



MEDIDA PROVISÓRIA

Nº 352, DE 2007

NOTA DESCRITIVA

FEVEREIRO/2007

SUMÁRIO

1	Objetivos e instrumentos da Medida Provisória.....	3
1.1	PADIS.....	3
1.2	PATVD.....	4
1.3	Proteção de topografias de circuitos integrados	4
2	A estratégia de política industrial do PADIS.....	5
3	Os objetivos do PATVD.....	7
4	Os aspectos de relevância e urgência da MP	8
5	Conclusões.....	8

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Medida Provisória nº 352, de 2007: Uma projeção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no setor eletro-eletrônico

1 OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória nº 352, de 22 de janeiro de 2007, integra o pacote de medidas batizado de Programa de Aceleração do Crescimento. Seus objetivos são, nos termos da Exposição de Motivos Interministerial nº 8, de 2007:

- (a) instituir um programa de apoio à indústria de semicondutores, o PADIS;
- (b) instituir um programa de apoio à fabricação de equipamentos para TV Digital, o PATVD; e
- (c) regular a proteção de topografias de circuitos integrados.

1.1 PADIS

Em relação ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), são criados instrumentos para a implantação de um parque de fabricação desses dispositivos, mediante a concessão de incentivos fiscais abrangentes. Os instrumentos criados pela MP são a redução a zero das alíquotas do IPI e da Contribuição para o PIS/PASEP e para o COFINS sobre a aquisição de máquinas, equipamentos e instrumentos incorporados ao ativo fixo da empresa beneficiária, sobre software e insumos, e sobre a venda dos produtos. Tais benefícios ficam assegurados por quinze anos, ou seja, até janeiro de 2022.

Também fica reduzida a zero a alíquota da CIDE destinada ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa (o chamado Fundo Verde-Amarelo). A empresa é beneficiada, enfim, com a redução a zero do imposto de renda e adicional incidentes sobre o lucro da exploração. Esses benefícios serão oferecidos com prazos de doze a dezesseis anos, contados a partir da aprovação do projeto pelo Poder Executivo.

A Medida Provisória autoriza ainda o Poder Executivo a reduzir a zero a alíquota do Imposto de Importação incidente sobre bens de capital.

Como contrapartida, a empresa beneficiada deverá aplicar em atividades de pesquisa e desenvolvimento 5% do seu faturamento bruto anual no mercado interno. Um quinto desse montante será aplicado em convênios com entidades de ensino, universidades e institutos de pesquisa.

O PADIS tem um alcance bastante restrito, limitando-se a empresas que projetem, fabriquem, encapsulem ou montem dispositivos semicondutores e mostradores (displays) com tecnologia digital.

1.2 PATVD

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PATVD), por sua vez, oferece benefícios de redução a zero das alíquotas do IPI e das Contribuições ao PIS/PASEP e COFINS sobre a aquisição de máquinas, equipamentos e instrumentos incorporados ao ativo fixo da empresa beneficiária, sobre software e insumos, e sobre a venda dos produtos. Também assegura a redução a zero da contribuição para o Fundo Verde-Amarelo sobre remessas ao exterior a título de pagamento de royalties e autoriza o Poder Executivo a reduzir a zero o Imposto de Importação incidente sobre bens de capital. Tais benefícios ficam assegurados por dez anos, ou seja, até janeiro de 2017.

Como contrapartida, a empresa beneficiada deverá aplicar em atividades de pesquisa e desenvolvimento 1% do seu faturamento bruto anual no mercado interno. Metade desse montante será aplicado em convênios com entidades de ensino, universidades e institutos de pesquisa.

O PATVD alcança empresas que exerçam atividades de desenvolvimento e fabricação de equipamentos transmissores de radiofrequência para TV digital. Para beneficiar-se do PATVD, a empresa deve cumprir Processo Produtivo Básico (PPB) ou atender aos critérios de bens desenvolvidos no País, expedidos pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

1.3 Proteção de topografias de circuitos integrados

A MP regula, enfim, a proteção das topografias de circuitos integrados, ou seja, do conjunto de imagens que representam a disposição geométrica dos elementos das várias camadas do circuito. O registro confere ao criador da topografia a exclusividade do seu uso, sendo vedado a terceiros, sem seu consentimento, reproduzir a topografia, incorporá-la no todo ou em parte a outro circuito integrado, comercializar a topografia, circuitos que a incorporem ou equipamentos que utilizem tais circuitos. A proteção é concedida por dez anos.

Entre as disposições finais, merece destaque a dispensa de licitação para fornecimento de bens e serviços produzidos localmente, que envolvam alta complexidade tecnológica e defesa nacional.

2 A ESTRATÉGIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL DO PADIS

A indústria de semicondutores e displays oferece insumos a uma gama diversa de setores da economia. Além de ser a principal fornecedora, em termos de valor agregado por unidade comercializada, na maior parte dos bens de telecomunicações e de informática (TI), propõe soluções para a indústria eletro-eletrônica em geral, para sistemas de controle, para a indústria automotiva, para a aviação e até para aplicações em agropecuária, em transportes e em serviços de infra-estrutura. Agregue-se que as tecnologias de TI deslocaram outras tecnologias na composição de bens de capital e de diversos bens de consumo. Houve, pois, uma mudança estrutural relevante que disseminou o uso de semicondutores e displays.

Dada essa horizontalidade, é previsível que as políticas industriais busquem, como um objetivo relevante, dotar o mercado local de uma capacidade de projetar, ensaiar e produzir esses componentes. No entanto, essa pretensão não é desprovida de dificuldades.

Por um lado, trata-se de uma indústria intensiva em capital e seus principais custos relacionam-se a instalações, equipamentos e domínio da tecnologia. São, pois, fixos no curto prazo e envolvem importantes considerações de propriedade industrial e de segredo tecnológico. Além disso, os semicondutores são, em geral, bens de alto valor agregado e baixo custo unitário de transporte, em vista de suas pequenas dimensões. E poucos compradores globais de grande capacidade disputam a maior parte da produção destinada a aplicações de uso geral. Em virtude dessas características, o setor apresenta uma acentuada concentração econômica em escala mundial, com poucos grandes produtores.

Há, por outro lado, alguns nichos relacionados com circuitos para aplicações específicas, que envolvem produção em menor escala e cujo domínio tecnológico é desejável a outros setores da economia, pois permite embarcar softwares com soluções específicas de interesse local. Há também espaço para a produção de semicondutores com tecnologia madura e menor valor agregado.

O Brasil, até a adoção desta MP, não oferecia um diferencial em relação a outros países para promover a implantação de um parque industrial significativo em semicondutores. Apesar de dispor de mão-de-obra adequada e um domínio da tecnologia de projeto, ensaio e produção experimental, o País não está dotado de níveis adequados de

capacitação tecnológica, disponibilidade de capital, infra-estrutura e acesso a mercados que por si só justifiquem a atração de empresas de porte. A MP procurou facilitar essa atração, mediante a oferta de benefícios que equiparem o Brasil a outros países que estejam formulando políticas para semicondutores e displays, tais como China, Índia e Rússia, nivelando o jogo.

A expectativa do Poder Executivo é de efetivamente promover, com a expansão da indústria de semicondutores e displays, uma alavancagem da pesquisa e desenvolvimento, razão pela qual adotou-se o instrumento do incentivo fiscal com contrapartida de aplicação de parcela do faturamento bruto em atividades de P&D, próprias ou em convênio com instituições de ensino e pesquisa.

O instrumento vem sendo aplicado à indústria de informática há cerca de quinze anos, desde a entrada em vigor da Lei nº 8.248, de 1991, com resultados interessantes. Graças aos benefícios, o País logrou atrair montadoras em vários segmentos da informática, das telecomunicações e de entretenimento, que viabilizaram colaboração expressiva com o meio acadêmico, ajudando a aproximar a pesquisa local e o mercado. Esses incentivos, porém, encontram-se hoje em uma trajetória de gradual redução, não sendo adequados à atração de uma indústria nascente no Brasil.

A Exposição de Motivos nº 8, de 2007, discute os efeitos tributários das medidas propostas, concluindo que a renúncia fiscal efetiva no caso de displays refere-se a produtos que não são hoje fabricados no País, não representando, portanto, impacto orçamentário e financeiro no exercício corrente. Já no caso dos semicondutores existirá algum impacto, que o Poder Executivo estima em quatro milhões e meio de reais, quantia que a seu juízo pode ser facilmente compensada pela implantação de novas fábricas atraídas pelo PADIS.

O resultado da estratégia, porém, é incerto. Há no momento uma oferta de programas de atração dessas indústrias por vários países, em condições próximas às que a MP instituiu. E haverá a necessidade de complementar o PADIS com instrumentos de acesso a financiamento, de oferta de linhas de crédito à exportação e de redução da ineficiência local em vários aspectos importantes, tais como a infra-estrutura de transportes, uma oferta estável de energia elétrica e o tratamento adequado de rejeitos tóxicos.

Um aspecto essencial ao PADIS é a garantia legal da propriedade industrial sobre topografias de circuitos integrados. Sua inclusão na MP é uma sinalização positiva do Poder Executivo no sentido de construir um marco jurídico e de oferecer um programa de investimentos que assegure longevidade ao setor. Nesse aspecto, a iniciativa do governo foi particularmente oportuna.

3 OS OBJETIVOS DO PATVD

A motivação para atrair fabricantes de transmissores destinados à TV Digital é de teor inteiramente diverso. Trata-se de um segmento de nicho, muito específico, cuja demanda interna totaliza, em cálculo superficial, cerca de trinta mil unidades.

Os equipamentos destinados à TV Digital, sem distinção das etapas da produção e distribuição de conteúdo em que se aplicam, são intensivos em software, seja em virtude dos programas incorporados aos circuitos semicondutores usados, tais como algoritmos de codificação, de compressão e de tratamento de dados, ou em virtude das aplicações construídas para o serviço, em especial no *datacasting*, ou seja, na oferta de serviços informativos pela televisão.

A limitação do PATVD aos transmissores digitais é, portanto, uma escolha por demais restritiva. Se o objetivo é atrair tecnologia ao País e alavancar a adoção de softwares brasileiros para TV Digital, o programa deveria abranger, ainda que com escassas chances de atrair competências, pelo menos os equipamentos de codificação de sinais de áudio e vídeo, de formatação de informações da programação, de multiplexação, de geração de efeitos especiais, de controle de edição e assim por diante, cobrindo as etapas básicas da produção, formatação e multiplexação do programa de televisão.

O mercado doméstico para esses produtos é muito pequeno. Em contrapartida, há em nível global uma janela de oportunidade para empresas de alta tecnologia em aplicações, de modo que um programa para esse setor deve ser voltado à exportação, facilitando o domínio de todos os padrões de TV Digital disponíveis e reforçando os laços entre empresas e o meio acadêmico.

À primeira vista, portanto, além de ampliar o leque de bens que farão jus aos benefícios, seria desejável que o programa fosse mais incisivo na oferta de incentivos voltados à exportação, tais como linhas de crédito para aquisição de bens de capital e de financiamento de compra dos produtos aqui fabricados. As contrapartidas de aplicação em P&D deveriam, enfim, ser majoradas, pelo menos equiparando o programa às demais políticas praticadas em TI.

Merece ser destacado que o PATVD não alcança a fabricação de receptores destinados ao serviço de TV Digital, seja os televisores propriamente ditos, seja os *set-top boxes*, receptores destinados a adaptar os televisores convencionais ao serviço digital. Estes terão assegurados, por ora, os benefícios relacionados à produção de equipamentos para entretenimento apenas nos casos de indústrias instaladas na área de abrangência da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

4 OS ASPECTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA DA MP

Finalmente, cabe uma nota a respeito dos aspectos constitucionais que regulam a admissibilidade da MP, objeto do art. 62 da Constituição. Tanto o PADIS quando o PATVD são programas que pretendem alavancar segmentos cujo domínio, pelas diversas razões expostas, são oportunos para o País, ficando justificada a relevância da matéria no contexto de uma política industrial de Estado.

No entanto, há que se ressaltar que, no momento, há disponibilidade de oferta internacional desses componentes e equipamentos, dentro das necessidades nacionais, sem qualquer imposição de restrições de compra ao Brasil. Sob esse enfoque, não vemos razões de urgência para a edição de Medida Provisória versando sobre a matéria.

Ressalte-se, nesse sentido, que as disposições relativas à topografia de circuitos integrados foram objeto do Projeto de Lei nº 1.787, de 1996, oferecido pelo próprio Poder Executivo, que se encontra-se no Plenário da Câmara dos Deputados desde 2005, em regime de urgência, tendo sido retirado de pauta, de ofício, sem objeção da liderança do governo. Dois anos depois, salvo engano, não houve fato relevante que tornasse a matéria urgente ao ponto de justificar sua incorporação a uma Medida Provisória.

5 CONCLUSÕES

A Medida Provisória nº 352, de 2007, cria um marco regulatório básico para a oferta de benefícios de natureza fiscal a indústrias de semicondutores e displays, o chamado programa PADIS, e de transmissores para TV Digital, o programa PATVD. No primeiro caso, a iniciativa justifica-se pelo alcance que a microeletrônica tem hoje como insumo aos demais setores da economia. No segundo caso, pretende-se criar uma base tecnológica para a aquisição de competência em TV Digital.

O PADIS é um programa que eventualmente demandará ações complementares de acesso a investimentos e de custeio de exportações, para fixar e consolidar as empresas atraídas. Já o PATVD merecerá, para assegurar sua viabilidade, um ajuste das medidas instituídas, ampliando o rol de bens alcançados pelo programa e ajustando os benefícios e as respectivas contrapartidas.

Em ambos os casos, porém, não está claro o aspecto da urgência, requisito indispensável à admissão da Medida Provisória. Ambos os programas poderiam ter sido oferecidos ao Congresso Nacional na forma de projetos de lei, ensejando uma discussão mais aprofundada a respeito de seus objetivos e de sua eficácia.

Entre as disposições adicionais, a Medida Provisória regulamenta a proteção à topografia de circuitos integrados e dispensa de licitação para fornecimento de bens e serviços produzidos localmente, que envolvam alta complexidade tecnológica e defesa nacional. Mais uma vez, são medidas que estariam melhor encaminhadas na forma de projeto de lei.

Elaborado por:

BERNARDO F. E. LINS

Consultor Legislativo

Área XIV – Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática