

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA,
COMÉRCIO E SERVIÇOS – CDEICS**

PROJETO DE LEI Nº 4.944, de 2020

Altera a Lei do Bem – Lei nº 11.196, de 2005, para permitir que o excedente do percentual dos dispêndios com pesquisa tecnológica excluído do lucro líquido das empresas possa ser aproveitado em exercícios subsequentes, e dá outras providências.

Autor: Deputada Luísa Canziani

Relator do Vencedor: Deputado Joaquim Passarinho

PARECER DO VENCEDOR

I – RELATÓRIO:

O Projeto de Lei pretende alterar a Lei do Bem de nº 11.196, de 2005, com vistas a permitir que o excedente do percentual dos dispêndios com pesquisa tecnológica, excluído do lucro líquido das empresas, possa ser aproveitado em exercícios subsequentes.

As principais alterações podem ser assim discriminadas:

- a) Troca a incidência da dedução do “lucro líquido” para o “lucro real” e inclui a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no incentivo;
- b) Exclui definitivamente do lucro líquido o valor integralizado em quota de FIP-Capital Semente ou modalidade semelhante que se destine exclusivamente à capitalização de pessoas jurídicas em cujos projetos haja P&D de inovação tecnológica;
- c) O incentivo da dedução das despesas com pesquisa, para o lucro tributável, se estende ao que foi gasto com contratos da empresa com



universidade, instituição de pesquisa e inventores independentes, desde que a pessoa jurídica que efetuou o dispêndio fique com o risco empresarial;

- d) O projeto pretende estender este incentivo para: a) fundos de investimento, debêntures e outros instrumentos autorizados pela CVM que se destinem à capitalização de empresas de base tecnológica ou ainda aplicação em programa governamental que se destine ao apoio a empresas de base tecnológica, b) contratação de serviços de empresas de médio e grande porte, desde que a concepção técnica, o gerenciamento e o risco empresarial sejam de responsabilidade da empresa contratante;
- e) Menciona que a exclusão definitiva do lucro líquido do valor integralizado em quota da FIP-Capital Semente ou modalidade semelhante que se destine exclusivamente à capitalização de pessoas jurídicas em cujos projetos haja P&D de inovação tecnológica se estende para a CSLL;
- f) Atribui ao gestor do FIP – Capital Semente a responsabilidade exclusiva da adequação do seu investimento à elegibilidade ao incentivo colocada pela Lei;
- g) Dispensa a pessoa jurídica beneficiária dos incentivos da obrigação de prestar, em meio eletrônico, informações sobre os programas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação;
- h) Prevê que a exclusão definitiva para o investimento em FIP pode ser realizada imediatamente sem prejuízo da manutenção pelo quotista do custo de aquisição das quotas integralizadas;
- i) Obriga a que microempresas e empresas de pequeno porte prestem informações sobre seus programas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação beneficiados;
- j) Permite que um lucro tributável que tenha se tornado negativo em um ano e, portanto, não tributado, possa transferir os valores deduzidos de P&D para dedução em outros anos em que tenha havido lucro positivo, realizando, ainda, esclarecimento metodológico de como vai realizar a exclusão prevista no LALUR – Livro de Apuração do Lucro Real;



* C D 2 1 7 8 4 0 5 8 0 7 0 0 *

- k)** Esclarece que, em caso de descumprimento de obrigações, a cobrança dos tributos não pagos em decorrência do incentivo, acrescidos de juros e multa, será realizada de forma proporcional ao investimento realizado na respectiva pessoa jurídica e não à totalidade dos recursos integralizados no FIP – Capital Semente.

O nobre relator da CDEICS, Deputado Geninho Zuliani, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.944, de 2020, na forma do substitutivo apresentado, uma vez que verifica ser possível realizar investimento marginal em tecnologia, com o objetivo de auferir incentivo fiscal. Assim, entende que é fundamental a restrição do incentivo ao que for efetivamente gasto em tecnologia.

Na reunião ordinária realizada no dia 23 de junho de 2021, o parecer do relator foi rejeitado, sendo que fui designado para redigir novo parecer, com base nas discussões feitas pelos parlamentares da Comissão pela rejeição da matéria.

II – VOTO:

Primeiramente, é importante frisar que a Lei do Bem é o principal incentivo fiscal destinado à inovação no Brasil. Essa norma data de 2005 e nasceu com o objetivo de incentivar as empresas brasileiras a inovarem, diminuindo custos com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e reduzindo riscos tecnológicos no desenvolvimento de produtos e processos, com vistas a potencializar os diversos setores produtivos no País.

Efetivamente, a Lei do Bem possibilitou a difusão da pesquisa na esfera empresarial, sendo os incentivos fiscais um importante meio de viabilizar o portfólio da inovação. Os investimentos em P&D são conhecidos como de risco elevado, dadas as incertezas acerca do sucesso ou insucesso ao final do processo. Em 2019, os subsídios providos por essa política alcançaram uma estimativa de R\$ 2,4 bilhões, que representavam mais de 20% do gasto tributário federal total em ciência e tecnologia.

Nas últimas décadas, o governo brasileiro adotou diversos instrumentos de incentivo fiscal visando a aumentar a participação do P&D empresarial no



esforço nacional. A partir da criação da Lei do Bem e da Lei de Inovação, em 2004-2005, o país inicia uma trajetória contínua de uso desse tipo de instrumento. As isenções fiscais federais cresceram fortemente ao longo dos últimos anos, principalmente entre 2008 e 2015. O esforço público recente é marcado por um substancial aumento da desoneração associada à criação de novos instrumentos, com destaque para o Inovar-Auto e para a Lei de Novos Projetos no Setor Automobilístico.

O uso de incentivos fiscais, especificamente, está também fortemente associado a rationalidades econômicas e de política pública. Eles apresentam certa vantagem sobre os incentivos diretos a P&D, tais como subsídios ou compras públicas, uma vez que reduzem o custo marginal das atividades de P&D e se orientam para o mercado, deixando as firmas decidirem que projetos financeirar. Do ponto de vista de política pública, os incentivos têm como objetivo principal alavancar o investimento privado em P&D e, dessa forma, aumentar os resultados de inovação. Consequentemente, no médio e longo prazos, seu objetivo é promover o crescimento econômico do país ou da região. Além disso, eles têm também um apelo prático: o aparato burocrático para sua implementação já existe, ou seja, o sistema tributário.

E como situar o Brasil nesse contexto?¹ Com relação ao *mix* de instrumentos de apoio ao P&D empresarial (direto versus indireto), o país está entre aqueles cuja participação dos incentivos fiscais assume papel relevante – já equivalem a mais de um terço do apoio direto. Em termos de volume absoluto de recursos públicos aportados, o Brasil se encontra entre os doze países mais intensivos nesse tipo de política. Há preponderância nas isenções fiscais considerado o portfólio de políticas de inovação brasileiro. De fato, considerando os instrumentos isoladamente, as isenções fiscais são, atualmente, os principais instrumentos de fomento a P&D no país. Elas estão muito à frente do crédito e da subvenção, por exemplo.

Um retorno econômico subjacente ao apoio estatal via isenção fiscal está relacionada à expectativa de mudança do comportamento privado à inovação. Em vez de se ter apenas um efeito de substituição dos recursos privados pelos públicos, seria desejável, do ponto de vista da eficiência do gasto público, que novos ciclos de investimentos privados fossem estimulados

¹ Parecer baseado em dados do IPEA (2018)



e alavancados. Entretanto, apesar do crescimento significativo e continuado da desoneração fiscal e dos esforços de P&D no Brasil, não houve aumento no dispêndio privado nessa área, segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Com efeito, um aumento do número e do volume de isenções destinadas a P&D só se justificaria como política de desenvolvimento tecnológico caso houvesse um aumento dos esforços privados em P&D. Não foi isso que ocorreu. A pesquisa mostra que seria preferível manter o nível de desoneração tal como era no período 2000-2009. Se partirmos da premissa de que a quantidade de subsídio governamental a essa atividade está determinada – por meio de um mix de subsídio direto e indireto –, a intervenção não só foi pouco eficaz, mas atuou na direção contrária, reduzindo a margem para o apoio direto. De fato, o estudo do IPEA apontou para uma ligeira redução do dispêndio das empresas em relação ao que teria ocorrido sem a ocorrência das desonerações adicionais do período 2010-2015.

Por fim, os resultados do estudo apontam que a desoneração fiscal, apesar de vultosa, não alterou o comportamento das empresas em relação a P&D, apenas deu alívio fiscal a uma atividade que já seria executada pelos setores. Assim, o PL, que ora analisamos, amplia grandemente os incentivos fiscais em momento de crise e de necessidade de muitos investimentos sociais e em infraestrutura, a fim de atrair novos investimentos.

Estudo do Ministério da Economia evidencia que, entre 2009 e 2018, os chamados gastos tributários, recursos que o governo não arrecada em função de incentivos, somaram R\$ 2,5 trilhões, em valores de 2018. Caso todo dinheiro tivesse sido usado para abater a dívida pública, ela poderia ter encerrado em apenas 33,3% do PIB, conforme dados da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF).

Adicionalmente, a Lei do Bem foi avaliada recentemente pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, do Ministério da Economia². Uma das sugestões está em linha com a proposta de permitir o aproveitamento em exercícios futuros de benefícios fiscais que não foram utilizados no mesmo exercício de realização dos gastos em Pesquisa e

² <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/secretaria-avalia-impactos-da-lei-do-bem-e-sugere-aprimoramentos>

* C D 2 1 7 8 4 0 5 8 0 7 0 0

Desenvolvimento.

Infelizmente, apesar de alinhada à conclusão da CMAP, a proposição em análise não trouxe elementos técnicos quantitativos e qualitativos que indicassem que os custos da política, na forma de novas renúncias fiscais para os setores beneficiados, seriam compensados pelos benefícios obtidos pelos setores a serem beneficiados pela proposta. Ou seja, a simples inferência de que essas isenções iriam aumentar o desenvolvimento de novas tecnologias no país é insuficiente para a aprovação da proposta já que esses benefícios, caso ocorram, poder ser menos relevantes do que os custos envolvidos.

Esse posicionamento está alinhado, inclusive, com as diretrizes expressas no Manual de Avaliação de Políticas Públicas – Ex-Ante do Governo Federal que em sua introdução afirma: “*Não basta evidenciar as necessidades da sociedade e a importância da política pública. É necessário também ponderar e avaliar ex ante seus custos, benefícios potenciais, formas de execução de políticas e meios para monitorar seus resultados*³”.

A avaliação dos méritos das políticas públicas vis-á-vis os benefícios obtidos se torna ainda mais relevante neste momento para a Economia nacional na medida em que a deterioração fiscal já existente leva a um aumento da incerteza pelos agentes de mercado trazendo menor investimento, geração de empregos, de renda e impede o crescimento econômico.

Dessa forma, pelos três argumentos apresentados anteriormente – as evidências de que as políticas de desoneração do setor não foram eficazes, a falta de um estudo de custos e benefícios que demonstre que os benefícios superam os custos fiscais, e o momento de forte deterioração fiscal – entende-se que faltam elementos técnicos para a aprovação do projeto.

Isto posto, considerando os argumentos expostos na reunião ordinária, voto pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 4.944, de 2020.

Sala da Comissão, em 10 de dezembro de 2021.

3 Manual de Avaliação de Políticas Públicas Ex Ante, 2018 - IPEA – Volume I - pag 2
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf

† 503179 / 0580700+

Deputado JOAQUIM PASSARINHO
PSD/PA



* C D 2 1 7 8 4 0 5 8 0 7 0 0 *