



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT

Ciclo 2021

Política	FNDCT
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS/2021
Coordenador da Avaliação	CGU
Executores da Avaliação	CGU IPEA DEAP/SETO/ME
Supervisor da Avaliação	DEAP/SETO/ME

Sumário Executivo

1. Este relatório de recomendações é produto da avaliação sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP. Por se tratar de uma síntese, sugere-se que sua leitura seja realizada em conjunto com o relatório de avaliação.
2. De acordo com Art. 1º da Lei nº 11.540/2007, o FNDCT- instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991 - é um fundo especial de natureza contábil e financeira e tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País. Dessa forma, o FNDCT representa umas das principais fontes de fomento à pesquisa e inovação no Brasil. Em termos de materialidade, somente em 2021, o Fundo arrecadou cerca de R\$ 10,3 bilhões. Na sua operacionalização, o FNDCT dispõe de três modalidades: Não Reembolsável, Reembolsável e Aporte de Capital. A presente avaliação se debruçou sobre as duas primeiras.
3. A avaliação realizada abordou temas como a governança do Fundo, a carteira de projetos financiados e o alinhamento destes projetos com a Política Nacional de CT&I, os custos de operacionalização do Fundo, bem como realizou uma análise sistemática das avaliações de impacto do FNDCT e outras ações no campo da CT&I.
4. O trabalho foi organizado tendo como referência o Guia Prático de Análise Ex Post, que divide a análise segundo as fases do ciclo de políticas públicas, sendo realizados os ajustes necessários às especificidades do FNDCT.
5. No que se refere à governança do FNDCT, a avaliação apontou os seguintes achados:
 - A participação dos Comitês Gestores dos fundos setoriais no processo decisório tem sido limitada, o que se afasta do modelo setorial inicialmente previsto para o Fundo;
 - A Finep tem assento em diferentes instâncias da governança, resultando em um acúmulo de funções que pode expor o seu relacionamento com o FNDCT a riscos;
 - É importante uma maior tempestividade na discussão da proposta orçamentária, inclusive com o Ministério da Economia, a fim de garantir a autonomia decisória do Conselho Diretor.
 - É importante fortalecer os mecanismos de transparência ativa, a fim de facilitar o controle social sobre a aplicação de recursos.
6. Quanto ao alinhamento dos atuais instrumentos do FNDCT com a política de CT&I, os achados foram:
 - Há previsão de alinhamento entre a aplicação dos recursos do FNDCT com a política nacional de CT&I nos normativos. Contudo, em termos de efetivação, há oportunidades de aperfeiçoamento nos instrumentos normativos, de modo a melhor evidenciar como os recursos aplicados atenderão a política de Ciência, Tecnologia e Inovações (CT&I) vigente, além de outros instrumentos estratégicos considerados pertinentes;
7. Em relação ao perfil da carteira de projetos financiados e ao alinhamento desta com a política de CT&I, representada pela Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovações (ENCTI), para o período 2016-2020, os achados são:

- O período avaliado, selecionado para coincidir com a vigência da ENCTI a partir de 2016, foi caracterizado por um cenário de grande restrição orçamentária, sobretudo advinda das reservas de contingência aplicadas na vigência do teto de gastos, o que impactou os investimentos do fundo.
 - Há concentração de recursos do FNDCT na modalidade reembolsável (84,7%), cujos projetos apresentaram, comparativamente, valor médio expressivamente mais elevado do que o dos demais instrumentos (R\$ 47,5 milhões para os reembolsáveis e R\$ 2,8 milhões e R\$ 1,7 milhão para, respectivamente, não reembolsáveis e subvenção), e com predomínio de empresas de grande porte no acesso aos recursos reembolsáveis na modalidade de apoio direto (76%);
 - Em termos de alinhamento dos projetos com os Temas Estratégicos da ENCTI, identificou-se uma quantidade expressiva de projetos nas modalidades 'subvenção' (98,1%) e 'não reembolsável' (76,1%) alinhados àqueles temas. Na modalidade reembolsável, cerca de 50% dos projetos possuem algum alinhamento com a Estratégia;
8. No que refere aos custos envolvidos na operacionalização dos empréstimos, tem-se os seguintes achados:
- Os principais componentes de custos da modalidade Reembolsável são os seguintes: [(TJLP + *Spread*) - Equalização];
 - A utilização de TJLP implica, dentre outros efeitos, na existência de subsídio implícito e, quando somada ao *spread* da Finep, na necessidade de equalização por parte de FNDCT dos empréstimos financiados. Ao mesmo tempo, destaca-se que é papel do Estado fomentar a inovação, inclusive por meio de subsídios. De forma positiva, averiguou-se maior variabilidade nas taxas de *spread* cobradas pela Finep;
 - A Equalização, por ser enquadrada como instrumento não reembolsável, disputa o limite orçamentário com as outras formas de apoio, impactando o funcionamento do Fundo.
9. A análise dos estudos de avaliação de impacto aponta os seguintes achados:
- Os resultados encontrados para o impacto do FNDCT sobre os esforços inovativos (gastos em P&D) foram mistos, com frequência maior de resultados positivos (entre 60% e 83%), e estão de acordo com os resultados encontrados pelos estudos internacionais que mediram o impacto de incentivos públicos sobre o investimento em P&D privado;
 - Alguns pontos adicionais podem ser investigados, em futuras avaliações de impacto, com o objetivo de obter evidências sobre quais características específicas da política de apoio ou de seus beneficiários favoreceriam o efeito adicionalidade (em que, diante do incentivo público, os beneficiários alocam às atividades inovativas recursos que não seriam despendidos na ausência da intervenção) entre gastos em P&D públicos e privados.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Q1. Existe alinhamento dos atuais instrumentos do FNDCT com a política de CT&I?	<p>-Existe previsão de alinhamento à política de CT&I, seja em normativos ou nos Planos Anuais de Investimentos, mas não há indicação de que forma e/ou em qual medida esse alinhamento deve ser realizado.</p> <p>-A modalidade reembolsável, principal destino de recursos nos últimos anos, é orientada, em grande medida, pela demanda do mercado, de modo que o alinhamento à política de CT&I vigente nem sempre é atingido.</p> <p>-A grande pluralidade de instrumentos de planejamento é um fator dificultador para garantir esse alinhamento. Além de diferentes instrumentos do MCTI, outros documentos como o Plano Plurianual (PPA), Objetivos e Diretrizes Sustentáveis da ONU (ODS), Estratégia Brasileira para Transformação Digital, dentre outros, estabelecem objetivos que guardam relação com o FNDCT.</p> <p>-Ausência de um instrumento que demonstre mais claramente como os diferentes objetivos estratégicos estabelecidos serão atendidos pelo FNDCT dificulta um melhor acompanhamento da política.</p>	Há previsão de alinhamento entre a aplicação dos recursos do FNDCT com a política nacional de CT&I em normativos e documentos de planejamento. Contudo, em termos de efetivação desse alinhamento, há oportunidades de aperfeiçoamento, de modo a melhor esclarecer como os investimentos realizados pelo Fundo, em suas diferentes modalidades, podem atender aos objetivos dos diferentes instrumentos de planejamento.	Recomenda-se ao Conselho Diretor do FNDCT: definir quais referenciais de planejamento que especificam a relação entre a política de CT&I vigente e os planos anuais de investimento.
2	Q2. O modelo de governança do FNDCT é adequado e proporciona uma melhor alocação dos recursos, a fim de que os objetivos do Fundo sejam atingidos?	<p>-O FNDCT é formado por quinze fundos setoriais. O MCTI preside todos os Comitês Gestores dos fundos setoriais, à exceção do CT-Amazônia;</p> <p>- Os presidentes dos referidos Comitês compõem a instância da governança intermediária do FNDCT, o Comitê de Coordenação. Dentre outras atribuições, o Comitê de Coordenação é responsável pela consolidação de propostas setoriais e pelas ações transversais, que têm tido maior participação no orçamento do FNDCT, ao menos desde 2011;</p> <p>- Entre 2016 e 2020, os Comitês Gestores praticamente não se reuniram, tendo em vista a restrição orçamentária do período, de modo que a representação setorial, mesmo no Comitê de Coordenação, foi limitada.</p> <p>- Leis/Decretos que instituíram os Fundos Setoriais preveem uma governança compartilhada e aplicação de recursos nos próprios setores;</p>	Fundos Setoriais são as principais fontes do FNDCT, mas nos últimos anos, os respectivos Comitês Gestores representam a instância com o menor poder de influência no Fundo.	Recomenda-se ao Conselho Diretor do FNDCT: prover maior transparência acerca do atendimento às demandas setoriais com recursos do fundo, inclusive por meio do detalhamento das ações transversais que tenham sido instituídas a partir de demandas setoriais.

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		<ul style="list-style-type: none"> - A Finep tem grande importância e relevância histórica no sistema de CT&I e no FNDCT; -No âmbito do FNDCT, a Finep tem participação em instâncias de apoio e execução, como Secretaria-Executiva e Agência de Fomento respectivamente. Ao mesmo tempo, tem assento em outras instâncias de decisão, como o Comitê de Consolidação, Conselho Diretor e Câmara Técnica de Políticas de Incentivos à Inovação (CTPII). - Esse desenho implica em situações em que a mesma instituição participa do planejamento, execução e avaliação dos recursos aplicados. - Ademais, a relação da Finep com o FNDCT também apresenta dependência econômica, nos termos das Normas Brasileiras de Contabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esse acúmulo de funções implica em um risco de desrespeito à segregação de funções, de modo que é importante separar as funções de execução e assessoria daquelas de decisão/avaliação. - Nesse contexto, destaca-se a participação da empresa nas decisões da CTPII, tendo em vista o impacto da equalização sobre o funcionamento do FNDCT. 	
3	<p>Q2. O modelo de governança do FNDCT é adequado e proporciona uma melhor alocação dos recursos, a fim de que os objetivos do Fundo sejam atingidos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> -O FNDCT é formado por quinze fundos setoriais. O MCTI preside todos os Comitês Gestores dos fundos setoriais, à exceção do CT-Amazônia; - Os presidentes dos referidos Comitês compõem a instância da governança intermediária do FNDCT, o Comitê de Coordenação. Dentre outras atribuições, o Comitê de Coordenação é responsável pela consolidação de propostas setoriais e pelas ações transversais, que têm tido maior participação no orçamento do FNDCT, ao menos desde 2011; - Entre 2016 e 2020, os Comitês Gestores praticamente não se reuniram, tendo em vista a restrição orçamentária do período, de modo que a representação setorial, mesmo no Comitê de Coordenação, foi limitada. - Leis/Decretos que instituíram os Fundos Setoriais preveem uma governança compartilhada e aplicação de recursos nos próprios setores; - A Finep tem grande importância e relevância histórica no sistema de CT&I e no FNDCT; -No âmbito do FNDCT, a Finep tem participação em instâncias de apoio e execução, como Secretaria-Executiva e Agência de Fomento respectivamente. Ao mesmo tempo, tem assento em outras instâncias de decisão, como o Comitê de Consolidação, 	<p>Fundos Setoriais são as principais fontes do FNDCT, mas nos últimos anos, os respectivos Comitês Gestores representam a instância com o menor poder de influência no Fundo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esse acúmulo de funções implica em um risco de desrespeito à segregação de funções, de modo que é importante separar as funções de execução e assessoria daquelas de decisão/avaliação. - Nesse contexto, destaca-se a participação da empresa nas decisões da CTPII, tendo em vista o impacto da equalização sobre o funcionamento do FNDCT. 	<p>Recomenda-se ao MCTI: apresentar à Casa Civil proposta de alteração do Decreto 4.195/2002, de modo a revisar a participação direta da FINEP, com direito a voto, na Câmara Técnica de Políticas de Incentivos à Inovação (CTPII), sem prejuízo da manutenção da estatal na assessoria técnica das discussões.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
4	<p>Q3. O perfil atual das diversas formas de apoio está alinhado aos objetivos da política de CT&I e especificamente do FNDCT?</p>	<p>Conselho Diretor e Câmara Técnica de Políticas de Incentivos à Inovação (CTPII).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esse desenho implica em situações em que a mesma instituição participa do planejamento, execução e avaliação dos recursos aplicados. - Ademais, a relação da Finep com o FNDCT também apresenta dependência econômica, nos termos das Normas Brasileiras de Contabilidade. <p>- Projetos atendem aos objetivos em diferentes graus de alinhamento.</p> <p>-A modalidade reembolsável direta, entre 2016 e 2020, concentrou recursos em projetos de médio e baixo risco tecnológico (67% dos projetos) e empresas de grande porte (76%).</p> <p>-No que toca à ENCTI, a modalidade reembolsável também apresentou o menor percentual de alinhamento aos temas elencados (50% em média);</p> <p>-Nos moldes atuais, a modalidade reembolsável gera necessidade de Equalização, que concorre com o espaço orçamentário de outras ações não reembolsáveis. A perspectiva de destinar até 50% dos recursos anuais para a modalidade reembolsável inserida pela LC 177/2021 pode acarretar uma maior necessidade de recursos destinados à Equalização, impactando o funcionamento do Fundo;</p> <p>- Conforme apurado, o percentual orçamentário de 50% destinado à modalidade reembolsável foi definido pela SOF/ME, de modo que a governança do FNDCT sobre esse aspecto restou limitada. Nesse contexto, informa-se que o <i>funding</i> da modalidade reembolsável é operacionalizado a partir de despesas financeiras, de forma que os recursos destinados a essa modalidade, diferentemente das demais, não se submetem ao teto de gastos.</p> <p>- Na 3ª Reunião Extraordinária, realizada no dia 11 de agosto de 2021, o Conselho Diretor do Fundo deliberou entendimento acerca da diminuição do percentual de recursos destinados à modalidade Reembolsável. Por seu turno, no âmbito da 3ª Reunião Ordinária da CTPII, realizada no dia 14 de setembro de 2021, foi aventada a possibilidade de extinção</p>	<p>Considerando os achados, conclui-se pela necessidade de revisão dos percentuais da carteira de projetos do FNDCT, de modo a ajustar o percentual investido na modalidade Reembolsável, para não comprometer o volume de recursos a serem aplicados nas demais ações não-reembolsáveis que têm apresentado maior alinhamento com as prioridades estabelecidas pela Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.</p> <p>A Lei Complementar 177/2021 prevê até 50% dos recursos destinados à modalidade reembolsável, ou seja, um teto máximo de aplicação e não uma obrigação, motivo pelo qual entende-se que nenhuma alteração legislativa seja necessária nesse contexto.</p>	<p>Recomenda-se ao MCTI: apresentar à Casa Civil e ao ME estudo justificando proposta de parâmetros que tornem a modalidade reembolsável mais aderente à finalidade da política e mais alinhada a estratégia nacional de C&T, e que subsidiem as discussões necessárias para sua fixação e contribuindo para a busca de maior eficiência na alocação dos recursos do Fundo.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
5	Q3. O perfil atual das diversas formas de apoio está alinhado aos objetivos da política de CT&I e especificamente do FNDCT?	<p>da linha de Inovação para Desempenho, como esforço para diminuição dos recursos destinados à equalização.</p> <p>- Projetos atendem aos objetivos em diferentes graus de alinhamento.</p> <p>-A modalidade reembolsável direta, entre 2016 e 2020, concentrou recursos em projetos de médio e baixo risco tecnológico (67% dos projetos) e empresas de grande porte (76%).</p> <p>-No que toca à ENCTI, a modalidade reembolsável também apresentou o menor percentual de alinhamento aos temas elencados (50% em média);</p> <p>-Nos moldes atuais, a modalidade reembolsável gera necessidade de Equalização, que concorre com o espaço orçamentário de outras ações não reembolsáveis. A perspectiva de destinar até 50% dos recursos anuais para a modalidade reembolsável inserida pela LC 177/2021 pode acarretar uma maior necessidade de recursos destinados à Equalização, impactando o funcionamento do Fundo;</p> <p>- Conforme apurado, o percentual orçamentário de 50% destinado à modalidade reembolsável foi definido pela SOF/ME, de modo que a governança do FNDCT sobre esse aspecto restou limitada. Nesse contexto, informa-se que o <i>funding</i> da modalidade reembolsável é operacionalizado a partir de despesas financeiras, de forma que os recursos destinados a essa modalidade, diferentemente das demais, não se submetem ao teto de gastos.</p> <p>- Na 3ª Reunião Extraordinária, realizada no dia 11 de agosto de 2021, o Conselho Diretor do Fundo deliberou entendimento acerca da diminuição do percentual de recursos destinados à modalidade Reembolsável. Por seu turno, no âmbito da 3ª Reunião Ordinária da CTPII, realizada no dia 14 de setembro de 2021, foi aventada a possibilidade de extinção da linha de Inovação para Desempenho, como esforço para diminuição dos recursos destinados à equalização.</p>	<p>Considerando os achados, conclui-se pela necessidade de revisão dos percentuais da carteira de projetos do FNDCT, de modo a ajustar o percentual investido na modalidade Reembolsável, para não comprometer o volume de recursos a serem aplicados nas demais ações não-reembolsáveis que têm apresentado maior alinhamento com as prioridades estabelecidas pela Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.</p> <p>A Lei Complementar 177/2021 prevê até 50% dos recursos destinados à modalidade reembolsável, ou seja, um teto máximo de aplicação e não uma obrigação, motivo pelo qual entende-se que nenhuma alteração legislativa seja necessária nesse contexto.</p>	<p>Recomenda-se ao Conselho Diretor do FNDCT: com base nas atribuições previstas na Lei 11.540/2007, art. 5º, incisos II e III, contratar estudo justificando a manutenção ou supressão da linha "Inovação para o Desempenho", considerando o baixo risco tecnológico dos projetos apoiados e o baixo grau de alinhamento à política de CT&I.</p>