

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 CDEIC – tem o condão de atender a finalidade subjacente ao conjunto de medidas aqui discutidas, consistente no fomento ao desenvolvimento da indústria de softwares livres.

Com efeito, o direcionamento de uma parcela fixa do Fundo Setorial para Tecnologia da Informação – CTInfo na ordem de 20%, representará uma importante contribuição para um setor que, ao mesmo passo em que desempenha papel estratégico para a economia do conhecimento e evolução tecnológica, enfrenta, dadas suas peculiaridades, enormes dificuldades de financiamento.

Ainda que modesto frente as ambições das demais proposições que restaram rejeitadas pela sua inadequação orçamentária, o PL 2.469, de 2007, garantirá uma fonte permanente de suporte financeiro para a promoção de pesquisas nesse segmento e contribuirá para a qualificação dos profissionais brasileiros, melhorando nossa competitividade nos mercados globais e reduzindo, possivelmente, o envio de divisas nacionais a título de pagamento de licenças de softwares. Somos, em decorrência, favoráveis ao PL 2.469, de 2007.

No que toca às Emendas n.º 1 e 2, sua apreciação fica prejudicada, uma vez que, apesar de não trazerem implicações orçamentárias, destinavam-se a modificar o projeto principal, PL 3.684, de 2004, que teve seu curso interrompido em virtude de sua inadequação orçamentária. Perdem, portanto, sustentação e merecem ser aqui rejeitadas.

Diante do exposto, **voto**:

i) pela **incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.684, de 2004**, e 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 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 2.469, de 2007**, e pela **rejeição das Emendas 1 e 2** apresentadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado IZALCI LUCAS

Relator

2017-7155