



Nota Técnica SEI nº 44259/2024/MGI

Assunto: **Proposta de Resolução da CICS estabelecendo margens de preferência para medicamentos e produtos de tecnologia da informação e comunicação - TICs.**

Senhor Secretário de Gestão e Inovação,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta nota técnica subsidia proposta de estabelecimento de margens de preferência a ser deliberada na 2ª reunião extraordinária da Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável - CICS. Sob a forma de minuta de resolução da CICS, a proposta, em conformidade com o estabelecido no art. 3º do Decreto nº 11.890, de 2024, especifica uma lista de produtos manufaturados que podem ser objeto de margem de preferência normal e/ou adicional, com suas respectivas regras de origem e de qualificação.
2. A lista apresentada no Anexo da minuta de resolução contempla **medicamentos** e bens de **tecnologia da informação e comunicação – TICs**, bem como itens correlatos. No caso dos medicamentos, definiu-se como regra para caracterização dos produtos como sendo nacionais, para fins de aplicação de margem normal, a indicação no registro do medicamento na ANVISA da fabricação em território nacional. Já a regra de qualificação para caracterização do produto como resultante de desenvolvimento e inovação no país para fins de aplicação da margem adicional se apoia na utilização de Insumo Farmacêutico Ativo – IFA produzido no país na fabricação do medicamento.
3. Já para os bens de TICs foi definida, como regra de origem, a apresentação de código CFI válido, ou a comprovação da produção local em conformidade com regulamentos afeitos ao Processo Produtivo Básico - PPB. A regra de qualificação para aplicabilidade da margem adicional definida compreende a apresentação de uma das portarias do MCTI direcionadas a tal finalidade, a saber: Portaria MCT nº 950/2006, Portaria MCTI nº 1.309/2013, e Portarias MCTIC nº 356/2018 e nº 3.303/2018.

ANÁLISE

4. CONTEXTUALIZAÇÃO

4.1. A Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável - CICS foi instituída em janeiro de 2024 pelo Decreto nº 11.890, que também regulamentou a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional prevista na Lei nº 14.133, de 2021, que orienta a execução de licitações e contratos administrativos. A CICS possui os objetivos de mobilizar e articular a demanda estatal para apoiar as políticas públicas, promover o alinhamento entre diferentes políticas e melhorar a qualidade das compras públicas. Para isso, entre suas atribuições está a de estabelecer critérios e elaborar proposições normativas para a aplicação de margens de preferência, medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica, e de outros instrumentos e

políticas de fomento à inovação e ao desenvolvimento sustentável e inclusivo por meio de contratações públicas.

4.2. As margens de preferência, nesta nota abordadas, permitem ao poder público incorporar na decisão de compra os possíveis benefícios em termos de geração de emprego e renda, de geração e difusão de inovações e de aumento da arrecadação tributária que resultam da aquisição de bens e serviços produzidos no país, benefícios praticamente ausentes no caso da compra de bens e serviços estrangeiros. Permitem também incorporar nessa decisão as vantagens para a sociedade que bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis possuem em relação a bens não enquadrados como tais.

4.3. Apoiado na lei nº 14.133/2021, o Decreto nº 11.890/2024 nomeia dois tipos de margem: a normal, de até 10%, para bens ou serviços nacionais em relação ao melhor preço do bem ou serviço estrangeiro, e para produtos reciclados, recicláveis ou biodegradáveis em relação ao melhor preço de um produto assim não enquadrado; e a margem adicional, de 10%, para produtos manufaturados nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país em relação ao melhor preço do produto manufaturado estrangeiro ou do produto nacional não resultante de desenvolvimento e inovação no país. Se aplicados os dois tipos de margens de preferência, o percentual total pode ser de até 20%.

4.4. A margem adicional contribui para o atendimento do disposto no artigo 218 da Constituição Federal, sobretudo no que tange ao caput e seus parágrafos 1º, 2º, 4º e 6º:

“ Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

(...)

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

(...)

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.”

4.5. O Decreto nº 11.890/2024 atribui às resoluções da CICS a especificação dos bens e serviços nacionais que poderão ser objeto de margens de preferência. Atendendo a esse comando, a minuta de Resolução CICS nº 4/2024, instruída pela presente nota, estabelece, nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, ou em licitações realizadas pelos entes federados com recursos oriundos de transferências da União por meio de convênios e contratos de repasse, a aplicação de margem de preferência normal de 5% e margem adicional de 10% para a aquisição de medicamentos, e de margem normal de 10% e adicional de 10% para a aquisição de produtos de TICs e itens correlatos.

4.6. Os produtos enquadrados nesses grupos são relacionados no Anexo da Resolução, e classificados segundo os códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) aos quais estão associados. Tal codificação é obrigatória no registro de operações de comércio exterior e na emissão da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e da Nota Fiscal do Consumidor Eletrônica (NFC-e), e impacta as alíquotas dos tributos incidentes. Assim, ela é amplamente conhecida por produtores e comercializadores de bens industriais no país, potenciais participantes de licitações. Para fins de aplicação das margens, a relação de produtos é

acompanhada pelas respectivas regras de origem, que permitem caracterizá-los como manufaturados nacionais nos termos do decreto nº11.890/2024, e regras de qualificação, que os caracterizam como resultantes de desenvolvimento e inovação no país.

4.7. Nas próximas seções serão brevemente analisados os grupos de produtos aos quais propõe-se estabelecer margens, discutem-se as regras de origem e de qualificação para eles adotadas, sua aderência aos objetivos das políticas e programas do governo, e estima-se o impacto do aumento de sua produção sobre a arrecadação tributária, a geração e manutenção de emprego e o valor bruto da produção no país.

5. PRODUTOS CONTEMPLADOS

5.1. Bens de TICs

5.2. As tecnologias da informação e comunicação (TICs) englobam os segmentos de software, serviços de tecnologia da informação (TI), equipamentos eletrônicos e seus componentes e infraestrutura de telecomunicações. Os produtos contemplados pela resolução para a proposição de margens de preferência se limitam àqueles manufaturados, cujas NCMs estão listadas no Anexo II do Decreto nº 10.356, de 2020, que, justamente, dispõe sobre a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação. A lista compreende um conjunto amplo e variado de equipamentos e componentes, como aqueles utilizados na automação industrial, componentes elétricos e eletrônicos, produtos de informática, telecomunicações, utilidades domésticas e equipamentos e componentes correlatos. Inclui também itens que, mesmo não sendo considerados como TICs, são classificados no mesmo código da NCM, sendo assim correlatos.

5.3. A listagem detalhada no anexo da resolução inclui NCMs de seis capítulos, a saber: Capítulo 84 - Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes; Capítulo 85 - Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios; Capítulo 86 - Veículos e material para vias férreas ou semelhantes, e suas partes; aparelhos mecânicos (incluindo os eletromecânicos) de sinalização para vias de comunicação; Capítulo 87 - Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios; e Capítulo 90 - Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios. Não foram incluídas na resolução as NCMs das classes 9018, 9019 e parte da 9022, que tratam de equipamentos e dispositivos médicos, que devem ser objeto de resolução específica a ser discutida com o Ministério da Saúde.

5.4. Medicamentos

5.5. A proposta de NCMs relativas a medicamentos foi elaborada pelo Ministério da Saúde e apresentada à secretaria-executiva da CICS. A lista compreende as NCMs em que se classificam os medicamentos adquiridos de forma centralizada pelo Ministério, incluindo aqueles na Fase IV das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP), que já não contam com dispensa de licitação, e excluindo os medicamentos objetos de judicialização.

5.6. A lista traz códigos de cinco capítulos da NCM, em seis posições a saber: 24.04 - Produtos que contenham tabaco, tabaco reconstituído, nicotina ou sucedâneos do tabaco ou da nicotina, destinados à inalação sem combustão; outros produtos que contenham nicotina destinados à absorção da nicotina pelo corpo humano; 2501.00 - Sal (incluindo o sal de mesa e o sal desnaturado) e cloreto de sódio puro, mesmo em solução aquosa ou adicionados de agentes antiaglomerantes ou de agentes que assegurem uma boa fluidez; água do mar; 29.36 - Provitaminas e vitaminas, naturais ou reproduzidas por síntese (incluindo os concentrados naturais), bem como os seus derivados utilizados principalmente como vitaminas,

misturados ou não entre si, mesmo em quaisquer soluções; 30.02 - Sangue humano; sangue animal preparado para usos terapêuticos, profiláticos ou de diagnóstico; antissoros, outras frações do sangue e produtos imunológicos, mesmo modificados ou obtidos por via biotecnológica; vacinas, toxinas, culturas de microrganismos (exceto leveduras) e produtos semelhantes; culturas de células, mesmo modificadas; 30.04 - Medicamentos (exceto os produtos das posições 30.02, 30.05 ou 30.06) constituídos por produtos misturados ou não misturados, preparados para fins terapêuticos ou profiláticos, apresentados em doses (incluindo os destinados a serem administrados por via percutânea) ou acondicionados para venda a retalho; e 38.22 - Reagentes de diagnóstico ou de laboratório em qualquer suporte e reagentes de diagnóstico ou de laboratório preparados, mesmo num suporte, mesmo apresentados sob a forma de estojos, exceto os da posição 30.06; materiais de referência certificados.

6. REGRAS DE ORIGEM E DE QUALIFICAÇÃO

6.1. O Art. 2º da Minuta de resolução CICS nº 4 traz, em seus incisos I e II, as definições de regra de origem e de regra de qualificação. A regra de origem diz respeito aos critérios para fabricação ou processamento do produto que o caracterizam como nacional, e a regra de qualificação trata dos critérios que caracterizam o produto manufaturado nacional como resultante de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país, nos termos do Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024. A Resolução estabelece diferentes regras de origem a depender da natureza do produto contemplado. Detalharemos a seguir cada caso.

6.2. Bens de TICs

6.3. Para os bens de TICs e seus correlatos, a resolução estabelece duas possibilidades de regra de origem: a associação a um código de credenciamento no FINAME (CFI) do BNDES, e a compatibilidade com um Processo Produtivo Básico (PPB). Para fazer jus à margem de preferência normal, o fornecedor deve comprovar atender a pelo menos uma dessas regras. Já como regra de qualificação para a aplicação da margem adicional é utilizada a habilitação do produto nos termos da Portaria MCT nº 950/2006, da Portaria MCTI nº 1.309/2013, ou das Portarias MCTIC nº 356/2018 e nº 3.303/2018.

6.4. Para que um determinado produto possua um código CFI, ele precisa atender aos requisitos de conteúdo local estabelecidos pelo BNDES, que variam de acordo com o setor. Há dois tipos de regras: aquelas aplicadas a produtos e setores específicos, e a regra geral, aplicada aos demais. Os produtos contemplados na resolução em análise enquadram-se na regra geral. O credenciamento por esta regra exige que os produtos atinjam um Índice de Credenciamento (IC) de 50%. O IC, por sua vez, é composto pelo Índice de Estrutura do Produto (IEP), que mensura seu conteúdo local e que deve atingir no mínimo 30%, e pelos Qualificadores (Q), bonificações relacionadas à inovação, qualificação da mão-de-obra, desempenho exportador e valor adicionado, e para os quais a regra geral não estabelece um percentual mínimo.

6.5. Salienta-se que o credenciamento no FINAME é amplamente difundido na indústria de bens de capital, de modo que a grande maioria dos fornecedores nacionais já possui Código CFI para seus produtos. Além disso, o credenciamento é um procedimento de livre acesso e custo desprezível. Além disso, o BNDES disponibiliza a lista dos produtos e fornecedores cadastrados em seu sítio eletrônico e a atualiza continuamente, permitindo que o agente de contratação realize de forma ágil e efetiva a verificação da validade do Código CFI apresentado pelos licitantes durante a etapa de julgamento das licitações.

6.6. Já o Processo Produtivo Básico (PPB) foi definido pela Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991, como sendo "o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto", que as empresas devem cumprir como uma das contrapartidas

aos benefícios fiscais estabelecidos por lei. Os PPB são estabelecidos por meio de Portarias Interministeriais, assinadas pelos Ministros do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), e abrangem uma série de ramos da indústria de transformação, incluindo bens de distintos níveis tecnológicos, todavia, concentram-se nos setores bens de informática, material elétrico, máquinas e equipamentos.

6.7. Conforme disposto no art. 6º da Portaria Interministerial MDIC/MCT nº. 170/2010, que regulamenta o processo do PPB, em análise prévia de um projeto de PPB, são observados os seguintes critérios básicos: (i) Busca do equilíbrio inter-regional, evitando-se o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País; (ii) Agregação de valor nacional à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente, gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico; (iii) Contribuição para o atingimento das macro-metas contidas na Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP e em futuras políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico; e (iv) Incremento de oferta de emprego na região envolvida.

6.8. Como é requisito para obtenção de incentivos fiscais, as portarias que certificam o cumprimento do PPB para determinado produto são de amplo conhecimento na indústria brasileira, em particular entre produtores de bens de informática, material elétrico, máquinas e equipamentos. A portaria é um documento oficial de fácil verificação pelo agente de contratação e a fiscalização de sua obtenção é realizada pelo MDIC e MCTI, de modo que a utilização desta regra de origem não implica em aumento do custo de operação dos processos licitatórios. Ademais, trata-se de critério objetivo, de amplo conhecimento dos fornecedores e alta adesão. Desse modo, espera-se baixa probabilidade de contestação do requisito.

6.9. Quanto à caracterização dos produtos resultantes de desenvolvimento tecnológico realizado no país para fins de aplicação das margens adicionais, a resolução exige seu enquadramento no disposto em uma dentre uma série de portarias do MCT/MCTI/MCTIC. A principal delas é a Portaria MCT nº 950, de 12 de dezembro de 2006. A norma vem sendo aplicada como forma de atestar e incentivar o desenvolvimento de produtos e equipamentos com base eletrônica viabilizando a aplicação de incentivos para as empresas contempladas pela Lei de Informática. A portaria se aplica apenas aos bens e produtos de origem brasileira, contribuindo para fomentar a produção local e viabilizando o direcionamento de incentivos e benefícios para estes. Além dessa, também serão caracterizados como resultantes de desenvolvimento e inovação no país os bens que se enquadram no disposto na portaria nº 1.309, de 2013, que define critérios para caracterizar componentes eletrônicos semicondutores desenvolvidos no país; na portaria nº 356, de 2018, que reconhece os bens desenvolvidos no país para circuitos integrados semicondutores com multichips ou multicomponentes; e na Portaria nº 3.303, de 2018, que dispõe sobre o reconhecimento da condição de bens desenvolvidos no País que utilizem "chips" ou "Applications Specifics Circuits - ASICs" igualmente desenvolvidos no País, nos termos das normas expedidas pelo MCTI.

6.10. É importante apontar que tanto os bens reconhecidos como produzidos no País com cumprimento do PPB, como aqueles produzidos no País e que atendem aos critérios da Portaria MCT 950/2006, são prontamente identificáveis por consulta aos sítios do MCTI e SUFRAMA, para o primeiro grupo, e MCTI para o segundo.

6.11. **Medicamentos**

6.12. Definiu-se como regra de origem para que os medicamentos sejam considerados nacionais e possam ser objeto de margem de preferência normal que eles sejam registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, e fabricados em unidade produtiva situada em território nacional, ou seja, que todas as operações envolvidas no preparo do medicamento, incluindo a aquisição de materiais, produção, controle de qualidade, liberação, armazenamento, expedição de produtos acabados e os controles relacionados, ocorram no país.

6.13. Já como regra de qualificação do produto resultante de desenvolvimento e inovação no país para fins de concessão de margem de preferência adicional definiu-se que o medicamento, além de também registrado na Anvisa e fabricado em unidade produtiva situada em território nacional, deve utilizar exclusivamente IFA cujas etapas produtivas foram integralmente realizadas em território nacional a partir do material de partida, que é uma substância química normalmente incorporada como importante fragmento estrutural, com sua estrutura química, propriedades e características físicas e químicas e perfil de impurezas obrigatoriamente bem definidos. O IFA, insumo farmacêutico ativo, é definido como qualquer substância incluída na formulação de uma forma farmacêutica que, ao ser administrada a um paciente, desempenha o papel de ingrediente ativo, exercendo atividade farmacológica ou outro efeito direto no diagnóstico, cura, tratamento ou prevenção de doenças, além de poder influenciar a estrutura e o funcionamento do organismo humano. Sua produção constitui uma etapa fundamental do processo produtivo dos medicamentos, dos quais é o componente central, e envolve um elevado conteúdo tecnológico.

6.14. O registro dos medicamentos deve atender a uma série de RDCs - Resoluções da Diretoria Colegiada da Anvisa, em particular as seguintes:

- RDC 57/2009: Regula o registro de insumos farmacêuticos ativos (IFA), componentes fundamentais na fabricação de medicamentos.
- RDC 55/2010: Estabelece as diretrizes para o registro de medicamentos biológicos novos e biossimilares e suas atualizações
- RDC 37/2011: Dispõe sobre o registro de medicamentos de referência, abrangendo aspectos relacionados à pesquisa, desenvolvimento e avaliação de novos produtos.
- RDC 60/2014: Estabelece os requisitos para o registro de medicamentos novos, genéricos e similares. É uma das principais normas para a obtenção do registro inicial.
- RDC 98/2016: Regula o registro de medicamentos isentos de prescrição (MIPs), especificando os requisitos necessários para que esses produtos possam ser comercializados sem a exigência de receita médica.
- RDC 200/2017: Dispõe sobre o registro de medicamentos biológicos novos e biológicos.
- RDC 234/2018: Estabelece normas específicas para o registro de produtos derivados do sangue.
- RDC 301/2019: Estabelece diretrizes para as Boas Práticas de Fabricação de medicamentos.
- RDC 753/2022: Dispõe sobre o registro de medicamentos de uso humano com princípios ativos sintéticos e semissintéticos, classificados como novos, inovadores, genéricos e similares.
- RDC 184/2022: Dispõe sobre os assuntos para o protocolo administrativo das solicitações de registro de medicamentos sintéticos e semissintéticos enquadrados como novos e inovadores, conforme disposto no §3º do artigo 4º da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 753, de 28 de setembro de 2022.
- RDC Nº 768/2022: Estabelece as regras para a rotulagem de medicamentos.

6.15. O registro pode ser facilmente consultado no sistema de consultas disponível no sítio eletrônico da Anvisa. As fabricantes devem prestar à Agência todas as informações sobre seu processo produtivo, inclusive sobre a localização das unidades em que pode ocorrer cada etapa de fabricação dos medicamentos, o que inclui a produção do IFA. O medicamento registrado deve ter essas etapas aprovadas sob um número de expediente gerado pelo órgão. Com essas informações é possível monitorar as

condições de produção e, se for julgado necessário, inclusive verificar se um determinado lote de medicamentos foi efetivamente produzido em território nacional caso isso tenha sido formalmente declarado pelo fabricante.

7. **ADERÊNCIA A POLÍTICAS E PROGRAMAS DO GOVERNO**

7.1. Um dos objetivos da CICS, expressos no art. 7º do Decreto nº 11.890/2024, é o de “mobilizar e articular a demanda estatal para apoiar os objetivos de políticas públicas”. As compras do governo, tanto de produtos de TICs e seus correlatos como de medicamentos, certamente contribuem nesse sentido, como mostraremos a seguir.

7.2. **Bens de TICs**

7.3. A agenda de fomento à inovação tecnológica e à digitalização, na qual se enquadra a aplicação de margens de preferência para bens de TICs, é um pilar central para o fortalecimento da competitividade nacional e se alinha à Missão 4 da política industrial brasileira, a Nova Indústria Brasil (NIB). A NIB é baseada em seis missões que visam, entre outras coisas, modernizar, digitalizar e descarbonizar a indústria e ampliar exportações.

7.4. Essa agenda, em especial o uso do instrumento das margens de preferência, está alinhada com iniciativas de diversos países que almejam a expansão de sua fronteira tecnológica e o florescimento de uma indústria moderna, geradora de empregos de alta qualificação e pagadores de maiores salários. Assim, percebem-se múltiplos esforços para a elaboração de políticas governamentais visando a construção de um novo padrão tecnológico que seja capaz de gerar maior bem-estar para a população. É o caso de iniciativas importantes por parte dos Estados Unidos da América (Advanced Manufacturing Initiative, Inflation Reduction Act e Chips Act), de países europeus (European Tech Champions, High Tech Strategy e Nouvelle France Industrielle) e asiáticos (Made in China 2025 e Make in India).

7.5. Segundo o Relatório do Programa BNDES Mais Inovação 2023, o incentivo à inovação se justifica pelo potencial que essas iniciativas têm de gerar externalidades positivas e pelo subinvestimento nessas atividades. De forma geral, evidências na literatura indicam que o apoio à inovação tem efeito positivo sobre o esforço inovador das empresas, tipicamente nos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Além disso, análise custo-efetividade mostra que o crédito subsidiado para inovação realizado pelo BNDES foi altamente custo-efetivo, pois a adicionalidade nos dispêndios inovativos totais e em P&D supera o custo com os subsídios.

7.6. São muitas, também, as evidências da importância do uso de tecnologias digitais e serviços de internet para o desenvolvimento econômico e social. Segundo o Banco Mundial, dez pontos percentuais (p.p.) de aumento na penetração da banda larga (BL) nos países em desenvolvimento podem propiciar um aumento de 1,38 p.p. no produto interno bruto (PIB) per capita (QIANG; ROSSOTTO; KIMURA, 2009). Em estudo do Ipea, os autores concluem que, no caso brasileiro, o aumento de 1%, na média, no acesso à BL ocasiona um aumento de 0,077% no PIB. A análise foi feita utilizando técnicas de dados de painel para 5.564 municípios no período 2007-2014. A internet passou a ter um caráter de essencialidade, em virtude das externalidades positivas de sua difusão. A provisão de serviços adequados tornou-se um gargalo importante a ser superado, tanto para a elevação da produtividade e da competitividade do país quanto para a redução de desigualdades (Alves et al, 2020).

7.7. Um importante papel da aplicação de margens de preferência é a geração de sinergias entre as políticas públicas, apoiando e potencializando iniciativas de diversos atores governamentais que apontam em uma mesma direção. No caso do financiamento público da inovação, a demanda final pelos

produtos inovadores financiados tem papel determinante na sobrevivência das empresas fomentadas com dinheiro público, e conseqüentemente, na eficácia da política.

7.8. Um exemplo de política que as margens para produtos de TICs e equipamentos correlatos podem apoiar são as ações do BNDES voltadas para o fortalecimento da missão Transformação Digital da NIB. No Relatório do Programa BNDES Mais Inovação 2023, o Banco relata que houve oito operações associadas à missão Transformação digital da NIB, sendo três diretas e cinco indiretas. Essas estão associadas aos objetivos específicos de “aumentar a produtividade da indústria brasileira por meio da incorporação de tecnologias digitais, especialmente as desenvolvidas e produzidas no país” e de “reduzir a dependência produtiva e tecnológica do país em produtos nano e microeletrônicos e em semicondutores, fortalecendo a cadeia industrial das tecnologias da informação e comunicação”. Segundo o Relatório, realizou-se uma operação, de R\$ 290 milhões, que visa produzir três novos semicondutores no Brasil para uso em notebooks, celulares e outros dispositivos. Os produtos, como o DDR5 e o LPDDR5, trazem maior eficiência e velocidade, atendendo às demandas globais por tecnologias avançadas. Outro projeto, no valor de R\$ 258 milhões, busca promover inovação em inteligência artificial e segurança cibernética, além de desenvolver novos produtos como assistentes virtuais e soluções para casas inteligentes. Também contempla o desenvolvimento de ferramentas para gestão de infraestrutura e automação. O Banco também investiu R\$ 200 milhões em inovação para automação, segurança e energia, em projetos que incluem sistemas de controle de acesso e câmeras de segurança integradas por inteligência artificial, além de soluções de energia solar para carros elétricos. As operações indiretas envolveram a aquisição de máquinas avançadas com tecnologias de manufatura 4.0 e Internet das Coisas (IoT), demonstrando a atuação do BNDES na promoção da modernização tecnológica da indústria brasileira.

7.9. **Medicamentos**

7.10. Sob a ótica da política pública, o setor da saúde está inserido simultaneamente em dois campos: o dos direitos e do bem-estar social, e o da estrutura social e econômica de produção. Com efeito, para a realização do direito à saúde é necessária a existência de uma estrutura produtiva e tecnológica que lhe dê suporte. A área de vacinas é um dos segmentos produtivos do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) que exemplifica bem a mútua determinação social e econômica do desenvolvimento a partir da saúde. As vacinas são essenciais para garantir proteção à vida, e ao mesmo tempo, o segmento é caracterizado por uma crescente complexidade tecnológica dos processos de inovação, associada a amplos investimentos de P&D e capaz de estimular o desenvolvimento produtivo em diversos setores.

7.11. A hipótese de que o fortalecimento do CEIS é fundamental para a garantia da saúde, da soberania e do desenvolvimento também se expressa na Nova Indústria Brasil (NIB), que tem uma missão dedicada à área da Saúde, com a meta de produzir no país 50% das necessidades nacionais em medicamentos, vacinas, equipamentos e dispositivos médicos, materiais e outros insumos e tecnologias em saúde, em 2026, e 70%, em 2033.

7.12. O Programa BNDES Mais Inovação, também se alinha à Missão Saúde da NIB, tendo três operações voltadas a ela. Essas estão associadas aos objetivos específicos de “liderar a pesquisa, o desenvolvimento, a inovação e a produção de tecnologias e serviços voltados à prevenção, ao diagnóstico e ao tratamento de doenças endêmicas e negligenciadas no país e na região” e de “desenvolver tecnologias e adensar a produção nacional de bens e serviços em saúde, com vistas a reduzir a dependência externa, ampliar o acesso à saúde no SUS e preparar o Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) para o enfrentamento de emergências futuras em saúde pública”.

7.13. As operações, que superam os R\$ 500 milhões, envolvem a produção de medicamentos

inéditos no país ou, ainda, utilizando princípios ativos não encontrados atualmente no mercado nacional. Seu plano de inovação inclui desenvolver novas formulações, novas associações de fármacos, novas concentrações de ativos, estudos para uso de ativos ainda não comercializados no país e genéricos não disponíveis no país. Entre os novos produtos estão fármacos a serem adotados no tratamento de doenças cardíacas, diabetes, alergias e até saúde mental, além de medicamentos anti-infecciosos e de combate ao câncer. Outro projeto, no valor de R\$ 70 milhões, ampliará a área dedicada às atividades de pesquisa e inovação, visando a aplicação de novas tecnologias de processo e desenvolvimento para a fabricação de produtos de maior complexidade.

7.14. No ano de 2022 o Ipea lançou estudo com o intuito de desvelar dados sobre compras públicas de medicamentos. Esse estudo indica alguns dos desafios do Brasil em termos de políticas públicas para o setor. O grande problema identificado foi a “elevada dependência do Brasil da importação de fármacos e medicamentos para o atendimento das necessidades de saúde da população” (Vieira, 2022). E parte desse problema é a “baixa utilização do potencial de compra governamental para a indução de pesquisa, desenvolvimento e inovação de tecnologias de maior interesse para o SUS”. É justamente com a intenção de enfrentar esse problema que as margens de preferência para o setor são propostas no âmbito da segunda reunião extraordinária da CICS.

7.15. O desenvolvimento da produção nacional de medicamentos impacta não apenas a geração de emprego e renda, a difusão de inovações e a situação das contas externas do país, como contribui para garantir o abastecimento de produtos essenciais para melhorar a saúde e, com isso, a vida da população, aspecto que mostrou sua relevância durante a pandemia de Covid-2019.

7.16. Dados de gastos governamentais mostram o potencial do setor. O estudo citado do IPEA identificou que o gasto do SUS com medicamentos em 2016, considerando o orçamento das três esferas de governo, foi de R\$ 18,6 bilhões, e a participação do gasto federal subiu de 11% em 2010 para 16% em 2016. Esse potencial, contudo, tem sido aproveitado por um setor cada vez mais concentrado. Com efeito, o número de indústrias farmacêuticas e químicas caiu 48% entre 2006 e 2019.

7.17. Em relação ao comércio exterior, segundo dados do IBGE apontados pelo Ipea, a importação de farmoquímicos foi de 72,7% e a participação das importações na oferta total de medicamentos foi de 8,2%. A maior contribuição para o déficit da balança comercial do setor é dos produtos de base biotecnológica, que respondem por dois terços do total, enquanto os de base química respondem por 27,8% (em 2020). Como aponta o estudo do Ipea:

7.18. *“...entre 2010 e 2017 houve aumento de 5,2 pontos percentuais (p.p) na participação dos importados na oferta total de farmoquímicos no Brasil a preços básicos. No mesmo período, também ocorreu crescimento de 2,2 p.p. na participação dos medicamentos e de 6 p.p. na participação das preparações farmacêuticas. Ou seja, houve aumento da participação dos produtos importados na oferta total de cada segmento de produto no país” (IPEA, 2002, p. 97).*

7.19. Tal situação reflete a inexpressiva participação do país no mercado de produtos inovadores e de farmoquímicos e a produção nacional insuficiente de IFAs, cuja causa, segundo o estudo do IPEA, está relacionada ao baixo perfil inovador e de investimento em P&D. Pelo lado do Estado, parte da causa indicada é o seu papel pouco ativo no desenvolvimento do setor farmacêutico e na implementação de políticas insuficientes e isoladas para estímulo ao setor.

7.20. O desenvolvimento da base produtiva e tecnológica é um dos maiores desafios do SUS, como ficou muito evidente na pandemia, quando o êxito da produção nacional de vacinas não foi observado em outros produtos essenciais. A fragilidade da oferta de ventiladores pulmonares, testes para diagnósticos, anestésicos e até equipamentos de proteção individual mais básicos evidenciou a interdependência entre

as dimensões sociais e econômicas, já que a concentração da produção mundial desses itens provocou uma desigualdade brutal no seu acesso. Com deficiências na base produtiva e tecnológica nacional em relação às necessidades do SUS, nos vimos diante de enorme vulnerabilidade, com excessiva dependência da importação de produtos médicos e hospitalares essenciais para enfrentar a pandemia. Isso se manifestou dramaticamente na forma de desabastecimento de produtos estratégicos, como medicamentos de UTI e equipamentos, frente ao aumento da demanda, do lockdown de países produtores e da desvalorização do real frente ao dólar.

7.21. Para alterar essa situação, é fundamental o incentivo do Estado para que haja aumento da capacidade de produção de medicamentos no país e diminua a necessidade de importar para atender às necessidades domésticas. Busca-se que a mobilização do poder de compra do estado por meio margem de preferência normais e adicionais nas aquisições de medicamentos contribua nesse sentido.

8. DADOS DE COMPRAS PÚBLICAS

8.1. Para que a política de margens de preferência possa ser bem-sucedida em contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional, gerando emprego e renda e difundindo a inovação no país, é preciso que ela se aplique sobre produtos em que a demanda estatal constitua parte relevante da produção nacional, de modo a induzir decisões de produção e comerciais das empresas. Ou seja, é necessário que o Estado seja um grande comprador desses produtos. E é isso o que ocorre com os setores de que trata esta nota. Com efeito, como ocorre em outros países, no Brasil o governo é um grande ou mesmo o maior comprador de medicamentos e de bens de TICs.

8.2. A importância das compras estatais podem ser vistas na seguinte tabela, que mostra, a partir dos dados do Portal da Transparência referentes às Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), o valor das aquisições de itens classificados nas NCMs de medicamentos e de bens de TICs.

Aquisições do Governo Federal (R\$ bilhões)

	2023	2024 (jan-jul)
Medicamentos	41.386,3	22.220,1
TICs	6.285,4	3.564,3

fonte: Informações da NF-e, Portal da Transparência

8.3. Para os próximos meses, ainda em 2024, há a previsão de compras relevantes nos dois setores, conforme informações do portfólio da Central de Compras do MGI e do Plano Anual de Contratações do Ministério da Saúde.

9. IMPACTO SOBRE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA, GERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EMPREGO E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

9.1. A fim de subsidiar a implementação das margens de preferência, foram estimados os impactos macroeconômicos de sua aplicação nos setores a que se refere a minuta de resolução CICS nº 4. Estimaram-se os impactos sobre a arrecadação tributária, os postos de trabalho mobilizados (empregos gerados ou mantidos) e o valor bruto da produção, que pode ser interpretado como uma *proxy* da receita das empresas.

9.2. A análise procurou mensurar os impactos no caso de máxima eficácia do instrumento, ou seja, quando a aplicação da margem de preferência faz com que o governo deixe de adquirir um produto importado – que sem sua aplicação seria o vencedor da licitação - para comprar um nacional. As

estimativas utilizaram a metodologia de análise estrutural de impacto, dentro do arcabouço da teoria de insumo-produto, análise estática amplamente difundida.

9.3. No caso da estimativa de empregos, o modelo aplicado mede, a partir de variações positivas na demanda final, o número de ocupações necessárias para suprir as novas atividades e/ou as atividades aprimoradas do setor no qual o investimento foi alocado. Em outras palavras, o resultado deve ser entendido como o número de postos de trabalho requerido para viabilizar uma determinada produção anual, ou ainda, de postos de trabalho mobilizados direta e indiretamente para a produção do bem ou serviço consumido, não se tratando necessariamente de novos empregos.

9.4. Os empregos diretos são aqueles necessários no próprio setor que produz o bem ou serviço consumido. Já os empregos indiretos compreendem os postos de trabalho adicionais que se fazem necessários nos setores que compõem a cadeia produtiva do setor que fornece o bem ou serviço. Ou seja, os postos de trabalho necessários para produzir todos os insumos demandados pela produção associada ao consumo realizado, os insumos para produzir esses insumos, e os insumos para produzir os insumos dos insumos e assim por diante.

9.5. Quando um produto é importado, essa demanda irá gerar e manter empregos nos países responsáveis por aquela produção. Os valores calculados para o impacto sobre ocupações no Brasil resultantes da nacionalização de uma compra de R\$ 1 milhão (a preços básicos) nas atividades de “máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas”, e de “Produtos farmacêuticos” podem ser observados na Tabela 1. Na primeira classificam-se a maior parte dos produtos compreendidos nas NCMs referentes aos bens de TICs, compreendendo os equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, bem como as máquinas e equipamentos mecânicos. Os medicamentos enquadram-se na atividade dos produtos farmacêuticos.

Tabela 1 - Postos de Trabalho mobilizados por um choque de 1 milhão de R\$ na demanda final da atividade			
	Efeito Direto	Efeito Indireto	Efeito Total
Máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas	4	6	10
Produtos farmacêuticos	1	6	8

Fonte: IBGE, GIC-DATA. Elaboração SEGES-MGI.

9.6. Nota-se que a aplicação bem-sucedida de margens de preferência nas compras de bens de TICs e de medicamentos tem potencial de mobilizar respectivamente 10 e 8 postos de trabalho no país para cada R\$ 1 milhão gasto pelo governo em compras de produtos nacionais desses setores.

9.7. Assim como a geração de empregos, outro efeito da substituição da aquisição pelo governo de bens importados por bens produzidos no país é o aumento da receita das empresas brasileiras. Uma boa aproximação para essa receita é o Valor Bruto da Produção (VBP). De forma análoga ao impacto sobre empregos, foi calculado o impacto sobre o VBP Nacional da nacionalização de uma compra de R\$ 1 milhão (a preços básicos) nas mesmas atividades de “produtos farmacêuticos” e de “máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas”. O efeito direto diz respeito ao aumento de VBP no setor que recebe o choque, e o efeito indireto ao aumento de VBP nas atividades que participam das cadeias de insumos afetadas indiretamente. Os resultados são apresentados na Tabela 2. Observa-se que para cada R\$

1 milhão a preços básicos gasto no setor de “produtos farmacêuticos” (efeito direto) outros R\$ 680 mil em valor bruto da produção interna podem ser gerados ao longo das cadeias produtivas (efeito indireto). No caso de “máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas”, o gasto de R\$ 1 milhão no setor gera R\$ 770 mil de impacto adicional em VBP ao longo das cadeias fornecedoras de insumos. Vale notar que o impacto indireto é tanto maior quanto mais elos da cadeia produtiva são estabelecidos no país. Logo, o incentivo às indústrias de insumos pode elevar o impacto indireto das compras nacionais ao longo do tempo.

Tabela 2 – Impacto de um choque de 1 milhão de R\$ na demanda final da atividade sobre o Valor Bruto da Produção Nacional (R\$ milhões a preços básicos)			
	Efeito Direto	Efeito Indireto	Efeito Total
Máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas	1,00	0,77	1,77
Produtos farmacêuticos	1,00	0,68	1,68

Fonte: IBGE, GIC-DATA. Elaboração SEGES-MGI.

9.8. Foram elaboradas ainda estimativas dos impactos da aplicação das margens de preferência nos setores analisados sobre a arrecadação de tributos diretos e cumulativos, essencialmente o imposto de renda, CSLL, IOF, contribuições previdenciárias e o imposto de importação sobre insumos utilizados na produção doméstica. Utilizou-se para tanto a metodologia de análise estrutural de impacto, dentro do arcabouço da teoria de insumo-produto e dados de arrecadação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil por divisão econômica da CNAE.

9.9. As estimativas medem o que aconteceria com a arrecadação tributária caso a aplicação das margens fizesse com que o governo deixasse de importar R\$ 1 milhão em produtos das atividades destacadas e, invés disso, comprasse da indústria brasileira. Os cálculos mostraram que para cada R\$ 1 milhão gasto pelo governo em produtos da atividade de produtos farmacêuticos, fabricados pela indústria nacional, cerca de R\$ 86 mil são arrecadados no setor e ao longo das cadeias de suprimentos de insumos (efeitos diretos e indiretos), ou 8,85% do valor dispendido, como mostra a Tabela 3. No caso de produtos da atividade de máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas estimou-se que, para cada milhão gasto, cerca R\$ 98 mil são arrecadados no setor e ao longo da cadeia produtiva, ou 9,83%. Essa arrecadação se soma, em cada caso, aos 7,4% em média de tributos indiretos pagos que não geraram créditos ao longo da cadeia produtiva e que compõem o preço de venda dos produtos.

Tabela 3 - Impacto estimado de um choque na demanda final de atividades selecionadas sobre a arrecadação de tributos					
(% do valor gasto nos bens finais que retorna para os cofres públicos)					
Máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas					
	IR e CSLL	Previdência	IOF	II	Total Tributos
Efeito Direto	2,02%	2,12%	0,01%-		4,15%

Efeito Indireto	2,76%	2,25%	0,20%	0,46%	5,68%
Efeito Total	4,79%	4,37%	0,21%	0,46%	9,83%
Produtos farmacêuticos					
	IR e CSLL	Previdência	IOF	II	Total Tributos
Efeito Direto	2,11%	1,53%	0,01%	-	3,65%
Efeito Indireto	2,62%	2,10%	0,20%	0,27%	5,20%
Efeito Total	4,74%	3,63%	0,21%	0,27%	8,85%

Fonte: Receita Federal, IBGE, GIC-DATA. Elaboração SEGES-MGI.

9.10. Diante destes resultados, espera-se que o aumento de arrecadação decorrente da compra de produtos nacionais em relação à compra de importados seja equivalente ao gasto adicional em decorrência da aplicação das margens no caso dos bens de TICs, e superior no caso dos medicamentos, visto que a margem normal será no máximo de, respectivamente, 10% e 5% sobre a melhor oferta estrangeira, e a arrecadação adicional média esperada sobre a compra de produtos nacionais, contando tributos diretos e indiretos não recuperados, iguala ou supera esses percentuais. Ou seja, a aplicação da margem de preferência normal sobre os produtos de que trata a presente minuta de resolução geraria um impacto fiscal neutro ou mesmo positivo para a União. Impacto fiscal negativo, e ainda assim pequeno, somente ocorreria em média no caso da aplicação de margens adicionais, quando objetivos de incentivo ao desenvolvimento e inovação do país estariam sendo alcançados.

10. REFERÊNCIAS

10.1. ALVES, Carlos Eduardo Azen; BARBOSA, Eduardo Kaplan; CUNHA, Maria Luiza Carneiro; LIM, Ricardo Rivera de Sousa; MADIRA, Rodrigo Ferreira. Tecnologias da informação e comunicação. In: VISÃO 2035: Brasil, país desenvolvido – Agendas setoriais para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. p. 235-258.

10.2. BNDES (2023). Programa BNDES Mais Inovação. Plano Mais Produção. Eixo Inovação Relatório de Execução 2023.

10.3. QIANG, C. Z.-W.; ROSSOTTO, C. M.; KIMURA, K. Economic impacts of broadband. Information and communications for development. Washington, DC: World Bank, 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/IC4D_Broadband_35_50.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

10.4. VIEIRA, F. S. POLÍTICAS DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO DE FÁRMACO MEDICAMENTOS NO BRASIL: PANORAMA DE 1998-2020. Texto para Discussão 2783. BRASIL, Rio de Janeiro, Ed. IPEA, 2022.

CONCLUSÃO

11. A Minuta da Resolução CICS nº 4, de 2024, em consonância com as atribuições conferidas à Comissão pelo Decreto nº 11.890/2024, estabelece margens de preferência normais e adicionais nas aquisições de medicamentos e de bens de TICs realizadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e por consórcios públicos e entes federados que utilizem recursos transferidos pela União.

12. A minuta também define as regras de origem que caracterizam os produtos como nacionais,

e as regras de qualificação que caracterizam os produtos resultantes de desenvolvimento e inovação no país. No caso dos medicamentos, para ser considerado nacional, o produto deve ser registrado na Anvisa e fabricado em unidade produtiva situada em território nacional, enquanto que para ser caracterizado como como resultante de desenvolvimento e inovação no país ele deve utilizar, na fabricação do medicamento, IFA produzido no país.

13. Já para os bens de TICs foi definida, como regra de origem, a apresentação de código CFI/BNDES válido, ou a comprovação da produção local em conformidade com regulamentos afeitos ao PPB, enquanto a regra de qualificação exige a adequação à Portaria MCT nº 950/2006 ou a outras portarias do MCTI direcionadas a tal finalidade.

14. Demonstrou-se, ainda, a relevância das cadeias produtivas cujo desenvolvimento busca-se induzir com a aplicação de margens de preferência para as políticas públicas, em especial a Nova Indústria Brasil (NIB), e mostrou-se também o impacto da aplicação das margens sobre os produtos dessas cadeias sobre a arrecadação tributária, a geração e manutenção de emprego e o valor bruto da produção no país.

15. Com a edição de sua quarta resolução, que estende a aplicação de margens de preferência não apenas normais, mas também adicionais, às aquisições de dois novos grupos de produtos que respondem por parte importante das compras públicas, a CICS prossegue na implementação de um instrumento chave da política industrial que tem sido historicamente subutilizado no Brasil. Com isso, a Comissão avança na concretização de seu objetivo de potencializar o uso do poder de compra do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável.

RECOMENDAÇÃO

16. Com base no exposto nesta Nota Técnica, recomenda-se a aprovação da Resolução CICS nº 4, de 2024, que, em consonância com as atribuições conferidas à Comissão pelo Decreto nº 11.890, de 2024, estabelece margens de preferência normais e adicionais nas aquisições de medicamentos e bens de tecnologias de informação e comunicação realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por consórcios públicos e por órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal com recursos oriundos de transferências da União.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

CAMILA UNIS KREPSKY

Gerente de Projeto
Coordenadora da CICS

Documento assinado eletronicamente

EMILIO CHERNAVSKY

Diretor de Programa
Coordenadora da CICS



Documento assinado eletronicamente por **Camila Unis Krepsky, Gerente de Projeto**, em 19/10/2024, às 18:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Emilio Chernavsky, Diretor(a) de Programa**, em 19/10/2024, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **45834156** e o código CRC **A30294CC**.

Referência: Processo nº 19973.012005/2024-91.

SEI nº 45834156