

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 2.741, DE 2015

Define o marco regulatório da Política Brasileira de Conteúdo Nacional.

Autor: Deputado ANTONIO CARLOS
MENDES THAME

Relator: Deputado MAURO PEREIRA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.741, de 2015, de autoria do nobre Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, define o marco regulatório da Política Brasileira de Conteúdo Nacional, o qual, de acordo com o art. 1º da proposição, tem o objetivo de revigorar a indústria nacional.

No art. 2º do projeto, o Conteúdo Nacional de um bem ou serviço é definido como a participação percentual da indústria nacional na produção deste mesmo bem ou serviço. Adicionalmente a este artigo, encontram-se três parágrafos. No § 1º, a participação da indústria nacional é definida pela fórmula $(X/Y) \times 100$, em que “X” é o valor dos componentes produzidos no País e “Y” é o preço do bem ou serviço efetivamente praticado. O § 2º determina que se inclui em “X” o valor das máquinas, materiais e mão de obra utilizados na produção do bem ou serviço. No § 3º, estipula-se que o Poder Executivo poderá ajustar a fórmula descrita no § 1º para adequá-la às particularidades de cada setor econômico.

O art. 3º da proposição consigna que o Poder Executivo poderá definir metas mínimas de conteúdo nacional globais ou aplicadas a sistemas e subsistemas. Este artigo apresenta ainda três parágrafos. Consoante o § 1º, delimita-se que os sistemas constituem a reunião coordenada e lógica de um

grupo de equipamentos, máquinas, materiais independentes e serviços associados que, juntos, constituem um conjunto intimamente relacionado e que funcionam como estrutura organizada destinada a realizar funções específicas. Já o § 2º explica que se entendem os subsistemas como sistemas que são parte integrante de um sistema maior. No § 3º, I e II, fixa-se que a atividade de Pesquisa e Desenvolvimento realizada no país poderá: ser considerada como um subsistema; e ser contabilizada integralmente ou em dobro no valor de “X” definido no § 1º do art. 2º.

O *caput* e os incisos I a III do art. 4º propugnam que o Poder Executivo poderá realizar políticas de Conteúdo Nacional para setores específicos da economia baseadas, cumulativa ou alternativamente, em: margens de preferência em licitações públicas para empresas que produzam os bens e serviços a serem licitados com conteúdo nacional mínimo; concessão de incentivos fiscais à produção de bens e serviços para empresas que produzam bens e serviços com conteúdo nacional mínimo; financiamentos com taxas de juros subsidiadas, inclusive por instituições financeiras oficiais, para a produção de bens e serviços com conteúdo nacional mínimo.

O art. 4º também conta com quatro parágrafos, os quais definem regras adicionais sobre transparência e avaliação. O § 1º e seus incisos I a III instituem que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional anualmente relatório para cada setor beneficiário desta política com estimativa: do aumento de custos verificados nas licitações realizadas conforme inciso I do *caput* deste artigo; das renúncias tributárias conforme inciso II do *caput* deste artigo; e do custo fiscal dos subsídios conforme inciso III do *caput* deste artigo. O § 2º estabelece que o Poder Executivo avaliará anualmente os benefícios atingidos pela Política de Conteúdo Nacional em cada setor, comparando-os com os custos estimados no § 1º. O § 3º determina que, com base na avaliação do § 2º, o Poder Executivo anualmente indicará para cada setor se prosseguirá ou não com a Política de Conteúdo Nacional. Já o § 4º impõe que o Poder Executivo desenvolverá métodos de avaliação setoriais da efetividade da Política de Conteúdo Nacional para efeito da aplicação do disposto no § 3º. Por fim, o art. 5º da proposição fixa entrada em vigor da Lei na data de sua publicação.

Na justificção do projeto, argumenta-se que uma política de conteúdo nacional é de fundamental importância para adensar as cadeias produtivas brasileiras. Especialmente, dever-se-ia reverter, pelo menos em

parte, a queda da participação da indústria de transformação no PIB brasileiro. Considera-se que a experiência da indústria de petróleo, que utiliza a fórmula fixada no Projeto, pode ser aplicada em outros setores. São destacados os potenciais instrumentos da política (margens de preferência em licitações públicas, concessão de incentivos fiscais e financiamento a taxas de juros subsidiadas); novidades como o incentivo para as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) realizadas em território nacional; e o mecanismo de avaliação de desempenho das políticas, com análise periódica de custo/benefício, para que sejam evitadas falhas de política pública no Brasil.

Com respeito à tramitação, o Projeto de Lei nº 2.741, de 2015, foi apresentado pelo Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) em 20/08/2015. Em 27/08/2015, foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD), sendo a proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e ao regime de tramitação ordinária.

Em 31/08/2015, a proposição foi encaminhada à publicação e recebida pela CDEICS. Em 02/09/2015, foi designado como Relator o Deputado Luiz Lauro Filho (PSB-SP), tendo sido aberto prazo, em 03/09/2015, para emendas ao Projeto (5 sessões a partir de 04/09/2015), que foi encerrado em 16/09/2015 sem apresentação de emendas. Foram realizados requerimentos no âmbito da CDEICS. Em 09/10/2015, foi apresentado Requerimento de Audiência Pública nº 49/2015, pelo Deputado Luiz Lauro Filho (PSB-SP) e outros, para subsidiar parecer ao projeto. Em 14/10/2015, foi aprovado Requerimento dos Deputados Luiz Lauro Filho e Keiko Ota para subsidiar parecer ao Projeto. Foi apresentado, em 29/10/2015, o Requerimento nº 53/2015, pelo Deputado Luiz Lauro Filho, que requer a inclusão de convidado para a Audiência Pública que irá debater o Projeto, requerimento aprovado em 04/11/2015. A Proposição foi devolvida sem manifestação em 05/05/2016. Em 10/05/2016, foi designado novo Relator, o Deputado Mauro Pereira (PMDB-RS).

Nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, cabe a primeira apreciação da matéria quanto ao mérito, consoante os aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, VI, do Regimento Interno desta Casa.

É o nosso relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 2.741, de 2015, revela importante iniciativa para o desenvolvimento de regulamentação clara para a política de conteúdo local brasileira. Essa organização de normas gerais trará benefícios à articulação e à transparência, bem como maior eficiência e efetividade, em torno da gestão desse programa governamental.

As políticas públicas de incentivo à indústria têm sido elaboradas e executadas no Brasil ao longo do século XX e do início do século XXI e contribuíram para a formação de base industrial diversificada no País, ainda que seja heterogênea e precise de avanços quanto à geração de valor, ao adensamento das cadeias produtivas, à sustentabilidade ambiental, ao conteúdo tecnológico e à inovação. Essas ações governamentais demonstram a importância da organização e criação de normas para a condução mais transparente e bem avaliada dessas políticas fundamentais ao desenvolvimento econômico e social.

Diversos países, inclusive aqueles que hoje em dia são mais industrializados e desenvolvidos, utilizaram e continuam utilizando políticas industriais variadas para o desenvolvimento econômico. Ainda que algumas regras no comércio internacional limitem atitudes excessivamente protecionistas das economias, é possível a consecução de programas que estimulem a indústria em áreas como desenvolvimento tecnológico e P&D, sustentabilidade ambiental ou desenvolvimento regional. Em conjunto com esses campos de atuação, podem ser associados, na política de conteúdo local, o adensamento de cadeias produtivas e o aumento do valor adicionado.

A indústria constitui setor estratégico capaz de dinamizar a economia como um todo. O crescimento desse setor local traz resultados cumulativos sobre o aprendizado, o progresso tecnológico e a competitividade. Fazer os bens e serviços tem efeitos benéficos e crescentes sobre o aprendizado no processo produtivo entre os fornecedores locais, o que eleva o desenvolvimento tecnológico e a inovação na economia, com a consequente melhoria em bens e serviços, na diversificação econômica e na aproximação com os países mais industrializados. Igualmente, a obtenção de economias de escala e de maiores ligações a jusante e a montante no parque fabril brasileiro pode ser significativa para a competitividade internacional e a eficiência das

empresas no País. As vantagens comparativas do Brasil podem ser modificadas e formadas dinamicamente nesse processo, na direção de setores industriais mais avançados.

Para se ter uma ideia da importância da indústria de transformação o encadeamento de seus setores, segundo os dados das contas nacionais em 2013, implica num multiplicador médio de produção da ordem de 4 o que significa que R\$ 10 milhões de demanda de bens manufaturados tem um impacto de cerca de 40 milhões na economia como um todo, criando mais 400 empregos e recolhendo para a União R\$ 7,23 milhões (18,4%).

No entanto a indústria brasileira, em especial a indústria de transformação, tem descrito trajetória preocupante de recuo como proporção do PIB nos últimos anos. Após atingir 18,0% do valor adicionado do PIB no segundo trimestre de 2005, o maior valor na série recente das Contas Nacionais Trimestrais do IBGE, foi verificada retração quase constante da indústria de transformação até os 11,2% registrados no primeiro trimestre de 2016, pelos dados de valores correntes no acumulado em quatro trimestres. O desempenho industrial fraco pode trazer efeitos deletérios para o crescimento e a capacidade de inovação e sua difusão na economia, além de prejudicar o emprego, a renda e o desenvolvimento econômico e social como um todo.

Alguns importantes avanços presentes no projeto podem ser aperfeiçoados, para que a nova legislação cumpra o papel de regular de maneira mais efetiva a utilização deste significativo instrumento de política industrial. O termo conteúdo local tem sido mal utilizado e Adensamento das Cadeias Produtivas Nacionais pode ser mais adequado ao propósito desta lei por não se tratar de uma obrigação absoluta e sim de uma contrapartida devida quando o investidor é, de algum modo beneficiado por políticas públicas. Entre os objetivos, podem ser abrangidos o adensamento das cadeias produtivas, o maior valor adicionado, a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de inovação da indústria nacional. Para a definição do grau de contribuição para o adensamento das cadeias produtivas nacionais, a relação percentual entre o custo dos componentes e serviços nacionais e o custo total deste mesmo bem ou serviço pode ser destacada.

Para ressaltar a capacidade inovadora, pode ser formulado Índice de Conteúdo Tecnológico – ICT que abarque o gasto total da empresa com Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – P&D,I e com engenharia

nacionais dividido pela receita líquida total. Uma regra comparativa e progressiva para o aumento do grau de adensamento das cadeias produtivas é estabelecida de acordo com o ICT. Cabe incluir também a explicitação de regras para aferição do grau de adensamento nos insumos produzidos ou adquiridos no mercado interno.

Para revigorar a indústria brasileira, é importante a definição de metas mínimas de adensamento a serem aplicadas aos diferentes setores de atividades ou a cada família de bem de capital. A noção de sistemas e subsistemas pode ser substituída pela de setores e famílias de bens de acordo com a classificação por NCM. É importante a vinculação dessas metas de adensamento a medidas de desenvolvimento tecnológico e P&D,I, sustentabilidade ambiental ou desenvolvimento regional. Ademais, torna-se indispensável, para garantir a eficácia da política, a exigência de um grau mínimo de adensamento da cadeia produtiva como contrapartida, toda vez que o investidor for favorecido com: financiamentos com recursos públicos ou subsidiados, concessões de serviços públicos, margens de preferência em licitações públicas de bens e serviços e incentivos fiscais. Deve-se também estimular metas de adensamento crescentes ao longo do tempo para maior desenvolvimento tecnológico. A produção nacional de itens não fabricados deve ser incentivada.

Com relação à transparência e à avaliação da política, deve-se evidenciar o envio de relatório anual do Poder Executivo ao Congresso Nacional, sobre cada setor beneficiário. Conforme os instrumentos utilizados, é imprescindível haver estimativa de aumento de custos verificados nas licitações, aumento de custos em concessões públicas, renúncias tributárias e custo fiscal dos incentivos. A medição dos efeitos da política é essencial para impedir falhas de governo, melhorar a comunicação com a sociedade e aprimorar as parcerias entre os setores privado e público.

Diante do exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.741, de 2015, do insigne Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, na forma do substitutivo anexo.**

É o nosso voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado MAURO PEREIRA
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.741, DE 2015

Define o marco regulatório da Política Brasileira de Adensamento das Cadeias Produtivas Nacionais - ACP.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece o marco regulatório da Política Brasileira de Adensamento das Cadeias Produtivas Nacionais - ACP, com o objetivo de promover, além do adensamento das cadeias produtivas, o maior valor adicionado, a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de inovação da indústria nacional.

§ Único: Para tanto será utilizada a obrigação da observância do Adensamento das Cadeias Produtivas - ACP, sempre que o investidor seja beneficiado por políticas públicas.

Art. 2º O grau de contribuição para o adensamento das cadeias produtivas nacionais – GCACP de um bem ou serviço é um índice definido como a relação percentual entre o custo direto dos bens, serviços e mão de obra nacionais empregados na produção do bem ou serviço e o custo direto total dos bens, serviços e mão de obra, nacionais e estrangeiros empregados na produção desse bem ou serviço, medido pela fórmula: $GCACP = (X/Y) \times 100$.

§ 1º Inclui-se em “X” o valor da matéria-prima, dos componentes e dos serviços nacionais diretamente utilizados na produção do bem ou serviço, sem impostos, mais a mão de obra direta, alocada ao produto, com encargos sociais e, em “Y”, os custos diretos totais do produto, acrescentando a X os insumos, componentes e serviços importados, considerando o custo CIF, acrescido do Imposto de Importação.

§ 2º Nos insumos produzidos ou adquiridos no mercado interno, como matérias-primas, materiais intermediários e componentes, o grau de contribuição para o adensamento da cadeia produtiva será calculado verificando-se quanto de efetivamente local há nestes insumos, considerando a informação contida na nota fiscal emitida pelo primeiro elo da cadeia de fornecimento.

Art. 3º O gasto total da empresa com Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – P&D,I e com engenharia nacionais, dividido pela sua receita líquida total formará o Índice de Conteúdo Tecnológico – ICT.

Art. 4º O Poder Executivo definirá as metas de grau mínimo de contribuição para o adensamento da cadeia produtiva exigido dos diferentes setores de atividades ou a cada família de bem de capital, identificada pela respectiva Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM ou, ainda, por grupo de NCMs.

§ 1º As metas de GCACP serão vinculadas a medidas de desenvolvimento tecnológico, P&D,I, engenharia nacional e sustentabilidade ambiental ou desenvolvimento regional.

§ 2º A observância do GCACP deve ser exigida em vinculação com qualquer uma das medidas descritas no § 1º, toda vez que o investidor for favorecido com:

I – financiamentos com recursos públicos ou subsidiados pela sociedade brasileira;

II – concessões de exploração de bens e/ou serviços públicos;

III – compras públicas ou margens de preferência em licitações públicas de bens e serviços;

IV – incentivos fiscais para a produção e venda de bens e serviços.

§ 3º No caso de projetos industriais beneficiados na forma do § 2º, o valor do investimento deverá ser dividido entre gastos em bens de capital e demais gastos, sendo que a exigência de GCACP deverá ser aplicada separadamente a cada um dos dois gastos.

§4º O Poder Executivo procurará estimular o desenvolvimento tecnológico, fixando, sempre que possível, metas de GCACP crescentes, ao longo do tempo.

§5º A produção nacional de itens não fabricados no Brasil será incentivada mediante estímulos fiscais e creditícios, assim como por programas de nacionalização progressiva a partir de GCACP inicialmente baixos.

Art. 5º Se o grau de contribuição para o adensamento da cadeia produtiva da empresa, na comparação com a média nacional da indústria de bens de capital, apresentar valor:

I – entre 5% (cinco por cento) e 15% (quinze por cento) acima da média, o GCACP será acrescido em 10% (dez por cento);

II – entre 15 (quinze por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) acima da média, o GCACP será acrescido de 15% (quinze por cento);

III – superior a 25% (vinte e cinco por cento) acima da média, o GCACP será acrescido de 20% (vinte por cento).

§ 1º O GCACP será limitado, em qualquer situação, a 100% (cem por cento).

§ 2º Os prazos de amortização bem como as porcentagens do bem coberto pelo financiamento, serão tanto maiores quanto maior for o grau de contribuição, do bem ou serviço financiado, para o adensamento das cadeias produtivas.

Art. 6º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional anualmente relatório sobre cada setor beneficiário das políticas de ACL.

§ 1º O relatório de que trata o *caput* conterà, conforme os instrumentos utilizados em cada caso, estimativa de:

I – aumento de custos verificados nas licitações;

II – aumento de custos em concessões públicas;

III – renúncias tributárias;

IV – custo fiscal dos incentivos;

§ 2º O Poder Executivo avaliará anualmente os benefícios atingidos pela Política de Adensamento das Cadeias Produtivas Nacionais, em cada setor, comparando-os com os custos estimados no § 1º, para, se necessário, aperfeiçoar o programa.

§ 3º Com base na avaliação do programa, ao longo de três anos, conforme § 2º, o Poder Executivo indicará, para cada setor, se prosseguirá ou não com a Política de Adensamento das Cadeias Produtivas Nacionais.

§ 4º O Poder Executivo desenvolverá métodos de avaliação setoriais de eficácia, efetividade e eficiência da Política de ACP, para efeito da aplicação do disposto no § 3º utilizando, sempre que possível, os mesmos métodos e indicadores dos demais instrumentos de políticas industriais.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado MAURO PEREIRA
Relator