



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Lei de Informática

Ciclo 2019

Sumário Executivo

1. A Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, conhecida como Lei de Informática, foi editada com a finalidade de estimular a competitividade e a capacitação de empresas brasileiras dos setores de informática e automação. Mais recentemente, em virtude das alterações promovidas pela Lei nº 13.674/2018, a Lei de Informática passou a incentivar as empresas do setor de tecnologia da informação e comunicações.
2. A política buscou incentivar o investimento privado em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Esse incentivo, até o final de 2019, consistiu na isenção/redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI relativo aos bens de informática e automação produzidos pelas empresas beneficiárias. A partir de 2020, esse incentivo foi substituído por um crédito financeiro, proporcional aos investimentos em P&DI realizados pela empresa beneficiárias.
3. Para usufruir dos incentivos, além de cumprir um processo produtivo básico estabelecido pelo Ministério da Economia e de investir em atividades de PD&I, as empresas beneficiárias da Lei de Informática devem cumprir outras obrigações, tais como: (i) implantar e manter um sistema de qualidade; (ii) implantar e manter um programa de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa; (iii) manter a regularidade fiscal e tributária da empresa; (iv) apresentar e manter atualizado um plano dos investimentos em P&D; e (v) prestar contas dos investimentos em P&D por meio de relatório anual.
4. Uma característica que define a Lei de Informática é a sua abrangência nacional e transversalidade, decorrente sobretudo da pluralidade de atores envolvidos tais como: as empresas beneficiárias; os institutos de pesquisa e ensino; o Comitê da Área de Tecnologia de Informação – CATI; a Secretaria de Empreendedorismo e Inovação do MCTIC - SEMPI; a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade e Indústria do Ministério da Economia - SDCl; a Receita Federal do Brasil; e a Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (Secretaria Executiva do FNDCT).
5. A avaliação realizada buscou estabelecer um panorama geral para essa política de incentivos, visando identificar seus pontos críticos e oportunidade de melhoria, além de subsidiar o processo de tomada de decisão tanto da alta administração do Governo Federal quanto dos gestores da política por meio de recomendações estruturantes, tendo em vista que a vigência da Lei de Informática foi prorrogada até 2029.
6. Entre os fatores que justificam a avaliação da política, cabe destacar não somente a materialidade tanto dos incentivos fiscais quanto dos investimentos em PD&I decorrentes da Lei de Informática, mas também a relevância da manutenção das empresas do setor de TIC no Brasil e a criticidade relativa à condenação da política no âmbito do Organização Mundial do Comércio – OMC, ocorrida em dezembro de 2016.
7. O trabalho foi organizado considerando os capítulos do Guia Prático de Análise Ex Post, que dividem a análise segundo as fases do ciclo de políticas públicas, acrescentadas outras dimensões, portanto os achados e conclusões seguem essa classificação.
8. Quanto ao desenho, a avaliação apontou os seguintes achados:
 - Não há uma relação puramente linear de causa e efeito, na qual produtos contribuem para o alcance de resultados, que, por sua vez, geram impactos;
 - Os dois aspectos expressos na lei, capacitação e competitividade, não retratam de forma exaustiva todos os impactos proporcionados pela política; e
9. No que se refere à implementação, os achados encontrados foram:
 - O contingenciamento governamental dos recursos depositados no FNDCT pelas empresas beneficiárias a título de contrapartida e a intempestividade na análise das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias também prejudicaram os resultados da política.
 - Nos últimos anos, uma parcela considerável dos recursos do FNDCT arrecadados em virtude da Lei de Informática permaneceu retida (como superávit financeiro, na Conta Única do Tesouro Nacional) sem aplicação em projetos ou atividades relacionadas à pesquisa, ao desenvolvimento ou à inovação;

- Houve desvinculação das receitas do FNDCT pela União (DRU) para finalidades diversas das originalmente previstas na legislação de criação dos Fundos Setoriais, sendo revertidos especialmente para amortização da dívida pública mobiliária federal e para custeio despesas primárias obrigatórias;
- Atualmente, há um estoque considerável de relatórios, relativos ao período compreendido entre os anos-base 2006 a 2016, que carece de manifestação conclusiva do Ministério quanto ao cumprimento ou não, pelas empresas beneficiárias, das obrigações decorrentes da Lei de Informática;
- Em relação ao sistema eletrônico utilizado para prestação de contas das empresas beneficiárias, as principais limitações apontadas estão relacionadas à dificuldade de detalhar os projetos em razão de restrições à quantidade de caracteres e ao envio de imagens ou diagramas por meio do formulário eletrônico;
- A heterogeneidade entre as empresas beneficiárias é um fator que dificulta a avaliação da política, uma vez que prejudica a formação de grupos de controle e de tratamento estatisticamente equivalentes.

10. Em relação à Governança, os achados foram:

- A transversalidade da gestão da Lei de Informática e um sistema de governança estruturado em uma rede composta por múltiplos atores;
- Risco de que uma empresa usufrua dos incentivos sem cumprir adequadamente a contrapartida estabelecida, sobretudo o cumprimento do processo produtivo básico e a realização dos investimentos em PD&I;
- Risco de que a atuação das auditorias independentes esteja em desacordo com as diretrizes da Lei de Informática por motivo de erro, fraude ou conflito de interesses;
- Risco de que as análises intempestivas das prestações de contas prejudiquem a segurança jurídica das empresas beneficiárias e a recuperação dos valores relativos aos incentivos, quando os investimentos em PD&I não forem realizados;
- Risco de que as informações prestadas pelas empresas beneficiárias por meio dos relatórios demonstrativos anuais não sejam confiáveis ou verificáveis;

11. Por fim, quanto aos resultados e impactos, as percepções encontradas foram:

- A Lei de Informática beneficia mais de 600 empresas, que usufruem incentivos fiscais anuais da ordem de R\$ 6,2 bilhões e realizam investimentos em PD&I que superam R\$ 1,5 bilhão ao ano.
- Os produtos incentivados geram um faturamento bruto anual no mercado interno de aproximadamente R\$ 46 bilhões para as empresas beneficiárias cuja atividade gera cerca de 135 mil empregos e recolhe cerca de R\$ 8,9 bilhões ao ano.
- Além de gerar empregos, a política ameniza a “fuga de cérebros” no Brasil e possibilita a obtenção de conhecimentos e habilidades que a formação acadêmica não proporciona, contribuindo para a redução da lacuna de competências existente entre a mão de obra disponível e as necessidades do mercado;
- A Lei de Informática também viabilizou a instalação de laboratórios equipados com instrumentos dotados de tecnologia de última geração para realização de ensaios, testes, pesquisas e desenvolvimento de produtos;
- Sobre o déficit da balança comercial, cabe mencionar que o modelo de incentivos da Lei de Informática, baseado no investimento em PD&I e no cumprimento do processo produtivo básico, por si só, não é suficiente para estimular as exportações e elevar o saldo da balança comercial. Faz-se necessária uma política de comércio exterior específica, bem como o aperfeiçoamento do regime aduaneiro;
- Além dos resultados diretamente decorrentes dos projetos de PD&I realizados pelas empresas beneficiárias em contrapartida aos incentivos fiscais, a política proporciona externalidades positivas, tais como o a infraestrutura de PD&I formada nas entidades de ensino e de pesquisa.
- Outra importante externalidade gerada pela Lei de Informática são os ecossistemas de PD&I, que abrangem não somente as empresas beneficiárias, mas também aquelas que fornecem insumos para a produção dos bens incentivados, bem como universidades e institutos de pesquisa.

12. Em razão dos achados, foram propostas 3 recomendações estruturantes para melhoria da governança da Lei de Informática. A primeira, destinada ao Ministério da Economia, propõe a implementação da verificação e cálculo automatizados, a partir de bases de dados governamentais (RAIS, IRPF, IRPJ, NF-e etc.), das informações prestadas

pelas empresas beneficiárias relativas ao faturamento bruto (que constitui a base de cálculo das obrigações das empresas) e aos recursos humanos (que representa o maior componente dessas obrigações).

13. A segunda recomendação, destinada ao MCTIC, propõe agilizar o processo de prestação de contas das empresas beneficiárias mediante atribuição da responsabilidade aos institutos de ensino e pesquisa pela prestação de contas dos recursos recebidos mediante convênio com as empresas beneficiárias. Essa proposta visa a desonerar a empresas beneficiárias da burocracia da prestação de contas dos projetos de pesquisa realizados de forma descentralizada.
 14. Finalmente, a terceira recomendação, também destinada ao MCTIC, propõe ampliar a transparência e da accountability da Lei de Informática por meio da divulgação tempestiva e “em tempo real” das principais informações relativas ao resultados proporcionados pela política, tais como produtos incentivados, valor dos incentivos, empregos gerados, arrecadação tributária proporcionada pela atividade industrial incentivada, exportações, importações, patentes, parcerias com entidades de PD&I etc.
-

Recomendações

| NÚMERO | PERGUNTA | ACHADOS | CONCLUSÕES | RECOMENDAÇÕES |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | <p>Os dados prestados pelas empresas beneficiárias são confiáveis, viabilizando uma análise tempestiva das prestações de contas encaminhada pelas empresas beneficiárias?</p> | <p>Os dados divulgados pelo MCTIC são oriundos das próprias empresas beneficiárias da Lei de Informática. A fonte desses dados consiste no sistema eletrônico por meio do qual as empresas prestam contas ao Ministério das obrigações decorrentes da política.</p> <p>O Ministério da Economia, um dos gestores da Lei de Informática, também é gestor de bases de dados que podem ser utilizadas para verificar as informações prestadas pelas empresas beneficiárias da política.</p> <p>Essa verificação pode ser realizada junto aos sistemas da Receita Federal, de forma automatizada e sem comprometer o sigilo fiscal e/ou comercial das empresas beneficiárias.</p> | <p>Uma alternativa interessante para aumentar a confiabilidade desses dados consiste na verificação das informações prestadas pelas empresas beneficiárias, especialmente daquelas relativas ao faturamento dos produtos incentivados, cujo valor compõe a base de cálculo das obrigações de investimento em PD&I, e dos dispêndios em recursos humanos, que constitui o principal componente desses investimentos.</p> | <p>RECOMENDAÇÃO 1: Que o Ministério da Economia promova a implementação da verificação, de forma automatizada, das informações prestadas pelas empresas beneficiárias a partir das bases de dados governamentais sob sua gestão (tais como RAIS, IRPF, IRPJ etc.), priorizando as informações relativas ao faturamento bruto (que constitui a base de cálculo das obrigações das empresas) e aos recursos humanos (que representa o maior componente dessas obrigações).</p> |
| 2 | <p>O processo de análise da prestação de contas realizado pelo MCTI contribui para que os objetivos da Lei de Informática sejam alcançados?</p> | <p>O processo de análise das prestações de contas encaminhadas pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática é caracterizado pela pluralidade de atores e multiplicidade de instâncias, o que pode prejudicar sua tempestividade.</p> <p>Como exemplos dessas múltiplas instâncias, que envolvem a participação de diversos atores, podemos mencionar (i) a análise, pelas auditorias independentes, dos investimentos em PD&I declarados pelas empresas beneficiárias; (ii) a contestação, pelas empresas beneficiárias, das análises realizadas pelo MCTI; e (iii) a possibilidade de recursos administrativo para o ministro de Estado.</p> <p>Quando os investimentos em PD&I são realizados mediante convênio com entidades de pesquisa e ensino, as empresas beneficiárias continuam responsáveis por prestar contas desses investimentos, mesmo que sejam realizados de forma descentralizada, o que pode dificultar a obtenção de informações.</p> | <p>Nos investimentos em PD&I realizados mediante convênio, há uma duplicidade de esforços, tendo em vista que as entidades conveniadas prestam contas às respectivas empresas beneficiárias, que, por sua vez, devem prestar contas ao MCTIC.</p> <p>As entidades conveniadas poderiam prestar contas dos investimentos realizados diretamente ao MCTI, desonerando as empresas beneficiárias dessa tarefa, a exemplo do que já ocorre quando a empresa deposita recursos no FNDCT ou investe nos projetos prioritários.</p> <p>Essas entidades de pesquisa e ensino conveniadas são previamente aprovadas pelo CATI, o que aumenta sua confiabilidade para prestar contas diretamente ao MCTI.</p> | <p>RECOMENDAÇÃO 2: Que o MCTI edite normativo atribuindo aos institutos de ensino e pesquisa credenciados pelo CATI a responsabilidade pela prestação de contas dos recursos recebidos mediante convênio com as empresas beneficiárias.</p> |

| NÚMERO | PERGUNTA | ACHADOS | CONCLUSÕES | RECOMENDAÇÕES |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 | <p>O nível de transparência dos resultados da Lei de Informática contribui para a boa governança da política?</p> | <p>Há uma oportunidade de melhoria da transparência da Lei de Informática que 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.</p> <p>Também se vislumbra oportunidades de melhoria em relação à divulgação dos dados relativos aos valores dos incentivos usufruídos, bem como dos resultados dos projetos desenvolvidos pelas próprias empresas ou mediante convênio.</p> | <p>A transparência dos resultados da Lei de Informática pode contribuir para a redução da assimetria de informação entre os gestores da política e as empresas beneficiárias, assim como reduzir a assimetria de informação entre o cidadão e o Estado.</p> <p>O aprimoramento da transparência da Lei de Informática constitui um aspecto essencial, pois viabiliza a obtenção de informações que possam subsidiar o processo de tomada de decisão da política, o que fortalece seu mecanismo de liderança.</p> <p>Além disso, esse aprimoramento também contribui para fortalecer os mecanismos de estratégia e controle da política, uma vez que proporciona a obtenção de insumos importantes para seu planejamento e gestão.</p> | <p>RECOMENDAÇÃO 3: Divulgar informações relativas aos principais produtos e resultados da Lei de Informática (empregos gerados, patentes, pessoas capacitadas, parcerias etc.), informações sobre os investimentos realizados com recursos destinados ao FNDCT e aos programas e projetos considerados prioritários pelo CATI (PPI), bem como aquelas 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, consolidando quando necessário à proteção do sigilo fiscal/comercial.</p> |