

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 1.952, DE 1999

Dispõe sobre os incentivos fiscais para investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico de empresas prestadoras de serviço de telecomunicações.

AUTOR: Deputado Gilberto Kassab

RELATOR: Deputado Eduardo Cunha

I - RELATÓRIO

Projeto de Lei nº 1.952, de 1999, de autoria do nobre Deputado Gilberto Kassab, pretende instituir incentivos às prestadoras de serviços de telecomunicações, que investirem em pesquisa e desenvolvimento no Brasil, conforme estabelece o art. 76 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Para essas empresas, o projeto prevê os seguintes incentivos:

- dedução do Imposto de Renda para Pessoas Jurídicas das despesas realizadas no âmbito de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico na área de telecomunicações - PPDT;
- depreciação acelerada (em dobro) das máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos utilizados no PPDT;

- isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do Imposto de Importação incidentes sobre máquinas, aparelhos e instrumentos, inclusive acessórios, peças sobressalentes e ferramentas destinados ao PPDT.

Os incentivos fiscais serão aplicados durante seis anos consecutivos, podendo ser renovados. A renúncia fiscal prevista anualmente como resultado desses incentivos foi estimada pelo autor em cerca de R\$ 380 milhões. Para fazer jus a esses benefícios, as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações deverão aplicar, anualmente, 1,5% de sua receita operacional na execução de PPDT, sendo no mínimo dois terços, por meio de contratos com empresas e entidades enumeradas no § 1º do art. 2º.

Cabe ressaltar que o foco do projeto de lei é, portanto, a empresa prestadora de serviços de telecomunicações que, segundo alega o autor da matéria, não está contemplada pelos incentivos fiscais destinados à pesquisa e desenvolvimento, administrados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

O projeto de lei atribui à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL a competência para aprovar previamente os projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico em telecomunicações.

Durante o prazo regimental foram apresentadas quatro emendas ao projeto de lei em exame. As emendas nº 1,2,3, de autoria do Deputado Júlio Semeghini e a emenda nº 4, de autoria do Deputado Alberto Goldman. A primeira emenda inclui no art. 2º as empresas que tenham como objetivo a fabricação de produtos, desenvolvimento de circuitos integrados e programas de computador relacionados, ao mesmo tempo, em que substitui na redação do mesmo dispositivo a ANATEL pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. A emenda nº 2 altera a redação do § 1º do art. 2º para incluir, de forma explícita, entre as empresas que deverão ser contempladas na realização do PPDT pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, aquelas que desenvolvem circuitos integrados e programas de computador. Já a emenda nº 3 altera a redação do art. 3º para adequá-lo à nova redação proposta pela Emenda nº 1 do mesmo autor que incluiu os fabricantes de produtos de telecomunicações

entre os beneficiários dos incentivos. A mesma emenda pretende ainda explicitar melhor a base de cálculo do montante a ser aplicado pelas empresas. A última emenda estabelece que as empresas beneficiárias dos incentivos deverão adquirir, para fazer face a suas necessidades, no mínimo, dez por cento de bens e programas de computadores desenvolvidos no País.

Cabe à Comissão de Ciência e Tecnologia, nos termos regimentais, posicionar-se sobre o mérito da matéria e das emendas a ela apresentadas.

II - VOTO DO RELATOR

A concessão de incentivos fiscais para a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento é considerado um mecanismo eficiente de estímulo à formação de parcerias entre empresas, universidades e centros de pesquisa. Embora não se constitua no instrumento de política mais adequado para o governo definir prioridades e direcionar os projetos para o atendimento de necessidades locais, os incentivos fiscais a atividades de P&D no setor de telecomunicações poderão alavancar investimentos no País das novas prestadoras de serviços de telecomunicações e dos fabricantes de equipamentos, na maioria oriundos de outros países.

O projeto de lei em tela, de acordo com seu art.1º, pretende delimitar os incentivos fiscais a serem concedidos às prestadoras de serviços e aos fabricantes de equipamentos de telecomunicações, que investirem em pesquisa e desenvolvimento no Brasil. No entanto, em seu art.2º, os incentivos fiscais são destinados apenas a “empresas, estabelecidas no País, que tenham como objetivo a prestação de serviços de telecomunicações”, isto é às operadoras de serviços de telecomunicações.

Pela redação proposta, os fabricantes de equipamentos de telecomunicações somente serão beneficiados indiretamente, na medida em que sejam contratados pelas empresas prestadoras. Embora na justificação do

projeto, o autor considere a possibilidade dessas empresas executarem PPDT próprios e informe que o art.5º estende os incentivos a essas empresas, na realidade, a redação do referido dispositivo equipara às empresas prestadoras de serviços apenas os centros e institutos de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico em telecomunicações.

Na justificação do projeto de lei fica clara a preferência pelas prestadoras de serviços, baseada, segundo o autor, no fato de que esse segmento do setor de telecomunicações não recebe incentivos do governo federal, pois os que existem destinam-se apenas “as empresas industriais que têm como atividade única ou principal a fabricação de bens e serviços de informática e automação”.

Para esclarecer melhor esse ponto, cabe observar que o Ministério da Ciência e Tecnologia administra dois tipos de incentivos. O primeiro conjunto de incentivos, instituídos pela Lei nº 8.661, de 02 de junho de 1993, tem como objetivo estimular a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária. As empresas que desenvolvem os chamados PDTI – Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial e PDTA – Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário são beneficiadas com conjunto de incentivos, desde que invistam em pesquisa no País montante equivalente, no mínimo, ao dobro do valor dos benefícios auferidos, sem que se determine a obrigação de contratarem outras empresas, centros de pesquisa ou universidades. Tais incentivos foram amplamente utilizados até 1997, quando foram drasticamente reduzidos pela Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

O outro mecanismo é a chamada Lei de Informática, principal instrumento de política industrial para o setor. A Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, que estabeleceu a política para o setor baseada em instrumentos de incentivo à produção interna de bens e serviços de informática, automação e telecomunicações de base digital, incluindo os componentes eletrônicos a semicondutor. Os incentivos foram sendo restringidos ao longo do tempo e acabaram limitados à preferência na compra de órgãos governamentais e à isenção de IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados – sobre os bens produzidos no País.

A concessão dos benefícios fiscais estipulados estava condicionada à aprovação pelo governo federal do Processo Produtivo Básico. Ademais, era exigida das empresas beneficiárias contrapartida de aplicação de 5% do seu faturamento bruto em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação a serem realizadas no País, sendo que, no mínimo, 2% em projetos realizados em convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas.

Com a aprovação da Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que prorrogou a vigência da política industrial do setor, os fabricantes que cumprirem as exigências do Processo Produtivo Básico continuam sendo beneficiados com a isenção de IPI, embora esteja prevista a redução gradual dos incentivos até sua extinção em 2009. Na nova lei, o mecanismo de contrapartida também foi mantido, com pequenos ajustes.

Embora concordemos com a tese da importância de se estimular as atividades de pesquisa e desenvolvimento em telecomunicações, consideramos que o texto proposto pelo Deputado Gilberto Kassab merece algumas modificações, no sentido de dirimir algumas incoerências entre os dispositivos do texto, conforme as observações anteriormente apresentadas, bem como para introduzir aperfeiçoamentos de redação. Optamos, portanto, pela apresentação de um substitutivo, cujas principais alterações com relação ao texto original passamos a alencar.

Em primeiro lugar, acatamos a sugestão contida na emenda nº 1 do Deputado Júlio Semeghini, incluindo no art. 2º os fabricantes de equipamentos, componentes e programas de computadores diretamente relacionados com o setor de telecomunicações entre os beneficiários dos incentivos.

Embora essas empresas sejam beneficiárias de outros incentivos administrados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, conforme vimos anteriormente, não existe impedimento em incluí-las no rol das empresas que poderão beneficiar-se com os incentivos propostos. Para impedir que os incentivos sejam fruídos cumulativamente pelos fabricantes de equipamentos, acrescentamos ao mesmo dispositivo novo parágrafo vedando expressamente tal prática.

Existe inclusive justificativa para essa inclusão, uma vez que os incentivos de informática, como a redução da alíquota de IPI são, na realidade, mecanismos de estímulo à fabricação de bens no País e não à realização de P&D. O segmento de pequenas e micro empresas também poderá ser beneficiado por essa inclusão, na medida em que não é usuário típico dos incentivos da Lei de Informática nem da Lei nº 8.661/93. Uma característica desses incentivos é sua utilização praticamente por empresas de médio e grande porte.

A segunda modificação introduzida no Substitutivo refere-se à limitação dos incentivos, em especial das deduções do IR, a exemplo da Lei nº 8.661/93. A não limitação das deduções do IR torna difícil, inclusive, estimar a renúncia fiscal provocada pela aprovação do projeto, que, com certeza, será melhor avaliada pela douta Comissão de Finanças e Tributação, à qual cabe ainda a adequação financeira e orçamentária do projeto, analisando o cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A contrapartida prevista no art. 3º do projeto parece espelhar-se em mecanismo semelhante da Lei de Informática. Porém, há uma grande diferença entre as duas situações. A Lei nº 10.176 estabelece, em troca de um incentivo à produção de bens de informática (isenção ou redução de IPI), a exigência de contrapartida de aplicação de recursos de P&D. No caso em pauta, o incentivo já se destina a estimular a realização dessas atividades pelas empresas de telecomunicações e portanto, não cabe, a nosso ver, exigir a aplicação de percentual mínimo em P&D. Adotamos, como alternativa, a idéia constante da emenda nº 4, Deputado Alberto Goldman, atrelando a concessão dos incentivos à contrapartida das empresas beneficiárias de adquirirem bens e serviços de informática e telecomunicações com tecnologia desenvolvida no País, em proporção não inferior a 10% do total dos gastos realizados com esses itens.

Retiramos do art. 2º a citação explícita da ANATEL e optamos por referir apenas o Poder Executivo de forma genérica. A atribuição dessa tarefa à ANATEL, além de ferir o princípio constitucional constante do art. 61, que trata da iniciativa privativa do Presidente da República, parece-nos inadequada, na medida em que tal agência não possui experiência na avaliação

de projetos de P&D e nem mesmo na administração de incentivos fiscais dessa natureza. Para não incorrermos também no vício de constitucionalidade, apesar de considerarmos que o Ministério da Ciência e Tecnologia, pela experiência e também para que possa manter uma visão conjunta dos resultados da aplicação dos diversos mecanismos de incentivos, devesse ser envolvido nessa tarefa, não acatamos a sugestão do Deputado Júlio Semeghini, deixando para o Poder Executivo a definição do órgão mais competente para desempenhar a função.

Por último, estabelecemos a obrigatoriedade do Poder Executivo encaminhar, anualmente, à Câmara dos Deputados relatório contendo informações técnicas e financeiras sobre os resultados da aplicação dos incentivos estabelecidos pelo projeto de lei.

Votamos, portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1952, de 1999, e das emendas 01/99, 02/99, 03/99 e 04/99 a ele apresentadas na forma do Substitutivo que ora submetemos à consideração desta Comissão.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2003.

Deputado Eduardo Cunha
Relator