

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU**

**VALTER MOURA DO CARMO**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valter Moura do Carmo

Julia Maurmann Ximenes

Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-047-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

---

### **Apresentação**

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de tecnologias da comunicação e informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 29 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Valter Moura do Carmo e Sébastien Kiwonghi Bizawu.

A problemática recorrente foi a pandemia e os impactos na efetivação dos direitos sociais, assim com o papel do campo jurídico na proteção dos cidadãos mais vulneráveis no momento de incerteza que vivemos.

Na linha de proteção dos vulneráveis, pesquisas sobre Bolsa Família, políticas habitacionais, Benefício de Prestação Continuada ações afirmativas, desigualdade racial, saúde mental e catadores de resíduos sólidos foram apresentadas e discutidas.

Assim, os “invisíveis”, ou seja, cidadãos que não tem voz e que precisam de uma proteção mais assertiva do Estado foram apresentados por intermédio de pesquisas que buscam diferentes estratégias de transformação social.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Profa Dra Julia Maurmann Ximenes - Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília (UNIMAR)

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDH)

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**CONTRIBUIÇÕES DOS BENEFÍCIOS FISCAIS DA “LEI DO BEM” (11.196 / 2005)  
PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

**CONTRIBUTIONS OF FISCAL BENEFITS OF THE “LEI DO BEM” (11.196 / 2005)  
TO NATIONAL DEVELOPMENT**

**Josiane Gastaldo Lopes  
Silvio Bitencourt da Silva**

**Resumo**

Neste artigo, são avaliadas as contribuições da “Lei do Bem” (11.196 / 2005) para o desenvolvimento nacional, uma das metas a serem alcançadas pelo Estado estabelecido pela Constituição Federal de 1988, com base nas lentes teóricas da análise econômica do direito. As reflexões resultantes indicam a necessidade de uma aplicação mais eficiente da “Lei do Bem”, por meio da expansão do acesso ao uso de seus benefícios fiscais pelas empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica no país para o desenvolvimento de inovações que auxiliam no desenvolvimento socioeconômico, contribuindo para o desenvolvimento nacional.

**Palavras-chave:** Benefícios fiscais, Inovação, Desenvolvimento nacional, Desenvolvimento socioeconômico, Políticas públicas

**Abstract/Resumen/Résumé**

In this article, the contributions of the “Lei do Bem” (11.196 / 2005) to national development are evaluated, one of the goals to be achieved by the State established by the Brazilian Federal Constitution of 1988, based on the economic analysis of law. The resulting reflections indicate the need for more efficient application of the “Lei do Bem” through the expansion of access to the use of tax benefits by companies, as a way of encouraging scientific development, research and technological empowerment in the country for the development of innovations that assist in their socioeconomic development, contributing to national development.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Tax benefits, Innovation, National development, Socioeconomic development, Public policies

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988, estabeleceu o desenvolvimento nacional como uma das metas a ser alcançada pelo Estado. Está diretamente relacionado com a melhoria das condições sociais, não estando associado somente ao crescimento econômico. Envolve a melhoria nas condições de vida dos cidadãos, tendo estes o direito de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político de uma nação.

A iniciativa privada juntamente com Estado contribui com o desenvolvimento nacional, através da denominada acumulação criativa e de conhecimentos não transferíveis em determinados mercados tecnológicos e principalmente da capacidade de inovação, como um processo que surge de forma espontânea, de maneira descontínua, sem imposições, criando pré-requisitos para novos desenvolvimentos (Schumpeter, 1997). Assim, o desenvolvimento científico e tecnológico, pode ser visto como insumo ao desenvolvimento econômico, estando diretamente relacionado ao desenvolvimento nacional.

A Emenda Constitucional 85/2015 (BRASIL, 2015) tratou de dizer que cabe ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, capacitação tecnológica e inovação, com vistas a promover o bem público e o desenvolvimento do sistema produtivo, por meio de funções voltadas a coordenar e guiar o rumo da ciência e tecnologia, regulando a Ciência, Tecnologia e Inovação – C,T&I com o intuito de ajustar os seus rumos conforme as necessidades de desenvolvimento nacional, para satisfazer as demandas tecnológicas do mercado interno da sociedade, gerando novas atividades econômicas no país, criando produtos, produzindo *know-how* que deem independência ao país frente a fontes externas.

Como um dos importantes mecanismos de intervenção do Estado na ordem econômica, os benefícios fiscais podem direcionar o comportamento dos agentes privados para que estes adotem condutas conformadoras dos objetivos estatais, devendo ser entendido como instrumento de direção econômica com vistas ao desenvolvimento econômico do país, de determinada região ou setor da economia. Assim, podem ser vistos como um dos mecanismos de apoio à C,T&I podendo estabelecer condições e estímulos próprios aos investimentos para que os empresários os aproveitem, reorganizando os fatores de produção no nível da empresa.

Com este intuito o legislador infraconstitucional editou a Lei 11.196/05 (BRASIL, 2005), ou “Lei do Bem”, estabelecendo incentivos fiscais para inovação tecnológica. Como o incentivo fiscal à inovação pode ser visto como um dos meios de garantir o desenvolvimento nacional, resta saber se tais incentivos, por meio da aplicação da “Lei do Bem”, estão voltados

para a máxima satisfação ou bem-estar (utilidade) dos agentes ou indivíduos, gerando o menor custo na alocação de riquezas contribuindo para o desenvolvimento nacional.

Com base nos comandos contidos na Constituição Federal do Brasil e na “Lei do Bem”, o objetivo do presente estudo é apontar alguns aspectos importantes do Estado como um dos patrocinadores da inovação, a partir da proposta metodológica da Análise Econômica do Direito – AED. Ou seja, descrever e compreender as normas jurídicas a partir dos instrumentos teóricos e empíricos fornecidos pela teoria econômica.

Não basta, ademais, que tais meios existam formalmente e possuam força vinculante de normas válidas e eficazes. É necessário, mais do que isso, que os instrumentos existentes sejam operados de forma integrada e concatenada para que resultem efetivos.

Por isso, tão importante quanto entender como se dá o incentivo a inovação em uma economia em desenvolvimento como a brasileira, é decifrar as razões pelas quais ela deixa de ocorrer mesmo na presença de um aparato jurídico concebido para fomentá-la, o que conduz ao objetivo central deste trabalho que é o de investigar se estamos diante de uma aplicação eficiente da “Lei do Bem”. O artigo, assim, busca responder a seguinte questão de pesquisa: os benefícios fiscais da “Lei do Bem” contribuem com o desenvolvimento nacional?

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. ANÁLISE ECONÔMIA DO DIREITO**

No centro de uma das funções constitucionais de regular as relações econômicas e sociais com vistas a alcançar o desenvolvimento através da conciliação das relações privadas com as necessidades sociais, o Estado pode utilizar da tributação como um instrumento para induzir os agentes econômicos a praticar comportamentos em busca da ordem econômica proposta pela constituição, devendo-se observar, por meio dos instrumentos econômicos, o que é eficiente e o que é ineficiente para o sistema social.

A tributação provoca reação ao comportamento dos agentes econômicos, ou se vincula o comportamento do agente, basta que este comportamento não seja adotado, ou que seja afastada tal situação, para que não seja devido o tributo, logo, o contribuinte tem o estímulo diante da norma tributária para deixar de adotar um determinado comportamento. Desta forma, o tributo passa a ser um elemento a ser considerado quando da tomada de decisão juntamente com os demais custos de transação (ELALI, 2007). Tais custos, têm seu ponto de partida a partir da relação estabelecida entre os agentes econômicos como condição para a organização e desenvolvimento da economia capitalista. Neste sentido, a continuidade das interações sociais

estabelecidas é construída a partir de compromissos intertemporais, ou seja, mecanismos sociais pelos quais as relações são ajustadas a um sistema econômico mutante e a comportamentos potencialmente divergentes (PONDÉ, 1994). Nessa sistemática, os custos de transação estão relacionados às incertezas nos campos econômicos, políticos e jurídicos, imprevisibilidades que acabam sendo determinantes para as decisões econômicas dos agentes econômicos.

O estado assume o papel de promover as medidas de prevenção das externalidades negativas e estímulo das externalidades positivas, e o governo aplique políticas de minimização de custos para manipular os incentivos de forma correta (POSNER, 2010).

A ação desenvolvida pelo Estado sobre o processo econômico é designada de intervenção econômica estatal e tem como objetivo, corrigir as distorções do liberalismo, para preservar a instituição básica do sistema capitalista, o mercado. No entanto, a intervenção governamental deve ir além, de simplesmente corrigir “falhas de mercado”, o Estado deve também, identificar e articular novos desafios capazes de estimular novos padrões de produção, distribuição e consumo entre diferentes setores industriais (MAZZUCATO, 2014).

A análise econômica do direito centraliza seus estudos na microeconomia, mais precisamente com relação ao comportamento dos atores do mercado e busca responder o quão eficiente é o sistema de normas para induzir comportamentos específicos. (SZTAJN, 2017). Sob tal aspecto a economia é uma ferramenta significativa para analisar as normas jurídicas, em razão da premissa que pessoas agem racionalmente e respondem melhor a incentivos externos que induzam a determinados comportamentos por intermédio de sistemas de preços e punições (CARVALHO, 2008). Consiste em retratar e explicar o fenômeno jurídico sob a perspectiva instrumental para que as soluções apresentadas estejam voltadas para a busca da eficiência econômica por meio de uma análise de custo benefício, sem avaliar questões éticas e morais que possam estar relacionadas aos problemas jurídicos.

A obtenção da eficiência econômica propiciará soluções mais úteis socialmente, na medida que “é melhor atingir qualquer política dado a um custo menor do que a um custo mais alto”. Os agentes econômicos devem considerar o ambiente normativo em que atuam e as regras que modelam as relações subjetivas, considerando os impactos econômicos que delas derivarão, os efeitos sobre a distribuição ou alocação dos recursos e os incentivos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos, além de avaliar a qualidade dos instrumentos legais, de acordo com métricas econômicas predefinidas (COOTER, ULEN, 2010).

A eficiência econômica deve ser olhada como “a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o Estado, como para as liberdades dos cidadãos” (ARAGÃO, 2018).

Assim, pretende-se descrever e compreender as normas jurídicas que dizem respeito a inovação, em especial a “Lei do Bem” que criou importantes mecanismos de incentivos fiscais para que o setor privado invista em inovação tecnológica a partir dos instrumentos teóricos e empíricos fornecidos pela teoria econômica. A partir da utilização dos instrumentos jurídicos extraídos da microeconomia é possível propor soluções seguras que possam promover a eficiente alocação de riquezas ao menor custo possível.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO NACIONAL E EMENDA CONSTITUCIONAL 85/2015

Dentre as funções do Estado Democrático de Direito, há algumas que se constituem em garantir o desenvolvimento nacional, reduzir a desigualdade social e regional existente e promover alguns serviços públicos. Para realizar tais funções, é fundamental que o Estado possua recursos financeiros que viabilize o custeio de tais despesas – senão de todas as atividades de responsabilidade do poder público, pelo menos as de interesse público -, sendo a tributação a principal fonte de arrecadação (PAULSEN, 2011).

A Constituição no artigo 3º II, estabelece o desenvolvimento nacional como uma meta a ser alcançada, bem como, reivindica e fundamenta o compromisso do direito e da atuação Estatal à realização das políticas públicas para a materialização do programa constitucional<sup>1</sup>.

O Estado, a partir da Constituição Federal de 1988, enumerou os valores<sup>2</sup> sobre os quais se deve fixar e munir-se das ferramentas hábeis para efetivar a ordem desejada, ressaltando uma nova realidade social, cuja concretização e realização, através de medidas legais, passa a ser o interesse público, tendo o desenvolvimento econômico que se afinar com o desenvolvimento social. (SHOUERI, 2005)

Cabe ao Estado democratizar o acesso aos ativos da sociedade, adequar os mecanismos de apropriação e utilização do excedente a políticas de redistribuição de renda e de riqueza; devem ser supridas as lacunas da iniciativa privada, quando a mesma não tiver capacidade de assegurar o correto funcionamento de setores estratégicos do sistema econômico; mediar as relações econômicas e financeiras com a comunidade internacional, atrelando-as aos interesses e objetivos estratégicos nacionais, sempre embasado no princípio de cooperação

---

<sup>1</sup> “O que há de comum em todas as políticas públicas é processo político de escolha de prioridades para o governo, tanto em termos de finalidade como em termos de procedimentos, e tal já vem condicionado pelos objetivos constitucionais postos ao Estado democrático de direito. As funções públicas estão, todas elas, condicionadas pelo cumprimento destes objetivos, ficando sua discricionariedade desenhada por tais conteúdos. Ou seja, a formulação e execução das políticas vêm não apenas sujeitas ao controle de sua regularidade formal, como também, de sua destinação adequada ao cumprimento dos fins do Estado.” (STRECK, 2013 p.149)

<sup>2</sup> O valores estão descritos no artigo 1º e incisos da Constituição Federal: I) soberania; II) cidadania; III) dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; IV) pluralismo político.

internacional. Por sua vez, a iniciativa privada tem de participar como agente dinâmico do desenvolvimento, sendo a concorrência o meio para elevar a flexibilidade do sistema econômico e maximizar a capacidade de expandir a eficiência econômica. (SAMPAIO JUNIOR, 1999),

O desenvolvimento nacional se relaciona diretamente com a melhoria das condições sociais de uma nação. Isto não significa apenas a preocupação com o crescimento econômico, mas como proporcionar melhoria nas condições de vida dos cidadãos, tendo toda pessoa o direito de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político (SEN, 2010).

O desenvolvimento como posto na Constituição Brasileira, não deve ser estudado levando em consideração indicadores como o crescimento do produto global ou o crescimento do produto *per capita*, pois estes têm finalidades quantitativas, outros indicadores merecem ser considerados, tais como, o analfabetismo, educação entre outros. (NOGAMI; PASSOS, 1994).

No título da Ordem Econômica da Constituição Federal está explícito que o desenvolvimento das riquezas e bens de produção nacionais devem ser compatíveis com a qualidade de vida da população, com o intuito de compatibilizar a ordem econômica com a ordem social. A produção de riquezas é regida sob o princípio distributivo da ação interventiva do Estado na ordem econômica, observado o desenvolvimento nacional.

A aplicação de um sistema regado na livre iniciativa e livre concorrência (art. 170, IV) mostra a sua natureza desenvolvimentista. A liberdade de iniciativa propicia a criatividade e empreendedorismo dos indivíduos, ao passo que a liberdade de concorrência, constitui um dos elementos imprescindíveis para o desenvolvimento da ordem econômica.

A ordem econômica oriunda da Constituição, segundo Scott (2000) visa um desenvolvimento sócio econômico justo, amparado na livre iniciativa, na liberdade de contratar, na livre concorrência e na propriedade privada, em um sistema de mercado do Brasil.

O Estado de bem-estar social, Estado-providência ou Estado social, conforme definição dada por Schumpeter (1997) é um tipo de organização política e econômica que coloca o agente da promoção social e como organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes de acordo com o país em questão. Cabe, ao Estado do bem-estar social, garantir serviços públicos e proteção à população.

O desenvolvimento demanda, a intervenção estatal para equilibrar expectativas possibilidades de inclusão social, através de políticas públicas que garantam um mínimo de serviços essenciais para os indivíduos poderem usufruírem e com isso garantir o mínimo para os cidadãos se inserirem na competição das oportunidades econômicas.

Pelo que dispõe a Constituição, o sentido da busca pelo desenvolvimento econômico se trata de uma efetiva mudança na situação da economia nacional<sup>3</sup>.

O Estado desenvolvido é pautado pela estrutura harmônica entre o padrão de modernização e a proteção dos valores coletivos. Busca-se o crescimento, com a liberdade das atividades econômicas, desde que tal conviva com a proteção do consumidor, do meio ambiente, do trabalho, da educação de todos etc. Um Estado que enfatiza apenas a vertente da modernização, desprezando a sua harmonia com os demais elementos, não pode se configurar como desenvolvido; pode, no máximo, ser um Estado modernizado (NUSDEO, 2001)

Verifica-se, que a definição de desenvolvimento é totalmente distinta do crescimento da economia pura e simples, devendo conciliar tais vetores com os valores sociais, pois a população necessita de melhores parâmetros na distribuição de renda e na proteção de seus direitos, inclusive os previstos na Constituição, como saúde, educação, dentre outros.

O conhecimento é um dos fatores para o desenvolvimento, as riquezas das nações não se determinam pela quantidade de seus recursos, mas pelo seu potencial de produzir e proteger o conhecimento pátrio e convertê-lo em benefício de sua população.

O desenvolvimento de um país, conforme expôs Schumpeter (1997), ocorre quando o ciclo básico da economia se rompe por meio do progresso técnico, através da inovação na esfera industrial e comercial, motivo pelo qual, assevera que a figura do empresário inovador é fundamental, pois é por meio dele que inovação circula, rompendo o fluxo circular da via econômica e criando o desenvolvimento

Com efeito, a partir do entendimento de que o conhecimento tem valor econômico e de que está ligada a qualidade de vida dos cidadãos e ao desenvolvimento de uma nação, tem-se que as os dispositivos constitucionais que tratam do desenvolvimento da ciência e tecnologia se referem tanto ao desenvolvimento econômico e social.

O desenvolvimento científico e tecnológico, com objetivo de produzir o conhecimento para utilização prática, seja de natureza econômica, como insumo ao desenvolvimento econômico, está diretamente relacionado ao desenvolvimento nacional (BASTOS, 2001).

Pode-se dizer que, se está diante de outro eixo de conexão com a menção contida no inciso II do artigo 3º. da Constituição Federal de 1988, pois ao se incentivar o desenvolvimento

---

3 Por isso mesmo é que a expressão desenvolvimento econômico deve ser utilizada no sentido de representar um estado de harmonia entre o crescimento e a modernização da economia com a proteção dos valores sociais. Não se está relacionando a citada expressão a um mero estado de expansão das atividades econômicas, mas como algo mais amplo, ligado à função social da empresa, que deve promover empregos, distribuição de renda, enfatizando elementos, dentre outros, como a dignidade da pessoa humana. Talvez seria melhor, portanto, falar-se em desenvolvimento econômico sustentável, como fazem Paul Patrick Streeten e Harlem Brundtland, respectivamente professor emérito da Universidade de Boston e ex-presidente da comissão mundial do desenvolvimento e do meio-ambiente. Cf. Paul Patrick Streeten. *Thinking About Development*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1999, p. 128; .

científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, se estimulará o desenvolvimento econômico e social do país.

Considerando a relevância do incentivo à inovação ao desenvolvimento nacional cabe ao Estado e ao setor produtivo por intermédio dos mecanismos de apoio à inovação buscarem o desenvolvimento socioeconômico, sempre com vista ao bem-estar social, Neste interim, Mazzucato (2014) enfatiza o papel ativo do Estado na formação da economia do conhecimento, no que diz respeito à inovação e sobre a necessidade de se construir uma teoria do papel do Estado na formação e criação de mercados, como os de tecnologia da informação e comunicação, farmacologia, biotecnologia, nanotecnologia e tecnologias verdes.

A Constituição Brasileira a partir da Emenda Constitucional 85/2015 (artigos 218, 219, 219-A e 219-B) incluiu o tema da inovação, realçando articulação entre entidades públicas e privadas para o desenvolvimento da inovação, ou seja, estimula a cooperação entre órgãos e entidades públicos, com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, execução de projetos de pesquisa de C,T&I.

A alteração constitucional permite compreender o histórico da recente alteração legislativa no sistema jurídico nacional de C,T&I, verificado com a edição da Lei nº 3.243, de 11 de janeiro de 2016 e sua regulamentação pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018.

A ordenação jurídica do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) tem como legislação principal a Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, conhecida como Lei de Inovação. Nos termos do seu artigo 1º, essa legislação estabeleceu “medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”.

A Lei de Inovação (Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004) inaugurou o marco jurídico básico, sob o qual a cooperação entre academia e empresas pudesse ocorrer, incluindo aí o compartilhamento de recursos públicos mediante remuneração (laboratórios, pesquisadores, etc.). A “Lei do Bem”, por sua vez, criou importantes mecanismos de incentivos fiscais para que o setor privado invista mais em P&D.

A Emenda Constitucional n. 85 de 2015 reuniu em seus dispositivos os elementos da atuação Estatal sobre C,T&I, bem como, forneceu parâmetros que parecem relevantes para dar sistematicidade e inteligibilidade à sua compreensão ao sublinhar o fenômeno econômico-social, subjacente, no sentido de direcionar o desenvolvimento tecnológico para a solução dos problemas nacionais e em prol do mercado interno, sendo este processo construído especialmente por intermédio de parcerias público privadas.

A C,T&I devem ser vistas como um dos instrumentos a serviço do desenvolvimento econômico-social voltado ao bem-estar da população (FREITAS, 2012), em consonância com

disposto com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil disposto no artigo 3º da Carta Constitucional em especial o desenvolvimento nacional (inciso II).

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC ao publicar a Portaria 1.122 de 24/03/2020 (BRASIL, 2020), corrobora com o entendimento de que a C,T&I estão atrelados desenvolvimento nacional, uma vez que, a edição desta norma visa, a aceleração do desenvolvimento econômico e social do Brasil e racionalizar o uso dos recursos orçamentários e financeiros programados pelo Governo Federal, estabelecendo como prioridades, projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovações voltados para a áreas de tecnologias: Estratégicas; Habilitadoras; de Produção; para Desenvolvimento Sustentável; e para Qualidade de Vida, cujo objetivos são: (i) redução da dependência tecnológica externa e ampliação da capacidade de defesa do território nacional; (ii) incentivo à base de inovação e conhecimento científico e tecnológico; (iii) contribuição para o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, social e preservação ambiental; e (iv) melhoria da oferta de produtos e serviços essenciais para uma parcela significativa da população brasileira.

Por conseguinte, o Estado além da promoção e incentivo da ciência, tecnologia e inovação, deve orientar as políticas públicas e reformas institucionais que visem o desenvolvimento nacional, em atuação conjunta com o setor privado e universidades para superar as deficiências do setor produtivo nacional com emprego da inovação, para manter a ciência e tecnologia a serviço da solução dos problemas brasileiros e do desenvolvimento socioeconômico, mediante políticas públicas adaptadas a realidade do país, que abram novos mercados e que sobretudo permitam fruição dos direitos fundamentais pela sociedade brasileira.

### **2.3 POLÍTICAS / INSTRUMENTOS / INCENTIVOS FISCAIS**

Desenvolver um ambiente favorável ao desenvolvimento da C,T&I no país, segundo Edler e Georghiou (2017), é o objetivo concebido aos instrumentos de fomento à inovação, tais como a concessão de incentivos fiscais, subvenções econômicas, instrumentos de financiamento e capacitação de recursos humanos, apoio a capital de risco, apoio a formação de *clusters*<sup>4</sup> e cadeias de produção e de tecnologia, regulação<sup>5</sup>, compra pública e apoio a

---

4 Termo em inglês que significa "blocos" ou "agrupamentos", utilizado em vários contextos para designar o agrupamento de elementos comuns para um determinado fim. Em informática, por exemplo, o termo é utilizado para designar agrupamentos ou conglomerados formados por computadores em geral de médio porte, por servidores — de terminais, arquivos e discos — e por periféricos. No setor industrial, o termo é usado quando se deseja, por exemplo, destacar agrupamentos ou ramos industriais dedicados à exportação que tenham alguma característica comum, como o fato de ser produtos de consumo de massa, bens duráveis, semiduráveis etc. SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia do Século XXI, Ed. Record, 2015. Pp. 150/151

5 Implementação de regras por gestores públicos e órgão de governo para influenciar as atividades de mercado e o comportamento de atores do setor privado na economia. (SMITS; KUHLMANN; SHAPIRA, 2010. p. 217-246).

demanda do setor privado entre outros aspectos, como a inserção em cadeia globais de valor (GEREFFI, 2018)

As políticas de fomento à inovação sustentam-se nos fundamentos do arcabouço dos Sistemas Nacionais de Inovação - SNIs. O Sistema Nacional de Inovação – SNI, pela definição dada por Freeman (1995), consiste em um conjunto de instituições, atores e mecanismos em um país que cooperam para a criação, o avanço e difusão das inovações tecnológicas.

A Estratégia Nacional da Ciência e Tecnologia 2016-2022 – ENCTI (BRASIL, 2016) elenca os instrumentos utilizados pelas políticas públicas como forma de incentivo da C,T&I: a) concessão de bolsas; b) concessão de auxílios à pesquisa e à infraestrutura; c) subvenção econômica; d) empréstimos; e) renda variável; f) compra pelo estado com margem de preferência local; g) encomenda tecnológica; h) incentivos fiscais; i) bônus tecnológicos; j) títulos financeiros; e k) cláusula de PD&I de Agências Reguladoras.

Na configuração atual do SNCTI, são as agências de fomentos (CNPq, Capes, Finep e BNDES), que alocam os recursos públicos por meio dos instrumentos de apoio às atividades de PD&I. Dessa forma, essas entidades concretizam as diretrizes acordadas no nível político, a partir de programas e projetos que serão implementados pelos operadores de C,T&I.

As políticas de inovação, tradicionalmente, têm sido mais associadas a instrumentos de oferta (fundos públicos de *venture capital*, linhas de financiamento, subvenção econômica e incentivos fiscais) no entanto, o artigo 20 da Lei de Inovação (10.973/2004), alterada pela lei 13.243 de 2016 e regulamentada pelo Decreto 9.283 de 2018, abriu a possibilidade à administração pública a contratação de empresas para a realização de atividades de P&D que envolvam risco tecnológico, solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador. Assim como a margem de preferência, é um instrumento que aproveita o poder de compra do Estado para estimular o desenvolvimento científico e tecnológico nacional.

As políticas de estímulo à demanda por inovação podem ser definidas como “o conjunto de medidas originadas no setor público para aumentar a demanda por inovações, para melhorar as condições para absorção de inovações ou para aperfeiçoar a articulação da demanda, a fim de estimular e difundir inovações” (MACEDO, 2017)

As compras públicas referem-se ao mecanismo acessível à administração pública para adquirir bens e serviços. Destarte, a compra pública corresponde a um instrumento demanda baseado em um pedido formulado pela Administração Pública. (EDQUIST; VONORTAS; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA; EDLER, 2015).

Ainda que, a encomenda tecnológica não tenha sido definida pelo Marco Legal, a expressão é repetida no §4º do artigo 20 da Lei de Inovação, ao tratar do desenvolvimento do

fornecimento, em escala ou não, do produto ou processo inovador resultante das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação encomendadas contratadas diretamente de uma Instituição Científica e Tecnológica - ICT.

### 2.3.1 Benefícios fiscais

O benefício fiscal é considerado como um dos mecanismos de apoio a C,T&I. Nessa perspectiva, o Estado pode estabelecer condições e estímulos próprios aos investimentos para que os empresários os aproveitem, reorganizando os fatores de produção no nível da empresa. (PEREIRA, 1992). Isso pode ser feito através da concessão de incentivos fiscais com objetivo de direcionar o comportamento dos agentes privados para que estes adotem condutas conformadoras dos objetivos estatais, devendo ser entendido como instrumento de direção econômica com vistas ao desenvolvimento econômico do país, de determinada região ou setor da economia. É, com efeito, uma manifestação de dirigismo estatal através da intervenção do Estado na iniciativa privada para estabelecer os rumos da economia. (TRAMONTIN, 2002).

Os incentivos fiscais são importantes mecanismos de intervenção do Estado na ordem econômica e possuem previsão constitucional, estando estabelecidos nos artigos da 43, §2º, 150. § 6º, 151, I e 174 da Constituição Federal de 1988. Estão inseridos na esfera da extrafiscalidade<sup>6</sup>, pois se afirmam como instrumentos indutores de comportamentos direcionados ao alcance de objetivos definidos constitucionalmente. São condutores à consecução das políticas públicas, onde Jardim (2008) acentua que “sua instituição, quando legítima, representa instrumento de ação econômica e social objetivando a consecução do bem comum”, devem ser outorgados na busca de soluções para os problemas econômicos e sociais (correções de falhas de mercado) e desigualdades regionais, devendo haver a indicação dos beneficiários, a finalidade da concessão, as condições para a fruição, o prazo da vigência e o montante dos benefícios concedidos. Os incentivos fiscais como um dos mecanismos de apoio a CT&I legitima-se a partir dos objetivos instituídos pela Constituição Federal de 1988, em especial o artigo 3º, 170, 174, 218, 219, 219-A e 219-B.

Os incentivos fiscais à inovação tecnológica, são considerados um apoio indireto do Estado aos investimentos nas atividades de PD&I pelas empresas, que se dá através do mecanismo de renúncia fiscal (ROCHA; SOARES; CASSONI, 2019). São instrumentos utilizados pelos governos para interferir na quantidade e qualidade das atividades de inovação.

---

<sup>6</sup> Extrafiscalidade se manifesta sobretudo no domínio dos benefícios fiscais que podem ser compreendidos como “medidas de caráter excepcional instituídas para a tutela de interesses públicos relevantes e que sejam superiores aos da própria tributação que impedem. (NABAIS,1998)

Geralmente, algum benefício fiscal, como deduções ou redução de tributos, é concedido com vistas a ampliar as atividades de inovação. (CALOZAI; DATHEIN, 2012).

Os programas estratégicos de incentivos fiscais são baseados em pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, com a finalidade de fomentar o setor produtivo, onde as principais metas a serem alcançadas, visam estimular o desenvolvimento econômico e social, o fortalecimento do país no mercado internacional e incentivar a inovação e o empreendedorismo.

### 2.3.2 Lei nº 11.196/2005 - Lei do Bem: o incentivo fiscal

O desenvolvimento da inovação pode ser visto como um dos meios à construção de um país socialmente justo e economicamente sustentável, servindo de instrumento ao progresso e bem-estar de uma nação. A norma tributária, dentro deste contexto pode ser utilizada como uma ferramenta capaz de fomentar a inovação.

Com este intuito o legislador infraconstitucional editou a “Lei do Bem”, estabelecendo incentivos fiscais às pessoas jurídicas que realizem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica, atende também ao estabelecido no artigo 28 da Lei da Inovação<sup>7</sup>. Determina que os incentivos fiscais sejam aplicados à pesquisa tecnológica, desenvolvimento, geração de produtos e processos inéditos, assim como, o acréscimo de novas funcionalidades ou características a produtos ou processos existentes, aplica-se a atividade tecnológica industrial e a serviços técnicos de apoio que visam a implementação e/ou manutenção de instalações e equipamentos destinados à execução de pesquisa e desenvolvimento de inovação, bem como a capacitação de pessoal neles engajado.

O conceito de inovação tecnológica está contemplado no art. 17, §1º, como a concepção de um novo produto ou processo de fabricação, com agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado.

A pessoa jurídica deve necessariamente ser optante pela tributação segundo lucro real, estar em situação de regularidade fiscal e ter lucro no exercício, para estar apta a usufruir do benefício fiscais. Os incentivos concedidos são: dedução, com reflexo no lucro líquido e na Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL); depreciação e amortização, com reflexo no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e CSLL; redução da alíquota e crédito fiscal, com reflexo no IRPJ e redução do IPI.

---

<sup>7</sup> Art. 28. A União fomentará a inovação na empresa mediante a concessão de incentivos fiscais com vistas na consecução dos objetivos estabelecidos nesta Lei. (PLANALTO, 2019)

As atividades de inovação que são passíveis de receber incentivos fiscais, segundo a lei, são: a) pesquisa para o desenvolvimento tecnológico e de inovação; b) cooperação entre empresa com universidades, instituições de pesquisa, micro e pequena empresa ou inventor independente; c) contratação de pesquisadores; d) patentes e registro de cultivares; e) aquisição de novas máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados à inovação; f) aquisição de bens intangíveis vinculados ao conhecimento técnico-científico; g) aquisição de royalties, assistência técnica ou científica e serviços especializados; h) construção de espaços físicos destinados a laboratórios dentro das empresas.

A encomenda de tecnologia também será incentivada quando a contratação ocorrer junto a universidades, ICTs e inventor independente, contanto que a empresa contratante assuma o risco empresarial, gestão e controle da utilização dos resultados em relação aos gastos realizados. Em suma, a inovação incentivada pela Lei do Bem, é aquela produzida no interior da empresa, admitindo-se em casos especiais a aquisição de pesquisa e desenvolvimento.

Observa-se que os benefícios da Lei do Bem têm a finalidade de estimular a obtenção de resultados econômicos e financeiros pelas empresas no processo de inovação e avaliação de novos produtos, processos ou aprimoramento deles, ou seja, a fase de risco tecnológico.

### **3. DISCUSSÃO**

#### **3.1 ALCANCE DA “LEI DO BEM”**

A “Lei do Bem” faz parte das políticas estratégicas para desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil, trata-se de um mecanismo de desoneração tributária para as empresas do país, cujo objetivo é estimular a inovação por meio da produção de projetos de P&D, um de seus principais atrativos está relacionado à facilidade de acesso e implementação dos incentivos fiscais à inovação, os quais não dependem de prévia autorização governamental.

Entretanto, as empresas beneficiárias devem anualmente prestar informações sobre suas atividades de P&D, e a adequação da forma de aplicação dos benefícios fiscais podem ser fiscalizados a qualquer tempo pela Receita Federal do Brasil, conforme permissivo contido no art. 24 Lei 11.196/2005.<sup>8</sup>

Uma vez, aprovada a utilização dos incentivos fiscais pelo Ministério da Ciência Tecnologia, Inovação e Comunicações, a Receita Federal do Brasil, no prazo de até cinco anos,

---

<sup>8</sup> **Art. 24.** O descumprimento de qualquer obrigação assumida para obtenção dos incentivos de que tratam os arts. 17 a 22 desta Lei bem como a utilização indevida dos incentivos fiscais neles referidos implicam perda do direito aos incentivos ainda não utilizados e o recolhimento do valor correspondente aos tributos não pagos em decorrência dos incentivos já utilizados, acrescidos de juros e multa, de mora ou de ofício, previstos na legislação tributária, sem prejuízo das sanções penais cabíveis” [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm)

contados do ano base, pode glosar a dedução dos incentivos por não admitir a utilização dos incentivos, ou seja, a aprovação por parte do MCTIC não garante a aprovação pela Receita Federal Brasileira - RFB, tal fato, resulta em insegurança jurídica para as empresas, contribuindo para a baixa adesão aos incentivos previstos no Capítulo III da “Lei do Bem”.

A não aceitação dos projetos por parte do Ministério ou, após pela Receita Federal do Brasil, acarreta efeitos financeiros significativos às empresas, “as inseguranças decorrentes de um sistema tributário imperfeito e ineficiente implicam em maior incerteza na contratação e, portanto, em um custo de transação maior”. (CALIENDO, 2012). Está é uma realidade que deve ser considerada pelo governo em termos de operacionalização da Lei do Bem. O fator de insegurança jurídica está relacionado a abrangência da lei, quanto a sua interpretação e vigência, de modo que na decisão de utilização dos incentivos fiscais, a avaliação final será sempre da unidade jurídica das empresas, o que demonstra a elevada preocupação com a formalização e aderência à regulamentação e até um grau de incerteza em relação ao correto enquadramento das despesas (KANNEBLEY JR; PORTO, 2012).

Outro fator de dificuldade ao acesso das empresas aos incentivos fiscais está no preenchimento dos formulários que devem ser enviados obrigatoriamente, por meio de um sistema eletrônico. As informações prestadas compreendem os dados inerentes aos projetos desenvolvidos e aos gastos ligados à pesquisa e desenvolvimentos previstos no Capítulo III da Lei do Bem.

O Relatório Anual de Utilização dos incentivos Fiscais apurado pelo MCTIC, referente ao ano base de 2014, apurou que 198 empresas não foram recomendadas, sendo motivo de recusa ou glosa dos incentivos fiscais utilizados.

O mesmo relatório apontou ter observado uma confusão conceitual entre os conceitos de Pesquisa Básica, Pesquisa Aplicada ou Desenvolvimento Experimental pelas empresas, por exemplo, algumas empresas descrevem projetos específicos de engenharia pura enquadrando como projeto de pesquisa e desenvolvimento.

Com efeito, o preenchimento dos formulários pelas empresas e verificação dos requisitos legais requer um conhecimento técnico especializado e atualizado por parte das empresas inovadoras.

Assim, a “Lei do Bem” exige certos investimentos, tanto diretos quanto indiretos (dinheiro e tempo), e de continuidade. Ante o cenário atual, com empresas vivendo uma retração de faturamento, faz-se ainda mais necessário investir recursos para o correto uso e acultramento das empresas em relação ao uso do incentivo fiscal. E o fato de não se ter certeza

sobre a possibilidade de usufruir do incentivo, faz com que as empresas hesitem em iniciar um projeto neste sentido ou mesmo desistam de dar continuidade a determinada atividade de P&D.

Além dos fatores acima apontados, deve-se ainda considerar, que somente as empresas enquadradas no regime de tributação pelo lucro real, que possuam regularidade fiscal e lucro tributável no ano vigente, poderão se beneficiar dos incentivos fiscais contidos na lei.

No ano de 2014, de acordo os dados setoriais de 2011 a 2015 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2019), o número de pessoas jurídicas enquadradas no regime tributário de lucro real, perfaziam um total 144.307 empresas, por sua vez, foram 1.206 o número de empresas incentivadas Lei do Bem no mesmo ano, esse número representa menos de 1% das empresas optantes pelo lucro real naquele ano e, mais o relatório anual de utilização dos incentivos fiscais do ano de 2014 do MCTIC, apoutou que o investimento em P&D pelas empresas brasileiras registradas se aproximou de R\$ 9 bilhões, representando apenas 0,15% do PIB do Brasil, quando a meta da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) para o Ano-Base 2014 era de cerca de 1,8% do PIB.

Outrossim, os dados da Receita Federal das mais de 5 milhões de empresas registradas no Brasil em 2014, somente 2,76% eram tributadas pelo regime do lucro real, 77,32% (4.036.151) das empresas eram optantes pelo regime do Simples Nacional e 18,75% (978.779) pelo regime do lucro presumido. Desse modo a Lei do Bem, no que toca aos incentivos fiscais à inovação já exclui 97% das empresas do País.

Outra hipótese a ser suscitada para a baixa adesão aos incentivos fiscais, é a obrigatoriedade de apresentar lucro fiscal, isto é, a empresa não pode apresentar prejuízo fiscal no exercício.<sup>9</sup>

Dentre os fatores já relacionados à baixa utilização da lei pelas empresas de lucro real, podemos apresentar outros relevantes como: a falta de conhecimento da legislação; localização de 94% das empresas demandantes nas regiões sudeste e sul constituí fator limitante para que os incentivos fiscais possam alcançar um melhor desempenho a nível nacional; insegurança jurídica das análises *ex post* do MCTIC – devolução e multas.

A Pesquisa de Inovação referente ao ano base 2014 (PINTEC, 2014) apontou as grandes empresas, como as mais beneficiadas pelos programas governamentais e o instrumento

---

9 “ A Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento – ANPEI, imbuída do objetivo de ampliar os incentivos fiscais da Lei do Bem, em 2017, apresentou propostas de alteração da referida lei, no sentido de permitir que mesmo no caso do prejuízo fiscal no ano do calendário seja permitido o uso de incentivos como forma de crédito para o exercício seguinte, bem como possibilitar as empresas optantes pelo Simples Nacional e pelo Lucro presumido possam usufruir da vantagens legais” (ANPEI, 2017 )

de apoio de apoio mais utilizado foi financiamento para compra de máquinas e equipamentos, e os programas de aporte de capital de risco do BNDES e da FINEP.

Ainda que a Lei do Bem seja bastante relevante para uma política pública de incentivo à ciência, pesquisa e inovação, existe a necessidade de ampliar a capacidade de utilização dos benefícios fiscais por meio do aumento da base de empresas beneficiárias e da plena utilização dos benefícios. Isso envolve desde a divulgação do mecanismo fiscal como aprimoramentos nas regras de utilização para alavancar os gastos privados em P&D e, principalmente, aumentar o estímulo das empresas à inovação.

Destarte, sendo a renúncia fiscal um instrumento de importante relevância, entende-se que em atenção ao princípio da eficiência da administração<sup>10</sup>, caso o valor renunciado (não recebido) possa ser mais bem aproveitado, sendo válido indagar sobre a eficácia dos mecanismos de indução à inovação através dos incentivos fiscais. Porém é muito importante a manutenção deste incentivo, a partir do aprimoramento da Lei 1.165/2005, com a criação de condições que tragam maior segurança jurídica para as empresas inovadoras.

#### **4. CONCLUSÃO**

A Constituição Federal de 1988 dispôs que desenvolvimento nacional é uma meta a ser alcançada, através da atuação Estatal por meio da realização de políticas públicas, com o intuito de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir a desigualdades sociais e regionais e promover do bem-estar de todos. A C,T&I podem ser consideradas indutores do desenvolvimento econômico por meio do incentivo à base de inovação e conhecimento científico e tecnológico, e serem relacionadas ao desenvolvimento nacional, pois a Emenda Constitucional 85/2015 atribuiu ao Estado um papel fundamental no desenvolvimento da inovação, por meio da criação de políticas públicas estimuladoras e fomentadoras à base de inovação e conhecimento científico e tecnológico; para a geração de inovações, com vista ao bem-estar da população.

Assim, a “Lei do Bem” ao conceder os benefícios fiscais as empresas que investem em P&D, atende aos comandos constitucionais EC/85. Os incentivos contidos na Lei 11.196/2005, têm a finalidade de estimular a etapa com relação à obtenção de resultados econômicos e financeiros pelas empresas no processo de inovação e avaliação de novos produtos, processos ou aprimoramento deles, ou seja, a fase de risco tecnológico.

---

10 O princípio da eficiência implementou o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal. Nesse sentido, economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos por referido princípio. (MAZZA, 2014.)

Todavia, estamos diante de uma aplicação eficiente da Lei do Bem? Ou seja, os benefícios fiscais da “Lei do Bem” contribuem com o desenvolvimento nacional?

As reflexões deste estudo sugerem que não, pois apesar do Brasil ter um modelo estruturado de incentivo à inovação, não tem alcançado resultados consistentes neste campo.

A ineficiência em relação a efetividade dos incentivos fiscais à inovação, está atrelada diretamente ao seu uso restrito, em razão do reduzido grau de adesão, seja entre empresas que realizaram de atividade de P&D em deixaram de fazê-lo, porque não obtiveram lucros no exercício, ou pela insegurança jurídica em relação a abrangência da lei, quanto a sua interpretação e vigência, na decisão de utilização dos incentivos fiscais, a falta de departamento especializado apto a possibilitar o uso dos incentivos. A concentração dos benefícios fiscais nas grandes empresas, com conseqüente marginalização das pequenas e médias empresas.

Outrossim, a estrutura burocrática reflete diretamente no perfil das empresas que utilizam os benefícios fiscais para concessão dos benefícios fiscais, já que são as empresas de maior porte que possuem condições mais favoráveis de montar um aparato legal e contábil para se beneficiarem dos incentivos contido na Lei 11.196/2005.

Há a necessidade de ampliar a capacidade de utilização dos benefícios fiscais da “Lei do Bem”, por meio do aumento da base de empresas beneficiárias e da plena utilização dos benefícios. Isso envolve desde a divulgação do mecanismo fiscal como aprimoramentos nas regras de utilização para alavancar os gastos privados em P&D e, principalmente, aumentar o estímulo das empresas à inovação.

O Estado no seu papel de fomentador da inovação deve maximizar o acesso das médias e pequenas empresas aos incentivos fiscais, com criação de mecanismos de incentivos para essas firmas, como programas de financiamentos para startups e empresas optantes pelo Simples Nacional ou sob o Lucro Presumido, outra hipótese seria a disponibilização de mecanismos de consulta e orientação aos pequenos e médios empresários, a fim de dirimir e viabilizar a utilização dos incentivos fiscais.

Considerando a importância da inovação tecnológica para ampliação da competitividade empresarial, nossos formuladores e executores de políticas públicas devem priorizar soluções efetivas para viabilizar a utilização dos benefícios previstos na “Lei do bem” e facilitar o entendimento da legislação. Devem também procurar formas de ampliar seu escopo, visando beneficiar, também, as pequenas e médias empresas,

Nesse sentido, ações restritivas, como a referente à exclusão de empresas tributadas pelo lucro presumido dos benefícios fiscais, bem como a necessidade de obtenção de lucro fiscal devem ser revistas. Para estimular os investimentos em inovação tecnológica pelas

empresas de menor porte, o governo deve estender o benefício para as que declaram Imposto de Renda – IR por outro regime, além de tornar as informações acessíveis a todo empresariado.

As sugestões apontadas no presente estudo assumem o caráter de implicações para os formuladores de políticas públicas e têm como intuito propiciar maior acesso a utilização dos benefícios fiscais contidos na “Lei do Bem”, como forma de buscar promoção, o incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação tecnológica do país, e por conseguinte, quando aplicado de forma eficiente, auxiliar do desenvolvimento socioeconômico do país e contribuir para o desenvolvimento nacional, uma das metas a ser alcançada pelo Estado conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988.

Assim, cabe ao Brasil, agir como um Estado ativo planejador e protagonista, internalizando os atos decisórios para concretizar o fomento à inovação com vista a atender as necessidades próprias da Nação, assumindo o risco maior nas inovações, propondo soluções seguras que possam promover a eficiente alocação de riquezas e com isso possibilitar um maior grau de bem-estar e satisfação das necessidades humanas. Isso pode ocorrer, por meio da efetivação do plano de ação para a promoção da inovação tecnológica: 2018-2022 (BRASIL, 2018) frente as prioridades, no âmbito do MCTIC, no que se refere a projetos de pesquisa, de desenvolvimento de tecnologias e inovações, para o período 2020 a 2023 (BRASIL, 2020) na futura Política Nacional de Inovação, conforme consulta pública realizada em que foram verificados diagnósticos e propostas de ação para estímulo ao desenvolvimento econômico e social, além de promover a melhoria do ambiente de negócios e posicionar o Brasil entre os 20 países mais inovadores do mundo até 2030, de acordo com o Índice Global de Inovação ao permitir que o Governo Federal abra caminho para o aperfeiçoamento de suas ações, tornando o processo decisório aberto e participativo.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O princípio da Eficiência**. Revista Brasileira de Direito Público RBDP, Belo Horizonte, n.4, ano 2, jan./mar 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12549>. Acesso em 08 out. 2018.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 22. ed. São Paulo. Saraiva. 2001.
- BRASIL. ‘**Marco Legal da Inovação**’ conhecido como **Código de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I)**, regulamentado pelo Decreto nº 9.283, alterando a Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 2004, já modificada pela Lei nº 13.243, de 2016), Lei das Licitações (art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 1993), o art. 1º da Lei nº 8.010, de

1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea “g”, da Lei nº 8.032, de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.html).

Acesso em: 20/03/2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional no 85.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-85-26-fevereiro-2015-780176-publicacaooriginal-146182-pl.html>. Acesso em: 20/03/2020.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 (ENCTI).** Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação, Brasília, 2016 Disponível em: <https://portal.insta.gov.br/images/documentos-oficiais/ENCTI-MCTIC-2016-2022.pdf>. Acesso em: 20/03/2020.

BRASIL. Lei nº11.196, de 21 de novembro de 2005, que institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; **‘dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica’.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm). Acesso em: 20/03/2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação. **Plano de ação para a promoção da inovação tecnológica: 2018-2022** / Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação. -- Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, 2018. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/ASCOM\\_PUBLIC\\_ACOES/plano\\_acao\\_promocao\\_inovacao\\_tecnologica.pdf](https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/ASCOM_PUBLIC_ACOES/plano_acao_promocao_inovacao_tecnologica.pdf). Acesso em: 20/03/2020.

BRASIL. Portaria nº1.122, de 19 de março de 2020, que define **‘as prioridades, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), no que se refere a projetos de pesquisa, de desenvolvimento de tecnologias e inovações, para o período 2020 a 2023’.** Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria\\_MCTIC\\_n\\_112\\_2\\_de\\_19032020.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTIC_n_112_2_de_19032020.html). Acesso em: 20/03/2020.

CALIENDO, Paulo. **Tributação da inovação: observações da inovação.** In: SAAVEDRA, Giovani; LUPION, Ricardo. (orgs.) Direitos fundamentais: direito privado e inovação. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2012.

- CALOZAI, Aziz Eduardo; DATHEIN, Ricardo. **Políticas Fiscais de Incentivo à Inovação: uma avaliação da Lei do Bem**. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 15., 2012, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: ANPEC SUL, 2012.
- CARVALHO, Cristiano. **A análise econômica do Direito Tributário**. In: SCHOUERI, Luis Eduardo. (Coord.). Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. Tradução: SANDER, Luís Marcos; COSTA, Francisco Araújo da. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- EDLER, Jakob.; GEORGHIOU, Luke. **Public procurement and innovation: resurrecting the demand side**. Research Policy, n. 36, p. 949-963, 2007.
- EDQUIST, C. ; VONORTAS, N. V. ; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M.; EDLER, J. Public procurement for innovation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.
- ELALI, André. **Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: MP, 2007.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GEREFFI, Gary. **Global value chains and development: Redefining the contours of 21st century capitalism**. Cambridge University Press, 2018.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa. **Pesquisa de Inovação Tecnológica: PINTEC 2014**. Rio de Janeiro. IBGE .2016
- KANNEBLEY JR. Sérgio; PORTO, Geciane. **Incentivos Fiscais à Pesquisa Desenvolvimento e Inovação no Brasil. Uma avaliação das Políticas recentes**. Whashington D.C. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) 2012.
- MACEDO, Mariano de Matos. **Fundamentos das políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. IN. Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Rauen André Tortato. Brasília : Ipea, 2017.
- MAZZUCATO, MARIANA. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o Mito do Setor Público X Setor Privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- NOGAMI, Otto; PASSOS, Carlos Roberto Martins. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Terra Ed., 1994
- NUSDEO, Fábio, **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos : Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- PAULSEN, Leandro. **Curso de direito Tributário**. 4 ed. Revista atualizada e ampliada: Livraria do Advogado Editora 2012

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento econômico e o empresário: ao inovar e executar a reorganização dos fatores de produção, o empresário torna-se o grande propulsor de uma economia em expansão.** Revista de Administração de Empresas, v. 32, n. 3, p. 6-12, 1992.
- PONDÉ, José Luiz. L. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais.** Texto para Discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n. 38, 1994.
- POSNER, Richard Allen. **A economia da Justiça.** Tradução Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes. 2010.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Dados Setoriais 2011/2015.** CETAD-Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Abr. 2019.
- ROCHA, M. C.; SOARES, M.; CASSONI, K. **Um Olhar da Inventta: a eficiência dos mecanismos de fomento à inovação no Brasil.** Radar Inovação, Inventta, fev. 2011. Disponível em: <[http://inventta.net/wp-content/uploads/2011/02/Um-olhar-da-Inventta\\_a-eficiencia-dos-mecanismos-de-fomento-a-inovacao-no-Brasil.pdf](http://inventta.net/wp-content/uploads/2011/02/Um-olhar-da-Inventta_a-eficiencia-dos-mecanismos-de-fomento-a-inovacao-no-Brasil.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2019.
- SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. **Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.
- SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito Constitucional Econômico: Estado e normalização da Economia.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2000
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2010
- SEN, Amartya. **Sobre ética e Economia.** São Paulo: Companhia da Letras, 1999.
- SHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica,** Rio de Janeiro. Forense 2005.
- SZTAJN, Rachel. **A Incompletude do Contrato de Sociedade.** Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67626>, DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v99i0p283-302>, acesso em 27/12/2017.
- TRAMONTIN, Odair. **Incentivos fiscais a empresas privadas & guerra fiscal: uma análise crítica, baseada em princípios constitucionais, sobre a existência de interesse público nas concessões de incentivos a empresas de fins.** Curitiba: Juruá, 2002.