SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 65, DE 2018

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Requerimento da Comissão de Ciência, Tec., Inov., Com. e Informática n° 5, de 2018, do Senador Otto Alencar, que Requer que, durante o ano de 2018, seja avaliada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicações e Informática (CCT) do Senado Federal a "Política Pública promovida pela FINEP ao exercer as atividades estabelecidas na sua criação", com base nos arts. 90, IX, 96-B e 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador Valdir Raupp
RELATOR: -

21 de Novembro de 2018

RELATÓRIO Nº – CCT, DE 2018

SF/18036.96798-19

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

POLÍTICA PÚBLICA PROMOVIDA PELA FINEP AO EXERCER AS ATIVIDADES ESTABELECIDAS NA SUA CRIAÇÃO

PRESIDENTE: SENADOR OTTO ALENCAR
VICE-PRESIDENTE: SENADOR WALDEMIR MOKA
RELATOR: SENADOR OTTO ALENCAR

Sumário

I. Apresentação.....3
II. A Financiadora de estudos e projetos (Finep) 5
III. Relatório de atividades 9
IV. Diagnóstico 19
IV.1 A CT&I no Brasil 19
IV.2 Colapso do financiamento do governo federal à P&D – Uma ponte para o passado 21
IV.3 FNDCT e Finep 26
V. Propostas.....31
VI. Conclusão e sugestões.....40

SF/18036.96798-19

I. Apresentação

Entre as competências exclusivas do Congresso Nacional estabelecidas na Constituição Federal de 1988, está a de fiscalizar, diretamente, ou por meio qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. A Carta Magna também confere às Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a competência de apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. No Senado Federal, as atividades de avaliação de políticas públicas como um dos instrumentos empregados no exercício da fiscalização dos atos do Poder Executivo, são reguladas pela Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013.

As políticas públicas são instrumentos fundamentais do Estado. Seu objetivo é promover o desenvolvimento econômico e social do país. A avaliação é a etapa final do ciclo das políticas públicas e visa a observar os resultados obtidos, sugerir correções e prestar contas à sociedade dos recursos empregados. No que tange às correções, trata-se de medida essencial para o aprimoramento da própria política pública, a fim de incrementar sua eficiência e sua eficácia com base nas experiências anteriores. Dessa maneira, é possível maximizar os benefícios decorrentes das ações e dos investimentos estatais.

Neste ano, a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), aprovou o RCT nº 5, de 2018, do Senador Otto Alencar, para que seja avaliada a *Política Pública promovida pela Finep ao exercer as atividades estabelecidas na sua criação*.

Para orientar os trabalhos desta avaliação, em 8 de abril do corrente ano, foi aprovado o Plano de Trabalho contendo a descrição das

SF/18036.96798-19

atividades a serem realizadas. Em linhas gerais, o referido plano estabeleceu a realização de duas audiências públicas, destinadas a ouvir os principais atores relacionados à Finep, além da elaboração de requerimentos de informações, com o fim de obter, em detalhes, dados financeiros, documentos e normativos relacionados a sua gestão.

SF/18036.96798-19

A seguir, são expostas as principais informações levantadas a partir das análises, as conclusões obtidas e as sugestões propostas, organizadas da seguinte maneira:

Na seção III, é feita uma apresentação da Finep destacando os aspectos essenciais de sua competência legal.

Em seguida, na seção IV, é apresentado um resumo das informações prestadas na audiência pública realizada.

A seção V**Erro! Fonte de referência não encontrada.** expõe um diagnóstico da atuação da Finep a partir dos principais estudos e avaliações elaborados recentemente, bem como os impactos de suas linhas de financiamento.

Na seção VI, estão as conclusões.

Destacamos que o tema deste relatório é extremante próximo e vinculado ao da avaliação da política pública realizada em 2016 pela CCT, que culminou na aprovação do Relatório da "Avaliação de Políticas Públicas sobre os Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico". Sendo assim, o presente relatório é bem mais sucinto e trata, exclusivamente, da Finep enquanto Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), de forma a não

repetir os argumentos e conclusões já alcançadas no pretérito relatório. No entanto, eventuais atualizações serão apresentadas.

SF/18036.96798-19

II. A Financiadora de estudos e projetos (Finep)

A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), criada com fundamento no art. 191 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, de acordo com seu atual Estatuto (previsto no Decreto nº 1.808, de 7 de fevereiro de 1996) tem por finalidade apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, considerando as metas e prioridades setoriais estabelecidas nos planos do Governo Federal. De acordo com o art. 2º do citado Decreto-Lei, a Finep também atua como Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Além disso, nos termos do Decreto nº 8.872, de 10 de outubro de 2016, está vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Para alcançar sua finalidade, a Finep está autorizada a exercer as atividades abaixo elencadas, conforme art. 4º do Decreto nº 1.808, de 1996:

> I - conceder a pessoas jurídicas financiamento sob a forma de mútuo, de abertura de créditos, ou, ainda, de participação no capital respectivo, observadas as disposições legais vigentes;
>
> II - financiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, promovidos por sociedades nacionais no exterior;
>
> III - conceder aval ou fiança;
>
> IV - contratar serviços de consultoria;
>
> V - celebrar convênios e contratos com entidades nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, e internacionais;

> VI - realizar as operações financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional;
>
> VII - captar recursos no País e no exterior;
>
> VIII - conceder subvenções;
>
> IX - conceder a pessoas jurídicas brasileiras, de direito público ou privado, e a pessoas físicas, premiação em dinheiro por concurso que vise ao reconhecimento e ao estímulo das atividades de inovação; e
>
> X - realizar outras operações financeiras.

SF/18036.96798-19

A Finep pode, ainda, assumir a responsabilidade de elaborar, direta ou indiretamente, estudos e projetos que considere prioritários e, posteriormente, se for o caso, negociar com entidades ou grupos interessados o aproveitamento dos resultados obtidos, inclusive mediante participação nos empreendimentos que forem organizados para esse fim.

Sua atuação evoluiu desde sua criação e, a partir de 1971, a Finep é a Secretaria Executiva do FNDCT, além de gerenciar recursos provenientes de diferentes fontes (recursos próprios, de terceiros e do orçamento fiscal), para o apoio a toda cadeia de inovação em diversos setores da economia, por meio da combinação de financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis e de investimento direto e indireto. A Finep também opera, de forma descentralizada, através de parcerias com instituições financeiras de desenvolvimento regional e com instituições estaduais de apoio. Atualmente, a Finep financia desde a pesquisa básica até a preparação do produto para o mercado.

Ao longo dos anos, a Finep criou diversos programas e linhas de financiamento voltadas para o estímulo à inovação, tais como o Programa Juro Zero, o Programa Nacional de Qualificação e Modernização dos institutos de pesquisa tecnológica (IPTs) e o Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas - Integração (PAPPE Integração), que possibilitaram o

SF/18036.96798-19

acúmulo de experiência e aprendizado para lançar estratégias mais ambiciosas como o Programa Inova. Este programa foi lançado em março de 2013 pela Presidência da República, com uma dotação de R$ 32,9 bilhões. A ideia inicial do plano era se basear em uma forte articulação de ministérios, agências e demais instituições. Sua concepção está baseada em seis pilares[1]:

1. Elevação de P&D nas empresas;

2. Incentivo a projetos de maior risco tecnológico;

3. Integração dos instrumentos de financiamento como crédito, subvenção econômica, projetos cooperativos empresa-universidade, recursos não reembolsáveis para centros de pesquisa e universidades e investimento em participação (start-ups, venture capital);

4. Intensificação do uso do poder de compra do estado;

5. Descentralização do crédito e da subvenção econômica mediante repasses para bancos, agências e fundações regionais e estaduais de fomento à pesquisa para melhor alcançar micro e pequenas empresas;

6. Redução de prazos e simplificação administrativa.

Os editais do programa começaram a ser lançados em 2013 com base em diversas linhas temáticas, como "Biotenol de 2ª Geração", com um valor ofertado de R$ 1 bilhão, e "Biofármacos, Farmoquímicos e Medicamentos", com um valor ofertado de R$ 3,6 bilhões. Entretanto, não conseguimos identificar alguma avaliação sobre os resultados dessa primeira

[1] Disponível em: http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/programas-e-linhas/programas-inova/o-que-e-o-programa-inova.

rodada de editais do programa de forma a avaliar sua efetividade. O Relatório de Gestão 2017 da Finep destaca as dificuldades em se colocar em prática a segunda rodada de editais do Programa Inova Empresa[2].

> Os programas com participação da Finep dentro do Plano Inova Empresa são operados por meio de editais e englobam diferentes modalidades de apoio, com integração de instrumentos, tais como: crédito, subvenção econômica e recursos não reembolsáveis para projetos em parceria entre ICTs e empresas e investimento em empresas de forma direta ou por meio de fundos. Algumas questões afetaram negativamente um melhor desempenho da Finep nesta Meta, especificamente relacionadas às condições institucionais e econômicas. As diversas transições na direção da empresa no biênio 2015-2016 impactaram os processos de concepção, planejamento e deliberação dos Programas Inova a serem lançados neste último exercício, a exemplo do Inova Startup, com previsão para 2016, porém não efetivada.
>
> No entanto, o fator preponderante para o decréscimo no ritmo de lançamentos destas iniciativas foi a deterioração crescente do cenário econômico do País. A adaptação da Finep e de suas instituições parceiras nestes Programas, frente à queda vertiginosa da demanda das empresas por operações de crédito, acompanhada da restrição orçamentária de recursos de subvenção econômica, orientaram posturas cautelosas por parte dos gestores da empresa.
>
> Em 2017, o cenário, a conjuntura macroeconômica e a inexistência de recursos para a Subvenção Econômica foram fatores que não permitiram à Finep promover e lançar novos Editais do programa Inova Empresa II.

Outra ação de destaque é o Programa Finep Startup que tem por objetivo "apoiar a inovação em empresas nascentes intensivas em conhecimento através do aporte de recursos financeiros para execução de seus planos de crescimento". O processo de seleção demanda bastante não só das empresas postulantes, mas também da própria estrutura da Finep, que dedica pessoal para Avaliação de Plano de Negócios, Banca Avaliadora Presencial e Visita Técnica & Avaliação de Documentação Jurídica, para selecionar até 25 empresas. Também nesta política, não conseguimos

[2] Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/acesso-a-informacao/Relatorios/25_06-2018_Relatorio_de_Gestao_2017.pdf.

SF/18036.96798-19

informações sobre a avaliação do programa. Quantas *startups* já foram financiadas pela Finep? Quantas prosperaram? Qual foi a importância da Finep?

SF/18036.96798-19

Com relação à pesquisa científica, vale a pena mencionar, a título de exemplo, que, em 2016, foi lançada a chamada pública MCTI/FINEP/FNDCT 01/2016 – Zika, que selecionou mais de 20 propostas de instituições de pesquisa e de universidades para apoio financeiro não reembolsável a projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico aplicados ao combate do vírus da Zika, envolvendo um total de R$ 30 milhões.

Nesse sentido, é preciso avaliar se a Finep tem alcançado seus objetivos contribuindo para o desenvolvimento científico, tecnológico e das atividades de inovação no País e buscar identificar obstáculos e oportunidades para o melhor desempenho da instituição. Essas questões tornam-se ainda mais relevantes no atual período em que o orçamento da Finep encontra-se contingenciado e escasseiam recursos para investimentos em novos projetos de desenvolvimento científico, tecnológico e inovação.

III. Relatório de atividades

Em 12 de junho, foi realizada uma Audiência Pública – única das duas previstas no plano de trabalho – para debater o tema "a Finep como Secretaria Executiva e Agência Executora do FNDCT, de forma a levantar os impactos positivos já alcançados e identificar as principais dificuldades enfrentadas".

SF/18036.96798-19

Comparecem à audiência, na qualidade de expositores, os senhores e senhoras **Fernanda Antonia da Fonseca Sobral**, Conselheira da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); **Luiz Davidovich**, Presidente da Academia Brasileira de Ciências (ABC); **Mario Neto Borges**, Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); **Carlos Américo Pacheco**, Diretor-Presidente do Conselho Técnico-Administrativo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP); **Maria Zaira Turchi**, Presidente do Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP); e **Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque**, Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

As principais informações obtidas nessa audiência são sintetizadas a seguir, destacando que a íntegra das apresentações e suas transcrições estão disponíveis no sítio da CCT na página do Senado na *internet*.[3]

A primeira palestrante, **Fernanda Sobral**, iniciou sua fala destacando a criação, a composição e a regulamentação de câmaras técnicas setoriais que teve o objetivo de "trazer a experiência e a visão da comunidade científica, tecnológica e empresarial para a Finep, visando à formulação de propostas de políticas públicas transversais e setoriais, com diagnósticos criteriosos e o estabelecimento de prioridades no âmbito do Sistema Nacional de CTI". Citou o exemplo da Câmara Técnica Setorial de Fomento ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que deverá cuidar da parte de gestão, marco regulatório do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, visando à própria atuação da Finep.

[3] Apresentações disponíveis em: http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=1363.

Além da criação das câmaras setoriais, a convidada destacou que a Finep está procurando regionalizar suas atividades a partir de parcerias com as Fundações de Amparo à Pesquisa estaduais e como exemplo citou o lançamento do Finep Centro-Oeste. Entretanto, para o desenvolvimento dessas atividades existe escassez de recursos como agência de fomento e disponibilidade de recursos como agência de desenvolvimento. A Finep convive não apenas com o contingenciamento de recursos, mas também com cortes orçamentários. A palestrante argumentou que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, é uma das principais responsáveis pela queda do orçamento para a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), que, de R$ 4,1 bilhões, foi reduzida para R$ 3,4 bilhões em 2018.

Por fim, a convidada afirmou que a SBPC apoia o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 315, de 2017 (complementar), que transforma o FNDCT em um fundo financeiro, de forma a garantir maior estabilidade no repasse de recursos para CT&I. Entretanto, alteração do inciso II do art. 12 da Lei nº 11.540, que trata das operações reembolsáveis, que muda o percentual de recursos destinados à empréstimos reembolsáveis de 25% para 50%, foi criticada. Segundo a palestrante, a "SBPC, a ABC e a ANDIFES já se posicionaram contra esta mudança", pois "o FNDCT tem sido essencial para a CT&I no Brasil, e o País não pode prescindir da contribuição importante desse fundo para as instituições de ciência e tecnologia".

Luiz Davidovich, segundo orador, continuou o debate iniciado, evidenciando o apoio que a Finep tem dado à ciência brasileira. Destacou o papel da Embrapa no avanço da produtividade da agricultura nacional com o desenvolvimento de tecnologias que geram economia de bilhões de dólares e como essa instituição está sendo prejudicada pelos cortes orçamentários

SF/18036.96798-19

atuais. Tratou, ainda, da colaboração da Petrobras com diversos institutos de pesquisa para desenvolver tecnologias relacionadas ao pré-sal e de projetos da Embraer para o desenvolvimento de aviões. Tudo isso com participação da Finep. Assim, a Finep participou ativamente da construção e da ampliação da infraestrutura de pesquisa nacional.

Apresentou dados sobre a produção científica nacional e sobre a alocação de pesquisadores, que no Brasil, estão mais concentrados no Governo, enquanto em países mais desenvolvidos, estão nas empresas. Ademais, mostrou dados sobre as exportações de produtos industriais e sobre o Índice Global de Inovação para demonstrar que está havendo um retrocesso no que concerne a CT&I no Brasil. Isso se explica com a redução do orçamento da CT&I que caiu de próximo de R$ 10 bilhões em 2013, para os atuais R$ 3,4 bilhões. Concluiu dizendo que a situação atual da CT&I reflete a "falta uma agenda nacional de desenvolvimento, falta uma política de Estado".

O palestrante **Mario Neto Borges** direcionou sua fala à importância da Finep como Secretaria Executiva e agência do FNDCT para a ciência a tecnologia e a inovação nacional. Citou o PLS nº 315, de 2017, que intenciona transformar o FNDCT em um fundo financeiro e destacou que, caso "fosse fundo financeiro desde o seu início, os contingenciamentos já dariam uma reserva em torno de R$ 45 bilhões". Ademais, lembrou que a lei criadora do FNDCT impedia que houvesse contingenciamentos. A falta de recursos tem prejudicado diversos programas. Segundo o palestrante, em referência às ações do CNPq, anualmente são formados "em torno de quase 20 mil doutores e 40 mil mestres que precisam ter recurso para desenvolver os seus projetos de pesquisa –; o Programa de Núcleos de Excelência; o

SF/18036.96798-19

maior programa de pesquisa do Brasil, que são os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia".

O palestrante destacou a importância do Programa INCT (Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia), em que parte de seus recursos são oriundos dos fundos setoriais, que é "uma rede de pesquisa que envolve, no mínimo, três Estados, mais de quatro mil pesquisadores, mais de 400 laboratórios, quase todos os Estados brasileiros participam desse programa. E tem como seu componente não só a pesquisa de alto nível para avançar a fronteira do conhecimento, mas a qualificação de pessoas, desde a iniciação científica ao mestrado, doutorado e pós-doutorado à difusão e disseminação da ciência e tecnologia para o público leigo, para que a sociedade passe a valorizar a ciência, tecnologia e inovação e, muito importante, a interação com o setor empresarial, com o setor que vai realmente fazer a transformação do conhecimento em geração de riqueza, por um lado, ou solução dos problemas brasileiros, por outro lado". Ademais, citou o exemplo da iniciativa conjunta de CNPq, Capes, Finep e os ministérios que formaram um programa com orçamento de R$ 65 milhões, que "em um ano, equacionou o problema do vírus da zika". Tais exemplos comprovam a importância dos recursos para se apoiar projetos de pesquisas relevantes para o País.

Por fim, destacou a matéria que cria um fundo privado (Projeto de Lei nº 158, de 2017[4]), de iniciativa da Capes, do CNPq, do MEC e MCTIC "para que parte dos recursos das agências reguladoras forme um fundo privado, dentro daquela obrigação de recolhimento deles, para que esse fundo privado possa financiar ações de ciência, tecnologia e inovação".

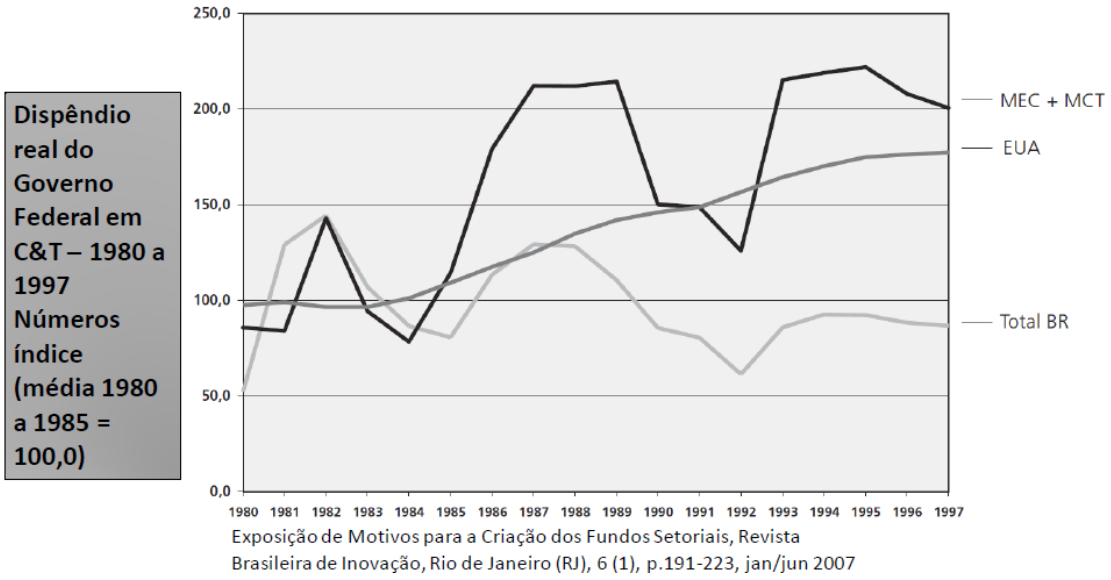
[4] Disponível em: Disponível em: http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8808-capes-reitera-importancia-de-criacao-de-fundo-de-excelencia. Acesso em: 5 nov. 2018.

SF/18036.96798-19

SF/18036.96798-19

Em seguida, o convidado Carlos Américo Pacheco fez um breve relato sobre a criação dos fundos setoriais como forma de garantir uma perenidade aos recursos do FNDCT por meio de receitas vinculadas, que até então sofria de uma crônica instabilidade em sua alocação de recursos (conforme **Gráfico 1**). A média da taxa de crescimento do orçamento para C&T chegou a ser superior à dos Estados Unidos entre 1980 e 1997. Entretanto, a evolução errática, com saltos e quedas, comprometeu seriamente o andamento de projetos de pesquisas. Foi então proposto ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, com base no gráfico citado, a criação de Fundos Setoriais, geridos pela Finep.

Gráfico 1 – Dispêndio real do Governo Federal em C&T (1980-1997)



Fonte: exposição de Carlos Américo Pacheco na Audiência Pública[5].

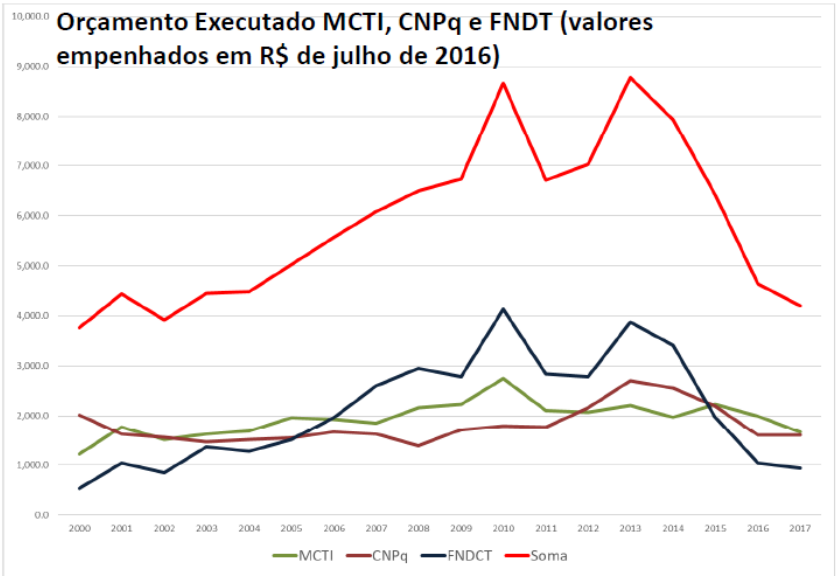
Entre outros avanços, citou a elaboração da Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 2004), com ênfase na construção de formas de interação entre universidades e o setor produtivo, e a incorporação da dimensão "inovação" nos planos estratégicos e, posteriormente, na competência do

[5] Disponível em: http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias;jsessionid=A9577FF1441F0F732964F697758089EE?codcol=1363.

Ministério da Ciência e Tecnologia, que também incorporou essa dimensão em seu nome.

Gráfico 2 – Orçamento Executado MCTI, CNPq e FNDCT

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.



Fonte: exposição de Carlos Américo Pacheco na Audiência Pública[6].

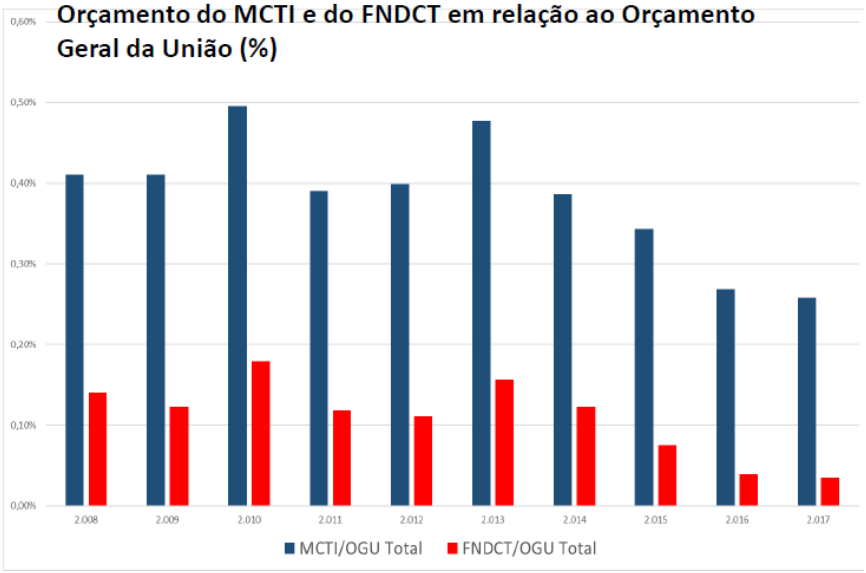
O expositor também apresentou os dados mais recentes sobre o orçamento executado do MCTI, do CNPq e do FNDCT (**Gráfico 2**), onde, apesar de novas receitas terem sido vinculadas ao FNDCT, houve variações e uma forte queda após 2013. Segundo o palestrante, tal queda deveu-se ao fato de o MCTI ter perdido "relevância do ponto de vista do Orçamento global da União", e não da crise fiscal que afetou a todos, como mostrado no **Gráfico 3**.

[6] Disponível em: http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias;jsessionid=A9577FF1441F0F732964F697758089EE?codcol=1363.

SF/18036.96798-19

Gráfico 3 – Orçamento do MCTI e do FNDCT em relação ao Orçamento Geral da União (%)

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.



Fonte: exposição de Carlos Américo Pacheco na Audiência Pública[7].

Com relação à mudança proposta pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 315, de 2017 – Complementar, o convidado argumenta favoravelmente ao aumento do limite de 25% para 50% de empréstimos reembolsáveis: "Se essa realidade de contingenciamento continuar, o fato de liberar 50% para empréstimo não é ruim. Se você tiver uma situação horrorosa em que você tem limite para gastar, e o dinheiro vai todo para o ralo, o fato de liberar a Finep para emprestar mais que 25% não é mau, porque pelo menos ele voltará ao fundo. Eu acho que só precisamos ponderar uma coisa aí. Uma coisa é você liberar o limite e poder gastar. Se você não pode gastar, pensa bem o seguinte, é melhor liberar para a Finep emprestar do que devolver, esterilizar esse recurso com outros fins".

Com relação aos fundos setoriais, destacou que os mesmos deixaram de ter o caráter setorial para o qual foram criados, dado que

[7] Disponível em: http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias;jsessionid=A9577FF1441F0F732964F697758089EE?codcol=1363.

SF/18036.96798-19

representam apenas 5% do orçamento do FNDCT. Os recursos do FNDCT foram capturados pelo MCTI que ao longo dos anos foi "se apropriando progressivamente do fundo para todo o tipo de gasto que não era aquele da finalidade da criação dos fundos". Como consequência, "na hora de sair para defender o modelo dos fundos e os limites financeiros dos fundos, você dinamitou todas as pontes que você tinha com os outros setores [...] Qual é a capacidade que o ministério tem de coordenar políticas e convencer a sociedade de que está fazendo o correto se ele pega os recursos e usa para tudo, menos para aquilo que é a finalidade para a qual foi criado na lei?".

SF/18036.96798-19

Por fim, criticou o projeto de lei que cria o fundo financeiro privado para inovação e pesquisa. A motivação da CAPES é o Programa de Excelência das Universidades. Quanto à CAPES ter se inspirado "em fazer isso, ela não estava pensando em inovação tecnológica, mas na internacionalização da pós-graduação e universidades de classe mundial. É um programa muito bom para criar uma universidade de classe mundial. Não é um programa de inovação [...] O programa é bom! E precisa ser feito? Precisa ser feito com muita seletividade. Algumas universidades brasileiras deveriam estar mais bem posicionadas no ranking por serem universidades globais, mas é para fazer com os recursos setoriais que eram para ser aplicados em P&D nas empresas, nos diversos setores? Não creio". Ademais, o palestrante sugeriu que a criação de um fundo dessa natureza pode gerar insegurança jurídica, comprometendo a sua finalidade.

A palestrante, **Maria Zaira Turchi**, tratou da perspectiva das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa a respeito da importância do FNDCT para as ações de ciência, tecnologia e inovação. Lembrou ainda da relevância das FAPs para prover a capilaridade necessária ao financiamento do sistema nacional de CT&I. destacou que, atualmente, "50% dos recursos

financeiros dos INCTs estão sendo financiados pelas Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa". Entretanto, desde 2013, não há o lançamento de novos editais de projetos de pesquisa em virtude dos contingenciamentos.

SF/18036.96798-19

O presidente da Finep, **Marcos Cintra**, foi o último orador. Destacou o trabalho desenvolvido em garantir que a Finep continue prestando bons serviços à sociedade. Lembrou o reconhecimento da comunidade acadêmica da importância da Finep para a aquisição de equipamentos, na infraestrutura laboratorial e nos prédios.

Chamou a atenção para o elevado reconhecimento da ciência e nacional, embora a questão da inovação esteja incompleta. É preciso colocar a ciência, a tecnologia e a inovação no centro da política de desenvolvimento nacional. Isso não ocorrerá enquanto houver instabilidade de recursos.

Abordou a questão da interação entre universidades e o setor produtivo, argumentando que em vez de tentar "aproximar duas montanhas", é preciso cria pontes, pois são mundos com objetivos distintos. Segundo o expositor, "nós precisamos diminuir os atritos existentes entre o setor público e o setor privado, principalmente no que diz respeito ao lucro. Lucro é sustentabilidade, lucro é garantia de sustentabilidade".

Destacou, ainda a importância de se aprimorar a colaboração internacional, por meio de intercâmbio de cientistas, envio de estudantes ao exterior. Além disso, é preciso aprimorar o uso das compras governamentais para estimular a CT&I e reduzir a burocracia causada pelas distorções da aplicação da Lei nº 8.666, de 1993, para os casos de CT&I. Em projetos de pesquisa, a prestação de contas deve ser pelo resultado, e não pelo processo.

Destacou que, no ano corrente "praticamente 80% dos recursos que vêm do fundo é a própria Finep que está gerando. Ou seja, recurso novo quase não está entrando na área de ciência e tecnologia financiada pela Finep. São recursos que a própria Finep gera através de seus financiamentos, é retorno para o fundo e, depois, praticamente eles nos devolvem".

SF/18036.96798-19

IV. Diagnóstico

IV.1 A CT&I no Brasil

O diagnóstico da situação da ciência, tecnologia e inovação – CT&I brasileiras de acordo com o pronunciamento Sr. Luiz Davidovich, presidente da ABC, na audiência pública realizada pela CCT, do Senado Federal, no dia 12 de junho de 2018, merece ser aqui repetido, apesar de sua extensão:

> [...] graças à ciência brasileira, conseguimos que o petróleo do pré-sal corresponda atualmente a mais que 50% da produção brasileira. [...]
>
> Aviões. Nós conhecemos. Embraer também tem projetos da Finep no aperfeiçoamento de aviões. [...]
>
> Há muitos outros exemplos. A Embraco – pouca gente sabe disto – é a maior empresa de compressores do mundo, compressores para geladeira, ar-condicionado. Ela foi desenvolvida graças à colaboração do Departamento de Engenharia Mecânica da Universidade Federal de Santa Catarina. Isso é fruto da ciência brasileira, como é a WEG, que é uma protagonista internacional em equipamentos elétricos, transformadores e que acaba de fazer um magneto para o Sirius altamente sofisticado, que as pessoas também achavam que seria impossível de fazer. A WEG fez um magneto que tem um espaço muito reduzido entre as placas, importantíssimo para o Sirius. Está lá a WEG.
>
> Zika, sabemos bem o que isso representou. Os grupos que foram formados, com o apoio do CNPq, Finep, Capes, Fapes. Esses grupos estavam lá formados e puderam combater, enfrentar a epidemia de zika no momento em que ela apareceu.
>
> Natura desenvolve seus produtos, baseados na biodiversidade brasileira, em colaboração com laboratórios de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil.

Separação de isótopos de urânio no Centro Tecnológico da Marinha, produto da tecnologia nacional.

E Sirius, que também finalmente vai ser inaugurado este ano, altamente financiado por instituições de apoio à pesquisa no Brasil. Então, esses são alguns exemplos do que a ciência já fez para o Brasil.

E também, na área acadêmica, o apoio do CNPq, da Capes, da Finep para projetos de infraestrutura levou a isso, olha: o Brasil é o 13º país do mundo em número de artigos publicados. [...]

Tem crescido... graças ao apoio de CNPq, Capes e Finep também, com os projetos de infraestrutura nas universidades. São os famosos financiamentos não reembolsáveis. [...]

[...] o crescimento do número de artigos foi correspondido também com um aumento até maior no número de citações e com aumento crescente no impacto que esse artigo tem no mundo. Então, o financiamento à pesquisa que nós tivemos ao longo de décadas e a fundação de CNPq, Capes, em 1951, a Finep depois, em 1970, isso teve um reflexo muito importante na ciência brasileira e na inovação tecnológica também.

[...] a proporção de pesquisadores que trabalham em empresas [... no] Brasil é [de] 40%... 54% trabalhando em ensino superior.

Situação melhor que a da Argentina, mas muito pior do que [a de] países mais desenvolvidos... O percentual de pesquisadores trabalhando em empresas é bem maior do que o percentual de pesquisadores trabalhando em universidades na China; nos Estados Unidos, idem; na Coreia do Sul, muito mais ainda.

E há uma agravante: se vocês olham a Coreia do Sul, os Estados Unidos e a China e comparam 2001 com 2011, veem que a fração de número de pesquisadores que trabalham em empresas aumentou, enquanto no Brasil ela diminuiu. De 2001 a 2011 ela diminui.

Isso está consistente com... o declínio da industrialização no Brasil... Aliás, eu posso dizer o seguinte: esse declínio é praticamente apartidário, porque começa lá em 2004, 2005 e continua vertiginosamente. [...]

[...] isso é uma estrada na direção do passado. Eu costumo dizer: isso é ***uma ponte para o passado***. É uma ponte para o passado, é um grande retrocesso. É um grande retrocesso.

O Índice Global de Inovação também mostra esse retrocesso. Em 2011, o Brasil estava em 47º lugar no Índice Global de Inovação; em 2017, passou para o 69º lugar... É uma queda de 22 pontos, de 22 posições...

[...] Quanto à posição em relação aos BRICS, no Índice Global de Inovação, o Brasil é o último... China, 22º lugar; Rússia, 45º

SF/18036.96798-19

> lugar; África do Sul, 57º; Índia, 60º; Brasil, 69º. Então, nos BRICS também estamos em último lugar.
>
> Não era assim antes. Estávamos muito mais bem posicionados, na frente da Rússia, e agora estamos lá atrás.
>
> Se nós compararmos, por outro lado, o investimento em pesquisa e desenvolvimento no País com o de outros países, vemos que estamos muito distantes das nações desenvolvidas. [...]
>
> Em 2016, era 1,27% do PIB. Compare isso com a Coreia, 4,2%. Aliás, eles querem chegar a 5% do PIB em 2020. Japão, 3,1%. Pegue a China, com 2,1%. A China pretende chegar a 2,5% do PIB em 2020 também. A União Europeia quer atingir 3,5% do PIB em 2020.[8]

SF/18036.96798-19

IV.2 Colapso do financiamento do governo federal à P&D – Uma ponte para o passado

O diagnóstico da CT&I brasileira apresentado pelo presidente da Academia Brasileira de Ciências está marcado por dois aspectos de certa forma contrastantes. Por um lado, destaca que significativos avanços foram alcançados pela CT&I brasileira, assim como que sua contribuição foi vital para o desenvolvimento do País em diversos setores, inclusive para a saúde de nossa população. Por outro lado, ressalta o fato de que o País está ficando para trás nesta área vital, apesar dos avanços alcançados.

Após esse diagnóstico inicial, o presidente da ABC passa a denunciar o fato de que, em sua opinião, o estrangulamento recente dos recursos federais destinados à área de CT&I está colocando em grave risco os avanços alcançados na área e o aprofundamento da distância que separa o País de seus concorrentes. Há que informar, ademais, que nesse aspecto ele

[8] Excertos das notas taquigráficas da audiência pública da CCT. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750706&ts=1530103762599&disposition=inline&ts=1530103762599. Acesso em: 29 out. 2018.

coincide em essência com os depoimentos dos demais participantes da audiência pública realizada pela CCT.

A esse respeito, o presidente da Academia Brasileira de Ciências afirmou:

> [...] com essa queda, nós vamos deixar de ter uma biotecnologia que compita no cenário internacional, uma indústria 4.0, uma saúde que possa beneficiar a população brasileira e enfrentar as doenças emergentes, um agronegócio que possa competir internacionalmente. Porque a Embrapa também não pode viver dos louros do passado, ela também está sendo prejudicada e ela precisa se modernizar, ela precisa dos equipamentos que sejam os melhores do mundo, tendo em vista a importância dos alimentos na balança comercial do Brasil. [...]
>
> [...] não temos uma agenda nacional, não temos uma política de Estado de desenvolvimento para o País, não sabemos escolher prioridades. [...]
>
> É interessante ver como estão reagindo diante da crise global outros países que também estão sofrendo com essa crise. Na China, em 2012, o Primeiro-Ministro chinês fez o chamado *State Of The Nation*, quando, no mês de março, ele vai ao congresso do povo e fala das perspectivas da China para aquele ano. E lá ele comentou que a taxa de crescimento da China ia diminuir em virtude da crise global. No... discurso, ele anunciou que o investimento em pesquisa básica na China ia aumentar 26% em relação ao ano anterior, no mesmo discurso em que ela anuncia uma queda na taxa de crescimento. É quase um teorema: decai a taxa de crescimento e, portanto, segue daí que temos que aumentar o investimento em pesquisa, porque essa é a chamada política contra intuitiva, anticíclica, que se faz em épocas de crise.
>
> A política atual do Governo impede que políticas anticíclicas se estabeleçam. Então, isso é um tiro no pé, isso é um suicídio do País.[9]

Entre o ano de 2015 e 2016, a proporção do dispêndio nacional (público e privado) em P&D passou de 1,34% para 1,27% do PIB e tal proporção deve continuar declinando aceleradamente em função da redução

[9] Excertos das notas taquigráficas da audiência pública da CCT.

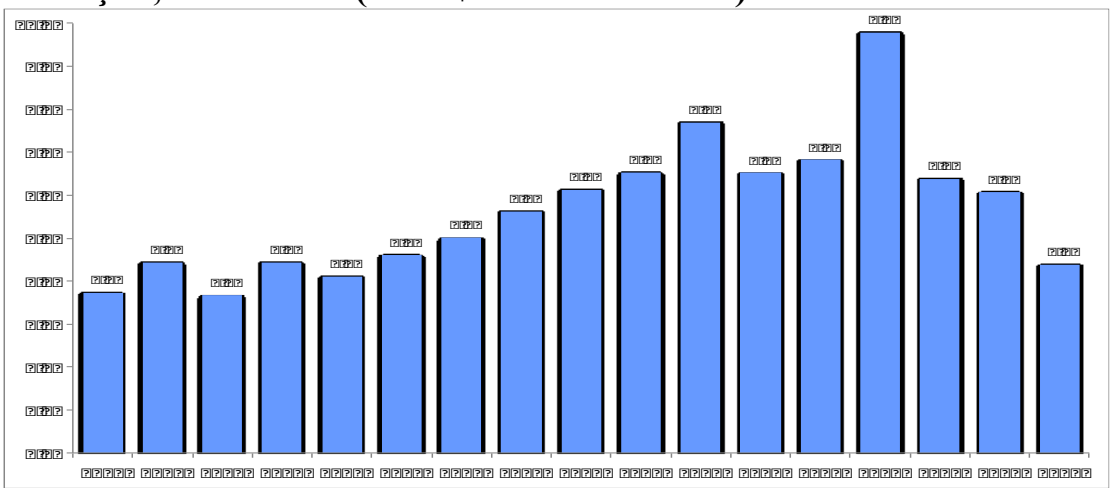
SF/18036.96798-19

ocorrida nos dispêndios federais em P&D durante o ano de 2017 e que continuam a acontecer no ano de 2018.

As bases desse pessimismo são evidenciadas pelos dados representados nos quatro gráficos apresentados a seguir. Os **primeiros** tratam da evolução dos investimentos em P&D realizados pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI desde o começo do século.

Entre os anos de 2000 e 2013, os investimentos em P&D do MCTIC cresceram de maneira mais ou menos sistemática e foram multiplicados por mais de 2,6 vezes, conforme o **Gráfico 4**.

Gráfico 4 - Dispêndios em P&D do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2000-2016 (em R$ bilhões de 2016)



Fonte: MCTIC. Tabela 2.2.2 Brasil: Dispêndios do governo federal em ciência e tecnologia (C&T) por órgão, 2000-2016[10].
Nota: Foram aplicados os deflatores implícitos do PIB para transformar os valores correntes em reais de 2016. Tais deflatores foram computados a partir dos dados publicados na seção de Dados Socioeconômicos dos Indicadores de CT&I do MCTIC[11].

Por outro lado, o fato de a proporção dos investimentos em P&D do MCTI como percentagem dos investimentos totais do governo federal ter

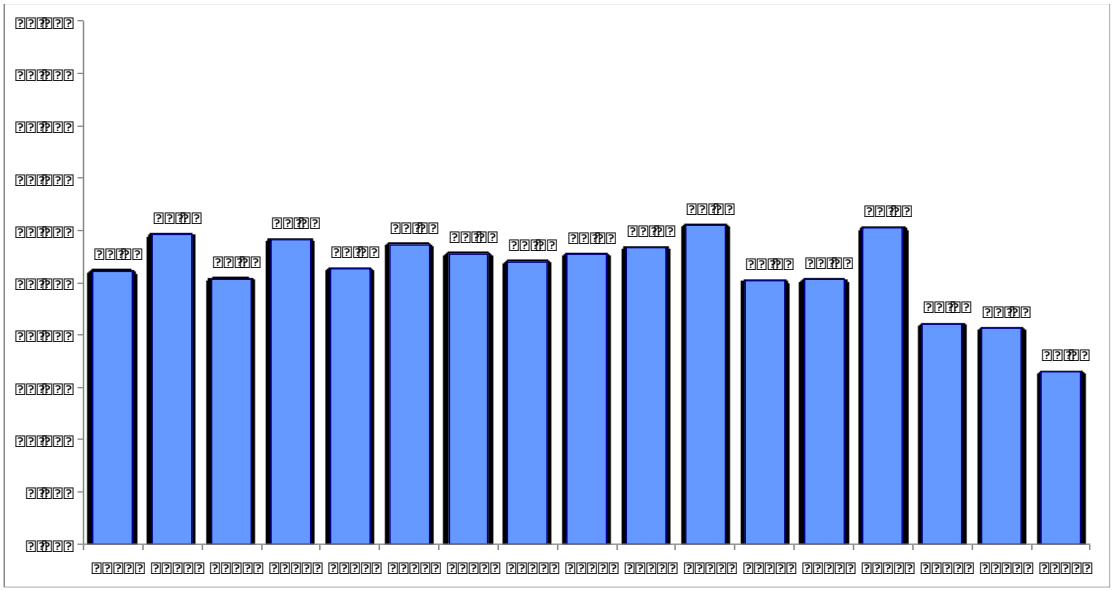
[10] Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2_2_2.html. Acesso em: 5 nov. 2018.
[11] Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/Dados_socioeconomicos/10.1.html. Acesso em: 6 nov. 2018.

SF/18036.96798-19

sido mais ou menos estável durante aquele período, como pode ser visto no **Gráfico 5**, indica que também os investimentos do governo federal em P&D cresceram em ritmo similarmente acelerado.

SF/18036.96798-19

Gráfico 5 - Dispêndios em P&D do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2000-2016 (em percentagem dos dispêndios totais em P&D do governo federal)



Fonte: MCTIC, Indicadores de CT&I, Tabela 2.2.2 Brasil: Dispêndios do governo federal em ciência e tecnologia (C&T) por órgão, 2000-2016[12].

No entanto, depois de 2013 a tendência se inverte. Os investimentos em P&D do MCTI passaram de R$ 9,8 bilhões (a preços de 2016) para R$ 4,4 bilhões no ano de 2016, como pode ser visto no **Gráfico 4**. Essa queda a menos da metade levou os investimentos em P&D do MCTI no ano de 2016 para valor equivalente àquele que ocorreu no ano de 2001. Apesar de a estimativa dos investimentos em P&D para o ano de 2017 ainda não haver sido divulgada, todas as indicações são no sentido de que a queda se acentuou ainda mais naquele ano mais recente e o mesmo continua a acontecer no corrente exercício de 2018.

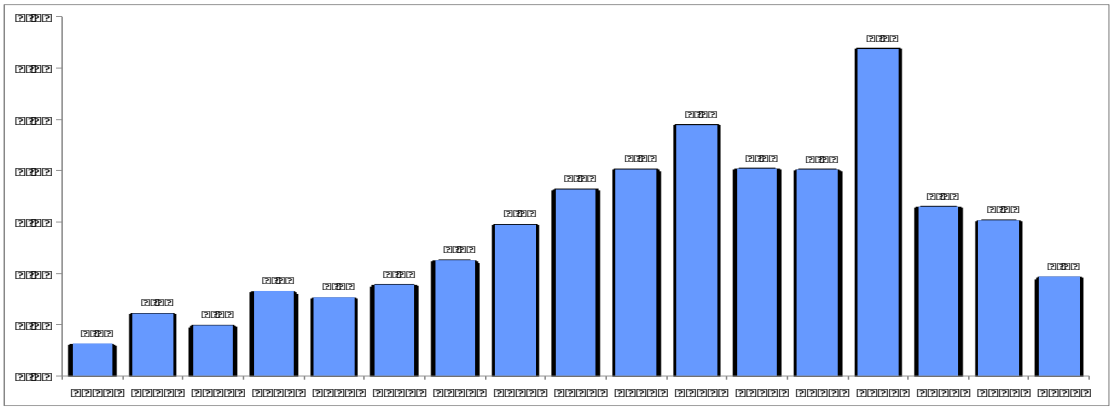
[12] Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2_2_2.html. Acesso em: 5 nov. 2018.

SF/18036.96798-19

O **Gráfico 7** indica, por outro lado, um agravante do esvaziamento do MCTI ocorrido nos anos mais recentes. Isso fica evidenciado pelo fato de a proporção dos investimentos do governo federal em P&D suportada pelo MCTI ter caído de um patamar, que se manteve em torno de aproximadamente 28% nos 14 primeiros anos do período, para apenas 16,5% no ano de 2016.

Grande parte da evolução dos investimentos do MCTI em P&D, tanto do período de crescimento, quanto do período de encolhimento, deve-se ao que ocorreu com os chamados Fundos Setoriais e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, que administra os recursos daqueles fundos. Como pode ser observado nos **Gráficos 6 e 7**, a expansão dos investimentos em P&D do MCTI entre os anos de 2000 e 2013 foi concomitante à criação, expansão e consolidação dos Fundos Setoriais e o encolhimento posterior daqueles investimentos ocorreu em grande parte pelo encolhimento dos recursos disponíveis para aplicação pelo FNDCT.

Gráfico 6 - Dispêndios em P&D do FNDCT, 2000-2016 (em bilhões de R$ de 2016)

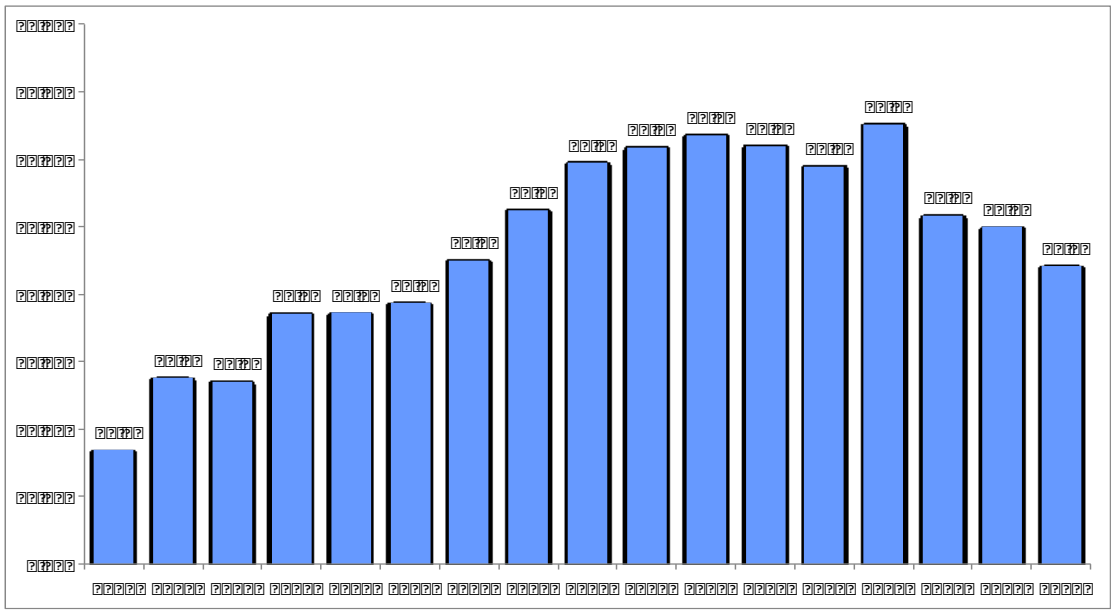


Fonte: MCTIC, Indicadores de CT&I, Tabela 2.2.3 Brasil: Dispêndios do governo federal em ciência e tecnologia (C&T), aplicados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), por unidade orçamentária e atividade, 2000-2016[13].

[13] Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2_2_3.html Acesso em: 5 nov. 2018.

Nota: Foram aplicados os deflatores implícitos do PIB para transformar os valores correntes em reais de 2016. Tais deflatores foram computados a partir dos dados publicados na seção de Dados Socioeconômicos dos Indicadores de CT&I do MCTIC[14].

Gráfico 7 - Dispêndios em P&D do FNDCT como proporção dos dispêndios em P&D do MCTIC, 2000 a 2016 (%)



Fonte: MCTIC, Indicadores de CT&I, Tabela 2.2.3 Brasil: Dispêndios do governo federal em ciência e tecnologia (C&T), aplicados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), por unidade orçamentária e atividade, 2000-2016[15].

IV.3 FNDCT e Finep

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto Lei n° 0719, de 1969, e regulamentado pela da Lei n° 11.540, de 2007, é a principal fonte de financiamento das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação no Brasil.

O FNDCT foi o principal objeto da avaliação de política pública realizada durante o ano de 2016 pela CCT do Senado Federal. Apesar de

[14] Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/Dados_socioeconomicos/10.1.html. Acesso em: 6 nov. 2018.
[15] Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2_2_3.html. Acesso em: 5 nov. 2018.

SF/18036.96798-19

SF/18036.96798-19

terem havido algumas mudanças desde então, a maior parte dos problemas do FNDCT diagnosticados naquela avaliação e das recomendações de política ali contidas continuam válidas. Nesse sentido, recomenda-se a consulta Relatório da Avaliação de Políticas Públicas sobre os Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da CCT do Senado Federal de 2016[16].

O FNDCT é um fundo de natureza contábil que tem sua gestão compartilhada pelo MCTIC, o Conselho Diretor do FNDCT, os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais e a Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, empresa pública vinculada ao MCTIC, que tem a responsabilidade de funcionar como Secretaria Executiva do FNDCT. A atuação da Finep como Secretaria Executiva do FNDCT e como agência de fomento à CT&I está umbilicalmente associada à situação do FNDCT.

O volume de recursos arrecadados pelo FNDCT sofreu importante redução com a aprovação da Lei n° 12.858, de 2013, que passou a destinar para as áreas de educação e saúde recursos anteriormente destinadas ao Fundo Setorial do Petróleo e Gás (CT – Petro), que correspondiam a aproximadamente 40% da arrecadação total do FNDCT.

Além das perdas representadas pela mudança no CT – Petro, a situação do FNDCT tem sido grandemente agravada pelo fato de que parte significativa dos recursos arrecadados tem sido contingenciada ou não incluída no limite de despesas autorizado pela Lei de Orçamento Anual (LOA). Além desses contingenciamentos, os limites autorizados pela LOA (após o contingenciamento) acabam não podendo ser inteiramente utilizados em razão de limites adicionais impostos à execução do orçamento

[16] Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c5c95e7f-83aa-4e63-9d89-83b5ccadd1cc.

autorizado pelo Congresso. A **Tabela 1** mostra que o contingenciamento dos recursos arrecadados pelo FNDCT nas Leis Anuais de Orçamento de 2012, 2013 e 2014 foram praticamente nulos, mas chegaram a representar mais da metade dos recursos arrecadados nos anos de 2016 e 2017.

SF/18036.96798-19

Tabela 1 - FNDCT: Relação entre reserva de contingência e LOA final, 2012-2017

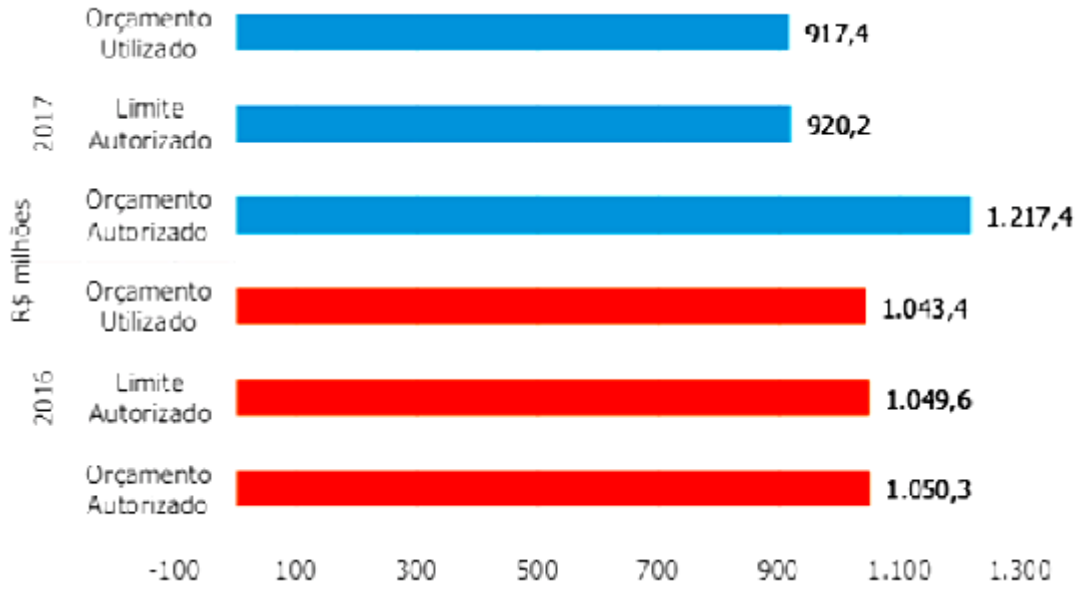
Ano	LOA Final (a)	Reserva de Contingência Final (b)	Apoio a projetos de C,T&I	(b) / (a) %
2012	2.822,6	0,0	2.822,6	0,0%
2013	3.758,9	15,5	3.743,4	0,4%
2014	3.632,6	25,3	3.607,3	0,7%
2015	3.010,2	0,0	3.010,2	0,0%
2016	2.663,8	1.613,6	1.050,3	60,6%
2017	2.633,8	1.416,4	1.217,4	53,8%

Fonte: Finep - Área da Secretaria Executiva do FNDCT (ASEF). Tabela I de FNDCT - Relatório de Gestão do Exercício de 2017, Rio de Janeiro: Finep, 2018[17].

No ano de 2016, após um contingenciamento de 60,6% dos recursos do fundo, praticamente todo o limite de despesas autorizado pela LOA foi efetivamente executado, como pode ser visto no **Gráfico 8**. No entanto, no exercício de 2017, além do contingenciamento de 53,8% do valor arrecadado, cerca de 25% do orçamento autorizado não pode ser executado em função da administração de restrições adicionais impostas por limites de empenho.

[17] Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/acesso-a-informacao/Relatorios/14_05_2018_Relaorio_de_Gestao_FNDCT_2017.pdf. Acesso em: 29 out. 2018.

Gráfico 8 - FNDCT: Orçamento autorizado, orçamento utilizado e limite autorizado (2016 e 2017)



Fonte: Finep - Área da Secretaria Executiva do FNDCT (ASEF). Gráfico III de *FNDCT - Relatório de Gestão do Exercício de 2017*, Rio de Janeiro: Finep, 2018[18].

O FNDCT é a principal fonte de recursos para que a Finep desempenhe sua missão institucional, que é a de "*promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas e privadas*."[19]

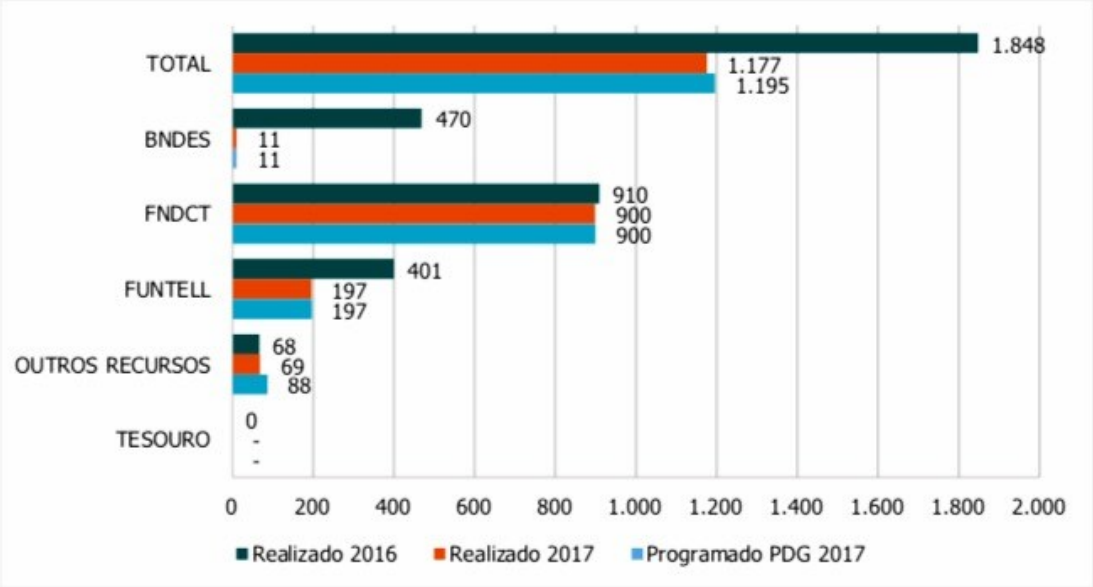
No ano de 2017, os recursos provenientes do FNDCT (R$ 900 milhões) representaram 76,5% do total de recursos captados pela Finep, como pode ser visto no **Gráfico 9**. Além desses, a Finep captou R$ 11 milhões de empréstimos do BNDES, empréstimo de R$ 197 milhões do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTELL), R$ 69 milhões de outros recursos (recursos do FNDCT e do

[18] Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/acesso-a-informacao/Relatorios/14_05_2018_Relaorio_de_Gestao_FNDCT_2017.pdf. Acesso em: 29 out. 2018.
[19] Finep – Missão. Disponível em: http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/sobre-a-finep. Acesso em: 9 nov. 2018.

SF/18036.96798-19

FAT destinados à aplicação em fundos de investimento) e não houve transferências do Tesouro para a Finep.

Gráfico 9 – Finep: Origem dos recursos - Realizado 2017 x 2016, Programado 2017 (R$ milhão)



Fonte: Finep, Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e Custos da Finep (DPFC) / Área de Gestão Financeira da Finep (AGEF). Gráfico 1 de *Finep – Relatório de Gestão 2017*, Rio de Janeiro: Finep, maio de 2018[20].

O ingresso total de recursos em 2017 foi 36,3% menor do que o executado no ano de 2016, apesar de os recursos provenientes do FNDCT em 2017 terem permanecido no mesmo patamar de 2016[21], o que, vale a pena lembrar, correspondia a valor muito inferior ao praticado nos anos anteriores. Portanto, a significativa queda do ingresso de recursos totais na Finep ocorrida em 2017, não se deveu ao FNDCT, mas sim a outras formas de estrangulamento de oportunidades de acesso a recursos às quais a empresa foi submetida naquele ano. A redução de ingresso de recursos ocorrida nesse ano se deveu principalmente à queda na captação de empréstimos junto ao FUNTELL e ao encerramento dos empréstimos contraídos junto ao BNDES

[20] Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/acesso-a-informacao/Relatorios/25_06-2018_Relatorio_de_Gestao_2017.pdf. Acesso em: 9 nov. 2018.
[21] Finep – Relatório de Gestão 2017, pp. 54-55.

SF/18036.96798-19

no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI. Os recursos do BNDES que ainda entraram na Finep no ano de 2017 corresponderam, na verdade, à entrada de recursos residuais de financiamento anterior.[22]

SF/18036.96798-19

V. Propostas

Nesta seção, apresentamos várias propostas de aprimoramento da gestão do FNDCT, além de novas fontes de receitas para os fundos setoriais. As propostas a seguir foram baseadas nas sugestões dos convidados presentes na audiência pública.

V.1. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 315, de 2017 – Complementar

Inicialmente, destacamos que **todos os expositores foram favoráveis ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 315, de 2017 – Complementar**, do Senador Otto Alencar, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT – e elevar o percentual de empréstimo à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP*. A matéria conta com parecer favorável da CCT e encontra-se na CAE.

Entretanto, vários expositores expressaram ressalva quanto à alteração da redação do art. 12 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, sobre a forma de aplicação dos recursos do FNDCT, que modifica o limite teto anual das operações reembolsáveis de 25% (vinte e cinco por cento) das

[22] Ibidem, p. 55.

dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT, para 50%. A preocupação é que sobre menos recursos para serem aplicados em projetos acadêmicos. Por outro lado, o palestrante Carlos Pacheco mostrou-se favorável à alteração argumentando que, no contexto atual de contingenciamentos e de devolução de recursos não utilizados, é melhor aumentar o limite para a Finep poder emprestar e posteriormente recolher juros. Para tanto, é crucial a transformação da natureza do FNDCT de contábil para financeira, permitindo que os recursos possam ser acumulados ao longo dos anos.

SF/18036.96798-19

O expositor Carlos Pacheco argumentou, ainda, que a alteração da governança dos fundos, com a criação do Comitê de Coordenação dos Fundos, do Comitê de Coordenação Executiva e do Conselho Diretor do FNDTC, acabou por esvaziar os comitês gestores de cada fundo e proporcionou maior flexibilidade ao MCTI de gerir o orçamento global. Dessa forma, é preciso melhorar a governança dos fundos. Para tanto, apresentou as seguintes sugestões:

- Consolidar os diversos Fundos Setoriais em cinco fundos:
    1. Fundo de Infraestrutura e Fomento à Ciência (20% do total - operacionalizado pelo CNPq como seu orçamento de fomento);
    2. Fundo de Fomento à Pesquisa Aplicada e Tecnologias Agrárias, da Vida, Biológicas e da Saúde (20%);
    3. Fundo de Fomento à Pesquisa Aplicadas e Tecnologias em Energia, Engenharias, TICs e Aeroespacial (20%);

4. Fundo FNDCT-Parcerias: Apoio a PPP, com foco em startups, pesquisa cooperativa Universidade-Empresa e pesquisa pré-competitiva (20%);
5. FNDCT-Empresa: subvenção econômica a projetos de P&D, equalização de juros (20%) e participação no capital.

- Trabalhar com essa institucionalidade, muito menos burocrática, muito mais fácil para o Finep e para ao CNPq;
- Para os que sobrarem, tentar fazer uma ponte com as agências reguladoras e articular ação com as agências reguladoras;
- Mobilizar novos recursos:
    1. Melhorar a redação da Cide-remessas, onde parte da qual incide sobre contratos de transferência de tecnologia, para evitar interpretações diversas que impedem seu recolhimento. Contratos não estão sendo averbados junto ao INPI sobe o argumento de que apenas o que é averbado é passível de tributação. O ideal seria não cobrar quando há transferência de tecnologia como forma de estimular esse processo;
    2. 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 CT&I e subvenção às atividades de P&D;
    3. Mobilizar saldos de compromisso de investimento em P&D;

SF/18036.96798-19

4. FNDCT como Fundo de natureza contábil e financeira: Fundo especial de natureza contábil e financeira com o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico.

- Governança dos fundos: melhorar a representatividade dos comitês; colocar maioria de membros externos e dos órgãos setoriais;
- Acabar com as ações transversais e os mecanismos internos de alocação de recursos;
- Buscar maior o impacto das aplicações (menor pulverização e proibir o uso indiscriminado dos fundos para qualquer despesa).

SF/18036.96798-19

V.2. Fundos Privados Patrimoniais e Programa de Excelência (PLC nº 158, de 2017 e MPV nº 851, de 2018)

Uma das propostas aventadas na audiência pública da CCT para fazer frente à aguda redução de recursos destinados ao financiamento das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação foi a de regulamentar e estimular a criação de fundos patrimoniais privados, e especialmente a criação de um programa de excelência voltado especificamente para o fomento daquelas atividades por intermédio da criação de fundos patrimoniais exclusivos de determinadas instituições públicas, entre as quais estariam incluídas a Finep, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes.

Tramitam, atualmente, no Congresso Nacional três proposições diferentes que buscam instituir ou viabilizar tais fundos.

A mais antiga é o Projeto de Lei nº 4.643, de 2012, de autoria da Deputada Federal Bruna Furlan. Tal Projeto de Lei passou pela análise de diversas comissões, foi aperfeiçoado e finalmente aprovado pela Câmara dos Deputados. Hoje, ele se encontra sob análise do Senado Federal, onde recebeu o título de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 158, de 2017. A matéria encontra-se na Comissão de Educação, Cultura e Esporte. O relator, Senador José Agripino, apresentou relatório com voto favorável ao Projeto, nos termos de emenda substitutiva que aprimora diversos pontos do projeto, como natureza jurídica do fundo criado, busca desburocratizar a criação dos fundos, inclui um Conselho Fiscal entre os órgãos que compõem a organização gestora de fundo patrimonial, inclui a possibilidade de a organização gestora de fundo patrimonial receber doação de bem e, por fim, propõe a criação do Programa de Excelência das Universidades e Institutos de Pesquisa Brasileiros e de fundo privado vinculado a seu fomento.

A segunda mais antiga proposição com propósito similar é o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16, de 2015, de autoria da Senadora Ana Amélia. Tal projeto também tramitou em comissões, foi aperfeiçoado e aprovado pelo Senado e hoje encontra-se em exame na Câmara dos Deputados sob a denominação de Projeto de Lei nº 8.694, de 2017.

A terceira, e mais recente, proposição sobre o mesmo tema é a Medida Provisória (MPV) nº 851, de 10 de setembro de 2018.

Apesar de apresentarem diferenças significativas nas origens, o PLC nº 158, de 2017, que se originou na Câmara e hoje tramita no Senado, e o PLS nº 16, de 2015, que percorreu o caminho inverso, convergiram para características similares. A Medida Provisória nº 851, de 2018, com vigência prorrogada até 20 de fevereiro de 2019, apresenta significativos pontos de

SF/18036.96798-19

divergência em relação às outras duas proposições e encontra-se atualmente tramitando em regime de urgência.

As principais diferenças entre os dois projetos de lei e a Medida Provisória referem-se aos incentivos às doações aos fundos patrimoniais.

Em linhas gerais, os dois projetos de lei reproduzem dispositivos que, apesar de mostrarem pequenas diferenças de redação, concedem benefícios fiscais similares a pessoas físicas e jurídicas que se dispuserem a fazer doações a fundos patrimoniais. De forma sintética, é possível afirmar que as pessoas jurídicas submetidas ao regime de tributação com base no lucro real, poderão deduzir na apuração desse lucro e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido, as doações efetuadas a fundações gestoras de doações que apoiam instituições públicas de ensino superior, institutos federais de educação ou instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas (ICTs) ou instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei federal e que preencham os requisitos dos incisos I e II do art. 213 da Constituição Federal, até o limite de 1,5% do lucro operacional. Também há a previsão de dedução do imposto de renda devido por pessoas físicas em razão de doações feitas a fundações gestoras de doações, que apoiam instituições públicas de ensino superior, institutos federais de educação ou instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas (ICTs), limitando-se tal benefício ao máximo de 6% do valor do imposto devido.

A MPV nº 851, de 2018, não incorporou nenhum dos benefícios fiscais previstos nos projetos de lei que a precederam e que, de certa forma, inspiraram sua edição. O único benefício fiscal previsto na MPV é aquele que está expresso no § 9º, do seu art. 13, que equipara doações feitas a fundos patrimoniais com finalidade cultural a doações feitas a projetos culturais, nos

SF/18036.96798-19

termos da chamada Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 1991). Ademais, é preciso explicitar que a referida MPV prevê expressamente a necessidade de as obrigações tributárias ou não tributárias decorrentes das doações virem a ser pagas pelo doador ou pela organização gestora do fundo patrimonial. Note-se aqui o fato de que não só as eventuais doações (que não se enquadrarem na Lei Rouanet) não gozam de qualquer benefício fiscal, como sobre elas também deverão incidir encargos tais como o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD).

SF/18036.96798-19

Tal rigor fiscal limita obviamente a possibilidade de os fundos patrimoniais criados pela MPV virem a atrair número e volume significativos de doações.

A Medida Provisória foi apresentada como tendo grande potencial para atrair doações privadas para fundos patrimoniais em volume suficiente para minorar o impacto negativo da recente redução de recursos orçamentários destinados a universidades e instituições de pesquisa, à cultura e à saúde. O rigor fiscal acima analisado dá uma forte indicação, contudo, de que a maior aposta ou expectativa do Poder Executivo, com a edição da referida Medida Provisória, não deve ter sido efetivamente a de estimular doações privadas estrito senso. É possível supor que seu interesse maior tenha sido o de permitir o remanejamento para fundos patrimoniais de recursos de empresas, que hoje têm obrigações legais ou contratuais de serem aplicados em pesquisa, desenvolvimento e inovação, o que passou a ser permitido pelo art. 29 da Medida Provisória.

O rigor fiscal envolvido na elaboração da MPV fica evidenciado também pelo impedimento de que o tipo de remanejamento acima explicitado possa vir a ser feito no caso de obrigações, que sejam condição para a obtenção de benefícios fiscais, e também no caso de percentuais

mínimos legais ou contratualmente estabelecidos para serem aportados em fundos públicos. Assim sendo, obrigações de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação por parte de empresas que gozem, por exemplo, de benefícios fiscais da Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005) ou da Lei de Informática (Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991), ficam excluídas da possibilidade de remanejamento para fundos patrimoniais prevista no art. 29 da Medida Provisória. Também é impedida a aplicação nos fundos patrimoniais de recursos que obrigatoriamente devem alimentar os chamados Fundos Setoriais de Ciência, Tecnologia e Inovação.

A possibilidade de remanejamento de recursos prevista no art. 29 da MPV nº 851, de 2018, tem dois alvos, que não foram explicitados em sua redação. O primeiro alvo é a Cláusula de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) de contratos de exploração e produção de petróleo e gás, que consta de todos os contratos (concessão ou partilha) para exploração e produção de petróleo e gás natural. Ela determina que os concessionários (as empresas petrolíferas) invistam em projetos de PD&I valor equivalente a 1% da receita bruta gerada pelos campos de grande rentabilidade ou com grande volume de produção.

O segundo alvo do remanejamento de recursos, permitido pelo art. 29 da Medida Provisória, é a previsão da obrigatoriedade de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica previsto na Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000. Em linhas gerais, tais empresas são obrigadas a aplicar anualmente 1% de sua receita operacional líquida em P&D e em eficiência energética. Resta saber, contudo, se essas empresas efetivamente preferirão transferir para fundos patrimoniais recursos que elas mesmas podem investir em pesquisa e

SF/18036.96798-19

desenvolvimento de seu interesse e cujos eventuais resultados podem ser por elas diretamente apropriados.

Em síntese, a Medida Provisória nº 851, de 2018, foi certamente concebida de forma a não aumentar a renúncia fiscal e, por isso, não contempla benefícios fiscais suficientes para estimular doações significativas de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de fundos patrimoniais. O caminho alternativo encontrado foi o de permitir o remanejamento para fundos patrimoniais de recursos de empresas, que hoje têm obrigações legais ou contratuais de serem aplicados em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Parece, contudo, estar bastante superestimado o potencial que implicitamente se atribui a tal mecanismo para gerar recursos para os fundos patrimoniais.

Ademais, há que considerar que a intenção da MPV de isentar os fundos patrimoniais das burocracias próprias da Administração Pública, como as decorrentes das licitações, das fiscalizações de órgãos de controle (como Tribunais de Contas), do regime da improbidade administrativa, etc., pode não ser totalmente bem sucedida na medida em que são previstos fundos exclusivos de entidades públicas, que dependem para sua constituição de autorização dos dirigentes máximos de tais instituições e que preveem a participação de representantes destas em órgãos colegiados de direção das instituições gestoras dos fundos. Tais fatos podem acabar por inserir o fundo patrimonial no ambiente da Administração Pública, atraindo as regras relativas a princípios de Direito Administrativo (como princípio da imparcialidade etc.) e, por consequência, expondo os integrantes do fundo a controles próprios da Administração Pública, como os feitos pelo Tribunal de Contas e os baseados na Lei de Improbidade Administrativa. Ademais, como a gestão financeira e administrativa do fundo é sujeita a várias regras

SF/18036.96798-19

estabelecidas na MPV, eventual irregularidade poderá atrair as punições típicas do Direito Administrativo.

Por outro lado, a Medida Provisória prevê que, com limitadas exceções, somente os rendimentos do capital dos fundos patrimoniais poderão ser destinados às finalidades para as quais eles foram constituídos. Quando se adiciona a esse fato, os elevados custos administrativos associados à complexa regulamentação imposta aos fundos e a dificuldade que esses terão para atrair doações, conclui-se que poucas podem ser as esperanças de que tal mecanismo possa vir a representar alívio significativo para as urgentes e graves necessidades de recursos por que passa a área de ciência, tecnologia e inovação no País, em geral, e a Finep, em particular.

SF/18036.96798-19

VI. Conclusão e sugestões

Este relatório avaliou a *Política Pública promovida pela Finep ao exercer as atividades estabelecidas na sua criação*. A Finep vem desempenhado ao longo de cinco décadas a tarefa de apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País. É um agente crucial dentro do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro e contribui de forma decisiva para a formação e ampliação da infraestrutura de pesquisa científica e tecnológica nacional.

Infelizmente, as vicissitudes inerentes a um ano eleitoral encurtaram o período efetivo dedicado a esta avaliação. Assim, apenas uma das duas audiências públicas planejadas foi realizada e não foi possível enviar requerimentos de informações aos ministérios e órgãos pertinentes ao tema. Apesar de não termos avançado o quanto desejávamos, foi possível mapear os principais problemas que a Finep enfrenta. Ademais, levantamos

questionamentos que consideramos cruciais para a função da Finep como gestora dos Fundos Setoriais e seu papel no fomento da atividade de inovação das empresas.

Além do contingenciamento dos recursos que vem prejudicando a atuação da Finep e tendo consequências deletérias para o futuro da ciência e tecnologia no País, hoje sabemos que um dos principais problemas identificados quanto ao fomento às atividades de CT&I no Brasil na última década foi a pulverização dos recursos que impediu a construção de uma sólida infraestrutura de pesquisa científica e tecnológica, como destaca a pesquisadora Fernanda De Negri[23]. Assim, em um momento de poucos recursos, é ainda mais necessário ajustar o foco das políticas de fomento.

Também é o momento de se avaliar mais detidamente cada um dos programas da Finep para efetivamente verificar qual produz o melhor retorno por real investido. Sabemos que são programas com focos e objetivos distintos, mas o uso de recursos orçamentários e humanos envolvidos para um edital que escolhe apenas vinte e cinco empresas, como o Programa Finep Startup, pode ser aprimorado. Uma sugestão é aproveitar a experiência da Finep para ser a agência responsável por todos os programas de apoio a empresas nascentes e startups do Governo Federal. A unificação dos programas é uma ideia em curso, mas ainda não foi explicitado quem seria o responsável por sua execução[24]. Essa unificação é necessária diante da miríade de programas existentes em todos os níveis da administração pública.

[23] Ver livro "Novos caminhos para a inovação no Brasil" (2018).
[24] Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-07/startups-pedem-novas-politicas-governo-propoe-unificacao-de-programas.

SF/18036.96798-19

Com base no que foi possível apurar durante os trabalhos e, em particular, nas apresentações dos convidados da audiência pública, apresentamos algumas sugestões com o propósito de aprimorar a governança dos Fundos Setoriais e a atuação da Finep como agência de fomento:

- Consolidar os diversos Fundos Setoriais em menor número, nos moldes propostos pelo Prof. Carlos Américo Pacheco;
- Fazer a previsão de aportes do Fundo Social para CT&I;
- Apoiar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 315, de 2017 (complementar), que transforma o FNDCT em um fundo financeiro, de forma a garantir maior estabilidade no repasse de recursos para CT&I;
- Aprimorar a governança dos fundos: melhorar a representatividade dos comitês; colocar maioria de membros externos e dos órgãos setoriais;
- Extinguir as ações transversais e os mecanismos internos de alocação de recursos;
- Buscar maior o impacto das aplicações (menor pulverização e proibir o uso indiscriminado dos fundos para qualquer despesa).

Além das sugestões acima, consideramos relevante relembrar algumas das sugestões apresentadas no relatório desta CCT de 2016 "Avaliação de Políticas Públicas sobre os Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico". Em especial, destacamos que tal relatório apresentou a seguinte conclusão:

> Do ponto de vista do aprimoramento legislativo, entendemos serem necessários diversos ajustes à Lei nº 11.540, de 12 de

SF/18036.96798-19

novembro de 2007, e às leis específicas dos Fundos Setoriais, de modo a:

a) restaurar o poder decisório sobre a aplicação dos recursos arrecadados aos Comitês Gestores de cada Fundo Setorial;

b) equilibrar a composição do Conselho Diretor do FNDCT entre os setores governamental, acadêmico e empresarial;

c) garantir ao Conselho Diretor do FNDCT estrutura administrativa dedicada e compatível com as suas atribuições;

d) equilibrar a composição dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais entre os setores governamental, acadêmico e empresarial;

e) privilegiar, com relação ao setor governamental, a participação dos ministérios setoriais na composição dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais;

f) priorizar os investimentos em pesquisas aplicadas de interesse setorial (ações verticais), de modo a retomar o conceito original dos Fundos Setoriais;

g) [...]

h) corrigir a acumulação de funções existentes na Finep, deixando a essa entidade apenas as atividades de execução financeira;

i) exigir a definição de diretrizes, metas e prioridades, definidas de forma clara, objetiva, mensurável, concreta e vinculada aos interesses setoriais para a aplicação dos recursos dos Fundos Setoriais; e

j) exigir a avaliação de resultados, com base em metas concretas e mensuráveis previamente estabelecidas, para a aprovação das contas do fundo.

Apenas deixamos de lado a sugestão do item "g", pois trata de aperfeiçoamentos do funcionamento das "ações transversais", que acreditamos possam ser extintas caso se adote a sugestão de reduzir os fundos para apenas cinco.

Outras sugestões do relatório de 2016 que ainda não se concretizaram são:

SF/18036.96798-19

- Propor uma emenda constitucional que revogue o § 5º no art. 167 da Constituição, o qual foi incluído pela EC 85;
- Apoiar o Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2015, de autoria do Senador Lasier Martins, que visa a incluir as despesas com ciência, tecnologia e inovação no rol de gastos não sujeitos ao contingenciamento do orçamento. Encontra-se na CAE com relatório favorável apresentado pelo Senador Cristovam Buarque desde 24 de maio de 2016.

SF/18036.96798-19

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Senado Federal

Relatório de Registro de Presença

CCT, 21/11/2018 às 09h - 18ª, Extraordinária

Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática

MDB			
TITULARES		**SUPLENTES**	
WALDEMIR MOKA	PRESENTE	1. AIRTON SANDOVAL	PRESENTE
FERNANDO BEZERRA COELHO		2. ROMERO JUCÁ	
VALDIR RAUPP	PRESENTE	3. JOÃO ALBERTO SOUZA	
DÁRIO BERGER		4. HÉLIO JOSÉ	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
PAULO ROCHA	PRESENTE	1. GLEISI HOFFMANN	
REGINA SOUSA	PRESENTE	2. LINDBERGH FARIAS	
JORGE VIANA		3. ÂNGELA PORTELA	PRESENTE
ACIR GURGACZ	PRESENTE	4. HUMBERTO COSTA	

Bloco Social Democrata (DEM, PSDB)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
FLEXA RIBEIRO	PRESENTE	1. DAVI ALCOLUMBRE	
RICARDO FERRAÇO		2. ROBERTO ROCHA	
JOSÉ AGRIPINO		3. DALIRIO BEBER	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
OMAR AZIZ		1. GLADSON CAMELI	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	2. IVO CASSOL	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PODE, PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
RANDOLFE RODRIGUES		1. VAGO	
VAGO		2. CRISTOVAM BUARQUE	

Bloco Moderador (PTC, PR, PTB, PRB)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
CIDINHO SANTOS	PRESENTE	1. PEDRO CHAVES	PRESENTE
MAGNO MALTA		2. EDUARDO LOPES	

Não Membros Presentes

FÁTIMA BEZERRA
JOSÉ PIMENTEL
ATAÍDES OLIVEIRA
WELLINGTON FAGUNDES
PAULO PAIM
VICENTINHO ALVES
LÍDICE DA MATA

DECISÃO DA COMISSÃO

(RCT 5/2018)

EM REUNIÃO REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO APRESENTADO PELO SENADOR OTTO ALENCAR, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCT.

21 de Novembro de 2018

Senador VALDIR RAUPP

Presidiu a reunião da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática