

PROJETO DE LEI N.º 1.803-B, DE 2015
(Do Sr. Carlos Bezerra)

Limita a dois anos o prazo de análise das demonstrações de cumprimento de contrapartidas relativas aos benefícios aplicáveis ao setor de informática, e dá outras providências; tendo parecer: da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. CABUÇU BORGES); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária deste e do Substitutivo da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (relator: DEP. IZALCI LUCAS).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIACÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.803, de 2015, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, altera disposições da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, as quais dispõem sobre a concessão de incentivos fiscais, respectivamente, para as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento e para as empresas fabricantes de bens de informática na Zona Franca de Manaus.

Pela legislação vigente, as empresas interessadas em aderir ao regime de incentivos devem submeter proposta de projeto ao Ministério da Ciência e Tecnologia e se comprometer a encaminhar anualmente demonstrativos sobre o cumprimento das obrigações indicadas na legislação, mediante apresentação de relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto apresentado e dos respectivos resultados alcançados.

Por meio do projeto de lei, são acrescentados dois novos parágrafos ao art. 11 da Lei nº 8.248, de 1991, e ao art. 2º da Lei nº 8.387, de 1991, ambos de idêntico teor, com o fito de: a) limitar a dois anos o prazo de análise dos relatórios descritivos de atividades de pesquisa e desenvolvimento realizadas e dos resultados alcançados, apresentados pela empresa beneficiária ao Poder Público para fins de demonstração de cumprimento das obrigações estabelecidas nas mencionadas leis; e b) considerar como aprovados, para todos os efeitos legais e fiscais, os relatórios que não tiverem recebido parecer conclusivo do Poder Executivo após decorrido o prazo máximo de dois anos da entrega dos documentos pela empresa beneficiária.

Ao seu final, o projeto estabelece que caberá ao Poder Executivo, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 5º e no art. 14 da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimar o montante da renúncia fiscal decorrente da proposição e inclui-lo no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto da lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos sessenta dias da publicação desta Lei.

Em sua justificativa, o autor registra que o acesso aos benefícios previstos nas Leis nº 8.248 e nº 8.387, ambas de 1991, exige das empresas a demonstração de investimentos em pesquisa e desenvolvimento no País, como contrapartida à concessão dos benefícios fiscais pelo governo federal. Os relatórios que comprovam essa aplicação são analisados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia que, segundo várias

reportagens veiculadas nos principais jornais diários, não dispõe de contingente de profissionais em número e em qualificação adequados para proceder à análise correspondente. Tal quadro prejudica severamente as empresas, que se deparam com seus projetos de P&D glosados, o que resulta na obrigação de devolver os benefícios recebidos ou entrar em uma interminável fila de recursos e revisões.

Antes de chegar a esta Comissão, o projeto foi submetido à apreciação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, onde foi aprovado na forma de Substitutivo, que amplia os prazos de análise das demonstrações de cumprimento de contrapartidas de dois anos para três anos.

Na Comissão de Finanças e Tributação, compete a esta relatoria efetuar a verificação prévia da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do projeto, eventualmente seguida da apreciação do mérito, cumprindo informar que não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

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, arts. 32, IX, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017), em seu art. 112, estabelece que as proposições legislativas e suas respectivas emendas, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O artigo 114 da LDO 2018 condiciona a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. Estabelece ainda que os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

Como visto, o projeto de lei visa limitar a dois anos o prazo para que o Poder Executivo conclua a análise dos relatórios e demonstrações de cumprimento de contrapartidas exigidas para efeito de fruição

dos benefícios fiscais pelas empresas do setor de informática e automação, que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia, e pelas empresas fabricantes de bens de informática na Zona Franca de Manaus. Caso esse prazo seja extrapolado, os relatórios encaminhados pelas empresas beneficiadas serão considerados aprovados para todos os efeitos legais e fiscais.

Por oportuno, cumpre mencionar que as obrigações estabelecidas nas referidas leis são basicamente as seguintes:

- Os bens serão produzidos de acordo com processo produtivo básico, definido previamente pelo Poder Executivo no prazo máximo de cento e vinte dias contado a partir a partir da data da solicitação pela empresa interessada.
- A empresa deverá investir, no mínimo, 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto em atividades de pesquisa e desenvolvimento.
- Caso o faturamento bruto anual da empresa seja superior a R\$ 15 milhões, esta deverá aplicar, no mínimo, 2,3% do faturamento mediante: a) convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino; b) mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste; c) recursos financeiros, depositados trimestralmente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.
- Na eventualidade de os investimentos em atividades de pesquisa e desenvolvimento não atingirem, em um determinado ano, os mínimos fixados, os residuais, atualizados e acrescidos de 12% (doze por cento), deverão ser aplicados no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação.

Observa-se que a proposição em exame estabelece um mecanismo que flexibiliza o cumprimento das obrigações acima mencionadas, dando ensejo à aprovação de prestações de contas por decurso de prazo sem a devida avaliação por parte do órgão competente.

Relativamente ao tema, importa mencionar que a avaliação e acompanhamento de ações governamentais financiadas por meio de benefícios tributários constitui importante instrumento de gestão governamental, constituindo mecanismo inibidor de políticas ineficientes, que além de representarem elevado custo para o erário, tendem a aprofundar distorções no ambiente econômico. Por outro lado, o forte crescimento dos recursos públicos renunciados que se verificou no período recente impõe inegáveis riscos para a obtenção do equilíbrio fiscal, revelando-se necessário e inadiável dotar o Poder Público de recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com a tarefa de avaliar e monitorar os benefícios fiscais com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

De acordo com o “Demonstrativo de Gastos Tributários” que acompanhou o envio do Projeto de Lei Orçamentária para 2018, a renúncia de receita do IPI decorrente dos incentivos concedidos para o setor de informática e automação deverá atingir a cifra de R\$ 5,7 bilhões no ano. Assim, a imposição do prazo de dois anos para a conclusão do processo de revisão periódica dos projetos beneficiados e sua aprovação automática após transcorrido esse prazo, é medida que fragiliza o trabalho de fiscalização exercido pelo órgão gestor e representa um fator de ampliação do gasto tributário, ao institucionalizar uma prática em que beneficiários não habilitados passariam a usufruir largamente do benefício.

Assim, ao flexibilizar a estrutura de governança das renúncias tributárias, a medida acarreta perda de receita para União, sem que tenha sido estimada a dimensão de seus efeitos orçamentários e financeiros.

Por outro lado, atribuir ao Poder Executivo a tarefa de estimar o impacto orçamentário e financeiro da medida e incluí-lo em demonstrativo próprio do Projeto de Lei Orçamentária, constitui iniciativa que não satisfaz a exigência prescrita no art. 114 da LDO 2017, onde se lê que remissão à futura legislação ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação.

Por esse motivo, somos levados a concluir que tanto o Projeto de Lei nº 1.803, de 2015, quanto o Substitutivo aprovado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática não podem ser

considerados adequados e compatíveis sob a ótica mais restrita da adequação orçamentária e financeira.

Neste caso, fica prejudicado o exame do mérito, em acordo com o art. 10 da Norma Interna – CFT, o qual assim dispõe:

“Art. 10. 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.”.

Por todo o exposto, voto pela **inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.803, de 2015, e do Substitutivo aprovado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.**

Sala da Comissão, em de de 2018.

DEPUTADO IZALCI LUCAS
RELATOR

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.803/2015, e do Substitutivo da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Izalci Lucas.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Alfredo Kaefer - Vice-Presidente, Carlos Melles, Edmar Arruda, Elizeu Dionizio, Enio Verri, João Paulo Kleinübing, José Guimarães, Leonardo Quintão, Luiz Carlos Haully, Marcus Pestana, Newton Cardoso Jr, Soraya Santos, Vicente Candido, Carlos Andrade, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Gilberto Nascimento, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, Jony Marcos, Jorginho Mello, Keiko Ota, Laercio Oliveira, Rodrigo Martins e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 28 de novembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING
Presidente