

***AUTORA***

***MARIA PAULA MERLOTTI***

***Economista, MBA em Finanças – IBMEC/SP e***

***Mestrado em Administração de Empresas: Estratégica Empresarial – UNIP/SP.***

[linkedin.com/in/maria-paula-merlotti-2a633015](https://www.linkedin.com/in/maria-paula-merlotti-2a633015)

[mariapaulamerlotti@gmail.com](mailto:mariapaulamerlotti@gmail.com)

## ***INCENTIVO FISCAL PARA INOVAÇÃO: UTILIZAÇÃO DA LEI DO BEM***

### **RESUMO**

A proposta deste estudo consiste em analisar a utilização dos incentivos fiscais para pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, previstos na Lei nº 11.196/05, em uma amostra de empresas beneficiárias da Lei do Bem. O ambiente que propicia a inovação é formado a partir de um contexto de relações entre empresas, instituições de ensino e pesquisa e governo, calcadas em políticas governamentais e legislação de apoio. Os países adotam políticas de incentivos à inovação como forma de estimular o investimento privado em P&D, sendo os incentivos fiscais uma das formas mais utilizadas. Os incentivos fiscais reduzem o custo e o risco dos projetos, tornando-os atrativos para as empresas. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, com coleta de dados realizada por meio de entrevistas. A análise dos resultados evidencia que o incentivo fiscal é percebido pelas empresas como um importante instrumento de apoio em seus processos de inovação. A empresa quantifica seu “bônus” por ser inovadora. O benefício da Lei reduz o risco inerente à inovação. No entanto, importante ressaltar que a análise de incentivos no Sistema Nacional de Inovação deve levar em conta outros instrumentos de apoio, pois propiciar um ambiente tributário favorável não é condição suficiente para transformar a taxa de inovação de um país.

Palavras-chave: Inovação, Incentivo Fiscal, Lei do Bem

### **ABSTRACT**

Within a corporation the ultimate achievement of an innovation is to generate market value. The essential conditions to foster innovation are the relationships among firms, educational and research institutions, and the state, based on laws and policies. A number of countries adopt tax reduction as the main mechanism to stimulate private investment for R&D – it is attractive to corporations due costs and projects’ risks reduction; being also a strategic instrument of economic development.

The main objective of this is to identify strategies to incorporate benefits described on Brazilian Law number 11.196/05. It describes the research developed on a sample of companies, according to the Ministry of Science and Technology’s annual reports. Data collection was conducted through interviews in a sample of companies and important industry players. The results show that the tax incentive is perceived by companies as an important instrument of support in their process of innovation. The company quantifies its "bonus" for being innovative. The legal benefit of the Act reduces the risk inherent in innovation. It is important to point out that the incentive analysis in the national innovation system shall consider other support instruments, because the creation of a favorable tributary environment is not sufficient to improve the innovation tax of a country.

Keywords: Innovation, Tax Reduction

## 1 INTRODUÇÃO

Inovação remete à mudança, se relaciona com a transformação do ambiente, com uma forma diferente de fazer: a reinvenção do fazer ou a criação de algo novo. Mas o que torna uma mudança de fato uma inovação é a característica de agregar valor, a capacidade de criar novas formas de gerar e apropriar valor no mercado (ALVAREZ, 2010, p.34). Não se deve olhar somente o produto, mas também o mercado. Arbix (2010, p. 70) parafrazeou o poema “Antologia”, de Manuel Bandeira, ao apresentar um sentido contemporâneo para a palavra inovação, como palavra de encruzilhada, de síntese e de movimentação. Para o autor, a inovação quase sempre ocorre pelo arranjo, pela combinação e pela exploração; ganhou autonomia e se destaca como uma das mais significativas fontes do bom desempenho econômico das nações. Invenção e inovação estão conectadas por um *continuum*, e em algumas áreas é difícil distinguir uma da outra. Mas na economia real a inovação se refere a uma primeira comercialização de ideia ou projeto, sendo a empresa seu *locus* privilegiado, diferentemente da invenção, que pode ocorrer em laboratórios, universidades, firmas etc.

O processo de inovação é resultante de extensos processos de melhoria, aperfeiçoamento e *redesigns*, que podem envolver – ou não – tecnologia, pesquisa básica ou mesmo pesquisa aplicada. Ou seja, todos os processos, descobertas, produtos ou serviços novos – não importa se *high-tech*, *low-tech* ou *no-tech* – que adicionam valor econômico à empresa são compreendidos como inovações. (ARBIX, 2010, p. 74)

Na visão do autor, os processos de inovação em seus diferentes formatos, dimensões e características geram aumento de produtividade, empregos de melhor qualidade, elevações do nível de bem-estar, e contribuem para o enfrentamento das questões ambientais (Arbix, 2010, p. 71). A inovação pode ser vista como fator de geração e distribuição de renda.

A inovação é reconhecida como um dos motores do desenvolvimento econômico. (SCHUMPETER, 1985). No ambiente empresarial a inovação cria vantagem competitiva e transforma ideias em valor, incorpora conhecimento por meio de processos que se manifestam em todos os setores. A dinâmica da inovação exige novos modelos de gestão pública e privada, voltados ao estímulo da inovação e o aprimoramento do modelo educacional para a criação da cultura inovadora. O ambiente que propicia a inovação é formado a partir de um contexto de relações entre empresas, instituições de ensino e pesquisa e governo, calcadas em políticas governamentais e legislação de apoio. Um dos aspectos a serem estudados neste trabalho diz respeito à política governamental de incentivo à inovação, mais especificamente o incentivo fiscal. No modelo sistêmico de inovação, as empresas seriam estimuladas a investir em inovações por meio dos incentivos fiscais, com compensações pelo investimento realizado. Os países adotam políticas de incentivos à inovação como modo de estimular o investimento privado, sendo os incentivos fiscais a forma mais utilizada. Os incentivos fiscais reduzem o custo e o risco dos projetos, tornando-os atrativos para as empresas, além de ser instrumento estratégico de desenvolvimento para o ambiente (ANPEI, 2020; SBRAGIA, 2006).

Para Marcovich et al. (1991, p.3), os incentivos fiscais “... funcionam como uma espécie de prêmio de reconhecimento para as empresas inovadoras, produtivas e lucrativas, apresentando as vantagens do automatismo e da dispensa de esforços de *lobby* para obtê-los, o que tende a diminuir sensivelmente o labirinto burocrático e os processos cartoriais subjacentes”.

No *locus* empresa, a gestão do uso dos incentivos fiscais voltados à inovação envolve uma série de etapas necessárias à formatação de uma estratégia de utilização de recursos como incentivo à inovação: o reconhecimento dos projetos inovadores, interpretação e enquadramento legal, revisão e/ou implementação de controles internos para apuração dos dispêndios em P&D&I, integração de áreas internas, avaliação do retorno e manutenção dos projetos, entre outras.

Considerando a empresa o *locus* privilegiado da inovação a seguinte questão será investigada neste trabalho: Qual a compreensão das empresas sobre os incentivos fiscais oriundos da Lei nº 11.196/05, usualmente chamada de Lei do Bem?

Como objetivo geral, o estudo analisa a utilização dos incentivos fiscais para pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, previstos na Lei nº 11.196/05, em empresas pertencentes ao setor de mecânica e transportes no Estado do Rio Grande do Sul, identificando requisitos, benefícios, facilidades e barreiras às empresas para utilização dos incentivos proporcionados pela Lei desde a sua criação.

A Lei nº 11.196 (BRASIL, 2005), de 21 de novembro de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 5.798 (BRASIL, 2006), chamada de Lei do Bem, em seu Capítulo III, artigos 17 a 26, consolidou os incentivos fiscais que as pessoas jurídicas podem usufruir de forma automática desde que realizem pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica. Esse capítulo foi editado por determinação da Lei de Inovação, fortalecendo o novo marco legal para apoio ao desenvolvimento tecnológico nas empresas brasileiras; introduz o automatismo nos incentivos fiscais, aperfeiçoa o atual incentivo relativo ao IRPJ, mantém os demais incentivos da legislação anterior e consolida as legislações anteriores num único marco legal.

Os benefícios da Lei do Bem são baseados em incentivos fiscais, como deduções de Imposto de Renda e da Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL, de dispêndios efetuados em atividades de P&D; redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na compra de máquinas e equipamentos para P&D; depreciação acelerada desses bens; amortização acelerada de bens intangíveis; redução do Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre remessa ao exterior resultante de contratos de transferência de tecnologia e isenção do Imposto de Renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares.

Nesse arcabouço legal, a Lei do Bem se destaca como aquela que define a empresa como o centro de atenção e tem como desafio estimular o investimento em inovações por parte das empresas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo inicialmente são apresentados os conceitos que permeiam um sistema maduro de inovação, as dificuldades para a implementação de um sistema de inovação em países em desenvolvimento, os mecanismos de apoio à inovação utilizados pelos países da OCDE, em especial no caso do Brasil.

Na sequência são relatados os aspectos operacionais da utilização da Lei pelas empresas: o enquadramento dos projetos, os possíveis benefícios auferidos pela implantação de projetos de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica, o perfil de empresas e setores que se beneficiam pelos incentivos proporcionados pela Lei e os números apresentados pela PINTEC 2017 sobre inovação e uso dos incentivos fiscais por empresas brasileiras.

### **2.1 Configuração do Espaço para a Inovação**

Conhecimento, aprendizado e interatividade são pilares de sustentação da ideia de sistemas de inovação. Para Freeman (1995), sistemas de inovação são estruturas organizacionais e institucionais de suporte às mudanças tecnológicas que não se restringem somente à pesquisa, mas envolvem arranjos sociais formais e informais, estruturas e instituições públicas e privadas, regras e convenções que repercutem decisivamente na competitividade da economia de um país.

Sbragia (2006, p. 19) define sistema nacional de inovação:

(...) um Sistema Nacional de Inovação (SNI) pode ser definido como uma rede de instituições públicas e privadas que interagem para promover o desenvolvimento científico e tecnológico de um país. Incluem... associações empresariais, universidades, escolas técnicas, institutos de pesquisa, governo, agências de fomento e agências reguladoras, num esforço de geração, importação, modificação, adaptação e difusão de inovações tecnológicas.

Os sistemas maduros se verificam em países desenvolvidos, mas em países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, os sistemas de inovação se apresentam incompletos, com infraestrutura reduzida e, embora apresentem um sistema de C&T, estes não são transformados em sistemas de inovação (PATEL E PAVITT, 1994, *apud* SBRAGIA, 2006, p. 19). Nos sistemas de inovação maduro as empresas desempenham papel chave de liderança e progresso. Nos sistemas de inovação incompletos, relacionados aos países em desenvolvimento, o modelo apresenta diversas lacunas: baixo volume de dispêndios em P&D, pequena participação do setor privado nos esforços de P&D, baixo número de registros de patentes, entre outros.

## 2.2 Incentivo Fiscal como Mecanismo de Apoio à Inovação

Os mecanismos de apoio à inovação podem ser caracterizados como diretos - financiamentos, ou indiretos - incentivos fiscais.

Pelo método direto o Estado distribui e controla os recursos financeiros aplicados efetivamente em P&D, em áreas, setores (...). Pelo método indireto o Estado facilita o investimento dos autônomos na realização de pesquisa compatíveis com as reais necessidades da empresa ou de setores não alcançados pelo setor público, através do uso do seu poder de compra, reservas de mercado e proteção tarifária temporária (...). (MARCOVITCH, et al 1991, p. 55).

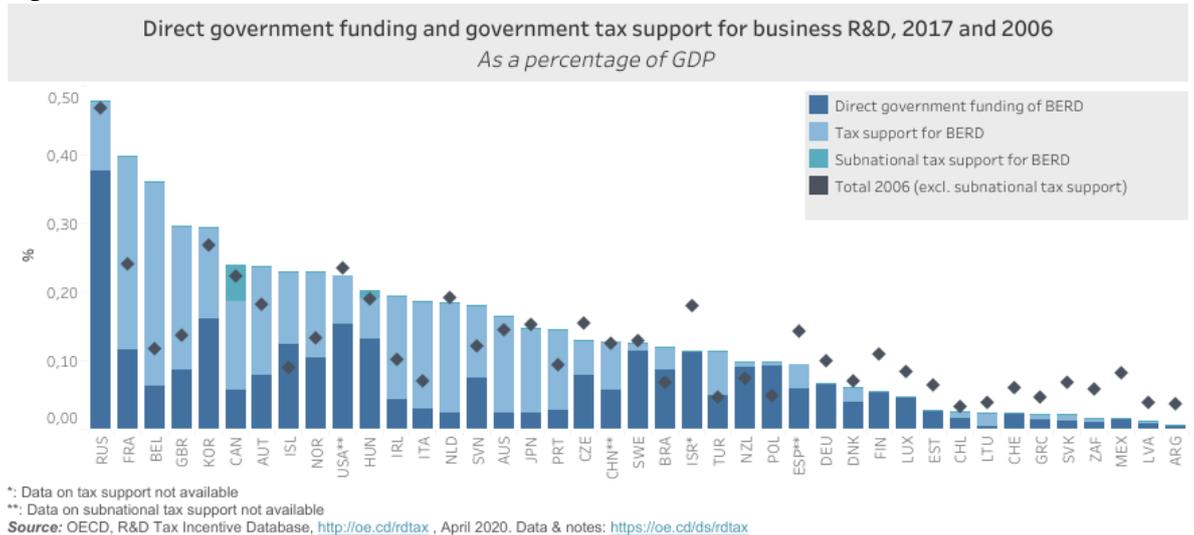
Os incentivos fiscais são baseados na concessão de créditos tributários ou em regras mais favoráveis para o abatimento das despesas em P&D; por sua natureza, são altamente dependentes do regime tributário de cada país, possuem a vantagem de fortalecer o papel do mercado na alocação setorial, com menores custos operacionais e em menor espaço de tempo, mas seus aspectos mais críticos estão relacionados ao impacto fiscal, ao alcance de grande parte das empresas e aos projetos de maior risco e retorno (PACHECO, 2010).

Araújo (2010, p. 3) complementa:

Os estímulos à inovação na forma de incentivos fiscais se tornaram, nos últimos anos, uma tendência internacional. Ainda que estejam longe de serem perfeitos, estes incentivos apresentam algumas vantagens que os tornam atraentes para os formuladores de política: *i)* são baseados em alocações de mercado, uma vez que o processo decisório sobre o desenvolvimento da inovação e o montante do gasto cabe à firma; *ii)* não discriminam setores; e *iii)* estão prontamente disponíveis às empresas, com baixo custo administrativo para o governo.

Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento são amplamente utilizados como forma indireta de incentivar gastos das empresas em P&D. As políticas públicas de estímulo à inovação nesses países evidenciam a orientação para a adoção de um *mix* de instrumentos de apoio, diretos ou indiretos, como a subvenção e a concessão de incentivos fiscais com gastos de P&D.

Gráfico 1: Suporte Governamental direto e indireto (incentivos fiscais) a P&D nas empresas em % do PIB



Fonte: OCDE, 2020.

Conforme se observa no gráfico 1 acima, países como França e Bélgica adotaram uma abordagem fortemente voltada para suporte indireto ao P&D empresarial, via incentivos fiscais. Por outro lado, temos países que utilizam o suporte direto, a exemplo de Israel, Finlândia e Alemanha. No caso do Brasil, o suporte indireto (0,03%) representa 1/3 do suporte direto (0,09%).

A análise genérica dos dados realmente remete o Brasil a um país com considerável grau de incentivo à P&D, porém a análise de outros indicadores supõe um quadro diferente.

Estimativas do MCT indicam que a renúncia fiscal da Lei do Bem induz a empresa a investimento cinco vezes maior do que os benefícios concedidos. Mas a considerar as particularidades do regime tributário brasileiro, os benefícios dessa Lei só se aplicam às empresas tributadas ou que optam pelo regime de lucro real e que, obviamente, obtém lucro ao final do seu exercício fiscal, condição que muitas vezes não se verifica em empresas intensivas em gastos de P&D ou que investem em projetos de longa duração. Para Pacheco (2010, p.11), “a maior dúvida que recai sobre esse sistema de incentivos é sua capacidade de alavancar o gasto em P&D do setor privado; (...) o conjunto do sistema de incentivos brasileiro tem sido, até o presente, pouco eficaz em alterar de maneira geral o quadro da inovação brasileira”.

De acordo com Zucoloto (2010), a análise preliminar sugere que a Lei do Bem não foi capaz de estimular a diversificação setorial, considerando que seus benefícios são, em sua maioria, capturados por setores que desenvolviam a atividade inovadora ou apresentavam cultura de inovação, restando à lei um cunho de “adicionalidade”, ou como prêmio às empresas que inovavam. Os efeitos *crowding in* ou efeito adicionalidade, e *crowding out*, ou efeito substituição são citados por Avellar (2008 apud Zucoloto, 2010, p.14):

No primeiro caso, os incentivos seriam capazes de estimular as empresas a investir em P&D um montante superior ao que seria alocado na ausência do instrumento. No segundo, as empresas investiriam em P&D o mesmo montante que o fariam na ausência do instrumento, e os incentivos públicos apenas substituíram recursos privados.

Por outro lado, “... será inútil introduzir instrumentos fiscais teoricamente motivadores em setores econômicos em que o tributo, objeto do incentivo, não tenha reflexos importantes sobre a receita e a despesa dos contribuintes, por ser desprezível a carga tributária, por inexistir a incidência, ou por não ocorrer o fato gerador” (Marcovitch *et al*, 1991, p. 56).

Extenso estudo foi apresentado por Marcovitch et al. (1991) sobre as principais vantagens e desvantagens entre os instrumentos de fomento direto, os financiamentos e o indireto (que são os incentivos fiscais).

Na percepção do governo, como algumas das principais vantagens do financiamento foram elencadas a possibilidade da seleção de setores, programas e projetos prioritários e a viabilização de projetos de baixa rentabilidade. No caso dos incentivos fiscais, algumas principais vantagens seriam a rapidez pela dispensa de aprovação prévia, baixo custo administrativo, efeitos anticíclico em épocas de dificuldade econômica e abrangência territorial, pois as empresas não precisam se localizar em polos industriais ou centros tecnológicos.

Na percepção das empresas, como algumas das principais desvantagens do financiamento foram elencadas a morosidade na concessão dos financiamentos, altos custos administrativos e a dependências e centralização decisória, com a decisão de valor fora do eixo da empresa. No caso dos incentivos fiscais, algumas principais desvantagens seriam a discriminação: as grandes empresas que dispõem de orçamentos e altos débitos fiscais se beneficiam desses incentivos, pois as novas empresas não chegam a ter lucros a serem tributados. Outra questão seria a dificuldade na conceituação e enquadramento de despesas referentes a pesquisa e desenvolvimento e o risco de alteração de dados para fazer jus aos incentivos fiscais.

A partir dos estudos de Kannebley e Porto (2012), que estimaram os impactos dos principais incentivos fiscais à inovação tecnológica, a Lei do Bem apresenta resultados positivos, porém modestos, com um impacto médio entre 7% a 11% de aumento no nível de investimento em P&D&I interno às empresas. Entretanto, os resultados estimados e avaliação qualitativa indicaram que existem possibilidades de aprimoramento do instrumento visando aumentar sua taxa de efetividade.

### **2.3 Incentivos Fiscais da Lei do Bem**

Com relação especificamente à aplicabilidade da Lei do Bem, conforme o MCTI, no ano de 2014, último relatório consolidado pelo MCTI, 1206 empresas utilizaram do programa de benefícios fiscais desta Lei. Em 2006, primeiro ano da aplicação da Lei, eram 130 empresas.

A maioria das empresas se concentra na região Sudeste, seguida da região Sul, onde o segmento de mecânica e transportes, software, petroquímica, química e eletroeletrônicos são os maiores beneficiários dos incentivos da Lei.

A sistemática declaratória da fruição de incentivos fiscais dispensa a prévia formalização de pedido e aprovação dos projetos de P&D pelo MCTIC, cabendo ao contribuinte concluir se ele cumpre ou não os requisitos previstos na Lei nº 11.196/2005.

Os benefícios visam estimular a fase de maior incerteza quanto à obtenção de resultados econômicos e financeiros pelas empresas no processo de criação e testes de novos produtos, processos ou aperfeiçoamento, ou seja, na fase de risco tecnológico.

As atividades de P&D não precisam se relacionar necessariamente à atividade fim da empresa, bastando que sejam classificadas como no Decreto nº 5.798/2006:

- Pesquisa básica dirigida: os trabalhos executados com o objetivo de adquirir conhecimentos quanto à compreensão de novos fenômenos, com vistas ao desenvolvimento de produtos, processos ou sistemas inovadores;
- Pesquisa aplicada: são os trabalhos executados com o objetivo de adquirir novos conhecimentos, com vistas ao desenvolvimento ou aprimoramento de produtos, processos e sistemas.
- Desenvolvimento experimental: são os trabalhos sistemáticos delineados a partir de conhecimentos pré-existentes, visando a comprovação ou demonstração da viabilidade técnica ou funcional de novos produtos, processos, sistemas e serviços ou, ainda, um evidente aperfeiçoamento dos já produzidos ou estabelecidos;
- Atividades de tecnologia industrial básica: tais como aferição e calibração de máquinas e equipamentos, o projeto e a confecção de instrumentos de medida específicos, a certificação de conformidade, inclusive os ensaios correspondentes, a normalização ou a documentação técnica gerada e o patenteamento do produto ou processo desenvolvido;
- Serviços de apoio técnico: são aqueles indispensáveis à implantação e à manutenção das instalações ou dos equipamentos destinados exclusivamente à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento ou inovação tecnológica, bem como à capacitação dos recursos humanos a eles dedicados.

Dentre os benefícios fiscais, destacam-se:

1. Dedução, na apuração do Imposto de Renda devido, dos dispêndios com P&D, inclusive aqueles com instituições de pesquisa, universidades ou inventores independentes;

2. Exclusão, na determinação do lucro real para cálculo do IRPJ e da base de cálculo da CSLL, do valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios efetuados com P&D. Este percentual poderá atingir 70% em função do acréscimo de até 5% no número de empregados que forem contratados exclusivamente para atividades de P&D; e 80%, no caso deste aumento ser superior a 5%. Além disto, poderá haver também uma exclusão de 20% do total dos dispêndios efetuados em P&D objeto de patente concedida ou cultivar registrado;

3. Redução de 50% de IPI na compra de equipamentos destinados a P&D;

4. Depreciação integral dos equipamentos comprados para P&D;

5. Amortização acelerada dos dispêndios para aquisição de bens intangíveis para P&D;

6. Redução a zero da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares;

7. Dedução, como despesas operacionais no cálculo do IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, dos valores transferidos a microempresas e empresas de pequeno porte, destinados à execução de P&D, de interesse e por conta da pessoa jurídica que promoveu a transferência.

Os dispêndios com P&D acima referidos compreendem o somatório das despesas correntes pagas a pessoas físicas ou jurídicas residentes e domiciliadas no Brasil, salvo os gastos relativos aos incentivos de redução a zero da alíquota de IRRF sobre o registro de patentes no exterior e o de redução de 50% do IPI. Os dispêndios devem ser controlados contabilmente em contas específicas. A Lei contemplará a empresa com a redução de 50% da despesa com Imposto de Produtos Industrializados incidentes sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos (nacionais ou importados) destinados apenas à pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, não contemplando despesas com modernização do pátio industrial e outras instalações fixas que não tenha pertinência a um projeto de P&D.

No que tange aos incentivos da depreciação e da amortização informados na Lei, trata-se, na verdade, apenas de um diferimento (postergação) dos tributos a pagar, uma vez que a Lei obriga, após a utilização do incentivo, a adição dos valores do benefício à base do IRPJ e da CSLL (esta última quando aplicável).

Ressalte-se que os maiores benefícios, tais como a exclusão adicional dos dispêndios com atividades de P&D, depreciação integral acelerada e amortização acelerada somente se aplicam às empresas tributadas pelo Lucro Real. As demais empresas, optantes do regime tributário de Lucro Presumido somente podem utilizar-se dos benefícios da redução de IPI. Também a utilização dos incentivos fiscais fica condicionada à comprovação da regularidade fiscal da pessoa jurídica.

Em 2019 o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações elaborou o Guia Prático da Lei do Bem: Lei 11.196/2005 que apresenta um passo a passo para utilização dos benefícios da lei, bem como o preenchimento do formulário e demais orientações tributárias que precisam ser seguidas pelas empresas.

Para melhor aplicabilidade da Lei, abaixo segue relação de alguns dos principais instrumentos que compõem o marco legal no contexto da Lei do Bem:

- Lei nº 11.196, 21 de novembro de 2005
- Lei nº 11.487, 15 de julho de 2007
- Decreto nº 5.798, 7 de junho de 2006
- Decreto nº 6.260, 20 de novembro de 2007
- Decreto nº 6.909, 22 de julho de 2009
- Portaria nº 4349/2017, de 04 de agosto de 2017
- Portaria nº 788, de 05 de agosto de 2014
- Instrução Normativa RFB nº 1.187, de 29 de agosto de 2011
- Portaria nº 2104/2020/SEI-MCTIC de 12 de maio de 2020

Importante ressaltar que a Portaria nº 2104 tem como escopo designar representantes para compor o Grupo de Trabalho para propor o aperfeiçoamento da aplicação da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (Lei do Bem).

Outro ponto de destaque é que tramita no Senado Federal, projeto de lei nº 2707/2020 que altera a Lei 11.196 para permitir que o excedente do percentual dos dispêndios com pesquisa tecnológica excluído do lucro líquido das empresas possa ser aproveitado em períodos de apuração posteriores.

## **2.4 Efetividade da Lei do Bem**

A PINTEC (2017) mostrou que o cenário de retração econômica dos últimos anos impactou a taxa de inovação nas empresas brasileiras, 2009-2011 (35,7%), 2012-2014 (36,0%) e para o triênio 2015-2017 taxa de 33,6%, com recuo de 2,4 pontos percentuais (p.p.) relativamente ao triênio anterior. Por outro lado, o percentual de empresas inovadoras que se beneficiaram da Lei do Bem (Lei n. 11.196, de 21.11.2005) aumentou de 3,2% (2012-2014) para 4,3% (2015-2017).

A pesquisa estimou que, de um universo de 116 962 empresas com 10 ou mais pessoas ocupadas, aproximadamente 1/3 foram inovadoras em produto ou processo, perfazendo uma taxa geral de inovação de 33,6% no período 2015-2017. Embora se registre o crescimento do percentual de empresas inovadoras que se beneficiaram à Lei do Bem, o número de empresas participantes do programa de incentivos fiscais proporcionados pela Lei do Bem ainda é considerado reduzido, conforme se observa na tabela 1 abaixo:

**Tabela 1 – Total de Empresas Demandantes, Recomendadas e Segmento Mecânica e Transporte**

<b>Ano</b>	<b>Empresas Demandantes</b>	<b>Empresas Recomendadas</b>	<b>Empresas Setor Mecânica e Transporte Recomendadas</b>
2006	133	130	30
2007	332	300	81
2008	552	460	114
2009	635	542	111
2010	875	639	147
2011	962	767	154
2012	1042	787	125
2013	1158	977	189
2014	1206	1008	190

Fonte: MCTI, 2014.

Conforme a PINTEC (2017), os dispêndios em atividades inovativas das empresas inovadoras atingiram o montante de R\$ 67,3 bilhões em 2017, representando 1,95% da receita líquida de vendas do universo de empresas. Foram gastos R\$ 25,6 bilhões em atividades internas de P&D (0,74% da receita de vendas), R\$ 21,2 bilhões na aquisição de máquinas e equipamentos (0,62% da receita de vendas) e R\$ 7,0 bilhões na aquisição externa de P&D (0,20% da receita de vendas).

No âmbito da Lei do Bem, conforme MCTI (2014), o montante de investimento do universo de projetos recomendados representou 0,49% da receita líquida de vendas das empresas, em 2014, conforme último relatório consolidado disponibilizado pelo Ministério.

Aqui cabe ressaltar que a PINTEC segue a recomendação do Manual de Oslo (2005), no qual a inovação de produto e processo é definida pela implementação de produtos (bens ou serviços) ou processos novos ou substancialmente aprimorados. A implementação da inovação ocorre quando o produto é introduzido no mercado ou quando o processo passa a ser operado pela empresa.

No caso da Lei do Bem o conceito de inovação é mais restrito e trata-se de inovação tecnológica, considerando o conceito do Manual Frascati utilizado pela OCDE. Esta diferença conceitual contribui para que os resultados sejam menos expressivos do que aqueles computados na pesquisa PINTEC.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O estudo se caracteriza como uma pesquisa de levantamento do tipo exploratória. Com a pesquisa do tipo exploratória busca-se conhecer com maior profundidade o assunto em análise, evidenciando os principais aspectos na condução da pesquisa. Segundo Malhotra (2001), o principal objetivo da pesquisa exploratória é prover a compreensão do problema enfrentado pelo pesquisador.

A pesquisa utiliza a abordagem qualitativa. Richardson (1999, p. 80) menciona que “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. Para Martins (2006), a avaliação qualitativa se caracteriza pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas em amostra de empresas e importantes agentes do setor. As entrevistas foram realizadas com os responsáveis pelos projetos de inovações nas empresas, área de engenharia, controladoria e diretoria. Para Martins (2006, p.27-28), “a entrevista oferece elementos para corroborar evidências coletadas por outras fontes, possibilitando triangulações e consequente aumento do grau de confiabilidade do estudo”.

Para escolha da amostra foram selecionadas empresas pertencentes ao setor de mecânica e transportes, estabelecidas no Estado do Rio Grande do Sul, com receita bruta acima de R\$ 300 milhões e expressiva participação na utilização dos benefícios da Lei. Em média as empresas da amostra têm utilizado os benefícios da Lei do Bem por mais de 05 anos seguidos no período de 2006 a 2014.

As entrevistas foram norteadas pelo seguinte roteiro: (1) clareza e facilidade na obtenção de informações para utilização dos incentivos fiscais previstos na Lei; (2) importância dos incentivos fiscais à inovação tecnológica previstos na Lei para o desenvolvimento de novos produtos e processos na empresa; (3) ampliação do orçamento destinado a projetos voltados para a P&D e inovação tecnológica em função dos incentivos fiscais oriundos da Lei; (4) a contratação de consultoria externa para a utilização dos incentivos fiscais previstos na lei; (5) estrutura de gestão para utilização dos incentivos fiscais previstos na lei e (6) sugestões de aprimoramento.

O roteiro acima foi elaborado com base no formulário da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC), realizada pelo IBGE em 2017 (PINTEC, 2017), nas informações que constam no marco legal da que contempla a Lei nº 11.196 (BRASIL, 2005) e Decreto nº 5.798 (BRASIL, 2006), no formulário de prestação de informações anuais submetido ao MCTI (2019) e no referencial teórico apresentado neste trabalho.

Este roteiro foi aplicado para o grupo de 12 empresas que utilizam os benefícios oriundos da Lei e que foram também objeto de pesquisa em dissertação de mestrado da autora em 2011. Desta forma foi possível avaliar a trajetória de utilização dos benefícios da Lei pela amostra pesquisada.

### 3.1 Análise dos Resultados

Para análise dos dados gerados pela pesquisa qualitativa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Segundo Malhotra (2001), em pesquisas qualitativas a dificuldade na análise de questões e respostas é comum. Para Bardin (1977), quando os dados a se analisar estão em forma de texto e não em tabelas com valores, a análise assume o nome de análise de conteúdo. A autora complementa que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, com procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, e tem por fim obter indicadores dessas mensagens.

De forma geral as empresas têm clareza e facilidade na obtenção e atualização de informações para utilização dos incentivos fiscais previstos na Lei, adquirido pelo uso contínuo do incentivo, mas também pelas melhorias implantadas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, com apoio às dúvidas, formulário *on line* e seminários de divulgação e aprimoramento.

Para o financiamento das ações de P,D&I, a amostra declarou que aplica aproximadamente até 2% do seu faturamento, com predominância de recursos próprios, seguido de financiamentos públicos (BNDES, FINEP).

O percentual de 50% da amostra identificou como alta a contribuição do incentivo da Lei para o desenvolvimento de novos produtos e processos, bem como para a ampliação do orçamento nestas ações. Em média cada empresa da amostra aplicou mais de 10 projetos ao programa de benefícios nos últimos 5 anos de utilização. Como principais impactos dos projetos aplicados têm-se: 1) aumento de produtividade; 2) geração de novos produtos e 3) melhoria de processos existentes.

Os principais gargalos na utilização da Lei relacionados pela amostra se concentram na dificuldade de enquadramento dos gastos no conceito de PD&I da Lei e na aferição de lucro no período referente aos dispêndios em PD&I. Estes dois itens são amplamente citados pelo MCTI, em seus relatórios anuais de utilização da Lei do Bem.

O MCTI em seu website listou as principais inconsistências identificadas nos formulários de aplicação das empresas. Elas não descrevem (1) o elemento tecnologicamente novo ou inovador do projeto; (2) se existe aplicação de conhecimento ou técnica de uma nova fórmula; (3) quais os avanços científicos e tecnológicos embutidos em cada projeto e (4) quais os métodos utilizados; e) a data de início e fim de cada projeto.

A restrição decorrente do prejuízo fiscal vem limitando as empresas que podem ser beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei do Bem, desestimulando os investimentos em inovação no Brasil. Conforme informações divulgadas pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTI), apenas 1.783 empresas se beneficiaram da Lei do Bem em 2018 e um pouco mais de 1.800 empresas em 2019. Tais números são muito pequenos frente às 155 mil que apuram pelo Lucro Real, segundo informações da Receita Federal do Brasil (ANPEI, 2020).

## 4 CONCLUSÃO

A análise dos resultados evidencia que o incentivo fiscal é percebido pelas empresas como um importante instrumento de apoio em seus processos de inovação tecnológica, mas a decisão do lançamento de novos produtos e processos é motivada em grande parte por outros fatores, como a concorrência e a permanência nos mercados de atuação.

Assim os benefícios oriundos da Lei são analisados e mensurados pelas empresas sob o ponto de vista financeiro. O automatismo para dedução de gastos de P&D na base de cálculo dos impostos é um facilitador para a operacionalização do processo e contribui para a manutenção e aumento dos gastos em P&D. A empresa quantifica seu “bônus” por ser inovadora. O benefício da Lei reduz o risco inerente à inovação. A grande maioria das empresas gerencia gastos de P&D por projeto, e isso se tornou necessário a partir do uso contínuo dos benefícios da Lei.

Por outro lado, os maiores gargalos residem no enquadramento dos dispêndios com P&D e na aferição de lucro no período referente aos dispêndios em PD&I. Com relação a este último item, tramita no Senado Federal projeto de lei nº 2707/2020 que altera a Lei 11.196 para permitir que o excedente do percentual dos dispêndios com pesquisa tecnológica excluído do lucro líquido das empresas possa ser aproveitado em períodos de apuração posteriores. Se aprovado certamente irá contribuir para que um maior número de empresas possa participar do programa, além de proporcionar a manutenção dos projetos atuais das empresas participantes, a se considerar a profunda crise econômica que deverá se prolongar no Brasil em função da pandemia do corona vírus.

O instrumento indireto de incentivo fiscal é um mecanismo que contribui para a decisão de inovar da empresa e permite que a alocação de recursos em pesquisa e desenvolvimento seja orientada conforme projetos de interesse do setor produtivo.

A dispensa de aprovação prévia para projetos de P&D reduz custos administrativos, agiliza o processo, além de ser um instrumento estratégico do governo para desenvolvimento econômico. Tal estratégia pode se tornar onerosa por envolver renúncia fiscal, mas sob outro enfoque resultar em incremento de receita fiscal. O aumento das taxas de inovação repercute em crescimento econômico e aumento de receita fiscal futura.

Importante ressaltar que a análise de incentivos no Sistema Nacional de Inovação deve levar em conta outros instrumentos de apoio, pois propiciar um ambiente tributário favorável não é suficiente para transformar a taxa de inovação de um país.

## REFERÊNCIAS

ANPEI. Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras. **Guia da Lei do Bem**. Disponível em: <<http://anpei.org.br/lei-do-bem>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

ALVAREZ, Roberto. **Inovar é preciso**. In: ARBIX, Glauco et AL (org.). Inovação: Estratégia de Sete Países – Brasília, DF: ABDI, 2010. 342 p. Série Cadernos da Indústria ABDI, XV.

ARAÚJO, Bruno C. **Incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento e custos de inovação no Brasil**. Revista Radar, n. 9. IPEA. Ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

ARBIX, Glauco. **Inovação e desenvolvimento**. In: ARBIX, Glauco et AL (org.). Inovação: Estratégia de Sete Países – Brasília, DF: ABDI, 2010. 342 p. Série Cadernos da Indústria ABDI, XV.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70,1977.

BRASIL. **Decreto nº 5.798 de 07 de junho de 2006**. Regulamenta Lei nº 11.196/05. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005**. Dos incentivos à inovação tecnológica. Capítulo III. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

FREEMAN, C. **The national system of innovation in historical perspective**. Cambridge Journal of Economics, v. 9, n. 1, p. 5-24, 1995.

KANNEBLEY, JR. S.; PORTO, G. S. Incentivos fiscais à pesquisa, desenvolvimento e inovação no Brasil: uma avaliação das políticas recentes. Inter-American Development Bank, 2012.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bokmann, 2001.

MARCOVITCH, J.; SBRAGIA, R.; STAL, E.; TERRA, J.C.C. **Inovação Tecnológica e incentivos fiscais**. Revista de Administração. São Paulo, v. 26, n. 1, p.43-60. Jan/mar 1991.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo:Atlas, 2006

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Relatório anual da utilização dos incentivos fiscais – Ano Base 2014 – Lei 11.196 – Lei do Bem.** Brasília, nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Guia prático da Lei do Bem: Lei 11.196/2005.** Secretaria de Planejamento, Cooperação, Projetos e Controle. Versão 2019. -- Brasília:56 p.: il.

OCDE, **Organização para cooperação e desenvolvimento econômico.** Manual de Oslo. 3ª ed. Tradução: do FINEP, 2005.

\_\_\_\_\_. R&D Tax Incentive Database. Paris: OCDE, 2020.

PACHECO, Carlos Américo. **Desafios da inovação: incentivos para inovação: o que falta ao Brasil.** Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). Fev.2010. 12p.

PINTEC. **Pesquisa de inovação tecnológica 2017.** IBGE. Rio de Janeiro. 2020.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social.** Métodos e Técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

SBRAGIA, Roberto (coord.). **Inovação: como vencer esse desafio empresarial.** São Paulo: Clio Editora, 2006.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico.** Trad.:Maria Silva Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

ZUCOLOTO, Graziela F. **Lei do Bem: impactos nas atividades de P&D no Brasil.** Revista Radar, n. 6. IPEA. Fev. 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/100223\\_Radar6.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/100223_Radar6.pdf) Acesso em: 05 nov. 2010.