



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 547, de 2011, do Senador Lindbergh Farias, que *altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências, para estimular a inovação no Brasil.*

RELATOR: Senador **OMAR AZIZ**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 547, de 2011, de autoria do Senador Lindbergh Farias, que *altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências, para estimular a inovação no Brasil.*

O projeto é organizado em 3 artigos.

O art. 1º modifica os incisos X, XIV e XV do art. 10 da Lei nº 11.540, de 2007. Além disso, acrescenta quatro novos incisos nesse mesmo artigo. As alterações buscam conferir maior clareza às origens das receitas do FNDCT.

Já o art. 2º altera uma série de dispositivos do art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007. A primeira modificação tem como objetivo aumentar os recursos do Fundo que devem ser aplicados na modalidade reembolsável, que é destinada a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimos à Finep. Para isso, altera a alínea *a* do inciso II do art. 12, prevendo que o montante anual das operações seja de no mínimo 25% das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT, decorrentes: i) das receitas especificadas nos incisos II a IX do art. 10; ii) de novas taxas e tributos a serem constituídos para o Fundo; e iii) da parcela correspondente à receita de créditos internos resultante das amortizações dos empréstimos concedidos à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP referidos no inciso XV do art. 10.

A segunda modificação proposta pelo art. 2º refere-se aos recursos destinados à modalidade “aporte de capital” e tem por finalidade substituir no texto legal o conceito subjetivo de “participação efetiva” pelo conceito objetivo de “participação minoritária, direta e indireta” no capital social de empresas inovadoras existentes ou a serem criadas.

O projeto altera, ainda, o § 1º do art. 12 da referida lei, com o objetivo de condicionar o repasse de recursos para fundos de investimentos que aplicam em empresas inovadoras à prévia autorização do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme as diretrizes e prioridades das políticas de ciência, tecnologia e inovação e de desenvolvimento industrial.

Sugere-se, ainda a inclusão de dois novos parágrafos no art. 12. O § 4º estipula que o montante anual das operações de reembolso e de aporte de capital não seja inferior a 35% das dotações consignadas pela Lei Orçamentária Anual ao FNDCT. Já o § 5º apresenta a conceituação de empresa inovadora, qual seja, *a que introduz ou busca introduzir novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços.*

Por fim, o art. 3º traz a cláusula de vigência, prevendo que a proposta, caso transformada em lei, entre em vigor na data de sua publicação.



Na justificação, o autor esclarece que o objetivo principal do PLS é promover maior eficácia na aplicação dos recursos do FNDCT. Para isso, optou-se por alterar i) o art. 10 da Lei nº 11.540, de 2007, buscando tornar *a apuração dos sistemas de gestão e controle mais transparentes, além de cumprir com as exigências dos acórdãos emanados de órgãos de controle;* e ii) o art. 12 da referida Lei, com a finalidade de *ampliar a oportunidade de aplicação de recursos originalmente previstos nas modalidades de aplicação direta e indireta, aporte de capital e fundos de investimentos para empresas inovadoras, por intermédio da Participação no Capital de Empresas.*

A análise da proposição foi, inicialmente, realizada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT). Neste colegiado, foi aprovado o relatório do Senador Cristovam Buarque, que passou a constituir o Parecer da CCT, favorável ao Projeto, nos termos da Emenda nº 1 - CCT (Substitutivo).

O Substitutivo do Senador Cristovam Buarque, além de ajustar a redação do PLS aos dispositivos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, promove importante alteração na proposta de redação do novo § 4º do art. 12, estipulando que as operações referentes ao inciso II (reembolsável) e III (aporte de capital) sejam submetidas **a um teto de 50%** das dotações consignadas por Lei Orçamentária Anual ao FNDCT. Em outras palavras, o Substituto transforma em um teto de 50% o que, no projeto inicial, era um piso de 35%. Segundo o Senador, tal mudança é relevante de forma a *evitar um potencial deslocamento radical dos recursos do meio acadêmico para as empresas*, garantindo, assim, que, no mínimo, 50% dos recursos do Fundo sejam destinados à modalidade “*não reembolsável*”, que contempla, em grande medida, *universidades e institutos de pesquisa.*

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, opinar acerca do aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja



submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário ou por consulta de outra comissão. Nota-se, assim, que a matéria constante do projeto em tela está inclusa no rol de competências da CAE.

No tocante aos aspectos constitucionais, não vemos óbices à aprovação do projeto.

Conforme previsto no art. 24 da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. Essa previsão é reforçada pelos arts. 218 e 219-B da Lei Maior, que tratam especificamente de ciência, tecnologia e inovação. Conforme previsto no art. 218, *o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação*. Adicionalmente, o art. 219-B prevê que o *Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação*. Organizar a cooperação entre entes públicos e privados para o estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação é, justamente, o objetivo do PLS nº 547, de 2011. Em outras palavras, o PLS versa sobre matéria que está no rol das competências legislativas da União e das atribuições do Congresso Nacional.

Assim, sob o aspecto formal, o projeto atende aos requisitos relativos à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar e materializa-se em espécie adequada de lei. Do ponto de vista material, também não observamos qualquer inconstitucionalidade: além de não afrontar cláusula pétrea, o projeto, como vimos, está em plena harmonia com dispositivos da Constituição Federal, particularmente com o disposto no arts. 218 e 219-B.

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



Quanto ao mérito, o projeto mostra-se de fundamental importância para a promoção da cooperação entre o setor público e o setor privado, com o objetivo de estimular o desenvolvimento tecnológico e a inovação. O PLS acerta, ainda, na forma de estímulo: por meio da ampliação dos recursos do FNDCT destinados ao investimento em empresas inovadoras.

Há muito, a teoria econômica aponta para a inovação como um dos principais motores do desenvolvimento econômico. Em obra já clássica intitulada *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, o distinto economista Joseph Schumpeter já apontava para o processo de “destruição criadora” resultante da inovação como o “fato essencial do capitalismo” e a força motriz do desenvolvimento econômico.

São muitas as formas de inovação que contribuem para o desenvolvimento econômico: a introdução de um novo bem ou serviço no mercado; a descoberta de uma nova forma de produção ou, mesmo, de comercialização de produtos e serviços; a abertura de novos mercados; a descoberta de uma nova matéria-prima; entre outras. Em todos esses casos, uma figura é essencial: o empreendedor ou a empresa inovadora. Schumpeter também chamava a atenção para o papel fundamental do crédito para as atividades de inovação.

Nesse sentido, o grande mérito do projeto do Senador Lindbergh Farias é aperfeiçoar o arcabouço normativo de estímulo à pesquisa, desenvolvimento e inovação previsto pela Lei nº 11.540, de 2007, aumentando o volume de recursos direcionado ao investimento em projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas e ao aporte de capital como alternativa de incentivo a projeto de impacto em empresas inovadoras. Essa mudança é resultado de um diagnóstico acertado do Senador: de que um dos grandes empecilhos à inovação do País é a restrição de crédito.

Nunca é demais lembrar que, em comparação com outros países, o Brasil ainda patina no tocante ao investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Conforme dados da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2019, em 2013, o Brasil investiu apenas 1,2% do



PIB em P&D, valor bastante inferior ao de países como a Coreia do Sul, que investiu cerca de 4,2% do PIB, Estados Unidos, com 2,7%, Israel, com 4,1% e Japão, com 3,5%. A média mundial encontrava-se em torno de 2% e a média dos países membros da OCDE, 2,4%.

Esse baixo investimento reflete-se em uma série de indicadores de pesquisa aplicada, tal como o número de solicitações de registros de marcas e de patentes, cujos valores encontram-se praticamente estagnados nos últimos anos, e as exportações de produtos de alta tecnologia, cuja participação no total de produtos manufaturados exportados tem decrescido ao longo dos anos.

Nesse contexto, fica evidente a importância do PLS nº 547, de 2011. Ao aumentar o volume de recursos destinados a empresas inovadoras, o PLS amplia o escopo de cooperação entre o setor público e o setor privado, atacando diretamente um gargalo importante para o aumento da pesquisa, desenvolvimento e inovação no Brasil: a restrição de crédito. Ademais, o projeto não se descuida da boa aplicação de recursos públicos, ao criar garantias de que os recursos sejam direcionados segundo as diretrizes e prioridades das políticas de ciência, tecnologia e inovação e de desenvolvimento industrial do País.

O Substitutivo apresentado pela CCT aprimora o projeto tanto sob o ponto de vista de técnica legislativa quanto de mérito. Ainda que não tenhamos dúvidas sobre a importância de um maior direcionamento de recursos do FNDCT para empresas inovadoras, é importante que esse processo não ocorra por meio de um deslocamento excessivo de recursos de universidades e institutos de pesquisa, que desempenham papel fundamental na cadeia de inovação por meio do investimento em pesquisa básica. Acerta, assim, o Senador Cristovam Buarque, ao prever um teto de 50% para operações referentes às modalidades reembolsável e aporte de capital. Evita-se, dessa forma, que se passe de um cenário de excessiva concentração de recursos do FNDCT na modalidade não reembolsável para um cenário de excessiva concentração nas modalidades reembolsável e de aporte de capital.



Há, contudo, um ponto relevante que não foi tratado nem pelo projeto original nem pelo Substitutivo e que merece nossa atenção. É fato notório que o FNDCT vem perdendo força nos últimos anos como instrumento efetivo de desenvolvimento do setor de ciência e tecnologia nacional. Isso se deve, em grande medida, ao contingenciamento sistemático dos recursos do Fundo, o que tem provocado diminuição e atraso nos projetos de pesquisa apoiados. Nesse contexto, julgamos relevante a alteração do art. 2º do Substitutivo, de forma a se incluir no art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007, a previsão legal de vedação do contingenciamento de recursos do FNDCT. Somente assim será possível garantir que os recursos arrecadados pelo Fundo sejam, de fato, investidos no financiamento da inovação e do desenvolvimento científico e tecnológico do País.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 547, de 2011, nos termos da Emenda nº 1-CCT (Substitutivo), acrescido da seguinte emenda:

EMENDA Nº – CAE
(PLS nº 547, de 2011)

Dê-se ao art. 2º da Emenda nº 1-CCT (Substitutivo) do Projeto de Lei do Senado nº 547, de 2011, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O art. 12 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 12.**

.....

II –



a) o montante anual das operações será de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual ao FNDCT, decorrentes das receitas especificadas nos incisos II a IX do art. 10, e de novas taxas e tributos a serem constituídas para o Fundo, acrescido também da parcela correspondente à receita de créditos internos resultante das amortizações dos empréstimos concedidos à FINEP referidos no inciso XV do art. 10.

.....

III – aporte de capital como alternativa de incentivo a projeto de impacto mediante participação minoritária, direta e indireta, no capital social de empresas inovadoras existentes ou a serem criadas com o propósito de introduzir produtos e processos inovadores e que, nos termos do regulamento, estejam de acordo com as diretrizes definidas nas políticas de ciência, tecnologia e inovação e de desenvolvimento industrial;

.....

§ 1º Os recursos de que tratam os incisos II e III deste artigo, desde que previamente autorizados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação segundo as diretrizes e prioridades das políticas de ciência, tecnologia e inovação e de desenvolvimento industrial, também poderão ser utilizados em fundos de investimentos autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, para aplicação em empresas inovadoras, desde que o risco assumido seja limitado ao valor da cota.

§ 2º Os empréstimos do FNDCT à Finep para atender às operações reembolsáveis devem observar as seguintes condições:

.....

§ 4º O montante anual das operações referentes aos incisos II e III deste artigo não poderá ser superior a 50% (cinquenta por cento) das dotações consignadas por Lei Orçamentária Anual do FNDCT relacionadas às receitas referentes aos incisos de II a IX do art. 10 desta Lei e de novas taxas e tributos a serem vinculadas ao Fundo, acrescido a este percentual da parcela correspondente à receita total de créditos internos resultantes das amortizações dos empréstimos concedidos à FINEP referidos no inciso XV, bem como das receitas totais atribuídas aos incisos XVI a XVIII do art. 10.

§ 5º Para efeitos desta Lei, considera-se empresa inovadora a que introduz ou busca introduzir novidade ou aperfeiçoamento no ambiente



produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços.

§6º É vedado o contingenciamento de recursos do FNDCT. ”
(NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17420.35449-04