REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Ministério da Transparência
e Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO **Nº 89**

REGIME ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA PARA IMPLANTAÇÃO DE REDES DE TELECOMUNICAÇÕES (REPNBL-REDES)

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA
E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília-DF - cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário
Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior
Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega
Corregedor-Geral da União

Claudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Equipe responsável pela elaboração:

Guilherme Mascarenhas Gonçalves (Diretor de Auditoria de Políticas Econômica e de Produção)
Karin Webster (Coordenadora-Geral)
Carlos Moraes de Jesus
Daniel Gontijo Motta
Daniel Matos Caldeira
Fernando Roriz Marques Cardoso
Herold Ahrens
João Ricardo Carvalho Lima dos Santos
Lucimar Cevallos Mijan
Manuella de Farias Nardelli Costa
Vanessa Gomes Pizzetti Constanti

Brasília, outubro de 2018.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

O trabalho consistiu em avaliação realizada pela CGU sobre a atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e do antigo Ministério das Comunicações (MC) no âmbito do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações -REPNBL-Redes.

Foram avaliados aspectos relacionados às três etapas do REPNBL-Redes: planejamento, acompanhamento e avaliação. Em relação ao planejamento, foi verificado se os projetos de investimentos propostos pelas empresas foram aprovados pelo MCTIC de forma eficiente e eficaz. Quanto ao acompanhamento, verificou-se de que forma a atuação do Ministério contribuiu para a realização de ajustes no Regime, no sentido de alcançar seus objetivos. Finalmente, na etapa de avaliação, verificou-se em que medida esses objetivos foram alcançados.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

A materialidade das renúncias de tributos envolvidas no REPNBL-Redes ao longo de sua vigência foi estimada pela Receita Federal em aproximadamente R$ 4 bilhões. Ainda, no âmbito do Regime, foram apresentados, pelas empresas beneficiárias, em contrapartida aos incentivos fiscais, 1.968 projetos de investimentos em redes de telecomunicações cujo valor total é da ordem de R$ 30 bilhões.

Além disso, o REPNBL-Redes apresenta relevância para o desenvolvimento da infraestrutura nacional de telecomunicações, bem como para a melhoria da qualidade de vida da sociedade, considerando que o Regime tem como objetivos: a redução das desigualdades regionais, a modernização das redes de telecomunicações e a massificação do acesso às redes e aos serviços de telecomunicações de internet em banda larga.

QUAIS OS PRINCIPAIS RESULTADOS DO TRABALHO?

Embora fatores externos tenham influenciado os resultados do REPNBL-Redes, especialmente o agravamento da crise econômica brasileira ocorrido a partir de 2014, foram observadas fragilidades no Regime que impediram o alcance dos objetivos almejados.

Na etapa de planejamento do REPNBL-Redes, verificou-se que não foram realizados estudos prévios para diagnosticar a situação inicial do setor que seria objeto de intervenção da política, ou seja, das redes de telecomunicações existentes no País. Além disso, não foram estabelecidos objetivos que pudessem ser efetivamente mensuráveis, tampouco foram elaborados indicadores para monitorar o desempenho dos resultados do Regime. Ainda, verificou-se que não foram realizadas audiências públicas e que a atuação do MCTIC não foi pautada por um processo de gerenciamento de risco.

Em relação ao acompanhamento realizado no âmbito do REPNBL-Redes, foi verificado que a atuação do MCTIC se concentrou na etapa final da execução dos projetos de investimentos pelas empresas. Sendo assim, não foram promovidas análises dos relatórios parciais de execução desses projetos e nem foram realizadas fiscalizações in loco ao longo da execução dos projetos. O MCTIC fiscalizou os projetos de investimentos somente após sua conclusão, inviabilizado a adoção de medidas tempestivas para ajustes no Regime.

No que se refere à avaliação, observa-se que os objetivos estabelecidos para o REPNBL-Redes, de uma maneira geral, não foram alcançados. Isso decorre principalmente do baixo percentual de projetos concluídos, cerca de 4% dos projetos aprovados. Além disso, mesmo entre os projetos concluídos, o quantitativo de projetos cuja prestação de contas final foi aprovada pelo MCTIC foi consideravelmente baixo.

Competência da CGU

Assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Avaliação da Execução de Programa de Governo

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A escolha do programa de governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade. A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental.

As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos, os quais são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.

Sumário-Executivo

Objetivo Geral

O Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga – REPNBL-Redes destinou-se a estimular investimentos para implantação, ampliação ou modernização de redes de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga por meio da desoneração de tributos federais – IPI, PIS/Pasep e Cofins – na aquisição de equipamentos e componentes de redes, materiais de infraestrutura e serviços associados a obras civis.

Finalidades

O REPNBL-Redes foi instituído, em 3 de abril de 2012, por meio da Medida Provisória nº 563, convertida na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. O Regime destinou-se a projetos de implantação, ampliação ou modernização de redes de telecomunicações que suportassem acesso à internet em banda larga, incluindo estações terrenas satelitais que contribuíssem com os objetivos de implantação do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL.

Além disso, a Lei nº 12.715/2012 estabeleceu que os projetos apresentados no âmbito do Regime fossem aprovados a partir de critérios que atendessem aos seguintes objetivos:

- Redução das diferenças regionais;
- Modernização das redes de telecomunicações e elevação dos padrões de qualidade propiciados aos usuários;
- Massificação ao acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga.

Por sua vez, a Exposição de Motivos que embasou a Medida Provisória nº 563/2012, apresentou as seguintes previsões de impactos positivos do REPNBL-Redes:

- Geração de 23 mil empregos diretos no setor de telecomunicações até 2016;
- Aumento do investimento em infraestrutura de redes na ordem de 40% em relação à atual tendência;
- Aumento da participação de equipamentos nacionais nesses investimentos de 50% para 62%, com reflexo positivo de três bilhões de reais na balança comercial até 2016;
- Penetração de banda larga alcançaria o patamar de 56,7 acessos por cem habitantes ao final do exercício de 2016, em contraposição à penetração de 18,5 acessos por cem habitantes, mensurada em 2011. Desse modo, o Regime contribuiria para o desenvolvimento nacional, dado que, conforme estudos do Banco Mundial, o acréscimo de dez acessos por cem habitantes na penetração de serviços de banda larga produziria elevação média de 1,3% no PIB per capta de países em desenvolvimento.

Como acontece

O processo de concessão de benefícios fiscais por meio do REPNBL – Redes envolveu quatro agentes principais: a empresa proponente; o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC; a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB; e a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Simplificadamente, a política ocorreu da seguinte maneira:

I. As empresas proponentes submetiam, via sistema eletrônico SisREPNBL, o projeto e os documentos exigidos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, para avaliação pelo órgão;

II. Os projetos eram analisados pelo Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia – DEICT da Secretaria de Telecomunicações – STE do Ministério, que emitia parecer sobre sua conformidade com base na Portaria MC nº 55/2013, que regulamenta procedimentos relativos ao REPNBL-Redes, e alterações;

III. Se o projeto estivesse alinhado a todas as diretrizes exigidas pela legislação do REPNBL, estaria apto para aprovação, que se daria por meio de portaria do diretor do DEICT, publicada no Diário Oficial da União. O indeferimento do projeto era comunicado diretamente ao titular, por mensagem eletrônica;

IV. De posse da portaria de aprovação, o proponente podia, então, habilitar-se junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB;

V. A partir desse momento, o projeto tinha permissão para ser iniciado, sendo suspensos os tributos federais IPI, PIS/Pasep e Cofins associados às despesas com equipamentos e serviços efetuadas no âmbito do Regime;

VI. Uma vez concluído o projeto, o Ministério, com o apoio da Anatel, realizava fiscalização in loco para avaliar se houve a real utilização e incorporação dos serviços, bens e equipamentos adquiridos com os benefícios tributários do REPNBL ao projeto ao qual foram destinados, e o atendimento aos demais critérios e contrapartidas estabelecidos na Portaria MC nº 55/2013;

VII. Após a aprovação final, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC expedia ato atestando a conclusão do projeto.

VIII. O MCTIC comunicava à RFB quais projetos foram reprovados para o que fisco procedesse com o cancelamento do benefício fiscal.

Indicadores e Metas

A partir dos objetivos definidos para o Regime, o gestor elaborou os seguintes indicadores e metas para monitoramento do Programa.

Tabela 1 – Indicadores e Metas do REPNBL-Redes conforme objetivo

Objetivo	Métrica	Meta
Implantar infraestrutura de telecomunicações	$Indicador_1 = \frac{Investimento_{realizado}}{Investimento_{aprovado}} x\ 100$	100%
Reduzir as desigualdades regionais	$Indicador_2 = \frac{Invest._{Redes\ Transp.\ NO,NE,CO}\ x\ \frac{Acessos_{NO,NE,CO}^{2017} - Acessos_{NO,NE,CO}^{2014}}{Acessos_{NO,NE,CO}^{2014}}}{Invest._{Redes\ Transp.\ S,SE}\ x\ \frac{Acessos_{S,SE}^{2017} - Acessos_{S,SE}^{2014}}{Acessos_{S,SE}^{2014}}}$	> 1
Massificação do acesso à banda larga	$Indicador_3 = Acessos_{SCM\ >512kbps} + Acessos_{SMP\ Banda\ Larga}$	Não definido
Elevação da qualidade dos serviços	$Indicador_4 = \frac{Velocidade_{SCM\ instantânea}}{Velocidade_{SCM\ contratada}} x\ 100$	Não definido
Elevação da qualidade dos serviços	$Indicador_5 = \frac{Velocidade_{SMP\ instantânea}}{Velocidade_{SMP\ contratada}} x\ 100$	Não definido
Modernização	$Indicador_6 = \frac{Investimento_{acesso\ óptico}}{Investimento_{acesso\ metálico}} x\ 100$	> 100
Modernização	$Indicador_7 = \frac{Investimento_{acesso\ móvel\ 4G}}{Investimento_{acesso\ móvel\ 3G}} x\ 100$	> 50
Incentivo à Indústria Brasileira	$Indicador_8 = \frac{Investimento_{ECR\ com\ PPB}}{Investimento_{ECR}} x\ 100$	> 35
Incentivo à Indústria Brasileira	$Indicador_9 = \frac{Investimento_{ECR\ com\ tecnologia\ nacional}}{Investimento_{ECR}} x\ 100$	> 15

Fonte: elaborado a partir da Nota Técnica nº 5.323/2016/SEI-MC.

Volume de recursos envolvidos

O REPNBL-Redes envolveu renúncias tributárias, também conhecidas como gastos tributários, incialmente estimados pela Receita Federal em aproximadamente um bilhão de reais ao ano, cuja distribuição por região geográfica consta da tabela a seguir:

Tabela 2 – Previsão das Renúncias do REPNBL-Redes (em R$) por região geográfica

Exercício	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
2013	Indisponível	Indisponível	Indisponível	Indisponível	Indisponível	969.790.000
2014	29.897.158	75.248.791	43.206.992	702.917.594	166.781.965	1.018.052.500
2015	32.497.463	81.952.887	46.978.554	765.865.336	181.925.625	1.109.219.864
2016	33.785.329	83.971.752	48.735.136	782.244.634	184.216.042	1.132.952.892

Fonte: Receita Federal do Brasil – Demonstrativo de Gastos Tributários para os exercícios de 2013 a 2016

O gasto tributário pode ser definido como o dispositivo da legislação tributária que: (a) reduz o montante recolhido do tributo; (b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; (c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e/ou (d) visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio de gastos públicos diretos.[1]

Os gastos tributários constituem uma espécie de desoneração tributária e podem ser realizados por meio de toda e qualquer situação que promova presunção creditícia, isenção, anistia, redução de alíquota, dedução, abatimento e diferimento de obrigações de natureza tributária. A finalidade dessas desonerações pode ser: (i) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; (ii) compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis; (iii) promover a equalização de rendas entre regiões; e/ou (iv) incentivar determinado setor da economia.[2]

Questões Estratégicas

As ações de controle realizadas pela equipe de auditoria da CGU tiveram como objetivo geral responder às seguintes questões estratégicas:

1. A aprovação dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações, realizados em contrapartida aos benefícios do REPNBL, ocorreu de forma eficiente e eficaz?

2. O MCTIC promoveu o acompanhamento do REPNBL, de forma a corrigir o rumo da Política e assegurar o atingimento dos objetivos previstos?

3. A Política Pública do REPNBL atingiu os objetivos previstos?

Conclusões, Recomendações e Benefícios obtidos

O objetivo do REPNBL-Redes foi incentivar, por meio da desoneração de tributos federais, as empresas participantes do programa a realizarem investimentos para implantação, ampliação e modernização das redes de telecomunicações. Esses investimentos foram previamente submetidos à aprovação do Ministério das Comunicações (atual MCTIC), ao qual compete acompanhar a execução e atestar sua conclusão.

No âmbito do REPNBL-Redes, observou-se que os resultados obtidos foram aquém do esperado, tendo em vista que, apesar de terem sido submetidos 1968 projetos, apenas 75 concluíram sua execução, cerca de 4% do quantitativo total de projetos aprovados. Esse

1 PELEGRINI, J. A. Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas /COLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 159). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.

2 BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo de Gastos Tributários PLOA 2018. Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, Agosto/2017. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt

quantitativo de projetos concluídos corresponde a investimentos da ordem de R$ 3,6 bilhões, cerca de 14% do valor total dos projetos aprovados pelo MCTIC. Ainda, cabe destacar que, mesmo entre os projetos concluídos, o volume de investimentos realizados pelas empresas cuja prestação de contas final foi aprovada pelo MCTIC foi consideravelmente baixo.

Além da crise econômica ocorrida durante a vigência do REPNBL-Redes, outros fatores podem ter prejudicado o alcance dos resultados no âmbito do Regime. Um desses fatores é a ausência de uma gestão dos riscos associados a atuação do MCTIC no âmbito do REPNBL-Redes, especialmente daquele relacionado à realização inadequada (ou até mes mo a não realização) dos investimentos nas redes de telecomunicações, que constituem a contrapartida das empresas pelos incentivos fiscais usufruídos.

Outro fator que prejudicou os resultados do REPNBL-Redes foi a ausência de um acompanhamento ao longo da execução dos projetos de investimentos. Verificou-se que não foram promovidas análises dos relatórios parciais de execução encaminhados pelas empresas e nem foram realizadas fiscalizações durante a execução dos projetos. Conforme informações prestadas pelo MCTIC, a atuação do Ministério concentrou-se na etapa final da execução dos projetos, inviabilizando a adoção de medidas tempestivas que pudessem promover ajustes para maximizar os resultados decorrentes do Regime.

Assim, tendo em vista o quantitativo reduzido de projetos concluídos no âmbito do REPNBL-Redes em relação aos projetos aprovados, bem como o elevado índice de projetos cuja prestação de contas final foi rejeitada, pode-se dizer que, de uma maneira geral, os objetivos do Regime não foram alcançados. Contudo, a despeito de os objetivos do REPNBL-Redes não terem sido alcançados de forma satisfatória, as melhorias implementadas ao longo de sua vigência devem ser consideradas.

Uma dessas melhorias consiste na elaboração de documentos que organizaram e estruturaram a atuação do MCTIC no âmbito do REPNBL-Redes, tais como o Checklist de Fiscalização e o Plano de Fiscalização do REPNBL. O primeiro, elaborado em conjunto com a Anatel, consiste em um instrumento que estabelece os principais parâmetros a serem verificados pela Agência durante as fiscalizações dos investimentos realizados nas redes de telecomunicações. O segundo documento, o Plano de Fiscalização do REPNBL, elaborado em atendimento à recomendação da CGU, estabelece a metodologia e cronograma das atividades do ateste final dos projetos. Entretanto, cabe ressalvar que esses documentos foram elaborados somente no último ano de vigência do REPNBL-Redes.

Outra melhoria, também realizada em atendimento à recomendação da CGU, foi a revisão dos indicadores do REPNBL-Redes e das respectivas metas, especialmente aquelas relacionadas à redução das desigualdades regionais, ao acesso à banda larga e à qualidade dos serviços. A constante revisão dos indicadores e respectivas metas é um dos aspectos fundamentais para que os resultados do Regime sejam alcançados. Contudo, para que o acompanhamento por meio de indicadores seja efetivo, é necessário realizar diagnóstico da situação inicial, de modo que o alcance das metas estabelecidas seja factível.

Diante do exposto, conclui-se que o acompanhamento relativo ao cumprimento das contrapartidas constitui um ponto crítico do REPNBL-Redes. Sendo assim, caso haja prorrogação ou reestruturação desse Regime, cuja vigência se encerrou ao final de 2016, recomenda-se estabelecer uma gestão de riscos e controles internos, em atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.

Além disso, tendo em vista as fragilidades observadas e a vulnerabilidade de um programa de isenção fiscal, recomenda-se a implementação de um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, ou seja, um programa de integridade, em observância às diretrizes do Decreto nº 9.203/2017 e ao disposto na Portaria CGU nº 1.089/2018.

Sumário

1. Introdução..... 14

Contextualização 14

Resumo das formas de execução do Programa 14

Público-Alvo 16

2. Objetivos e abordagem..... 18

Razões para Acompanhamento do Controle Interno 18

Relevância *18*

Materialidade *19*

Criticidade *19*

Questões Estratégicas *19*

3. Escopo da avaliação..... 20

4. Resultados..... 21

1. A aprovação dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações, realizados em contrapartida aos benefícios do REPNBL, ocorreu de forma eficiente e eficaz? 21

1.1. A instituição do regime especial de tributação foi amparada em estudos prévios capazes de identificar a realidade social que se pretendia alterar? *21*

1.2. Os critérios estabelecidos para a aprovação dos projetos são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos traçados? *23*

1.3. A análise dos projetos ocorre de forma tempestiva e em conformidade com os normativos aplicáveis? *25*

2. O MCTIC promoveu o acompanhamento do REPNBL, de forma a corrigir o rumo da Política e assegurar o atingimento dos objetivos previstos? 26

2.1. O MCTIC se organizou e alocou os recursos necessários para promover o acompanhamento efetivo do REPNBL na fase de execução dos projetos? *26*

2.2. O acompanhamento efetivamente realizado pelo MCTIC foi suficiente para garantir o monitoramento do REPNBL? *28*

2.3. A partir do acompanhamento realizado na fase de execução dos projetos do REPNBL, foram adotadas providências para corrigir o rumo do REPNBL? *29*

2.4. O MCTIC, com auxílio da Anatel, promoveu a organização dos seus processos e recursos para viabilizar o ateste final dos projetos do REPNBL? *30*

2.5. O ateste final dos projetos do REPNBL foi realizado de forma adequada? *31*

2.6. Foram adotadas providências sancionatórias quanto aos participantes do REPNBL que não cumpriram os normativos da Política? *35*

3. A Política Pública do REPNBL atingiu os objetivos previstos? 37

3.1. Os meios que o MCTIC adotou para demonstrar os resultados do REPNBL são realmente suficientes e adequados para comprovar que a Política atingiu seus objetivos? *37*

3.2. As análises dos resultados da Política, elaboradas pelo MCTIC, permitem demonstrar que o REPNBL atingiu seus objetivos? *38*

3.3. Quais foram os fatores que contribuíram para o sucesso ou insucesso do REPNBL? *41*

5. Conclusões.....46

Anexo I – Glossário de Termos Técnicos.....48

Anexo II – Redes elegíveis ao REPNBL..... 49

Anexo III – Atingimento das metas 50

1. Introdução

Contextualização

O Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações (REPNBL-Redes) foi instituído pela Lei nº 12.715, de 12 de setembro de 2012, e regulamentado por meio do Decreto nº 7.921, de 15 de fevereiro de 2013, com o objetivo de promover a implantação, ampliação e modernização da infraestrutura de redes de telecomunicações que suportem acesso à internet banda larga.

O Regime destinou-se a estimular o investimento nos serviços de telecomunicações por meio da desoneração de tributos federais – IPI, PIS/Pasep e Cofins – na aquisição de equipamentos e componentes de rede, materiais de infraestrutura e serviços associados a obras civis. A cobrança desses tributos foi suspensa até que os investimentos nas redes de telecomunicações sejam comprovados pelo Ministério, oportunidade em que as renúncias tributárias são, de fato, concedidas, mediante a redução da alíquota dos tributos a zero pela Receita Federal.

Conforme definido no Decreto nº 7.921/2013, podem ser beneficiárias desse Regime as prestadoras de serviço de telecomunicações de interesse coletivo e outorgadas pela Anatel que tivessem projeto aprovado pelo então Ministério das Comunicações – MC e, depois, habilitado junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB.

No âmbito do Ministério, o programa foi regulamentado por meio da Portaria MC nº 55/2013, que estabeleceu que os projetos fossem analisados pelo Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia – DEICT da Secretaria de Telecomunicações – STE e definiu algumas contrapartidas para os diferentes tipos de rede abrangidos pela política.

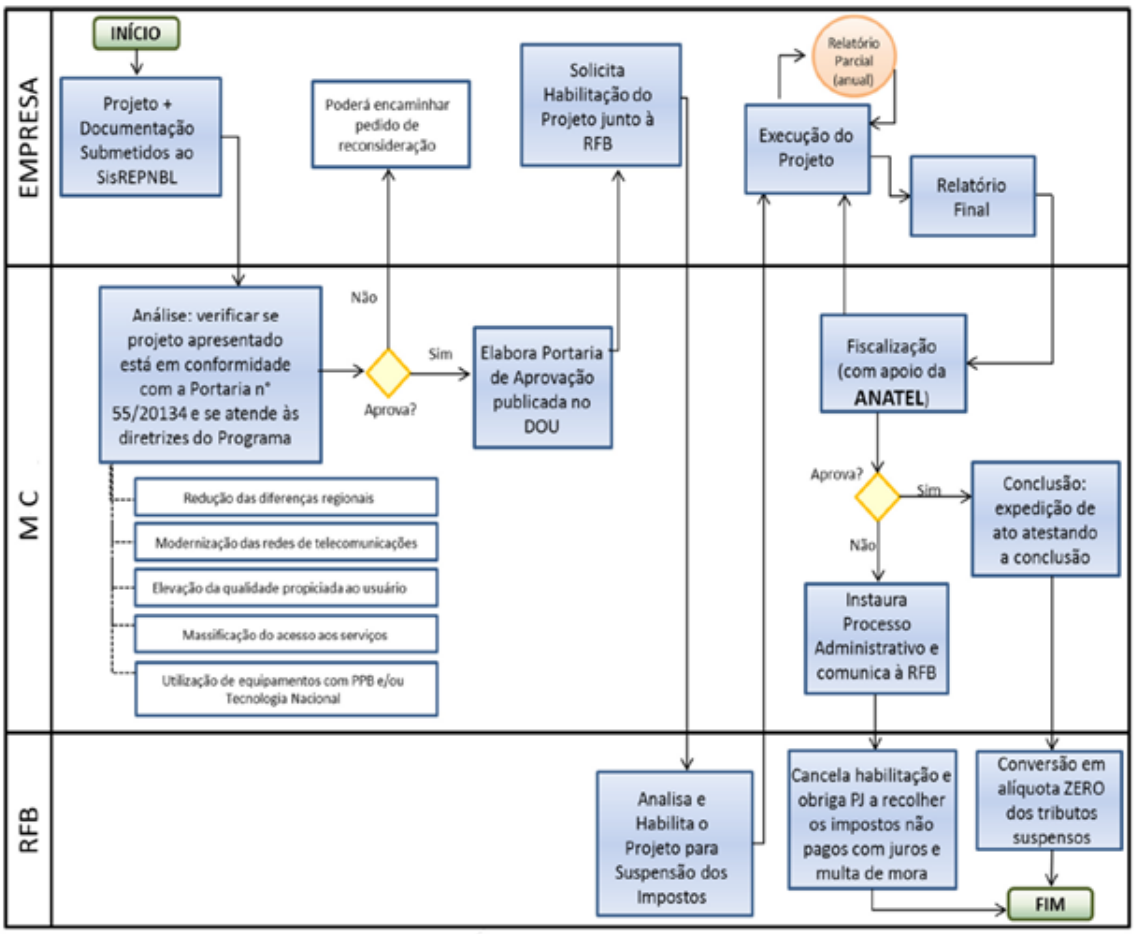
Entre as contrapartidas existentes, encontra-se a exigência para redes de transporte de que o investimento nas áreas de abrangência da SUDAM (Norte), SUDENE (Nordeste) e SUDECO (Centro-Oeste) fosse o equivalente a, no mínimo, 50% do montante investido em redes de transporte fora dessas regiões (Sul e Sudeste). Outro exemplo são as redes de acesso, em que se exigiram taxas mínimas de dados e, em caso de acesso móvel, a necessidade de que fosse de tecnologia 3G ou superior.

Resumo das formas de execução do Programa

O processo de concessão de benefícios fiscais do REPNBL-Redes envolveu quatro agentes principais: (i) a empresa proponente; (ii) o extinto Ministério das Comunicações – MC, cujas competências foram incorporadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC; (iii) a Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB; e (iv) Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

A Portaria MC nº 55/2013 e alterações regulamentaram os procedimentos para submissão, análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização dos projetos apresentados ao MC (atual MCTIC) referentes ao REPNBL-Redes, que trata a Lei nº 12.715/2012 e o Decreto 7.921/2013. No âmbito do Ministério da Fazenda, a Instrução Normativa RFB nº 1.355/2013 estabeleceu os procedimentos para habilitação e coabilitação ao Regime.

Figura 1 – Fluxograma do REPNBL-Redes



Fonte: MCTIC

Em linhas gerais, as etapas do macroprocesso referente ao REPNBL-Redes são:

- **Cadastro**: a empresa proponente submetia, via sistema eletrônico - SisREPNBL, o projeto, de acordo com o formato exigido, e demais documentos solicitados para comprovação do seu enquadramento ao Regime;
- **Análise**: os projetos eram analisados pelo Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia (DEICT), órgão da Secretaria de Telecomunicações, que emitia parecer sobre sua conformidade com a Portaria MC nº 55/2013, podendo solicitar esclarecimentos ou alterações, conforme a necessidade;
- **Aprovação**: se o projeto estivesse alinhado a todas as diretrizes exigidas pelo REPNBL-Redes, era aprovado mediante Portaria do Diretor do DEICT, publicada no Diário Oficial da União; caso contrário, a comunicação ocorreria por meio de mensagem eletrônica encaminhada diretamente ao titular da empresa;

- **Recurso**: caso o projeto não fosse aprovado, as empresas interessadas poderiam encaminhar um único pedido de reconsideração ao Diretor do DEICT, no prazo de 10 dias contados da data de recebimento da mensagem eletrônica que comunicou o indeferimento, sendo cabível uma nova avaliação a ser realizada pelo Secretário de Telecomunicações, caso não fosse reconsiderado;
- **Habilitação**: de posse da Portaria de aprovação, a empresa proponente poderia habilitar-se junto à RFB;
- **Execução**: a partir desse momento o projeto podia ser iniciado e todas as despesas efetuadas no âmbito do Regime teriam seus tributos suspensos;
- **Relatórios Parciais**: a empresa beneficiária deveria apresentar anualmente, após a habilitação, relatório parciais que mostrassem o avanço do respectivo projeto, indicando aquilo que foi, de fato, executado até o momento do envio do relatório;
- **Alteração do Projeto**: a empresa poderia solicitar, por meio do sistema SisREPNBL, apenas uma alteração no projeto originalmente aprovado, desde que fossem mantidas as finalidades e funcionalidades do projeto original, atendidos os critérios definidos por meio da Nota Técnica nº 15.525/2015/SEI-MC;
- **Relatório Final**: após a conclusão do projeto, deveria ser enviado ao MCTIC, no prazo de 90 dias, o relatório final para comprovar a efetiva implantação, ampliação ou modernização da rede de telecomunicações;
- **Fiscalização**: ao final do projeto ou a qualquer momento, o MCTIC, com apoio da Anatel, poderia realizar fiscalizações in loco para fins de acompanhamento da execução, oportunidade em que seriam verificadas a utilização e incorporação dos bens, equipamento e serviços adquiridos com os benefícios do REPNBL no projeto ao qual foram destinados, bem como o atendimento aos demais critérios definidos nos normativos.
- **Conclusão**: após a fiscalização final, o Diretor do DEICT expedia ato atestando a conclusão do projeto ou, caso contrário, instauraria o processo administrativo para apurar possíveis irregularidades, cabendo recurso para o Secretário de Telecomunicações.
- **Isenção dos Tributos Suspensos**: após a comunicação do MCTIC sobre a aprovação do projeto concluído, a suspensão dos tributos seria convertida, pela RFB, em isenção mediante a redução da alíquota a zero; caso contrário, se o projeto não fosse aprovado, a RFB cancelaria a habilitação, obrigando o recolhimento dos impostos suspensos, acrescidos dos multa e juros de mora, contados a partir da data de aquisição.

Público-Alvo

O REPNBL-Redes teve como alvo principal dois tipos de público: os usuários de serviços de telecomunicações e a indústria nacional de equipamentos de comunicação.

Os usuários seriam beneficiados pela expansão da infraestrutura dos serviços de telecomunicações, que poderia proporcionar maior acesso pela população e promover melhores condições de preço, cobertura e qualidade.

A indústria brasileira seria beneficiada pelos investimentos nas redes de telecomunicações, bem como pelo aumento da participação dos equipamentos nacionais utilizados nesses investimentos, aumentando sua competitividade e promovendo sua inserção no cenário internacional.

Critérios para Seleção dos Projetos

A Portaria MC nº 55/2013, que regulamenta os procedimentos para submissão, análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização no âmbito do REPNBL-Redes, estabeleceu que um projeto pode ser constituído de um ou mais subprojetos. Esses subprojetos devem refletir o planejamento temporal, físico e orçamentário para a implantação, ampliação ou modernização de determinada rede de telecomunicações.

Segundo o normativo, são treze tipos de rede elegíveis para o REPNBL-Redes[3]: (i) datacenter; (ii) rede de acesso em sistemas SMARTGRID; (iii) rede de acesso fixo sem fio; (iv) rede de acesso metálico; (v) rede de acesso móvel; (vi) rede de acesso óptico; (vii) rede de acesso sem fio na faixa de 450MHz; (viii) rede de transporte óptico; (ix) rede de transporte óptico por meio de cabos OPGW; (x) rede de transporte por meio de cabo óptico submarino; (xi) rede de transporte sem fio; (xii) rede local sem fio; e (xiii) sistema de comunicação por satélite.

Para reduzir as desigualdades regionais, no caso de redes de transporte óptico ou sem fio, o valor dos investimentos realizados por determinada empresa ou grupo econômico com atuação nacional nas regiões de abrangência da SUDAM, da SUDENE ou da SUDECO[4] deveria ser, no mínimo, cinquenta por cento (50%) do valor dos investimentos realizados fora dessas regiões.

Além disso, a Portaria MC nº 55/2013 estabeleceu, para cada tipo de rede, os percentuais mínimos para o equipamento e componentes de redes produzidos de acordo com o respectivo processo produtivo básico - PPB e desenvolvidos com tecnologia nacional. Esses percentuais estão relacionados: (A) ao valor total do subprojeto; (B) ao valor total dos equipamentos componentes de rede do subprojeto; (C) valor total dos equipamentos e componentes de redes produzidos de acordo com o PPB no subprojeto; e (D) valor total dos equipamentos e componentes de rede desenvolvidos com tecnologia nacional no subprojeto.

3 O anexo II do presente documento apresenta a definição de cada tipo de rede elegível ao REPNBL-Redes.

4 Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-oeste – SUDECO.

Tabela 3 – Metas do REPNBL-Redes para Equipamentos e Componentes de Redes

Metas para o REPNBL-Redes	Percentuais Mínimos		
	B/A	C/B	D/B
Ampliação ou modernização da rede de transporte óptico	75%	40%	20%
Ampliação ou modernização de rede de transporte por meio de cabo óptico submarino	80%	10%	10%
Ampliação ou modernização de rede de transporte óptico por meio de cabos OPGW	75%	50%	20%
Implantação da rede de acesso em sistemas SMARTGRID	60%	40%	10%
Implantação de rede de acesso sem fio na faixa 450 MHz	50%	70%	20%
Implantação de rede de transporte óptico	20%	50%	20%
Implantação de rede de transporte óptico por meio de cabos OPGW	35%	60%	30%
Implantação de rede de transporte por meio de cabo óptico submarino	30%	10%	10%
Implantação, ampliação ou modernização de datacenter	25%	30%	5%
Implantação, ampliação ou modernização de rede de acesso fixo sem fio	50%	5%	0%
Implantação, ampliação ou modernização de rede de acesso metálico	40%	10%	10%
Implantação, ampliação ou modernização de rede de acesso móvel	35%	50%	0%
Implantação, ampliação ou modernização de rede de acesso óptico	40%	40%	20%
Implantação, ampliação ou modernização de rede de transporte sem fio	20%	40%	10%
Implantação, ampliação ou modernização de rede local sem fio	70%	50%	25%

Fonte: Portaria Ministério das Comunicações nº 55, de 12 de março de 2013 e alterações.

Ainda, para cada tipo de rede, foram estabelecidos critérios específicos para aprovação dos projetos, tais como: exigência de tecnologia equivalente ou superior à terceira geração (3G) para redes de acesso móvel; exigência de tecnologia equivalente ou superior à quarta geração (4G) nas redes de acesso sem fio na faixa de 450MHz; ou taxa de transmissão nominal mínima nas redes de acesso metálico (vide Tabela 4).

2. Objetivos e abordagem

Razões para Acompanhamento do Controle Interno

Relevância

Os investimentos realizados no âmbito do REPNBL para implantar, ampliar ou modernizar as redes de telecomunicações apresentavam potencial para ampliar o acesso da população à Internet, bem como promover melhorias que favorecessem a redução dos preços, aumento da cobertura e aumento da velocidade de acesso. Além disso, esses investimentos na infraestrutura de telecomunicações poderiam melhorar a competitividade da indústria brasileira, favorecendo sua inserção no cenário internacional.

Materialidade

O montante das renúncias tributárias envolvidas no REPNBL-Redes foi estimado pela Receita Federal em R$ 4 bilhões, cerca de R$ 1 bilhão ao ano. Além disso, os investimentos totais propostos pelas empresas, em contrapartida aos incentivos fiscais, foram da ordem de R$ 30 bilhões.

Criticidade

A atuação do MCTIC no âmbito do REPNBL-Redes apresentou considerável criticidade uma vez que condicionou a atuação de outros atores envolvidos, tais como a Anatel, responsável pela fiscalização da execução dos investimentos pelas empresas, e a Receita Federal, responsável pela habilitação dessas empresas ao Regime e respectivo cancelamento.

Questões Estratégicas

As ações de controle realizadas tiveram como objetivo geral responder às seguintes questões estratégicas:

1. A aprovação dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações, realizados em contrapartida aos benefícios do REPNBL, ocorreu de forma eficiente e eficaz?

1.1 A instituição do regime especial de tributação foi amparada em estudos prévios capazes de identificar a realidade social que se pretendia alterar?

1.2 Os critérios estabelecidos para a aprovação dos projetos são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos traçados?

1.3 A análise dos projetos ocorre de forma tempestiva e em conformidade com os normativos aplicáveis?

O MCTIC promoveu o acompanhamento do REPNBL, de forma a corrigir o rumo da Política e assegurar o atingimento dos objetivos previstos?

2.1 O MCTIC se organizou e alocou os recursos necessários para promover o acompanhamento efetivo do REPNBL na fase de execução dos projetos?

2.2 O acompanhamento efetivamente realizado pelo MCTIC foi suficiente para garantir o monitoramento do REPNBL?

2.3 A partir do acompanhamento realizado na fase de execução dos projetos do REPNBL, foram adotadas providências para corrigir o rumo do REPNBL?

2.4 O MCTIC, com auxílio da Anatel, promoveu a organização dos seus processos e recursos para viabilizar o ateste final dos projetos do REPNBL?

2.5 O ateste final dos projetos do REPNBL foi realizado de forma adequada?

2.6 Foram adotadas providências sancionatórias quanto aos participantes do REPNBL que não cumpriram os normativos da Política?

A Política Pública do REPNBL atingiu os objetivos previstos?

3.1 Os meios que o MCTIC adotou para demonstrar os resultados do REPNBL são realmente suficientes e adequados para comprovar que a Política atingiu seus objetivos?

3.2 As análises dos resultados da Política, elaboradas pelo MCTIC, permitem demonstrar que o REPNBL atingiu seus objetivos?

3.3 Quais foram os fatores que contribuíram para o sucesso ou insucesso do REPNBL?

3. Escopo da avaliação

O escopo da avaliação compreendeu a atuação do MCTIC e da Anatel no âmbito do REPNBL-Redes ao longo de toda sua vigência, desde 2013 até o final de 2016. A abordagem da avaliação realizada recaiu, essencialmente, sobre três momentos distintos do REPNBL-Redes: (i) planejamento da política e definição de processos; (ii) acompanhamento e fiscalização da execução da política; e (iii) avaliação dos resultados.

Para avaliar o primeiro momento, relativo ao planejamento da política e definição de seus processos, foi proposta a seguinte questão de auditoria: "A aprovação dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações, realizados em contrapartida aos benefícios do REPNBL, ocorreu de forma eficiente e eficaz?".

Em relação ao segundo momento, que trata do acompanhamento e fiscalização da execução da política, a avaliação buscou responder a seguinte questão de auditoria: "O MCTIC promoveu o acompanhamento do REPNBL, de forma a corrigir o rumo da Política e assegurar o atingimento dos objetivos previstos?".

Finalmente, a avaliação do terceiro momento da política, relacionada à avaliação dos resultados alcançados, foi realizada a partir da seguinte questão de auditoria: "A Política Pública do REPNBL atingiu os objetivos previstos?".

4. Resultados

A seguir, apresentamos os resultados das análises realizadas visando a cada uma das subquestões estratégicas estabelecidas. Em primeiro lugar, foram respondidas as três subquestões (1.1, 1.2 e 1.3) relativas à primeira questão estratégica: "A aprovação dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações, realizados em contrapartida aos benefícios do REPNBL, ocorreu de forma eficiente e eficaz?". Em seguida, foram respondidas as seis subquestões relativas à segunda questão estratégica: "O MCTIC promoveu o acompanhamento do REPNBL, de forma a corrigir o rumo da Política e assegurar o atingimento dos objetivos previstos?". As três primeiras subquestões (2.1, 2.2 e 2.3) referem-se ao acompanhamento realizado pelo MCTIC sobre a execução do projeto, enquanto as demais subquestões (2.4, 2.5 e 2.6) tratam da atuação do Ministério após a conclusão dos projetos. Por último, foram respondidas as três subquestões (3.1, 3.2 e 3.3) relativas à segunda questão estratégica: "A Política Pública do REPNBL atingiu os objetivos previstos?".

1. A aprovação dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações, realizados em contrapartida aos benefícios do REPNBL, ocorreu de forma eficiente e eficaz?

1.1. A instituição do regime especial de tributação foi amparada em estudos prévios capazes de identificar a realidade social que se pretendia alterar?

O processo de planejamento, etapa fundamental para o sucesso de uma política pública, consiste, basicamente, no estabelecimento antecipado das ações a serem executadas para o atingimento dos objetivos definidos, a partir de avaliações sobre a realidade que se pretende alterar e os recursos disponíveis, atribuindo-se as responsabilidades e os prazos para sua consecução.

Observou-se, a partir da Exposição de Motivos que embasou a Medida Provisória n° 563/2012, a qual instituiu o REPNBL – Redes, que os resultados esperados desta intervenção governamental eram os seguintes: geração de 23 mil empregos diretos no setor de telecomunicações até 2016; aumento do investimento em infraestrutura de redes na ordem de 40% em relação à atual tendência; aumento da participação de equipamentos nacionais nesses investimentos de 50% para 62%, com reflexo positivo de três bilhões de reais na balança comercial até 2016.

Ademais, estimou-se que a penetração de banda larga alcançaria o patamar de 56,7 acessos por cem habitantes ao final do exercício de 2016, em contraposição à penetração de 18,5 acessos por cem habitantes, mensurada em 2011. Desse modo, o Regime contribuiria para o desenvolvimento nacional, dado que, conforme estudos do Banco Mundial, o acréscimo de

dez acessos por cem habitantes na penetração de serviços de banda larga produziria elevação média de 1,3% no PIB per capta de países em desenvolvimento (Qiang, 2008).

Quanto à metodologia adotada para prever tais resultados, não foram realizados estudos que levassem em conta a lógica de intervenção governamental proposta por meio de um regime especial de tributação, mas sim, como o MCTIC afirma, aproveitados estudos realizados pela Casa Civil à época da elaboração do programa PNBL – Plano Nacional de Banda Larga.

De maneira semelhante, não foi possível identificar qual metodologia fora utilizada pelo MCTIC para a definição dos percentuais mínimos de equipamentos e componentes de redes produzidos de acordo com o respectivo Processo Produtivo Básico – PPB e desenvolvidos com tecnologia nacional, contidos na Portaria MC nº 55/2013, que deveriam compor os projetos pleiteados.

Justificou-se, contudo, que tais percentuais foram acordados mediante interações, não formalizadas, frise-se, com as operadoras de serviços de telecomunicações, com os fabricantes de equipamentos e componentes e instituições de P&D.

Ressalte-se que, na visão desta equipe de auditoria, é indispensável que as fontes que embasam tais decisões (cálculos, documentos, pleitos) sejam sempre formalizadas, de modo a manter registrado o histórico de demandas, a métrica de cálculo, as justificativas para acolhimento/indeferimento das sugestões e a imparcialidade e adequabilidade das definições.

Outrossim, não foram apresentados estudos que identificassem a realidade dos municípios brasileiros que se pretendeu alterar, bem como a delimitação das fragilidades existentes, de modo a se instituírem parâmetros objetivos capazes de avaliar os resultados alcançados pelo programa.

Em nossa visão, para a estruturação de uma política pública, é imprescindível que se inicie com um bom planejamento, que permita o conhecimento detalhado da realidade que se deseja modificar, identificando suas fragilidades, definindo o escopo possível de atuação (considerando-se as limitações inerentes à atividade administrativa) e projetando as medidas para sua evolução.

Esse diagnóstico é o ponto de partida para a tomada de decisões do que será executado, de forma a potencializar a eficácia, eficiência e efetividade da gestão pública; além de ser o marco referencial para as posteriores avaliações de resultado.

Além disso, esses dados e estudos são importantes para nortear a definição das diretrizes, metas e indicadores do programa; das exigências de cada tipo de rede; das contrapartidas requeridas e dos critérios gerais de aprovação dos projetos, de forma que sejam suficientes para garantir o atingimento dos objetivos.

Por exemplo, no intuito, de promover a "redução das diferenças regionais", importante diretriz do REPNBL, seria razoável que se tivessem objetivamente mapeadas, a partir de critérios claros, as áreas carentes de acesso à banda larga, bem como aquelas julgadas economicamente inviáveis

pelas operadoras, para que sejam foco do incentivo do programa e permitam a estruturação de ações específicas, capazes de influenciar aquela realidade aferida.

Ainda, seria necessário que essas informações estivessem fundamentadas em dados confiáveis e análises com metodologias consistentes com as propostas da política, formalizadas no processo, para que fosse possível aferir numericamente os avanços proporcionados.

Por fim, diante da atuação da CGU ao longo da avaliação desse programa de governo, o MCTIC informou que, quanto ao diagnóstico do cenário de internet banda larga no país, desenvolveu o projeto "Modelagem Técnico-Financeira de Rede de Telecomunicações", que é capaz de estimar a expansão e modernização das redes de acesso e transportes em uma determinada localidade (ou área de ponderação), e que, em novas políticas públicas, ferramentas como essas serão utilizadas como insumos ou modelo de diagnósticos para o estabelecimento de metas e indicadores.

1.2. Os critérios estabelecidos para a aprovação dos projetos são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos traçados?

Segundo Lei nº 12.715/2012, que instituiu o REPNBL-Redes, os critérios de aprovação dos projetos de investimentos a serem realizados em contrapartida aos benefícios fiscais devem observar os seguintes objetivos: a) reduzir as diferenças regionais; b) modernizar as redes de telecomunicações e elevar os padrões de qualidade propiciados aos usuários; e c) massificar o acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga.

Nesse sentido, a Portaria MC nº 55/2013 estabeleceu os principais critérios de aprovação dos projetos de investimentos relativos ao REPNBL-Redes. Um desses critérios estava relacionado à representatividade dos equipamentos e componentes de rede no valor total de cada subprojeto. Ainda, sobre o valor desses equipamentos e componentes de rede, havia critérios relacionados ao valor dos equipamentos desenvolvidos com tecnologia nacional ou produzidos de acordo com o processo produtivo básico (PPB) aprovado pelo Ministério. Os percentuais mínimos para cada subprojeto, estabelecidos de acordo com o tipo de rede, constam da Tabela 1 (ver item 1.4 do presente relatório).

Além disso, conforme o normativo supracitado, havia critérios de aprovação específicos, estabelecidos de acordo com o tipo de rede de telecomunicação elegível no âmbito do REPNBL-Redes, conforme consta da tabela a seguir:

Tabela 4 – Critérios específicos para aprovação de projetos no âmbito do REPNBL-Redes

Tipo de Rede	Critério de Aprovação do Projeto	Fonte
Rede de Transporte (óptico ou sem fio)	Investimento em redes de transporte nas áreas de abrangência das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-oeste (SUDAM, SUDENE e SUDECO), seja, no mínimo, 50% do montante investido em redes de transporte fora dessa região.	Portaria MC nº 55/2013, art. 9º
Rede de Acesso Metálico	Conexões individuais terminadas em par trançado: taxa de transmissão mínima de 10 Mbps Conexões individuais terminadas em cabo coaxial: taxa de transmissão mínima de 20 Mbps	Portaria MC nº 55/2013, art. 10
Rede de Acesso Móvel	Subprojetos concluídos e plenamente operacionais até 30/04/2015: tecnologia 3G, equivalente ou superior Demais subprojetos: tecnologia 4G, equivalente ou superior	Portaria MC nº 55/2013, art. 11
Rede de Acesso sem Fio na faixa de 450 MHz	Tecnologia 4G, equivalente ou superior	Portaria MC nº 55/2013, art. 12
Rede Local sem fio	Implementação em local de livre acesso ao público	Portaria MC nº 55/2013, art. 13
Rede SMARTGRID	Capacidade de trafegar dados em banda larga	Portaria MC nº 55/2013, art. 14
Datacenter	Alinhamento aos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga	Portaria MC nº 55/2013, art. 15

Fonte: Portaria Ministério das Comunicações nº 55, de 12 de março de 2013 e alterações.

Todos esses critérios de aprovação pareciam contribuir, em alguma medida, para o alcance dos objetivos propostos pela Lei nº 12.715/2012. Contudo, verificou-se que esses critérios estabelecidos para a aprovação de projetos decorrentes do REPNBL-Redes não foram suficientes para garantir o atingimento desses objetivos.

Em relação ao objetivo de reduzir as diferenças regionais, observou-se um alto grau de concentração dos investimentos na região Sudeste. Conforme consta da tabela a seguir, mais de 51% dos investimentos aprovados até 02 de março de 2016 referiam-se a projetos a serem realizados no Sudeste, sendo cerca de 31% no estado de São Paulo.

Tabela 5 – Investimentos no projetos do REPNBL-Redes aprovados em 02/03/2016

BALANÇO POR REGIÃO – PROJETOS APROVADOS		
NORTE	R$ 753.332.757,02	5,23%
NORDESTE	R$ 3.165.336.641,31	21,96%
CENTRO-OESTE	R$ 1.428.757.197,20	9,91%
SUDESTE	R$ 7.455.303.615,83	51,73%
SUL	R$ 1.609.954.572,92	11,17%

Fonte: MCTIC (2016)

No que se refere ao objetivo de modernizar as redes de telecomunicações e elevar os padrões de qualidade propiciados aos usuários, os critérios para aprovação dos projetos, especialmente aqueles que estabeleciam investimentos mínimos em equipamentos e componentes de rede, contribuíram, em alguma medida, para sua modernização e elevação da qualidade para seus usuários. No entanto, esses critérios não foram suficientes para o alcance satisfatório desse objetivo, pois apenas uma

pequena parcela dos projetos de investimentos foi concluída pelas empresas, conforme consta dos tópicos a seguir do presente relatório (subquestão de auditoria 2.5).

Pelo mesmo motivo, não foi possível atribuir ao Programa, de maneira confiável, qualquer massificação do acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga que tenha ocorrida à época, tendo em vista a baixa representatividade dos projetos de investimentos concluídos. Contribuiu para esse entendimento o fato de que, mesmo entre os projetos concluídos, verificou-se um elevado percentual de prestações de contas rejeitadas pelo MCTIC, conforme detalhado nas subquestões a seguir.

Portanto, a despeito dos critérios estabelecidos para aprovação dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações decorrentes do REPNBL-Redes estarem, ao menos parcialmente, alinhados com os objetivos previstos na Lei nº 12.715/2012, verificou-se que, na prática, esses critérios não foram suficientes para garantir o atingimento de tais objetivos.

1.3. A análise dos projetos ocorre de forma tempestiva e em conformidade com os normativos aplicáveis?

Em relação à conformidade e à tempestividade das análises dos projetos de investimentos em redes de telecomunicações realizados pelas empresas em contrapartida aos benefícios fiscais usufruídos, destacou-se o SisREPNBL. Trata-se de um sistema eletrônico desenvolvido para gerir a análise dos projetos submetidos à aprovação, no qual os respectivos documentos, incluindo desenhos esquemáticos, informações georreferenciadas, cronogramas e os orçamentos, foram submetidos em formato digital.

O SisREPNBL verificava se existiam eventuais pendências nas informações prestadas pelas empresas, bem como o atendimento dos percentuais mínimos estabelecidos para o componentes e equipamentos de rede e o cumprimento dos investimentos nas áreas de abrangência da SUDAM, SUDENE e SUDECO, se fosse o caso. Além disso, o sistema disponibilizava ferramenta de comunicação (mensagens eletrônicas) entre a equipe responsável pelas análises do Ministério e a empresa proponente, com intuito de esclarecer dúvidas e solicitar ajustes no projeto enviado.

Além disso, caso o MCTIC solicitasse às empresas alterações nos projetos, o SisREPNBL era capaz comparar automaticamente os campos alterados, otimizando a análise realizada pela equipe técnica do Ministério. Essa análise limitava-se à conferência dos requisitos estabelecidos na legislação, especialmente na Portaria MC nº 55/2013. A análise da equipe técnica do Ministério não abrangia o julgamento da solução tecnológica nem da topologia escolhida pela empresa. Essencialmente, verificava-se o preenchimento das informações requisitadas, a coerência entre o projeto apresentado e o tipo de rede escolhida, a capacidade e o desempenho.

Assim, o SisREPNBL apresentou-se como uma ferramenta apropriada para a submissão e análise dos projetos, possibilitando maior celeridade à concessão dos benefícios, se comparada

à tramitação de processos físicos, e facilidade para execução de consultas a processos. Além disso, proporcionou economia de recursos, especialmente diante da redução na utilização de papel e espaço físico; diminuindo, também, os riscos de danos e extravios de documentos. A plataforma desenvolvida para o usuário possuía interface amigável e comandos logicamente deduzíveis, demonstrando ser de fácil acesso e manuseio.

Cabe ressalvar que o sistema não permitia a extração de dados gerenciais nem de relatórios que possibilitem uma análise sistêmica das informações. Não foi possível, por exemplo, utilizar as informações georreferenciadas para avaliações a respeito da interiorização do acesso à banda larga e da redução das desigualdades. Segundo informações prestadas pelo gestor, todas as informações eram extraídas da base de dados com o apoio da área de TI do Ministério. Após a extração, tais informações eram analisadas e tratadas pela equipe técnica por meio de planilhas.

A despeito das limitações, "todos os projetos no âmbito do REPNBL, que foram submetidos, já foram distribuídos e analisados, e os projetos pendentes de julgamento estão aguardando a resposta/ajustes das empresas", conforme consta da Nota Técnica nº 997/2015/SEI-MC. Portanto, tendo em vista que não havia, na época dos trabalhos de auditoria, um passivo de projetos pendente de análise, a submissão e análise das propostas por meio do SisREPNBL mostrou-se bastante eficiente. Essa eficiência decorreu principalmente da maior celeridade e confiabilidade em relação processos físicos, bem como da facilidade para execução de consultas e interação com as empresas interessadas.

2. O MCTIC promoveu o acompanhamento do REPNBL, de forma a corrigir o rumo da Política e assegurar o atingimento dos objetivos previstos?

2.1. O MCTIC se organizou e alocou os recursos necessários para promover o acompanhamento efetivo do REPNBL na fase de execução dos projetos?

Para responder a essa questão de auditoria, preliminarmente, foi verificada a existência de normativo ou documentos que formalizassem dois itens: (i) a forma de acompanhamento do REPNBL na fase de execução dos projetos; (ii) a forma pela qual a Anatel deve realizar as fiscalizações in loco dos projetos em execução.

Em relação ao primeiro item, verificou-se que as ações de fiscalização e/ou acompanhamento da execução dos projetos aprovados no programa REPNBL são reguladas, no âmbito do Ministério das Comunicações – MC, por meio do Decreto nº 7.921/2013 e pela Portaria MC nº 55/2013.

O Decreto nº 7.921/2013 elenca as competências relacionadas à fiscalização de projetos de acordo com a infração: (i) no caso de descumprimento dos requisitos para habilitação ou coabilitação ao Regime, a verificação cabe à RFB; (ii) quanto às infrações relacionadas à

regularidade fiscal, também cabe à RFB verificar, exceto quanto às receitas que constituem o FISTEL, pois, nesse caso, a verificação compete à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel; (iii) em relação às infrações decorrentes da não execução dos projetos nos prazos e condições previstos, a competência recai sobre o MC (atual MCTIC).

Ainda quanto ao acompanhamento e fiscalização, a Portaria MC nº 55/2013 estabeleceu a obrigatoriedade da prestação de contas por meio da apresentação anual ao MC (atual MCTIC) de relatórios parciais de execução do projeto, bem como de relatório final em até 90 dias após a conclusão do projeto. Além disso, a Portaria atribuiu ao diretor do Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia – DEICT da Secretaria de Telecomunicações do MC (atual MCTIC) a responsabilidade pelo ateste da conclusão dos projetos, bem como pela fiscalização de sua execução, como apoio da Anatel.

No que se refere ao segundo item, que trata das fiscalizações no âmbito da Anatel, o MCTIC informou sobre a elaboração, em parceria com a Anatel, de procedimentos operacionais padrão para fiscalização de projetos do REPNBL a partir de fiscalizações piloto. O resultado foi a elaboração de checklists de fiscalização, que viabilizaram uma atuação coordenada entre o Ministério e a Agência.

O MCTIC, por meio desses checklists, indicou quais as funcionalidades e os equipamentos do projeto deveriam ser verificados pela Anatel. Essa verificação poderia ser evidenciada de quatro maneiras: (i) a partir dos dados de fiscalizações já realizadas pela Agência, que constatariam previamente a existência do equipamento; (ii) remotamente, por meio dos sistemas da Anatel, sem necessidade de deslocamento; (iii) logicamente, por meio de softwares ou sistemas de gerenciamento de redes utilizados pelo fiscalizado; ou (iv) presencialmente. Ainda, constam dos checklists, campos específicos para verificação da existência das redes implantadas, sua velocidade para o usuário final e a regularidade fiscal em relação às contribuições para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

Ainda sobre o acompanhamento do REPNBL-Redes, cabe ressalvar que, ao final de sua vigência, apenas uma pequena parcela dos projetos havia sido finalizada, 75 de um total de 1.860 projetos aprovados. Sendo assim, foi elaborado um cronograma para acompanhamento de quatro projetos ao longo de 2016. Esses projetos, segundo o MCTIC, foram selecionados de modo a incluir um projeto de cada tipo de rede por empresa e atender aos critérios de materialidade, relevância e criticidade.

Assim, considerando a existência de documentos formalizados estabelecendo os responsáveis, a forma de realização e o cronograma do acompanhamento no âmbito do REPNBL-Redes, pode-se dizer que o MCTIC se organizou e alocou os recursos para sua realização na fase de execução dos projetos. Contudo, cabe ressalvar que os checklists, instrumentos que definem a forma de fiscalização pela Anatel, foram elaborados intempestivamente, após o prazo final para conclusão dos projetos (31/12/2016).

2.2. O acompanhamento efetivamente realizado pelo MCTIC foi suficiente para garantir o monitoramento do REPNBL?

Para responder a essa questão de auditoria buscou-se, preliminarmente, levantar o quantitativo de fiscalizações in loco realizadas para verificação do andamento dos projetos. A partir desse levantamento, verificou-se a realização de uma fiscalização piloto, realizada em uma rede de acesso óptico em implementação em Brasília, que resultou no primeiro relatório de fiscalização.

Sobre o acompanhamento realizado pelo MCTIC, cabe destacar o entendimento manifestado pelo gestor do programa no sentido de que "o acompanhamento in loco durante a fase de execução de projetos não contribuirá significativamente para o sucesso do programa" tendo em vista que "projetos de redes de telecomunicações podem variar bastante do projeto inicial devido as suas particularidades de construção, dessa maneira comparar o projeto aprovado em relação ao executado parcialmente pode não gerar conclusões consideradas relevantes para a fiscalização do projeto".

A despeito do entendimento manifestado, o gestor federal informou que havia previsão de acompanhamento de quatro projetos ao longo de 2016 cuja seleção, segundo o gestor, foi realizada de modo a incluir um projeto de cada tipo de rede por empresa e atender critérios de materialidade, relevância e criticidade.

Entretanto, esses quatro projetos, cujo montante é de aproximadamente R$ 1,7 bilhão, representam apenas 0,35% do valor total dos 1.157 projetos aprovados até 2 de março de 2016. Segundo o gestor do programa, a seleção desses projetos decorreu do baixo quantitativo de projetos com execução física no momento da escolha. Adicionalmente, o gestor esclareceu que "embora a análise documental dos Relatórios Parciais tenha sido limitada a apenas 3 empresas, tomou-se o cuidado de manter estreita relação com as demais empresas com projeto em execução por telefone, em reuniões presenciais e por mensagens eletrônicas, com a intenção de divulgar e esclarecer a respeito da NT nº 15.525/2015/SEI-MC, e orientar as empresas quanto a possíveis desvios na execução".

Ainda, para responder à questão de auditoria, buscou-se averiguar se o MCTIC utilizou indicadores setoriais de telecomunicações para verificar a efetiva execução dos projetos. Os resultados dos trabalhos de auditoria evidenciaram que, apesar da utilização de uma cesta de indicadores que tem sido objeto de constantes aperfeiçoamentos, os indicadores que a compõe ainda não são sensíveis a desigualdades entre municípios de uma mesma região.

Além disso, a despeito da existência de outras formas de acompanhamento da execução dos projetos do REPNBL, tais como reuniões presenciais e comunicações telefônicas e eletrônicas, verificou-se que falta um acompanhamento contínuo desses projetos, especialmente no que se refere às fiscalizações in loco e ao monitoramento dos resultados dos indicadores. Essas avaliações intermediárias são fundamentais, uma vez que possibilitam a tomada de ações para corrigir desvios e mitigar riscos que, se concretizados, possam prejudicar os objetivos do REPNBL.

Cabe ressalvar que, ao final de 2016, foram entregues 75 relatórios finais relativos aos projetos concluídos. Esses projetos estavam distribuídos em 10 empresas diferentes, portanto havia mais de 3 empresas passíveis de fiscalização. Destaca-se que o ateste de determinados equipamentos de rede, tais como fibras ópticas a serem enterradas, é mais adequado no momento da instalação.

Logo, diante do exposto, a despeito das outras formas de acompanhamento realizadas pelo MCTIC, tais como reuniões e mensagens, conclui-se que o acompanhamento realizado pelo Ministério não foi suficiente para garantir o adequado monitoramento do REPNBL-Redes, tendo em vista principalmente a baixa materialidade dos projetos previstos para serem acompanhados ao longo de 2016, bem como o reduzido quantitativo de projetos passíveis de serem fiscalizados.

2.3. A partir do acompanhamento realizado na fase de execução dos projetos do REPNBL, foram adotadas providências para corrigir o rumo do REPNBL?

Para responder a essa questão de auditoria, buscou-se verificar se, após realizado o monitoramento, o MCTIC: (i) solicita ou propõe aos beneficiários do REPNBL a correção dos projetos em execução; (ii) realiza alterações nos normativos do REPNBL para corrigir o rumo da Política.

Sobre o acompanhamento realizado pelo MCTIC, cabe destacar o entendimento manifestado pelo gestor do programa no sentido de que "o acompanhamento in loco durante a fase de execução de projetos não contribuirá significativamente para o sucesso do programa". Sendo assim, a atuação do MCTIC no monitoramento in loco dos projetos do REPNBL ocorre, principalmente, quando esses projetos são concluídos, por ocasião do ateste realizado pelo diretor do DEICT.

Entretanto, independentemente de qualquer juízo de valor sobre o entendimento manifestado pelo gestor, essa atuação a posteriori do MCTIC dificulta significativamente, senão inviabiliza, as chances de eventuais ajustes no rumo do REPNBL. O acompanhamento concomitante dos projetos é essencial para a identificação de pontos críticos, bem como de oportunidades de melhorias ao longo da execução da política, viabilizando uma atuação do MCTIC menos onerosa e mais tempestiva, no sentido de mitigar riscos que possam prejudicar os objetivos e metas do programa.

Apesar do foco do monitoramento e fiscalizações in loco estar direcionado para o momento da conclusão dos projetos, cabe mencionar a atuação do MCTIC no sentido de orientar as empresas responsáveis pela execução de projetos do REPNBL, por meio de reuniões presenciais, telefone e mensagens eletrônicas durante a vigência do regime.

Em relação às alterações normativas realizadas para ajustar os rumos da política, verificou-se a atuação do MC (atual MCTIC) sobre a regulamentação do REPNBL por meio das Portarias MC

nº 303/2013 e 3.657/2015. Ainda, foram verificados pela equipe de auditoria ajustes na cesta de indicadores utilizados para aferir os resultados no REPNBL. Entretanto, cabe destacar que não se evidenciou o acompanhamento periódico da evolução desses indicadores. A revisão das metas dos indicadores do REPNBL, especialmente aquelas que tratam das desigualdades regionais, do acesso à banda larga e da qualidade dos serviços, foi objeto de recomendação da CGU em julho de 2015, porém, até a data de conclusão do presente relatório, ainda não havia sido realizada.

Conclui-se, portanto, que essas providências, por si só, não foram suficientes para garantir o alcance dos objetivos estabelecidos, considerando a baixa materialidade das fiscalizações in loco realizadas.

2.4. O MCTIC, com auxílio da Anatel, promoveu a organização dos seus processos e recursos para viabilizar o ateste final dos projetos do REPNBL?

Além da preparação do Ministério para o monitoramento da execução do REPNBL (subquestão estratégica 2.1), buscou-se verificar se o MCTIC estabeleceu previamente os processos e os recursos necessários para realizar o ateste final dos projetos do Regime, considerando que haviam sido aprovados 1.860 projetos em etapa anterior.

O que foi observado é que o Ministério estabeleceu a metodologia e os parâmetros para proceder com as fiscalizações e atestes finais dos projetos, todavia, a definição desses parâmetros foi tardia.

Em 2016, último ano para execução dos projetos pelos participantes do Regime, foi realizada fiscalização piloto para estabelecer um Checklist de fiscalização, contendo as informações que deveriam ser repassadas pelo Ministério para que a Anatel pudesse realizar as fiscalizações in loco. A versão final do Checklist só foi aprovada em 2017, ou seja, após o período final de 31 de dezembro de 2016 para a execução dos projetos.

Além desse documento, o MCTIC elaborou o Plano de Fiscalização do REPNBL que, aliado ao Parecer nº 00803/2017/CONJURMCTIC/CGU/AGU, estabeleceu os parâmetros, a metodologia e o cronograma para o ateste final dos projetos, ainda que de forma simplificada. Destaca-se, contudo, que o Plano só foi elaborado em agosto de 2017 após recomendação dessa Controladoria-Geral da União no âmbito da Auditoria Anual de Contas do MCTIC do exercício de 2016.

Observou-se que nesses documentos não foram listados os recursos de pessoal e de equipamentos necessários para realização do ateste final dos projetos. Essa indefinição não afetou significativamente a gestão do REPNBL-Redes, devido ao baixo quantitativo de projetos concluídos (apenas 75 projetos tiveram o Relatório Final entregue, dos 1.860 Projetos aprovados em etapa anterior).

No âmbito da Anatel, embora não haja um normativo específico, o Checklist de fiscalização consiste no instrumento que estabelece os parâmetros da atuação da Agência. Por meio desse

checklist, o MCTIC indica quais são os itens mais relevantes a serem verificados pela Anatel nos projetos beneficiários, formalizando a atuação coordenada entre o Ministério e a Agência para realização do ateste final dos projetos.

Verificou-se que o checklist de fiscalização, juntamente com outras informações complementares repassadas pelo MCTIC à Anatel, tais como os relatórios finais elaborados pelas empresas, as notas fiscais dos equipamentos adquiridos com o incentivo fiscal, os desenhos esquemáticos dos projetos e arquivos georreferenciados são suficientes para que a Agência possa proceder com o ateste final dos projetos do REPNBL-Redes.

Assim, conclui-se que o MCTIC, em conjunto com a Anatel, estabeleceu os processos e organizaram seus recursos para promover o ateste final dos projetos. No entanto, a definição de parâmetros de como seria realizado o ateste final foi intempestiva e só não gerou maiores impactos devido ao baixo índice de projetos concluídos por parte das empresas participantes do Regime.

2.5. O ateste final dos projetos do REPNBL foi realizado de forma adequada?

Preliminarmente, cabe esclarecer o que se entende por um ateste final realizado de forma adequada. Para os fins da presente avaliação, entende-se como adequadamente realizado o ateste final em que: (i) houve prévia comunicação aos beneficiários sobre o fim do prazo de execução dos projetos do REPNBL-Redes; (ii) houve entrega, por parte dos beneficiários, dos relatórios finais no prazo estabelecido na legislação; (iii) os relatórios finais tenham sido analisados pelo MCTIC para verificar se os projetos foram executados de acordo com os projetos aprovados; e (iv) a Anatel realizou, previamente, a fiscalização in loco da execução do projeto.

Sobre a prévia comunicação a respeito do final do prazo para execução do projeto às empresas beneficiárias do REPNBL-Redes, verificou-se que o MCTIC não realizou, de forma individualizada, essa comunicação. Contudo, o gestor do Regime no âmbito do Ministério demonstrou que os beneficiários estavam cientes do prazo final, uma vez que os representantes do setor solicitaram ao MCTIC prorrogação do REPNBL-Redes.

Em relação aos relatórios finais, conforme consta da resposta à subquestão 2.1, ao final da vigência do REPNBL-Redes, apenas uma pequena parcela dos projetos havia sido finalizada, 75 de um total de 1.860 projetos aprovados. Desses 75 projetos finalizados, verificou-se que foram encaminhados ao MCTIC 59 relatórios finais dentro do prazo estabelecido na legislação. Os 16 relatórios finais restantes foram entregues com um atraso de, no máximo, 12 dias, podendo ser tolerados desde que não afetem as fiscalizações, conforme entendimento manifestado pela Consultoria Jurídica do MCTIC.

Quanto à análise dos relatórios finais, preliminarmente, faz-se necessário esclarecer que a análise das informações constantes nesses relatórios pelo MCTIC é apenas uma das etapas necessárias à aprovação ou reprovação dos projetos do REPNBL-Redes. Após a referida análise, abre-se a oportunidade para as empresas contestarem os resultados das análises realizadas

pelo MCTIC por meio da apresentação de novos documentos ou informações. Além disso, existe a possibilidade de o Ministério solicitar à Anatel uma fiscalização in loco do projeto, cujos resultados também serão analisados pelo MCTIC.

Figura 2 – Etapas do Processo de Análise dos Relatórios Finais no âmbito do REPNBL-Redes

Fonte: Portaria Ministério das Comunicações nº 55, de 12 de março de 2013 e alterações.

Sobre o processo de análise dos relatórios finais pelo MCTIC, cabe destacar que algumas etapas, como a fiscalização do projeto pela Anatel e a contestação dos resultados das análises, não são necessariamente obrigatórias. No caso da fiscalização pela Anatel, coube ao MCTIC decidir sobre a necessidade de uma verificação in loco da execução do projeto. Em relação à contestação dos resultados das análises, trata-se de uma faculdade das empresas beneficiárias que poderá ser exercida ou não. Além disso, as etapas não seguem rigorosamente a ordem estabelecida na Figura 2, podendo a fiscalização dos projetos pela Anatel ocorrer antes mesmo da análise do relatório final pelo MCTIC.

Isto posto, verificou-se, durante os trabalhos de auditoria, que apenas um dos relatórios finais encaminhados ao MCTIC ainda não havia sido analisado, entretanto esse projeto foi objeto de fiscalização pela Anatel. Os demais relatórios finais foram analisados pelo MCTIC, porém a maioria deles deverá ser reanalisado pelo Ministério em decorrência da apresentação, pelas empresas beneficiárias, de contestação dos resultados das análises, conforme detalhamento a seguir.

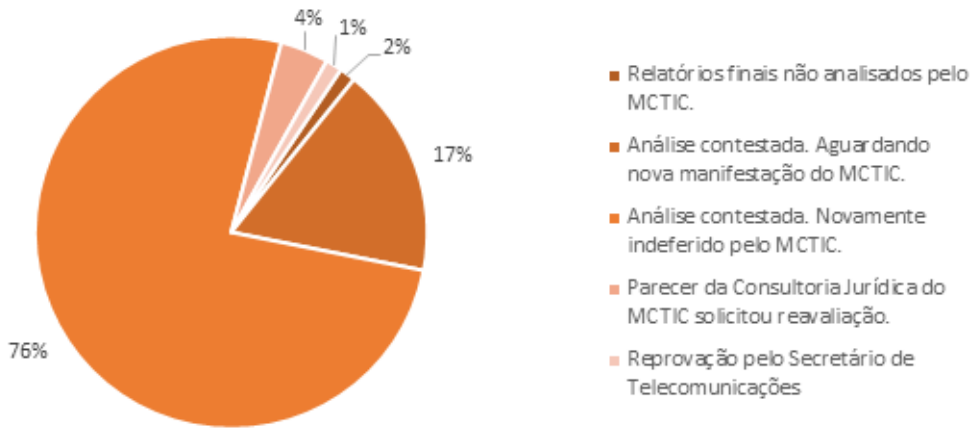
Tabela 6 – Situação dos relatórios finais do REPNBL-Redes encaminhados ao MCTIC

Situação da Análise dos Relatórios Finais	Quantidade de Projetos
Relatórios finais não analisados pelo MCTIC	01
Relatórios finais analisados pelo MCTIC. A análise foi objeto de contestação pela empresa. Aguardam nova manifestação do Ministério	13
Relatórios finais analisados pelo MCTIC. A análise foi objeto de contestação pela empresa. Foram reapreciados e novamente indeferidos pelo Ministério	57
Relatórios finais analisados pelo MCTIC. Aguardando reavaliação da área técnica em decorrência de parecer da Consultoria Jurídica do Ministério	03
Relatórios finais analisados pelo MCTIC. A empresa não contestou a análise. Projeto reprovado pelo Secretário de Telecomunicações	1
Total de Relatórios Finais encaminhados pelas empresas	75

Fonte: Elaborado a partir dos processos administrativos de cada projeto disponíveis no sistema SEI-MCTIC.

A despeito de o MCTIC ter analisado a quase totalidade dos relatórios finais, observa-se que, até a conclusão dos trabalhos de auditoria, nenhum projeto havia sido aprovado pelo Ministério. Ainda, verificou-se que a área técnica do MCTIC recomendou a reprovação de 57 projetos que foram reapreciados em virtude de contestação apresentada pelas empresas beneficiárias. Esse quantitativo representa cerca de 76% dos relatórios finais encaminhados ao Ministério, conforme consta do gráfico a seguir.

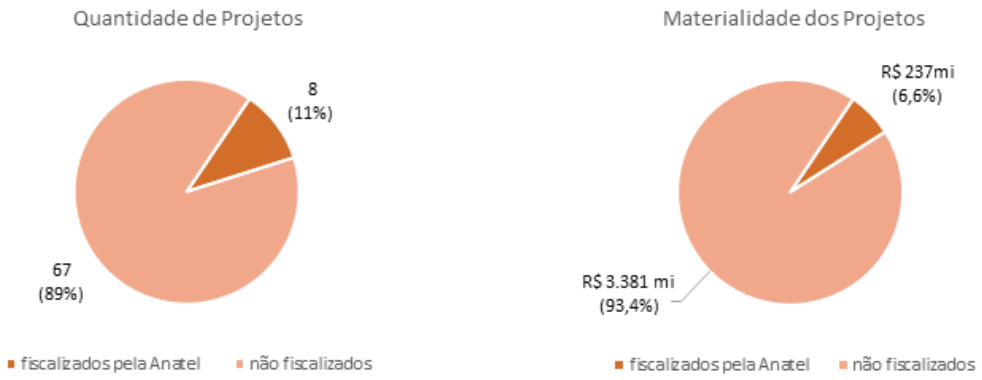
Gráfico 1 – Situação dos relatórios finais do REPNBL-Redes encaminhados ao MCTIC



Fonte: Elaborado a partir dos processos administrativos de cada projeto disponíveis no sistema SEI-MCTIC.

Em relação à fiscalização dos projetos no âmbito do REPNBL-Redes, verificou-se que o MCTIC solicitou à Anatel a fiscalização de 8 dos 75 projetos finalizados, aqueles cujos relatórios finais foram encaminhados ao Ministério. Ao todo, esses projetos equivalem a cerca de R$ 237,39 milhões, valor que representa 6,6% do montante de projetos finalizados.

Gráficos 2 e 3 – Projetos a serem fiscalizados pela Anatel em relação aos projetos finalizados

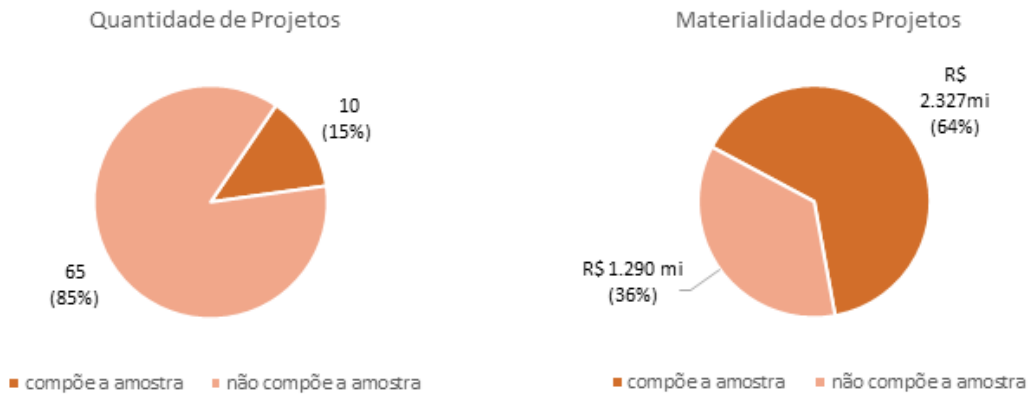


Fonte: Nota Técnica s nº 23.657/2017/SEI-MCTIC, de 27 de outubro de 2017.

Sobre a representatividade dos projetos a serem fiscalizados pela Anatel, cabe ressalvar que a quantidade e, consequente, a materialidade pode aumentar, tendo em vista que uma parcela considerável de projetos deverá ser novamente analisada pela área técnica do MCTIC (vide Tabela 6). Ainda, cabe destacar que Anatel solicitou ao MCTIC prorrogação dos prazos até 30/06/2018 para fiscalização de alguns projetos.

Uma vez verificado o quantitativo de relatórios finais analisados pelo MCTIC, bem como de projetos fiscalizados pela Anatel, faz-se necessário avaliar a regularidade dessas análises e fiscalizações. Nesse sentido, a equipe de auditoria selecionou para verificação um projeto de cada empresa, segundo critérios de materialidade. Considerando que apenas dez empresas foram responsáveis pelo encaminhamento dos 75 relatórios finais, dez projetos integraram a amostra de auditoria.

Gráficos 4 e 5 – Amostragem da auditoria realizada pela CGU sobre os projetos do REPNBL-Redes



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir do papel de trabalho nº 9 – PT009.

Apesar do quantitativo relativamente baixo de projetos selecionados pela equipe de auditoria para análise, o valor total dos projetos analisados equivale a cerca de R$ 2.327 milhões, valor correspondente a 64% do montante de projetos finalizados, ou seja, aqueles cujos relatórios finais foram entregues ao MCTIC pelas empresas beneficiárias do REPNBL.

Contudo, cabe ressalvar que a análise realizada pela equipe de auditoria consistiu, essencialmente, em verificar a compatibilidade entre o projeto aprovado e as informações constantes do relatório final ou fiscalização, quanto: (i) ao alcance dos objetivos; (ii) aos desenhos esquemáticos; e (iii) aos orçamentos. Ainda, foi verificado se as falhas apontadas pelos relatórios de fiscalização foram registradas nas análises realizadas pela área técnica do MCTIC e se essas análises subsidiaram a decisão do Secretário de Telecomunicações quanto à aprovação ou reprovação dos projetos.

As análises realizadas pela equipe de auditoria evidenciaram que, de um modo geral, havia compatibilidade entre os projetos aprovados e os relatórios finais de prestação de contas. Contudo, foram identificadas algumas limitações que prejudicaram principalmente o processo de fiscalização dos projetos. Uma dessas limitações refere-se à dificuldade de identificação dos equipamentos devido a forma como foram instalados (em vias subterrâneas ou em postes de energia, por exemplo). Outra limitação diz respeito ao caráter dinâmico das redes decorrente da obsolescência dos equipamentos ou de ações de vandalismo.

Diante do exposto, considerando que a maior parte relatórios finais foi entregue pelos beneficiários do REPNBL-Redes e que esses relatórios foram analisados pelo MCTIC, considerando ainda que alguns desses projetos foram fiscalizados pela Anatel, pode-se dizer que, apesar das limitações identificadas nos relatórios de fiscalização, o ateste final dos projetos do REPNBL-Redes foi realizado de forma adequada. Contudo, é oportuno ressaltar o valor dos projetos fiscalizados pela Anatel é pouco representativo se comparado ao valor total dos projetos finalizados. Cabe ainda destacar que, até a conclusão dos trabalhos de auditoria, nenhum projeto havia sido aprovado pelo Secretário de Comunicações.

2.6. Foram adotadas providências sancionatórias quanto aos participantes do REPNBL que não cumpriram os normativos da Política?

Preliminarmente, é oportuno destacar que, de acordo com a Lei nº 12.715/2012, a empresa beneficiária do REPNBL-Redes que não utilizar ou incorporar os bens adquiridos mediante incentivos fiscais decorrentes do Regime às obras abrangidas pelos projetos aprovados, fica obrigada a recolher os tributos não pagos, acrescidos de juros e multa de mora, na forma da Lei.

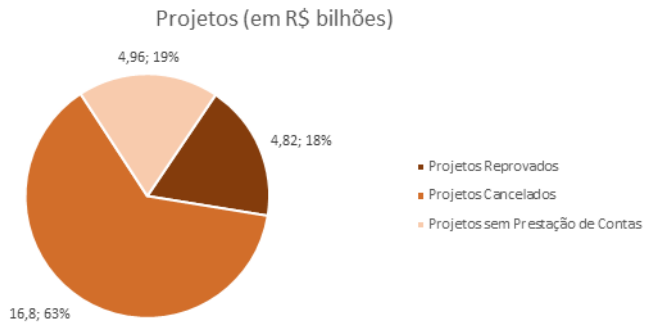
Segundo o Decreto nº 7921/2013, cabe ao Ministério das Comunicações (atual MCTIC) informar à Receita Federal do Brasil quando não for verificada: (i) a conclusão da execução do projeto no prazo e condições aprovados; (ii) a manutenção da regularidade fiscal em relação às contribuições do FISTEL; e (iii) a utilização ou incorporação dos bens e serviços adquiridos com os benefícios do REPNBL-Redes nas obras abrangidas pelos projetos aprovados no âmbito do Regime.

Nesse sentido, verificou-se que o MCTIC observou o disposto na referida legislação ao informar, em 26 de junho de 2017, o Secretário da Receita Federal do Brasil sobre a não conclusão de 1.893 projetos nos prazos e condições em quem foram aprovados pelo Ministério, conforme consta do Ofício nº 26.782/2017/SEI-MCTIC. Esses projetos distribuem-se em três situações distintas: (i) projetos que foram reprovados por não se enquadrarem nas regras do REPNBL-

Redes; (ii) projetos cancelados a pedido da própria empresa beneficiária de ofício devido ao não cumprimento dos requisitos de habilitação, de regularidade fiscal ou por não implantar os projetos nos prazos e condições aprovados pelo Ministério; ou (iii) projetos aprovados cujas empresas responsáveis não encaminharam os relatórios finais de execução.

Ao todo, esses 1.893 projetos previam um investimento total da ordem de R$ 26,58 bilhões, distribuídos conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 6 – Situação dos Projetos e valor associados



Fonte: Elaborado a partir de informação repassada pelo MCTIC.

Cabe ainda ressalvar que esse quantitativo pode aumentar em virtude das análises realizadas pelo MCTIC sobre os 75 projetos cujas empresas responsáveis encaminharam o relatório final, bem como das fiscalizações a serem realizadas pela Anatel. Conforme consta da subquestão 1.5, uma parcela considerável desses relatórios finais já foi indeferida em virtude das análises realizadas pela área técnica do Ministério ou das fiscalizações realizadas pela Agência.

No âmbito da Receita Federal, o cancelamento das habilitações é realizado pelas unidades descentralizadas, expedidoras de tais atos. Sendo assim, as informações sobre a não conclusão de 1.893 projetos foram encaminhadas a essas unidades em 05/07/2017, segundo informações encaminhadas pelo Secretário Adjunto da Receita Federal do Brasil por meio do Ofício nº 19/2018-RFB/Gabinete. Ainda, consta do referido expediente que a Receita Federal solicitou ao MCTIC dados sobre a utilização ou incorporação de aluguéis de bens ou aquisições de bens ou serviços às obras abrangidas pelos projetos, uma vez que tais informações são imprescindíveis ao procedimento fiscal para lançamento dos eventuais tributos devidos.

Considerando que os atos de cancelamento devem ser publicados no Diário Oficia da União, conforme consta da Instrução Normativa RFB nº 1.355, de 03 de maio de 2013, a equipe de auditoria verificou que 662 dos 1.893 projetos foram cancelados, ou seja, cerca de 35% dos projetos notificados à Receita Federal.

Logo, considerando que o MCTIC observou o disposto no parágrafo único, do artigo 22, do Decreto nº 7.921/2013 ao informar, em 26 de junho de 2017, o Secretário da Receita Federal do Brasil sobre a não conclusão de 1.893 projetos nos prazos e condições em que foram

aprovados pelo Ministério, pode-se dizer que o Ministério cumpriu seu papel. Contudo, cabe ressalvar que ainda existem projetos não concluídos cujo ato de cancelamento da habilitação ao REPNBL-Redes ainda não foi publicado pela Receita Federal.

3. A Política Pública do REPNBL atingiu os objetivos previstos?

3.1. Os meios que o MCTIC adotou para demonstrar os resultados do REPNBL são realmente suficientes e adequados para comprovar que a Política atingiu seus objetivos?

A avaliação formal de uma Política Pública envolve um exame sistemático da intervenção estatal sobre a realidade que se pretendia alterar. Mediante critérios explícitos, indicadores, e procedimentos reconhecidos de coleta de informação, deve ser promovida uma comparação entre o cenário anterior e posterior à Política, e realizada uma avaliação de quais foram os resultados da intervenção, ponderando se seus impactos estão em consonância com os objetivos inicialmente propostos.

Dessa forma, buscou-se verificar se o Ministério responsável pelo REPNBL-Redes promoveu as análises, estudos e levantamentos para a avaliação do Regime, e se os resultados obtidos cumpriram os objetivos da Política.

Preliminarmente, é pertinente mencionar os impactos positivos esperados do REPNBL-Redes, constantes da Exposição de Motivos que embasou a Medida Provisória nº 563/2012: (i) geração de 23 mil empregos diretos no setor de telecomunicações até 2016; (ii) aumento do investimento em infraestrutura de redes na ordem de 40% em relação à atual tendência; (iii) aumento da participação de equipamentos nacionais nesses investimentos de 50% para 62%, com reflexo positivo de três bilhões de reais na balança comercial até 2016; (iv) penetração de banda larga alcançaria o patamar de 56,7 acessos por cem habitantes ao final do exercício de 2016, em contraposição à penetração de 18,5 acessos por cem habitantes, mensurada em 2011.

Além disso, a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, estabeleceu que os projetos do REPNBL-Redes seriam aprovados conforme critérios para garantirem os objetivos de:

a) reduzir as diferenças regionais;

b) modernizar as redes de telecomunicações e elevar os padrões de qualidade propiciados aos usuários; e

c) massificar o acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga.

Tendo em vista estes objetivos e considerando que o prazo final para conclusão dos projetos foi de 31 de dezembro de 2016, conforme estabelecido no art. 32 da Lei nº 12.715/2012, verifica-se que houve tempo hábil para que o MCTIC promovesse as análises de resultados do REPNBL-Redes.

Em consulta ao gestor, foi observado que o Ministério não promoveu uma análise dos resultados do Regime. Conforme manifestação apresentada, foi alegado que o processo de ateste final dos projetos estava em curso e, portanto, uma avaliação mais abrangente do Regime só poderia ser realizada ao final desta etapa. Todavia, ressalta-se que até o segundo semestre de 2018, o gestor não havia finalizado esse processo de ateste final dos projetos e, portanto, não havia realizado nenhuma verificação sobre os atingimentos dos objetivos do Programa.

De toda forma, cabe destacar dois fatos que prejudicariam qualquer análise que viesse a ser feita. A ausência de um levantamento de informações sobre o cenário anterior à Política e o baixo índice de conclusão de projetos em conformidade com as regras do Regime.

Em Relatório de Acompanhamento do REPNBL-Redes elaborado pela CGU (RAC Nº 05/2015), de agosto de 2015, foi apresentada constatação de que não havia sido realizado um diagnóstico prévio detalhado do cenário que se pretendia alcançar por meio do REPNBL-Redes, tampouco um estudo específico das fragilidades do setor de telecomunicações brasileiro. Conforme foi apontado à época, para embasamento da implantação do Regime, o antigo Ministério das Comunicações se valeu de dados da implantação do PNBL, política realizada dois anos antes e que não tem característica de isenção tributária como o REPNBL-Redes. Assim, vê-se que, mesmo se o MCTIC promovesse os estudos para avaliar os impactos da Política no setor, restaria prejudicada a sua avaliação formal, pois não haveria possibilidade de comparação de cenários antes e depois do Programa.

A despeito da realização ou não de um diagnóstico ou estudo prévio, outro fator é que o MCTIC não dispõe de dados suficientes para realizar uma avaliação do Regime, tendo em vista que apenas uma pequena parcela dos projetos aprovados (75 de um total de 1860) encaminhou ao MCTIC os respectivos relatórios finais de execução. Cabe ainda destacar que, desses 75 relatórios finais, 57 já foram indeferidos pela área técnica do Ministério.

Em conclusão, verificou-se que o MCTIC não realizou os estudos, levantamentos ou análises sobre os resultados do REPNBL-Redes. Ainda que os promovesse, as análises restariam prejudicadas devido à ausência de levantamento do cenário anterior a Política e insuficiência de dados sobre os projetos realizados no âmbito do REPNBL-Redes.

3.2. As análises dos resultados da Política, elaboradas pelo MCTIC, permitem demonstrar que o REPNBL atingiu seus objetivos?

Conforme já demonstrado neste Relatório, a Lei nº 12.715/2012 e a Exposição de Motivos que embasou a Medida Provisória nº 563/2012 previram objetivos para o REPNBL-Redes.

Assim, buscou-se avaliar se o antigo Ministério das Comunicações havia estabelecido indicadores e metas para mensurar o alcance desses objetivos. Os indicadores e metas associadas são mostradas no quadro a seguir.

Quadro 1 – Indicadores e metas estabelecidas pelo gestor para o REPNBL-Redes.

#	Descrição do indicador e da meta
1	Executar 100% dos projetos de infraestrutura de telecomunicações aprovados no REPNBL;
2	Reduzir as desigualdades regionais, obtendo-se como resultado dos investimentos:
3	Registrar porcentagem de crescimento anual, a ser definida em estudo pelo gestor, no somatório do número de acessos SCM no Brasil superiores a 512 kbps (banda larga fixa) com o número de acessos SMP (banda larga móvel), para massificação do acesso à banda larga.
4	Aferir percentual a ser definido, em estudo pelo gestor, do atingimento da média das medições mensais de velocidade instantânea pela Anatel nos serviços SCM (Serviço de Comunicações Multimídia) e SMP (Serviço Móvel Pessoal).
5	Incentivar a modernização das redes de acesso óptico, tendo o seguinte objetivo:
6	Incentivar a modernização das redes de acesso móvel, estimulando um montante de investimento em redes de acesso 4G maior que 50% do investimento a ser realizado em redes de acesso móvel 3G:
7	Obter investimento em equipamentos e componentes de rede produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico – PPB maiores que 35% do investimento total em equipamentos e componentes de rede, para incentivo à Indústria Brasileira:
8	Obter investimento em equipamentos e componentes de rede desenvolvidos com Tecnologia Nacional maiores que 15% do investimento total em equipamentos e componentes de rede, para incentivo à Indústria Brasileira:

Fonte: Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 16/2016 de dezembro de 2016.

Inicialmente, cabe destacar que somente o objetivo III da Exposição de Motivos[5] estaria representado nesta lista de indicadores e metas. Não há qualquer indicador que se refira ao aumento de empregos no setor de telecomunicações, objetivo I, e não há indicadores adequados para aferição dos objetivos II e IV.

Além disso, é necessário destacar que os indicadores 1, 2, 5, 6, 7 e 8 são adequados para uma comparação de projetos dentro do Regime, mas não suficientes para uma avaliação dos resultados do Programa para o setor de telecomunicações.

5 Objetivos da Exposição de Motivos que embasou a Medida Provisória nº 563/2012: I) Geração de 23 mil empregos diretos no setor de telecomunicações até 2016; II) Aumento do investimento em infraestrutura de redes na ordem de 40% em relação à atual tendência; III) Aumento da participação de equipamentos nacionais nesses investimentos de 50% para 62%, com reflexo positivo de três bilhões de reais na balança comercial até 2016; e IV) Penetração de banda larga alcançaria o patamar de 56,7 acessos por cem habitantes ao final do exercício de 2016, em contraposição à penetração de 18,5 acessos por cem habitantes, mensurada em 2011. Desse modo, o Regime contribuiria para o desenvolvimento nacional, dado que, conforme estudos do Banco Mundial, o acréscimo de dez acessos por cem habitantes na penetração de serviços de banda larga produziria elevação média de 1,3% no PIB per capta de países em desenvolvimento.

Os indicadores 3 e 4, por sua vez, serviriam a esse propósito, pois representam aferições de desenvolvimento do setor. Todavia, não há um valor de meta definido, somente o aspecto a ser verificado (número de acessos por velocidade e médias mensais de velocidade instantânea), pois, conforme o gestor, as metas seriam definidas em estudos posteriores. Registra-se que estes estudos não foram realizados e, portanto, não é possível determinar se houve melhoria promovida pelo Regime a partir da análise desses dois indicadores.

Em que pese estas constatações, no âmbito desta auditoria, buscou-se verificar o atingimento das metas.

De antemão deve-se destacar que somente os projetos executados em conformidade com as regras do Regime poderiam ser considerados para os cálculos do atingimento da meta, ou seja, somente os projetos com aprovação final dada pelo Ministério seriam considerados.

Dos 1.860 projetos aprovados, somente 75 entregaram o Relatório Final. Destes, 57 projetos foram reprovados pela área técnica e apenas 17 teriam o potencial de serem aprovados pelo Ministério. Assim, para efeito dos cálculos realizados, foi considerado um cenário hipotético no qual esses 17 projetos estivessem aprovados. O resultado da aferição é mostrado no quadro a seguir e o detalhamento das aferições realizadas constam do Anexo III deste Relatório.

Quadro 2 – Atingimento das metas estabelecidas para o REPNBL

#	Indicador	Meta atingida	Observação
1	Implantar infraestrutura de telecomunicações	Não	Não houve a implantação e conclusão de 100% dos projetos, conforme meta estabelecida.
2	Reduzir as desigualdades regionais	Não	Somente uma rede de transporte em MG foi implantada.
3	Massificação do acesso à banda larga	Sem aferição	A meta não foi previamente estabelecida, impossibilitando sua aferição.
4	Elevação da qualidade dos serviços	Sem aferição	A meta não foi previamente estabelecida, impossibilitando sua aferição.
5	Incentivar a modernização das redes de acesso óptico	Não	O investimento de Rede de Acesso Óptico de R$ 18,85 milhões não foi superior ao investimento em Rede de Acesso Metálico de R$ 28,35 milhões.
6	Incentivar a modernização das redes de acesso móvel, estimulando um montante de investimento em redes de acesso 4G maior que 50% do investimento a ser realizado em redes de acesso móvel 3G	Sim	Os investimentos em Rede 4G de 1.800 milhões foram superiores em mais de 50% os valores de investimento em Rede 3G de R$ 6,22 milhões.
7	Obter investimento em equipamentos e componentes de rede produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico – PPB maiores que 35% do investimento total em equipamentos e componentes de rede, para incentivo à Indústria Brasileira	Sim	O investimento em equipamentos e componentes de rede produzidos de acordo com o PPB foi de R$ 477,39 milhões, sendo que os projetos totalizaram R$ 964,68 milhões em equipamentos e componentes de rede. Ou seja, os investimentos com PPB representaram 49,49% do total dos projetos, atendendo ao proposto pela meta.

8	Obter investimento em equipamentos e componentes de rede desenvolvidos com Tecnologia Nacional maiores que 15% do investimento total em equipamentos e componentes de rede, para incentivo à Indústria Brasileira	Sim	Os investimentos em equipamento e componentes de rede desenvolvidos com Tecnologia Nacional foram de R$ 461,73 milhões em comparação com o investimento total de R$ 964,67 milhões em equipamentos e componentes, ou seja, acima dos 15% estabelecidos pela meta.

Verifica-se, portanto, o atendimento de três metas estabelecidas pelo gestor. No entanto, houve o não cumprimento de três metas e não foi possível aferição de outras duas.

De todo modo, conforme já exposto, os indicadores e metas estabelecidos pelo gestor não são suficientes para medir os resultados do Regime para a sociedade. Além disso, segundo já mencionado neste Relatório, o MCTIC não promoveu os estudos e as análises para verificar os efeitos da Política no setor de telecomunicações.

3.3. Quais foram os fatores que contribuíram para o sucesso ou insucesso do REPNBL?

Conforme já exposto neste Relatório de Auditoria, o MCTIC não promoveu os estudos e análises dos resultados do Regime e, assim, não foi possível observar quais os fatores determinantes para o sucesso ou fracasso do REPNBL-Redes.

De todo modo, o gestor foi questionado sobre os fatores positivos e negativos, conforme seu julgamento, que influenciaram o Programa.

Foi destacado como ponto positivo do Regime a criação e uso do SisREPNBL, sistema informatizado elaborado pelo antigo Ministério das Comunicações que auxiliou na etapa de aprovação dos projetos apresentados. Dentre as vantagens do sistema destacam-se a manutenção do histórico das versões dos projetos, histórico das conversas com os analistas do Ministério (mantida a impessoalidade), verificações automáticas quanto ao cumprimento de requisitos dos projetos e a possibilidade da extração de indicadores de gestão a partir dos dados do Sistema. Percebe-se que, de fato, o SisREPNBL representa um ganho na gestão da Política se comparada com a maneira tradicional, qual seja, a abertura de processos administrativos para a gestão dos documentos. No entanto, deve-se destacar que, embora houvesse a previsão de elaboração de módulos no Sistema para acompanhamento e fiscalização dos projetos submetidos, essas funcionalidades não foram construídas, sendo a etapa final de ateste conduzida por processo administrativo específico, instaurado no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) do Ministério, para cada um dos projetos.

Embora o SisREPNBL tenha representado uma vantagem na execução da Política, percebe-se que o gestor não apresentou outros pontos positivos ou qualquer ponto negativo que tenha influenciado o Regime.

Além de verificar se o Ministério elaborou diagnóstico dos fatores que influenciaram a Política, foi promovido um questionário com a empresas participantes do Regime para colher a opinião

dos seus representantes. Infelizmente, não houve uma adesão expressiva de participantes do REPNBL-Redes ao questionário. Foram encaminhados e-mails de convite para todas as empresas participantes, mas somente sete representantes responderam ao questionário completamente e seis responderam parcialmente.

Ainda assim, a partir das respostas obtidas foi possível observar as seguintes conclusões:

Pontos Positivos

- SisREPNBL e apoio da equipe do Ministério: Foram os fatores positivos apontados pelos participantes do questionário;

Pontos Negativos

- Rigidez dos projetos: com apenas uma alteração prevista, foi um empecilho para a conclusão, tendo em vista a dinamicidade do setor, alterações de estratégia comercial, problemas com fornecedores, variação na taxa de câmbio e problemas com licenciamento;
- Prazo para apresentação de projetos: Foi verificado que os participantes tiveram dificuldades para entregar os projetos no prazo ou não conseguiram cadastrar projetos devido ao prazo estabelecido, que, inclusive, teve prorrogação;
- Prazo para conclusão dos projetos: Mesmo com a prorrogação do prazo para conclusão dos projetos até 31/12/2016, houve problemas para conclusão no período previsto, tendo em vista problemas com fornecedores, licenciamentos e complexidade das redes;
- Exigência de Tecnologia nacional e PPB: Conforme apontado pelos participantes do questionário, os equipamentos com tecnologia nacional não atendem certas necessidades das redes e sua exigência representa empecilho para atendimento execução dos projetos;
- Não participação de empresas do Simples: Um empecilho para participação de mais empresas no Regime.

Embora não tenha sido mencionado pelo gestor e não ter sido tema no questionário aplicado junto aos participantes do Programa, é necessário destacar que a crise econômica do Brasil entre 2014 e 2017 teve influência significativa no sucesso do REPNBL-Redes, tendo em vista que afetou todos os segmentos da economia e restringiu a disponibilidade de recursos para investimento. Recorda-se que o Regime foi vigente desde 2013 até 2016, considerando as prorrogações.

Em que pese a crise econômica e demais dificuldades apresentadas, é necessário destacar que foram observadas falhas tanto na fase de planejamento da Política Pública, quanto na fase de acompanhamento do Programa.

O Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas, embora não existisse a época da elaboração do REPNBL-Redes, apresenta uma compilação de boas práticas no planejamento e desenvolvimento de políticas públicas. Sobre o tema, o Guia afirma:

"A validação das causas principais pode ser desenvolvida com a elaboração de uma árvore de problema (Ortegón, Pacheco e Prieto, 2005). Essa árvore é elaborada pelo formulador da política, contendo:

- *o problema central a ser atacado;*
- *as causas potenciais e o relacionamento entre elas; e*
- *as consequências."*

No entanto, em análise à documentação apresentada pelo gestor, não foram observados estudos ou levantamentos, tais como a árvore de problemas, para o diagnóstico e análise do cenário que se pretendia alterar com o Programa. Essa constatação, conforme já mencionado neste Relatório, foi registrada no RAc nº 05/2015.

Além disso, essa situação foi confirmada pelo gestor em manifestação apresentada, no qual alega que "*No processo de concepção do Regime, que culminou na edição da Lei nº 12.715/2012,* ***não foi realizado um estudo aprofundado*** *que levasse em conta o cenário de telecomunicações associado aos objetivos do programa...*". (Original sem grifo)

Assim, reitera-se que a falta de estudos e levantamentos para diagnóstico da situação inicial impediu que houvesse uma comparação com a situação futura e, assim, determinar se os objetivos do Programa haviam sido alcançados.

Inclusive, em relação aos objetivos, é necessário destacar a manifestação do gestor que afirmou que "*... as diretrizes [da Lei 12.715/2012]* ***apresentam certo antagonismo entre si****, pois direcionam o mesmo recurso (desonerações fiscais) para objetivos mutuamente excludentes em potencial...*". (Original sem grifo)

Em relação aos objetivos da Lei 12.715/2012[6], nota-se que foram definidos demasiadamente amplos e subjetivos. Sobre esse tema, o Guia Prático de Avaliação Ex Ante, afirma que "*...é necessário que sejam estabelecidos* ***objetivos claros*** *para a ação governamental, bem como um desenho que efetivamente permita alcançá-los*". (Original sem grifo)

A definição de indicadores e metas, na fase de planejamento da política, é essencial para o acompanhamento, melhoria e avaliação da política, conforme informa o Guia.

No RAc CGU nº 05/2015 foi diagnosticado que "*Quanto à identificação de fragilidades, bem como o acompanhamento da eficácia, eficiência e efetividade do programa, a cesta de indicadores selecionada pelo Ministério das Comunicações mostrou-se insuficiente para a avaliação e o monitoramento do atingimento das diretrizes do REPNBL.*"

O gestor promoveu modificações nos indicadores, conforme descrito no RAc CGU nº 16/2016.

---

6 a) Reduzir as diferenças regionais; b) Modernizar as redes de telecomunicações e elevar os padrões de qualidade propiciados aos usuários; e c) Massificar o acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga.

Mas, conforme já apontado neste Relatório de Auditoria, não houve a definição dos valores de meta de dois indicadores e os demais indicadores não eram suficientes para verificar o impacto da Política no cenário que se desejava alterar.

Sobre o assunto, o Guia informa que "*A definição de metas quantitativas é essencial para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política. O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados* ***faz parte, então, do desenho da política***. *Após a implantação da política pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações ex post*". (Original sem grifo)

Assim, observa-se que as fragilidades na definição de indicadores dificultaram o acompanhamento da Política e a avaliação e comparação final dos seus resultados e impactos.

O RAc nº 05/2015 apontou também que "ação de controle evidenciou também a ausência de comunicação periódica entre o Ministério das Comunicações e a Receita Federal, prejudicando o acompanhamento do montante de benefícios concedidos, para fins de monitoramento e avaliação dos resultados do programa, em comparação aos recursos renunciados". Essa falha poderia ter sido evitada se tivesse sido implementado um Plano de Comunicação, conforme orienta o Guia Prático de Análise Ex Ant.

Outra etapa que não foi observada, quando da elaboração da Política, foi a realização de consultas e audiências públicas para captar contribuições de todos os atores envolvidos. Em manifestação apresentada pelo gestor, foi alegado que o antigo Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia (DEICT) dialogou com as diversas empresas de telecomunicações, inclusive com a Telebras e com a Fundação CPqD. Mas em que pese a alegação do gestor, não foram encontrados, nos autos do processo de formulação do Regime, qualquer ata ou registros das conversas mantidas com essas entidades.

Esta etapa de planejamento do REPNBL-Redes ensejaria outras providências, que não foram observadas na documentação apresentada, como por exemplo: comparação com outras políticas de isenção tributária, comparação internacional, meios e instrumentos de monitoramento e fiscalização dos projetos e, principalmente, análise e gestão de risco, tendo em vista que esse último recurso poderia ter antecipado e preparado providências para os empecilhos observados ao longo da execução do Regime.

Em relação ao acompanhamento do REPNBL-Redes, também foram observadas falhas que comprometeram a consecução dos objetivos. Essas falhas foram registradas no RAc nº 05/2015 conforme mostrado a seguir:

> *"A ausência de previsão do acompanhamento periódico das obras pelo Ministério das Comunicações, em parceria com a Anatel, dificulta a identificação e correção tempestiva de desvios na execução do programa, além de gerar riscos de que a fiscalização, pela Agência, de todos os projetos concluídos ao final do programa se torne inviável em função da limitação de recursos para desempenho das atividades. "*

E no RAc nº 16/2016:

> *"Nesse sentido, a fragilidade de um efetivo monitoramento dificulta a identificação e correção tempestiva de desvios na execução do programa e amplia os riscos de que se torne inviável a fiscalização de todos os projetos concluídos apenas ao final do plano, em função da limitação de recursos da Anatel para desempenho das atividades, visto que a fiscalização final de todo os projetos é condição necessária à emissão do ato de conclusão. "*

Conforme alegação apresentada em manifestação do gestor "*o acompanhamento da Política se deu de três formas (i) relatórios parciais (anuais), (ii) relatório final e (iii) fiscalização, que pode se dar a qualquer momento ou para fins de conclusão do projeto*."

Embora o gestor afirme que estabeleceu um procedimento para a fiscalização, já foi demonstrado neste Relatório de Auditoria que os procedimentos de fiscalização foram definidos após provocação da CGU.

Em relação à fiscalização-piloto, o gestor afirmou em manifestação que "*.... O entendimento deste órgão é que, se o número de fiscalizações-piloto foi aquém do desejado,* ***isso não se deu por deficiência metodológica, mas pelo baixo índice de execução de projetos então verificado****, algo que está completamente sob a governabilidade das empresas. "*. (Original sem grifo)

É importante registrar que a fiscalização-piloto ocorreu em 2016, no último ano para execução dos projetos, e, nessa época, o gestor já havia verificado dificuldades para execução dos projetos por parte dos participantes, tendo em vista que só 20 projetos estavam com execução física e financeira (de 1.860 aprovados). Essa constatação ensejaria adoção de providências por parte do gestor para mudança de rumo da Política, uma vez que já havia sido identificado o baixo índice de execução de projetos e podia-se deduzir seus efeitos no alcance dos objetivos do Regime.

Cabe destacar que essa fiscalização-piloto só foi realizada para preparar as equipes do Ministério e da Anatel para o ateste final dos projetos. Não foram realizadas fiscalizações in loco em etapa anterior para acompanhamento da execução dos projetos. Conforme informação do gestor, fiscalizações in loco não foram realizadas antes pois "*...uma vez que seria antieconômico para a Administração estabelecer diversas fiscalizações in loco apenas para constatar que os projetos e obras estavam em execução sem poder constatar o funcionamento da rede, que só ocorre após a devida conclusão das obras e instalação dos equipamentos*".

Quanto aos relatórios parciais, o gestor afirma que "Ressalta-se que o relatório parcial foi efetivo como instrumento de acompanhamento do desenvolvimento dos projetos, pois foi possível montar todo o diagnóstico da etapa de execução". Em que pese a afirmação do gestor, não foram encontrados nos processos de análise de cada processo qualquer Nota Técnica ou qualquer documento de análise dos Relatórios Parciais, somente Notas Técnicas de análise dos Relatórios Finais.

Em relação ao monitoramento dos indicadores, já foi apresentado neste Relatório que os indicadores não eram adequados para medir os impactos da Política e, assim, determinar se os seus objetivos estavam sendo atingidos.

Assim, reafirma-se que houve deficiências no acompanhamento promovido pelo Ministério que impediu que fossem adotadas providências tempestivas para a correção dos rumos do REPNBL-Redes.

De todo o exposto, verifica-se que ocorreram fatores negativos que impediram que o Regime atingisse seus objetivos. Em que pese a influência significativa de fatores externos à Política, notadamente a Crise Econômica Brasileira de 2014-2017, falhas de planejamento e de acompanhamento contribuíram para que o Regime não atingisse os objetivos propostos.

5. Conclusões

Em relação à primeira questão estratégica, que trata da aprovação dos projetos de investimentos nas redes de telecomunicações, conclui-se, a partir dos dados analisados, que houve eficiência, uma vez que esses projetos, de uma maneira geral, foram aprovados de forma tempestiva e em conformidade com os normativos do REPNBL-Redes. Contudo, não se pode afirmar que houve eficácia, tendo em vista que os critérios de aprovação estabelecidos não foram suficientes para garantir que os resultados esperados do REPNBL-Redes e, consequentemente, seus objetivos, fossem alcançados.

Um dos fatores que pode ter prejudicado os resultados do REPNBL-Redes pode ser a ausência de uma avaliação da situação inicial do setor de telecomunicações, ou seja, antes da vigência do Regime. Tal diagnóstico poderia contribuir para o estabelecimento de objetivos factíveis no âmbito do REPNBL-Redes, bem como para a realização de um acompanhamento de resultados que viabilizasse ajustes tempestivos nas diretrizes da política.

No que se refere à segunda questão estratégica, que trata justamente do acompanhamento realizado pelo MCTIC no âmbito do REPNBL-Redes, foram avaliados dois momentos da atuação do Ministério: (i) ao longo da implementação dos investimentos nas redes de telecomunicações; (ii) no momento do ateste final da conclusão desses investimentos.

Em relação ao primeiro momento, relativo à atuação do MCTIC ao longo da implementação dos investimentos, observa-se que não houve contribuição significativa para o atingimento dos objetivos do REPNBL-Redes, tendo em vista o entendimento manifestação pelo gestor no sentido de que "o acompanhamento in loco durante a fase de execução de projetos não contribuirá significativamente para o sucesso do programa".

Contudo, esse acompanhamento concomitante da execução dos projetos de investimentos

nas redes de telecomunicações poderia constituir uma excelente oportunidade de melhoria, especialmente para mitigar o risco de que os resultados do Regime não fossem alcançados. Esse acompanhamento pari-passu, poderia favorecer um fluxo contínuo e oportuno de informações que viabilizaria uma atuação mais efetiva do MCTIC, no sentido de orientar e corrigir tempestivamente eventuais desvios na política de incentivos fiscais de que trata o REPNBL-Redes.

Assim, a atuação do MCTIC concentrou-se no segundo momento avaliado pela equipe de auditoria: o ateste final dos investimentos realizados nas redes de telecomunicações. A partir dos dados analisados verificou-se que, de uma maneira geral, o ateste final dos projetos de investimentos é realizado em conformidade com os normativos do REPNBL-Redes. Entretanto cabe destacar que a atuação do MCTIC não garantiu o alcance dos objetivos do Regime, tendo em vista o quantitativo reduzido de projetos concluídos, bem como elevado índice de projetos cuja prestação de contas final foi rejeitada.

Finalmente, quanto à terceira questão estratégica, que trata do alcance dos objetivos do REPNBL-Redes verificou-se que o MCTIC não elaborou estudos, levantamentos ou exames dos resultados e impactos do Regime de modo a verificar se os objetivos inicialmente propostos foram atingidos. Em manifestação apresentada, o Ministério se prontificou a realizar a avaliação da Política como um todo, mas somente após todo o processo de ateste final dos projetos. Contudo, foram observados dois fatores que podem prejudicar a avaliação do Ministério: a ausência de estudos prévios do cenário anterior à Política, impedindo que haja uma comparação com a situação posterior ao Regime; e a insuficiência de dados sobre a execução da Política, tendo em vista o baixo índice de conclusão dos projetos em conformidade com a regras do REPNBL-Redes.

Em etapa anterior deste trabalho de auditoria foi verificado que o antigo Ministério das Comunicações havia elaborado indicadores e metas com intuito de garantir que os objetivos listados na Lei nº 12715/2012 fossem alcançados. Observou-se que somente três, dos oito indicadores, tiveram a meta atingida. A aferição de três indicadores demonstrou que não houve o cumprimento da meta proposta, especialmente a meta de execução de 100% dos projetos aprovados. Outros dois indicadores haviam sido elaborados, mas as metas não foram definidas, impedindo que houvesse uma observação sobre o atingimento dos objetivos do REPNBL.

De todo modo, o que se observou é que os indicadores e metas elaborados não são suficientes para verificar os impactos do Regime para a sociedade. O MCTIC não possui os dados necessários e suficientes para promover uma avaliação da Política Pública e seus efeitos no setor de telecomunicações. O baixo índice de projetos executados em conformidade com as regras do Programa é indicativo de que o REPNBL-Redes não atingiu os objetivos propostos.

Assim, embora fatores externos tenham influenciado os resultados da Política, notadamente a Crise Econômica vivenciada entre os anos de 2014 e 2017, foi observado que falhas na etapa de planejamento e acompanhamento do REPNBL impediram o alcance dos objetivos almejados.

Anexo I – Glossário de Termos Técnicos

Conceito	Definição
Ampliação de rede de telecomunicações	Conjunto de atividades que não esteja associado à construção de uma nova rede nem a modernização de uma rede existente, e que objetiva o aumento da capacidade de tráfego de dados, a ampliação da quantidade de usuários atendidos, o aumento ou melhoria da cobertura ou o aperfeiçoamento da qualidade e do desempenho.
Equipamento ou componente de infraestrutura	Item de infraestrutura indispensável para a operação da rede de telecomunicações, tais como: torres, postes, contêineres, armários, bastidores, sistemas de climatização, baterias, nobreaks, grupos motor-gerador de emergência, painéis solares, sistemas eólicos, acessórios para instalação aérea de cabos, sistemas de gerenciamento de acesso e prevenção de incêndios, etc.
Equipamento ou componente de rede	Elemento que integra uma rede de telecomunicações e que contribui para viabilizar a transmissão e recepção de dados, tais como: roteadores, switches, multiplexadores, transmissores, receptores, repetidores, amplificadores, antenas, cabos, conectores, conversores, cabos de fibra óptica e componentes ópticos, etc.
Equipamentos e componentes de rede com tecnologia nacional	Equipamentos ou componentes de rede classificados como bens de informática e automação desenvolvidos no País, que atendam às especificações, normas e padrões adotados pela legislação brasileira e cujas especificações, projetos e desenvolvimentos tenham sido realizados no País, por técnicos de comprovado conhecimento em tais atividades, residentes e domiciliados no Brasil, conforme definido em Portaria do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
Estação terrena satelital	Qualquer estação localizada sobre a superfície da Terra que se comunica com um ou mais satélites ou, ainda, com uma ou mais estações por meio de um ou mais satélites.
Implantação de rede de telecomunicações	Conjunto de atividades que objetiva a construção de uma nova rede ou de um novo trecho de rede de telecomunicações
Modernização de rede de telecomunicações	Conjunto de atividades que visa à atualização tecnológica de uma rede de telecomunicações, inclusive aquelas que visem à migração do protocolo IPv4 para o protocolo IPv6 e sua convivência, entre outras;
Processo Produtivo Básico - PPB	Conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto, conforme definido na Lei n°. 8.387, de 30 de dezembro de 1991, ou na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991
Tecnologia de quarta geração (4G)	Tecnologia que atende ao conjunto de requisitos estabelecidos pela União Internacional de Telecomunicações - UIT, conhecido como International Mobile Telecommunication Advanced - IMT-Advanced, ou às especificações da tecnologia Long Term Evolution - LTE, a partir do Release 8 do 3rd Generation Partnership Project - 3GPP
- Tecnologia de terceira geração (3G)	Tecnologia que atende ao conjunto de requisitos estabelecidos pela União Internacional de Telecomunicações - UIT e conhecido como International Mobile Telecommunication 2000 - IMT-2000

Fonte: Portaria Ministério das Comunicações nº 55, de 12 de março de 2013 e alterações.

Anexo II – Redes elegíveis ao REPNBL

Conceito	Definição
Datacenter (Centro de Dados)	Repositório centralizado, integrado a uma rede de telecomunicações, com o objetivo de armazenar, gerenciar e disseminar dados e informações, que apoia ou aperfeiçoa o serviço de telecomunicações a ele associado e que se organiza em torno de uma estrutura específica, constituída, de maneira geral, por equipamentos e componentes de telecomunicações, sistemas de controle de ambiente (acesso, energia, climatização e prevenção de incêndios), e de equipamentos de processamento e armazenamento de dados.
Rede de acesso	Segmento de rede de telecomunicações que vai do ponto onde é feita a conexão do terminal de usuário até o primeiro ponto de concentração local.
Rede de acesso em sistemas SMARTGRID	Rede de acesso, incluindo os medidores de energia elétrico-eletrônicos inteligentes, com capacidade de telecomunicação e de fornecimento de comunicação de dados em banda larga.
Rede de acesso fixo sem fio	Rede de acesso que utiliza enlace de rádio ponto-a-ponto ou ponto-multiponto para realizar a conexão em banda larga de um terminal de acesso no endereço do usuário ao primeiro ponto de concentração;
Rede de acesso metálico	Rede de acesso no qual a comunicação de dados se dá por meio da transmissão de sinais em cabos metálicos de par trançado ou coaxiais.
Rede de acesso móvel	Rede de acesso na qual a transmissão de dados ocorre por meio de radiofrequência com mobilidade.
Rede de acesso óptico	Rede de acesso no qual a comunicação de dados se dá por meio da transmissão de sinais em cabos de fibra óptica.
Rede de acesso sem fio na faixa de 450 MHz	Rede de telecomunicações sem fio que possibilita o tráfego de voz e dados e opera nas subfaixas de radiofrequência de 451 MHz a 458 MHz e de 461 MHz a 468 MHz.
Rede de telecomunicações	Conjunto interligado de equipamentos ou componentes de rede, capaz de prover tráfego de dados entre pontos de interesse, bem como o armazenamento e processamento de dados inerentes ao seu funcionamento.
Rede de transporte	Rede de telecomunicações responsável pela agregação do tráfego oriundo das redes de acesso e pela distribuição do tráfego dirigido a elas e pela interconexão entre redes de acesso ou de transporte.
Rede local sem fio	Rede de comunicação de dados em banda larga, baseada nos padrões IEEE 802.11, destinada a atender uma área limitada e a grupo indeterminado de terminais de acesso, interligando-os em uma mesma rede, que os conecta, por meio de radiofrequência, a um ponto de acesso (hotspot) para conexão a outras redes.
Rede óptica	Rede de telecomunicações na qual a comunicação de dados se dá por meio da transmissão de sinais em cabos de fibra óptica.
Rede sem fio	Rede de telecomunicações na qual a comunicação de dados se dá por meio da transmissão de sinais em um ou mais enlaces de rádio.

Fonte: Portaria Ministério das Comunicações nº 55, de 12 de março de 2013 e alterações.

Anexo III – Atingimento das metas

Deve-se destacar que o cálculo dos indicadores leva em consideração o valor de investimento e somente poderiam ser considerados os projetos que tiveram o ateste final aprovado pelo Ministério. Dos 1.860 projetos aprovados, somente 75 entregaram o Relatório Final. Destes, 57 projetos foram reprovados pela área técnica e apenas 17 teriam o potencial de terem o ateste final aprovado pelo Ministério. Assim, para efeito dos cálculos realizados, foi considerado um cenário hipotético no qual esses 17 projetos estivessem aprovados. O tipo de rede, o estado de abrangência e valores envolvidos desses 17 projetos são mostrados no Quadro a seguir.

ID	Tipo de Rede	Estados	Valor Final do Projeto	Infraestrutura1	PPB2	PPB /TN3	TN4	Brasil5	Imp6
253	Rede de Acesso Óptico	SE	R$18.633.853,45	R$10.940.547,64	R$49.291,70	R$3.210.723,77	R$-	R$898.260,57	R$3.535.029,77
1451	Satélite	12 UF	R$144.003.725,00	R$5.603.187,91	R$-	R$-	R$-	R$-	R$138.400.537,09
1460	Satélite	RJ	R$56.863.828,73	R$5.722.543,99	R$-	R$-	R$-	R$-	R$51.141.284,74
2071	Rede de Transporte Óptico	MG	R$1.132.820,90	R$297.000,00	R$616.141,25	R$-	R$219.679,65	R$-	R$-
2748	Rede de Acesso Metálico	SP	R$453.725,35	R$40.767,78	R$-	R$193.715,40	R$-	R$2.682,05	R$216.587,12
2871	Rede de Acesso Metálico	SP	R$12.392.183,33	R$4.854.772,35	R$963.102,75	R$3.084.116,18	R$-	R$65.694,90	R$3.424.497,15
3242	Rede de Acesso Móvel 4G	27 UF	R$1.854.062.288,57	R$1.110.468.566,07	R$457.494.681,56	R$7.720.982,81	R$7.389,42	R$141.530.362,06	R$136.840.306,65
3400	Rede de Acesso Metálico	MG	R$15.503.818,05	R$4.187.850,40	R$-	R$1.543.276,80	R$-	R$-	R$9.772.790,85
5195	Rede de Acesso Móvel 3G	SP	R$1.711.067,08	R$867.897,23	R$556.806,04	R$-	R$-	R$-	R$286.363,81
5197	Rede de Acesso Móvel 3G	MG	R$210.786,36	R$121.484,80	R$55.203,03	R$-	R$-	R$-	R$34.098,53
5198	Rede de Acesso Móvel 3G	SP	R$322.321,76	R$99.109,94	R$125.521,43	R$-	R$-	R$-	R$97.690,39
5199	Rede de Acesso Móvel 3G	MG	R$1.803.985,17	R$741.325,33	R$699.334,85	R$-	R$-	R$-	R$363.324,99
5200	Rede de Acesso Móvel 3G	GO	R$705.742,67	R$276.024,39	R$288.303,01	R$-	R$-	R$-	R$141.415,27
5201	Rede de Acesso Móvel 3G	MG	R$534.881,88	R$194.526,57	R$227.014,06	R$-	R$-	R$-	R$113.341,25
5202	Rede de Acesso Móvel 3G	MG	R$585.719,96	R$186.505,20	R$230.754,03	R$-	R$-	R$-	R$168.460,73
5203	Rede de Acesso Móvel 3G	MG	R$346.341,78	R$164.349,26	R$194.407,67	R$-	R$-	R$-	R$25.939,76
5391	Rede de Acesso Óptico	SC	R$219.104,15	R$79.279,94	R$-	R$139.824,21	R$-	R$-	R$-
		Total	R$ 2.109.486.194,19	R$ 1.144.845.738,80	R$ 461.500.561,38	R$ 15.892.639,17	R$ 227.069,07	R$ 142.496.999,58	R$ 344.561.668,10

1 Valor de investimento de materiais, equipamentos e serviços de infraestrutura.
2 Valor de investimento de equipamentos e componentes de rede com Processo Produtivo Básico (PPB), mas sem tecnologia nacional (TN).
3 Valor de investimento de equipamentos e componentes de rede com PPB, com tecnologia nacional.
4 Valor de investimento de equipamentos e componentes de rede com tecnologia nacional, mas sem o PPB, e que foram fabricados no país ou importados.
5 Valor de investimento de equipamentos e componentes de rede produzidos no país, mas sem PPB e sem tecnologia nacional.
6 Valor de investimento de equipamentos e componentes de rede importados e sem tecnologia nacional.

Em relação à primeira meta (100% dos projetos implantados), já foi demonstrado que não houve a execução de todos os projetos no âmbito do Regime. Em realidade, dos 1.860 projetos aprovados, somente 75 entregaram o Relatório Final, condição necessária para que haja o ateste dos projetos. Ainda assim, verificou-se que em 57 projetos que foram analisados pela área técnica identificou-se divergências entre a rede instalada e o projeto aprovado. Nesses casos, foi dado prazo para apresentação da defesa por parte dos participantes. Contudo, a área técnica do Ministério analisou as defesas e indeferiu todos os pedidos. Portanto, percebe-se que não houve o atendimento dessa primeira meta.

Conforme pode ser observado, para aferição da segunda meta (Reduzir as desigualdades regionais) houve uma comparação entre os investimentos de rede de transporte nas regiões Sul e Sudeste em oposição aos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Todavia, conforme percebe-se do Quadro acima, só existe um tipo de rede de transporte (ID 2071) e ela está localizada em MG, região Sudeste. Portanto, pode-se afirmar que não houve o atingimento dessa segunda meta.

Em relação à quinta meta (Incentivar a modernização das redes de acesso óptico) esperava-se que o investimento em redes de acesso óptico fosse maior que em redes de acesso metálico. Conforme pode ser verificado do Quadro acima, essa meta não foi atingida, tendo em vista que o investimento de Rede de Acesso Óptico foi de R$ 18,85 milhões e o da Rede de Acesso Metálico foi de R$ 28,35 milhões.

Quanto à sexta meta (Incentivar a modernização das redes de acesso móvel, estimulando um montante de investimento em redes de acesso 4G maior que 50% do investimento a ser realizado em redes de acesso móvel 3G) pode-se observar que os investimentos em Rede 3G foram de R$ 6,22 milhões e em Rede 4G foram de 1.800 milhões. Portanto, pode-se afirmar que houve o cumprimento dessa meta.

No que se refere à sétima meta (Obter investimento em equipamentos e componentes de rede produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico – PPB maiores que 35% do investimento total em equipamentos e componentes de rede, para incentivo à Indústria Brasileira) pode-se calcular que o investimento em equipamentos e componentes de rede produzidos de acordo com o PPB foi de R$ 477,39 milhões (Somatório das colunas PPB e PPB/TN do Quadro acima), sendo que os projetos totalizaram R$ 964,68 milhões (Somatório das colunas PPB, PPB/TN, TN, Brasil, Imp) em equipamentos e componentes de rede. Ou seja, os investimentos com PPB representaram 49,49% do total dos projetos, atendendo ao proposto pela meta.

Em relação à última meta (Obter investimento em equipamentos e componentes de rede desenvolvidos com Tecnologia Nacional maiores que 15% do investimento total em equipamentos e componentes de rede, para incentivo à Indústria Brasileira) pode-se verificar que os investimentos em equipamento e componentes de rede desenvolvidos com Tecnologia Nacional foram de R$ 461,73 milhões (Somatório das colunas PPB e TN do Quadro) em comparação com o investimento total de R$ 964,67 milhões em equipamentos e componentes. Portanto, os investimentos com Tecnologia Nacional representam 47,86% do total dos projetos e atende à meta.