.

### Benefícios esperados

O principal benefício resultante da auditoria consiste na indução de uma rotina administrativa, com base em boas práticas de gestão de políticas públicas, que vise à maior eficiência e efetividade dos recursos envolvidos, o que inclui definição clara dos objetivos pretendidos e de como o desempenho da política será medido. Nesse sentido, espera-se que os próprios gestores sejam capazes de realizar avaliação periódica da política pública, além de subsidiar o Congresso Nacional nas alterações de sua competência.

### Deliberação do TCU

Acórdão 458/2014-TCU-Plenário

Relator: Ministro André Luís de Carvalho

TC 013.747/2013-4