

O FNDCT e a Reforma do Financiamento de CT&I

CARLOS AMÉRICO PACHECO – DIRETOR PRESIDENTE DA FAPESP

BRASÍLIA 12 DE JUNHO DE 2018

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SENADO FEDERAL

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

O FNDCT é um fundo de natureza contábil que tem como objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País.

A gestão e operacionalização do FNDCT é compartilhada entre o Conselho Diretor do FNDCT, o MCTIC, os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, a Finep, secretaria executiva e agência de fomento, e o Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq), na qualidade de agência de fomento.

Recursos do FNDCT

Os recursos para o FNDCT são provenientes de três fontes:

- **Arrecadação dos fundos setoriais (receitas vinculadas);**
- **Recursos provenientes dos juros e amortizações que a FINEP paga pelos empréstimos concedidos com recursos do FNDCT;**
- **Recursos ordinários do Tesouro;**

Fundos Setoriais

Em seu início, não era atribuída ao FNDCT nenhuma receita vinculada. Visando garantir recursos para o FNDCT, foram aprovadas, a partir de 1997, pelo Congresso Nacional, mais de 15 Leis criando os chamados Fundos Setoriais, com vinculação de receitas para o Fundo.

As receitas que alimentam os Fundos Setoriais têm diversas origens, tais como: royalties, parcela da receita das empresas beneficiárias de incentivos fiscais, CIDE, compensação financeira, direito de passagem, licenças e autorizações, doações e empréstimos.

Legislação dos Fundos Setoriais

Grande parte aprovada pelo Congresso Nacional, por acordo de liderança em um prazo recorde.

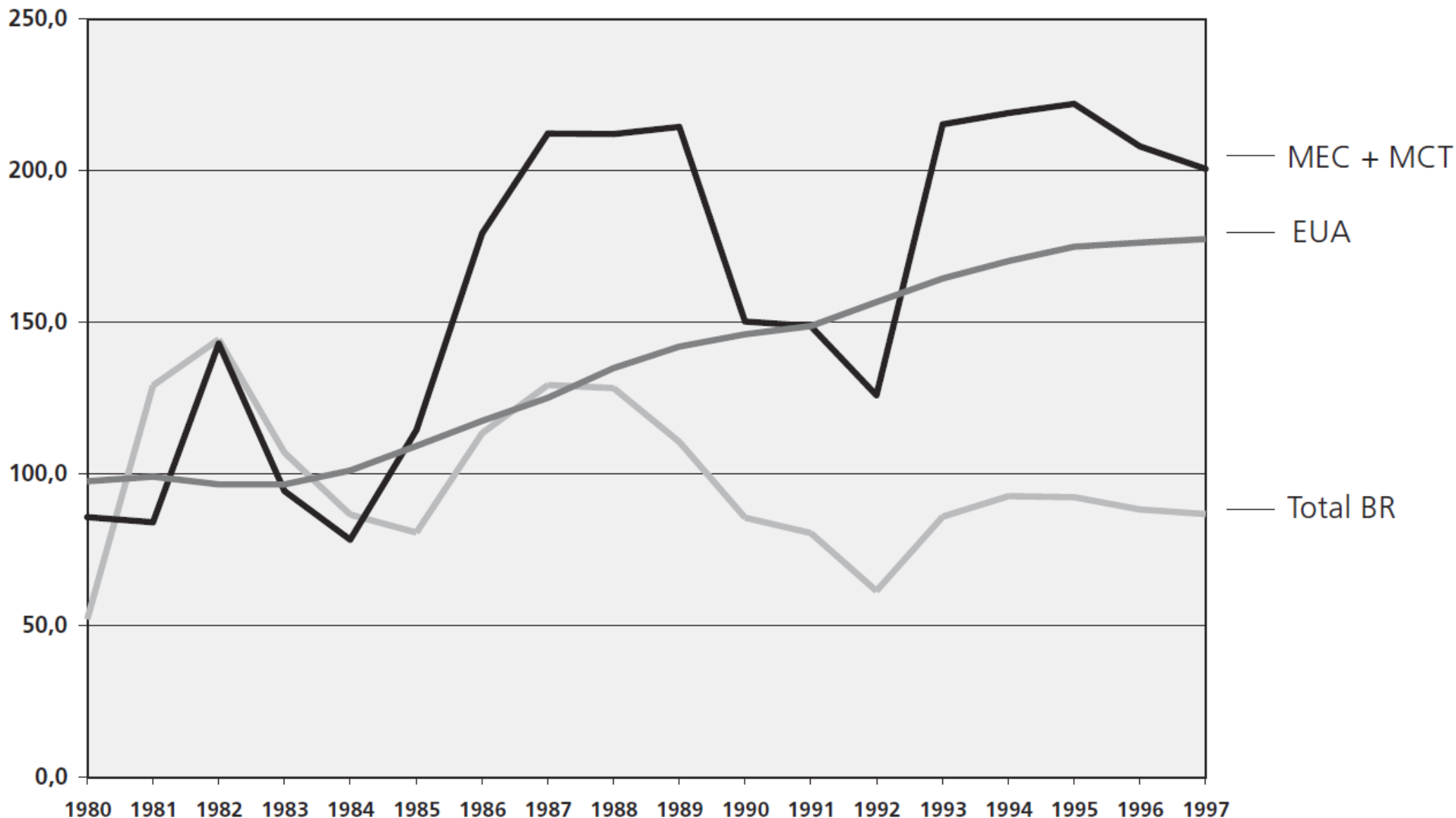
Acrônimo	Legislação
CT-Amazônia	Lei nº 8.387/1991, Lei nº 10.176/2001, Lei nº 11.077/2004.
CT-Petro	Lei nº 9.478/1997, Lei nº 11.921/2009, Lei nº 12.351/2010, Lei nº 12.858/2013
CT-Energ	Lei nº 9.991/2000, Lei nº 10.848/2004, Lei nº 12.212/2010, Lei nº 12.111/2009
CT-Mineral	Lei nº 9.992/2000
CT-Hidro	Lei nº 9.993/2000
CT-Espacial	Lei nº 9.993/2000
CT-Transporte	Lei nº 9.994/2000
CT-Verde Amarelo	Lei nº 10.168/2000, Lei nº 10.332/2001
CT-Info	Lei nº 10.176/2001, Lei nº 10.644/2003, Lei nº 11.077/2003, LC nº 11.452/2007
CT-Infra	Lei nº 10.197/2001
CT-Saúde	Lei nº 10.332/2001
CT-Biotecnologia	Lei nº 10.332/2001
CT-Agronegócio	Lei nº 10.332/2001
CT-Aeronáutico	Lei nº 10.332/2001
CT-Aquaviário	Lei nº 10.893/2004
INOVAR-AUTO	Lei nº 12.715/2012

FNDCT e os Fundos Setoriais

A argumentação (para a criação dos Fundos) era clara: superar a crônica instabilidade da alocação de recursos (...) Mas ia além ao propor articular os diversos atores envolvidos na implementação das políticas setoriais. Os Fundos se propunham a também inovar na gestão, valendo-se da experiência positiva do PADCT. Essa dimensão setorial e a importância dada ao planejamento das ações (...) acabaram perdendo importância ao longo do tempo, em paralelo ao aumento dos recursos.

(Exposição de Motivos para a Criação dos Fundos Setoriais, Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro (RJ), 6 (1), p.191-223, jan/jun 2007)

**Dispêndio
real do
Governo
Federal em
C&T – 1980 a
1997
Números
índice
(média 1980
a 1985 =
100,0)**

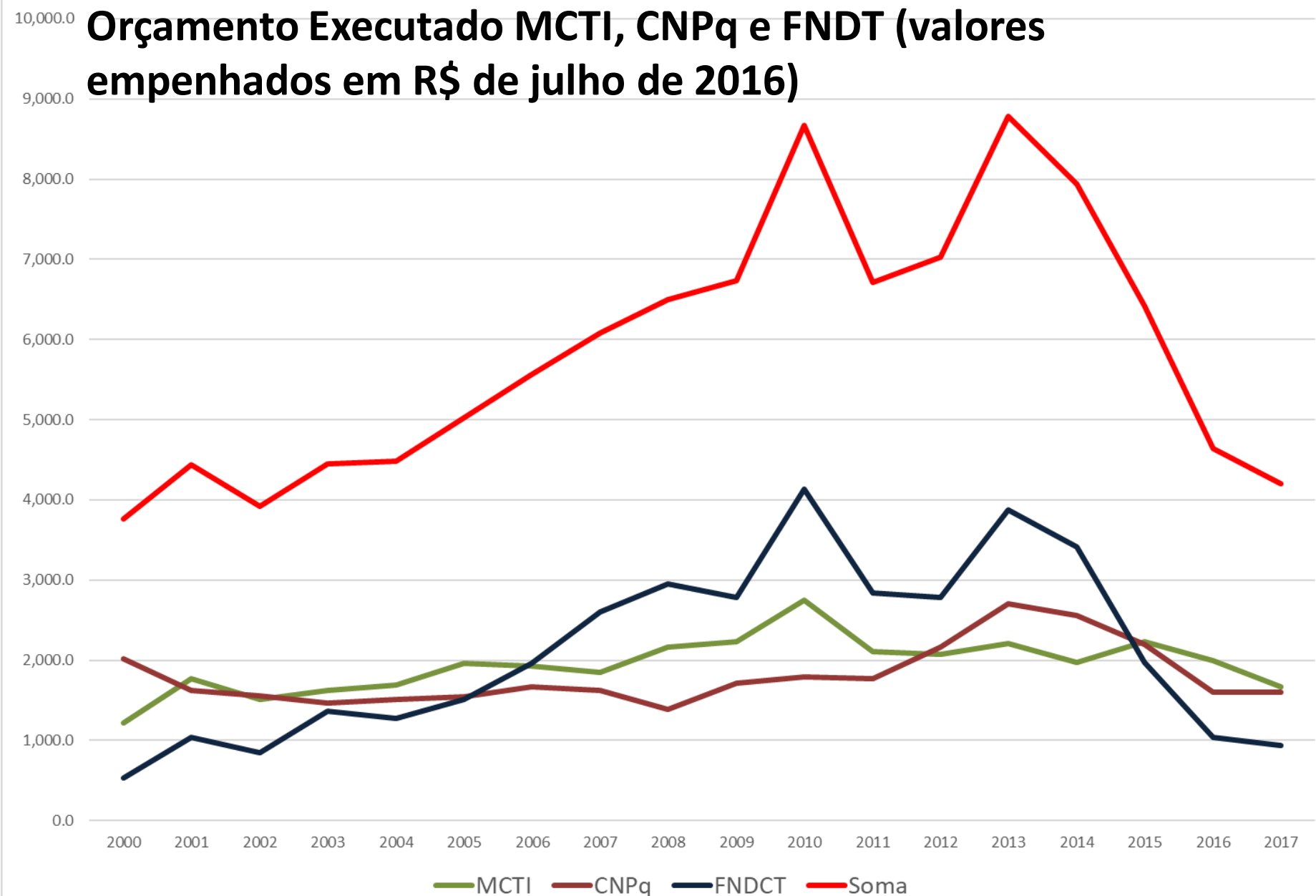


Exposição de Motivos para a Criação dos Fundos Setoriais, Revista
Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro (RJ), 6 (1), p.191-223, jan/jun 2007

Brasil: Reformas do Sistema de C&TI

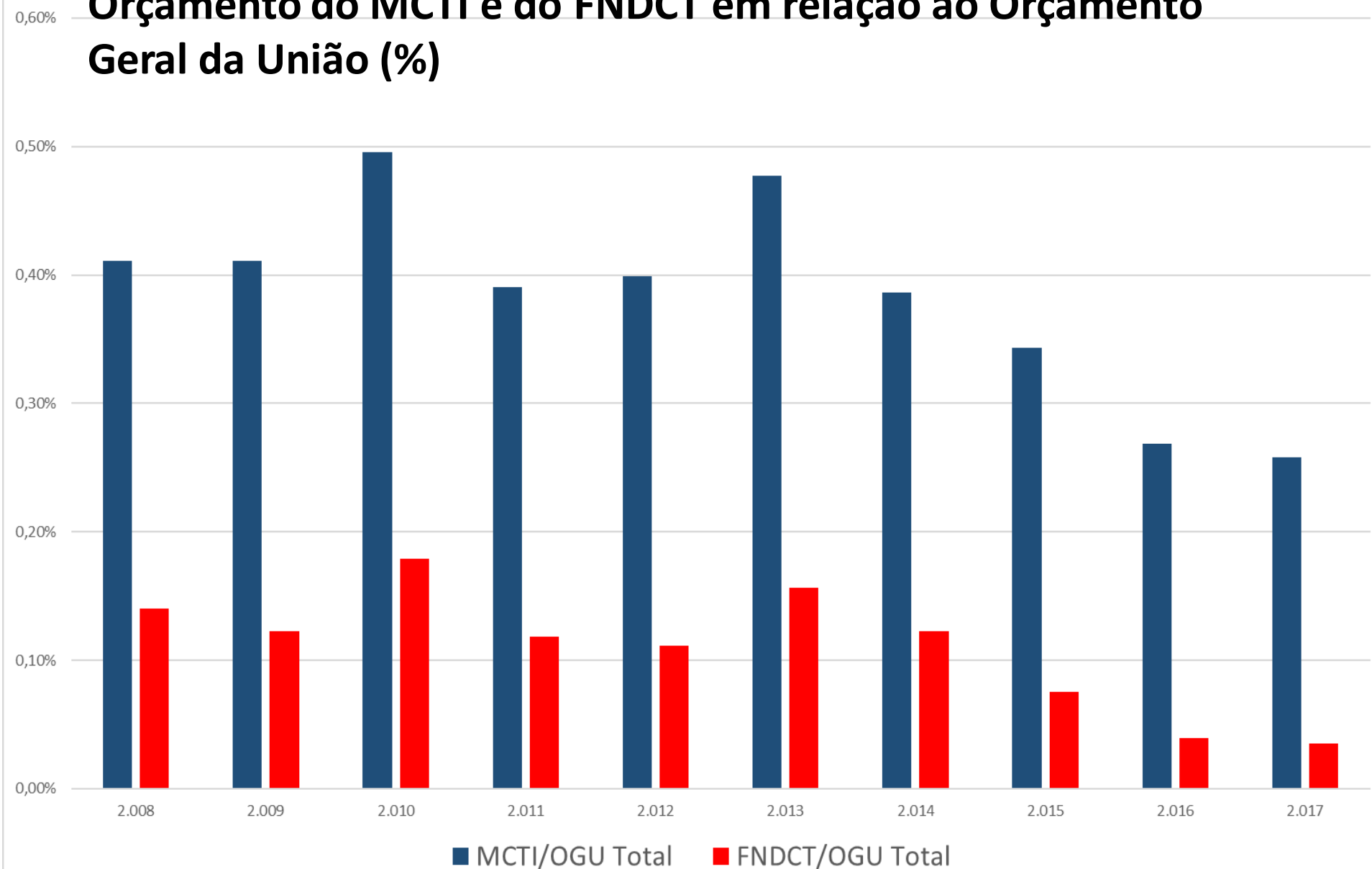
- Incorporação da dimensão INOVAÇÃO
- Reformas Institucionais (Lei de inovação, novos modelos de gestão)
- Ênfase em parcerias público-privado e projetos cooperativos
Universidade-Empresa
- Ambiente favorável à inovação (cooperativo) e externalidades (infraestrutura tecnológica, etc.)
- Instrumentos distintos para cada segmento (fomento, bolsas, crédito, subvenção, etc.)
- Reforma do financiamento/fomento
 - Fundos Setoriais
 - Subvenção e incentivos fiscais
 - Crédito

Mas, após anos de bonança, a partir de 2013, assistiu-se fortes oscilações dos valores executados pelo MCTI, muito em função das variações no valor executado pelo FNDCT, apesar das novas receitas vinculadas.



Nos anos recentes, a perda de relevância de investimentos em CT&I decorre do relativo esvaziamento do FNDCT, mas também é afetada pela perda de importância do orçamento do MCTI no conjunto do OGU.

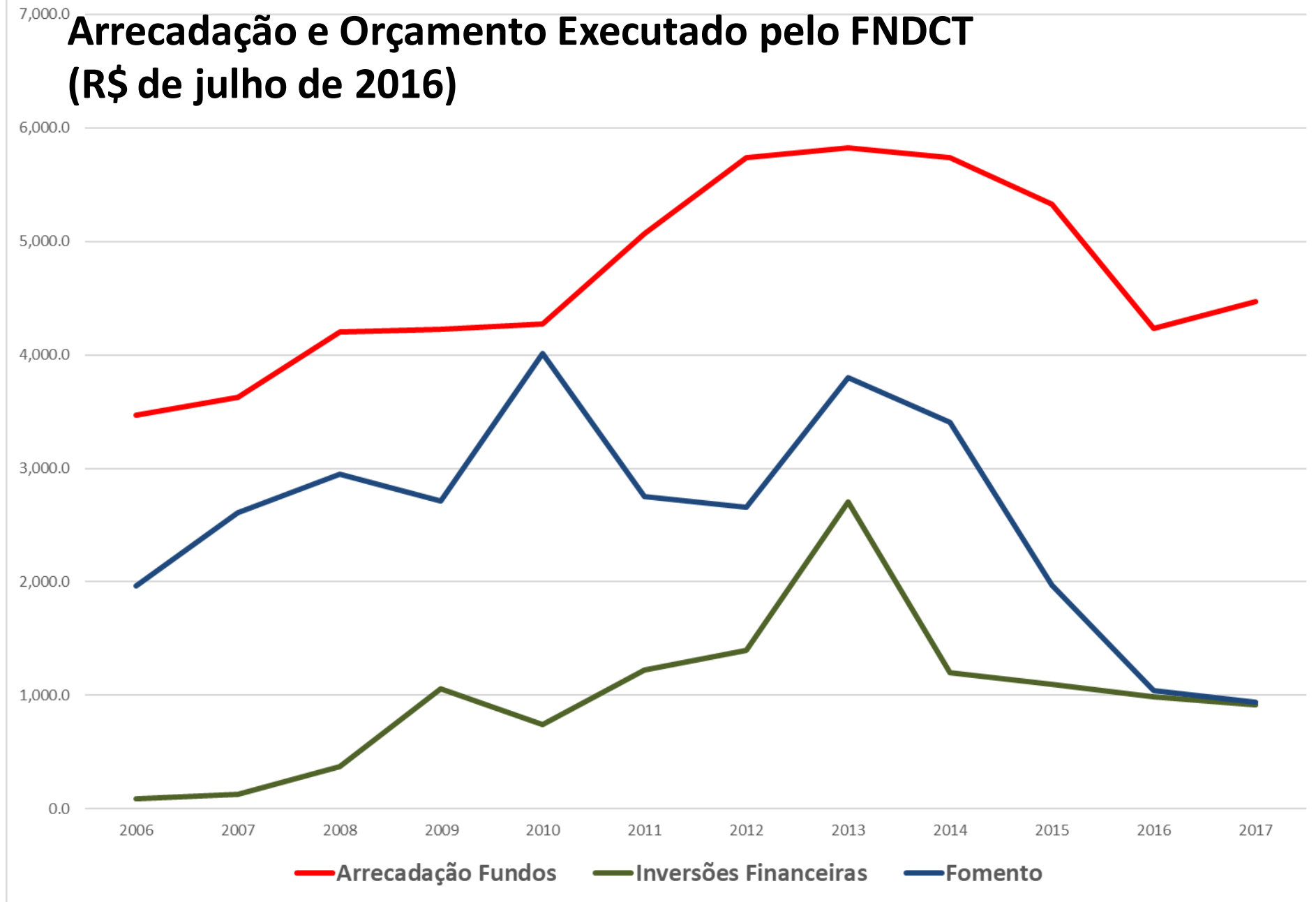
Orçamento do MCTI e do FNDCT em relação ao Orçamento Geral da União (%)



Apesar da mudança do CT-Petro, a limitação dos recursos do FNDCT não decorre de queda nas receitas dos Fundos, mas dos limites de empenho fixados pela gestão fiscal da União.

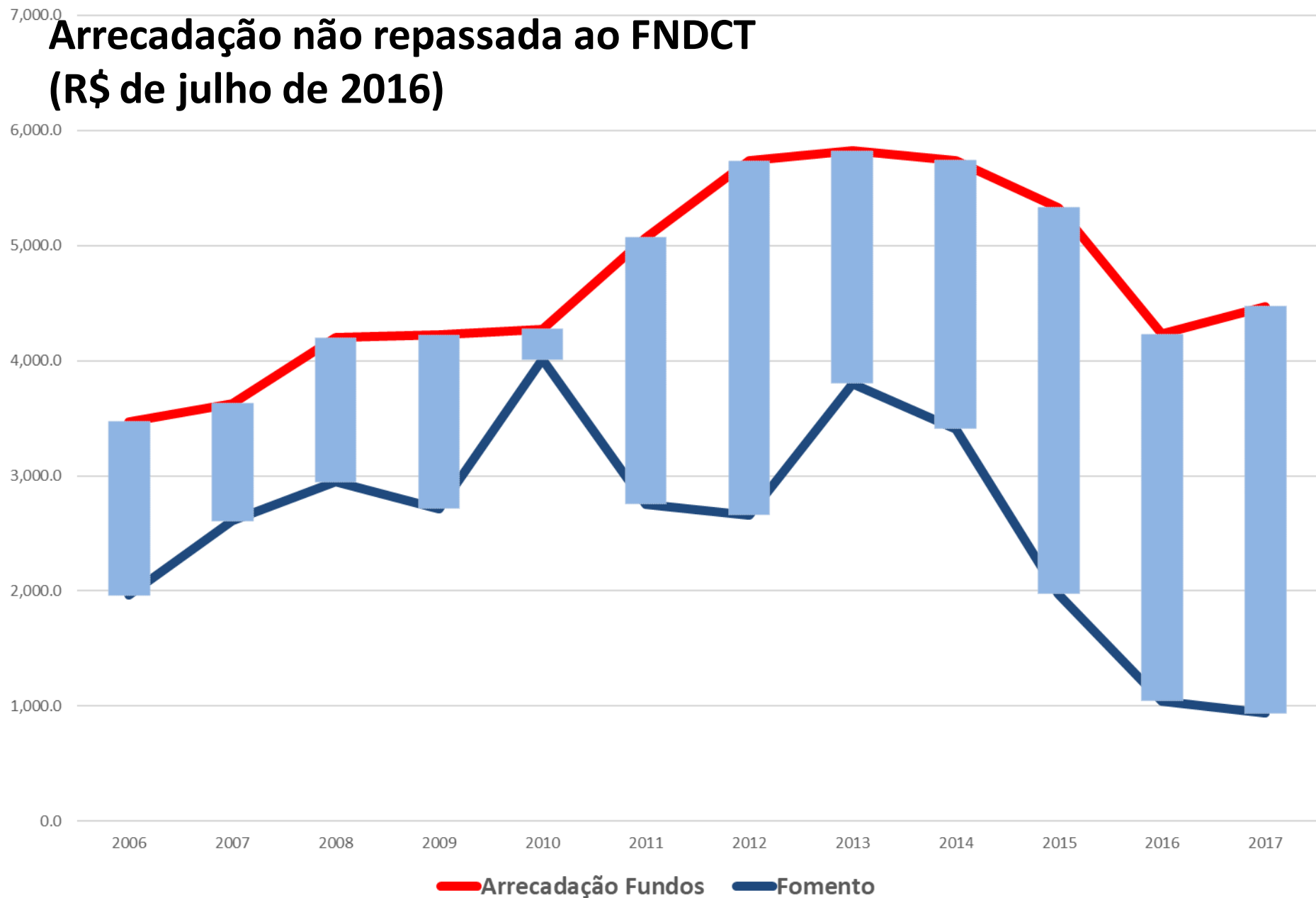
Fundos Setoriais	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recursos dos Fundos	4,089.20	4,408.40	4,612.60	4,458.50	3,723.30	3,821.70
CT-Biotecnologia	95	109.8	121.5	144.2	123.5	126.5
CT-Agronegócio	221.7	254.5	286.6	337.8	288.1	295.1
CT-Aeronáutico	95	110	124	144.9	123.5	126.5
CT-Saúde	221.7	254.3	291.4	337.3	288.1	295.1
CT-Verde-Amarelo (FVA)	506.6	605.9	690.5	959.6	823.2	843.1
CT-Amazônia	29.8	45.6	60.7	43.7	41.7	53
CT-Espacial	50	10.1	37.7	7.8	39.4	0
CT-Hidro	64.6	71.6	68.5	74.4	81.5	72.3
CT-Petro	1,438.10	1,430.70	1,332.10	846.2	628.9	686.9
CT-Infra	907.4	963.2	1,006.50	952.9	794.6	813.9
CT-Energ	277.3	306.9	367.1	385.3	306.2	343.7
CT-Mineral	29.4	41.3	28.8	24.7	28.8	29.4
CT-Transporte	12.7	4.9	4.6	64.8	2.1	2.5
CT-Aquaviário	55.4	67.2	63.4	2.5	46.1	48.1
CT-Info	84.4	109.7	122.9	99.3	80.6	71.2
INOVAR-AUTO	0	22.7	6.2	33.2	27	14.5
Recursos Finep (retorno empréstimos)	126.7	142.9	160.2	407.9	507.3	560.2
Total de Arrecadação	4,215.80	4,551.40	4,772.90	4,866.40	4,230.60	4,381.90
Recursos do Tesouro	15.6	22.8	14.2	499.5	0.5	0
Total de Recursos	4,231.40	4,574.20	4,787.00	5,365.90	4,231.20	4,381.90

Receitas dos Fundos Setoriais não caem muito, mesmo após a mudança das regras do CT-Petro. Há também crescente uso do FNDCT para inversões financeiras (*funding* para crédito)



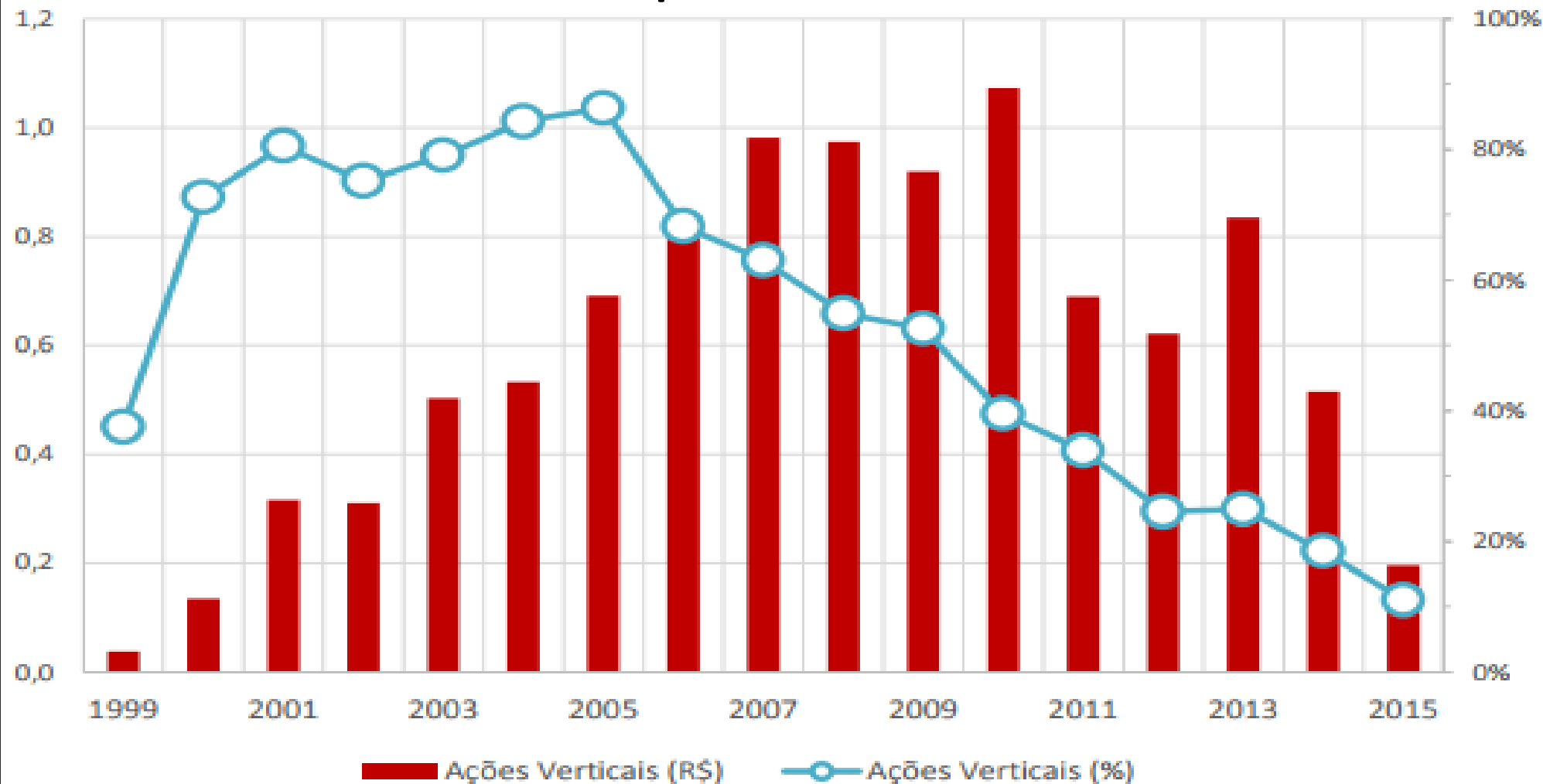
O que vem ocorrendo é um crescimento dos recursos apropriados pelo Tesouro, em razão não apenas de reservas de contingência elevadas, mas de limites de empenho decrescentes.

Arrecadação não repassada ao FNDCT (R\$ de julho de 2016)



O Relatório de 2016 da CCT do Senado Federal já apontou que o esvaziamento dos Fundos foi paralelo a inúmeros desacertos na sua condução, pela progressiva “captura do FNDCT pelo MCTIC”.

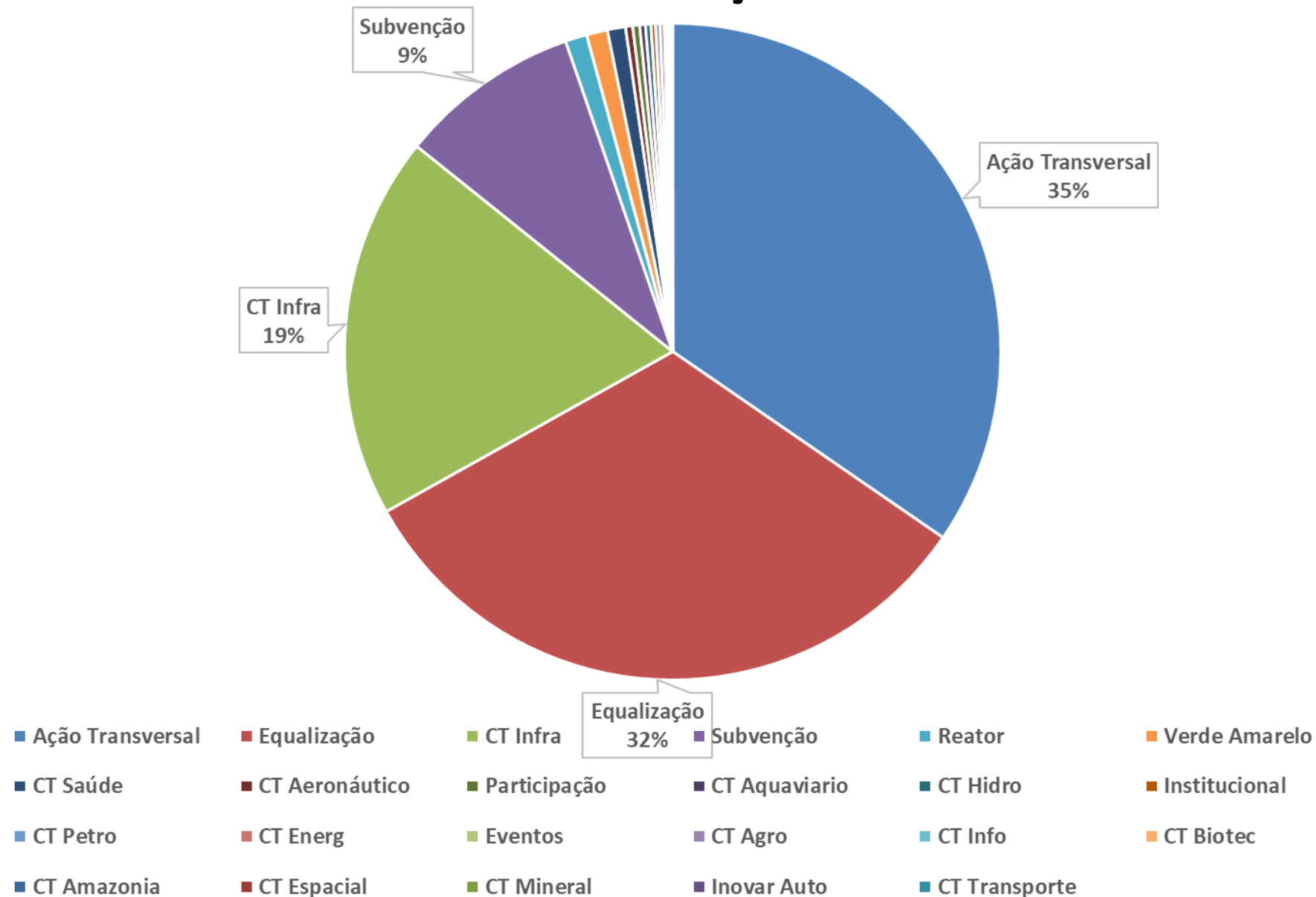
Recursos dos Fundos Setoriais aplicados em ações verticais (setoriais) em bilhões de Reais e em percentual do total dos recursos



Fonte: Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado Federal

A descaracterização dos Fundos Setoriais é evidente quando se percebe que, em 2017, apenas 4 ações responderam por 95% dos empenhos do FNDCT, nenhuma delas vinculadas a setores: ações transversais, equalização, infraestrutura e subvenção econômica

Orçamento Executado FNDCT 2017



Esgotamento dos Fundos Setoriais

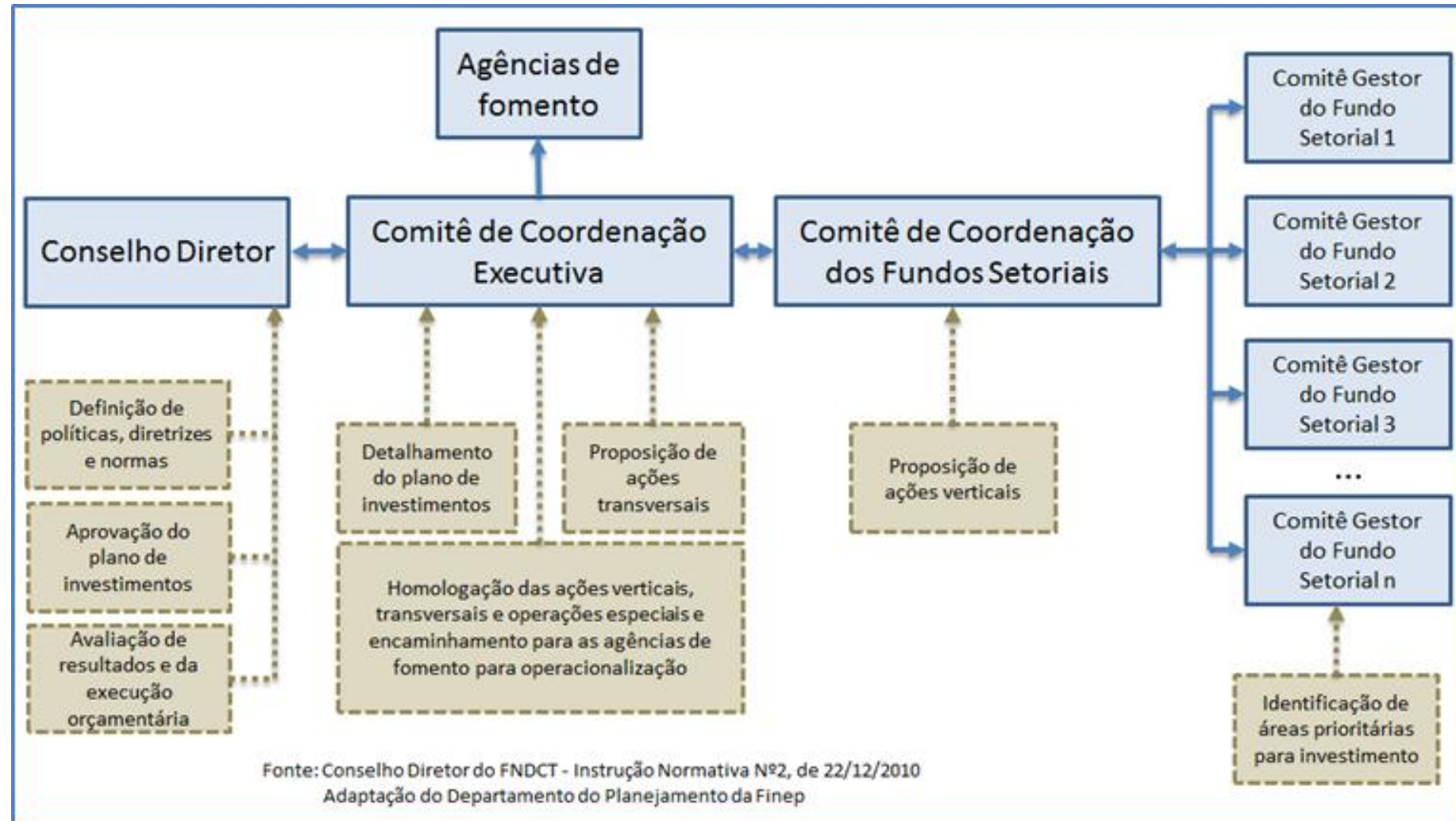
O esgotamento dos Fundos foi resultado das restrições fiscais, mas também foi sendo forjado dentro do MCTIC, ao usar os recursos de forma generalizada, para tudo, menos para apoiar as ações setoriais necessárias a consolidar um sistema de inovação

O isolacionismo da política de CT&I reduz sua capacidade de articulação e reduz o apoio necessário à busca de novos recursos

A governança criada para orientar a aplicação dos recursos é parte central desta forma de alocação de recursos e necessita ser revisada

Governança Fundos Setoriais

As Leis previam:
“comitês gestores com a finalidade de estabelecer as diretrizes e definir os planos anuais de investimentos, acompanhar a implementação das ações e avaliar os resultados alcançados, relativamente aos Programas”



Uma Agenda de Reforma do FNDCT

1. Reestruturar os Fundos Setoriais
 - i. Melhorar a Governança e Representatividade dos Comitês
 - ii. Consolidar Fundos (menor número) e Acabar com as Ações Transversais
 - iii. Articular os Fundos com ações/compromissos das agências reguladoras
2. Mobilizar novos recursos
 - i. Estudar a viabilidade de novas receitas (reforma tributária)
 - ii. Aportar recursos do Fundo Social
 - iii. Mobilizar saldos de compromisso de investimento em P&D
 - iv. FNDCT como Fundo de natureza contábil e financeira
3. Buscar maior o impacto das aplicações (menor pulverização e proibir o uso indiscriminado dos fundos para qualquer despesa)

Governança dos Fundos Setoriais

Melhorar a Representatividade dos Comitês: maioria de membros externos e dos órgãos setoriais

Acabar com as Ações Transversais e os mecanismos de alocação interna de recursos do MCTI

Articular as ações dos Fundos com ações/programas das agências reguladoras setoriais, a exemplo do Inova-Energia

Segregar, mesmo perdendo flexibilidade, as ações de Fomento do CNPq, de apoio à inovação nas empresas e de articulação público-privada, para reduzir o conflito por recursos e evitar seu uso indiscriminado

Consolidação dos Fundos Setoriais

Consolidar os diversos Fundos Setoriais em cinco fundos:

- **Fundo de Infraestrutura e Fomento à Ciência (20% do total - operacionalizado pelo CNPq como seu orçamento de fomento)**
- **Fundo de Fomento à Pesquisa Aplicada e Tecnologias Agrárias, da Vida, Biológicas e da Saúde (20%)**
- **Fundo de Fomento à Pesquisa Aplicadas e Tecnologias em Energia, Engenharias, TICs e Aeroespacial (20%)**
- **Fundo FNDCT-Parcerias: Apoio a PPP, com foco em startups, pesquisa cooperativa Universidade-Empresa e pesquisa pré-competitiva (20%)**
- **FNDCT-Empresa: subvenção econômica a projetos de P&D, equalização de juros (20%) e participação no capital**

Saldos de Compromissos de P&D

Recursos comprometidos com atividades de P&D, como contrapartida de concessão ou incentivo fiscal, mas não aplicados no prazo previsto ou glosados pelas agências e órgãos reguladores, em setores como:

- **Petróleo e gás (obrigações decorrente da concessão)**
- **Informática (contrapartida de incentivo fiscal)**
- **Energia (projetos de P&D regulados pela ANEEL)**

Negociar com cada Ministério setorial e agência reguladora os programas prioritários para aplicação destes recursos (exemplo: Inova-Energia)

Dar tratamento similar ao Refis: parcelamento de débitos, com redução de multas e desistência expressa e irrevogável das ações administrativas e judiciais

Dar segurança jurídica ao assegurar a quitação das obrigações de contrapartida

Fundo de Excelência da CAPES (PL 158/2017)

Fundo financeiro privado para inovação e pesquisa

Programa de Excelência das Universidades e Institutos: internacionalização da pós-graduação; centros de P&D; universidades de classe mundial.

A destinação de recursos ao fundo atribui eficácia liberatória para obrigações de investimento em P&DI, desde que pelo menos $\frac{1}{2}$ das obrigações seja destinada ao fundo com a mesma periodicidade prevista na obrigação, não sendo obrigatória sua aplicação na destinação setorial originária.

Repete a estratégia de desvinculação com obrigações setoriais que auxiliaram a esvaziar os Fundos Setoriais, sem negociar com as agências e órgão setoriais

Pode gerar insegurança jurídica, em decorrência da natureza privada do Fundo

Recursos Adicionais – Fundo Social

Fazer a previsão de aportes do Fundo Social para CT&I:

- Funding de crédito para P&D e investimentos de risco em startups;
- Fomento à C&TI e subvenção às atividades de P&D

A Lei 12.858/13 possibilitou o uso de recursos do Fundo Social (compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural) para as áreas de saúde e de educação. Mais de 6 bilhões foram alocados em ações do MEC, sendo que R\$ 2,5 bilhões foram alocados na CAPES e R\$ 166 milhões em investimentos nas Universidades, apesar da Lei definir como prioridade a educação básica.

LOA/2018 do MEC com
recursos do Fundo Social

Adm. Direta	1087
Capes	2516
INEP	778
FNDE	1534
Universidades	166
Total	6081

FNDCT como Fundo Financeiro

Fundo especial de natureza contábil e financeira com o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico

Revertem a favor do FNDCT:

- o produto de suas aplicações financeiras
- os rendimentos oriundos de seus programas, projetos, fundos de investimentos e ações a eles vinculadas;
- transferências de outros fundos de apoio à CT&I
- os saldos financeiros anuais não aplicados

Impacto e Relevância do FNDCT

Buscar maior o impacto das aplicações: aprovar anualmente documentos de diretrizes estratégicas e estudos prospectivos

Evitar a pulverização de recursos e focar em laboratórios, projetos e infraestruturas de caráter nacional

Operar programas e ações de menor valor unitário por meio de Fundações de Amparo estaduais

Proibir o uso indiscriminado dos fundos para qualquer despesa