

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 3.684, DE 2004

(Apensado: PL 2469/2007)

Dispõe sobre medidas creditícias de incentivo às empresas de desenvolvimento de programas de computador livres.

**Autor:** Deputado CARLOS EDUARDO CADOCA

**Relator:** Deputado IZALCI LUCAS

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.684, de 2004, estabelece medidas creditícias de incentivo às empresas de desenvolvimento de programas de computador livres. De acordo com o projeto, a concessão de linhas de crédito produtivo pelas instituições oficiais de crédito federais e seus agentes financeiros ocorrerá com juros reduzidos sempre que os recursos financeiros forem destinados exclusivamente a possibilitar a criação ou atualização de programas de computador livres e o beneficiário estiver devidamente registrado como empresa de desenvolvimento de programas de informática.

O PL define que os juros das linhas de crédito para desenvolvimento de software livre deverão sofrer redução de 2 pontos percentuais ao ano em relação à taxa praticada em operações normais, caso a empresa seja enquadrada como de médio ou grande porte e 3 pontos percentuais ao ano em relação à taxa normal, se a empresa for enquadrada como microempresa ou de pequeno porte.

O projeto também institui Fundo de Aval com o objetivo exclusivo de oferecer garantias complementares nos empréstimos contraídos

pelas empresas, que deverá ser constituído, entre outros, com recursos orçamentários da União.

O PL 2.469, de 2007, (apensado) dispõe sobre uso do Fundo Setorial para Tecnologia da Informação – CTInfo, criado pela Lei nº 10.176 de 11 de janeiro de 2001, para estimular as empresas nacionais a desenvolverem e produzirem bens e serviços de informática e automação, investindo em atividades de pesquisas científicas e tecnológicas. De acordo com o projeto, 20% dos recursos do CTInfo devem ser destinados ao desenvolvimento de software livre.

Submetido à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática-CCTCI o projeto foi aprovado com substitutivo que estende as linhas de crédito para o desenvolvimento de software em geral, beneficiando assim as indústrias desenvolvedoras de softwares ditos “proprietários”.

O Substitutivo da CCTCI dispõe que as reduções previstas nos incisos I e II do art. 3º serão acrescidas de mais 1 (um) ponto percentual ao ano em relação à taxa normal, quando os recursos forem destinados à criação ou atualização, no País, de “software livre”.

Na CCTCI foram apresentadas duas emendas de ajuste de texto. A Emenda nº 1 trata da conceituação de software livre e a Emenda nº 2 trata da gestão e requisitos do fundo de aval de que trata o art. 5º.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Comércio e Serviços – CDEICS adotou substitutivo que mantém os mesmos incentivos constantes do Substitutivo da CCTCI.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, o PL não recebeu emendas.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 54, II) e de Norma

Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

O projeto em análise tem como principal objetivo instituir linha de crédito com encargos mais favoráveis às empresas de informática que desenvolvem software livre. Os substitutivos adotados pela CCTCI e pela CDEICS estendem os benefícios a todas as empresas de informática que desenvolvem programas de computador, estabelecendo taxas de juros ainda menores para aquelas que se dedicam ao desenvolvimento de software livre.

O projeto e os mencionados substitutivos restringem-se aos financiamentos concedidos por instituições oficiais de crédito federais e seus agentes financeiros. Tais instituições estão listadas na Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – LDO 2017) no Capítulo VII, que trata das agências financeiras oficiais de fomento, onde são definidas prioridades de financiamentos para os seguintes bancos e agências: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Financiadora de Estudos e Projetos.

Essas instituições contam com diferentes fontes de captação de recursos como depósitos à vista, caderneta de poupança, fundos constitucionais, Fundo de Amparo ao Trabalhador, orçamento da União, captações externas, fundos de investimento, etc. Como se vê, há fontes com diferentes custos de captação.

Tanto o projeto, quanto os substitutivos, estabelecem que os financiamentos devem ter encargos inferiores "à taxa praticada em operações

normais”. Considerando que uma característica das agências de fomento federais é a oferta de linhas de crédito que viabilizem programas governamentais em áreas como agricultura, habitação, saneamento e desenvolvimento industrial, pode-se considerar que as “taxas normais” praticadas por essas instituições já são, em geral, abaixo das taxas de mercado e, para evitar prejuízos aos bancos, grande parte das operações necessita da concessão de subvenções econômicas por parte da União.

Do ponto de vista do exame de adequação, pode-se concluir que os dispositivos do projeto e respectivos substitutivos, que determinam às instituições financeiras públicas federais a concessão de financiamentos em condições mais favoráveis para as empresas de informática, acarretarão um incremento nas despesas da União com subvenções econômicas.

O PL e os substitutivos disciplinam ainda a criação de um fundo de aval, com o objetivo de oferecer garantias complementares nos empréstimos contraídos pelas empresas mencionadas, com a participação da União. De acordo com a LDO 2017, a criação de fundos com recursos da União está sujeita às seguintes restrições:

*“Art. 117....*

*§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:*

*III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:*

*a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou*

*b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal.”*

Sobre a possível elevação nas despesas com subvenções econômicas, cumpre inicialmente lembrar que, com a promulgação de Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), institui-se um Novo Regime Fiscal, cujas regras para elevação de despesas ou redução de receitas devem ser observadas.

Nesse sentido, merece destaque o art. 113 do ADCT, que prescreve:

*“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.*

A Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 - LDO 2017) também estabelece requisitos para a tramitação de proposições que tenham implicações orçamentárias e financeiras:

*“Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria”.*

Além disso, esta Comissão editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual:

*"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação".*

As normas de adequação antes mencionadas disciplinam que, nos casos em que haverá aumento da despesa, a proposta deverá estar instruída com a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro e com as correspondentes compensações. Constata-se, porém, que essas exigências não estão cumpridas no PL 3.684, de 2004, e substitutivos, colocando-os em conflito

com o que dispõe o ADCT (art. 113), a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 e a Súmula nº 1/08-CFT.

O descumprimento de tais normativos resulta na inadequação orçamentária e financeira do projeto de lei e substitutivos, ficando prejudicado o exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, a teor do que dispõe o art. 10 da Norma Interna – CFT, *in verbis*:

*“Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto”.*

Com relação ao PL 2.469, de 2007, (apensado) entendemos que não traz implicações às receitas ou despesas públicas federais, uma vez que apenas estabelece percentual mínimo de aplicação dos recursos do CTInfo no desenvolvimento de software livre. Também não devem ser objeto de exame de adequação as Emendas 1 e 2 apresentadas na CCTCI, que ajustam o texto sem implicações financeiras ou orçamentárias.

Considerando a inadequação orçamentária das referidas proposições, resta-nos analisar o mérito das peças remanescentes: PL 2.469, de 2007, e as duas emendas oferecidas no âmbito da CCTCI.

A esse propósito, cabe ressaltar que a inovação legislativa sugerida pelo projeto apensado – embora sem o alcance da proposição principal e dos substitutivos concebidos na CCTCI e na CDEICS – tem o condão de atender a finalidade subjacente ao conjunto de medidas aqui discutidas, consistente no fomento ao desenvolvimento da indústria de softwares livres.

Porém, assim como bem destacado pelos relatores da CCTCI e da CDEICS, a estratégia de desenvolvimento de software livre não nos parece ser o melhor caminho para o desenvolvimento do setor de tecnologia da informação brasileiro, conforme apontado pelo Excelentíssimo Deputado Sandro Alex ao relatar esta matéria na CCTCI:

*“(...) em primeiro lugar, cumpre salientar que o modelo de código aberto possui a desvantagem de não oferecer ao desenvolvedor os mesmos incentivos econômicos intrínsecos às soluções proprietárias, haja vista que os responsáveis pela elaboração dos programas livres não são remunerados pela venda do software. Não por acaso, os programas e sistemas operacionais mais inovadores e de maior aceitação no mercado mundial são, em sua maioria, fornecidos por empresas que não adotam sistemas de código aberto, como a Apple e a Microsoft.*

*Além disso, embora o software livre seja distribuído de forma gratuita, não raro seus usuários são obrigados a aportar recursos de manutenção em montante superior do que o fariam se utilizassem sistemas proprietários. Por serem criados e mantidos por comunidades de desenvolvedores cuja responsabilidade comercial sobre os programas é limitada, em regra cabe ao próprio usuário contratar profissionais para atualizá-los ou adaptá-los a suas necessidades, o que pode contribuir para ampliar em muito as despesas do consumidor com serviços de tecnologias da informação, em contrário aos objetivos originalmente almejados. Somem-se a todas essas dificuldades os elevados custos de implantação das soluções baseadas em software livre, que podem chegar a ser superiores aos aplicáveis aos sistemas tradicionais, sobretudo em virtude da falta de padronização dos programas e da carência de profissionais habilitados a lidar com softwares de código aberto”.*

Assim, demonstrou-se meritório o caminho sugerido pelos substitutivos adotados na CCTCI e CDEICS que visaram a extensão dos benefícios não apenas para o desenvolvido do software livre, mas sim do **software produzido no Brasil**, gerando conhecimento e riquezas para nosso País.

Todavia, face às incompatibilidades e inadequações orçamentárias e financeiras anteriormente apresentadas cumpre-nos a sugerir à

esta Comissão um novo texto que preserve o espírito do trabalho aprovado pelos nossos Excelentíssimos pares na CCTCI e CDEICS em uma sistemática de incentivos que não encontre os membros problemas técnicos outrora apresentados.

Dessa forma, sugerimos que os recursos para o financiamento incentivado do setor de software brasileiro sejam promovidos por meio de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDTC, com a reserva de 10% (dez por cento) dos recursos desse fundo para esse fim, e mantendo ainda a sugestão da CCTCI e CDEICS de reserva dos 20% dos recursos do CTInfo para o setor de software como um todo.

Diante do exposto, **voto**:

i) pela **incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira** dos **Substitutivos** adotados pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Comércio e Serviços, dispensado o exame de mérito, conforme disposto no art. 10 da Norma Interna desta Comissão; e **pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.684, de 2004**, nos termos do **SUBSTITUTIVO** anexo, do **Projeto de Lei nº 2.469, de 2007**, (apensado), e **das Emendas 1 e 2** apresentadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática;

ii) no **mérito**, pela **aprovação do Projeto de Lei n.º 3.684, de 2004, na forma do SUBSTITUTIVO anexo**, e pela **rejeição do Projeto de Lei n.º 2.469, de 2007** e das **Emendas 1 e 2** apresentadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.

Sala da Comissão, em            de novembro de 2017.

Deputado IZALCI LUCAS

Relator

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.684, DE 2004 (Apenso o PL Nº 2.469, de 2007)

Altera o Decreto Lei nº 719, de 31 de julho de 1969 para dispor sobre o incentivo ao desenvolvimento de software e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre incentivos ao desenvolvimento de software no País.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, que “*Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dá outras providências*” passa a vigorar com a seguinte alteração.

“Art. 3º B. ....

.....

§ 1º No mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos serão aplicados em instituições sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, incluindo as respectivas áreas de abrangência das Agências de Desenvolvimento Regional.

§ 2º No mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos serão aplicados em projetos de desenvolvimento de software (livre ou proprietário), que poderão ser solicitados, a qualquer tempo, por empresas, universidades,

*institutos tecnológicos, centros de pesquisa, cooperativas e outras instituições públicas ou privadas, inclusive comunidades de desenvolvedores.*

*§ 3º Nos projetos referidos no § 2º devem ser priorizados os projetos de desenvolvimento de software nacional.*

Art. 3º O Fundo Setorial para Tecnologia da Informação – CTInfo, instituído pela Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, deve destinar pelo menos 20% (vinte por cento) dos recursos para o desenvolvimento de software livre ou proprietário.

§ 1º Poderão solicitar, a qualquer tempo, financiamento com os recursos de que trata o caput, combinando recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, empresas, universidades, institutos tecnológicos, centros de pesquisa, cooperativas e outras instituições públicas ou privadas, inclusive comunidades de desenvolvedores, por meio de editais lançados pelo CTInfo.

§ 2º No financiamento com os recursos de que trata o caput devem ser priorizados os projetos de desenvolvimento de software nacional.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de novembro de 2017.

Deputado IZALCI LUCAS

Relator