



# Razões para conceder estímulos

FMI e OCDE sugerem que governos deem incentivos fiscais para impulsionar a pesquisa em empresas

Bruno de Piero



A concessão de incentivos fiscais na forma de redução de impostos para empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ganhou fôlego na última década. Na França e no Japão, por exemplo, esse tipo de apoio representa mais de 70% do conjunto de instrumentos utilizados pelos governos para financiar atividades de inovação no setor privado. No início da década de 2000, a proporção era de 20%, segundo dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne alguns dos países mais industrializados do mundo. Difundido em países como Brasil e África do Sul, o modelo tornou-se objeto recentemente de estudos da OCDE e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Embora muitas vezes tidas como mais ortodoxas, ambas as organizações reconheceram o papel do Estado no financiamento da

pesquisa em universidades e em empresas. “Em grande medida, o futuro crescimento econômico deve resultar da melhoria da produtividade. Isso coloca a discussão sobre as políticas governamentais de apoio à inovação no centro do debate político”, disse à *Pesquisa FAPESP* o economista Ruud de Mooij, chefe da divisão de política tributária do FMI. Em março, ele publicou um artigo na revista *Finance & Development* em que discute o impacto e a eficácia de políticas fiscais e faz recomendações a autoridades e tomadores de decisão com base no relatório Monitor Fiscal, divulgado pelo FMI no ano passado.

Mooij enfatiza que muitas empresas gastam pouco em P&D porque sabem que esses investimentos produzem benefícios não apenas para elas. “A criação do conhecimento transborda e beneficia outras firmas além da que foi responsável pelo investimento”, avalia.



O FMI sugere que incentivos sejam direcionados para empresas nascentes de base tecnológica, as startups, contrariamente ao que acontece em muitos países, que dão vantagens a pequenas empresas já estabelecidas. “A ideia é que uma taxaço menor poderia encorajar atividades de inovaço nas pequenas empresas, mas na prática nem sempre isso acontece”, observou o economista. “A empresa pequena pode considerar pouco atrativo se tornar grande ao perceber que talvez perca os benefcios fiscais.” Segundo Mooij, há estudos mostrando que muitas empresas de pequeno porte param de crescer ao atingir um nível de rendimento que ainda as permita pleitear incentivos fiscais. Essa situaço é menos frequente no caso de startups. Mooij defende a ideia de que, ao concentrar o apoio a empresas nascentes, é mais fácil garantir que os incentivos fiscais tenham caráter temporário. Países como Chile e França, segundo ele, adotaram políticas fiscais seguindo essa mentalidade.

No relatório *Fiscal incentives for R&D and innovation in a diverse world*, divulgado no ano passado, a OCDE também sustenta a necessidade de oferecer incentivos fiscais a startups que precisam de capital para investir em novas tecnologias. A organizaço alerta, porém, que os incentivos fiscais devem ser compreendidos como parte de um arsenal de opções para promover P&D no setor privado e que cabe aos tomadores de decisáo avaliar

a soluço adequada à realidade local. Nos Estados Unidos, por exemplo, há muito apoio direto a empresas por meio de compras governamentais. Na Europa, usam-se mais incentivos fiscais – na Alemanha, inclusive, ainda que em escala menor.

Uma outra recomendaço do FMI é que economias emergentes deixem de oferecer benefcios



Política industrial brasileira criou estímulos à produção de automóveis

tributários para instalação de multinacionais no país. No lugar, sugere-se que os governos invistam em educação, infraestrutura e instituições de pesquisa para fortalecer sua capacidade de absorver novos conhecimentos e incentivar a transferência de tecnologias desenvolvidas por economias avançadas. De acordo com o relatório do fundo, muitos países sacrificam sua base tributária ao conceder incentivos para atrair capital estrangeiro. “Acontece que os incentivos fiscais têm relativamente pouco efeito sobre a escolha do local de investimento”, comenta Rafael Cagnin, economista do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi). Segundo ele, o tamanho do mercado de um país, sua integração na economia internacional e a qualidade de sua infraestrutura e ambiente de negócios têm mais peso que eventuais benefícios tributários nas decisões de investimento de grandes empresas. Mooij, do FMI, menciona o exemplo da China, que a partir de 2008 eliminou vários incentivos fiscais para o investimento estrangeiro e nem por isso deixou de atraí-lo. “O país trata as empresas nacionais e estrangeiras fixadas em seu território de maneira igual para fins fiscais, sem discriminação”, disse Mooij.

#### LEI DO BEM

No Brasil, incentivos fiscais a P&D e inovação tecnológica estão previstos em instrumentos como a Lei do Bem, de 2005, cuja reforma é discutida no Congresso Nacional. “Um dos problemas da lei é que ela não conseguiu promover incentivos para as pequenas empresas, privilegiando as mais

consolidadas”, disse o advogado Aristóteles Moreira Filho, pesquisador do Centro de Estudos Sociedade e Tecnologia da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP). A justificativa, de acordo com ele, é que a lei permite dedução adicional de 60% a 100% dos dispêndios com P&D somente a empresas que apuram o imposto de renda sobre o lucro real. “Empresas pequenas e empresas jovens de base tecnológica acabam sendo prejudicadas por essa lógica, seja porque não são optantes pelo lucro real, seja porque não detêm um portfólio consolidado de produtos e serviços e, assim, demoram para fazer a sua ideia inovadora gerar lucro.” Outro problema é que os incentivos concedidos pela Lei do Bem podem ser interrompidos caso a empresa tenha problemas financeiros. “Ainda que a empresa dê continuidade a suas atividades de P&D em um ano em que obteve prejuízo, a dedução no imposto é interrompida”, explicou Luiz Eugênio Mello, vice-presidente da Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (Anpei).

Para Mello, que também é gerente executivo de Inovação e Tecnologia da companhia Vale, a lei precisa criar condições para beneficiar pequenas e novas empresas, ressaltando que os incentivos fiscais também são importantes para grandes empresas. “O investimento anual da Vale em pesquisa é da ordem de centenas de milhões de reais. Os incentivos fiscais nos permitem um retorno de aproximadamente R\$ 15 milhões. Para uma empresa que tem muitos acionistas e procura valorizar suas ações, essa quantia é relevante.”

A Pesquisa de Inovação (Pintec) de 2014, divulgada em dezembro pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que os incentivos fiscais previstos na lei foram utilizados por apenas 3,5% das empresas inovadoras.

#### PATENTES

Nos últimos anos, disseminaram-se na Europa os chamados regimes de *patent box*, em que é conferida renúncia fiscal sobre o lucro gerado por produtos patenteados. Na avaliação do FMI, esse modelo não tem sido bem-sucedido na tarefa de estimular a inovação nas empresas. “Muitos projetos de P&D não geram patentes nem conduzem a inovações rentáveis”, observou Mooij. “O apoio fiscal é mais eficiente quando reduz diretamente os custos da pesquisa.” Para Aristóteles Moreira Filho, os regimes de *patent box* são controversos, pois atingem o final do processo de inovação. “Como o incentivo incide sobre o lucro obtido pela patente, começaram a surgir casos de empresas, especialmente grupos multinacionais, que não

## Para o FMI, incentivos fiscais para atrair multinacionais sacrificam países emergentes e trazem pouco benefício

investiam diretamente em P&D, limitando-se a incorporar, nos países concedentes dos benefícios, seus ativos de propriedade intelectual em holdings sem atividade econômica substancial, ou até mesmo adquirindo patentes de terceiros, de modo a conseguir acesso a estímulos fiscais sem promover qualquer volume adicional de investimento em inovação”, contou. Em 2015, a OCDE passou a exigir de seus países-membros que apliquem o regime de *patent box* apenas a patentes que tenham sido desenvolvidas pela empresa beneficiada pelo incentivo.

Uma das sugestões de mudanças na Lei do Bem é a proposta de eliminar a concessão de incentivos crescentes para quem patentear, que está alinhada à ideia de que o incentivo pode ser dado sem que uma patente seja necessária. Outra demanda em avaliação é permitir que o incentivo contemple a contratação externa de P&D, junto a pequenas empresas e startups. O objetivo é justamente fortalecer empresas emergentes, além de reforçar estratégias de *corporate venture*, que consistem na criação de unidades de negócio voltadas para a inovação dentro de grandes empresas – muitas startups adquiridas por empresas consolidadas transformam-se nessas unidades de inovação.

Para Rafael Cagnin, do Iedi, estímulos fiscais vinculados aos rendimentos da comercialização de produtos acabados podem não ser muito efetivos. “O processo de inovação implica erros ou mudanças inesperadas. É melhor dar incentivos fiscais no início do processo porque, ainda que a obtenção de um produto final seja incerta, as etapas de pesquisa permitem que a empresa acumule aprendizado”, disse Cagnin. “Nesse sentido, os incentivos fiscais representam uma peça fundamental da política industrial. Trata-se do setor público participando da partilha de riscos que envolvem o processo de inovação, quando os retornos privados não são facilmente calculados ou certos.”

Moreira defende que a concessão de incentivos fiscais seja direcionada a vários setores industriais, indiscriminadamente, para não se tornar injusta. Na sua opinião, a concessão de incentivos setoriais, além de não ser a forma mais eficiente, tenderia a ser antidemocrática. “Deixa-

se de cobrar de um lado para sobrecarregar o outro. Setores com mais força política têm maior poder de influência para dialogar com o governo e, assim, conseguem impor suas agendas de maneira desigual em relação a setores menos influentes, mas que também precisam de incentivos para crescer”, avaliou.

A política industrial brasileira estabeleceu estímulos à produção nacional de automóveis, equipamentos de informática, semicondutores, entre outros. Nesse caso, a estratégia adotada ainda é a de conceder isenções ou suspensões de impostos sobre o produto final, não estendendo essa política a concorrentes importados (*ver Pesquisa FAPESP nº 251*). No início do ano, programas como o Inovar Auto e a Lei de Informática foram considerados ilegais pela Organização Mundial do Comércio (OMC), após questionamentos da União Europeia e do Japão. “Infelizmente, a visão de incentivos na política tributária brasileira é a do tudo ou nada”, observou o economista José Roberto Rodrigues Afonso, professor do Instituto Brasiliense de Direito Público da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e consultor do Banco Mundial. Ele afirma que, no governo passado, as desonerações foram concedidas indiscriminadamente, sem levar em consideração avaliações técnicas. “No atual governo, ocorre o outro extremo: qualquer incentivo passou a ser visto como pecado capital”, disse Afonso. “O Brasil está fora do debate internacional e parece não conseguir encontrar um equilíbrio político e competência técnica para sua política fiscal”, completou. ■