

# **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

## **PROJETO DE LEI Nº 7514, DE 2006**

Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Léo Alcântara

### **I – RELATÓRIO**

O projeto de lei em tela amplia os benefícios fiscais para a atividade inovativa na economia, especialmente para as chamadas Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, que são órgãos ou entidades da administração pública que tenham por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico, conforme dispõe o inciso V do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004.

A Lei que é modificada pela proposição é a de nº 11.196, de 2005. Podemos separar o projeto de lei sob análise em dois conjuntos de dispositivos. O primeiro constitui uma extensão dos mecanismos válidos no incentivo da depreciação acelerada para o incentivo da amortização acelerada. O segundo conjunto é focado nas ICTs.

Vejamos o primeiro conjunto. O art. 17 da Lei nº 11.196 enumera os incentivos fiscais de que podem usufruir as pessoas jurídicas que investem em inovação tecnológica. Dois deles são de relevância para a mudança pretendida pela proposição:

- i) o inciso III prevê depreciação acelerada, calculada pela aplicação da taxa de depreciação usualmente admitida, multiplicada por 2

(dois), sem prejuízo da depreciação normal das máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ);

- ii) o inciso IV prevê amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional, no período de apuração em que forem efetuados, dos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis, vinculados exclusivamente às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis no ativo diferido do beneficiário, para efeito de apuração do IRPJ;

Em relação ao incentivo previsto no inciso III, define-se no § 8º do mesmo art. 17 da Lei nº 11.196 que “*a quota de depreciação acelerada constituirá exclusão do lucro líquido para fins de determinação do lucro real e será controlada em livro fiscal de apuração do lucro real*”, o que esclarece de forma mais concreta como incidirá este incentivo em particular. Também os §§ 9º e 10º do art. 17 procuram estabelecer de forma mais precisa o seu escopo. Define-se (§ 9º) que o total da depreciação acumulada, incluindo a contábil e a acelerada, não poderá ultrapassar o custo de aquisição do bem e que (§ 10) a partir do período de apuração em que for atingido o limite de que trata o § 9º, o valor da depreciação registrado na escrituração comercial deverá ser adicionado ao lucro líquido para efeito da determinação do lucro real.

Esclarecidos os mecanismos que regem a incidência do incentivo da depreciação acelerada (inciso III), fica mais fácil entender a primeira modificação proposta pelo Projeto de Lei nº 7.514, de 2006. Tais mecanismos, ou seja, os §§ 8º, 9º e 10, aplicados ao incentivo da “depreciação acelerada” são simplesmente estendidos ao incentivo da “amortização acelerada”.

Agora, podemos passar para o conjunto de mudanças relativas aos incentivos à atividade tecnológica das ICTs.

Basicamente, é acrescentado artigo com incentivo fiscal para a pessoa jurídica que efetuar investimentos em projetos de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica que sejam executados por ICTs. Define-se que aquela pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social

sobre o lucro Líquido – CSLL, os dispêndios nesses projetos executados por ICTs.

Os parágrafos 1º a 5º do novo artigo dispõem sobre as regras tributárias de aplicação desse incentivo, que são as seguintes:

- i) a exclusão daqueles dispêndios corresponderá, por opção da pessoa jurídica, a no mínimo a metade e no máximo duas vezes e meia o valor dos dispêndios efetuados;
- ii) a exclusão deverá ser realizada no período de apuração em que os recursos forem efetivamente despendidos;
- iii) a exclusão fica limitada ao valor do lucro real e da base de cálculo da CSLL antes da própria exclusão, vedado o aproveitamento de eventual excesso em período de apuração posterior.
- iv) o incentivo só se aplica às pessoas jurídicas sujeitas ao regime de tributação com base no lucro real.
- v) deverão ser adicionados na apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL os dispêndios nos projetos aludidos, registrados como despesa ou custo operacional, adições que serão proporcionais ao valor das exclusões referidas nos itens (i) a (iii), quando estas forem inferiores a cem por cento.
- vi) os valores dos dispêndios serão creditados em conta corrente bancária mantida em instituição financeira oficial federal, aberta diretamente em nome da ICT, vinculada à execução do projeto e movimentada para esse único fim.

O § 6º do novo artigo trata das regras acerca dos direitos de propriedade intelectual que regerão essa relação entre a pessoa jurídica e a ICT. Define-se que a participação da pessoa jurídica na titularidade dos direitos sobre a criação e a propriedade industrial e intelectual gerada por um projeto corresponderá à razão entre a diferença do valor despendido pela pessoa jurídica e do valor do efetivo benefício fiscal utilizado, de um lado, e o valor total do projeto, de outro, cabendo a ICT a parte remanescente.

O § 7º determina que a transferência de tecnologia, o licenciamento para outorga de direitos de uso e a exploração ou a prestação de serviços podem ser objeto de contrato entre a pessoa jurídica e a ICT.

O § 8º determina que para a pessoa jurídica fazer jus a este incentivo, os projetos apresentados pela ICT devem ser previamente aprovados por comitê permanente de acompanhamento de ações de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica, constituído por

representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Ministério da Educação.

Os recursos recebidos pela ICT de pessoa jurídica para os fins discutidos nesse novo dispositivo serão considerados receitas próprias da ICT beneficiária, conforme o § 9º.

Os arts. 6º a 18 da Lei nº 10.973, de 2004 compreendem o capítulo III, que trata justamente do estímulo à participação das ICTs no processo de inovação. Define-se no § 10 que toda aquela lei (mais conhecida como a “Lei da Inovação”), em especial tais dispositivos mais específicos às ICTs sejam aqui também aplicados de forma genérica.

O § 11 veda que o incentivo fiscal de que trata este artigo possa ser acumulado com todos os sete incentivos fiscais à pesquisa tecnológica e à inovação tecnológica, previstos nos arts. 17 e 19 da Lei 11.196, de 2005, além de outros, quais sejam resumidamente i) redução do Imposto de renda da pessoa jurídica; ii) redução do Imposto sobre Produtos Industrializados; iii) depreciação acelerada; iv) amortização acelerada; v) crédito no imposto de renda relativos a pagamento de royalties; vi) redução a zero do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior, destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares; vii) dedução da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e viii) dedução da base de cálculo do Imposto de Renda de doação para instituições de ensino e pesquisa.

Esta proposição foi distribuída, além deste Colegiado, às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O projeto de lei em tela é de inegável mérito no sentido de aprimorar os mecanismos de incentivos fiscais à atividade de inovação, especialmente integrando de forma mais completa as chamadas Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, órgãos da administração pública que

executam atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

É importante destacar que a experiência internacional demonstra que as várias estratégias nacionais de fomento às atividades de inovação com o objetivo de alavancar a competitividade dos países possuem usualmente um grau elevado de relações de interdependência entre o setor privado e o Estado. Ao invés de substitutas, as atividades de inovação no setor público tendem ser complementares às do setor privado, e com uma série de efeitos positivos de *feedback* de uma em relação à outra.

Mas, há uma natural divisão de trabalho aqui. O setor público usualmente se concentrará nas atividades de inovação que gerem mais efeitos de transbordamento (*spill-overs*) entre várias empresas e setores dentro da economia. Nesse sentido, a apropriação dos ganhos gerados pelo investimento realizado pelos entes do setor público tende a ser mais difusa na sociedade.

De outro lado, as empresas privadas tenderão a focar de forma mais intensa as pesquisas que redundem em ganhos de produtividade e/ou qualidade mais restritos ao seu campo de atuação e que possam ser plenamente apropriáveis dentro da própria firma que investe.

Na prática, há um amplo intervalo de projetos de investimento em inovações entre esses dois tipos de propósitos, quais seja, projetos com elevada taxa de retorno social em relação à taxa privada e projetos com tendência oposta. É justamente neste intervalo que recaem os incentivos providos pela proposição em comento. Projetos de inovação com efeitos positivos difusos para a sociedade, mas com especial interesse para determinadas empresas ou segmentos econômicos específicos, os quais, por conseguinte, detêm um interesse mais significativo que outros agentes econômicos (diríamos “beneficiários minoritários”) no desenvolvimento da tecnologia. Ou seja, são projetos com características (e problemas de provisão) semelhantes às (aos) dos “bens públicos”, mas que apresentam benefícios especialmente concentrados em uma ou algumas empresas da economia.

Nesse contexto, o projeto é de interesse da ICT, que pode se beneficiar tanto de recursos privados, com incentivo fiscal do governo, como da eventual *expertise* do quadro de pesquisadores das empresas envolvidas que podem intercambiar informações e conhecimento com as ICTs, de forma a maximizar a probabilidade de êxito e otimizar a consecução dos

objetivos do projeto. De seu lado, a empresa privada se torna induzida a canalizar recursos para projetos que, por terem características semelhantes às dos bens públicos, não compensariam o investimento de um agente econômico isoladamente. Ademais, tornando-se sócia do empreendimento, a empresa se torna capaz de influir, na medida de seu aporte de recursos financeiros e mesmo humanos, nos rumos da pesquisa de forma a maximizar os ganhos gerados pela atividade.

Em suma, a parceria entre setor público e privado nas atividades de inovação, fomentada na maior parte do projeto de lei em pauta, constitui inequivocamente uma relação benigna para uma economia, que necessita urgentemente alavancar sua produtividade, com impactos evidentes sobre o crescimento da economia.

Cabe agora avaliar alguns dispositivos em maior detalhe.

A primeira modificação proposta, que estende os mecanismos de aplicação do incentivo da depreciação acelerada para o da amortização acelerada, torna mais transparente sua forma de fruição, preenchendo importante lacuna na lei, reduzindo o espaço para potencial insegurança jurídica dos inovadores.

Como já comentado, no que tange ao segundo grupo de alterações, entendemos que incentivar as parcerias tecnológicas entre entes do setor privado e público constitui medida claramente positiva, podendo ser considerado como um dos pilares da implementação de um efetivo e eficaz sistema nacional de inovação no País.

Temos, no entanto, algumas observações pontuais sobre o texto enviado pelo Poder Executivo, às quais caberiam alterações.

Primeiro, não há qualquer necessidade de se prever no § 5º do art. 19-A que os valores dos dispêndios serão creditados em conta corrente bancária *“mantida em instituição financeira oficial federal”*. Assim como em outros programas oficiais, não há qualquer razão para propiciar “reservas de mercado” para tais instituições quanto à movimentação de valores destinados à execução do projeto pela ICT.

Segundo, definir, por via de lei, como serão distribuídos os direitos de titularidade sobre a propriedade intelectual gerada pela atividade de pesquisa, tal como o faz o § 6º do art. 19-A, não é salutar, já que enrijece critérios e desconsidera a natural diversidade de contextos nos quais se

inserem os vários projetos que poderão ser beneficiados pela lei. A regra imposta pelo projeto é de natureza eminentemente contábil, não levando em conta a magnitude relativa dos efeitos privados (para a pessoa jurídica parceira) e sociais do projeto, além do diferencial de aversão ao risco entre as partes.

Por exemplo, vamos avaliar a questão do ponto de vista dos incentivos da parte privada a participar do projeto. Quando os efeitos sociais superarem os privados, é possível que seja necessário alocar uma parcela da titularidade proporcionalmente maior para o ente privado, de forma a gerar um incentivo suficientemente grande à sua participação, o que pode inclusive ser a diferença entre viabilizar ou não seu financiamento. Caso contrário, os efeitos privados serão mais significativos, podendo ser mais razoável alocar a maior parte dos direitos de propriedade aos entes públicos.

Também cabe aduzir a questão de qual das duas partes fará melhor valor de uso do resultado do projeto para definir a melhor distribuição possível dos direitos de propriedade. Nesse caso, a alocação ótima pode seguir uma lógica diametralmente oposta à do parágrafo anterior: projetos com efeitos sociais mais amplos que os privados devem ter participação proporcionalmente maior dos órgãos governamentais em relação ao caso contrário.

A parte privada usualmente é mais avessa ao risco que a parte pública. Isso gera implicações relevantes sobre como alocar a rentabilidade e o risco do projeto de forma ótima.

Por fim, as atividades de pesquisa usualmente geram mais de um sub-produto. É possível que haja interesses diferenciados das ICTs e das financiadoras privadas sobre cada subproduto gerado. A distribuição dos direitos de titularidade sobre o conjunto de subprodutos naturalmente só pode ser realizada de forma ótima pelas partes. Na contratação, a divisão dos subprodutos, se estes já forem razoavelmente previsíveis, ou mesmo regras para esta divisão *a posteriori* tendem a ser melhor definidos que o previsto no projeto de lei.

O ponto relevante é que a letra da lei, *ex-ante*, está em condições menos vantajosas para arbitrar uma regra de divisão dos direitos de propriedade sobre os resultados da pesquisa relativamente à parte privada e ICTs na base do caso a caso. Dessa forma, entendemos que o § 6º deva ser removido da proposição em pauta.

O § 8º, por seu turno, burocratiza e potencialmente politiza, de forma excessiva, a parceria fomentada pelo projeto de lei. Introduzir no meio dessa relação um “Comitê Permanente de Acompanhamento de Ações de Pesquisa Científica e Tecnológica e de Inovação Tecnológica”, constituído por representantes de três ministérios, para decidir quais projetos poderão ser beneficiados por esse incentivo, é a senha para que o mecanismo emperre e, definitivamente, não funcione. Não se pode partir da premissa de que os representantes das ICTs, que, como os ministérios, têm a missão de perseguir o interesse público, terão incentivos a privilegiar indevidamente o setor privado em detrimento de seus órgãos na partilha ótima dos direitos de propriedade.

Também não se pode presumir que o mencionado Comitê apresente melhores condições de avaliar a pertinência dos projetos em relação às próprias ICTs.

Enfim, a introdução de intermediários constituídos de três núcleos de poder distintos no governo deve complicar sobremaneira a consecução do objetivo precípua do projeto de lei, estando em dissonância com o resto da proposição.

Dessa forma, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 7.514, de 2006, com as emendas apresentadas em anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2006.

Deputado Léo Alcântara  
Relator

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

### **PROJETO DE LEI Nº 7514, DE 2006**

Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Léo Alcântara

#### **Emenda Supressiva Nº 1**

Suprima-se a expressão “mantida em instituição financeira oficial federal,” do § 5º do Art. 19-A previsto no art. 1º do Projeto de Lei nº 7.514, de 2006.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2006.

Deputado Leo Alcântara  
Relator

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA  
E COMÉRCIO**

**PROJETO DE LEI Nº 7514, DE 2006**

Altera a Lei nº 11.196, de 21 de  
novembro de 2005.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Léo Alcântara

**Emenda Supressiva Nº 2**

Suprima-se o § 6º do Art. 19-A previsto no art. 1º do  
Projeto de Lei nº 7.514, de 2006.

Sala da Comissão, em            de            de 2006.

Deputado Leo Alcântara  
Relator

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA  
E COMÉRCIO**

**PROJETO DE LEI Nº 7514, DE 2006**

Altera a Lei nº 11.196, de 21 de  
novembro de 2005.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Léo Alcântara

**Emenda Supressiva Nº 3**

Suprima-se o § 8º do Art. 19-A previsto no art. 1º do Projeto de Lei nº 7.514, de 2006.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2006.

Deputado Leo Alcântara  
Relator