

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 047.205/2020-2 [Aposos: TC 039.626/2020-2, TC 014.916/2021-5]
Natureza: Relatório de Levantamento
Interessados: Ministério da Economia; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. CONHECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO E DOS RISCOS E PONTOS CRÍTICOS INERENTES QUE PODEM COMPROMETER SEUS OBJETIVOS. SUBSÍDIO A FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE. ENCAMINHAMENTO DOS RESULTADOS AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA PARA CONHECIMENTO.

Relatório

Trata-se de levantamento com a finalidade de conhecer as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial, como elas estão articuladas e quais os riscos que podem comprometer seus objetivos, de forma a subsidiar a proposição de futuras ações de controle.

2. Reproduzo, com ajustes de forma, o relatório de levantamento produzido pela equipe de auditores da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento)¹:

“1. Introdução

1. Este levantamento originou-se do fato de o Governo Federal destinar volumosos recursos federais (gastos diretos, renúncia de receitas, créditos subsidiados) para políticas que afetam o setor industrial. Sendo sabido que, conforme balizas constitucionais (art. 37, *caput*, e § 16; e art. 70), esses recursos devem ser geridos e avaliados pela administração pública em relação ao alcance dos objetivos formulados. No entanto, caso os sistemas de gestão e governança dessas políticas não estejam operando satisfatoriamente, podem surgir riscos de uma atuação estatal não voltada para a resolução de problemas públicos; mas, de outro modo, capturada por interesses alheios ao propósito de aumentar, efetivamente, a competitividade e produtividade da economia brasileira, que possibilita o aumento sustentável da renda e, assim, do bem-estar dos brasileiros, pagadores de impostos, que financiam estas políticas públicas.

2. O objetivo da análise foi de detectar riscos para as políticas industriais que possam ser mitigados por uma melhor performance da administração pública. O conhecimento desses riscos possibilita a formulação de objetos e objetivos mais relevantes de futuras fiscalizações do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema.

3. A relevância da política industrial deriva de diferentes aspectos socioeconômicos. Primeiro, a indústria representa segmento da economia com a característica de gerar substancial valor agregado. Segundo, dado esse potencial, a indústria pode conquistar novos mercados, inclusive externos, tendo um papel relevante na geração de divisas para o país. Por fim, a indústria demanda mão de obra mais qualificada, gerando empregos mais bem remunerados e com maior grau de formalidade.

4. Foi a partir deste contexto que a SecexDesenvolvimento se propôs a realizar este levantamento, tendo por objetivo o conjunto de políticas públicas voltadas para o setor

¹ Peça 93.

industrial da economia, para, assim, conhecer estas políticas, verificar como estão articuladas e identificar os riscos que podem comprometer seus objetivos.

5. Nestes termos, o Levantamento foi autorizado pelo Ministro-Relator Weder de Oliveira (TC 039.626/2020-2, peça 4).

6. O trabalho foi coordenado pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) e contou com a colaboração da Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Corrupção (Soma), sendo conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e com o Roteiro de Levantamento do TCU, Portaria-Segecex 24/2018, e alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).

7. Será notado que parte das políticas levantadas não são exclusivas do setor industrial, como as políticas para o comércio exterior e as políticas de crédito. Ainda assim, a razão dessas intervenções estatais terem sido selecionadas para compor o rol do presente levantamento se deu pelo fato de elas apresentarem impacto relevante na indústria.

2. Visão geral do objeto

8. O desenvolvimento industrial não é o único caminho possível para o padrão de vida de um país desenvolvido, mas é um caminho comprovado. É por essa razão que o desenvolvimento industrial continua sendo uma alta prioridade política dos governos no mundo em desenvolvimento. Embora menos vital para a manutenção de altas rendas nos países desenvolvidos, a indústria continua sendo uma fonte importante de empregos bem remunerados, especialmente para os trabalhadores sem ensino superior (O'CONNOR, 2007)

9. Como aconteceu no último milênio, a industrialização continuou a desempenhar um papel fundamental no crescimento dos países em desenvolvimento, que sustentaram um crescimento rápido e de longo prazo nos últimos 25 anos. Alcançar o desenvolvimento econômico seguindo o caminho da industrialização provavelmente continuará sendo importante para países de baixa renda, porque eles são capazes de tirar vantagem de seu atraso em relação aos países que já experimentaram uma industrialização rápida com uma parcela desproporcionalmente grande das atividades manufatureiras e podem em breve entrar em um estágio mais maduro de industrialização (HARAGUCHI, 2017).

10. O desenvolvimento industrial teve um papel importante no crescimento econômico de países como China, Coréia do Sul, Taiwan e Indonésia. Junto com o crescimento acelerado, as taxas de pobreza diminuíram em muitos países. Alguns conseguiram crescer com equidade, enquanto em outros a desigualdade permaneceu alta (KNIIVILÄ, 2007).

11. Mudanças e inovações tecnológicas são fontes essenciais de mudanças estruturais. Na visão do economista Joseph Schumpeter (1883-1950), as inovações levam à destruição criativa, um processo pelo qual setores e empresas associados a tecnologias antigas declinam e novos setores e empresas surgem e crescem. Setores e empresas mais produtivos e lucrativos deslocam outros menos produtivos e menos lucrativos e a produtividade agregada da economia aumenta. Para o economista, a mudança tecnológica está, portanto, no centro do crescimento econômico moderno (KNIIVILÄ, 2007).

12. Tendo em vista que a partir da Revolução Industrial as mudanças tecnológicas ocorreram principalmente no setor manufatureiro, autores como Kaldor (1970) e Cornwall (1977) afirmaram que a expansão desse setor é uma força motriz do crescimento econômico (KNIIVILÄ, 2007).

13. Syrquin (1986) observa que, quando o crescimento geral acelera, a manufatura normalmente lidera o caminho e cresce mais rápido do que os outros setores. Em níveis de baixa renda, a participação da indústria no PIB é, no entanto, baixa e sua contribuição imediata para o crescimento agregado menor. Quando a manufatura aumenta sua participação na produção – frequentemente em resposta a mudanças na demanda interna e em vantagem comparativa – o

crescimento setorial mais rápido aumenta visivelmente as taxas de crescimento agregadas da produção e da produtividade do trabalho.

2.1. A representatividade atual do setor industrial brasileiro

14. Segundo o IBGE, em 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil foi de R\$ 7,4 trilhões, já o PIB do setor industrial foi R\$ 1.314,6 bilhões, totalizando 17,7% do PIB brasileiro.

15. Quanto ao número de estabelecimentos da indústria por porte, em 2019, existiam 448.852 indústrias no porte micro e pequenas empresas (94,2%), 22.348 como médias empresas (4,7%) e 5.043 como grandes empresas (1,1%). Por outro lado, dados de 2018 indicam que o percentual de participação na produção da indústria por porte de estabelecimento era de 76,6% nas grandes empresas, 12,5% nas médias empresas e 10,9% nas micro e pequenas empresas (CNI, 2021).

16. Com relação à geração de empregos, o setor industrial respondeu, em 2019, por 15,9% dos empregos formais no Brasil, com mais de 7,5 milhões de pessoas empregadas (peça 80, p. 17).

17. Em valores, a exportação de bens e serviços produzidos pela indústria foi de US\$ 163,1 bilhões em 2020, valor que representa uma participação da indústria nas exportações de bens e serviços de 78% (peça 81).

2.2. O que é política industrial?

18. Política industrial pode ser definida como:

(...) a criação, implementação, coordenação e controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados internos e externo. A política industrial tem como objeto de intervenção atividades econômicas específicas ou setoriais e em temas que diretamente afetam a sua competitividade e função social – geração de emprego, qualidade de produtos e processos, incentivos fiscais e financeiros, suprimento energético e de transporte, infraestrutura tecnológica e meio ambiente (CAMPANÁRIO, 2004).

19. A política industrial, em um sentido amplo, engloba um conjunto de instrumentos utilizados pelos governos com o objetivo de fomentar o processo de crescimento e desenvolvimento econômico, por meio do fortalecimento da sua base produtiva e do aumento da competitividade das empresas (peça 79, p. 17). O mundo desenvolvido e em desenvolvimento tem utilizado instrumentos de política industrial, particularmente desde a década de 1940 até o presente momento, em que muito se discute sobre a indústria 4.0 ou a manufatura avançada (peça 79, p. 17).

20. Assim, para atender ao objetivo de fomentar o crescimento e desenvolvimento econômico, a política industrial deve ser estruturada como uma ferramenta para promoção de avanço tecnológico e desenvolvimento de novas atividades produtivas e não um canal para apropriação de ganhos fáceis de *rent-seeking* (busca de renda). Tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente social e político no qual as atividades econômicas ocorrem, em vez de agregar valor aos produtos e oportunidades de corrupção. Por isso, as decisões em política industrial e os recursos públicos destinados a essas políticas devem ser transparentes e sujeitas à avaliação permanente da sociedade.

2.3. Tipos de políticas públicas para o desenvolvimento industrial

2.3.1. Concessão de subsídios (políticas de fomento)

21. Segundo documento produzido pelo Ministério da Economia 4º Orçamento de Subsídios da União - Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios no período de 2003 a 2019 (peça 82, p. 6):

Subsídio é um instrumento de política pública que visa reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Na União, há subsídios tanto no lado da despesa (subsídios ou benefícios financeiros e creditícios), quanto no da receita (subsídios ou benefícios tributários).

Sob a ótica macroeconômica, subsídio governamental constitui assistência de natureza financeira, creditícia ou tributária, que visa fomentar a atividade econômica por meio da correção de falhas ou imperfeições de mercado. Por contemplar recursos públicos, as políticas financiadas por subsídios governamentais devem sempre ser monitoradas e avaliadas periodicamente, com vistas a aferir seus resultados e sua necessidade ao longo do tempo.

22. Os benefícios financeiros e creditícios são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, e são direcionados para setores específicos com o intuito de incentivar seu desenvolvimento. As despesas decorrem das diferenças de taxas dessas operações com relação às praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria (BRASIL, 2017).

2.3.2. Subvenções

23. Do ponto de vista orçamentário, subvenção é uma despesa corrente destinadas a cobrir despesas de custeio de entidades beneficiadas, distinguindo-se como: subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, e subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (inc. I e II do § 3º do art. 12 da Lei 4.320/1964).

2.3.3. Proteção Alfandegária (Comércio Exterior)

24. Barreira alfandegária ou barreira comercial pode ser entendida como qualquer lei, regulamento, política, medida ou prática governamental que imponha restrições ao comércio exterior. Há duas categorias mais comuns de barreiras: tarifárias e não-tarifárias. As barreiras tarifárias tratam de tarifas de importações e taxas diversas. As barreiras não-tarifárias tratam de restrições quantitativas, licenciamento de importação, procedimentos alfandegários, valoração aduaneira arbitrária ou com valores fictícios, medidas antidumping, medidas compensatórias, subsídios, medidas de salvaguarda e medidas sanitárias e fitossanitárias. Dentre estas últimas, encontram-se as barreiras técnicas, que são mecanismos utilizados para fins protecionistas (BRASIL, 2021)

2.3.4. Atuação direta por meio de empresas estatais

25. No Brasil, as empresas estatais são utilizadas como agentes flexíveis que facilitam e executam uma série de intervenções e políticas industriais decididas em outro âmbito do Estado (IPEA, 2014).

26. De acordo com a artigo Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobras, do IPEA (2014) as empresas estatais brasileiras são mais proativas na política industrial, participam na formulação de políticas e atuam como atores independentes na elaboração de suas próprias políticas:

(...) as estatais têm poderes significativos ou desenvolvem estes poderes ao longo do tempo, especialmente as estatais maiores. Dessa forma, elas também participam na formulação de políticas, atuam como atores independentes na elaboração de suas próprias políticas, bem como, eventualmente, implementam as políticas decididas no Executivo ou Legislativo. Este é particularmente o caso brasileiro, no qual as empresas estatais maiores têm sido mais proativas na política industrial que o eram as estatais, por exemplo, no Japão e na Coreia do Sul. Em um quadro comparativo, o Estado desenvolvimentista brasileiro fez, e continua fazendo, uso intensivo de empresas estatais como estratégia de desenvolvimento econômico. Adicionalmente, no Brasil, vários dos casos de sucesso do Estado desenvolvimentista estão associados a empresas estatais, como a Petrobras, o BNDES, o Banco do Brasil, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD, atualmente Vale). (grifos nossos)

2.3.5. Compras públicas

27. As compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor. Ainda que as aquisições e contratações do setor público visem prioritariamente ao cumprimento das diversas missões governamentais, também é possível uma utilização mais articulada do potencial econômico desta demanda, que pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento.

28. No Brasil, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), indica o governo federal como o maior comprador do Estado brasileiro. Para o período de 2006 a 2017, o tamanho médio do mercado de compras governamentais brasileiro (ou seja, compras governamentais/PIB) foi da ordem de 12,5%, sendo que o governo federal representou pouco mais da metade desse mercado (6,8%). Apenas em 2016, foram alocados cerca de R\$ 633 bilhões em aquisições governamentais (IPEA, 2019). Trata-se de montante significativo, que pode ser utilizado para impulsionar o desenvolvimento da indústria no país.

2.3.6. Políticas regulatórias

29. MUELLER (2001) conceitua regulação como:

Regulação pode ser definida como um conjunto de restrições impostas pelo Estado sobre a liberdade de indivíduos e organizações para tomar decisões econômicas. Esse poder coercitivo do Estado é respaldado pela ameaça de imposição de penalidades. Regulação econômica está geralmente associada a restrições impostas pelo governo sobre as decisões das firmas quanto a preços, quantidades e entrada e saída de mercados, embora a qualidade do produto também possa ser uma variável regulada.

30. Segundo a OCDE, regulação é um dos três principais instrumentos de poder formal do Estado (juntamente com tributação e gastos). De vital importância na formação do bem-estar das economias e da sociedade, também pode ser considerada a política horizontal definitiva. Quando realizada de forma efetiva, a política regulatória complementa a formulação e implementação de todas as outras políticas. O objetivo dessa política é assegurar que o arcabouço normativo funcione de forma efetiva, de modo que os marcos regulatórios estejam de acordo com o interesse público (OCDE, 2012).

31. Sob o pressuposto da existência de falhas de mercado, a regulação estatal significa uma intervenção dos governos nas condições naturais de oferta e demanda verificadas no mercado, estabelecidas pelo mecanismo de preços.

32. Por isso, políticas regulatórias podem promover grandes alterações nas condições de mercado, tornando-o mais amigável ao desenvolvimento econômico, embora, nem sempre, este seja o resultado obtido a partir das regulações.

33. A política regulatória deve considerar os beneficiários de proteção regulatória bem como aqueles que estão submetidos a obrigações regulatórias. Partes interessadas e afetadas pela regulação incluem cidadãos, empresas, consumidores e funcionários (incluindo as suas organizações representativas e associações), o setor público, organizações não governamentais, parceiros comerciais internacionais e outros interessados. Nem sempre é possível definir o interesse público como a soma dos interesses individuais das partes interessadas. Porém, adotar uma perspectiva orientada para o público na política regulatória deve ser uma meta do governo para avaliar a concepção e implementação da regulação e identificar oportunidades de melhoria.

2.4. Trajetória das políticas públicas brasileira para o desenvolvimento industrial

34. No Brasil, a primeira ação com o objetivo de proteger o setor industrial, com certa coordenação, ocorreu no governo de Getúlio Vargas, com o processo de substituição de importações que teve início na década de 1930, que visava desenvolver a indústria de base (CORONEL et al., 2013).

35. Posteriormente, a estratégia de fomentar o setor industrial materializou-se, de forma ampla, com Juscelino Kubitschek, sendo objetivo do governo o desenvolvimento do setor industrial, com ênfase na indústria de bens de consumo duráveis (CORONEL et al., 2013).

36. A terceira ação ocorreu no governo de Ernesto Geisel, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Contudo, em função das crises do petróleo e do cenário internacional desfavorável, o governo não conseguiu alcançar várias das metas e objetivos propostos.

37. Após o II PND, é possível situar a trajetória das políticas voltadas para a indústria, conforme explicitado a seguir:

- Anos 1980: poucas iniciativas para uma abrangente e consistente política industrial. Ressalta-se a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia;

- 1985 – 1990 (Governo Sarney): I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) e Plano de Ação Governamental (PAG);

- 1990 - 1992 (Governo Collor): adoção da política industrial de cunho liberal, iniciando um ciclo de privatizações e desnacionalização significativa do legado deixado pelo período dos governos militares. Exceção digna de nota nesse período foi o funcionamento das Câmaras Setoriais, em um contexto de realinhamento de preços, que em alguns casos foram importantes instrumentos de negociação público-privada, em especial a automobilística. Além disso, nesse período também foi instituída a Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice);

- 1995 – 2002 (Governo Fernando Henrique Cardoso), dividido entre:

- i) Políticas implícitas: conjunto de políticas macroeconômicas para tratar das condições econômicas gerais e que também levam a uma vantagem no desenvolvimento industrial, tais como:

- i.1) política monetária restritiva com forte impacto na taxa de juros e na taxa de câmbio;

- i.2) política fiscal voltada para redução dos gastos governamentais para conter o déficit público;

- i.3) âncora cambial. A partir da Unidade Real de Valor (URV) e por intervenção regular do Banco Central do Brasil (BCB), a nova moeda (Real) nasceu vinculada à cotação do dólar e entrou, logo depois, em um processo de sobrevalorização;

- i.4) a sobrevalorização do Real aliada à política de redução das alíquotas de importações, passou a estimular as importações e desestimular as exportações; e

- i.5) a queda acentuada no ritmo da inflação, a partir do Plano Real, contribuiu para a expansão da demanda agregada; e

- ii) Políticas explícitas:

- ii.1) Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior;

- ii.2) Programa “Brasil em Ação”, que contemplava investimentos diversos na área de infraestrutura, com objetivo de redução do “Custo Brasil”;

- ii.3) ações setoriais para o aumento da competitividade da indústria brasileira; e

- ii.4) Políticas de regulação: política de concorrência e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), lei das patentes e propriedade intelectual, lei das concessões;

- 2003 – 2006 (Primeiro Governo Lula): retomada de instrumentos de planejamento e coordenação dos atores envolvidos com política industrial; Instituição da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), focada em tecnologias da informação e comunicação, semicondutores, fármacos e software. Aposta em setores como a biotecnologia e a nanotecnologia.

- 2007 – 2010 (Segundo Governo Lula): formalizada em 2008 a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). O objetivo central da PDP era sustentar o crescimento e os principais desafios enfrentados eram elevar os níveis de inovação e investimento da economia. Isso se refletia em suas macrometas, que eram:

- i) aumentar a taxa de investimento;
- ii) elevar o gasto privado em P&D;
- iii) ampliar a participação das exportações brasileiras no mercado mundial, envolvendo também ampliar os investimentos diretos no exterior; e
- iv) dinamização das MPEs, incluindo ampliar o número dessas empresas entre as exportadoras.

Diferentemente da política anterior, que elegeu alguns poucos setores e atividades para se focar, a PDP ampliou o número de setores abrangidos pelos programas estruturantes para vinte e cinco. Em 2009, dois novos setores foram adicionados para fortalecer a competitividade.

- 2011 – 2016 (Governo Dilma): lançamento do Plano Brasil Maior (PBM) por meio da Medida Provisória 540/2011, que buscou congregar e articular os esforços de política industrial do Governo Federal para o período de 2011 a 2014, com foco no estímulo à inovação e à competitividade da indústria brasileira. O PBM dá continuidade à Pitce e à PDP.

O PBM integrava instrumentos de vários ministérios e órgãos do Governo Federal cujas iniciativas e programas se somavam em um esforço integrado e abrangente de fomento à produção nacional e geração de emprego e renda no país.

- 2016 – 2018 (Governo Temer): lançamento do Brasil Mais Produtivo (B+P) e Rota 2030. Segundo o IPEA (2018):

O B+P é um programa do governo federal lançado em 2016, coordenado pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), que tem como objetivo elevar a produtividade de processos produtivos por meio da promoção de melhorias rápidas, de baixo custo e alto impacto intrafirma. A primeira fase do B+P concluiu-se em 2018 e beneficiou 3 mil empresas em todo o Brasil.

Nessa primeira fase, executou-se a manufatura enxuta, que envolve a redução de sete tipos de desperdícios que podem existir em processos produtivos: superprodução, tempo de espera, transporte, excesso de processamento, inventário, movimento e defeitos. O B+P atuou com foco em empresas industriais pequenas e médias nos setores de alimentos e bebidas, metalomecânico, moveleiro e de vestuário e calçados. (grifos nossos)

O Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística, é parte da estratégia elaborada pelo Governo Federal para desenvolvimento do setor automotivo no país, e compreende: regramentos de mercado; e um regime tributário especial para importação de autopeças sem produção nacional equivalente. Mais informações sobre o programa são apresentadas na seção seguinte.

2.5. Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial vigentes

38. Esta seção apresenta as informações essenciais de cada política que foi analisada no Levantamento. O conjunto completo de informações de cada uma das políticas está apresentado no Apêndice 3 – Fichas de caracterização das políticas públicas (peça 86).

2.5.1. Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística:

39. Descrição: é um programa do governo federal que introduziu alguns benefícios fiscais específicos ao setor automotivo, dada a compreensão da importância e relevância desse segmento na economia brasileira. Visando fomentar a inovação e a produção de novas tecnologias, a eficiência energética, a automatização do processo de manufatura, o meio ambiente e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e a qualidade dos veículos e das autopeças.

40. Valores renunciados: R\$ 1,12 bilhões, em 2020.

41. Marco Legal: Lei 13.755/2018 e Decreto 9.557/2018.

2.5.2. Regime de Autopeças Não Produzidas:

42. Descrição: é uma política industrial voltada ao setor automotivo que permite a importação de autopeças sem produção nacional equivalente com isenção ou redução do Imposto de Importação. Tem como objetivos desenvolver o setor automotivo, estimular o adensamento da cadeia produtiva de autopeças e promover a absorção de novas tecnologias aos veículos produzidos no Brasil.

43. Valores renunciados: R\$ 576 milhões, em 2020 e R\$ 578 milhões, em 2019. Segundo os gestores, esses valores são “projeções contidas no Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal, publicado em março de 2020. A projeção aplica-se apenas ao caso de isenção do II. No caso de redução não há gasto” (peça 86, p. 24).

44. Marco Legal: a redução da alíquota do II foi instituída pelo Trigésimo Oitavo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica – ACE 14, anexo ao Decreto 6.500/2008, e a isenção do II foi instituída pela Lei 13.755/2018.

2.5.3. Regime de Desenvolvimento Regional:

45. Descrição: política pública direcionada para a descentralização da produção industrial no País, especificamente a automotiva, em um contexto em que as montadoras estavam instaladas apenas na região Sudeste.

46. Valores renunciados: R\$ 4,75 bilhões, em 2020 e R\$ 4,5 bilhões, em 2019.

47. Marco Legal: Lei 9.440, de 14 de março de 1997 e pela Lei 9.826, de 23 de agosto de 1999.

2.5.4. Regime de Ex-tarifário para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT):

48. Descrição: trata de reduzir a alíquota do Imposto de Importação dos bens de capital e de telecomunicações e informática para patamares mais próximos dos que são aplicados pelos demais países, especialmente os mais desenvolvidos industrialmente. Enquanto a alíquota modal destes bens no Brasil é de 14%, observa-se que a média internacional fica em torno dos 4%.

49. Valores renunciados: Não há dados disponíveis. Segundo os gestores (peça 86, p. 14):

A política não envolve renúncia de receitas, pois o Imposto de Importação possui natureza extrafiscal. Não é arrecadatório. Um dos principais motivos da extrafiscalidade do imposto de importação é proteger os produtos nacionais da concorrência dos produtos estrangeiros. Pode ser alterada por decreto presidencial, não incidindo o princípio da legalidade nem anterioridade.

50. Marco Legal: Portaria ME 309/2019, e pela Portaria ME 324/2019.

2.5.5. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis)

51. Descrição: é um conjunto de incentivos fiscais federais instituído com o objetivo de contribuir para a atração e ampliação de investimentos nas áreas de semicondutores e *displays*. São incentivos para a compra, por exemplo, de células e módulos/painéis fotovoltaicos para energia solar, além de insumos estratégicos para a cadeia produtiva, como o lingote de silício e o silício purificado.

52. Valores renunciados: R\$ 176,3 milhões, em 2020 e R\$ 307 milhões, em 2019.

53. Marco Legal: Lei 11.484/2007, atualizada pela Lei 13.969/2019, e Decreto 6.233/2007.

2.5.6. Regime Aduaneiro Especial de *Drawback*

54. Descrição: política de incentivo às exportações brasileiras que abrange o regime integrado de *drawback* suspensão, regime integrado de *drawback* isenção e os regimes atípicos de *drawback*.

55. Valores (orçamentários ou renunciados): não há dados disponíveis. Segundo os gestores, “por possuir natureza extrafiscal, não é considerado como uma renúncia de receita dentro do STR. Dessa forma, o governo federal não realiza estimativas dos efeitos financeiros e econômicos dos regimes de *drawback*” (peça 86, p. 80).

56. Marco Legal: Decreto-Lei 37/1966, Lei 11.945/2009 e Lei 12.350/2010.

2.5.7. Programa de Financiamento às Exportações (Proex):

57. Descrição: programa do governo federal de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, viabilizando financiamento em condições equivalentes às praticadas no mercado internacional.

58. Valores orçamentários: Proex-Financiamento, R\$ 2,1 bilhões e Proex-Equalização, R\$ 361 milhões, em 2020.

59. Marco Legal: Lei 10.184/2001 e Lei 10.179/2001.

2.5.8. Seguro de Crédito à Exportação (SCE)

60. Descrição: programa cuja finalidade é garantir, mediante a cobrança de prêmio, operações de crédito à exportação contra riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar:

i) a produção de bens e a prestação de serviços destinados à produção brasileira;

ii) as exportações brasileiras de bens e serviços; e

iii) as exportações estrangeiras de bens e serviços, desde que estejam associadas a exportações brasileiras de bens e serviços ou contenham componentes produzidos ou serviços prestados por empresas brasileiras, com o correspondente compartilhamento de risco com agências de crédito à exportação estrangeiras, seguradoras, resseguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais.

61. Valores orçamentários: R\$ 1,25 bilhões, em 2020, e R\$ 1,83 bilhões em 2019.

62. Marco Legal: Lei 6.704/1979 e Decreto 3.937/2001.

2.5.9. Ações de Inserção do Brasil no Comércio Exterior:

63. Descrição: as ações que o Ministério da Economia, de competência da Subsecretaria de Negociações Internacionais, participa com fundamento na inserção do Brasil no comércio internacional são: Modernização da estrutura tarifária do Mercosul; Ampliação da rede de acordos de livre comércio do país; e Redução de barreiras não tarifárias ao comércio internacional.

64. Valores (orçamentários ou renunciados): não foi informado.

65. Marco Legal: Decreto 10.044/2019.

2.5.10. BNDESsexim

66. Descrição: programa que visa promover o acesso à crédito em condições adequadas e competitivas para a produção (Pré-embarque) e comercialização (Pós-embarque) de produtos brasileiros no exterior.

67. Valores: R\$ 4,02 bilhões (Pós-embarque) e R\$ 1,91 bilhões (Pré-embarque), em 2020.

68. Marco Legal: Lei 9.365/1996, Lei 1.628/1952 e Lei 4.595/1964.

2.5.11. Financiamento Contínuo de Micro, Pequenas e Médias Empresas MPME:

69. Descrição: conjunto de soluções financeiras destinadas à pequena e média empresa, tais como: o Cartão BNDES, que consiste em um crédito rotativo pré-aprovado, e a linha Empréstimos para Micro e Pequenas Empresas, entre outros.

70. Valores: R\$ 34,1 bilhões, em 2020.

71. Marco Legal: Lei Complementar 123/2006, Lei 14.116/2020 (LDO), Lei 4.595/1964, Lei 1.628/1952 e Lei 5.662/1971.

2.5.12. Financiamento de Grandes Empresas:

72. Descrição: conjunto de soluções financeiras destinadas às grandes empresas com vistas à geração de emprego e renda, ao desenvolvimento da cadeia de fornecedores, e à promoção da inovação e da sustentabilidade socioambiental.

73. Valores (orçamentários ou renunciados): R\$ 30,8 bilhões, em 2020.

74. Marco Legal: Lei 14.116/2020 (LDO), Lei 4.595/1964, Lei 1.628/1952 e Lei 5.662/1971.

3. Detalhamento de áreas prioritárias

75. Tendo em vista que o objetivo deste Levantamento foi o de conhecer as políticas públicas federais voltadas para o setor industrial, como elas estão articuladas e os riscos que podem comprometer seus objetivos; e que, inicialmente, não se sabia a quantidade de políticas públicas vigentes; optou-se pela definição de áreas prioritárias para serem examinadas durante a execução dos trabalhos, com o objetivo tanto de garantir a viabilidade operacional do Levantamento, como de permitir a compreensão do panorama de riscos de cada política a partir da análise dos mesmos tipos de objeto.

76. Dessa forma, como se tratou de um levantamento de políticas públicas, a equipe se valeu do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RCPP) do TCU (BRASIL, 2020), enquanto modelo teórico básico, o qual destaca que o ciclo de políticas públicas consiste basicamente em três estágios (formulação, implementação e avaliação) e de nove fases, que envolvem desde o diagnóstico do problema até a extinção da política.

77. Assim, a equipe de auditoria chegou à definição de um rol mínimo de elementos estruturantes de políticas que deveriam ser objeto do levantamento, majoritariamente relacionados às fases de diagnóstico do problema, desenho da política pública e estruturação da governança e gestão.

78. Em síntese, a avaliação da fase de diagnóstico do problema permitiu à equipe levantar como os problemas públicos foram e são caracterizados e documentados pelos gestores. A avaliação da fase de desenho da política pública permitiu verificar a forma como a política é planejada e os parâmetros que são levados em consideração neste processo. A avaliação da fase de estruturação da governança e gestão permitiu identificar como é feita a definição dos arranjos institucionais e a divisão de responsabilidades e papéis para a condução e implementação da política.

79. Para viabilizar tal análise, a equipe de auditoria selecionou do RCPP do TCU as seguintes subquestões de auditoria para compor o escopo deste Levantamento:

Tabela 1 – Delimitação das áreas prioritárias do Levantamento

Fase da política	Subquestão de auditoria
Diagnóstico do problema	Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?
	As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?
Desenho da política pública	A política pública está oficializada em ato normativo?
	A política pública foi institucionalizada por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância dos princípios da administração pública?
	A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis,

	apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?
	A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?
	A política tem uma linha de base estabelecida?
	A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado?
Estruturação da governança e gestão	Como está estruturada a governança e gestão da política nos seguintes aspectos (coordenação, coerência entre órgãos partícipes, monitoramento e avaliação)

Fonte: elaboração própria

4. Riscos e problemas recorrentes

80. A análise das áreas prioritárias de todas as políticas levantadas pelo trabalho (Apêndice 4, peça 87), permitiu a identificação de riscos e problemas recorrentes que, em sede de indício, sinalizam comprometer a eficiência das intervenções estatais justificadas pela motivação de fomentar o desenvolvimento do setor industrial brasileiro, para, com isso, em última instância, promover a melhora da competitividade da economia brasileira, de modo a permitir o aumento consistente e sustentável da renda média e, por conseguinte, do bem-estar dos brasileiros.

81. Os riscos e problemas encontrados nas áreas prioritárias que foram levantadas pelo trabalho foram agrupados por natureza (tipos de riscos que foram encontrados nas políticas) e por tema (área finalística de atuação das políticas). A seção 4.1 relata o quadro de tipos de riscos encontrados no conjunto das políticas levantadas. Dessa forma, a seção 4.1 não registra situações específicas de risco por políticas. Essa descrição é feita na seção 4.2, para aquelas que foi considerado oportuna uma descrição mais detalhada da situação encontrada.

4.1. Riscos por natureza

4.1.1. Riscos associados ao diagnóstico do problema

82. Foram identificados 29 riscos e pontos críticos relacionados ao diagnóstico do problema público nas seguintes políticas: Proex, SCE, BNDES-Exim, Barreiras tarifárias, Barreiras não tarifárias, Acordos Comerciais, PPA 2211 – Inserção Econômica Internacional, Rota 2030 – Mobilidade e Logística, Regime de Autopeças Não Produzidas, Regimes de Desenvolvimento Regional, Padis, e Regime de Ex-tarifário BK e BIT.

83. A avaliação do risco inerente apontou nível “extremo” para cinco riscos relacionados ao diagnóstico do problema nas políticas de Regime de Desenvolvimento Regional (quatro) e do SCE (um). Nos demais 24 casos, o risco inerente foi classificado como “alto”.

84. Os tipos de riscos em diagnóstico do problema foram identificados nas seguintes etapas:

- i) identificação do problema público;
- ii) identificação das possíveis causas;
- iii) identificação das possíveis consequências; e
- iv) comprovação da coerência e consistência lógica entre o problema público, as causas e as consequências identificadas.

85. Um exemplo de risco na identificação do problema público pode ser extraído do Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística: devido à ausência de evidências na identificação da baixa competitividade da indústria automotiva nacional, da defasagem tecnológica, do risco de transferência das atividades de P&D para outros polos, do risco de perda de investimentos no país, da existência de capacidade ociosa na indústria e do risco de perda do conhecimento no desenvolvimento de tecnologias que utilizam biocombustíveis poderá ocorrer diagnóstico inadequado ou incompleto dos problemas públicos o que poderá levar a implementação de uma política pública ineficaz impactando a efetividade dos resultados do Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística.

86. Adiante, um exemplo de risco na identificação das possíveis causas, pode ser obtido do Regime de Desenvolvimento Regional: devido à ausência de evidências na identificação das possíveis causas dos problemas públicos apresentados (dados e estudos quantitativos/qualitativos) poderá ocorrer diagnóstico inadequado ou incompleto dos problemas públicos o que poderá levar ao estabelecimento de objetivos de políticas que não tratam das causas dos problemas públicos alegados impactando a efetividade dos resultados do programa Regimes de Desenvolvimento Regional.

87. No mesmo sentido, um exemplo de risco na identificação das possíveis consequências obtido do Padis: devido à ausência de evidências na identificação das possíveis consequências dos problemas públicos apresentados (dados e estudos quantitativos/qualitativos) poderá ocorrer diagnóstico inadequado ou incompleto dos problemas públicos o que poderá levar ao estabelecimento de objetivos de políticas que não tratam das causas dos problemas públicos alegados impactando a efetividade dos resultados do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores.

88. Por fim, há o risco relacionado à consistência lógica e a coerência entre problemas, as causas e as consequências, conforme obtido do Regime de Ex-tarifário para BK e BIT: devido à ausência de evidências que apontem a consistência lógica e a coerência entre os problemas, as causas e as consequências poderá ocorrer diagnóstico inadequado ou incompleto dos problemas públicos o que poderá levar ao estabelecimento de objetivos de políticas que não tratam das causas dos problemas públicos alegados impactando a efetividade dos resultados do Regime de Ex-tarifário para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT).

89. A principal consequência dos riscos associados ao diagnóstico do problema é a implementação de uma política pública ineficaz, que é operada sem se ter segurança de que está atuando sobre as verdadeiras causas dos problemas e, portanto, não solucionando o suposto problema público. Dessa forma, eleva-se a possibilidade de os resultados da política pública não serem satisfatórios, há dispêndio de recursos públicos, sejam orçamentários ou de pessoal, sem que haja alteração efetiva da situação encontrada inicialmente para a realidade desejada.

90. Diagnóstico do problema é a primeira fase do ciclo da política pública, em que se identifica, delimita e caracteriza o problema público, se identifica o público-alvo, as causas, efeitos e formas de tratamento.

91. Conforme o RCPP (BRASIL, 2020), é nesta fase que o conjunto de problemas públicos reconhecidos como prioritários e de maior relevância pela sociedade e pelo governo, ganham o *status* de que devem ser solucionados com maior urgência, sendo priorizados e passando a constituir a agenda governamental.

92. Esse processo é importante para a proposição de uma nova política ou para reformulação ou o aperfeiçoamento de política já existente. Portanto, o sucesso de uma política pública depende, incontornavelmente, da identificação clara de qual é o problema que enseja a proposta de intervenção estatal, associada a uma população ou a um grupo em particular.

93. Nesse sentido, o RCPP (BRASIL, 2020) destaca que o uso de evidências permite fundamentar a tomada de decisão, sendo um insumo que potencializa os resultados do processo de formulação das políticas públicas. Cabe ressaltar que os dados em si não evidenciam automaticamente o problema em análise. O que o evidencia é a sua associação, por exemplo, com um desajuste, comparativamente à trajetória do problema, ou, o que é mais fundamental, o descumprimento de um preceito constitucional ou de uma meta pactuada em normas legais (BRASIL, 2020).

94. Para orientar órgãos e entidades da administração pública, o governo federal publicou entre os anos de 2017 e 2018 dois guias de avaliação de políticas públicas (*ex ante* e *ex post*), que destacam a importância do adequado diagnóstico do problema público e ressaltam a necessidade de se identificar claramente o problema que enseja a proposta, de se identificar potenciais causas e efeitos do problema público, bem como de utilizar evidências que permitam

fundamentar a tomada de decisão, e potencializar os resultados do processo de formulação de políticas públicas (BRASIL, 2020)

95. Também, o inciso I do art. 27 do Decreto 9.191/2017, que define as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, estabelece que “a exposição de motivos deverá justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva a edição de ato normativo, com: a) a síntese do problema cuja proposição o ato normativo visa a solucionar; b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e c) a identificação dos atingidos pela norma”.

96. De modo complementar, o inciso II, do art. 6º, do Decreto 10.411/2020, estabelece que a análise de impacto regulatório (AIR) será concluída por meio de relatório de AIR que contenha a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão.

97. Por fim, o inciso VIII do art. 4º do Decreto 9.203/2017, afirma que manter processo decisório orientado pelas evidências é uma das diretrizes de governança que deve ser observada pela administração pública federal.

4.1.2. Riscos associados ao desenho da política pública

98. Foram identificados 25 riscos relacionados ao desenho da política pública nas seguintes políticas: Proex, SCE, BNDES-Exim, Tarifa Externa Comum do Mercosul, Barreiras tarifárias, Barreiras não tarifárias, Acordos comerciais, Rota 2030 – Mobilidade e Logística, Regime de Autopeças Não Produzidas, Regimes de Desenvolvimento Regional, Padis, Regime de Ex-tarifário BK e BIT, Regime Aduaneiro Especial de *Drawback*, BNDES Crédito MPME, e BNDES Crédito Grandes Empresas.

99. A avaliação do risco inerente apontou nível “extremo” para quatro riscos relacionados ao desenho da política pública: um no Regime de Autopeças Não Produzidas, dois no Regime de Desenvolvimento Regional e um no Padis. Nível “médio” em dois riscos relacionados ao Rota 2030 – Mobilidade e Logística. Nos demais 19 casos, o risco inerente foi classificado como nível “alto”.

100. Os seguintes tipos de riscos associados ao desenho da política pública foram identificados:

- i) ausência de objetivos claros (mensuráveis, alcançáveis, relevantes, temporais e específicos);
- ii) ausência de indicadores de desempenho; e
- iii) ausência de metas anuais de desempenho;

101. Nos riscos relacionados à ausência de objetivos claros, tem-se como exemplo o identificado no Regime de Desenvolvimento Regional, que possui o seguinte risco: devido à ausência de objetivos claros, logicamente específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal poderá ocorrer desenho inadequado da política pública o que poderá levar a implementação de uma política pública ineficaz impactando a efetividade dos resultados do programa Regimes de Desenvolvimento Regional.

102. Riscos relacionados à ausência de metas anuais de desempenho, tem-se como exemplo, o identificado no Padis, que possui o seguinte risco: devido à ausência de metas anuais de desempenho poderá ocorrer desenho inadequado da política pública o que poderá levar a implementação ineficaz impactando a efetividade dos resultados do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores.

103. Por fim, riscos relacionados à ausência de indicadores, tem-se como exemplo, o identificado no Regime de Autopeças Não Produzidas, que possui o seguinte risco: devido à ausência de definição de indicadores poderá ocorrer desenho inadequado da política pública o

que poderá levar à implementação ineficaz impactando a efetividade dos resultados do Programa Regime de Autopeças Não Produzidas.

104. A principal consequência dos riscos associados ao desenho da política pública, na forma da ausência de objetivos claros, de metas e de indicadores para aferição do desempenho, é a implementação de uma política pública ineficaz, que não permite a sua avaliação, sendo, portanto, incapaz de informar o grau de atingimentos dos resultados esperados.

105. Tal situação encontrada macula o princípio constitucional da publicidade, de observância obrigatória por toda a administração pública brasileira (CF, art. 37, *caput*), pois inviabiliza a apresentação de informação essencial, que muito interessa a todos os pagadores de impostos. Também o princípio da eficiência (CF, art. 37, *caput*) vê-se comprometido, visto que a ausência de objetivos, metas e indicadores nas políticas públicas coloca a administração pública em posição *unaccountable*, impossível de ser avaliada quanto à eficiência de sua atuação.

106. Isso ocorre pois, se o princípio da eficiência é de observância obrigatória, a comprovação dessa aderência deveria ser possível de ser verificada a qualquer tempo ou nos menores intervalos de tempo possível. Se isso não é viabilizado, a Administração não comprova que está atuando de forma eficiente.

107. De acordo com o RCPP (BRASIL, 2020), a fase de desenho da política pública contempla a caracterização da política com base em modelo lógico que explicita, entre outras coisas, seus objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos.

108. As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública deve se orientar por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas (BRASIL, 2020)

109. O TCU considera como boa prática que a definição de objetivos seja precisa o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-a em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados (BRASIL, 2020).

110. Para tanto, é necessária também a definição de indicadores e de metas. Indicadores de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública são instrumentos que permitirão a medição dos resultados obtidos, de maneira a aumentar o entendimento dos resultados da ação pública por parte da sociedade e a apoiar o processo decisório na condução de ajustes nas políticas. Metas objetivas de entregas de produtos, de desempenho e de alcance de resultado são declaração de resultados a serem alcançados, de natureza quantitativa ou qualitativa e que contribui para o alcance do objetivo (BRASIL, 2020).

111. Ainda, conforme inciso II do art. 3º da Lei 13.971/2019 (PPA 2020/2023), são diretrizes do PPA: “a busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas”.

112. Dessa forma, verifica-se a existência de extenso conjunto normativo e de boas práticas que se apresentam como baliza para a atuação dos gestores de políticas na condução dos processos de desenho de políticas públicas.

4.1.3. Riscos associados à estruturação da governança e gestão – direção e coordenação

113. Foram identificados dezessete riscos relacionados à estruturação da governança e gestão – direção e coordenação nas seguintes políticas: SCE, BNDES-Exim, Sistema de Apoio Oficial à Exportação, Tarifa Externa Comum do Mercosul, PPA 2211 – Inserção Econômica Internacional, PPA 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade, Rota 2030 –

Mobilidade e Logística, Regime de Autopeças Não Produzidas, Regimes de Desenvolvimento Regional, Padis, Regime de Ex-tarifário BK e BIT, Regime Aduaneiro Especial de *Drawback* e BNDES Crédito Grandes Empresas.

114. A avaliação do risco inerente apontou nível “extremo” para três riscos relacionados à estruturação da governança e gestão – direção e coordenação nas políticas públicas: um na política BNDES-Exim e dois no Sistema de Apoio Oficial à Exportação (Sae). Risco inerente “alto” em doze políticas, “médio” em uma política e “baixo” também em uma.

115. Os seguintes tipos de riscos associados à estruturação da governança e gestão – direção e coordenação da política pública foram identificados:

- i) modelo de atuação conjunta dos órgãos envolvidos;
- ii) coerência entre políticas públicas; e
- iii) falta de integração entre políticas do PPA;

116. Riscos relacionados ao modelo de atuação conjunta dos órgãos envolvidos, tem-se como exemplo, o identificado no Programa BNDES-Exim, que possui o seguinte risco: devido à ausência de informações acerca da existência de: modelo de atuação conjunta dos órgãos envolvidos; instâncias de articulação para alinhamento das ações dos atores envolvidos; designação de um líder que deve coordenar o esforço colaborativo; canais de comunicação voltados para a atuação conjunta; incentivos a interações coordenadas entre as partes interessadas e ao intercâmbio de informações poderá ocorrer de os atores governamentais (Ministério da Economia e BNDES) envolvidos com o Programa BNDES-Exim não atuarem de maneira coerente e coordenada entre si o que poderá levar a estruturas de governança e gestão ineficientes impactando o atingimento dos objetivos do Programa.

117. Riscos relacionados à coerência entre políticas públicas, tem-se como exemplo, o identificado no Sistema de Apoio Oficial de Exportações, que possui o seguinte risco: devido à organização descentralizada do Sistema de Apoio Oficial de Exportações (SAOE) poderá ocorrer de os órgãos gestores do SAOE estabelecerem objetivos de forma independente o que poderá levar a não complementaridade entre os objetivos de cada política em particular impactando no alcance do público-alvo e nos resultados de todas as políticas em conjunto.

118. Riscos relacionados à falta de integração entre políticas do PPA, tem-se como exemplo, o identificado no PPA 2211 – Inserção Econômica Internacional, que possui o seguinte risco: devido à existência de políticas já em funcionamento que protegem determinados setores com barreiras tarifárias e não-tarifárias (ex: setor automotivo) poderá ocorrer o desrespeito da diretriz de alcançar maior abertura da economia nacional o que poderá levar ao não respeito do princípio de horizontalidade das políticas (diretriz governamental) impactando negativamente na corrente de comércio exterior do país.

119. A principal consequência dos riscos associados à estruturação da governança e gestão – direção e coordenação é a ausência ou a atuação incoerente e descoordenada dos atores governamentais envolvidos com as políticas, de maneira a impactar negativamente a efetividade dos resultados das políticas públicas.

120. Outra consequência relevante é a implementação de políticas públicas incoerentes entre si, em que não se tem complementariedade, e até mesmo se encontram objetivos opostos, como exemplo, uma política de proteção do mercado interno e outra de inserção no comércio internacional. Em ambos os casos, a atuação estatal ineficiente resultará em despesas públicas sem a devida contrapartida da alteração da situação encontrada para a realidade desejada, em contrariedade com o princípio constitucional da eficiência.

121. O RCPP (BRASIL, 2020) destaca que a fase de estruturação da governança e gestão envolve a definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política, dos processos e operações necessários ao seu funcionamento.

122. Em consequência da definição das áreas prioritárias a serem abordadas neste levantamento (seção 3 deste relatório), os gestores foram questionados quanto aos papéis e responsabilidades dos agentes governamentais no que se refere a direção e coordenação, implementação, monitoramento e avaliação (estes três últimos serão abordados na seção seguinte).

123. De acordo com o RCPP (BRASIL, 2020), as boas práticas de estruturação da governança e gestão de políticas públicas envolvem, entre outros, a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência entre os agentes governamentais envolvidos, incluindo a definição de: processos de trabalho, arranjos institucionais, papéis e responsabilidades e instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas. Ademais, o RCPP considera como boas práticas a coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutuamente, ampliando o impacto ao cidadão (BRASIL, 2020).

124. Além disso, conforme o Guia Técnico de Gestão Estratégica do governo federal (BRASIL, 2020), a consolidação da governança pública fortalece os sistemas de gestão estratégica, de gestão de riscos, de monitoramento e de avaliação de programas e políticas públicas.

125. No mesmo sentido, os incisos IV e X do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que dispõem sobre a política de governança da administração pública federal, estabelecem que são diretrizes da governança pública: articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais, respectivamente.

4.1.4. Riscos associados à estruturação da governança e gestão – implementação, monitoramento e avaliação

126. Foram identificados vinte riscos relacionados à implementação/execução, ao monitoramento e à avaliação, conforme DVR (Apêndice 6, peça 89), nas seguintes políticas: Proex, Seguro de Crédito à Exportação, BNDES-Exim, Sistema de Apoio Oficial de Exportações, Tarifa Externa Comum do Mercosul, Políticas de Barreiras Tarifárias, Políticas de Barreiras não Tarifárias, Rota 2030 - Mobilidade e Logística; Regime de Autopeças Não Produzidas; Regimes de Desenvolvimento Regional; Padis; Regime de Ex-tarifário BK e BIT; e Regime Aduaneiro Especial de *Drawback*.

127. A avaliação do risco inerente apontou risco “extremo” na estruturação da governança e gestão de implementação, monitoramento e avaliação em quatro riscos/pontos críticos: Sistema de Apoio Oficial de Exportação (dois riscos), Regime de Ex-tarifário para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) (um risco) e Regime de Autopeças Não Produzidas (um risco). Nível “alto” em catorze riscos identificados, “médio” em um risco e “baixo” em um risco.

128. Os tipos de riscos associados à estruturação da governança e gestão – implementação, monitoramento e avaliação da política pública foram identificados foram identificados nas seguintes etapas:

- i) implementação/execução;
- ii) avaliação; e
- iii) monitoramento;

129. Riscos relacionados à implementação e/ou execução, tem-se como exemplo, o identificado no Sistema de Apoio Oficial à Exportação, que possui o seguinte risco: devido à falta de independência do FGE para realizar despesas relativas ao Seguro de Crédito de Exportações, apesar de o fundo possuir receitas que o tornam atuarialmente viável poderá ocorrer de o Fundo não ter recursos suficientes para novas operações e atrasar o pagamento de

alguns passivos o que poderá levar a perda de credibilidade da política de SCE impactando na realização de exportações de projetos, em sua maioria longos e custosos, que demandam deste tipo de seguro para sua viabilização.

130. Riscos relacionados à avaliação, tem-se como exemplo, o identificado no Regime de Autopeças Não Produzidas, que possui o seguinte risco: devido à ausência de procedimento institucional estabelecido para avaliar o desempenho do programa poderá ocorrer não institucionalização de avaliação do Programa Regime de Autopeças Não Produzidas o que poderá levar a estruturas de governança e gestão ineficientes impactando a efetividade dos resultados do Programa Regime de Autopeças Não Produzidas.

131. Riscos relacionados ao monitoramento, tem-se como exemplo, o identificado no Regime de Ex-tarifário para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT), que possui o seguinte risco: devido à insuficiência ou inadequação na definição dos papéis e responsáveis pelo monitoramento e avaliação da política pública poderá ocorrer das estruturas de monitoramento e avaliação do Programa estarem insuficientemente institucionalizadas o que poderá levar a insuficiência ou inadequação da institucionalização das estruturas de governança e gestão impactando a efetividade dos resultados do Regime de Ex-tarifário para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT).

132. Destaca-se que foi detectada a não realização de monitoramento e avaliação, para as políticas relacionadas com questões de barreiras ao comércio. As consequências dessa inexistência são tanto de natureza de conformidade, pois essas funções podem ajudar na detecção de desvios, como em termos operacionais ou de resultados dado que o monitoramento e a avaliação são muito úteis para a detecção de ineficiências, ineficácias e inefetividades.

133. As políticas relacionadas com questões de barreiras ao comércio em que foram detectados riscos de não realização das funções de monitoramento e de avaliação foram as seguintes: Tarifa Externa Comum do Mercosul; Barreiras tarifárias; e Barreiras não tarifárias.

134. Segundo o RCPP, o processo de monitoramento pertence à fase de implementação e o processo de avaliação pertence ao estágio também denominado de avaliação, e possuem a finalidade de gerar dados e informações atualizadas sobre: a conformidade da execução em relação ao formulado; a situação do problema enfrentado pela política; e os impactos e os resultados das intervenções na evolução ou solução desses problemas (BRASIL, 2020).

135. Desta forma, esses processos são essenciais para a eficiência e a eficácia da ação pública, dado que não faria sentido continuar utilizando recursos em políticas que não gerassem impactos satisfatórios.

136. O RCPP ainda considera como boa prática para a estruturação da governança e a gestão de políticas públicas, a elaboração de plano de implementação de política, que contemple aspectos relacionados com: gestão de escopo, dados, tempo, recursos, contratações, custos, qualidade, riscos, controles internos, partes interessadas, comunicação e integração (BRASIL, 2020).

4.2. Riscos por agregações temáticas

137. A seção anterior tratou da classificação de riscos em categorias relacionadas aos processos e papéis de políticas, enquanto a presente seção apresentará os riscos pela lente das agregações temáticas. Essa abordagem possibilita a avaliação das complementaridades e das sinergias que um grupo de políticas, avaliadas em conjunto, podem gerar sobre objetivos mais amplos, como são os casos dos objetivos setoriais, de comércio exterior ou de produtividade e competitividade da economia.

Tabela 2 – Agregações temáticas das políticas industriais

Temas que agregam mais de uma política
1º Tema – PPA 2020/2023 - Programa 2211 – Políticas Industriais de Inserção Econômica Internacional
2º Tema – Sistema de Apoio Oficial de Exportações: Sustentabilidade Financeira, Complementaridade

de Atuação e Alcance do Público-Alvo
3º Tema – Políticas Industriais de Barreiras Comerciais (Tarifárias ou não-Tarifárias)
4º Tema – PPA 2020/2023 – Programa 2212 - Políticas Industriais de Fomento de Ambiente de Negócios, Produtividade e Competitividade
5º Tema – Política Industrial por Porte das Empresas
6º Tema – Políticas Industriais do Setor Automotivo

Fonte: Elaboração própria

138. Assim, as políticas industriais podem ser analisadas por diferentes ângulos ou agregações. Nas seções subsequentes serão apresentados os principais recortes temáticos detectados pelo levantamento.

4.2.1. Políticas Industriais de Inserção Econômica Internacional

139. As políticas de inserção econômica internacional, compreendem as políticas de financiamento, garantias e seguros de exportações; barreiras comerciais; internacionalização de empresas, acordos comerciais; e de participação em organismos internacionais; e representam desdobramentos do Programa 2211 do PPA (2020-2023), que representa a maior agregação de políticas públicas de comércio exterior do Governo Federal, conforme consta na Tabela 3.

140. A ação conjunta dessas políticas, suas interações e sinergias, é determinante para o alcance da meta do Programa 2211, que é de aumentar a corrente de comércio exterior do país (exportações e importações) de US\$ 526,5 bilhões em 2020 para US\$ 580 bilhões em 2023.

Tabela 3 – Programa 2211 e políticas relacionadas à inserção econômica internacional

Políticas Públicas
1) Políticas de administração das barreiras tarifárias (Política de Drawback e Ex-tarifário estariam incluídas nessas políticas);
2) Políticas de administração das barreiras não-tarifárias (Políticas de Defesa Comercial e Restrições quantitativas; Regulamentos técnicos; Regulamento sanitário e fitossanitário, Padrões privados /Normas Voluntárias, Serviços, Subsídios, Propriedade intelectual, Compras governamentais e Regras de origem, todas possuem relação com barreiras não-tarifárias);
3) Políticas de financiamento à exportação;
4) Políticas de assegurar de financiamento à exportação;
5) Políticas que fomentem a internacionalização de empresas e o seu poder exportador;
6) Políticas que incrementem a integração, coordenação, participação em órgãos relacionados com o comércio exterior;
7) Políticas relacionadas com a administração/gestão de acordos bilaterais e multilaterais;

Fonte: elaboração própria

141. O Programa 2211 foi objeto de análise da SecexDesenvolvimento por meio do TC 008.952/2021-3, com vistas a subsidiar a elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, exercício de 2020. A avaliação focou na qualidade das metas estabelecidas e na confiabilidade dos dados, no grau do atingimento das metas e nos resultados obtidos e nas possíveis causas que impactaram na execução das ações inerentes aos Programas 2211 - Inserção Econômica Internacional.

142. Conclusões relevantes da análise demonstraram o possível descasamento entre os resultados atingidos em cada política e sua contribuição para o alcance das metas relacionadas aos objetivos macro do programa 2211. Também foi realizada crítica à metodologia adotada pelo atual PPA, de permitir a apresentação de apenas uma única meta por programa. Essas considerações motivaram à equipe de levantamento a apurar possíveis problemas de coordenação entre as políticas do mencionado programa.

143. O levantamento apurou riscos associados à operação conjunta das políticas de comércio exterior do Programa 2211, que muito impactam a performance e o desenvolvimento da indústria brasileira. Esses riscos, relacionados na Figura 1, referem-se a incoerências, a potencial desalinhamento a diretrizes do próprio governo federal, tais como a horizontalidade e a abertura comercial, que incidem sobre a equidade, a produtividade e a competitividade das empresas.

144. Os riscos apresentados acima foram assim caracterizados a partir da comparação das situações encontradas nas políticas em relação às diretrizes do próprio governo federal.

145. Nesse sentido, relata-se, inicialmente que, segundo a Nota Informativa do Ministério da Economia de 6/2/2020 (peça 77, p. 1), a redução da ineficiência alocativa (*misallocation*) é a estratégia central de política econômica do governo para aumento da produtividade. Conforme a Nota, a ineficiência alocativa está associada à geração de políticas, tais como subsídios, desonerações tributárias e créditos direcionados com taxas de juros reduzidas pelo Estado que privilegiam algumas firmas em relação a outras. Essa situação caracterizaria o desrespeito ao princípio da horizontalidade, em que o Estado deveria tomar o cuidado, ao implementar políticas públicas, de gerar o mínimo de distorções possíveis na estrutura dos mercados objetos das políticas.

146. Ainda conforme a Nota, a abertura comercial também representa princípio fundamental para combate da ineficiência alocativa (peça 77, p. 12 e 13). Segundo a Nota, existem fortes evidências de que reduções de tarifas ocasionaram melhoria na produtividade total dos fatores do País e na produtividade do trabalho (peça 77, p 12 e 13). Destaca-se que a abertura comercial estaria associada ao princípio da horizontalidade, dado que reduções de barreiras comerciais de forma horizontal evitariam a geração de distorções na estrutura de concentração dos mercados impactados.

Figura 1 – Riscos Relacionados ao Programa 2211 do PPA 2020-2023

<p>Coerência entre os objetivos das políticas específicas e o objetivo do Programa 2211</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risco: devido à existência de preceitos potencialmente contraditórios nas diretrizes do Programa 2211 (estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional ao comércio exterior, priorizando o apoio às micro e pequenas empresas e promovendo a proteção da indústria nacional em grau equivalente à quele praticado pelos países mais industrializados) poderá ocorrer de algumas políticas presentes no Programa 2211 atuarem em direções opostas em relação à contribuição com a corrente de comércio exterior que poderá levar a algumas políticas a diminuírem o impacto positivo gerado por outras políticas públicas impactando no alcance da meta de aumento da corrente de comércio exterior
<p>Lacunas ou Sobreposições de Atuação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risco: devido à ausência de determinadas políticas dentre as iniciativas do Programa 2211, tais como o BNDES exim e o Drawback, poderá ocorrer de a atuação das políticas presentes no Programa 2211 não se preocuparem com a integração com as políticas excluídas o que poderá levar a uma atuação menos eficiente do Programa impactando em seus resultados.
<p>Respeito aos Princípios de Abertura Comercial e de Horizontalidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risco: devido à existência de políticas já em funcionamento que protegem determinados setores com barreiras tarifárias e não-tarifárias (ex: setor automotivo) poderá ocorrer o desrespeito da diretriz de alcançar maior abertura da economia nacional o que poderá levar ao não respeito do princípio de horizontalidade das políticas (diretriz governamental) impactando negativamente na corrente de comércio exterior do país.

Fonte: DVR (Apêndice 6, peça 89)

147. O princípio da abertura comercial também está presente nas diretrizes da Lei 13.971/2019, que instituiu o PPA 2020-2023. Conforme inciso XIX do art. 3º da Lei, o estímulo à concorrência e à maior abertura da economia nacional são diretrizes que devem ser buscadas pela atuação governamental. Por sua vez, uma forma de estimular a concorrência é por meio de políticas que não gerem privilégios a determinadas empresas ou setores e que poderiam levar a maior concentração de mercados.

148. Ao analisar as políticas descritas na Tabela 3, foi possível verificar que a diretriz presente no inciso XIX do art. 3º da Lei 13.971/2019, que serve também como diretriz do Programa 2211 do PPA 2020-2023, possui objetivos que em tese podem ser conflitantes dado que ao mesmo tempo em que prevê o estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional ao comércio exterior, também prevê a promoção da proteção da indústria nacional em grau equivalente à quele praticado pelos países mais industrializados.

149. Tal contexto caracteriza situação diversa da preconizada pelo RCPP do TCU (BRASIL, 2020) e pelo Referencial para Avaliação de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014a, p. 58-59), que ensinam que a coerência de políticas é uma das boas práticas de governança pública. A coerência permite que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam harmonizados o que potencializa os resultados do conjunto das intervenções.

150. Como se vê, é um quadro de diretrizes não convergentes, que termina representando risco para o sucesso pretendido pelo Programa 2211, qual seja maior inserção da economia brasileira no comércio internacional.

4.2.2. Sistema de Apoio de Exportações (Financiamentos, Garantias e Seguros): Sustentabilidade Financeira, Complementaridade de Atuação e Alcance do Público-Alvo

151. Nessa seção serão abordados riscos incorridos por duas políticas pertencentes ao Sistema de Apoio Oficial de Exportações (Saoe), visto que, tanto a política de SCE, que concede seguros de crédito de exportação, como o Proex, que concede financiamentos e equalizações de taxas de juros para exportações, vêm passando por dificuldades de ordem financeira nos últimos anos. Essas dificuldades representam risco de grande relevância para o Saoe.

152. O Saoe passa por dificuldades, agravadas nos últimos anos, que levaram os gestores (Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais, Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior e Subsecretaria de Financiamento ao Comércio Exterior) a iniciar processo de modificação e fortalecimento do sistema.

153. Conforme a Nota Técnica do Ministério da Economia, SEI 6725/2021/ME (peça 76, p. 2), a reforma do Saoe foi iniciada pelo Comitê-Executivo da Gestão da Câmara de Comércio Exterior (Gecex) por meio da Resolução Gecex 12/2020, que definiu as seguintes diretrizes para a reforma do sistema:

I - revisão regulatória dos atos administrativos e normativos, legais e infralegais, referentes ao Seguro de Crédito à Exportação (SCE), ao Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e ao Fundo de Garantia à Exportação (FGE);

II - promoção do alinhamento técnico e normativo da União às melhores práticas estrangeiras e internacionais;

III - aprimoramento dos mecanismos de governança, transparência, controle, gestão de riscos, conformidade e integridade; e

IV - ampliação da eficiência da utilização dos recursos públicos, buscando reduzir a dependência orçamentária do sistema e ampliar a participação do setor privado, tendo em conta os princípios de sustentabilidade financeira, equilíbrio atuarial de longo prazo, qualidade do gasto público e prestação de contas.

154. Iniciando pela situação financeira da política de SCE, temos que, segundo a Nota Informativa do Ministério da Economia - SEI 802/2020/ME (peça 26, p. 6), o Fundo Garantidor de Créditos à Exportação (FGE), que é utilizado para financiar o SCE, é um fundo atuarialmente viável, capaz de se financiar inteiramente pelos prêmios pagos pelas empresas e pela recuperação de créditos inadimplidos.

155. No entanto, conforme informações presentes no Apêndice 4 (peça 87, p. 88 a 106), que trata da análise dos riscos associados ao Saoe, a saúde financeira do FGE não garante a sua independência. Em termos de seu funcionamento, o Fundo não opera como uma entidade independente, pois suas receitas e despesas, em termos legais, fazem parte do Orçamento-Geral da União (OGU).

156. Por sua vez, qualquer tipo de política de concessão de seguro necessita ganhar a confiança das empresas e dos entes econômicos que participam desse mercado. Assim, a credibilidade do FGE, e conseqüentemente da política de seguros para exportação, depende de

sua liquidez e de sua capacidade de honrar obrigações contratuais junto aos exportadores e financiadores de forma célere.

157. No entanto, segundo a Nota Informativa SEI 802/2020/ME, a restrição fiscal atual do país representa desafio conjuntural para o Saoc, justamente pelo fato de a execução dos recursos do sistema dependerem de autorização orçamentária dentro do OGU. A mesma nota informa que a questão orçamentária se torna mais grave em face de *defaults* ocorridos nas operações seguradas nos anos recentes, pressionando a execução orçamentária do FGE. Assim, o aumento do passivo do FGE em decorrência dos sinistros e das obrigações de indenizar a partir de novembro de 2016 tornaram a sua gestão orçamentária e financeira mais complexa e desafiadora.

158. Para o tratamento destes riscos, o governo brasileiro está trabalhando para a formulação de um modelo mais sustentável fiscalmente e independente de lastro para o SCE. Conforme Nota Informativa SEI 802/2020/ME, este novo modelo seria baseado nas seguintes premissas:

I - Constituição de fundo financeiro de natureza privada, com Estatuto específico e consequente desvinculação do Orçamento Geral da União (OGU), para lastrear financeiramente a prestação do SCE, com recolhimento de prêmios para honra de indenizações a partir do seu capital constituído;

II - “Garantia em última instância” da União à solvência do fundo como condição primordial para a aceitabilidade do produto pelos potenciais demandantes;

III - Gestão de risco robusta e mecânica de funcionamento do fundo lastreada primordialmente nos prêmios recolhidos e capital integralizado na estrutura;

IV - Compartilhamento de risco entre a União e o agente operador do sistema;

V - Gestão financeira e operacional do sistema por agente operador financeiro estatal com maior autonomia, vinculada à observância de metodologia robusta para gestão de risco do fundo e ao acompanhamento contínuo por parte da União;

VI - Promoção de mecanismos para ampliação da participação do setor privado;

VII - “Base zero” – a gestão da carteira existente (*run-off*) estará desvinculada das novas operações.

159. Como se vê, os riscos associados à solvência do FGE estão correlacionados principalmente com as premissas “i” e “iii” do novo modelo. Pela premissa “i”, é ressaltada a relevância da constituição de fundo financeiro de natureza privada, com estatuto específico, e consequente desvinculação do OGU.

160. Deve ser destacado que a equipe de auditoria apenas acompanha as modificações que se pretendem realizar na política, sem emitir juízo de valor sobre a adequabilidade ou outra propriedade que vise medir as modificações que se pretendem realizar.

161. Essa independência segundo a Nota Informativa SEI 802/2020/ME, é fundamental para garantir pagamentos céleres e confiáveis por parte do FGE.

162. Outra questão fundamental para a solvência e liquidez do FGE, segundo a Nota Informativa SEI 802/2020/ME, está relacionada com a premissa “iii” do novo modelo. A gestão de risco robusta é fundamental para a escolha de projetos que sejam tecnicamente viáveis e que não aumentem de forma desproporcional a probabilidade de o Fundo ter que arcar com despesas de sinistros no futuro.

163. Conforme a premissa VI, o objetivo do novo modelo somente será atingido caso a participação privada e a pública, em conjunto, levem os seguros de créditos de exportação a serem mais difundidos para alcançarem maior parcela das 28 mil empresas exportadoras existentes no país. O acompanhamento da alteração da sistemática de financiamento da política, com a estruturação e implementação do novo modelo, pode receber atenção do TCU, dada a relevância do tema para o fortalecimento da competitividade das exportações.

164. Passando para os riscos da política de financiamento de exportações do Proex, Segundo a Nota Informativa SEI 802/2020/ME, o problema da liquidez dessa política afeta a atuação do Banco do Brasil, órgão operador, impactando na confiabilidade e na previsibilidade do programa.

165. O cenário de restrição orçamentária também tem afetado a gestão do Proex. Devido aos cortes no orçamento do Proex Equalização, o Tesouro Nacional, por meio do Ofício SEI nº 105131/2019/ME (peça 26, p. 6), solicitou ao Banco do Brasil que suspendesse todas as contratações do programa até que houvesse espaço orçamentário para novas contratações. Tal interrupção gerou consequências relevantes sobre a confiabilidade e a previsibilidade do programa, com redução da sua atratividade para as empresas exportadoras.

166. Segundo o item 2.8 do RCPP, que trata da alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, aspecto fundamental para o êxito das políticas públicas é a adequada alocação de recursos para seu financiamento, o que normalmente se refere à programação de créditos orçamentários e às condições para execução das despesas correspondentes.

167. Dado que o novo modelo, que vem sendo formulado para o Sae, visa combater principalmente os problemas financeiros e orçamentários das políticas de seguros e de financiamento para exportações, observa-se a total correspondência do problema com o critério presente no RCPP.

168. O RCPP, baseando-se no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, considera que “governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas.” Desta forma, processos de implementação de políticas, como são os casos dos processos de concessão e de controle, são fundamentais para o seu êxito.

169. Assim, na detecção dos riscos foram observados se os processos de concessão de benefícios, sejam eles creditícios ou de concessão de seguros, estão sendo realizados de forma técnica e criteriosa. Nesse mesmo sentido, também foi observado se os processos de fiscalização e controle estavam operando adequadamente.

170. O novo modelo proposto para o Sae, prevê o robustecimento do processo de concessão de benefícios, sejam eles de concessão de seguros ou de financiamento. Assim, é interessante acompanhar se os gestores lograram fortalecer esse processo e se o processo de controle e fiscalização da política está acompanhando o desempenho desse novo modelo.

171. Os efeitos da restrição orçamentária do governo também se refletem em oscilações dos valores do programa Proex-Equalização, que em anos como 2018 e 2021 teve orçamentos elevados, em contraposição a 2019 e 2020, em que os orçamentos foram relativamente inferiores, conforme se observa na Tabela 4.

Tabela 4 – Oscilações orçamentárias do Proex a partir de 2016 (R\$ milhões)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Proex-Financiamento	1440	nd	2.049	2.100	2.100	2.000
Proex-Equalização	619	581	984	400	361	888

Fonte: 2016 e 2017 (Camex) e 2018 a 2021 (Valores indicados no PLOA 2021)

172. A oscilação apresentada pode levar a problemas sérios de descontinuidade de exportações, principalmente naquelas em que o financiamento é essencial para a concretização da operação.

173. Destaca-se que pela Nota Informativa SEI 17782/2020/ME (peça 38, p. 6), as entidades e empresas: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Weg, Prensas Schuler e Embraer consideraram fundamental a inserção da questão da instabilidade orçamentária do Proex-Equalização na reformulação do Sae. Assim, foi apontado como causa do risco de liquidez financeira do Proex os problemas fiscais do governo. Essa situação fiscal, segundo a Nota Informativa SEI 802/2020/ME, gera problemas de liquidez na política, principalmente na

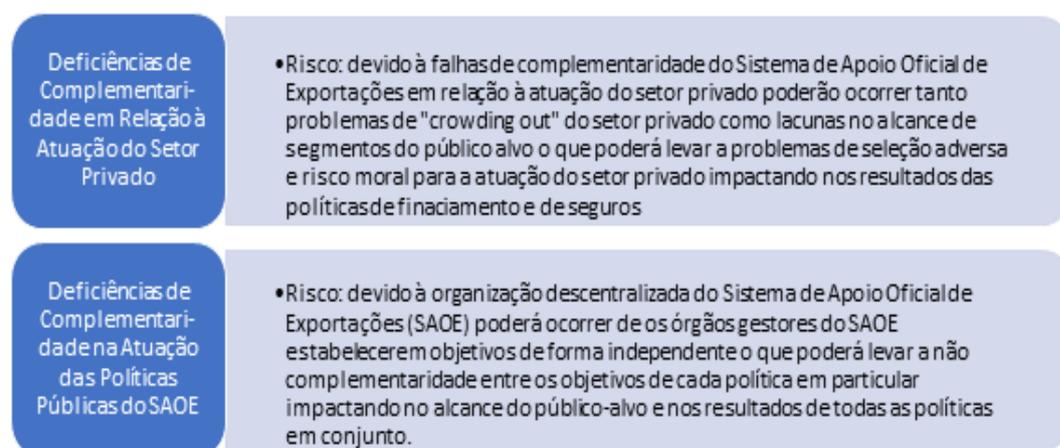
parte relacionada à modalidade de equalização, o que pode levar à descontinuidade de alguns projetos de exportação. O impacto final do problema financeiro é na realização de exportações que necessitam desse financiamento para ocorrerem ou serem mais competitivas.

174. Por sua vez, também foram identificados outros riscos associados ao Sae, que se referem a diferentes tipos de complementaridades possíveis que poderiam ocorrer entre as iniciativas dos agentes participantes desse sistema.

175. Para essa checagem, primeiramente, foi averiguado o nível de compatibilidade existente entre a atuação dos órgãos públicos e a atuação da iniciativa privada. Posteriormente, também foi checada a complementaridade de atuação apenas entre os órgãos públicos gestores das políticas do Sae, tendo em vista a estrutura descentralizada de gestão adotada no contexto nacional (Apêndice 1 – Descrição da Metodologia, peça 84).

176. A partir da análise realizada, o levantamento chegou aos apontamentos de riscos abaixo descritos, que são explanados em seguida.

Figura 2 – Síntese dos Riscos Relacionados Sae



Fonte: DVR (Apêndice 6, peça 89)

177. Relativamente às deficiências de complementariedade em relação à atuação do setor privado, a Tabela 5, que se originou de pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Indústrias (CNI), confirma que os principais instrumentos de crédito para exportação nacional são os Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio e os Adiantamentos sobre Cambiais Entregues (ACC/ACE), que possuem natureza privada e apresentou percentual de utilização de 40,3% em 2018. Destaca-se que o principal item da tabela é a categoria “não utiliza ou utiliza muito pouco” os instrumentos de financiamento, que se situou em (43,7%). Por sua vez, os instrumentos públicos, componentes do Sae, apresentam percentual de utilização bem inferior em termos relativos, variando de 8,7% para o Proex Financiamento até 1,5% para o caso do Proex Equalização.

178. De forma semelhante, os recursos distribuídos pelo programa SCE também alcançaram número relativamente reduzido de empresas, chegando ao máximo em 2017 com 269 empresas asseguradas, o que representou 1,05% das empresas exportadoras Apêndice 4 (peça 87, p. 171 a 174).

Tabela 5 – Instrumento de Financiamento de Exportações (2018)

Tipos de Instrumento	Percentual de Utilização
Não utiliza ou utiliza muito pouco	43,7
ACC/ACE	40,3
PA - Pagamento Antecipado	25,9
Proex Financiamento	8,7
BNDES Exim Pré-Embarque	3,3

BNDES Exim Pós-Embarque	2,8
Proger Exportação	2,4
Proex Equalização	1,5
Outros	1,3

Fonte: Pesquisa CNI: Desafios à Competitividade das Exportações Brasileiras: Figura 33 - Instrumentos de financiamento às exportações

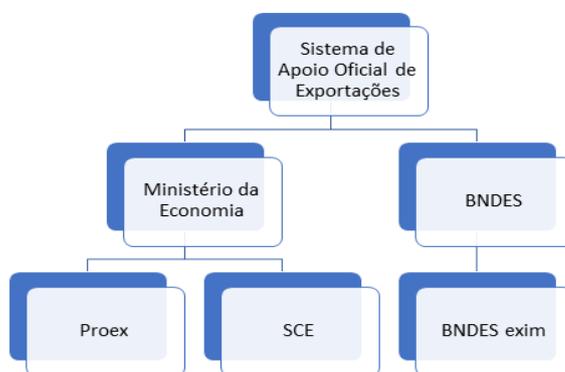
179. A baixa participação do financiamento público, em relação ao total de financiamentos ofertados pelo mercado, em si não representa nenhum problema. Vista por um outro ângulo, essa pequena participação representa uma oportunidade para o setor público escolher em que segmentos atuar, dado que o setor privado cobre parcela considerável do mercado, permitindo ao setor público atuar de forma complementar.

180. Por sua vez, o setor público deve observar se a sua atuação vem se dando de forma complementar à da iniciativa privada, dado que existe o risco de sua atuação se dar de forma substituta ou concorrencial à atuação do setor privado, gerando fenômeno conhecido como *crowding out* da participação privada.

181. Essa complementaridade possui o potencial de geração de importantes sinergias entre os distintos segmentos da economia, o que pode levar ao maior acesso por parte dos exportadores aos serviços de financiamento, garantias e seguros, garantindo maior competitividade para as exportações nacionais.

182. Já no que se refere aos riscos de complementariedade entre os órgãos gestores das políticas públicas do Sae, foi identificado a partir da comparação do modelo estatal brasileiro com os de governos de outros países, que possuem gestão centralizada em um órgão conhecido como Agências de Crédito à Exportação (ECAs, acrônimo em inglês) (peça 24, p. 6). O Brasil optou por uma estrutura mais descentralizada, conforme a seguir.

Figura 3 – Gestão Descentralizada do Sistema de Apoio Oficial e Exportações



Fonte: Elaboração própria a partir das respostas dos gestores - Apêndice 4 (peça 87)

183. Essa gestão descentralizada requer maior nível de coordenação e integração entre os diferentes órgãos responsáveis pelas políticas do Sae com vistas a obter bom desempenho no alcance do público-alvo e no oferecimento de serviços que promovam de forma efetiva o comércio exterior do país.

184. Por isso é que se verifica que a gestão do Sae de forma descentralizada é um ponto sensível para a condução das políticas do Sae, que dificulta a atuação coerente e coordenada do conjunto de iniciativas estatais no tema, devendo ser observado com atenção pelos decisores e gestores dessas políticas.

4.2.3. Políticas Industriais de Barreiras comerciais

185. As políticas industriais de barreiras comerciais são: Tarifa de Exportação Comum do Mercosul, Barreiras Tarifárias, Barreiras não-Tarifárias, Acordos Comerciais, Defesa Comercial, Drawback e Ex-tarifário.

186. O êxito do objetivo de aumentar a corrente de comércio exterior do país estabelecido pelo Programa 2211 do PPA 2020-2023 depende, também, do desempenho de políticas que possuem o potencial de afetar o grau de abertura da economia nacional. Conforme o sentido de tais políticas, elas podem contribuir, caso sejam no sentido de diminuir barreiras comerciais, ou prejudicar o nível de comércio exterior caso elas sejam para aumentar as mencionadas barreiras.

187. Nesse contexto, deve se destacar que o governo federal enfrenta grandes desafios para alterar essas políticas, pelo fato de o Brasil ser membro do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que o impõe ter que negociar as reduções de tarifas em acordo com os demais membros do bloco, no âmbito da política de Tarifa Externa Comum (TEC), não obstante, existem exceções às regras impostas pela TEC, que são:

- i) Lista de exceções a Bens de Informática e Telecomunicações (Lebit);
- ii) Lista Nacional de Exceções à TEC (Letec);
- iii) Lista de exceções devido aos compromissos firmados na Organização Mundial do Comércio (OMC);
- iv) *Drawback*; e
- v) Regime Ex-Tarifário.

188. Essas exceções conferem alguma flexibilidade para a manobra da política tarifária brasileira de comércio exterior, mas não altera o quadro geral destacado anteriormente.

189. Em acréscimo a esse contexto desafiador, deve ser mencionado que a defesa de reduções tarifárias como forma de desenvolvimento do setor industrial não é consensual na literatura. Enquanto alguns autores defendem até reduções unilaterais de alíquotas, por entenderem que isso dinamizaria a economia²; outros são contra reduções nos níveis tarifários das importações, por imprimir cenário mais difícil para a competitividade da indústria nacional.

190. As controvérsias mencionadas anteriormente estão presentes no mencionado estudo da Funcex, que realizou as seguintes indagações: “Há espaço para uma revisão unilateral da estrutura de proteção brasileira?” e se “Aberturas unilaterais e negociadas podem ser simultâneas?” (Documento Funcex 2018, p. 4 e 5). Inicialmente, foi observado que há entre alguns especialistas, formuladores de política e setores empresariais clara preferência pela abertura comercial pela via negociada. O argumento para essa posição (Documento Funcex 2018, p. 4) é o de que:

Não faz qualquer sentido facilitar o acesso de bens e serviços importados ao mercado doméstico e, em consequência, fragilizar a posição negociadora do Brasil, sem ganhar nada em troca, principalmente quando o país enfrenta barreiras tarifárias e não tarifárias que colocam obstáculos à penetração de produtos e serviços brasileiros competitivos em terceiros mercados.

191. Por outro lado, o mesmo estudo aponta a existência de problemas na adoção da via negociada como alternativa única à abertura da economia, que seriam (Documento Funcex 2018, p. 5):

- i) elevados tempos de negociação e de implementação (a negociação do Mercosul com a União Europeia iniciou-se há mais de vinte anos);
- ii) necessidade de ratificação por parte do Congresso Nacional (que toma mais tempo ainda);

² Ver, por exemplo, estudo realizado pela Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (Funcex), em 2018 (Diagnóstico e Propostas de Política Comercial para o Novo Governo) – Revista Brasileira de Comércio Exterior - Ano XXXII – 136 - Julho, Agosto e Setembro de 2018

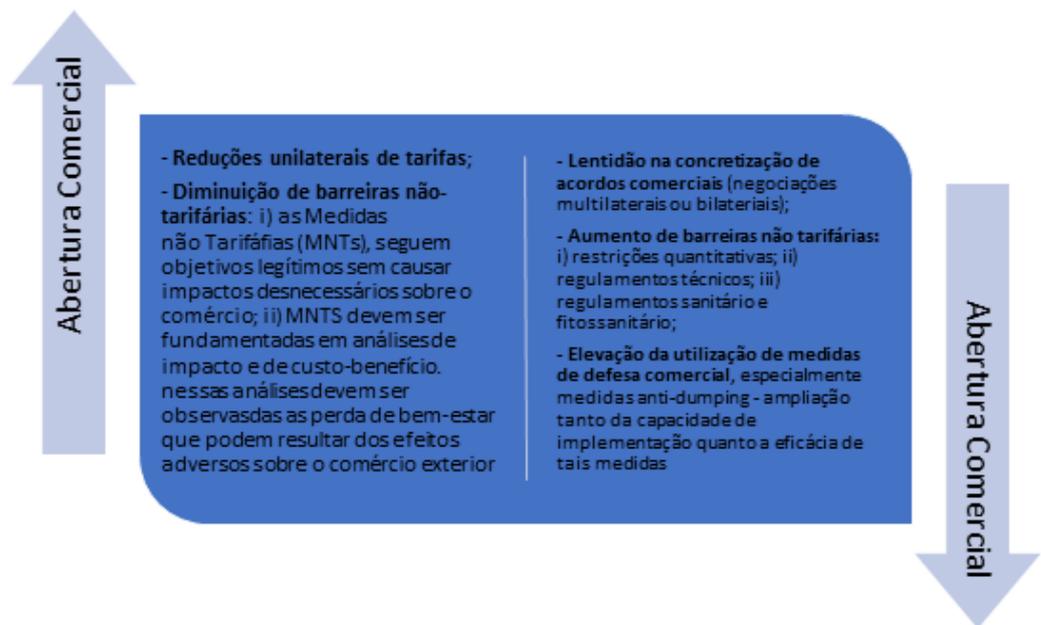
iii) dado o maior nível de fechamento da economia brasileira, ocorre “aumento da dificuldade de se alcançar acordos que sejam percebidos por alguns agentes domésticos como equitativos e ‘justos’”.

192. Assim, o estudo conclui que dado que existe urgência para realização da abertura comercial, sendo está essencial para o fomento da produtividade e da recuperação do crescimento econômico sustentável da economia, o país deveria adotar uma solução mista de incorporação da estratégia de negociação de acordos comerciais quando for factível, sem prescindir da dimensão unilateral da liberalização de importações (Documento Funcex 2018, p. 5).

193. Deve ser destacado que o mandato do TCU não contempla a atuação no campo meritório das políticas públicas, que são de responsabilidade dos agentes políticos e dos gestores das políticas. As visões distintas apontadas têm a finalidade de esclarecer as dificuldades existentes para a tomada de decisões nessa área e ilustram que os caminhos a serem escolhidos geram efeitos sobre o grau de abertura a ser alcançado pela economia brasileira.

194. Posto o contexto, tem-se que na Figura 4 são apresentados os fatores que contribuem ou dificultam a abertura comercial. Entre esses fatores estão as barreiras comerciais tarifárias e não tarifárias. A atuação conjunta de todas essas políticas define o nível de abertura da economia.

Figura 4 – Fatores que aumentam ou diminuem a Abertura Comercial



Fonte: Elaboração própria, conforme Apêndice 4 (peça 87)

195. Dada a importância das políticas que afetam o grau de abertura da economia, foram avaliados diferentes aspectos dessas políticas com vistas à detecção de riscos para o alcance de seus objetivos.

4.2.4. PPA 2020/2023 – Programa 2212 - Políticas Industriais de Fomento de Ambiente de Negócios, Produtividade e Competitividade

196. Destaca-se, inicialmente, que o Programa 2212 foi objeto de análise da SecexDesenvolvimento por meio do TC: 008.952/2021-3. O objetivo desse trabalho foi o de subsidiar a elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, exercício de 2020. A análise centrou-se em aspectos relacionados com as metas, indicadores e resultados do programa. A escolha de apenas uma única meta para o programa foi criticada dado que podem gerar possíveis problemas de coordenação entre as políticas do mencionado programa.

197. Por sua vez, problemas de coordenação representam o principal grupo de riscos a serem investigados pelo presente levantamento quando o assunto se trata dos programas do PPA que representam um grupo de políticas que trabalham em conjunto para o alcance de objetivos em comum. Para o caso do Programa 2212, o objetivo em comum é o incremento do nível de competitividade e produtividade da economia brasileira. Desta forma, o Programa 2212 do PPA 2020-2023 apresenta a seguinte composição de problema, indicador e meta.

Quadro 1 – Problema, Indicador e Meta do Programa 2212 do PPA 2020-2023

Problema
Baixa produtividade e competitividade da indústria, do comércio, dos serviços e das MPEs em comparação a outras economias mundiais.
Indicador e Meta
1187 - Aumentar a produtividade e a competitividade da indústria, do comércio, dos serviços e das MPEs em comparação a outras economias mundiais, fomentando a concorrência dos mercados.
050B - Atingir a 76ª posição no Global Competitiveness Index - Business Dynamism.

Fonte: DVR (Apêndice 6, peça 89)

198. Exemplos de políticas que representam desdobramentos do Programa 2212 são:

- i) Políticas de melhoria do ambiente de negócios (ex - políticas de desburocratização, políticas de fomento da segurança jurídica);
- ii) Políticas de incentivo à investimentos em infraestrutura;
- iii) Políticas de incentivos à inovação;
- iv) Políticas de incentivos para MPEs (Concessão de Crédito Subsidiado, Programa Próspera) (peça 78, p. 75): a) soluções de capacitação; b) sistema de defesa do Empreendedor (SNDE)).

199. Essas políticas são essenciais para o combate do problema da baixa produtividade e competitividade da economia brasileira, pois representam políticas básicas para a eficiência, eficácia e efetividade de toda a produção nacional e em termos específicos da produção industrial do país.

200. As causas dos problemas abordados pelo Programa 2212, apresentadas no Quadro 2, retratam boa parte do que é conhecido como Custo-Brasil, segundo o Mapa Estratégico da Indústria da CNI de 2018 a 2022 (CNI, 2018). Logo, a solução de causas relacionadas com ambiente de negócios, infraestrutura, cumprimento de obrigações tributárias e baixa qualificação de mão de obra são essenciais para fomento da competitividade da indústria nacional.

Quadro 2 – Causas do Problema Associadas ao Programa 2212 do PPA 2020-2023

Causas do Problema
1) Ambiente de negócios desfavorável;
2) Infraestrutura e logística inadequada à atividade produtiva;
3) Ambiente normativo desestimula os negócios;
4) Baixo nível de investimento;
5) Baixo grau de inovação das empresas brasileiras;
6) Baixa produtividade das MPE brasileiras;
7) Dificuldade de cumprimento de obrigações tributárias;
8) Baixa qualificação da mão de obra.

Fonte: PPA 2020-2023

201. Destaca-se que segmento considerado de grande relevância para o fomento da produtividade e da competitividade são as micro e pequenas empresas. Essa importância decorre

de avaliações da Sepec/ME, de que essas empresas apresentam níveis de produtividade consideravelmente inferiores às das grandes empresas (peça 78, p. 75).

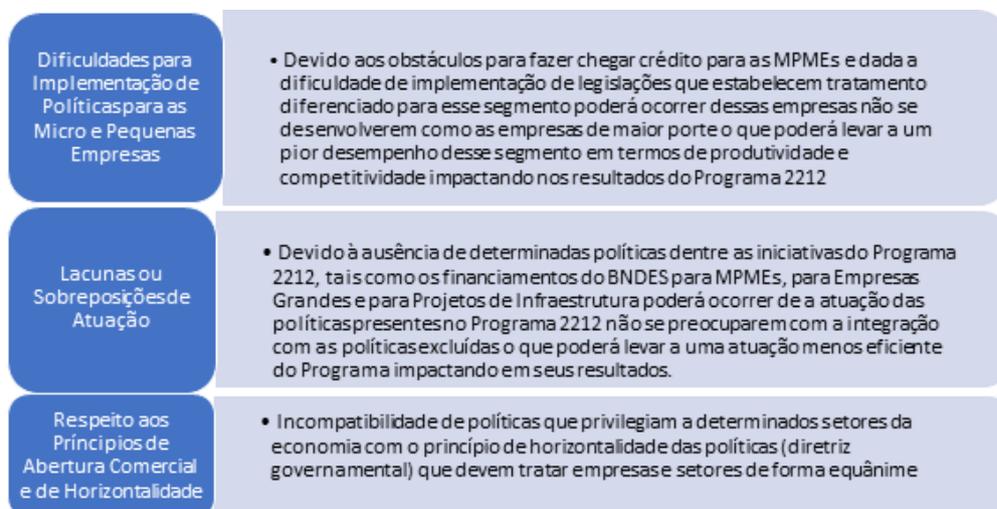
202. Por outro lado, o setor público possui diferentes tipos de políticas com a finalidade de fomentar a competitividade dessas empresas, como o Programa Estratégico Próspera MPes, que possui a seguinte justificativa:

Justificativa do Programa: o ponto de partida para a construção do Programa é o diagnóstico de que do ponto de vista estrutural o problema de baixa produtividade da economia brasileira está fortemente relacionado à baixa produtividade observada nos pequenos negócios.

203. O tema da menor produtividade das micro e pequenas empresas em relação às grandes empresas tem sido foco de trabalhos acadêmicos, ver por exemplo (ODDO NOGUEIRA, 2019), em livro publicado pela editora do IPEA, que correlaciona a baixa produtividade das pequenas empresas com o alto nível de informalidade desses negócios.

204. Logo, pela Figura 5, um primeiro grupo de risco associado ao Programa 2212 refere-se às dificuldades para implementação de políticas públicas desenhadas para o segmento de micro e pequenas empresas.

Figura 5 – Síntese dos Riscos Relacionados ao Programa 2212 do PPA-2020-2023



Fonte: DVR (Apêndice 6, peça 89)

205. Outros tipos de risco levantados neste universo de políticas referem-se a lacunas de atuação, exemplificadas por políticas que apesar de relevantes e materiais para os objetivos de fomentar a produtividade e a competitividade da economia, não fazem parte do Programa 2212. Também foi abordada a questão de falta de horizontalidade de algumas políticas, geralmente anteriores ao início do PPA 2020-2023, que criam privilégios para determinados setores ou empresas, contrariando os princípios de igualdade de condições para os agentes econômicos, conforme destacado por Nota Técnica do Ministério da Economia (peça 77, p. 1).

4.2.5. Políticas Industriais por Porte ou Tamanho das Empresas (MPMEs e Grandes Empresas)

206. Segundo o BNDES, as empresas podem ser divididas por porte, conforme se vê na Tabela 6.

207. Essa divisão por porte é analiticamente interessante devido ao fato de as empresas de diferentes portes diferirem, em muito, em variáveis fundamentais de desempenho, como são os casos da produtividade e da competitividade.

Tabela 6 – Classificação de Empresas por Porte (BNDES)

Classificação	Receita Operacional Bruta Anual ou Renda Anual
Microempresa	Menor ou igual a R\$360 mil
Pequena empresa	Maior que R\$360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões
Média empresa	Maior que R\$4,8 milhões e menor ou igual a R\$300 milhões
Grande empresa	Maior que R\$300 milhões

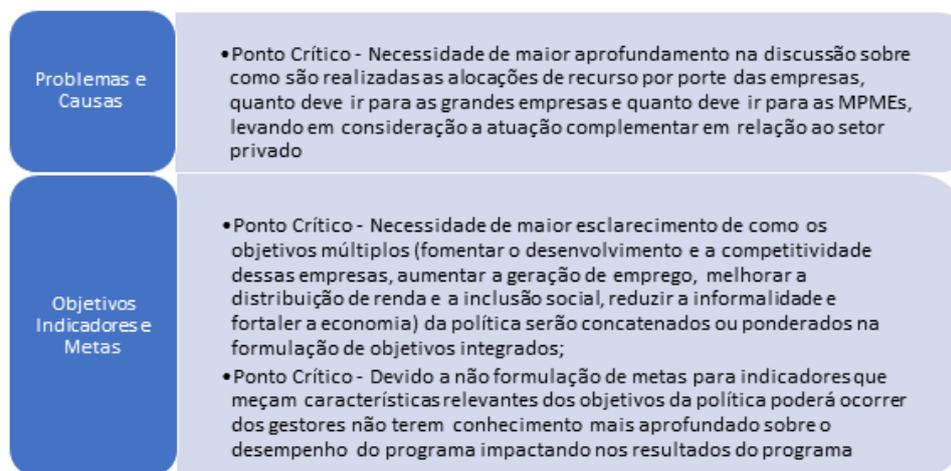
Fonte: BNDES (ver <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/porte-de-empresa>)

208. Apesar de sua importância social, as MPEs vivenciam níveis de produtividade consideravelmente inferiores aos das empresas grandes como atestado pela justificativa do Programa Próspera voltado para esse segmento da indústria (peça 78, p. 75). Esse fato torna relevante a análise de empresas por porte, com vistas à criação de condições para a convergência de produtividade entre empresas de diferentes tamanhos.

209. Outra questão relevante associada ao porte das empresas está relacionada à necessidade de se saber até que ponto grandes empresas necessitam do auxílio de políticas públicas. Assim, tomando o exemplo das políticas de financiamento, cabe a pergunta se essas grandes empresas já não conseguiriam créditos, garantias e seguros junto às entidades financeiras privadas, prescindindo da ajuda pública.

210. Caso a atuação pública seja complementar à atuação privada, um número maior de empresas terá potencialmente maior condição de serem alcançadas por recursos escassos para financiamentos e outras iniciativas para fomento da competitividade das empresas.

Figura 6 – Síntese dos Riscos Relacionados ao Porte das Empresas



Fonte: DVR (Apêndice 6, peça 89)

211. Desta forma, conforme Figura 6, o levantamento observou a necessidade de maior aprofundamento na discussão e transparência em relação à qual deveria ser o tamanho das alocações de recurso (crédito ou financiamento) para empresas de diversos portes. Sempre considerando como premissa o papel complementar da atuação pública em relação ao setor privado (RCCP 2020, p. 73).

212. Outros pontos críticos levantados se relacionaram com aspectos de formulação de política, como é o caso da existência de objetivos múltiplos e algumas vezes contraditórios, para as políticas de financiamento de empresas por porte realizada pelo BNDES. Conforme informações presentes no Apêndice 3 (peça 86, p. 65), o BNDES, em relação à política de concessão de créditos para micro, pequenas e médias empresas, possui como objetivos específicos que as empresas gerem mais empregos, faturem mais, sobrevivam por mais tempo, melhorem sua saúde financeira e realizem mais investimentos.

213. Observa-se que quando os objetivos são múltiplos, faz-se necessário esclarecer se eles guardam coerência entre si (RCCP 2020, p. 56). Também foi apontada como ponto crítico a

não formulação de metas para indicadores que meçam características relevantes dos objetivos das políticas (RCCP 2020, p. 57).

214. Logo, o recorte por porte é interessante para a avaliação de políticas públicas dado que empresas com tamanhos similares geralmente compartilham de desafios e merecem cuidados em comum.

4.2.6. Políticas Industriais do Setor Automotivo (Rota 2030, Regime de Autopeças, Desenvolvimento Regional)

215. O Setor Automotivo é composto por produtores de veículos, máquinas agrícolas e rodoviários. Apesar de os produtores do setor não serem muito numerosos, aproximadamente trinta, o setor possui capacidade produtiva instalada de mais de 5 milhões de unidades, com mais de quinhentos produtores de autopeças e participação de 5500 concessionárias.

216. O setor de veículos automotores possui grande importância para a economia brasileira representando, segundo a publicação Perfil da Indústria Brasileira da CNI, aproximadamente 7,3% do PIB da indústria de transformação e 3,9% do PIB industrial. Segundo o Anuário da Indústria Automobilística Brasileira de 2020 da Anfavea, o faturamento do setor de Autoveículos no ano de 2018 foi de US\$ 54,055 bilhões e o de Máquinas agrícolas e rodoviárias foi de US\$ 7,8 bilhões. Já o faturamento da indústria de autopeças, nesse mesmo ano, foi de US\$ 26,1 bilhões.

217. Também, conforme Anuário da Indústria Automobilística Brasileira, esse é um setor que historicamente emprega boa quantidade de trabalhadores formais e especializados no setor de veículos (106.705) e no setor de máquinas agrícolas e rodoviárias (18.891), alcançando aproximadamente 1,3 milhões de trabalhadores quando considerados o conjunto dos setores das cadeias produtivas relacionadas (DAUDT e WILLCOX, 2018).

218. A balança comercial da indústria automotiva (autoveículos, autopeças, máquinas agrícolas, máquinas rodoviárias, outros) para o ano de 2020 apresentou exportação total de US\$ 5,5 bilhões (ANFAVEA, 2020).

219. Além de sua importância intrínseca, esse setor está conectado a cadeias de produção, se relacionando com outros setores como são os casos dos setores de aço e derivados, materiais eletrônicos e borracha e plástico.

220. Outra característica interessante desse setor, são os investimentos nas atividades de pesquisa e produção de tecnologia industrial, engenharia e mecânica. Por meio da estrutura de logística, a indústria automotiva pode aceder a polos tecnológicos e industriais de outros países.

221. Diante desse contexto, e conforme já relatado, o levantamento avaliou as seguintes políticas do setor automotivo: Rota 2030, Regime de Autopeças e Desenvolvimento Regional. Essas políticas estabelecem obrigações que devem ser seguidas por produtores nacionais na produção de unidades.

222. As mencionadas políticas também possuem objetivos múltiplos, tais como: i) geração de novas tecnologias, ii) promoção da eficiência energética, iii) automatização do processo de manufatura, iv) conservação do meio ambiente, iv) promoção de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (“P&D”) e v) incentivo à qualidade dos veículos e das autopeças.

223. Também são relevantes para essas políticas aspectos relacionados, como itens de segurança obrigatórios que visam aumentar a segurança dos usuários, produzir carros menos poluentes e tornar a industrial nacional mais competitiva.

5. Avaliação das políticas públicas por nível de risco inerente identificado

224. A Tabela 7 compila o quantitativo de riscos e pontos críticos identificados e o nível de risco obtido da avaliação do risco inerente por política pública, de forma a permitir visualizar as políticas em situação mais graves segundo os critérios abordados neste levantamento.

Tabela 7 – Riscos e pontos críticos por políticas públicas

Política Pública	Riscos e Pontos Críticos				Total
	Extremo	Alto	Médio	Baixo	
Proex		6			6
Seguro de Crédito à Exportação (SCE)	1	3			4
BNDES-Exim	1	4			5
Sistema de Apoio Oficial à Exportação	4	1	1		6
Tarifa Externa Comum do Mercosul		4			4
Barreiras Tarifárias		4			4
Barreiras Não Tarifárias		4			4
Acordos Comerciais		2			2
PPA 2211 – Inserção Econômica Internacional		3			3
Rota 2030 – Mobilidade e Logística		5	3		8
Regime de Autopeças Não Produzidas	2	6		1	9
Regime de Desenvolvimento Regional	6	2			8
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis)	1	5		1	7
Regime de Ex-tarifário para BK e BIT	1	7			8
Regime Aduaneiro Especial de Drawback		4			4
BNDES Crédito MPME		3			3
BNDES Crédito Grandes Empresas		4			4
PPA 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade		3			3
TOTAL	16	70	4	2	92
PERCENTUAL (%)	17,5%	76,0%	4,3%	2,2%	100%

Fonte: Diagrama de Verificação de Riscos (Apêndice 6, peça 89)

225. Observa-se que o Sistema de Apoio Oficial à Exportação e o Regime de Desenvolvimento Regional são as duas políticas com mais riscos avaliados no nível “extremo”, quatro e seis, respectivamente. Seguro de Crédito à Exportação, BNDES-Exim, Regime de Autopeças Não Produzidas, Padis e Regime de Ex-tarifário para BK e BIT foram as outras políticas que tiveram pelo menos um risco identificado no nível “extremo”.

226. Em todas as políticas foram identificados riscos inerentes avaliados em “alto”, totalizando, respectivamente 76% e 17,5% do total. Riscos “médio” e “baixo” correspondem a 6,5% do total.

227. Os riscos e pontos críticos inventariados apontam para um possível estado de fragilidade estrutural das políticas públicas levantadas, com indícios de inefetividade dessas políticas no que se refere à solução ou mitigação dos problemas públicos que impedem o aumento da competitividade do setor industrial brasileiro.

228. Os indícios obtidos apontam uma concepção e execução de políticas de maneira inercial, sem condução que as dirija e as avalie em perspectiva finalística. Por isso, conclui-se que a atuação do controle que aprofunde a avaliação da maturidade das políticas públicas contribuirá para que a condução federal das políticas seja aprimorada, com *accountability* passando a existir de forma consistente, qualificando a discussão quanto às escolhas públicas na alocação de recursos.

6. Conclusão

229. O presente levantamento de escopo amplo teve como objetivo conhecer as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial, como estão articuladas e quais os riscos que podem comprometer seus objetivos, de forma a subsidiar análise de risco para a proposição de ações de controle no objeto.

230. Foram identificadas doze políticas públicas vigentes no orçamento de 2020, que são destinadas majoritariamente para o setor industrial brasileiro, tais como: Seguros de Crédito de Exportações, Proex, BNDES Exim, BNDES crédito para MPMEs, BNDES crédito para grandes

empresas, Rota 2030 - Mobilidade e Logística, Regime de Autopeças Não Produzidas, Regimes de Desenvolvimento Regional, Padis, Políticas de Barreiras Comerciais (Tarifárias ou não-Tarifárias), Drawback e Ex-Tarifário (Bit e Bk).

231. Ao todo foram identificados 92 riscos que podem comprometer a efetividade da atuação estatal para o setor industrial da economia brasileira e a eficiência dos recursos públicos alocados anualmente pelo governo federal nesse setor, que somados perfazem em torno de R\$ 77 bilhões, conforme valores orçamentários informados pelos gestores no Apêndice 3 (peça 86).

232. Deve ser destacado que esses valores provavelmente são subnotificados dado que para algumas políticas não foram informados seus gastos orçamentários ou extraorçamentários como são os casos do Drawback e do Ex-tarifário (BIT e BK). Por sua vez, também não foram contabilizados gastos extras de política industrial com a pandemia, como é o caso dos gastos financeiros relacionados às micro, pequenas e médias indústrias que receberam recursos da ordem de R\$ 92 bilhões em 2020.

233. Para permitir uma visão transversal a respeito do estado das políticas públicas industriais levantadas, os riscos foram agrupados em categorias, considerando processos e responsabilidades constantes no ciclo de políticas públicas presente no RCPP (BRASIL, 2020), abrangendo: diagnóstico do problema, desenho da política pública e estruturação da governança e gestão - coordenação, implementação, monitoramento e avaliação.

234. Quanto ao diagnóstico do problema público, foram identificados vinte e nove riscos e pontos críticos. A avaliação do risco inerente apontou nível “extremo” para cinco riscos (quatro no Regime de Desenvolvimento Regional e um no SCE), nível “alto” nos demais 24 riscos/pontos críticos. Esses riscos/pontos críticos estão relacionados às seguintes etapas: identificação do problema público, identificação das possíveis causas, identificação das possíveis consequências e comprovação da coerência e consistência lógica entre o problema público, as causas e as consequências identificadas.

235. No que tange ao desenho da política pública, foram identificados vinte e cinco riscos e pontos críticos. A avaliação do risco inerente apontou nível “extremo” para quatro riscos (dois no Regime de Desenvolvimento Regional, um no Regime de Autopeças Não Produzidas e um no Padis), nível “alto” em dezenove riscos/pontos críticos e nível “médio” em dois. Esses riscos/pontos críticos estão relacionados à ausência de: objetivos claros (mensuráveis, alcançáveis, relevantes, temporais e específicos), indicadores de desempenho e metas anuais de desempenho.

236. Referente à estruturação da governança e gestão – direção e coordenação, foram identificados dezessete riscos e pontos críticos. A avaliação do risco inerente apontou nível “extremo” para três riscos (dois no Sistema de Apoio Oficial à Exportação e um no BNDES-Exim), nível “alto” em doze riscos/pontos críticos, nível “médio” e nível “baixo” em um cada. Esses riscos/pontos críticos estão relacionados a: o modelo de atuação conjunta dos órgãos envolvidos, a coerência entre políticas públicas e a falta de integração entre políticas do PPA.

237. Por fim, associados à estruturação da governança e gestão – implementação, monitoramento e avaliação, foram identificados vinte riscos e pontos críticos. A avaliação do risco inerente apontou nível “extremo” para quatro riscos (dois no Sistema de Apoio Oficial à Exportação, um no Regime de Ex-tarifário para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) e um no Regime de Autopeças Não Produzidas), nível “alto” em catorze riscos/pontos críticos, nível “médio” e nível “baixo” em um cada. Esses riscos/pontos críticos estão relacionados às etapas de implementação/execução, avaliação e monitoramento.

238. Em outra vertente, os riscos foram agrupados pela área temática a qual se referem: políticas de comércio exterior, políticas de competitividade e produtividade e políticas setoriais.

239. Nessa abordagem, foi verificado inicialmente que os principais programas do PPA 2020-2023, que lidam com políticas industriais, e que cuidam respectivamente da inserção econômica internacional (programa 2211) e da competitividade e da produtividade da economia

(programa 2212), necessitam de maior coordenação e coerência para alcance de seus objetivos. (seções 4.2.1 e 4.2.4 respectivamente)

240. Em segundo lugar, foram observados que os programas de comércio exterior, Proex e SCE, que fazem parte do Sistema de Apoio Oficial de Exportação, estão passando por problemas de solvência financeira que possuem o risco de afetar de forma relevante a operacionalização desses programas (seção 4.2.2).

241. Também foram analisadas, em conjunto, políticas que contribuem com a corrente de comércio exterior. Por sua vez, também foram apresentadas outras políticas que, em contraposição, criam obstáculos à abertura da economia nacional. Não estando claras quais forças prevalecerão, existem riscos para o não alcance da abertura econômica do país (seção 4.2.3).

242. A avaliação das empresas por porte (grande, médio, pequeno e micro) também foi objeto de análise do presente levantamento. Foi observado que empresas de tamanho similar compartilham de propriedades que são relevantes para o crescimento do país, como é o caso do nível de produtividade. Os baixos níveis de produtividade da economia brasileira são em parte relacionados aos portes das empresas (seção 4.2.5).

243. Finalmente, dada a importância do setor automotivo tanto para a indústria como para a economia do país, também foram analisados, em conjunto, os riscos que passam as políticas desse setor: Regime de Autopeças Não Produzidas, Regime de Desenvolvimento Regional e Rota 2030 – Mobilidade e Logística (seção 4.2.6).

244. Na seção 5, foram compilados os dados obtidos no levantamento enfatizando cada política pública e os níveis de riscos inerentes levantados. Observa-se que o Sistema de Apoio Oficial à Exportação e o Regime de Desenvolvimento Regional são as duas políticas com mais riscos avaliados no nível “extremo”, quatro e seis, respectivamente. Seguro de Crédito à Exportação, BNDES-Exim, Regime de Autopeças Não Produzidas, Padis e Regime de Ex-tarifário para BK e BIT foram as outras políticas que tiveram pelo menos um risco identificado no nível “extremo”.

245. Em todas as políticas foram identificados riscos inerentes avaliados em “alto” e “extremo”, totalizando, respectivamente 76% e 17,5% do total. Riscos “médio” e “baixo” correspondem a 6,5% do total.

246. Assim, constata-se que os riscos e pontos críticos inventariados revelam um possível estado de fragilidade estrutural das políticas públicas levantadas, com indícios de que a gestão dessas políticas possui espaço para melhorar sua efetividade, resolvendo ou mitigando os problemas públicos que impedem o aumento da competitividade do setor industrial brasileiro.

247. Os indícios apontam uma concepção e execução de políticas de maneira inercial, sem condução que as dirija e as avalie em perspectiva finalística.

248. Por isso, conclui-se que a atuação do controle que aprofunde a avaliação da maturidade das políticas públicas contribuirá para que a condução federal das políticas seja aprimorada, com *accountability* passando a existir de forma consistente, qualificando a discussão quanto às escolhas públicas na alocação de recursos.

7. Proposta de encaminhamento

249. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. encaminhar cópia deste relatório, da matriz de riscos e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério da Economia, para conhecimento e auxílio em eventual tomada de decisão, informando-lhes que o conteúdo da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor dos acordãos, incluindo os relatórios e os votos, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização, e alertando que esta Corte de Contas apontou noventa e dois eventos de risco relacionados à condução das políticas públicas para fomento da indústria, sendo que os abaixo descritos, riscos inerentes classificados como “alto” e “extremo”, poderão oportunizar futuras ações de controle por parte desta Corte de Contas:

a.1) as políticas industriais brasileiras apresentaram riscos relacionados ao diagnóstico do problema público, sendo que a avaliação do risco inerente apontou nível “extremo” para cinco riscos relacionados ao diagnóstico do problema nas políticas de Regime de Desenvolvimento Regional (quatro) e do SCE (um). Nos demais 24 casos, o risco inerente foi classificado como “alto” (parágrafo 83);

a.2) foram identificados riscos relacionados ao desenho da política, sendo que a avaliação do risco inerente apontou risco “extremo” para quatro riscos relacionados ao desenho da política pública: um no Regime de Autopeças Não Produzidas, dois no Regime de Desenvolvimento Regional e um no Padis. Nível “médio” em dois riscos relacionados ao Rota 2030 – Mobilidade e Logística. Nos demais 19 riscos, o risco inerente foi classificado como nível “alto” (parágrafo 99);

a.3) foram identificados riscos relacionados à estruturação da governança e gestão, sendo que avaliação do risco inerente apontou risco “extremo” para três riscos relacionados à estruturação da governança e gestão – direção e coordenação nas políticas públicas: um na política BNDES-Exim e dois no Sistema de Apoio Oficial à Exportação (Sae). Risco inerente “alto” em doze políticas, “médio” em uma política e “baixo” também em uma (parágrafo 114);

a.4) foram identificados riscos relacionados à implementação/execução, ao monitoramento e à avaliação, sendo que a avaliação do risco inerente apontou risco “extremo” na estruturação da governança e gestão de implementação, monitoramento e avaliação em quatro riscos/pontos críticos: Sistema de Apoio Oficial de Exportação (dois riscos), Regime de Ex-tarifário para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) (um risco) e Regime de Autopeças Não Produzidas (um risco). Nível “alto” em catorze riscos identificados, “médio” em um risco e “baixo” em um risco (parágrafo 127);

a.5) foram avaliados os principais programas do PPA 2020-2023 que lidam com políticas industriais e que cuidam respectivamente da inserção econômica internacional (programa 2211) e da competitividade e da produtividade da economia (programa 2212), sendo que esses programas necessitam de maior nível de coordenação e coerência entre as suas políticas industriais para alcance de seus objetivos. (seções 4.2.1 e 4.2.4 respectivamente);

a.6) foram observados que os programas de comércio exterior, Proex e SCE, que fazem parte do Sistema de Apoio Oficial de Exportação, estão passando por problemas de solvência financeira com risco de afetar de forma relevante a operação desses programas. (seção 4.2.2);

a.7) foram analisadas em conjunto políticas de comércio exterior que contribuem com a corrente de comércio exterior. Por sua vez, também foram avaliadas outras políticas que, em contraposição, criam obstáculos à abertura da economia nacional. Não estando claras quais forças prevalecerão, existem riscos para o não alcance da abertura econômica do país. (seção 4.2.3)

a.8) foram avaliadas as empresas por porte (grande, médio, pequeno e micro), sendo observado que empresas de tamanho similar compartilham propriedades relevantes para o crescimento do país, como é o caso do nível de produtividade. Os baixos níveis de produtividade da economia brasileira são em parte relacionados aos portes das empresas. (seção 4.2.5);

a.9) foram analisados, em conjunto, os riscos incorridos pelas políticas do setor automotivo que são de natureza econômica, tecnológica, ambiental e social (seção 4.2.6); e

a.10) observando as políticas públicas individualmente, identificou-se que o Sistema de Apoio Oficial à Exportação e o Regime de Desenvolvimento Regional são as duas políticas com mais riscos avaliados no nível “extremo”, quatro e seis, respectivamente. Seguro de Crédito à Exportação, BNDES-Exim, Regime de Autopeças Não Produzidas, Padis e Regime de Ex-tarifário para BK e BIT foram as outras políticas que tiveram pelo menos um risco identificado no nível “extremo” (seção 5).

b. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno.”

3. O supervisor da fiscalização se pronunciou nos seguintes termos sobre o trabalho dos auditores³:

“1. Trata-se de Levantamento de Riscos das Políticas Industriais do governo federal, em especial daquelas sob responsabilidade das Secretarias Especiais de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint) e de Produtividade e Competitividade (Sepec), ambas do Ministério da Economia.

2. A indústria, que representa 17,7% do PIB brasileiro, é um setor importante da economia brasileira e, assim, como a agricultura, o comércio e os serviços; deve ser objeto da atuação estatal a partir dos mandamentos que a orientam nesse exercício, como por exemplo, os basilares objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, prescritos na Constituição federal, art. 3º, podendo ser destacados: garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem-estar de todos.

3. É importante que isso nunca seja perdido de vista dos agentes políticos e burocráticos, porque diz respeito a razão de existir do Estado. Nesse sentido, verifica-se bastante acertada a decisão do Levantamento de investigar aspectos estruturantes dessas políticas públicas industriais, que revelam em que medida essas políticas têm visado à consecução do objetivo central de um Estado, que é o de servir à população que o sustenta política e financeiramente.

4. Esses aspectos estruturantes de políticas examinados foram os seguintes:

Diagnóstico do problema;

Desenho da política pública;

Estruturação de governança e gestão

5. O **diagnóstico do problema é o processo mais estruturante de qualquer política pública**. É de natureza nuclear, dado que é a existência do problema público que justifica a mobilização interventora do Estado, conforme se depreende normativamente da Constituição (arts 170, *caput*, II, IV; 173), e tecnicamente da definição trazida pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020), transcrito a seguir:

Considerando o mandato e as competências dos órgãos de controle externo no Brasil, para fins do presente Referencial de Controle de Políticas Públicas, **são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais⁴, que visam tratar, ou não⁵, problemas públicos** e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos⁶. *Grifei. Notas de rodapé constantes do original*

6. O diagnóstico do problema compreende o conhecimento de suas características-chave, como causas, efeitos, impactos, os afetados e até os eventuais beneficiados, o que requer esforço pesado de levantamento e análise da dados e informações.

7. A partir dessa compreensão, logo se verifica que um diagnóstico confiável é essencial para todos os demais processos de políticas públicas, em especial, à formulação de seu **desenho**, que consiste na proposição e análise de alternativas de intervenção, considerados os custos e resultados possíveis; e a consequente definição pelo Estado quanto à alternativa e seus

³ Peça 95.

⁴ Considerando o mandato e as competências dos órgãos de controle externo no Brasil, para fins deste referencial, adotou-se a abordagem estatista ou estadocêntrica.

⁵ Uma questão polêmica em torno do conceito de política pública consiste na inclusão da “omissão governamental” na definição. Neste referencial, entende-se que é relevante destacar que o controle da política pelo TCU, em regra, não atinge políticas públicas de não ação. Com exceção dos casos onde os órgãos de controle têm obrigação de fiscalizar e em que tenha havido decisão, de atores governamentais responsáveis pelo tratamento do problema público pautado na agenda política, divergente do preconizado em ato governamental (não cumprimento de obrigação, dever de agir).

⁶ Dinheiros, bens, valores, pessoas etc.

respectivos objetivos e metas, que serão adotadas para tratar do problema público (BRASIL, 2020).

8. Finalmente, a implementação e execução da intervenção estatal precisa de uma **estrutura de governança e gestão**, cuja existência e operação precisa ser precedida do: a) o mapeamento e definição dos papéis de liderança e gestão demandados pela política; e da b) indicação dos respectivos agentes públicos, posições ou instâncias que exercerão esses papéis (BRASIL, 2020).

9. Uma governança e gestão claras concorrem para que a condução da política desenhada possa se dar de forma cuidadosa, voltada para o tratamento do problema público, como também é fator essencial a viabilizar a *accountability* da intervenção estatal nas dimensões de efetividade, eficácia, eficiência e economicidade.

10. E nessas três dimensões de análise, os 92 riscos levantados nas políticas industriais, que, conservadoramente, somam R\$ 77 bilhões (Apêndice 3 – peça 86), inspiram preocupações, dado que as conclusões do relatório apontam “um possível estado de fragilidade estrutural das políticas públicas levantadas, com indícios de inefetividade no que se refere à solução ou mitigação dos problemas públicos que impedem o aumento da competitividade do setor industrial brasileiro”.

11. Há políticas, como as do Regime de Desenvolvimento Regional e o Seguro de Crédito à Exportação (Apêndice 3 – peça 83, p. 9 e 39), que vêm sendo suportadas pelos contribuintes há anos, mas que são operadas sem a necessária clareza quanto à existência do problema público, suas causas e efeitos. Situações encontradas como essas revelam que, para esses casos, a Administração Pública federal não tem como demonstrar permanentemente que age em obediência ao princípio da eficiência, conforme lhe determina a Constituição Federal de 1988, art. 37, *caput*, visto que não tem como atestar que está efetivamente tratando um problema público.

12. Sobre os desenhos das políticas, a existência de iniciativas estatais, que operam sem o lastro em objetivos claros (mensuráveis, alcançáveis, relevantes, temporais e específicos), metas e indicadores, conforme relatado no Achado 4.1.2 do Relatório de Levantamento (peça 93, p. 22), é quadro que igualmente enseja preocupação, pois, somado aos já citados riscos em relação ao problema público, reforça a caracterização de um estado de coisas de políticas públicas em que não se tem clareza de onde se quer chegar; em que não se sabe qual seria a situação do problema que revelaria uma atuação satisfatória das políticas públicas.

13. Quanto à governança e gestão, em especial no que se refere à direção e à coordenação, o cenário revelado no relatório (peça 93, p. 24) também suscita apreensão, devido à constatação do grande número de políticas órfãs, que, por carências de fato ou de direito, não contam com direção para a sua condução e para a adoção das medidas de correção de rumo. Essa situação encontrada releva estado de alto risco devido ao fato de não se ter clareza quanto aos agentes que são responsáveis pelas políticas, dificultando os chamamentos em responsabilidade, bem como os endereçamentos para o tratamento da política. Em suma, representaram grave falha de *accountability*, sendo incentivo para condutas em políticas públicas não voltadas para a consecução de objetivos e para o tratamento dos problemas que elas visam tratar.

14. Dessa forma, verifica-se que, nos termos do definido pelo Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 238, o presente Levantamento de Riscos cumpriu o seu propósito de permitir conhecer as políticas industriais, e assim, poderá servir adequadamente para o TCU orientar melhor sua atuação de controle nestes objetos, ressaltando-se, contudo, que o incorporação dessa orientação poderá ocorrer dentro dos momentos e atividades próprios do planejamento e gestão da estratégia de controle externo da SecexDesenvolvimento, conforme preconizado pela Resolução TCU 308/2019, que dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do Tribunal.

15. Com isso, registro concordância com as análises produzidas pelos auditores Melchior Sawaya e Hugo Leonardo, quanto à identificação e gradação de relevância dos riscos

levantados. Já no que se refere ao encaminhamento, considero oportuno apenas a realização de ajuste, de modo a mantê-lo sintético, uma vez que o próprio relatório será levado a conhecimento dos agentes públicos afetos aos temas do presente levantamento.

16. Ante ao exposto, encaminho os autos à consideração superior, nos seguintes termos:

encaminhar cópia deste relatório, do Apêndice 6 (Diagrama de Verificação de Riscos) e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério da Economia, informando-lhes que o conteúdo da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo os relatórios e os votos, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização;

arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno.”

É o relatório.

Voto

Trata-se de levantamento com a finalidade de (i) conhecer as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial; (ii) entender como estão articuladas e (iii) identificar quais são os riscos e os pontos críticos que podem comprometer o alcance de seus objetivos. Esse conhecimento subsidiará a proposição de futuras ações de controle.

2. A equipe valeu-se do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RCP, 2020) do Tribunal, o qual aborda o ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) e suas fases (diagnóstico do problema, desenho da política e estruturação da governança e gestão), para alcançar uma visão transversal sobre as políticas públicas pesquisadas e identificar e categorizar os riscos. A partir desse referencial, foram elaboradas as seguintes subquestões de auditoria:

Fase da política	Subquestão de auditoria
Diagnóstico do problema	Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?
	As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?
Desenho da política pública	A política pública está oficializada em ato normativo?
	A política pública foi institucionalizada por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância dos princípios da administração pública?
	A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?
	A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?
	A política tem uma linha de base estabelecida?
A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado?	
Estruturação da governança e gestão	Como está estruturada a governança e gestão da política nos seguintes aspectos (coordenação, coerência entre órgãos partícipes, monitoramento e avaliação)

3. O levantamento identificou haver doze políticas públicas no Orçamento Geral da União de 2020 pertinentes ao setor industrial: Seguros de Crédito de Exportações, Proex, BNDES Exim, BNDES crédito para MPMEs, BNDES crédito para grandes empresas, Rota 2030 - Mobilidade e Logística, Regime de Autopeças Não Produzidas, Regimes de Desenvolvimento Regional, Padis, Políticas de Barreiras Comerciais (Tarifárias ou não-Tarifárias), Drawback e Ex-Tarifário (Bit e Bk).

4. No exame dessas políticas públicas, foi utilizado o diagrama de verificação de risco (DVR)¹, conhecido também como matriz de probabilidade e impacto de risco, técnica que visa gerenciar efeitos adversos que possam comprometer o processo de gestão. O risco inerente foi obtido a partir do produto probabilidade/impacto seguindo a matriz indicada no referido diagrama.²

5. A avaliação de riscos foi apresentada aos gestores, com o intuito de se obter mais informações gerenciais e validá-la. As manifestações apresentadas conduziram a alterações na avaliação então procedida.

¹ Apêndice 6, peça 89.

² Instrução de detalhamento da metodologia de aferição dos riscos à peça 84.

6. Ao final, foram identificadas 92 situações de riscos que, segundo os auditores, podem mitigar a efetividade da política industrial brasileira e a eficiência da alocação dos recursos públicos no, estimada em R\$ 77 bilhões, consoante informações prestadas pelos gestores³.
7. Quanto ao diagnóstico do problema público, foram identificados vinte e nove riscos e pontos críticos. A avaliação apontou cinco riscos de nível “extremo” (quatro no Regime de Desenvolvimento Regional e uma no Seguro de Créditos de Exportação) e 24 riscos/pontos críticos de nível “alto”, relacionados à identificação do problema público, das possíveis causas e consequências e à comprovação da coerência e consistência lógica entre o problema público, as causas e as consequências identificadas.
8. No que tange ao desenho da política pública, foram identificados vinte e cinco riscos e pontos críticos: nível “extremo” para quatro riscos (dois no Regime de Desenvolvimento Regional, um no Regime de Autopeças Não Produzidas e um no Padis), nível “alto” em dezenove riscos/pontos críticos e nível “médio” em dois. Segundo os auditores, esses riscos/pontos críticos estão relacionados à ausência de objetivos claros (mensuráveis, alcançáveis, relevantes, temporais e específicos) e de indicadores e metas anuais de desempenho.
9. Referente à estruturação da governança e gestão – direção e coordenação, foram identificados dezessete riscos e pontos críticos: nível “extremo” para três riscos (dois no Sistema de Apoio Oficial à Exportação e um no BNDES-Exim), nível “alto” em doze riscos/pontos críticos, nível “médio” e nível “baixo” em um risco, cada. A equipe de trabalho relacionou esses riscos/pontos críticos ao modelo de atuação conjunta dos órgãos envolvidos, à coerência entre políticas públicas e à falta de integração entre políticas do PPA.
10. Associados à estruturação da governança e gestão – implementação, monitoramento e avaliação, foram identificados vinte riscos e pontos críticos: nível “extremo” para quatro riscos (dois no Sistema de Apoio Oficial à Exportação, um no Regime de Ex-tarifário para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) e um no Regime de Autopeças Não Produzidas), nível “alto” em catorze riscos/pontos críticos, nível “médio” e nível “baixo” em um risco, cada. Esses riscos/pontos críticos estão relacionados às etapas de implementação/execução, avaliação e monitoramento.
11. Os riscos identificados e avaliados foram agrupados na área temática a qual se referem: políticas de comércio exterior, políticas de competitividade e produtividade e políticas setoriais.
12. Nessa vertente, verificou-se a necessidade de aprimorar, sob os aspectos de coordenação e coerência, a implementação dos principais programas do PPA 2020-2023 inerentes às políticas industriais, associados, respectivamente, à inserção econômica internacional (programa 2211) e à competitividade e a produtividade da economia (programa 2212).
13. Os auditores relatam que os programas de comércio exterior, Proex e SCE, integrantes do Sistema de Apoio Oficial de Exportação, estão passando por problemas de solvência financeira, que podem afetá-los de forma relevante.
14. A tabela 7⁴ abaixo reproduzida, parte do relatório, demonstra o nível de risco e pontos críticos inerentes às políticas públicas, segundo os critérios utilizados pela equipe de auditoria:

³ Apêndice 3 – Fichas-básicas de caracterização das políticas públicas validadas pelos gestores.

⁴ Fonte: Diagrama de Verificação de Riscos (Apêndice 6, peça 89).

Política Pública	Riscos e Pontos Críticos				Total
	Extremo	Alto	Médio	Baixo	
Proex		6			6
Seguro de Crédito à Exportação (SCE)	1	3			4
BNDES-Exim	1	4			5
Sistema de Apoio Oficial à Exportação	4	1	1		6
Tarifa Externa Comum do Mercosul		4			4
Barreiras Tarifárias		4			4
Barreiras Não Tarifárias		4			4
Acordos Comerciais		2			2
PPA 2211 – Inserção Econômica Internacional		3			3
Rota 2030 – Mobilidade e Logística		5	3		8
Regime de Autopeças Não Produzidas	2	6		1	9
Regime de Desenvolvimento Regional	6	2			8
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis)	1	5		1	7
Regime de Ex-tarifário para BK e BIT	1	7			8
Regime Aduaneiro Especial de Drawback		4			4
BNDES Crédito MPME		3			3
BNDES Crédito Grandes Empresas		4			4
PPA 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade		3			3
TOTAL	16	70	4	2	92
PERCENTUAL (%)	17,5%	76,0%	4,3%	2,2%	100%

15. Segundo os auditores, em todas as políticas foram identificados riscos inerentes avaliados como “alto” (76%) ou “extremo” (17%). Os casos de riscos “médio” e “baixo” correspondem a 6,5% do total. O Sistema de Apoio Oficial à Exportação e o Regime de Desenvolvimento Regional são as duas políticas com mais riscos avaliados no nível “extremo”. O Seguro de Crédito à Exportação, BNDES-Exim, o Regime de Autopeças não Produzidas, o Padis e o Regime de ex-tarifário para BK e BIT foram as outras políticas que tiveram pelos menos um risco identificado no nível “extremo”.

16. O relatório de levantamento consigna análise relevante e preocupante: “constata-se que os riscos e pontos críticos inventariados revelam um possível estado de fragilidade estrutural das políticas públicas levantadas, com indícios de que a gestão dessas políticas possui espaço para melhorar sua efetividade, resolvendo ou mitigando os problemas públicos que impedem o aumento da competitividade do setor industrial brasileiro. Os indícios apontam uma concepção e execução de políticas de maneira inercial, sem condução que as dirija e as avalie em perspectiva finalística.” A conclusão do trabalho é no sentido da necessidade de aprofundamento da avaliação da maturidade das políticas públicas industriais.

17. Nesta oportunidade, parabeno a competente SecexDesenvolvimento na pessoa de sua secretária Andreia Rocha Bello de Oliveira e a equipe de auditores federais responsáveis pelo criterioso trabalho: Hugo Leonardo Vilela Gouveia, Melchior Sawaya Neto, Marcos Araújo Mortoni Silva e Antônio França da Costa.

18. Feitos esses breves destaques desse importante relatório de levantamento sobre as políticas públicas afetas ao setor industrial brasileiro, que julguei importante trazer ao conhecimento do Colegiado, acompanho a proposta de encaminhamento formulada pela secretaria e voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2022.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2116/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 047.205/2020-2.
- 1.1. Apensos: 039.626/2020-2; 014.916/2021-5.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento.
3. Interessados: Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec); Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint); Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); Ministério da Economia (ME).
4. Órgãos: Ministério da Economia (ME).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento com a finalidade de conhecer as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial, como elas estão articuladas e quais os riscos e pontos críticos que podem comprometer seus objetivos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. encaminhar cópia do relatório de levantamento (peça 93) e do apêndice 6 - diagrama de verificação de riscos (peça 89) ao Ministério da Economia;
- 9.2. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
- 9.3. encerrar o processo e arquivar os autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 36/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2116-36/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral