

PARECER N° , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2004 (nº 3.476, de 2004, na origem), que *dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.*

RELATOR: Senador ROMERO JUCÁ

RELATOR “ad hoc”: Senador ALOIZIO MERCADANTE

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Senado Federal, em regime de urgência constitucional, o Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2004 (nº 3.476, de 2004, na origem), de autoria do Poder Executivo, que *dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.*

O projeto, conforme seu art. 1º, *estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País, nos termos dos arts. 218 e 219 da Constituição.*

A proposição destina a sua maior parte a regulamentar a Instituição Científica e Tecnológica (ICT), que é definida como *o órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.*

Prevê a proposta que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de

cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores, contemplando as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica, bem como ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, inclusive incubadoras e parques tecnológicos.

Determina, ainda, que as ICT poderão, mediante remuneração e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio, compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística, e permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade fim, nem com ela conflite.

A proposição autoriza a União e suas entidades autorizadas a participar minoritariamente do capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores.

O projeto estabelece diversos estímulos à participação das ICT, que deverão dispor de núcleo de inovação tecnológica, próprio ou em associação com outras, com a finalidade de gerir sua política de inovação no processo de inovação, como a possibilidade de esses entes celebrarem contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida e prestarem a instituições públicas ou privadas serviços compatíveis, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

Permite, ainda, que o servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço possa receber retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.

Ademais, é autorizado aos pesquisadores públicos o afastamento para prestar colaboração a outra ICT, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observada a conveniência da ICT de

origem, bem como licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.

Podem, igualmente, as ICT celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com instituições públicas e privadas.

A proposição alinha, também, mecanismos de estímulo à inovação nas empresas e ao inventor independente, prevendo que a União, as ICT e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infra-estrutura, a serem ajustados em convênios ou contratos específicos, destinados a apoiar atividades de pesquisa e desenvolvimento, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional e que os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador.

Já ao inventor independente que comprove depósito de pedido de patente é facultado solicitar a adoção de sua criação por ICT, que decidirá livremente quanto à conveniência e oportunidade da solicitação, visando à elaboração de projeto voltado a sua avaliação para futuro desenvolvimento, incubação, utilização e industrialização pelo setor produtivo.

É, ainda, autorizada a instituição de fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação, caracterizados pela comunhão de recursos captados por meio do sistema de distribuição de valores mobiliários, na forma da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, destinados à aplicação em carteira diversificada de valores mobiliários de emissão dessas empresas.

Além disso, promovem-se alterações na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para permitir, por tempo determinado, na administração pública federal, a admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à

inovação; e na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para prever a dispensa de licitação na contratação realizada por ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida.

Finalmente, determina-se que a União fomentará a inovação na empresa mediante a concessão de incentivos fiscais, estabelecendo-se que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de cento e vinte dias projeto de lei com esse objetivo.

A proposta é justificada na Exposição de Motivos Interministerial nº 28, de 27 de abril de 2004, dos Senhores Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a capeia, da seguinte forma:

Um passo relevante para a consecução das metas na área de ciência e tecnologia é a formulação de sistema legal, cujo conteúdo possa dinamizar a relação entre universidades, institutos de pesquisa e o setor produtivo nacional.

Em situações de economia saudável a inovação tecnológica deve ser decorrente de um ambiente que produz ciência de ponta e influencia direta e indiretamente o setor produtivo, principalmente através dos setores de pesquisa e desenvolvimento constituídos no interior das empresas. Ocorre que, fruto do modelo de desenvolvimento adotado por décadas no país, resultou na prática que raramente as empresas, mesmo as de grande porte e utilizadoras de tecnologia de ponta, contam com tais setores nas suas estruturas.

Nesse contexto, tendo em vista que a produção científica, especialmente aquela proveniente das Universidades públicas, que constituem significativa parte da produção nacional, evidencia um contraste marcante entre um país que produz ciência de fronteira, mas que não interage, como poderia e deveria, com o setor produtivo. Como consequência, incorporamos pouca tecnologia de ponta diretamente nos produtos, tornando-os pouco competitivos, seja no mercado interno como externo.

O desafio de preparar, viabilizar e consolidar o salto tecnológico indispensável ao País é um caminho árduo da mudança não somente institucional ou econômica, mas, sobretudo, cultural. Não é crível admitir que, em pleno século XXI, ainda pairem olhares desconfiados para a união de esforços em um ambiente de interação entre iniciativa pública e iniciativa privada. O primeiro passo, portanto, para o aumento

consistente da produção científica e tecnológica no País é a criação de mecanismos reguladores dessa relação. (...)

O Projeto de Lei em questão tem o grande mérito de tentar enfrentar esse desafio, em particular quando reconhece que entre as soluções apontadas para corrigir rumos está incrementar a interação entre Instituições Científicas e Tecnológicas, incluindo os Centros de Educação Tecnológica, que afinal produzem ciência de qualidade, pelo menos algumas delas, e o parque produtivo. Em perspectiva, é correto prever que tal interação possa constituir mais um diferencial positivo a favor de gradativamente incorporarmos mais tecnologia nos nossos produtos e desta forma os transformarmos em mais competitivos.

Aprovada na Câmara dos Deputados, vem a proposição ao exame desta Casa, onde recebeu 5 emendas, todas de autoria do ilustre Senador ALVARO DIAS.

A Emenda nº 1 dispõe sobre o abatimento, do imposto de renda devido na remessa para o exterior de pagamento relativo a contrato de serviços técnicos e de assistência administrativa ou a qualquer título, prestado por pessoa domiciliada no exterior, de até oitenta por cento dos dispêndios realizados com pesquisa e desenvolvimento e sobre o diferimento de dez anos do imposto sobre produtos industrializados, num montante equivalente a até oitenta por cento dos dispêndios realizados com pesquisa e desenvolvimento. Ademais, institui um encargo de dois por cento sobre o saldo devedor do diferimento, a título de encargo de administração para a Secretaria da Receita Federal.

A Emenda nº 2 visa à supressão dos §§ 1º, 2º e 3º do art.19, e à alteração no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 10.332, de 2001, para estabelecer restrições à alocação dos recursos orçamentários destinados ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, instituído pela Lei nº 10.168, de 2000, provenientes de parcela da arrecadação do IPI incidente sobre os bens e produtos beneficiados com os incentivos fiscais previstos na Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

A Emenda nº 3 reproduz os comandos da Emenda nº 2 e inclui novo artigo à Lei, para estabelecer que, no mínimo, 30% do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) sejam destinados a empresas nacionais e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos, para atender aos objetivos do art. 19 da Lei, que trata do desenvolvimento de produtos e processos pelas ICT, empresas e entidades sem fim lucrativo, com o

apoio da União e agências de fomento, para: concessão de subvenção às empresas que estiverem executando Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA); equalização dos encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento à inovação tecnológica; participação minoritária no capital de microempresas e pequenas empresas de base tecnológica; constituição de reserva técnica para viabilizar a liquidez dos investimentos privados em fundos de investimento em empresas de base tecnológica. No artigo constam três parágrafos para determinar que o percentual se aplica ao total de recursos alocados ao FNDCT; a subvenção implica contrapartida obrigatória da beneficiada; e que o Poder Executivo fixará os limites para equalização, participação no capital e da constituição de reserva técnica.

A Emenda nº 4 dispõe sobre a redução de até cinqüenta por cento (ou até oitenta, se localizadas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste) do Imposto sobre Produtos Industrializados, em valor equivalente aos dispêndios realizados por micro e pequenas empresas industriais que executarem PDTI.

Finalmente, a Emenda nº 5, ao dar nova redação ao art. 2º e revogar o art. 59 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, aumenta para cinqüenta por cento o crédito do imposto de renda retido na fonte e a redução do imposto sobre operações de crédito, câmbio e Seguros ou relativos a títulos e valores mobiliários que as empresas que executarem PDTI ou PDTA podem obter sobre remessas ao exterior, a título de *royalties*, de assistência técnica ou científica e de serviços especializados, previstos em contratos de transferência de tecnologia. Além disso, ao alterar o art. 5º e revogar o inciso I do art. 6º da mesma Lei nº 9.532, de 1997, e dar nova redação ao inciso I do art. 4º da Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, aumenta de quatro para quinze por cento do imposto de renda devido o limite de dedução relativa a dispêndios em atividades de pesquisa e de desenvolvimento científico e tecnológico, industrial e agropecuário e, ao revogar o art. 43 da Lei nº 9.532, de 1997, aumenta de cinqüenta para cem por cento a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico.

II – ANÁLISE

A proposição tramita no Senado Federal em regime de urgência constitucional e foi despachada às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Econômicos e de Educação.

Assim, cabe a esta Comissão analisar a proposição no tocante à sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, bem como sobre os seus aspectos de mérito envolvendo a organização administrativa da União e seus servidores, competindo às demais Comissões examinar a matéria do ponto de vista substantivo.

A proposição atende ao pressuposto de constitucionalidade formal, tendo em vista tratar de matéria que deve ser disciplinada em lei ordinária, e por disciplinar diversos temas administrativos, de iniciativa privativa do Presidente da República, na forma do que dispõem as alíneas “a” e “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição. Igualmente, do ponto de vista material, não há qualquer reparo a fazer.

Ademais, o projeto não apresenta vícios de juridicidade e regimentalidade e vem vazado em boa técnica legislativa.

No tocante ao mérito, a proposição só merece elogios. Trata-se de, regulamentando a Carta Magna, estabelecer mecanismos que permitam a desenvolvimento científico e tecnológico do País, incentivando tanto o Poder Público como a iniciativa privada. Não há dúvidas de que a aprovação dessa proposta significará mais uma iniciativa fundamental na direção da garantia da permanência do crescimento econômico sustentado do Brasil.

Não se pode menosprezar a importância da ciência e tecnologia para a economia no mundo contemporâneo. Indiscutivelmente, não existe país hoje que tenha posição econômica sólida sem ter, também, um importante setor de inovação tecnológica e de pesquisa científica.

Nesse caminho, o PLC nº 49, de 2004, de forma correta e adequada, estabelece uma série de princípios que devem presidir o apoio dos poderes públicos à inovação e avança no sentido de permitir que as instituições públicas voltadas para a área de ciência e tecnologia possam contar com o grau de autonomia necessário para a consecução de seus objetivos.

Para tal, é instituída uma nova tipologia, a de Instituição Científica e Tecnológica (ICT), que terá maiores facilidades para se relacionar com o setor

produtivo e cujos servidores voltados às respectivas atividades-fins terão algumas peculiaridades.

São, todas, alterações que darão condições de maior agilidade para as novas ICT, respeitando, ao mesmo tempo, as exigências constitucionais que devem presidir o funcionamento de órgãos e entidades públicos.

Quanto às emendas, as de nº 1, 4 e 5 não podem ser acolhidas por vício de inconstitucionalidade formal. Isso porque o art. 150, § 6º, da Constituição Federal determina que *qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativo a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição*, o que não é o caso.

Efetivamente, a matéria em questão será, certamente, debatida quando o Congresso Nacional se debruçar sobre o tema dos incentivos fiscais para a inovação, que, conforme o parágrafo único do art. 28 da presente proposição, deverão ser objeto de projeto de lei específico, a ser encaminhado pelo Poder Executivo em até cento de vinte dias.

Já as Emendas nºs 2 e 3 não devem ser aprovadas uma vez que as alterações que propõem não irão aperfeiçoar a distribuição dos recursos do FNDCT.

Não se recomenda a aprovação do Emenda nº 2, em primeiro lugar, porque não há razão para a revogação dos §§ 1º a 3º, do art. 19, uma vez que estabelecem condições para a concessão das subvenções econômicas às empresas, as quais asseguram a aplicação mais adequada dos recursos da subvenção. A alteração no art. 5º da Lei nº 10.332, de 2001, também proposta na Emenda, não é adequada na forma proposta pois irá restringir a destinação de recursos provenientes de arrecadação do IPI, incorporados ao FNDCT, às ações descritas nos incisos II a V do art. 3º daquela Lei, que se referem ao Programa de Inovação para a Competitividade, quando, no próprio caput do art. 5º é enunciado que os recursos ali referidos são destinados ao “Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação”.

Quanto à Emenda nº 3, resta analisar apenas o acréscimo de novo artigo ao PLC nº 49, de 2004, uma vez que ela repete os comandos da Emenda nº 2, já comentados acima. O novo artigo estabelece percentual mínimo do FNDCT a ser destinado a empresas e entidades de direito privado para atender

aos objetivos dos PDTI e PDTA. Considerando não só que esses Programas já possuem mecanismos específicos de financiamento estabelecidos pela Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001, mas também que seriam desviados recursos do objetivo do PLC, que é a transferência da inovação ao setor produtivo, não é recomendável sua aprovação.

III – VOTO

Do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2004, bem como pela sua aprovação no tocante ao aspecto de competência desta Comissão, e pela rejeição das Emendas nºs 1 a 5 a ele apresentadas.

Sala da Comissão, 10 de novembro de 2004.

, Presidente

, Relator