

# **COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA**

## **PROJETO DE LEI Nº 3.684, DE 2004 (Apenso: Projeto de Lei nº 2.469, de 2007)**

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

**Autor:** Deputado Carlos Eduardo Cadoca

**Relator:** Deputado Sandro Alex

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 3.684, de 2004, oferecido pelo Deputado Carlos Eduardo Cadoca, cria incentivos creditícios às empresas que atuam no desenvolvimento dos programas de computador livres (“software livre”), assim definidos pelo autor da proposição como aqueles *“cuja licença de propriedade industrial ou intelectual não restrinja sob nenhum aspecto a sua execução, cessão, distribuição, redistribuição, adaptação, alteração de suas características originais, melhoramento ou análise de seu funcionamento”*.

A proposta estabelece que as linhas de crédito mantidas pelas instituições financeiras federais deverão praticar juros diferenciados para o financiamento de projetos de desenvolvimento de software livre, desde que os desenvolvedores estejam registrados na junta comercial local por um período mínimo de um ano.

As empresas de médio e grande porte que se enquadarem nessas condições serão beneficiadas com redução de dois pontos percentuais em relação às taxas praticadas nas operações normais de empréstimos. A redução para as micro e pequenas empresas, por sua vez, será de três pontos percentuais.

O projeto também cria um Fundo de Aval, constituído por dotações orçamentárias da União e por taxas cobradas dos tomadores de empréstimos para projetos de desenvolvimento de software livre, que tem por objetivo oferecer garantias complementares para facilitar a liberação dos recursos para essa finalidade. Além disso, determina que, na divulgação das medidas estabelecidas pelo projeto, as instituições oficiais de crédito façam menção expressa aos diferenciais de taxas de juros aplicáveis a programas de fomento ao desenvolvimento de software livre, em comparação às demais linhas de crédito oferecidas por essas entidades.

Por fim, a proposição institui punições, na forma de multas, devolução dos valores contratados e cassação do registro comercial, para os casos em que houver comprovação de utilização de recursos para finalidades diversas às estabelecidas pelo Projeto.

Apenas à proposição principal encontra-se o Projeto de Lei nº 2.469, de 2007, apresentado pelos Deputados Paulo Teixeira e Jorge Bittar, que se propõe a reservar vinte por cento dos recursos do Fundo Setorial para Tecnologia da Informação – CT-Info – para financiamento de projetos de desenvolvimento de software livre.

Os Projetos de Lei em exame foram distribuídos inicialmente a esta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, para a apreciação do mérito da matéria. Durante o prazo regimental, não foram oferecidas, nesta Comissão, emendas às proposições.

De acordo com o despacho expedido pela Mesa da Câmara dos Deputados, as iniciativas legislativas em tela também deverão ser analisadas pelas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (mérito); Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54).

Cabe ressaltar que o presente parecer foi parcialmente elaborado com base no relatório apresentado a esta Comissão em 2010 pelo nobre Deputado Wladimir Costa, que não foi apreciado em tempo hábil por este colegiado.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

As medidas constantes do Projeto de Lei nº 3.684, de 2004, evidenciam a preocupação em instituir instrumentos legais de estímulo ao desenvolvimento do chamado “software livre” – categoria de programas de computador cujo regime de licenciamento permite que o usuário execute, copie, distribua e altere as características originais do programa de maneira a adaptá-lo às suas necessidades, sem a obrigatoriedade do pagamento de *royalties*.

Em relação às tecnologias da informação, como um todo, cabe ressaltar que, nos últimos anos, o Brasil vem se destacando pelo vigor do crescimento nesse setor. Segundo o IBGE, em 2011, esse mercado registrou um aumento de 16%, tendo movimentado 96 bilhões de dólares no período – o que corresponde a 4,4% do PIB. Além disso, o segmento responde por mais de mais de um milhão e duzentos mil postos de trabalho. No que diz respeito às vendas de serviços de tecnologias da informação e de programas de computador, em especial, o Brasil possui o sétimo maior mercado doméstico do mundo, de acordo com pesquisa divulgada em 2013 pela Associação Brasileira das Empresas de Software – Abes. A pujança desses números tem reflexos sobre toda a economia brasileira, tendo em vista que essa indústria se insere de forma transversal nas demais cadeias produtivas.

Porém, embora o Brasil represente um dos principais mercados de software do mundo, a predominância do uso de programas produzidos fora do País implica o envio anual de bilhões de reais ao exterior na forma de *royalties* e licenças de uso, além de criar obstáculos ao desenvolvimento de mão de obra nacional na área das tecnologias da informação. Nesse contexto, não resta dúvida quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 3.684, de 2004. Ao estimular o desenvolvimento no Brasil de empresas que atuam no segmento de software, a proposição incentiva a concorrência em um mercado dominado por conglomerados estrangeiros e que contribui para a geração de postos de trabalho de elevada qualificação no País.

Destacamos também o significativo impacto do Projeto sobre as micro e pequenas empresas, setor que, em grande parte do planeta, responde pela geração da maioria dos empregos. A criação do Fundo de Aval para facilitar a concessão de empréstimos para financiamento de projetos de

software, bem como o estabelecimento de juros ainda mais favoráveis para essas empresas, certamente contribuirão para dar grande impulso ao setor.

Em relação ao Projeto de Lei nº 2.469, de 2007, entendemos que a proposição é complementar à principal, tendo em vista que propõe uma fonte de financiamento adicional para estímulo ao desenvolvimento de software. Nesse sentido, a iniciativa reserva pelo menos vinte por cento dos recursos do CT-Info – Fundo Setorial para Tecnologia da Informação – para projetos com essa finalidade. Levando em consideração que os recursos autorizados anualmente para o CT-Info são da ordem de quarenta milhões de reais, a medida proposta representa um aporte de cerca de oito milhões de reais adicionais por ano para a produção de software.

Não obstante, é necessário apontar alguns aspectos que lançam dúvidas sobre a efetividade do direcionamento de medidas de fomento exclusivas para o setor de software livre, conforme consta dos Projetos em análise. Nesse contexto, os principais argumentos suscitados em defesa dessa proposta fundamentam-se na suposta premissa de que a adoção em larga escala dos programas de código aberto permitiria a redução do envio de divisas para o exterior a título de pagamento de licenças de software, uma maior qualificação dos profissionais brasileiros na área das tecnologias da informação e o fomento à competição no mercado internacional de desenvolvimento de aplicativos.

Porém, 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.

Além da problemática sobre o estabelecimento de linhas de crédito exclusivas para o software livre, a proposição possui ainda outro ponto que precisa ser mais bem esclarecido. O objeto do Projeto de Lei 3.684, de 2004, não é a disponibilização de recursos “*a fundo perdido*” (não reembolsáveis), mas sim a “**concessão de linhas de crédito**” – ainda que a taxas menos onerosas – pelas “**instituições oficiais de crédito federais**” (art. 3º). Nesse sentido, importa realçar que, de acordo com a proposta, ainda que o mutuário venha a se beneficiar com “juros reduzidos”, os valores tomados deverão ser pagos, acrescidos da remuneração financeira prevista em lei. Ademais, nos exatos termos do § 2º do artigo 7º, em caso de não cumprimento do contrato, o “**seu proprietário ou sócio majoritário**” “**assumirá a responsabilidade pelo empréstimo contratado e os encargos devidos**”.

Tendo-se presente que os programas de computador “livres” possibilitam que o usuário execute, copie, distribua e altere as características originais do programa de maneira a adaptá-lo às suas necessidades, sem a obrigatoriedade do pagamento de royalties, parece natural que a exploração econômica desses programas revele maiores dificuldades para que seus titulares obtenham receitas para quitar os empréstimos assumidos. Tudo indica, portanto, que parcela significativa dos interessados nessas linhas de crédito mais favorecidas previstas neste Projeto de Lei se inclinará pelo desenvolvimento de programas de computador para plataformas abertas<sup>1</sup>, cujos usuários representam hoje a imensa maioria do mercado, o que, ao menos em tese, tornará menos difícil a geração das receitas oriundas da comercialização das licenças desses programas. Assim, não faria sentido que a lei que estamos criando deixasse de autorizar que os recursos dos empréstimos concedidos pudessem ser destinados também ao

---

<sup>1</sup> As plataformas abertas permitem que o usuário instale ou desenvolva aplicativos sem a necessidade de prender-se a determinado fabricante de software ou hardware. É o caso do Android e do Windows, por exemplo. Nas plataformas fechadas, por sua vez, os aplicativos nelas instalados são controlados pelo fabricante do software ou hardware, a exemplo do que ocorre com o IOS, da Apple.

desenvolvimento dos softwares ditos “proprietários”, pois estes possuem mais facilidade para quitar os financiamentos.

Esse mesmo racional é extensivo à destinação do “**Fundo de Aval**”, previsto no artigo 5º, com o objetivo de “**oferecer garantias complementares nos empréstimos contraídos**”.

Essa análise **nos leva a concluir que o apoio exclusivo a soluções livres** pode se revelar uma opção arriscada e improdutiva, pois poderá afetar negativamente uma indústria já regularmente estabelecida e desenvolvedora de soluções proprietárias que é responsável pela manutenção e criação de milhões de empregos diretos e indiretos. Ademais, essas empresas arrecadam bilhões de reais por ano aos cofres públicos sob a forma de tributos, além de contribuir significativamente para ampliar a competitividade da economia brasileira.

Dessa maneira, nossa proposição, materializada no Substitutivo em anexo, proporciona incentivos mais平衡ados entre ambos os tipos de indústrias. Como forma de facilitar o desenvolvimento do setor de software livre, destina juros mais favorecidos quando os recursos forem destinados à criação desse tipo de software, e reserva um quarto dos recursos do CT-Info para o desenvolvimento de software livre. No entanto, também permite que os empréstimos e os avais do Fundo também sejam associados à criação de softwares que não atendam a essa característica.

Em síntese, nossa avaliação é de que as medidas de estímulo propostas pelos Projetos de Lei em exame são essenciais para a expansão do setor das tecnologias da informação, mas devem ser estendidas a todas as categorias de desenvolvedores de software no País, e não somente àqueles que se dedicam à produção de soluções livres. Por esse motivo, optamos por oferecer à apreciação deste colegiado um Substitutivo que agrupa as principais contribuições das proposições em tela, porém incluindo os desenvolvedores de programas proprietários entre os potenciais beneficiários dos instrumentos de incentivo propostos.

Entendemos o Substitutivo elaborado é uma iniciativa de simples implementação e que terá grande impacto sobre o setor produtivo nacional. Dentre os benefícios proporcionados pelo projeto, incluem-se: estímulo à criação de empregos, principalmente os de elevada capacitação; democratização dos recursos das instituições oficiais de crédito federais, ao

facilitar seu acesso às micro e pequenas empresas; fomento ao desenvolvimento de tecnologia e inovação brasileiras; aceleração do processo de inclusão digital da população, em razão do aumento da oferta de softwares direcionados para os interesses do público brasileiro; contribuição para a diminuição dos passivos externos, por meio da redução do envio de recursos ao exterior na forma de *royalties* e licenças de uso; e promoção do aumento da competitividade da economia brasileira, visto que resultará na ampliação da oferta e da disseminação de programas de computador – produto que se insere em todas as cadeias de produção de bens e serviços.

Diante dos argumentos elencados, o voto é pela APROVAÇÃO da proposição principal, Projeto de Lei nº 3.684, de 2004, e do seu apenso, Projeto de Lei nº 2.469, de 2007, na forma do SUBSTITUTIVO em anexo.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

Deputado SANDRO ALEX  
Relator

## **COMISSÃO DE CIENCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 3.684, DE 2004 (Apenso: Projeto de Lei nº 2.469, de 2007)**

Dispõe sobre o incentivo ao desenvolvimento de software.

O Congresso Nacional decreta:

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

Art. 2º A concessão de linhas de crédito produtivo pelas instituições oficiais de crédito federais e seus agentes financeiros ocorrerá com juros reduzidos sempre que:

I – os recursos financeiros forem destinados exclusivamente a possibilitar a criação ou atualização de software no País; e

II – o beneficiário estiver devidamente registrado como empresa de desenvolvimento de programas de informática há pelo menos um ano na junta comercial da localidade em que opera.

Art. 3º Os juros das linhas de crédito a que se refere o art. 2º desta Lei deverão sofrer redução de:

I – 2 (dois) pontos percentuais ao ano em relação à taxa praticada em operações normais da instituição de crédito, caso a empresa seja enquadrada como de médio ou grande porte;

II – 3 (três) pontos percentuais ao ano em relação à taxa normal, se a empresa for enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte.

Parágrafo único. As reduções previstas nos incisos I e II 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 programa de computador livre, “software livre”, ou programa de computador de livre utilização, assim considerado aquele cuja licença de propriedade industrial ou intelectual não restrinja sob nenhum aspecto a sua execução, cessão, distribuição, redistribuição, adaptação, alteração de suas características originais, melhoramento ou análise de seu funcionamento.

Art. 4º Fica instituído o Fundo de Aval, com o objetivo de oferecer garantias complementares nos empréstimos contraídos pelas empresas mencionadas no art. 2º.

§ 1º A gestão do Fundo será exercida por órgão e na forma definidos pelo Poder Executivo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei.

§ 2º Para a concessão do aval, o órgão gestor do Fundo deverá firmar acordo prévio com as instituições oficiais de crédito e seus agentes financeiros, por meio do qual aquele assegurará a estes o pagamento de suas responsabilidades, na hipótese de inadimplência do mutuário.

§ 3º O aval do Fundo terá caráter complementar às garantias próprias oferecidas pelo mutuário, não podendo ultrapassar 70% (setenta por cento) do valor total das garantias exigidas na operação.

§ 4º Poderão candidatar-se a obter aval as empresas que, por dois anos consecutivos, recolherem taxa de adesão ao Fundo, na forma e valor a serem estabelecidos em regulamento a ser elaborado pelo órgão de que trata o § 1º deste artigo.

§ 5º Para obtenção de novos avais, o contratante deverá ter quitado os financiamentos obtidos anteriormente e recolher a taxa referida no § 4º por um período mínimo de dois anos.

§ 6º No ato da concessão do aval, o mutuário recolherá taxa de utilização em valor não inferior a 4% (quatro por cento) do valor do financiamento contratado.

§ 7º Constituem recursos do Fundo:

I – recursos orçamentários da União;

II – o valor resultante das cobranças das taxas referidas nos §§ 4º, 5º e 6º deste artigo;

III – contribuições, doações e recursos de outras origens;

IV – retornos e resultados das aplicações financeiras do Fundo.

Art. 5º Ao darem publicidade à abertura de crédito destinado ao fomento à produção de software, os agentes financiadores oficiais deverão divulgar explicitamente as diferenças entre as taxas estabelecidas de acordo com o disposto no art. 3º desta Lei e as demais taxas de juros praticadas por essas instituições.

§ 1º A publicidade veiculada deverá mencionar de forma clara e expressa que, para os mesmos prazos de pagamento das parcelas dos empréstimos, percentuais da dívida amortizadas a cada parcela, garantias apresentadas e percentuais tributários aplicáveis, dentre outras características, há diferenças nas taxas de juros cobradas entre as linhas de créditos destinadas à produção de software e os demais empréstimos oferecidos pelo agente financiador oficial à produção de outros bens e serviços do setor das tecnologias da informação.

§ 2º Ao firmar o instrumento contratual de financiamento, a instituição financiadora oficial exigirá que a empresa beneficiada comprove a finalidade do empréstimo.

Art. 6º Caso os recursos sejam utilizados com fins diversos aos estabelecidos com base nesta Lei, a empresa beneficiária do empréstimo estará sujeita às seguintes penalidades, aplicáveis cumulativamente:

I – cassação do registro comercial;

II – pagamento de multa de 10% (dez por cento) até 50% (cinquenta por cento) do valor total do empréstimo;

III – devolução do valor contratado, acrescido da taxa de juros contratada.

§ 1º O percentual de que trata o inciso II deste artigo será definido na razão inversa da utilização dos recursos contratados para os fins elencados por esta Lei.

§ 2º Na hipótese de encerramento das atividades da empresa, independentemente de ter ou não havido cancelamento do registro comercial, assumirá a responsabilidade pelo empréstimo contratado e os encargos devidos o seu proprietário ou sócio majoritário.

§ 3º As instituições oficiais de crédito e seus agentes financeiros poderão firmar convênios com outras instituições governamentais com a finalidade de possibilitar uma melhor fiscalização sobre a utilização dos recursos contratados.

Art. 7º Devem ser destinados ao desenvolvimento de software 20% (vinte por cento) dos recursos do Fundo Setorial para Tecnologia da Informação – CTInfo – a que se refere a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

§ 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 Os projetos de software deverão ser aprovados por conselho instituído por órgão competente do Poder Executivo.

§ 3º O conselho de que trata o § 2º deverá ter participação majoritária de membros da comunidade de desenvolvimento de software.

§ 4º 25% (vinte e cinco por cento) dos valores destinados ao desenvolvimento de software, na forma no *caput* deste artigo, deverão ficar registrados em conta específica do CT-Info, para destinação exclusiva ao

desenvolvimento de software que atenda às condições previstas no parágrafo único do art. 3º desta lei.

§ 5º Por deliberação do Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, os eventuais saldos remanescentes na conta específica referida no § 4º deste artigo que deixarem de ser utilizados por dois ou mais exercícios anuais poderão ser destinados ao desenvolvimento de software que não atenda às condições previstas no parágrafo único do art. 3º desta lei.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de 2016.

Deputado SANDRO ALEX  
Relator