

**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES**

Secretaria de Empreendedorismo e Inovação  
Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital  
Coordenação-Geral de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital  
Coordenação-Geral de Estímulo ao Desenvolvimento de Negócios Inovadores

**NOTA TÉCNICA Nº 13092/2020/SEI-MCTI**

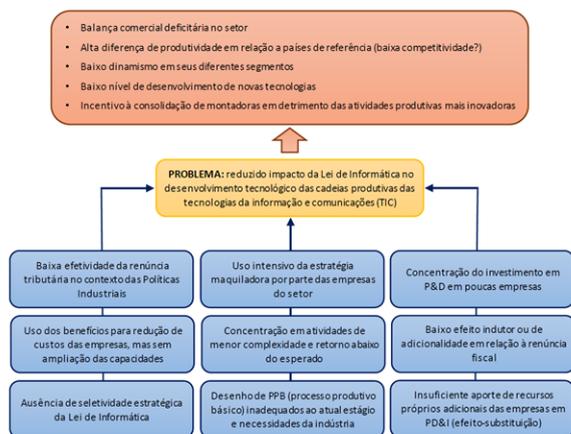
Nº do Processo: 01245.000027/2020-44  
Documento de Referência: Relatório da Lei de Informática (5619725)  
Interessado: MINISTÉRIO DA ECONOMIA -ME/Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP  
Nº de Referência: (quando for o caso, citar o nº de identificação do ato, processo ou procedimento que deu origem à solicitação)  
Assunto: Relatório de Avaliação Executiva da Lei de Informática – Lei nº 8.248/1991, elaborado pela Controladoria-Geral da União – CGU

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. O Relatório de Avaliação Executiva da Lei de Informática – Lei nº 8.248/1991 – LI (5698717), da Controladoria-Geral da União – CGU, de abril de 2020, visa a atender demanda do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP do Governo federal. No caso específico, objetiva primordialmente subsidiar o processo de tomada de decisão tanto da alta administração quanto dos gestores da política, tendo em vista a materialidade dos recursos envolvidos.
2. O relatório apresenta inicialmente sua concepção da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, conhecida como Lei de Informática – LI, relativamente aos objetivos, ao histórico (desde a reserva de mercado), às motivações (com destaque para o equilíbrio com a Zona Franca de Manaus – ZFM), às características, à regulamentação e o *modus operandi*, inclusive com o registro do novo modelo baseado em créditos financeiros.
3. Da ótica crítica ao mecanismo proposto na LI, o relatório:
  - I – questiona a baixa efetividade da política no desenvolvimento tecnológico no setor de tecnologias da informação e comunicação (TIC);
  - II – entende o processo de prestação de contas como principal ponto crítico da política;
  - III – indica a necessidade de aumento da transparência para reduzir a assimetria de informação não somente entre os gestores e os beneficiários da política, mas também entre o cidadão e o Estado;
  - IV – entende que o aumento do faturamento não corresponde, por si só, a um adensamento da cadeia produtiva;
  - V – parece ineficiente, tendo em vista que o valor médio dos projetos ser bastante inferior ao montante dos incentivos concedidos; e
  - VI – evidencia a necessidade de controles, preferencialmente automatizados, que possam mitigar o risco de que as informações prestadas pelas empresas beneficiárias não sejam confiáveis ou verificáveis.
4. Por outro lado, há também pontos positivos destacados, ou que atenuam os itens acima, ou ainda reconhecimentos importantes acerca do paradigma da LI. Nesse sentido, o relatório CGU:
  - I – reconhece as limitações causadas pela desvinculação constitucional dos recursos da União e pela retenção, como superávit financeiro, na Conta Única do Tesouro Nacional, de parcelas significativas dos recursos depositados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT;
  - II – ratifica que a LI, por si só, não é suficiente para estimular as exportações e elevar o saldo da balança comercial;
  - III – contribui, em alguma medida, para atrair e manter as empresas do setor de TIC no país, considerando o volume faturado pelos produtos incentivados;
  - IV – contribui igualmente, em alguma medida, para o adensamento da cadeia produtiva, em função da política de cumprimento de processos produtivos básicos (PPB);
  - V – consigna vários exemplos dos benefícios da LI na capacitação de recursos humanos, no setor de TIC, envolvendo empresas beneficiárias, centros de PD&I e a academia;
  - VI – reconhece, quantitativamente e qualitativamente, a empregabilidade resultante da política abarcada pela Lei nº 8.248, de 1991;
  - VII – assente uma contribuição adicional da política quando ameniza o problema da “fuga de cérebros” formados no País;
  - VIII – confirma a relevante infraestrutura de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) formada nas entidades de ensino ou de PD&I em razão dos convênios celebrados com as empresas beneficiárias;
  - IX – consigna os ecossistemas de PD&I criados, na forma de portos digitais, polos tecnológicos e redes, em decorrência da aplicação da LI;
  - X – rememora o equilíbrio regional promovido pela Lei, considerando, de um lado, o regime da ZFM e, de outro, as vantagens fiscais para empresas se instalarem e manterem em outras unidades da Federação;
  - XI – ressalta a importância da Lei de Informática na agregação de valor ao setor de TIC do país, não apenas na indústria, mas também na aproximação desta com o meio acadêmico;
  - XII – permite a construção de conhecimentos e habilidades específicos exigidos pelo setor de TIC, propiciando os resultados atendam de forma mais efetiva tanto às necessidades do mercado quanto às da Sociedade;
  - XIII – sinaliza que o montante de tributos federais arrecadados em virtude do processo produtivo dos bens incentivados excede, de forma considerável, o montante dos incentivos fiscais concedidos, principalmente nos exercícios mais recentes e que, portanto, a Lei de Informática pode ser considerada superavitária, se forem levados em consideração os valores totais dos tributos recolhidos; e
  - XIV – salvaguarda ainda benefícios, de difícil mensuração em termos financeiros, relativos a produtos (capacitações, treinamentos, patentes, registros, ensaios técnicos, testes, parcerias etc.) ou a externalidades positivas, como a manutenção do parque industrial no país, a formação e retenção de mão de obra qualificada, a infraestrutura de PD&I e a integração com demais entidades (empresas não beneficiárias, organizações não governamentais e entidades de ensino), formando um ecossistema de PD&I.
5. Por fim, como objeto principal do documento, o relatório propõe as seguintes recomendações:
  - a) quanto aos controles internos:
    - I – a implementação de uma verificação automatizada das informações prestadas pelas empresas por meio do Sistema de Gestão da Lei de Informática – SIGPLANI;
    - b) quanto à gestão de riscos:
      - II – a realização de auditorias e fiscalizações para verificar a aderência da atuação das auditorias independentes aos normativos da Lei de Informática;
      - c) quanto à transparência:
        - III – a divulgação de informações relativas aos principais produtos e resultados da Lei de Informática (empregos gerados, patentes, pessoas capacitadas, parcerias etc.);
        - IV – a divulgação de informações sobre os investimentos realizados com recursos destinados ao FNDCT e aos programas e projetos considerados prioritários pelo CATI (PPI);
        - V – a divulgação de informações relativas às empresas beneficiárias, tais como o valor dos incentivos fiscais, as receitas obtidas com a venda de produtos incentivados e respectivas margens de lucro, o volume de recursos investidos em projetos de PD&I e respectivas tecnologias e áreas do conhecimento;
        - d) quanto ao *accountability*:
          - VI – o preenchimento do Relatório Demonstrativo Anual (RDA) seja viabilizado a qualquer tempo, à medida que os investimentos em PD&I são realizados;
          - VII – a análise envolva o diálogo entre a empresa e o responsável pela aprovação das prestações de contas;
          - VIII – os dados constantes do RDA sejam estruturados de modo a permitir uma gestão estratégica da Lei de Informática;
          - IX – as entidades conveniadas assumam a responsabilidade pela prestação de contas dos recursos recebidos das empresas mediante convênio diretamente no SIGPLANI;
          - X – o SIGPLANI deve funcionar como um mecanismo de comunicação institucional, informando sobre normas e regulamentos, uniformizando entendimentos e esclarecendo dúvidas dos beneficiários;
          - e) quanto à melhoria dos resultados da política:
            - XI – a implementação de um processo sistemático de revisão dos processos produtivos básicos (PPB);
            - XII – a consideração da adoção de estratégias de comércio exterior complementares;
  6. Para cada uma dessas recomendações são tecidas considerações técnicas em seção específica desta Nota Técnica.

**ANÁLISE DO RELATÓRIO**

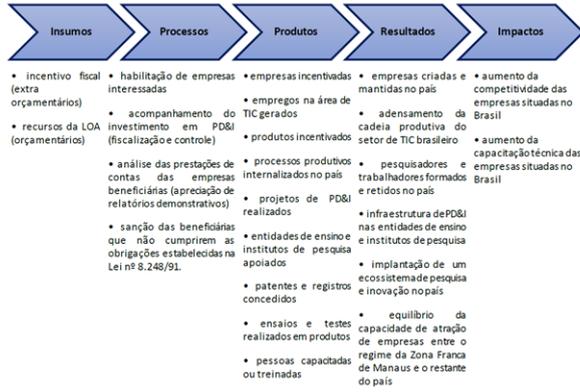
7. O Relatório de Avaliação Executiva da Lei de Informática – Lei nº 8.248/1991 –, da Controladoria-Geral da União – CGU, de abril de 2020, visa a atender demanda do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP.
8. Instituído pela Portaria Interministerial nº 102/2016 e composto pelos Secretários-Executivos dos Ministérios da Economia, da Casa Civil da Presidência da República e da CGU, o CMAP tem o objetivo de aperfeiçoar ações, programas e políticas públicas do Poder Executivo federal, bem como aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público.
9. Segundo aponta o relatório,
- [o] objetivo principal da avaliação é subsidiar o processo de tomada de decisão tanto da alta administração do Governo Federal quanto dos gestores da política, tendo em vista a materialidade dos recursos envolvidos, bem como a criticidade decorrente da condenação no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC e de fragilidades apontadas pelos órgãos de controle em ocasiões anteriores.
10. A avaliação executiva utilizou, como referência, o Guia Prático de Análise *Ex Post* para Avaliação de Políticas Públicas, com adaptações, tendo em vista que o instrumento utilizado pela política para incentivar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) é um recurso extra orçamentário, na forma de uma renúncia tributária. Para o levantamento de dados, foram realizadas análises documentais e entrevistas semiestruturadas.
11. A avaliação está descrita em 10 etapas:
- I – descrição geral da política;
- II – diagnóstico do problema;
- III – desenho da política;
- IV – descrição da implementação;
- V – exame da estrutura de governança;
- VI – avaliação dos resultados;
- VII – exame dos impactos;
- VIII – financiamento e subsídios da política;
- IX – *insights* sobre eficiência e economicidade do gasto; e
- X – recomendações.
12. No relatório, a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, é explanada quanto aos objetivos, ao histórico (desde a reserva de mercado), às motivações (com destaque para o equilíbrio com a Zona Franca de Manaus – ZFM), às características, à regulamentação e o *modus operandi*, inclusive com o registro do novo modelo baseado em créditos financeiros.
13. Na seção sobre a compreensão do problema, ressalta-se que “[g]rande parte [das] avaliações apontam a **baixa efetividade da política no desenvolvimento tecnológico das cadeias produtivas de tecnologias da informação e comunicações existentes no Brasil**”. (grifos nossos)
14. Um modelo simplificado sobre a referida baixa efetividade da política no desenvolvimento tecnológico, ainda que não consensual entre atores consultados, é apresentado nos termos da figura a seguir:



15. O relatório também busca traduzir o modelo lógico da Lei de Informática – LI, especialmente em relação a:

- I – habilitação das empresas interessadas;
- II – acompanhamento do investimento em PD&I realizado pelas empresas beneficiárias;
- III – análise das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias; e
- IV – sancionamento das empresas que descumprirem as obrigações decorrentes da Lei de Informática.

16. Outrossim, foram classificados produtos e resultados da LI, também em caráter não consensual entre atores consultados, reconhecendo-se a transversalidade dessa legislação em função justamente da multiplicidade dos atores envolvidos nas cadeias de PD&I e produtivas do setor de tecnologias da informação e comunicação (TIC). Em termos simplificados, o levantamento não exaustivo e a classificação foram as da figura abaixo:



Fonte: elaborado pela CGU a partir das percepções dos atores da política.

17. Diversos dados acerca dos investimentos em PD&I foram apresentados, incluindo os projetos próprios das empresas beneficiárias, aqueles conveniados e os programas e projetos de interesse nacional considerados prioritários (PPI) do Comitê da Área de Tecnologia de Informação – CATI.

18. Nessa seção, cabe registrar um realce dado para os recursos destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT em razão da LI. Assim, foram comentadas as desproporções entre os valores arrecadados e executados, causadas pela desvinculação constitucional dos recursos da União (DRU) e pela retenção, como superávit financeiro, na Conta Única do Tesouro Nacional, de parcelas significativas dos recursos depositados no FNDCT. No relatório, essa desproporcionalidade, em crescente represamento nos últimos anos, é justificada primordialmente pela necessidade de atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

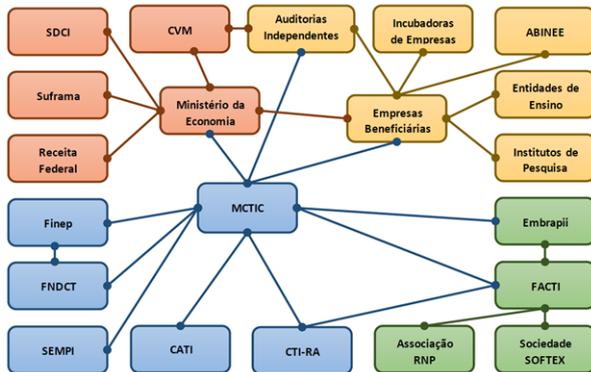
19. O relatório também aprecia o mecanismo de prestação de contas por parte dos agentes beneficiários e as alterações legais que permitiram a participação de auditorias independentes nesse mecanismo.

20. Nesse segmento, é afirmado que a

**pluralidade de atores** envolvidos e a **multiplicidade de instâncias** contribuem para **eleva**r o tempo de análise dos relatórios demonstrativos, **elevando o risco** de que uma empresa possa estar **usufruindo dos incentivos fiscais sem cumprir adequadamente a contrapartida**. (grifos nossos)  
[...]

Atualmente, apesar desses relatórios terem sido analisados, **a grande maioria ainda carece de manifestação conclusiva do Ministério quanto ao cumprimento ou não das obrigações decorrentes da Lei de Informática** devido à possibilidade de contestação dessas análises e de recurso administrativo. (grifos nossos)

21. Na avaliação da governança da política, são ilustradas a pluralidade, a heterogeneidade e a complexidade dos relacionamentos entre os principais atores envolvidos na aplicação e observância da legislação, conforme demonstra a figura seguinte:



Fonte: elaboração CGU, a partir do anexo A da presente avaliação, que trata dos stakeholders da política.

22. Nesse emaranhado de relações, é dito que

sob a perspectiva dos entrevistados, **o processo de prestação de contas constitui o principal ponto crítico da política**. Entre os principais motivos apontados, destacam-se as **limitações do sistema eletrônico** utilizado pelas empresas para prestar contas dos investimentos em PD&I e a **intempestividade na análise dos relatórios demonstrativos**. (grifos nossos)

Em relação ao sistema eletrônico, as principais limitações apontadas estão relacionadas à dificuldade de detalhar os projetos em razão de restrições ao envio de imagens ou diagramas, bem como restrições à quantidade de caracteres no formulário eletrônico. Outro ponto destacado foi a necessidade de interlocução entre o avaliador e o responsável pelo projeto de PD&I, tendo em vista o nível de complexidade envolvido.

No que se refere à intempestividade das análises, os atores entrevistados destacaram principalmente a insegurança jurídica resultante do elevado prazo para o MCTIC manifestar-se conclusivamente a respeito do cumprimento ou não das obrigações decorrentes da Lei de Informática, tendo em vista a possibilidade de cobrança dos débitos de PD&I com juros e multa. Também foi destacado o efeito pedagógico proporcionado por uma análise tempestiva, que evitaria a repetição, ao longo dos anos, de investimentos realizados em desacordo com as diretrizes da política.

23. Nesse contexto, o relatório evidencia a introdução das auditorias, porém ainda aponta que

a despeito de a alteração ter promovido uma melhoria na tempestividade da análise preliminar das prestações de contas, evidencia-se a necessidade de um **mecanismo de controle mais eficaz**, que contribua significativamente para a boa governança da política.

Nesse sentido, a partir das percepções colhidas junto aos atores entrevistados, vislumbra-se consideráveis oportunidades de melhoria em relação a dois aspectos de política: **gestão de riscos e transparência**. (grifos nossos)

24. No que concerne aos riscos envolvidos, classifica quatro níveis, consoante a tabela abaixo:

RISCO	DESCRIÇÃO	PROBABILIDADE	IMPACTO	AVALIÇÃO
I	Risco de que uma empresa beneficiária usufrua dos incentivos sem cumprir adequadamente a contrapartida (processo produtivo e investimentos em PD&I).	ALTA	ALTO	ALTO
II	Risco de que a atuação das auditorias independentes esteja em desacordo com as diretrizes da Lei de Informática por erro, fraude ou conflito de interesses.	BAIXA	ALTO	MÉDIO
III	Risco de que as análises intempestivas das prestações de contas prejudiquem segurança jurídica das beneficiárias e a recuperação dos valores relativos aos incentivos quando os investimentos em PD&I não forem realizados.	ALTA	MÉDIO	MÉDIO
IV	Risco de que as informações prestadas pelas empresas beneficiárias por meio dos relatórios demonstrativos anuais não sejam confiáveis ou verificáveis.	MÉDIA	MÉDIO	MÉDIO

Fonte: elaboração CGU, a partir dos Relatórios de Auditoria da CGU e acórdãos do TCU.

25. Quanto à transparência e sem prejuízo de entendimentos adversos acerca do sigilo de dados privados, o relatório marca que

[o] aumento da transparência reduz a assimetria de informação não somente entre os gestores e os beneficiários da política, mas também entre o cidadão e o Estado, tendo em vista que os **investimentos em PD&I, apesar da origem privada, possuem natureza pública, pois constituem a contrapartida de uma política governamental de incentivos fiscais.** (grifos nossos)

Nesse sentido, os atores entrevistados apontaram diversas oportunidades de melhoria para reduzir a assimetria de informações entre os gestores da política e as empresas beneficiárias. Uma delas consiste na divulgação dos dados relativos à gestão dos recursos destinados ao FNDCT e os respectivos resultados, bem como daqueles destinados aos programas e projetos prioritários de interesse nacional. Na perspectiva dos entrevistados, **faltam dados detalhados sobre os resultados alcançados** mediante a aplicação desses recursos. (grifos nossos)

26. Uma das etapas de avaliação, conforme descrito no início da análise, é relativa aos resultados da LI. Nessa seção, a análise do relatório CGU indica que

apesar de o aumento no faturamento dos bens incentivados [entre 2006 e 2016] sugerir um crescimento do setor de TIC, cabe ressaltar que essa informação [não] deve ser analisada de forma isolada, mas sim em conjunto com outras informações, tais como o saldo da balança comercial da indústria de alta tecnologia. [...]

A análise conjunta do faturamento dos bens incentivados com o saldo da balança comercial da indústria de alta tecnologia é bastante pertinente, tendo em vista que grande parte dos produtos incentivados utilizam insumos importados, tais como displays, circuitos integrados e semicondutores, cujo custo é incorporado ao preço dos produtos finais e, conseqüentemente, eleva o faturamento do setor. Nesse caso, o **aumento do faturamento não corresponde a um adensamento da cadeia produtiva.** (grifos nossos)

27. Ainda em termos da balança comercial, é registrado que

sob a perspectiva de alguns atores entrevistados, o **modelo de incentivos da Lei de Informática**, baseado no investimento em P&D e no cumprimento do processo produtivo básico, por si só, **não é suficiente para estimular as exportações e elevar o saldo da balança comercial.**

Segundo [os atores pesquisados], faz-se necessária uma política de comércio exterior específica, bem como o aperfeiçoamento do regime aduaneiro. (grifos nossos)

28. Por outro lado, o relatório reconhece que

considerando o **volume faturado pelos produtos incentivados**, pode se dizer que a **Lei de Informática contribui, em alguma medida, para atrair e manter as empresas do setor de TIC no país.** Da mesma forma, tendo em vista a exigência estabelecida pela **política de cumprimento do processo produtivo dos produtos incentivados** no país, também é possível afirmar que a **Lei de Informática contribui, em alguma medida, para o adensamento da cadeia produtiva.** (grifos nossos)

29. Além disso, consigna vários exemplos dos benefícios da LI na capacitação de recursos humanos, no setor de TIC, envolvendo empresas beneficiárias, centros de PD&I e a academia. Há também um reconhecimento quantitativo e qualitativo da empregabilidade resultante da política abarcada pela Lei nº 8.248, de 1991. Tais resultados combinados fazem, de um lado, notar uma preocupação com a "fuga de cérebros" formados no país, em decorrência dessa capacidade de qualificação profissional, e, de outro, ser reconhecida uma contribuição adicional da política quando ameniza esse problema.

30. Da ótica da infraestrutura de PD&I do setor, é exposto que

[u]m dos **resultados da Lei de Informática mais apontados** pelos atores entrevistados ou ouvidos é a **infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento formada nas entidades de ensino e/ou de pesquisa em razão dos convênios celebrados com as empresas beneficiárias.** Na perspectiva desses atores, a Lei de Informática viabilizou a instalação de laboratórios equipados com instrumentos dotados de **tecnologia de última geração** para realização de ensaios, testes, pesquisas e desenvolvimento de produtos. (grifos nossos)

31. Ademais desse resultado, foram consignados os ecossistemas de PD&I criados, na forma de portos digitais, polos tecnológicos e redes, em decorrência da aplicação da LI.

32. Por fim, quanto aos resultados, e não menos relevante, é rememorado o equilíbrio regional promovido pela Lei, considerando, de um lado, o regime da ZFM e, de outro, as vantagens fiscais para empresas se instalarem e manterem em outras unidades da Federação.

33. O conjunto dos resultados permitiu importante registro, na parte inicial do relatório acerca das principais conclusões, relativo aos benefícios gerados para as cadeias de PD&I e produtivas do setor de TIC.

[C]onvém ressaltar a **importância da Lei de Informática na agregação de valor ao setor de TIC do país, não apenas na indústria, mas também na aproximação desta com o meio acadêmico**, em especial as universidades públicas. Dessa forma, essa interação permite a construção de conhecimentos e habilidades específicos exigidos pelo setor, propiciando os **resultados atendam de forma mais efetiva tanto às necessidades do mercado quanto às da sociedade.** (grifos nossos)

34. Na avaliação dos impactos da LI, o relatório não apresenta estudo próprio e realiza uma síntese de quatorze estudos sobre a efetividade da Lei de Informática publicados entre 2006 e 2017. Desses estudos, apesar das metodologias diversas e da falta de consenso, foi feita uma síntese sobre a avaliação deles em onze dimensões:

I – relação com os institutos de ciência e tecnologia;

II – ampliação do setor de TIC;

III – produtividade;

IV – balança comercial;

V – arranjo produtivo local;

VI – capital estrangeiro;

VII – adensamento da cadeia produtiva;

VIII – desenvolvimento tecnológico;

IX – aumento do valor agregado;

X – inovação; e

XI – investimento em P&D.

35. No gráfico abaixo, essa avaliação registrou um somatório positivo, na cor azul, daqueles estudos que mostraram impactos positivos oriundos da LI, assim como um somatório negativo, na cor laranja, daqueles que indicaram impactos negativos ou ausência de impactos para cada dimensão avaliada.



Fonte: Relatório de Auditoria CGU nº 201800694.

36. Observadas as dificuldades para essa avaliação, é assinalado que

a despeito da ausência de consenso doutrinário, independentemente da perspectiva adotada, os impactos da política de incentivos de que trata a Lei de Informática podem ser estimados, mesmo que indiretamente, a partir de dimensões e aspectos relacionados aos principais resultados da política: (i) manutenção de empresas no país e adensamento da cadeia produtiva; (ii) formação/retenção de pesquisadores; (iii) infraestrutura de PD&I nas entidades de pesquisa e de ensino; (iv) implantação de um ecossistema de PD&I; e (v) equilíbrio com o regime da Zona Franca de Manaus.

37. Para as despesas orçamentárias e subsídios, o relatório CGU relaciona os valores dos incentivos fiscais da LI, por região brasileira, no período entre 2008 e 2019, com base em informações da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB.

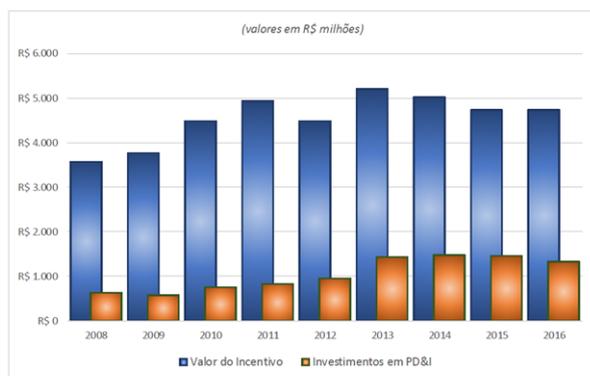
ANO	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
2008	174.322.714	3.612.323	2.354.605.726	728.829.962	R\$ 3,26 BILHÕES
2009	195.345.956	7.796.928	2.073.857.163	826.251.361	R\$ 3,10 BILHÕES
2010	224.775.018	8.971.543	2.386.285.809	950.726.951	R\$ 3,57 BILHÕES
2011	237.412.617	9.475.953	2.520.450.732	1.004.179.982	R\$ 3,77 BILHÕES
2012	282.149.063	11.261.538	2.995.387.608	1.193.400.940	R\$ 4,48 BILHÕES
2013	162.297.781	2.074.630	3.735.134.043	1.035.392.188	R\$ 4,93 BILHÕES
2014	135.538.320	1.487.153	3.984.562.690	1.085.667.055	R\$ 5,21 BILHÕES
2015	111.930.000	1.030.000	3.911.410.000	998.020.000	R\$ 5,02 BILHÕES
2016	134.100.000	290.000	3.659.492.322	941.830.000	R\$ 4,74 BILHÕES
2017	149.960.597	1.645.397	4.408.549.548	1.201.190.037	R\$ 5,76 BILHÕES
2018	128.026.867	1.178.126	4.473.917.337	1.141.547.161	R\$ 5,74 BILHÕES
2019	175.949.762	380.503	4.801.542.165	1.235.755.143	R\$ 6,21 BILHÕES

Fonte: elaboração CGU, a partir das informações da Receita Federal do Brasil.

A partir da análise dos incentivos fiscais concedidos às empresas beneficiárias da Lei de Informática, observa-se que o valor total dos incentivos praticamente dobrou nos últimos doze anos. Esses incentivos atualmente representam pouco mais de 2% de do gasto tributário anual do governo federal. Em comparação à arrecadação federal, correspondem 0,43%, o que equivale a 0,08% do produto interno bruto - PIB. (grifos nossos)

A título de comparação, cabe mencionar que os incentivos anuais decorrentes do Simples Nacional para 2019 foram estimados em R\$ 87 bilhões, valor que representa mais de 28% dos gastos tributários federais. Também é pertinente mencionar que, no mesmo período, os incentivos da Zona Franca de Manaus foram estimados em R\$ 24 bilhões, valor correspondente a mais de 8% dos gastos tributários do governo federal.

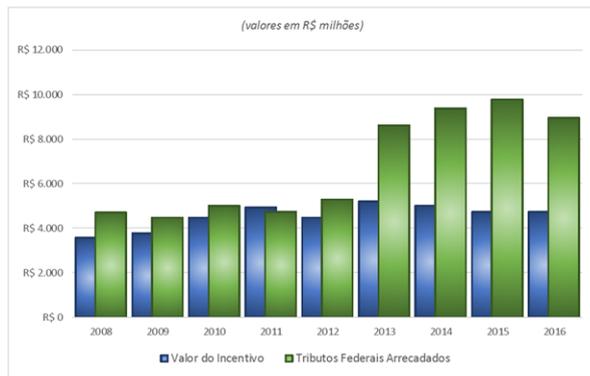
38. Para analisar a eficiência e a economicidade, o relatório assinala que "a Lei de Informática parece ineficiente, tendo em vista que o valor médio dos projetos é bastante inferior ao montante dos incentivos concedidos". Para justificar a asserção, é apresentada a proporção entre os incentivos usufruídos e o valor dos projetos de investimentos em PD&I, nos termos do próximo gráfico:



Fonte: elaboração CGU, a partir dos Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal e das Notas Informativas MCTIC nº 1.341/2019 e 2.057/2019.

No período compreendido entre 2008 e 2016, as empresas beneficiárias da Lei de Informática usufruíram, em média, incentivos fiscais anuais da ordem de R\$ 4,5 bilhões. Em contrapartida, essas empresas, no mesmo período, investiram em atividades de PD&I cerca de R\$ 1 bilhão ao ano. Contudo, essa relação desfavorável entre o valor dos incentivos e o valor dos investimentos em PD&I não pode ser o único critério para avaliar a eficiência da política, tendo em vista a geração de outros produtos. (grifos nossos)

39. Destarte, uma outra análise apresentada, de feitos mais positivos, refere-se à relação entre os incentivos concedidos e os tributos federais arrecadados.



Fonte: elaboração CGU, a partir dos Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal e das Notas Informativas MCTIC nº 1.341/2019 e 2.057/2019.

Observa-se, no mesmo período analisado anteriormente (entre 2008 e 2016), que o **montante de tributos federais arrecadados em virtude do processo produtivo dos bens incentivados excede, de forma considerável, o montante dos incentivos fiscais concedidos, principalmente nos exercícios mais recentes**. Enquanto os incentivos médios anuais do período foram da ordem de R\$ 4,5 bilhões, o montante médio de tributos federais arrecadados foi de aproximadamente R\$ 6,77 bilhões ao ano. (grifos nossos)

Contudo, sobre os dados relativos aos tributos federais arrecadados cabe uma **ressalva**. A fonte desses dados consiste no relatório demonstrativo elaborado pela **própria empresa beneficiária**. Além disso, cabe destacar que o valor dos tributos arrecadados é deduzido da base de cálculo da obrigação de investir em PD&I devida pela empresa beneficiária. Assim, **evidencia-se a necessidade de controles, preferencialmente automatizados, que possam mitigar o risco de que as informações prestadas pelas empresas beneficiárias não sejam confiáveis ou verificáveis**. (grifos nossos)

40. Sobre esse mesmo assunto, na parte introdutória do documento, é frisado que

a atividade produtiva gerada pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática resultou, nesse mesmo período, no recolhimento de tributos estimados em mais de R\$ 68 bilhões. Assim, **apesar da diferença entre os montantes das renúncias tributárias e dos projetos de investimentos em PD&I**, a política de incentivos de que trata a **Lei de Informática pode ser considerada superavitária, se forem levados em consideração os valores totais dos tributos recolhidos**. (grifos nossos)

41. O relatório salvaguarda ainda benefícios, de difícil mensuração em termos financeiros, relativos a produtos (capacitações, treinamentos, patentes, registros, ensaios técnicos, testes, parcerias etc.) ou a externalidades positivas, como

a manutenção do parque industrial no país, a formação e retenção de mão de obra qualificada, a infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento e a integração com demais entidades (empresas não beneficiárias, organizações não governamentais e entidades de ensino), formando um ecossistema de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

42. As recomendações resultantes, por sua vez, estão resumidas na próxima seção desta Nota Técnica.

43. O Anexo A do documento traz uma breve descrição dos principais *stakeholders* da política relativa à LI. Apesar da característica de um descritivo muito simplificado, cabe registrar algumas impropriedades nessas descrições.

44. A expressão "*contratadas pelo MCTIC*" não é adequada em relação ao breve descritivo das "*auditorias independentes*", já que o agora Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI realiza um cadastramento, nos termos da alínea "a" do inciso II do § 9º do art. 11 da Lei nº 8.248, de 1991 (alterada pela Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019). A contratação, se for o caso, é feita pela empresa beneficiária.

45. Em relação ao CATI, o breve descritivo opta por citar uma única atribuição, prejudicando outras relevantes como a de estabelecer os programas e projetos de interesse nacional considerados prioritários (PPI). O mesmo ocorre para outros órgãos ou entidades, a exemplo do Ministério da Economia.

46. O Anexo B, por fim, especifica as referências bibliográficas do documento da CGU.

#### RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO

47. Segundo o relatório, as "*recomendações buscam a melhoria da governança da política, [...], principalmente em relação aos mecanismos de controle e seus componentes, como os controles internos, a gestão de riscos, a transparência e o accountability*".

48. Para tanto, são apresentadas as seguintes propostas:

a. quanto aos **controles internos**:

I – a implementação de uma verificação automatizada das informações prestadas pelas empresas por meio do Sistema de Gestão da Lei de Informática – SIGPLANI;

Essa implementação deve priorizar informações relacionadas ao **faturamento dos produtos incentivados** e às **despesas com recursos humanos** no âmbito dos projetos de PD&I. O **faturamento dos produtos é o principal componente da base de cálculo das obrigações de PD&I** das beneficiárias. Já os **recursos humanos representam a maior [despesa] dos projetos de PD&I** realizados. (grifos nossos)

Cabe destacar essas informações podem ser obtidas a partir [de] bases de dados já existentes e que são geridas pelo Ministério da Economia, tais como aquelas relativas à RAIS, ao IRPF/IRPJ e demais tributos. Assim, a partir de uma atuação coordenada entre MCTIC e Ministério da Economia, é possível conferir mais agilidade à gestão da Lei de Informática, mitigando os **riscos decorrentes da intempestividade nas análises** das prestações de contas, bem como aqueles relacionados à **confiabilidade das informações prestadas** pelas empresas beneficiárias. (grifos nossos)

Contudo, tendo em vista que **grande parte dessas informações são protegidas por sigilo fiscal e/ou comercial**, propõe-se que essa verificação seja realizada via sistema, de forma automática e "**transparente**" para os usuários do SIGPLANI (inclusive gestores governamentais), **sem que eles possam visualizar os dados sigilosos**. (grifos nossos)

b. quanto à **gestão de riscos**:

II – a realização de auditorias e fiscalizações para verificar a aderência da atuação das auditorias independentes aos normativos da Lei de Informática;

[Essa proposta mitigará] os **riscos de erro, fraude ou conflito de interesses**. Além disso, essas auditorias e fiscalizações podem **reduzir a assimetria informacional existente entre as beneficiárias e os gestores da política**. (grifos nossos)

Cabe destacar que, apesar de a Lei de Informática possuir mais de 600 beneficiários, o maior volume de incentivos está concentrado em poucas empresas. Sendo assim, a **adoção de critérios de materialidade para a realização dessas auditorias e fiscalizações pode proporcionar resultados relevantes, aprimorando a confiabilidade da política** sem sobrecarregar a capacidade operacional de seus gestores. (grifos nossos)

c. quanto à **transparência**:

III – a divulgação de informações relativas aos principais produtos e resultados da Lei de Informática (empregos gerados, patentes, pessoas capacitadas, parcerias etc.);

IV – a divulgação de informações sobre os investimentos realizados com recursos destinados ao FNDCT e aos programas e projetos considerados prioritários pelo CATI (PPI);

V – a divulgação de informações relativas às empresas beneficiárias, tais como o valor dos incentivos fiscais, as receitas obtidas com a venda de produtos incentivados e respectivas margens de lucro, o volume de recursos investidos em projetos de PD&I e respectivas tecnologias e áreas do conhecimento;

Contudo, tendo em vista o **caráter sensível dessas informações**, a divulgação deve ser realizada de **forma agregada, sem que seja possível identificar os montantes de cada empresa beneficiária**. (grifos nossos)

É importante ressaltar que essas informações contribuem para a **boa governança da política**. Sem o acesso às **informações claras e confiáveis**, não é possível fazer uma **gestão de riscos efetiva**. Além disso, é preciso prestar contas à sociedade, visto que os **investimentos em PD&I**, apesar da **origem privada**, possuem **natureza pública**, uma vez que constituem a **contrapartida de um incentivo governamental**. (grifos nossos)

d. quanto ao **accountability**:

VI – o preenchimento do Relatório Demonstrativo Anual (RDA) seja viabilizado a qualquer tempo, à medida que os investimentos em PD&I são realizados;

[Essa proposta proporcionará] uma **atuação tempestiva por parte dos gestores** da Lei de Informática. Além disso, propõe-se que a **análise das informações prestadas** nesses relatórios seja realizada em termos financeiros (para cada real gasto), a exemplo da atuação das auditorias independentes. (grifos nossos)

VII – a análise envolva o diálogo entre a empresas e o responsável pela aprovação das prestações de contas;

Esse diálogo deve ser realizado por meio de **sistema eletrônico**, viabilizando a **independência do avaliador e o contraditório às empresas beneficiárias**, mediante apresentação de **justificativas, imagens, vídeos e outras mídias**, reduzindo o índice de **glosas por falta de informação**. (grifos nossos)

VIII – os dados constantes do RDA sejam estruturados de modo a permitir uma gestão estratégica da Lei de Informática;

Para isso, o SIGPLANI deve permitir a **extração de informações gerenciais** que permitam **relacionar a concessão do incentivo governamental aos respectivos resultados** [...], viabilizando a priorização da análise com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, bem como a avaliação do cumprimento dos objetivos da política e de sua eficiência, eficácia e efetividade. (grifos nossos)

IX – as entidades conveniadas assumam a responsabilidade pela prestação de contas dos recursos recebidos das empresas mediante convênio diretamente no SIGPLANI;

[Essa proposta dará] **quitação da obrigação às empresas a partir do momento em que os recursos são repassados**, a exemplo do que já ocorre no FNDCT e no programas/projetos prioritários. (grifos nossos)

O SIGPLANI deve ser um **instrumento de gestão eficiente das informações** relativas à Lei de Informática, subsidiando tanto a concessão do incentivo quanto a avaliação da execução da política. Atualmente as **informações prestadas** pelas empresas por meio dos RDA estão **fragmentadas no sistema**, o que **prejudica uma visão gerencial mais ampla**.

X – o SIGPLANI deve funcionar como um mecanismo de comunicação institucional, informando sobre normas e regulamentos, uniformizando entendimentos e esclarecendo dúvidas dos beneficiários;

e. quanto à **melhoria dos resultados da política**:

XI – a implementação de um processo sistemático de revisão dos processos produtivos básicos (PPB);

[Essa proposta avaliará] a possibilidade de **internalizar não somente as etapas finais dos produtos incentivados, mas também etapas intermediárias de produção**, fortalecendo a cadeia produtiva e criando um ecossistema sustentável.

XII – a consideração da adoção de estratégias de comércio exterior complementares;

[T]endo em vista a **alta taxa de importação dos componentes intermediários**, que ocasiona **déficit na balança comercial do setor de TIC brasileiro**, faz-se necessário considerar a adoção de estratégias de comércio exterior complementares, que **extrapolam os limites da governança da Lei de Informática**, tais como a facilitação do acesso a regimes aduaneiros específicos, tais como o REINTEGRA e o RECOF.

#### ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES

49. Uma vez compendiadas as propostas de recomendações do documento da CGU, seguem algumas considerações técnicas.

Recomendações Propostas	Considerações Técnicas
a) quanto aos <b>controles internos</b> :	
I – a implementação de uma verificação automatizada das informações prestadas pelas empresas por meio do Sistema de Gestão da Lei de Informática – SIGPLANI;	<p>Dentro de suas possibilidades financeiras, de seus recursos tecnológicos de informática e de seus recursos humanos, o MCTI sempre almeja uma gestão o mais automatizada possível.</p> <p>Inobstante, cumpre rememorar que a legislação vigente prevê que os RDAs, encaminhados pelas empresas beneficiárias com faturamento anual superior a R\$ 10 milhões, sejam acompanhados de relatórios e laudos elaborados por auditorias independentes e, ademais, com os módulos do sistema de gestão de PD&amp;I, em fase de especificação, o MCTI terá melhores condições para uma resposta ainda mais tempestiva quanto aos relatórios de atividades de PD&amp;I.</p> <p>Atualmente, já estão sendo realizadas as auditorias independentes de modo a dar mais confiabilidade nas informações prestadas pelas empresas beneficiárias. Além disso, está em operação procedimento de verificação da confiabilidade dessas análises realizadas pelas auditorias independentes pela equipe técnica do MCTI de modo a garantir a confiabilidade e qualidade dessas análises.</p> <p>O novo SIGPLANI, para suporte à análise de RDAs, disponibilizado a partir de 2019, contém vários níveis de checagem de consistência das informações prestadas pelas empresas beneficiárias.</p> <p>Essa nova versão do sistema possui integração com outras fontes de informação, tais como a base da RFB para validações de CNPJ[1] e CPF[2] e, ainda, o SISGRU[3] do STN[4] para coleta dos depósitos no FNDCT realizados pelas empresas beneficiárias.</p> <p>Quanto à veracidade das informações, afóra a referida exigência de embasamento dos RDAs em relatório e laudo de auditoria independente, que também é auditado pelo MCTI, vale lembrar que as empresas apresentam declaração que lhes impõe responsabilidade civil pelas informações prestadas ao Poder público.</p> <p>No presente momento, no tocante aos RDAs 2017, entregues em 31/07/2018, no que se refere à materialidade, cerca de 90% já foram todos analisados, com finalização prevista para esse mês de julho/2020; e os RDAs 2018, entregues em 31/07/2019, tem previsão de estar todos analisados até o encerramento do ano-base correspondente a 2020. Os RDAs 2019, que serão entregues em 31/07/2020, deverão ser analisados até o final de 2021.</p> <p>Por fim, mesmo com os anseios de maior automatização é importante deixar registrada a extrema restrição de força de trabalho para desenvolver essas atividades no âmbito da Secretaria de Empreendedorismo e Inovação – SEMPI, bem como em outras áreas do MCTI que atuam na gestão da LI, tais como o setor de suporte à TI.</p> <p>[1] Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica. [2] Cadastro de Pessoas Físicas. [3] Sistema de Gestão de Recolhimento da União. [4] Secretaria do Tesouro Nacional.</p>
b) quanto à <b>gestão de riscos</b> :	
II – a realização de auditorias e fiscalizações para verificar a aderência da atuação das auditorias independentes aos normativos da Lei de Informática;	<p>Para a realização de auditorias e fiscalizações, o MCTI é dependente de recursos financeiros e de recursos humanos, ambos escassos nos últimos anos. Por isso, busca adotar mecanismos informatizados e processos amostrais para cumprir seu papel fiscalizador, conforme preconizado na legislação vigente. Para isso, publicou a Portaria nº 996 de 12 de março de 2019 (5699618), com a finalidade de regulamentar os procedimentos de acompanhamento e fiscalização das obrigações de pesquisa, desenvolvimento e inovação.</p> <p>Além disso, o MCTI publicou o manual de preenchimento, bem como o Manual de Análise dos RDAs que contém orientações para a elaboração dos relatórios de atividades de P,D&amp;I, disponível no portal desta pasta ministerial.</p> <p>Por fim, na medida possível, tem sido promovidos seminários (presenciais e virtuais) junto ao setor produtivo e junto às empresas de auditoria independente, oportunidades em que dúvidas são elucidadas e são prestados esclarecimentos sobre a legislação vigente.</p>
c) quanto à <b>transparência</b> :	
III – a divulgação de informações relativas aos principais produtos e resultados da Lei de Informática (empregos gerados, patentes, pessoas capacitadas, parcerias etc.);	<p>O MCTI tem usualmente publicado relatórios acerca de resultados da LI. Assim, os seguintes relatórios estão disponíveis para acesso público:</p> <p>I – o Relatório de Resultados da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 – Dados dos Relatórios Demonstrativos do Ano Base 2016 – Versão 1, com data de referência de 7 de novembro de 2018, disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2016.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2016.pdf</a></p> <p>II – o Relatório de Resultados da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 – Dados dos Relatórios Demonstrativos do Ano Base 2015 – Versão 1, com data de referência de 4 de julho de 2018, disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/relatorio_resultado_lei_informatica_2015.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/relatorio_resultado_lei_informatica_2015.pdf</a></p> <p>III – o Relatório de Resultados da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 – Dados dos Relatórios Demonstrativos do Ano Base 2014 – Versão 1, com data de referência de 9 de outubro de 2017, e disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2014.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2014.pdf</a></p> <p>IV – o Relatório de Resultados da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 – Dados dos Relatórios Demonstrativos do Ano Base 2013 – Versão 3, com data de referência de 9 de outubro de 2017, disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2013.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2013.pdf</a></p> <p>V – o Relatório de Resultados da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 – Dados dos Relatórios Demonstrativos do Ano Base 2012 – Versão 2, com data de referência de 9 de outubro de 2017, disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2012.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2012.pdf</a></p> <p>VI – o Relatório de Resultados da Lei de Informática – Lei nº 8.248/91 – Dados dos Relatórios Demonstrativos do Ano Base 2011 – Versão 2, com data de referência de 9 de outubro de 2017, disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2011.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2011.pdf</a></p>

	<p>VII – o Relatório Estatístico Preliminar de Resultados da Lei de Informática – 8.248/91 e suas Alterações – Dados dos Relatórios Demonstrativos do Ano Base 2010 – Versão 1.0, com data de referência de 9 de outubro de 2017, disponível em <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2010.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2010.pdf</a></p> <p>VIII – o RELATÓRIO ESTATÍSTICO PRELIMINAR DE RESULTADOS DA LEI DE INFORMÁTICA – ANO BASE 2009 – Versão 1.2, com data de referência de 9 de outubro de 2017, disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2009.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2009.pdf</a></p> <p>IX – o RELATÓRIO ESTATÍSTICO PRELIMINAR DE RESULTADOS DA LEI DE INFORMÁTICA – ANO BASE 2008 – Versão 1.4, com data de referência de 9 de outubro de 2017, disponível em <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2008.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2008.pdf</a></p> <p>X – o RELATÓRIO PRELIMINAR DE RESULTADOS DA LEI DE INFORMÁTICA – ANO BASE 2007 – SISTEMA SIGPLANI, com data de referência de 9 de outubro de 2017, disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2007.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2007.pdf</a></p> <p>XI – o RELATÓRIO ESTATÍSTICO PRELIMINAR DE RESULTADOS DA LEI DE INFORMÁTICA – ANO BASE 2006 – Versão 1.1, com data de referência de 9 de outubro de 2017, disponível em: <a href="https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2006.pdf">https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/rda/arquivos/RelatorioEstatistico2006.pdf</a></p> <p>Além dos relatórios estatístico produzidos a partir da compilação das informações declaradas pelas empresas incentivadas, o MCTI também publicou o relatório quantitativo da Lei de Informática para o ano base 2017. Trata-se de um compilado de dados quantitativos acerca de projetos e investimentos em PD&amp;I realizados no referido ano base, que visa dar amplitude às informações a serem divulgadas no relatório estatístico do respectivo ano base.</p> <p>Este documento encontra-se disponível em: <a href="http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/publicado_20_dez_2019/Arquivo/Relatorio-Quantitativo-I-Transparencia-Ativa-V1.0.pdf">http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_informatica/publicacao/resultado_lei_de_informatica/publicado_20_dez_2019/Arquivo/Relatorio-Quantitativo-I-Transparencia-Ativa-V1.0.pdf</a></p> <p>Convém, por fim, consignar que o MCTI e o ME possuem restrições para divulgar de maneira desagregada informações que extrapolem a Lei nº 8.248, de 1991, e nem divulgar dados que possam ferir os sigilos fiscais, comerciais e industriais, ainda que indiretamente incidentes, conforme previsto na própria legislação.</p> <p><a href="#">LEI nº 13.969, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2019</a></p> <p><i>"Art. 6º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações divulgará, de forma agregada, respeitados os sigilos fiscais, comerciais e industriais, ainda que indiretamente incidentes, os recursos financeiros aplicados em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação pelas pessoas jurídicas beneficiárias desta Lei. (grifo nosso)"</i></p>
<p>IV – a divulgação de informações sobre os investimentos realizados com recursos destinados ao FNDCT e aos programas e projetos considerados prioritários pelo CATI (PPI);</p>	<p>Naquilo que concerne ao FNDCT, o MCTI divulga informações relativas aos recursos aportados e projetos financiados no âmbito do FNDCT por meio do endereço eletrônico: <a href="http://www.mctic.gov.br/mctic/opensms/fundos/fndct/index.html">http://www.mctic.gov.br/mctic/opensms/fundos/fndct/index.html</a>.</p> <p>No tocante ao PPI, cuja gestão cabe à SEMPI, o sistema de gerenciamento desses recursos encontra-se em processo de aprimoramento, pela FACTI[1], de modo a tanto melhorar o acompanhamento pelos gestores, quanto para possibilitar o nível de publicidade e transparência previsto na regulamentação vigente (atualmente a Portaria MCTIC nº 894, de 2018).</p> <p>[1] Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação.</p>
<p>V – a divulgação de informações relativas às empresas beneficiárias, tais como o valor dos incentivos fiscais, as receitas obtidas com a venda de produtos incentivados e respectivas margens de lucro, o volume de recursos investidos em projetos de PD&amp;I e respectivas tecnologias e áreas do conhecimento;</p>	<p>As informações consideradas públicas estão disponíveis conforme comentários à proposta de recomendação III acima.</p> <p>Sem prejuízo disso, conforme reconhecimento do próprio relatório CGU, nos termos dos excertos selecionados na seção anterior (RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO), acerca desta recomendação V, cumpre reiterar que o MCTI e o ME necessitam preservar os sigilos fiscais, comerciais e industriais, ainda que indiretamente incidentes, consoante dispõe o art. 6º da Lei nº 13.969, de 2019, que em combinação com a Lei nº 8.248, de 1991, formam a nova legislação de TIC.</p>
<p>d) quanto ao <i>accountability</i>;</p>	
<p>VI – o preenchimento do Relatório Demonstrativo Anual (RDA) seja viabilizado a qualquer tempo, à medida que os investimentos em PD&amp;I são realizados;</p>	<p>Essa demanda pelo setor produtivo não foi recebida pelo MCTI de forma ampla, apenas pontual por algumas empresas. De qualquer forma, é uma hipótese bem vista pelo MCTI e em futuras versões do sistema de gestão de PD&amp;I poderão vir a ser implementados, na medida que recursos técnico e operacionais estejam disponíveis para esta implementação.</p> <p>Além disso, no novo regime de créditos financeiros, as modalidades trimestrais já capturam trimestralmente informações que antes eram enviadas anualmente para a prestação de contas.</p>
<p>VII – a análise envolva o diálogo entre a empresa e o responsável pela aprovação das prestações de contas;</p>	<p>Hodiernamente, a comunicação entre o MCTI e os atores envolvidos ocorre por meio estritamente eletrônico, seja porque tal possibilidade é prevista na nova legislação, que instituiu o mecanismo de geração de créditos financeiros para as empresas habilitadas, seja porque o MCTI adota o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, como único canal para que o setor produtivo, as auditorias e as ICTs[1] formulem suas demandas ou apresentem considerações de qualquer natureza.</p> <p>No que concerne à aspectos técnicos sobre a prestação de contas e declaração do RDA, o MCTI disponibilizou um canal, por meio do novo SIGPLANI, para que as empresas e ICTs possam apresentar suas dúvidas ou problemas técnicos.</p> <p>[1] Instituições científicas, tecnológicas e de inovação.</p>
<p>VIII – os dados constantes do RDA sejam estruturados de modo a permitir uma gestão estratégica da Lei de Informática;</p>	<p>A LI não se constitui instrumento para o aumento da competitividade das empresas na área de TIC, mas sim um arcabouço regulatório que foi instituído quando da abertura de mercado na década de 90.</p> <p>O objetivo de manter e ampliar a capacidade industrial instalada no país foi atendido ao se identificar os números das empresas beneficiadas, a evolução do seu faturamento, a geração de emprego e o investimento global em PD&amp;I.</p> <p>No entanto, as informações solicitadas nos RDAs não podem extrapolar o escopo do previsto na Lei nº 8.248, de 1991, e na o que limita o levantamento de informações com finalidades outras.</p> <p>Não obstante, o MCTI tem feito, inclusive com vistas a responder demandas de órgãos de controle, a contratação de estudos junto ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, o primeiro deles já concluído, e que teve como foco investigar as contribuições da Lei de Informática para estimular a agregação de valor na indústria brasileira de TIC que se tem alcançado.</p>
<p>IX – as entidades conveniadas assumam a responsabilidade pela prestação de contas dos recursos recebidos das empresas mediante</p>	<p>Essa recomendação necessita de uma análise técnica mais aprofundada, bem como, se for o caso, uma análise jurídica, quanto ao seu mérito e quanto aos reais benefícios procedimentais.</p> <p>A responsabilidade positivada na legislação de TIC é assumida pela empresa beneficiária, que prestará contas pelas contrapartidas exigidas na legislação vigente, bem como pelos benefícios recebidos, agora primordialmente na forma de créditos financeiros.</p> <p>Assim, mesmo que uma entidade conveniada venha a prestar contas parciais, como parte de um convênio, a responsabilidade primária é da empresa beneficiária, que precisará assegurar-se da veracidade e confiabilidade das informações a serem prestadas, inclusive em razão da declaração que lhes impõe responsabilidade civil pelas informações prestadas ao Poder público. Logo, tal situação pode provocar mais complicações jurídicas do que facilitar os processos no âmbito da nova legislação de TIC.</p> <p>Outrossim, com o intuito de não prejudicar as empresas beneficiárias, os casos em que há desoneração da responsabilidade da empresa beneficiária já estão previstos no § 24 do art. 11 da Lei nº 8.248, de 1991.</p>

convênio diretamente no SIGPLANI;	Para o atendimento a essa questão esta equipe técnica entende que é necessário uma nova alteração da Lei das TICs, tendo em mente que nem sempre o que se propõe ao legislativo é o que se tem como resultado quando da propositura de sanção presidencial.
X – o SIGPLANI deve funcionar como um mecanismo de comunicação institucional, informando sobre normas e regulamentos, uniformizando entendimentos e esclarecendo dúvidas dos beneficiários;	<p>Como exposto acima, hodiernamente, a comunicação entre o MCTI e os atores envolvidos ocorre por meio estritamente eletrônico, seja porque tal possibilidade é prevista na nova legislação, que instituiu o mecanismo de geração de créditos financeiros para as empresas habilitadas, seja porque o MCTI adota o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, como único canal para que o setor produtivo, auditorias e ICTs<sup>[1]</sup> formulem suas demandas ou apresentem considerações de qualquer natureza.</p> <p>No que concerne à aspectos técnicos sobre a prestação de contas e declaração do RDA, o MCTI disponibilizou um canal, por meio do novo SIGPLANI, para que as empresas e ICTs possam apresentar suas dúvidas ou problemas técnicos.</p> <p>Além disso, conforme também explicado em outra recomendação, o MCTI publicou o manual de preenchimento do RDA que contém orientações para a elaboração dos relatórios de atividades de P&amp;D, disponível no portal desta pasta ministerial.</p> <p>Ainda nos termos anteriormente apresentados e na medida possível, são promovidos seminários junto ao setor produtivo e junto às auditorias independentes, oportunidades em que dúvidas são elucidadas e são prestados esclarecimentos sobre a legislação vigente.</p> <p><sup>[1]</sup> Instituições científicas, tecnológicas e de inovação.</p>
e) quanto à melhoria dos resultados da política;	
XI – a implementação de um processo sistemático de revisão dos processos produtivos básicos (PPB);	<p>Para acomodar as decisões (<i>findings</i>) do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC) adotadas, em 11 de janeiro de 2019, contidas nos relatórios do Órgão de Apelação (OA) e do painel "<i>Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges</i>", referidos em WT-DS472 e WT-DS497, painéis abertos, respectivamente, por União Europeia e Japão, os PPBs tiveram que sofrer modificações no seu paradigma.</p> <p>Considerando que o crédito financeiro que substituiu a isenção ou redução do IPI aplica-se somente aos produtos do setor de TIC, o foco dos PPB, com o objetivo de atender a legislação atual, dava prioridade para o estabelecimento de etapas de manufatura.</p> <p>A partir de junho de 2019, em decorrência das referidas decisões da OMC, as etapas de manufatura passaram a receber pontos e foram então incluídas etapas de desenvolvimento (de <i>software</i> e de <i>hardware</i>) na pontuação total do PPB.</p> <p>De qualquer forma, nos termos do § 2º do art. 4º Lei nº 8.248, de 1991, sempre que houver conveniência e oportunidade, e ainda considerando a realidade industrial nacional no setor de TIC, o ME e o MCTI podem <i>ex officio</i> alterar um determinado PPB. Esse mesmo dispositivo legal ainda permite a solicitação de estabelecimento ou alteração de PPB por ator interessado, para a análise e decisão final do ME e MCTI.</p>
XII – a consideração da adoção de estratégias de comércio exterior complementares;	<p>O fato de o relatório CGU trazer a compreensão acerca das limitações da política, fundamentada na LI, no sentido de não ser ampla e abrangente para todas as necessidades do setor de TIC, é bastante relevante.</p> <p>O reconhecimento das suas limitações em favor do comércio exterior é um bom exemplo disso, já que, de fato, a LI não possui nenhum dispositivo legal voltado ao estímulo do comércio exterior de bens ou serviços de TIC.</p> <p>Embora o MCTI seja favorável ao estímulo do comércio exterior brasileiro, especialmente de bens tecnológicos, sabe-se que, nas atuais circunstâncias políticas e econômicas nacionais, mesmo antes da pandemia da Covid-19<sup>[1]</sup>, eram difíceis as implantações de novas políticas, especialmente aquelas que poderiam gerar algum compromisso orçamentário da União.</p> <p>Sem embargo, esse assunto pode ser melhor tratado em um fórum mais amplo que extrapola as competências deste Ministério, uma vez que o "gap" para a competitividade vai muito além do tamanho do benefício gerado por esta lei, alcançando questões acerca do nosso complexo sistema tributário, questões de aduana, tributações estaduais, questões logísticas, questões relacionadas ao custo da energia, dos recursos humanos, entre outros.</p> <p><sup>[1]</sup> Do inglês, <i>Coronavirus Disease 2019</i>.</p>

## CONCLUSÃO

50. Em linhas gerais, o relatório CGU apresenta uma análise bem equilibrada da LI, com importantes reconhecimentos do alcance e das limitações da política fundamentada na Lei nº 8.248, de 1991, que combinada com a Lei nº 13.969, de 2019 ([5698744](#)), formam a nova legislação de incentivo à atividades de PD&I -- e que busca estimular o adensamento da cadeia produtiva - no setor tecnologia da informação e comunicação (TIC), num contexto que não abrange a Zona Franca de Manaus; ou seja, em caráter nacional.
51. Constata-se que muitas das recomendações contidas no relatório, e destacadas na Avaliação Executiva elaborada pela CGU ([5619744](#)), já estão sendo, na medida possível, atendidas pelo MCTI e pelo ME, sem prejuízo do contexto que norteia a realização das atividades técnico-operacionais pelos órgãos envolvidos nas citadas pastas ministeriais (em particular, a Secretaria de Empreendedorismo e Inovação - SEMPI, no âmbito do MCTI), que apresenta: i) restrições orçamentárias; ii) restrições de recursos tecnológicos de informática; e, iii) não menos importante, restrições de recursos humanos envolvidos.
52. Nas considerações técnicas a essas recomendações, foram apresentadas as evoluções alcançadas no paradigma da LI e nos procedimentos envolvidos, incluindo os sistemas informáticos, bem como recordadas as limitações legais para a obtenção de informações, observado o escopo da nova legislação de TIC, assim como para a divulgação de dados, sem que haja prejuízo dos sigilos fiscais, comerciais e industriais, ainda que indiretamente incidentes.
53. Uma recomendação, relativa a que entidades conveniadas assumam a responsabilidade parcial pela prestação de contas, poderia ter um impacto bastante positivo quanto à gestão operacional. Não obstante, pode ser oportuno uma análise técnica mais aprofundada (por exemplo, nos efeitos sobre a desejada indução ao crescimento das interações entre setor produtivo e Academia/Institutos de PD&I); bem como, se for o caso, uma análise jurídica, quanto ao seu mérito e quanto a sua forma de implementação (se por exemplo, demandando alteração no próprio marco legal ou se passível de operacionalização por meio de normativo infralegal).
54. Recorde-se que a responsabilidade positivada na legislação de TIC é assumida pela empresa beneficiária, que prestará contas pelas contrapartidas exigidas na legislação vigente, bem como pelos benefícios recebidos, agora primordialmente na forma de créditos financeiros. Assim, mesmo que uma entidade conveniada venha a prestar contas parciais, como parte de um convênio, (smj) a responsabilidade primária é da empresa beneficiária, que precisará assegurar-se da veracidade e confiabilidade das informações a serem prestadas, inclusive em razão da declaração que lhes impõe responsabilidade civil pelas informações prestadas ao Poder público. Logo, tal situação poderia eventualmente provocar mais complicações jurídicas do que facilitar os processos no âmbito da nova legislação de TIC, a menos que ocorra alteração na legislação vigente.
55. Além disso, para uma outra recomendação sobre estabelecimento de estratégias de comércio exterior complementares à LI, cujo atendimento seria prestigiado pelo MCTI, indicou-se que o assunto pode ser melhor tratado em um fórum mais amplo, em razão da abrangência de questões que precisam ser endereçadas.

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Rubens Caetano Barbosa de Souza**, **Tecnologista**, em 13/07/2020, às 19:58 (horário oficial de Brasília), com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hamilton José Mendes da Silva**, **Coordenador-Geral de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital**, em 13/07/2020, às 19:59 (horário oficial de Brasília), com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Gustavo Sampaio Gontijo**, **Diretor do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital**, em 13/07/2020, às 20:03 (horário oficial de Brasília), com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Henrique de Oliveira Miguel**, **Coordenador-Geral de Estímulo ao Desenvolvimento de Negócios Inovadores**, em 13/07/2020, às 20:19 (horário oficial de Brasília), com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.mctic.gov.br/verifica.html>, informando o código verificador **5686832** e o código CRC **5E2AAF4D**.

**Minutas e Anexos**

Não Possui.

