



# CEST

Centro de Estudos Sociedade e Tecnologia



Universidade de São Paulo

Boletim - Volume 1, Número 11, Maio/2017

## Incentivos fiscais à geração de tecnologia no Brasil e a reforma da lei do bem: uma janela se fechando

**Aristóteles Moreira Filho**

A Lei nº 11.196, de 21 de novembro 2005, também conhecida como Lei do Bem, instituiu no Brasil uma dedução adicional (super dedução) de 60% das despesas com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, a ser computada na apuração da tributação da renda do contribuinte pessoa jurídica. Este tipo de instrumento está longe de ser exclusividade brasileira. A iniciativa brasileira segue uma ampla experiência internacional: desde a década de 1980, mais de 30 países (dentre eles 80% dos países do G20, todos os BRICS e países da mais liberal tradição, a exemplo de Estados Unidos, Austrália, Singapura, Suíça e Reino Unido) passaram a incentivar as atividades de pesquisa e desenvolvimento através de créditos de imposto ou super deduções, que são incentivos de *input*, ou seja, benefícios vinculados a recursos empregados na geração de inovação; e tributar os lucros oriundos da exploração de propriedade industrial com níveis reduzidos de carga fiscal, que são incentivos de *output*, vale dizer, benefícios vinculados ao resultado da inovação desenvolvida.

A introdução de mecanismos fiscais de incentivo à inovação está lastreada em vasta literatura econômica que identifica falhas de mercado no potencial de geração de tecnologia pelos agentes econômicos. Estudos efetuados por Joseph Stiglitz na década de 1980 demonstraram que os efeitos de *spillover* impedem que o agente econômico desenvolvedor da inovação internalize todos os ganhos associados à tecnologia desenvolvida, cujos benefícios são usufruídos pelo conjunto geral da economia e da sociedade e assim desestimulam a alocação ótima de recursos privados no desenvolvimento de inovações. Análises realizadas por Kenneth Arrow na década de 1960 comprovaram que os agentes financiadores não detêm, em condições de mercado, conhecimento sobre a natureza, o risco e o potencial de mercado

dos projetos de geração de tecnologia, no mesmo nível daquele detido pelo próprio agente desenvolvedor, o que explica porque o mercado de crédito para inovação é praticamente inexistente. Os mesmos autores constataram ainda que o marco normativo de propriedade intelectual, ao instituir regime de monopólio na exploração de novas tecnologias, se por um lado estimula os investimentos na geração de inovação, por outro incrementa os custos de transação relacionados à exploração da inovação, bloqueando a difusão da inovação na economia e implicando a subutilização das novas tecnologias no mercado.

Tais falhas de mercado tornam imperiosa a intervenção do Estado em apoio aos

agentes privados na execução dos seus esforços inventivos. As políticas públicas de fomento ao processo de inovação na economia viabilizam aos entes privados condições de financiamento, custeio e rentabilidade na geração de tecnologia que combatem as falhas de mercado e conduzem a economia aos

níveis ótimos de alocação de recursos no processo inventivo. Neste contexto, os incentivos fiscais se revelam, pela generalidade, previsibilidade e simplicidade procedimental, como o instrumento mais adequado para a implementação de uma política transversal de fomento à inventividade, em comparação com subsídios diretos, que, de caráter burocrático e alto risco moral, têm escopo direcionado e devem limitar-se a agentes e setores específicos.

Em meio a este estado de coisas, a prática internacional dos países se movimentou em velocidade surpreendente na última década, quanto à estruturação dos

*“O Brasil tem se destacado pelo total alheamento à evolução destes instrumentos no cenário internacional”*

incentivos fiscais à inovação. A dinâmica internacional, que vem somando à função corretiva de falhas de mercado um propósito de competição internacional por investimentos em P&D, tem sido pautada por regimes de incentivo de *inputs* de inovação altamente evoluídos, já em suas terceiras e quartas gerações, e pela consolidação dos incentivos de *output* de inovação, nova tendência nessa área.

Contudo, o Brasil tem se destacado pelo total alheamento à evolução destes instrumentos no cenário internacional. O regime brasileiro de incentivos fiscais à inovação tem na Lei do Bem o seu principal instrumento, com seu incentivo de *input* na forma de uma super dedução vinculada às despesas com P&D. Trata-se de um regime que detém deficiências já amplamente reconhecidas, e, datado de 2005, encontra-se altamente defasado e requer, de há muito, uma reforma que lhe aporte eficiência e competitividade. O diagnóstico já é velho: o regime brasileiro tem alcance restrito a poucas grandes empresas; não contempla adequadamente a necessidade de desoneração na contratação de pesquisadores; é hostil a operações estruturadas num modelo de inovação aberta; não tem aplicabilidade para empresas e projetos em fase de investimento, portanto, ainda não lucrativos; não contempla micro e pequenas empresas e jovens empresas inovadoras (*startups*); e possui normatização que gera pouca segurança para o investidor privado.

A discussão sobre a reforma da Lei do Bem no Brasil é oportuna porque o país acaba de sofrer, por iniciativa da União Europeia e do Japão, expressiva derrota no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, que condenou instrumentos chaves da política industrial brasileira. Regimes como Recap, Lei de Informática, INOVAR-AUTO, PATVD e PADIS, voltados ao fomento da produção local via redução de tributos indiretos (incidentes sobre a venda de bens e serviços), foram considerados distorcivos dos preços dos produtos e, portanto, subsídios incompatíveis com as regras do sistema GATT/OMC. Neste cenário de transição da política industrial, os instrumentos de incentivo fiscal acoplados a atividades inventivas (por operarem através de tributos diretos e vinculados a etapas prévias à produção e à comercialização) não impactam diretamente os preços dos produtos e apresentam alto grau de *compliance* com as normas da OMC, apontando um caminho consistente para a política industrial brasileira. Dada a recente proliferação dos regimes de incentivo a inovação na prática internacional, os analistas econômicos esperam que a OMC edite em breve um acordo específico para limitar as possibilidades de concessão de incentivos à inovação, o que comprometeria seriamente a capacidade do Brasil de colocar o seu regime em pé de igualdade com os padrões internacionais. A janela de oportunidades do Brasil está se fechando.

O Brasil precisa fazer o seu dever de casa. Atacar as falhas do regime brasileiro de forma técnica e consistente com os objetivos da lei é uma missão que a comunidade brasileira de ciência,

tecnologia e inovação deve assumir, sensibilizando o poder político e a sociedade para as necessidades de mudança no marco normativo de fomento à inventividade, sem o que o instrumento estará fadado à ineficiência que lhe é hoje atribuída.



**Aristóteles Moreira Filho** é mestre em direito tributário pela PUC-SP. LL.M. em tributação internacional pela Ludwig-Maximilians Universität München. Doutorando em direito pela USP. Pesquisador do Centro de Estudo Sociedade e Tecnologia (CEST), da Poli-USP.

Coordenador: Edison Spina

Este artigo resulta do trabalho de apuração e análise do(s) autor(es), não refletindo obrigatoriamente a opinião do CEST.