



Inovação exige segurança jurídica para aumentar competitividade

O Brasil não voltará a ser um país competitivo no mercado global sem uma política clara e profunda de estímulo à inovação tecnológica. Neste esforço, a interpretação do artigo 219 da Constituição deve levar a todos, Estados e particulares, a assumirem o compromisso de que o mercado interno será incentivado de modo a viabilizar o *desenvolvimento* sócio-econômico e a *autonomia tecnológica do país*. Não se trata de nacionalismo ou protecionismo, mas de promoção da indústria nacional e estrangeira que aqui atue, como única forma de gerar emprego, renda e tributos para o país.

Vivemos uma época de profundas transformações tecnológicas, mas como podem as empresas enfrentar o desafio de competitividade em escala global, principalmente em época de crise? A resposta é inovar, procurar novas e melhores soluções, estimulando sua própria equipe a inovar, formando parcerias (com universidades e institutos de pesquisa) e apoiando novos negócios inovadores (as chamadas “startups”).

No que concerne às políticas públicas brasileiras de estímulo à inovação, a Constituição prevê em seus artigo 218 que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. Além disso, que o Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a criação e manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação.

Exemplo marcante é a dedução tributária prevista no artigo 19-A da Lei 11.196/2005, instrumento fundamental para as entidades públicas e privadas de pesquisa sem fins lucrativos, cuja situação de indeterminação sobre o regime vigente para os agentes privados reflete a urgência de tantas outras medidas para conferir segurança jurídica aos interessados em promover a inovação no setor público e entre as empresas privadas.

A falta de segurança jurídica, porém, inviabiliza enormemente a relação entre iniciativa privada com instituições ou universidades públicas no desenvolvimento de pesquisas, o que poderia ser importante fonte suplementar de recursos para estas entidades. Casos como o da UERJ e de outras universidades em crises de recursos, em muito, poderiam ser superados com uniformidade de critérios e certeza jurídica.

Basta ver o caso da Instituição Científica e Tecnológica (ICT) “pública” e suas inúmeras dificuldades de captar recursos privados. Mesmo com quase 15 anos em vigor, poucos são os que se encontram ativos e operam com recursos privados. Os motivos do atraso são os de sempre: marco regulatório deficiente, burocracia excessiva e medo. Soluções existem, porém.

Quanto ao *marco normativo*, o Ministério da Educação e demais órgãos públicos precisam criar regras claras e propiciar segurança jurídica aos reitores e gestores dos centros de tecnologia para que estes possam promover, na Universidade Pública, projetos de pesquisa e inovação com recursos privados sem o medo de perseguições e exigências descabidas e desproporcionais dos órgãos de controle.

O excesso de *burocracia* é um grande entrave para a captação de recursos privados nas universidades públicas e centros de tecnologia. Disso decorre que o *medo* prevalece sobre a pesquisa e a inovação. Basta um erro de preenchimento dos milhares de formulários exigidos para que alguns órgãos de controle queiram, ansiosos, devastar os responsáveis. Ora, qual pesquisador sério e de alta qualificação



quer ter seu nome e reputação enxovalhados nos holofotes dos “escândalos”. Tudo em louvor à descoberta científica? Difícil. Este é um problema das “ICT públicas”. Por isso, a uniformidade dos procedimentos e das práticas é urgente e fundamental.

E a tributação assoma obstáculos ao percurso da inovação. Por dúvidas de interpretação, investimentos vultosos em tecnologia encontram-se parados e no aguardo de definição sobre se as “ICT privadas” estariam abrangidas, ou não, por um regime de dedução da “Lei do Bem”. Novamente, um problema de segurança jurídica, e, neste caso, do lado da iniciativa privada.

A questão que se coloca é se haverá mesmo sentido em tratar de forma discriminatória as ICT “públicas” daquelas “privadas” sem fins lucrativos.

Atualmente a norma que regula o incentivo tributário federal à inovação tecnológica é a Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005, nos seus artigos 17 a 26. Dentre os previstos na lei consta a modalidade popularmente denominada no direito estrangeiro [1] de “super dedução” na base de cálculo do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) e contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) — artigos 19 e 19-A.

A chamada “super dedução” corresponde à permissão concedida por lei para deduzir os dispêndios efetuados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ, acrescida de uma dedução adicional, na base de cálculo do IRPJ e CSLL, de, no mínimo 60% do valor dispendido. Esta dedução pode chegar a 80% se houver um incremento no número de pesquisadores contratados pela pessoa jurídica. Já no caso de dispêndios efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica executado por Instituição Científica e Tecnológica ou por entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos, a “super dedução” pode chegar a 150%.

A ICT, introduzida no ordenamento brasileiro pela Lei 10.973/2004 (Lei da Inovação), na origem, era “pública”, concebida como vinculada a órgão ou entidade da administração pública, a saber:

“Art.2 – Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...)

V – Instituição Científica e Tecnológica – ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico;”

O benefício fiscal da “super dedução”, para projetos contratados por pessoa jurídica, de “ICT pública”, foi criado somente em 2007, pela Lei 11.487/2007, a qual introduziu o artigo 19-A na Lei 11.196/2005, *in verbis*:

Art. 19-A. A 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 efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por Instituição Científica e Tecnológica – ICT, a que se refere o inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. (Incluído pela Lei nº 11.487, de 2007)



A Lei 11.487/2007, em exaltação à burocracia, também determinou que somente poderiam receber recursos, nos termos do *caput* do artigo 19-A, os projetos de ICT 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 (Comissão Tripartite), na forma do regulamento.

Para sua regulamentação, veio o Decreto 6.260/2007 que cuidou do benefício previsto no artigo 19-A e estabeleceu que os projetos de “ICT pública” seriam selecionados mediante chamada pública, sem comprometer as atividades de ensino, pesquisa e extensão, sendo que as atividades do Comitê seriam coordenadas pela Capes. Na sua redação:

Art. 7º Os projetos serão selecionados pelo comitê permanente mediante chamada pública, que disporá sobre os requisitos e as condições de participação, os procedimentos de seleção e os critérios para aprovação de projetos.

§ 1º Os projetos de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica devem ser aprovados pelo órgão máximo da ICT, ouvido o núcleo de inovação tecnológica da instituição, na forma do art. 16 da Lei nº 10.973, de 2004.

§ 2º A ICT beneficiária dos dispêndios realizados pela pessoa jurídica deverá demonstrar que a execução do projeto não compromete suas atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão. (...)

Art. 10. Compete à CAPES:

- I – prover a estrutura administrativa ao comitê permanente para avaliação e aprovação de projetos selecionados na forma deste Decreto;
- II – fazer publicar a chamada pública para seleção de projetos;
- III – organizar as reuniões de avaliação e aprovação de projetos pelo comitê;
- IV – tomar as contas prestadas pelas ICT; e
- V – acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos.

Assim, a “super dedução” para projetos contratado de ICT pública restava condicionada à aprovação do projeto, via chamada pública e avaliação efetuada pela referida Comissão Tripartite.^[2]

Em 2007, foi realizada a primeira Chamada Pública MEC/MDIC/MCT – 01/2007,^[3] para avaliação de projetos de inovação tecnológica desenvolvidos pelas “ICT públicas”, na forma acima descrita.

Mais tarde, pela Lei 12.546/2011, foi estendida a “super dedução” de até 150% para as “ICT privadas sem fins lucrativos”, a saber:

Art. 19-A. A 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 efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por Instituição Científica e Tecnológica (ICT), a que se refere o inciso V do *caput* do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro e de 2004, *ou por entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos, conforme regulamento*



. (Redação dada pela Lei nº 12.546, de 2011)

Não houve, até hoje, qualquer alteração do Decreto 6.260/2007 (que veiculava a regulamentação do incentivo fiscal apenas para os projetos contratados de ICT públicas), tampouco publicação de novo Decreto, para regular o benefício tributário para as “ICT privadas sem fins lucrativos”.

A Receita Federal do Brasil publicou, em 2011, a Instrução Normativa 1.187/2011, a qual, em seu artigo 12, § 5º, determina que a partir de 3 de agosto de 2011, a “super dedução” de até 150%, do artigo 19-A da Lei 11.196/2005, aplicar-se-ia também às ICT de entidades privadas sem fins lucrativos, conforme regulamento. A regulamentação para as entidades privadas sem fins lucrativos não foi publicada até a presente data, porém.

Neste cenário de indeterminações, a Lei nº 13.243/2016 alterou a Lei 10.973/2004, e introduziu o conceito de “ICT privado”, a saber:

Art. 2 – (...)

V – Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; (Redação pela Lei 13.243, de 2016)

Esta nova lei, tida como o novo marco da inovação no Brasil, parece pretender uniformizar o tratamento entre as ICT das entidades, públicas ou privadas sem fins lucrativos, que se dedicam a pesquisa e à busca de soluções inovadoras no país, a eliminar a discriminação existente.

A benfazeja alteração, no entanto, acendeu um questionamento acerca da aplicação do benefício tributário da “Lei do Bem”, em seu artigo 19-A, nos seguintes termos: teria a Lei 13.243/2016, ao promover a alteração no inciso V do artigo 2 da Lei 10.973/2004, revogado parcial ou tacitamente o *caput* do artigo 19-A da Lei 11.196/2005? E, assim, seriam as associações e fundações sem fins lucrativos consideradas ICT, para fins tributários, ou prevalece a distinção feita no *caput* do artigo 19-A?

Numa interpretação sistemática e coetânea com os princípios constitucionais dos artigos 218 e 219 da CF, a alteração da Lei 13.243/2016 não revogou tacitamente, ainda que de forma parcial, o *caput* do artigo 19-A da Lei 11.196/2005. Tampouco há incompatibilidade com a nova redação da Lei 10.973/2004, combinada com o texto do artigo 19-A da Lei 11.196/2005.

As entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos, nos termos do Código Civil brasileiro, podem ser tanto associações quanto fundações. Ainda que não tenham fins lucrativos, devem operar de maneira eficiente, com resultados que financiem sua própria operação e garantam a continuidade de sua atividade. Não estão condenadas a serem deficitárias.

A distinção, entre ICT, como entidade pública e entidades privadas sem fins lucrativos, numa interpretação sistemática, já não mais pode prosperar quanto ao direito à dedução de até 150%. Ambas,



estariam sujeitas às mesmas regras do artigo 19-A da Lei 11.196/2005 e da IN 1.187/2011. Desse modo, dispêndios efetuados por pessoas jurídicas em projetos inovadores efetuados em favor das ICT, públicas ou privadas sem fins lucrativos, deveriam ser deduzidos em até 150% nas bases de cálculo do IRPJ e CSLL.

Em conclusão, o aproveitamento do incentivo fiscal da “super dedução” de até 150% deve ser reconhecido em favor das entidades privadas sem fins lucrativos, com necessária e urgente regulamentação. A condição atribuída pelo legislador à ICT não autoriza o Executivo ao descumprimento da legalidade. Ao mais, a partir da Lei 13.243/2016, o teor da Lei 11.196/2005, neste aspecto, apesar de vigente, queda-se ineficaz para as ICT privadas sem fins lucrativos, em prejuízo da garantia constitucional de proteção à inovação para promover a autonomia tecnológica do país.

O Estado deve cumprir seu papel de ponte, e não de obstáculo, para permitir que a iniciativa privada, em sintonia com as políticas públicas de incentivo à inovação, cumpra sua função de motor da economia brasileira. Logo, é necessária a imediata ação do Poder Executivo, por meio de Decreto Presidencial, para regulamentar o incentivo fiscal do artigo 19-A da Lei 11.196/2005 para as entidades privadas sem fins lucrativos. E estas poderão sempre recorrer a medidas do processo constitucional, mas o diálogo entre sociedade e Governo nos parece sempre o melhor caminho para o alcance de uma solução que vise o bem comum, em tema tão relevante para o país.

[1] Em pesquisa não exaustiva realizada, foram listados mais de 30 países que oferecem incentivos tributários para as empresas que investem em inovação, 17 deles com o benefício de dedução semelhante ao do Brasil: PwC. *Global Research & Development Incentives Group*. 2016, p. 6. Disponível em: <<http://www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-feb-2016.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016: “*Tax incentives can be provided at the front-end of the innovation cycle, in the years when R&D expenditures are incurred, and/or at the back-end, in the years when income is generated from exploiting IP. Front-end tax incentives include ‘super’ deductions and tax credits for qualifying R&D expenses, such as the U.S. research tax credit and the recently introduced Dutch R&D deduction*”.

[2] Segundo relatório publicado pelo MCT, em 2009, até aquela data, teriam sido registrados 270 projetos de ICT avaliados pela referida Comissão Tripartite, dos quais somente 23 foram habilitados; em 2012, 5 novos projetos de ICT foram aprovados (todos de ICT de universidades públicas).

[3] https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital_2007_MCT-MDIC-MEC.pdf
Objetiva promover e incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de processos e produtos inovadores no País, tendo em vista o bem público, o progresso da ciência, a autonomia tecnológica do País, a associação entre ICT e empresas, a fim de aprimorar o ambiente empresarial nacional e regional, bem como dinamizar a obtenção de direitos de propriedade industrial e intelectual pelas ICT e pelas empresas nacionais, mediante concessão de incentivos fiscais a projetos de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica.

Date Created

22/03/2017