

OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO FISCAL DA LEI DO BEM: 20 ANOS DE LEI Nº 11.196/2005

Pedro Vescovi Vieira Silveira

Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Aurora Carneiro Zen

Docente no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA-UFRGS)

RESUMO: O presente trabalho foi desenvolvido com o propósito de compreender os fatores que influenciam a implementação do benefício fiscal da Lei do Bem pelas empresas brasileiras, tendo em vista que a literatura indica dificuldades recorrentes em sua operacionalização (OLIVEIRA; ZABA; FORTE, 2017). O estudo aborda as políticas públicas de inovação tecnológica no Brasil e, utilizando-se de pesquisa qualitativa de caráter exploratório com entrevistas em profundidade com profissionais que atuam diretamente com o benefício fiscal, reúne os dados coletados, sistematiza as percepções dos entrevistados e apresenta uma análise comparativa visando ao esclarecimento de como diferentes fatores internos e externos podem influenciar o acesso ao incentivo. As percepções obtidas ampliam a compreensão sobre a dinâmica organizacional associada à inovação, oferecendo uma visão integrada entre cultura inovadora, práticas de gestão de PD&I e requisitos normativos previstos na legislação, contribuindo para o debate sobre o aprimoramento das políticas públicas de fomento à inovação nacional.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Incentivo à Inovação. Lei do Bem. Incentivos Fiscais.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, o ambiente econômico tornou-se cada vez mais desafiador e competitivo, demandando preparação das empresas para que pudessem adotar estratégias inovadoras (OLIVEIRA; ZABA; FORTE, 2017). A consolidação dessa chamada “economia do conhecimento”, na qual o capital intelectual assume posição estratégica, acentua disparidades entre nações: países líderes em inovação aproveitam melhor seus mecanismos de produção científica e tecnológica, enquanto economias menos desenvolvidas tendem a ocupar posições secundárias no cenário global (SCOLARI, 2006).

Com isso, o atual contexto é marcado por transformações estruturais e tecnológicas profundas, exigindo respostas mais eficazes das políticas públicas voltadas ao estímulo à inovação (OCDE, 2004) e fica claro que a política tecnológica representa parte essencial e central no

cenário sociopolítico atual. O intuito de sua inserção como política central consiste em promover a interação e a transferência de tecnologia entre diferentes agentes, incluindo universidades, institutos de pesquisa e empresas (AVELLAR, 2009).

Diante dessa dinâmica global, o Brasil precisou reposicionar suas políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação a partir dos anos 2000. A PITCE, instituída em 2004, marcou um movimento de reorganização estratégica do Estado brasileiro em direção a setores intensivos em conhecimento. Diversos mecanismos podem ser utilizados pelo governo para estímulo à inovação, entre os quais destacam-se incentivos fiscais, tais como: deduções, amortizações, depreciações ou crédito fiscal. Estas políticas buscam estimular os gastos das empresas com a atividade de inovação (CUNHA; MÁRIO, 2018; CALZOLAIO; DATHEIN, 2012).

A partir disso, a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) ampliou a articulação entre universidades, institutos de pesquisa e empresas, reforçando a necessidade de instrumentos econômicos capazes de fomentar a inovação privada e, em 2005, a Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem) passou a representar o principal mecanismo fiscal de estímulo à inovação no País (ZUCOLOTO, 2010). Apesar de seus avanços, estudos apontam indícios de que a sua utilização ainda não alcança todo o potencial esperado, sugerindo possíveis entraves de natureza operacional, informacional e gerencial (OLIVEIRA; ZABA; FORTE, 2017).

O objetivo geral do trabalho consiste em analisar as barreiras percebidas por profissionais atuantes em PD&I e incentivos fiscais à inovação para a implementação do benefício fiscal à inovação no Brasil. Este trabalho busca contribuir para essa lacuna ao analisar, em profundidade, como profissionais da área compreendem a implementação da Lei do Bem no contexto corporativo. Desta forma, propõe-se a examinar, sob uma ótica qualitativa, os possíveis obstáculos (normativos, operacionais e culturais) à implementação do benefício fiscal da Lei do Bem, explorando as percepções de profissionais qualificados e experientes no ecossistema da inovação.

Alinhado com outros estudos (CUNHA; MÁRIO, 2018; CALZOLAIO; DATHEIN, 2012), o presente trabalho aborda possíveis obstáculos à fruição do benefício fiscal da Lei do Bem, indicando a necessidade de aprofundar a investigação sobre os fatores que moldam o uso do benefício no Brasil. Nesse sentido, compreender como organizações de diferentes portes e setores internalizam as exigências legais, estruturam seus processos de PD&I, organizam evidências e integram áreas técnicas e fiscais torna-se fundamental para avaliar o grau de alinhamento entre o ordenamento jurídico pátrio e a sua efetividade prática, de forma a poder mensurar a efetividade da política pública posteriormente.

A relevância deste estudo se justifica por duas dimensões complementares: no âmbito acadêmico, a presente pesquisa objetiva ampliar a discussão sobre a efetividade de políticas públicas de incentivo à inovação; e, no âmbito prático, busca fornecer subsídios para apoiar empresas, consultorias especializadas e *policymakers* na compreensão dos elementos que condicionam a fruição do benefício.

2 POLÍTICAS DE INOVAÇÃO, INCENTIVO FISCAL E A LEI DO BEM

O motor do desenvolvimento econômico é a inovação e o agente responsável pela sua introdução no mercado é o empreendedor. A partir de novas combinações, como novos produtos, novos processos, novos mercados, novas fontes de matéria-prima ou novas formas de organização industrial, o empreendedor insere a inovação no mercado. E, geralmente, as “novas combinações” estão corporificadas em empresas novas – que não são originadas das empresas antigas e este fato representa as oscilações socioeconômicas dos indivíduos (SCHUMPETER, 1997).

As políticas públicas de inovação tecnológica representam instrumentos fundamentais de atuação estatal no domínio econômico, materializando o dever constitucional de promover o desenvolvimento científico e tecnológico nacional. Assim, compreender o cenário atual da inovação requer uma análise histórica da evolução dessas políticas, identificando seus marcos, objetivos e transformações.

Viotti (2008) descreve e segmenta o apoio à inovação no Brasil em três principais marcos: (i) o primeiro inicia no processo de industrialização e termina no início dos anos de 1980, denominado “desenvolvimento pelo crescimento”; (ii) o segundo compreende o período entre 1980 e 1990, sendo chamado de “desenvolvimento pela eficiência”; e (iii) o terceiro intitula-se “desenvolvimento pela inovação” e continua até os dias atuais, iniciando-se no começo do século XXI.

Conforme Viotti (2008), o processo de industrialização brasileiro, baseado na substituição de importações, buscava internalizar tecnologias e estruturas produtivas dos países desenvolvidos, em um modelo de inovação linear no qual as empresas eram tratadas como usuárias do conhecimento gerado por universidades e centros de pesquisa.

Com o fortalecimento da estrutura científica e institucional ao longo das décadas seguintes, e a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia em 1985, observa-se uma evolução gradual das políticas públicas voltadas ao setor. A partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, ocorre uma inflexão relevante, com o reconhecimento das empresas como agentes centrais da inovação e a adoção de instrumentos voltados ao estímulo à P&D empresarial, como os Fundos Setoriais, a Lei de Inovação e a Lei do Bem, marcando a transição para um modelo sistêmico de inovação.

Nesse contexto, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), instituída em 2004, consolida a inovação como eixo estratégico do desenvolvimento econômico brasileiro. As políticas públicas, assim, passaram a reconhecer a tecnologia e a inovação como dimensões estratégicas do desenvolvimento nacional, incorporando-as gradualmente aos seus mecanismos de incentivo e financiamento. Como resultado, as empresas passaram a ser tratadas como protagonistas no processo de geração de inovações, e o ambiente econômico tornou-se mais favorável à atuação de agentes produtivos inovadores (ARBIX, 2010).

Segundo Calzolaio (2011), a PITCE teve como propósito central criar vantagens competitivas locais e dinâmicas, fundamentadas na indispensabilidade da inovação tecnológica. Diferentemente das políticas industriais do período pós-guerra, o objetivo não era mais estruturar novos setores industriais, mas sim promover a absorção e o domínio de tecnologias de ponta, capazes de induzir maiores níveis de produtividade e competitividade internacional. Nessa perspectiva, a PITCE concentrou-se em estimular a eficiência produtiva, a inovação tecnológica e a inserção exportadora das empresas brasileiras.

Ademais, e ponto central ao deslinde do presente trabalho, houve a promulgação de diversas legislações que serviram para instrumentalizar os principais objetivos da PITCE, como: a Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004); a reformulação da Lei da Informática (Lei nº 11.077/2004); a Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105/2005); e a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005). Esta última, completando vinte anos de promulgação na data do presente trabalho, será objetivo de análise detalhada dada a sua representatividade no cenário brasileiro atualmente.

Posteriormente, houve o advento do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (LEITE; PAIVA; SOUZA, 2021) e, mais recentemente, a Nova Indústria Brasil (NIB). Ao longo das diferentes denominações de políticas públicas à inovação, surgiram outros programas de incentivo, como: Inovar Auto (criado em 2012), Rota 2030 (criado em 2018) e o Programa de Mobilidade Verde – Mover (criado em 2023).

2.1 POLÍTICAS FISCAIS DE INOVAÇÃO NO BRASIL E O PAPEL DA LEI DO BEM

Elucidadas as principais políticas públicas voltadas ao fomento da inovação tecnológica e os marcos institucionais da história recente da inovação, torna-se necessário analisar o arcabouço fiscal de incentivo à inovação. Isto porque, no início dos anos 2000, especialmente com a implementação da PITCE, observa-se um movimento consistente de ampliação dos instrumentos fiscais voltados às empresas que capitaneassem projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

No Brasil, a Lei do Bem representa o mais abrangente instrumento fiscal de fomento à inovação tecnológica. A Lei nº 11.196/05 materializa a determinação constante na Lei nº 10.973/04, em que restou estabelecida a responsabilidade de a União fomentar a inovação nas empresas mediante a concessão de incentivos fiscais (ZUCOLOTO, 2010). Segundo Chaves (2016), a Lei do Bem é um incentivo fiscal em pesquisa, desenvolvimento e inovação, que pretende aumentar a competitividade e o desenvolvimento econômico do País por meio de dedução direta dos dispêndios do lucro das empresas, alterando o custo de uso do capital destinado a esse investimento. A referida legislação consolidou dois textos legais que definiam as políticas de incentivo à inovação (Lei nº 8.661/1993 e a Lei nº 10.973/04), revogando-os. Com a introdução da Lei do Bem, o processo burocrático restou simplificado e desobrigou a aprovação prévia dos projetos para respectivo aproveitamento dos incentivos fiscais (ZUCOLOTO, 2010).

De acordo com a Lei do Bem e o Decreto nº 5.798/2006 (Decreto que a regulamentou), as empresas devem enviar as informações anuais sobre seus projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação até o dia 31 de julho do ano subsequente a cada exercício fiscal (ZUCOLOTO, 2010). Recentemente, em respeito à Portaria MCTI nº 9.563/2025, o prazo para reporte das informações técnicas dos projetos ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação restou alterado para o dia 31 de agosto do ano subsequente a cada exercício fiscal.

Em síntese, em razão de seu papel central no sistema de fomento à inovação, a Lei do Bem consolidou-se como o principal instrumento fiscal de estímulo à pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica no Brasil, ao ampliar o alcance dos benefícios e simplificar o processo de fruição dos incentivos. Para a Lei do Bem, no entanto, restringe-se a abrangência da inovação incentivada pela legislação à pesquisa e à inovação tecnológicas. Veja-se o que dispõe o art. 17, §1º da Lei nº 11.196/2005:

Art. 17. A pessoa jurídica poderá usufruir dos seguintes incentivos fiscais:

I - dedução, para efeito de apuração do lucro líquido, de valor correspondente à soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica classificáveis como despesas operacionais pela legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ ou como pagamento na forma prevista no § 2º deste artigo;

§ 1º Considera-se inovação tecnológica a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a 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.

Desta forma, a partir de interpretação literal do dispositivo legal acima, pode-se extrair que a inovação tecnológica consiste na concepção de novo produto, processo de fabricação ou serviço (este último resultante da inclusão no Manual de Oslo), bem como a melhoria de produto, processo ou serviço que acarrete melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade. Assim, além das inovações voltadas a processos e serviços, a inovação tecnológica de produto pode assumir duas formas abrangentes, quais sejam: (i) produtos tecnologicamente novos; e (ii) produtos tecnologicamente aprimorados (OCDE, 2004).

Por sua vez, no que consiste à pesquisa tecnológica, o Decreto nº 5.798/2006 (Decreto que regulamenta o benefício fiscal da Lei do Bem) dispõe que as seguintes atividades serão consideradas pesquisa tecnológica (art. 2º, inc. II, do Decreto nº 5.798/2006). Isso inclui a pesquisa básica dirigida, voltada à compreensão de novos fenômenos com potencial de gerar produtos, processos ou sistemas inovadores; a pesquisa aplicada, orientada ao desenvolvimento ou aprimoramento de soluções com aplicação prática; o desenvolvimento experimental, que envolve trabalhos sistemáticos fundamentados em conhecimentos existentes para demonstrar a funcionalidade ou viabilidade de novos produtos, processos, sistemas ou serviços, ou aperfeiçoar significativamente os já existentes; as ações de tecnologia industrial básica, como calibração de equipamentos, criação de instrumentos de medição, certificações, ensaios, normalização técnica e procedimentos de patenteamento; e, por fim, os serviços de apoio

técnico, indispensáveis à instalação, manutenção e operação de infraestrutura destinada exclusivamente a projetos de pesquisa, desenvolvimento ou inovação, incluindo também a capacitação das equipes envolvidas.

2.1.1 Benefícios fiscais da Lei do Bem e os Obstáculos para Implementação

A Lei nº 11.196 de 2005 objetiva estimular o investimento privado em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica (PD&I) no Brasil. O Capítulo III da legislação instituiu uma série de benefícios fiscais voltados às empresas que realizam inovação tecnológica, com o intuito de aumentar a competitividade da indústria nacional e incentivar a transformação do conhecimento científico em soluções tecnológicas aplicadas.

Nos artigos 17, incisos I a VI, 19 e 19-A, a legislação previu os benefícios aplicáveis às pessoas jurídicas enquadradas, de forma que podem ser citados os seguintes benefícios: (1) Dedução, para efeito de apuração do lucro líquido, dos valores de dispêndios em PD&I; (2) Redução de 50% do IPI na compra de ativo imobilizado destinado exclusivamente à PD&I; (3) Depreciação integral, no próprio ano de aquisição, de ativo imobilizado destinado exclusivamente à PD&I; (4) Amortização acelerada, no próprio ano de aquisição, de ativo intangível destinados exclusivamente à PD&I; (5) Redução a zero da alíquota de IRRF nas remessas ao exterior para registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares; (6) Exclusão de 60% a 80% dos dispêndios em PD&I da base de cálculo de IRPJ e CSLL; (7) Exclusão adicional de 20% dos dispêndios em PD&I direcionados a projetos com patente concedida ou cultivar registrado da base de cálculo de IRPJ e CSLL; e (8) Exclusão de 50% a 150% dos dispêndios efetivados em projetos de pesquisa científica e tecnológica a ser executado por ICT (em consonância com o art. 2º, inc. V, da Lei 10.973/2004) da base de cálculo de IRPJ e CSLL.

O principal benefício fiscal da Lei do Bem consiste na exclusão de 60% a 80% dos dispêndios em PD&I do lucro real e da base de cálculo da CSLL, estando sua fruição condicionada ao atendimento de requisitos legais específicos, dentre os quais se destacam: (a) enquadramento no regime do lucro real; (b) apuração de lucro tributável; (c) comprovação de regularidade fiscal; e (d) realização de dispêndios em PD&I.

Após 20 anos de sua edição, a Lei do Bem continua sendo objeto de debates quanto à sua efetividade, abrangência e aplicabilidade prática no contexto empresarial brasileiro. Embora diversas pesquisas tenham analisado os obstáculos à utilização do benefício em uma perspectiva ampla, esta investigação propõe uma abordagem específica voltada à análise de conteúdo baseada em entrevistas semiestruturadas. Com base no resultado de pesquisas anteriores, o Quadro 1 resume os principais entraves ao uso do benefício.

Quadro 1 – Principais Entraves para uso do benefício da Lei do Bem

Entrave	Descrição
Restrição ao Lucro Real como critério de elegibilidade	de acordo com dados divulgados pelo CETAD da Receita Federal, o Brasil contava com 16.547.844 CNPJs ativos em

	2022, distribuídos por 90% no Simples Nacional, 6,5% no Lucro Presumido e apenas 1,3% no Lucro Real.
Exigência de lucro tributável	Calzolaio (2010) cita que a ausência de incentivo às empresas em situação de prejuízo fiscal e base negativa desencoraja a inovação – inclusive, Kuroki (2010) verificou que, embora a pesquisa e a inovação tragam retorno no longo prazo, acarreta redução dos resultados gerados pela Companhia.
Baixo conhecimento e complexidade normativa	Kuroki (2010) apontou que a falta de conhecimento da legislação foi um dos principais motivos para não fruição do benefício fiscal à inovação. A ausência de difusão da informação é capaz de potencializar a subutilização do benefício em regiões com menor desenvolvimento econômico, como Nordeste e Norte (BRASIL, 2023).
Ausência de regularidade fiscal	dado o complexo cenário brasileiro de tributação e as dificuldades econômicas enfrentadas pelas empresas brasileiras, podem ser encontradas barreiras à obtenção da regularidade fiscal e, conseqüentemente, do cumprimento da elegibilidade para fruição do benefício fiscal da Lei do Bem.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa por buscar compreender os significados, as percepções e os sentidos atribuídos pelos sujeitos aos fenômenos estudados. Essa abordagem é adequada quando se pretende traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social e reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (MAANEN, 1979). As entrevistas semiestruturadas, por permitirem acesso aprofundado às percepções, experiências e sentidos atribuídos pelos participantes ao fenômeno investigado, são uma técnica amplamente empregada em estudos qualitativos.

No presente estudo, as entrevistas semiestruturadas combinaram um roteiro previamente elaborado, contendo temas e perguntas norteadoras, com a flexibilidade necessária para que o entrevistado explore livremente aspectos relevantes de sua vivência. Essa característica possibilita ao pesquisador aprofundar ou redirecionar a conversa conforme a necessidade, sem perder a comparabilidade mínima entre as entrevistas.

Os entrevistados foram previamente contatados por meio de WhatsApp e e-mail, ocasião em que lhes foram apresentados os objetivos da pesquisa e o caráter estritamente acadêmico do estudo. Houve, entretanto, uma filtragem prévia fundamentada no conhecimento do pesquisador sobre a familiaridade dos potenciais participantes com o tema da Lei do Bem. Assim, priorizou-se o acesso a profissionais que detivessem experiência prática e condições de contribuir de forma consistente para a compreensão das barreiras analisadas.

As entrevistas realizaram-se no mês de novembro de 2025 por meio de videoconferências via Microsoft Teams e tiveram duração entre trinta e cinquenta minutos. Os seis participantes

abrangidos pela presente pesquisa foram distribuídos com os perfis ligados à inovação, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Descrição dos Entrevistados

Entrevistado	Descrição do Perfil
E01	Economista com trajetória acadêmica em economia da inovação; atuação em projetos de PD&I em ICT e experiência em auditoria tributária (BigFour).
E02	Advogado, mestre em Propriedade Intelectual; experiência em PD&I, contratos tecnológicos e gestão de PI em ICT (SENAI/RS).
E03	Consultor com mais de sete anos de experiência em gestão da inovação e incentivos fiscais, atuando com Lei do Bem.
E04	Contador e consultor em Lei do Bem, com 12 anos em BigFour; experiência em enquadramento técnico e submissão de projetos ao MCTI.
E05	Contador e sócio-diretor em BigFour; atuação estratégica na operacionalização do benefício em projetos complexos.
E06	Profissional de tecnologia (computação), com mestrado e doutorado em andamento; atua na interface entre áreas técnica e fiscal em empresa de telecomunicações.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

No presente estudo, inicialmente, procedeu-se à organização dos participantes e das perguntas norteadoras, estruturando o roteiro de entrevistas de modo a garantir que as respostas obtidas se alinhassem diretamente ao objetivo central da investigação. Posteriormente, estabeleceu-se proposições preliminares que orientariam a coleta das entrevistas e a elaboração do roteiro.

A fim de assegurar uma investigação ampla e aprofundada, partiu-se do pressuposto de que a implementação da Lei do Bem poderia ser limitada por diferentes tipos de obstáculos e estruturou-se o roteiro das entrevistas de forma a contemplar os seguintes eixos de barreiras: (i) baixo conhecimento e limitada difusão da Lei do Bem; (ii) complexidade operacional, documental e normativa para apuração de projetos e dispêndios com segurança; (iii) aspectos culturais e estratégicos internos ligados à inovação; (iv) exigência de estar sujeita à tributação pelo lucro real e a ausência de planejamento formal das atividades de PD&I; (v) tempo de análise dos projetos reportados ao MCTI e a necessidade de comprovação de regularidade fiscal; (vi) exigência de base tributável positiva para fins de IRPJ e CSLL. Além disso, foram definidos indicadores analíticos, tais como recorrências, convergências e padrões de resposta, permitindo identificar a intensidade e a relevância atribuída pelos participantes a cada obstáculo relacionado à implementação da Lei do Bem.

Após a coleta dos dados por meio das entrevistas semiestruturadas, a presente pesquisa utilizou-se da análise de conteúdo para analisar os dados provenientes das comunicações, a fim de compreender os significados e os sentidos das mensagens (CARDOSO, OLIVEIRA e GHELLI, 2021). A partir da coleta destas fontes, os dados chegam em estado bruto e necessitam ser trabalhados de forma objetiva e sistemática pelo analisador para que seja possível obter os seus significados, como se o analista fosse um arqueólogo ao investigar os vestígios e aferir a manifestação de estados, dados e fenômenos (BARDIN, 1977).

O método de análise de conteúdo organiza-se em três fases principais: (i) pré-análise; (ii) exploração ou análise do material; e (iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 1977). A pré-análise, primeira etapa do processo, compreende três movimentos fundamentais: a seleção dos documentos submetidos à análise, a formulação das proposições da pesquisa e dos objetivos e a identificação de indicadores que orientarão a interpretação subsequente. Com base nas proposições preliminares elaboradas pelo pesquisador e no próprio desenho do roteiro semiestruturado, a análise de conteúdo foi organizada em torno de seis eixos temáticos de barreiras. As segunda e terceira etapas da análise de conteúdo – exploração do material e tratamento dos resultados, com inferência e interpretação – são desenvolvidas no capítulo seguinte, no qual se apresentam e discutem os resultados empíricos.

4 RESULTADOS

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) publica anualmente informações anualizadas sobre a utilização do benefício fiscal da Lei do Bem, dispondo sobre número de empresas participantes, valores investidos em PD&I, valores de renúncia fiscal, disposição de empresas por setor da economia e outros indicadores. Com base nesses relatórios, pode-se verificar uma oscilação ao longo dos anos e uma tendência de crescimento na adesão de empresas:

Quadro 3 – Quantidade de Empresas Participantes (Evolução Histórica)

Quantidade de Empresas Participantes (Evolução Histórica)							
Região/Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Centro-Oeste	67	78	93	105	129	164	169
Nordeste	58	81	123	134	159	167	197
Norte	32	54	61	73	73	79	72
Sudeste	908	1125	1369	1522	1757	1997	2231
Sul	411	510	642	730	894	1086	1209
Total	1476	1848	2288	2564	3012	3493	3878

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir das informações disponibilizadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2025).

Além de demonstrarem o crescimento de empresas participantes desde 2017, o Quadro 3 revela uma relevante concentração de empresas participantes nas Regiões Sul e Sudeste (88,7% em 2023), demonstrando uma possível relação com a concentração econômica nacional. As concentrações regionais, entretanto, podem estar associadas aos próprios critérios de elegibilidade do benefício, que privilegiam empresas de maior porte, com governança consolidada e capacidade de sistematizar projetos de PD&I – dinâmica diretamente conectada aos obstáculos examinados neste trabalho. Apesar do crescimento, a proporção de empresas que utilizam o benefício ainda é muito baixo em relação ao número de empresas que poderiam se enquadrar.

Com base na coleta de dados e nas dimensões de análise, foram organizados em seis eixos temáticos: (i) baixo conhecimento e limitada difusão da Lei do Bem; (ii) complexidade operacional, documental e normativa para apuração de projetos e dispêndios com segurança; (iii) aspectos culturais e estratégicos internos ligados à inovação; (iv) exigência de estar sujeita à tributação pelo lucro real e a ausência de planejamento formal das atividades de PD&I; (v) tempo de análise dos projetos reportados ao MCTI e a necessidade de comprovação de regularidade fiscal; (vi) exigência de base tributável positiva para fins de IRPJ e CSLL.

O primeiro eixo temático analisado, relacionado ao desconhecimento e à baixa difusão da Lei do Bem, demonstra uma barreira à implementação do benefício fiscal da Lei do Bem. As entrevistas revelam que grande parte das empresas, em especial as de menor porte, ainda possui conhecimento limitado acerca dos requisitos do benefício e do adequado conceito de inovação para a Lei. Dos seis entrevistados, cinco ensejaram respostas que permitem concluir por uma alta influência desta barreira na implementação do benefício.

O Entrevistado 01 (E01) acredita que “não tem tanto conhecimento difundido acerca da Lei do Bem”. Ele argumenta que, embora isso não seja tão presente em empresas de grande porte, há necessidade de “convencimento” em empresas de pequeno e médio porte.

Esse cenário confirma a existência de barreiras informacionais e reforça a necessidade de aprimorar a comunicação institucional sobre o instrumento.

O segundo eixo temático, relacionado à complexidade operacional para implementação do benefício, demonstrou que as exigências documentais e os controles de projetos exigidos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) elevam o custo de conformidade e reduzem a fruição do benefício pelas empresas.

O Entrevistado 03 (E03), por exemplo, cita que “isso gera um custo de agência, um custo operacional grande para a empresa e muitas vezes serve como barreira (...) porque o Ministério também não é tão claro sobre a forma com que a empresa tem que fazer essa gestão”.

A falta de clareza normativa do conceito de inovação e dos dispêndios incentiváveis, bem como a exigência de controles estruturados (e muitas vezes dissonantes da realidade das empresas) impactam no grau de segurança para implementação do benefício e, consequentemente, representam uma significativa barreira à sua fruição. As respostas dos 06 entrevistados permitem concluir, de forma unânime, se tratar de uma alta barreira à implementação do benefício.

O terceiro eixo temático, relacionado aos aspectos culturais e estratégicos, permite concluir que há grande dificuldade relacionada à evidência da inovação nas empresas. Enquanto três dos entrevistados afirmaram existir inovação em empresas de todos os portes, os outros três afirmaram que a inovação não é uma realidade cultural das empresas brasileiras e está concentrada em grandes organizações.

Para ilustrar o resultado obtido e o antagonismo entre os entrevistados, cita-se o trecho mencionado pelo Entrevistado 03 (E03) de que a “maioria [das empresas] não tem inovação e algumas das que têm inovação e que inovam, elas não inovam de forma consciente, não inovam de forma estruturada”, enquanto o Entrevistado 04 (E04) referiu que “as empresas estão sempre procurando ganho de eficiência porque (...) a questão da inovação (...) é muitas vezes a melhoria do produto, a melhoria do processo que resulte em ganho de eficiência, que também resulte em um produto novo para o mercado”.

Por esse motivo, pode-se concluir que a inexistência de uma cultura voltada à inovação pode representar uma barreira cultural à implementação do benefício.

O quarto eixo temático, relacionados aos critérios fiscais e ao planejamento de PD&I, demonstrou que os entrevistados (04 de 06 entrevistados) reconhecem que a exigência de as empresas estarem submetidas ao regime do lucro real e a ausência de planejamento formal das atividades de PD&I podem representar uma alta barreira à implementação do benefício fiscal da Lei do Bem. A exemplo daqueles que identificaram como uma alta barreira à implementação da Lei do Bem, o Entrevistado 04 (E04) afirmou que “toda a empresa está tendo contato com a dificuldade e ultrapassando barreiras tecnológicas. Então, a inovação, ela está em todos os sentidos” e complementou que “teríamos uma melhoria da nossa capacidade de inovação como sociedade se houvesse um incentivo para todos, independente de estar ou não no lucro real”.

Enquanto isso, os outros dois entrevistados afirmam não visualizar os ganhos efetivos de uma maior abrangência (às empresas que não estão no lucro real), tendo em vista a maior concentração de atividades de PD&I em empresas de grande porte. Neste sentido, o Entrevistado 03 (E03) defendeu que, em relação às empresas de menor porte (regidas pelo lucro presumido), “o benefício da Lei do Bem poderia não fazer sentido para muitas delas, o retorno financeiro frente ao custo de monitorar todo esse benefício”.

Com isso, embora não se tenha uma unicidade de respostas, a maioria dos entrevistados evidencia a conclusão de que a exigência de tributação pelo lucro real e a ausência de planejamento formal das atividades de PD&I influenciam altamente na implementação do benefício.

O quinto eixo temático tratou dos impactos do tempo de análise dos projetos pelo MCTI e da necessidade de comprovação de regularidade fiscal. Para melhor elucidar os resultados obtidos neste bloco, é importante segregá-lo em dois em razão das diferentes respostas dos entrevistados para cada um deles.

Em relação à morosidade do MCTI para analisar os projetos de PD&I reportados pelas empresas, todos os entrevistados que se manifestaram diretamente sobre essa possível barreira permitem atribuir alto grau de influência negativa para implementação do benefício fiscal da Lei do Bem. O Entrevistado 04 (E04) relatou que:

Pode ser até mesmo um obstáculo para empresas aproveitarem o benefício, porque elas pensam: ‘Poxa, eu vou tomar esse risco aqui e, se não der certo, eu vou ter que

pagar com muitos juros. Então, algumas empresas acabam aproveitando e aguardando para então voltar e retificar. Mas já vi empresas que preferiram não seguir por conta desse risco que estava muito alargado esse prazo do MCTI fazer a devolutiva.

Importante mencionar que, dos seis entrevistados, dois não se manifestaram de forma expressa.

No que tange à comprovação de regularidade fiscal, há representativa divergência entre os entrevistados nas suas respostas. Enquanto três dos entrevistados atribuíram uma relevante barreira à implementação do benefício, os outros três consideram a exigência de comprovação de regularidade fiscal como uma exigência justa, adequada e condizente com a natureza do benefício, argumentando que nunca se depararam com este obstáculo e que não representaria uma barreira à sua implementação. Com isso, as respostas obtidas não permitem concluir que a necessidade de comprovação de regularidade fiscal exigida pela legislação é uma barreira à implementação do benefício.

Por fim, o sexto eixo temático, que examinou a exigência de base tributável positiva, mostrou-se uma das barreiras mais significativas. Houve unicidade dos profissionais entrevistados ao afirmarem que o investimento em PD&I reduz margens no curto prazo ou, até mesmo, geram prejuízo, de forma que a exigência de lucro tributável para implementação e fruição do benefício geram uma alta barreira à sua implementação, limitando o seu alcance como política fiscal de apoio à inovação. Os relatos do Entrevistado 01 (E01) e Entrevistado 04 (E04) evidenciam a relevância desta barreira e os impactos diretos da sua existência:

E01:

É uma barreira grande também, porque a lei do bem acaba exigindo que exista uma empresa ideal, uma empresa, uma indústria ideal, no sentido de que ela já tem que começar grande, já tem que começar tendo lucro, né?

E, muitas das vezes, numa empresa que está começando agora, ou até mesmo empresas que já estão estabelecidas quando vão iniciar nesse campo de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, esse campo, como a gente já vem comentando, é um campo que exige um grande aporte e a gente nunca sabe se esse aporte, vai já dar lucro imediatamente. Muitas vezes não, tá? Muitas vezes esse lucro demora pelo menos uns 2, um ano e meio, 3 anos para que ele comece a dar retorno.

E04:

Se eu estou num momento ruim, seja por um cenário de concorrência, seja por um cenário de altas taxas de juros, seja por um momento adverso economicamente, neste momento, é o momento no qual eu devo mais investir em inovação para que eu seja mais eficiente e possa ir voltar a ter lucro e recolher tributos.

(...) Se você desincentiva a inovação, não permitindo um crédito, não permitindo uma compensação futura, você tá negligenciando um cenário ruim das companhias.

Com o objetivo de consolidar as respostas coletadas ao longo das entrevistas e sistematizar os resultados obtidos a partir de análise comparativa, o quadro abaixo permite constatar os

diferentes graus atribuídos por cada entrevistado aos eixos temáticos abordados nas entrevistas semiestruturadas:

Quadro 4 – Análise Comparativa

Análise Comparativa						
Barreiras à Implementação da Lei do Bem	E01	E02	E03	E04	E05	E06
1. Desconhecimento e difusão da Lei do Bem	Alta	Alta	Alta	Alta	Média	Alta
2. Complexidade operacional	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
3. Aspectos culturais e estratégicos	Baixa	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Alta
4. Critérios fiscais e planejamento de PD&I	Alta	Alta	Média	Alta	Média	Alta
5.1. Tempo de análise	N/A	Alta	Alta	Alta	N/A	Média
5.2. Regularidade fiscal	Alta	Alta	Baixa	Alta	Baixa	Baixa
6. Base tributável positiva	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A presente análise comparativa é objeto de estudo realizado pelo pesquisador, de forma que os entrevistados não afirmaram expressamente o grau de influência que as possíveis barreiras impactam na fruição do benefício. Ou seja, o pesquisador utilizou-se dos termos e de expressões que se repetiram ao longo das falas dos entrevistados para sistematização do grau de influência atribuído por cada um deles. Inclusive, não obstante o bloco fosse único na condução das entrevistas (tempo de análise e regularidade fiscal), dada as diferentes respostas por partes dos entrevistados, optou-se por segregar essas barreiras em dois: 5.1. tempo de análise; e 5.2. regularidade fiscal.

Assim, o presente trabalho permite concluir pela existência de barreiras importantes à fruição do benefício, como a ausência de conhecimento e baixa difusão da Lei do Bem entre as empresas, a existência de complexidade operacional (uníssona entre os entrevistados), a relevante restrição às empresas tributadas pelo lucro real e a dificuldade de planejamento formal das atividades de PD&I em conformidade com as exigências do MCTI, a insegurança gerada pela morosidade temporal para análise dos reportes dos projetos pelo MCTI e o direcionamento do benefício às empresas com base tributável positiva para fins de IRPJ e CSLL.

Em relação aos aspectos culturais, os resultados indicam que a cultura organizacional representa uma barreira heterogênea, manifestando-se de forma mais intensa em empresas com menor maturidade em PD&I. A coleta obtida na amostra permite concluir que há relevante barreira cultural atrelada à ausência de planejamento empresarial lastreado em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) – o que pode representar uma significativa barreira cultural ao acesso do benefício.

Por sua vez, no que tange à comprovação de regularidade fiscal, três dos seis entrevistados concluíram que a exigência é legítima e justa, acrescentando que nunca se depararam com casos reais de não implementação do benefício por esta causa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar os fatores que influenciam a implementação do benefício fiscal previsto pela Lei nº 11.196/2005 (comumente conhecida como Lei do Bem) por meio da coleta de entrevistas semiestruturadas com profissionais ligados ao tema. A adoção de uma abordagem qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas e da análise de conteúdo permitiram aprofundar os possíveis obstáculos à implementação do benefício trazidos na literatura preexistente e compreender como se manifestam na prática das organizações brasileiras. Embora o estudo abranja somente seis entrevistados, a diversidade entre eles permitiu captar percepções complementares sobre os aspectos técnicos, culturais e normativos que permeiam a implementação do benefício.

Deste modo, embora o benefício fiscal da Lei do Bem represente um mecanismo fiscal de apoio e estímulo à inovação no Brasil, a sua implementação prática enfrenta obstáculos culturais e normativos. Os resultados apresentam uma convergência entre literatura e a percepção dos entrevistados reforça a necessidade de aprimoramento do benefício, visando à sua melhoria do ponto de vista normativa e procedimental.

Como contribuição teórica, o presente estudo traz um aprofundamento dos estudos prévios (CUNHA; MÁRIO, 2018; CALZOLAIO; DATHEIN, 2012; OLIVEIRA; ZABA; FORTE, 2017), permitindo a coleta de importantes subsídios para a melhoria contínua do benefício. Ademais, este estudo contribui ao demonstrar empiricamente que a subutilização da Lei do Bem decorre de uma combinação de barreiras operacionais, fiscais, organizacionais e normativas.

No que tange à limitação da presente pesquisa, é importante ressaltar o reduzido número de entrevistados e a impossibilidade de generalização dos resultados obtidos. Como forma de sugestão para pesquisas futuras, há espaço para a realização de estudos quantitativos, a elaboração de análises comparativas entre diferentes setores, exploração de possíveis soluções aos obstáculos ora identificados e modelos alternativos de incentivos fiscais adotados internacionalmente.

Portanto, o presente estudo reforça a necessidade de aperfeiçoamento da Lei do Bem para propiciar uma maior abrangência de empresas e, conseqüentemente, fomentar intensivamente o desenvolvimento de atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) pelas empresas brasileiras dos mais variados portes.

REFERÊNCIAS

ARBIX, Glauco. **Rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação**. Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 87, p. 13-33, jul. 2010.

AVELLAR, Ana Paula. **Impacto das políticas de fomento à inovação no Brasil sobre o gasto em atividades inovativas e em atividades de P&D nas empresas**. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 39, n. 3, p. 629–649, jul./set. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. **Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais à inovação tecnológica e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 223, p. 1, 22 nov. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.html. Acesso em: 27 maio 2025.

CALZOLAIO, Aziz Eduardo. **Política fiscal de incentivo à inovação no Brasil: análise do desempenho inovativo das empresas que usufruíram benefícios da Lei nº 11.196/05 (Lei do Bem).** 2011. 219 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. **Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa.** Cadernos da FUCAMP, v. 20, n. 43, p. 98–111, 2021.

CHAVES, Sigrid Kersting. **O impacto da Lei do Bem sobre o desempenho econômico de empresas de capital aberto.** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

CUNHA, Juliana Aparecida; MÁRIO, Poueri do Carmo. Avaliação Governamental Dos Resultados da Lei do Bem. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 18, n. 50, Maio/Ago. 2018

HJALAGER, Anne-Mette. **Innovation patterns in sustainable tourism: an analytical typology.** Tourism Management, Oxford: Elsevier, v. 18, n. 1, p. 35–41, fev. 1997.

LEITE, André da Costa; PAIVA, Daniela Monteiro da Silva; SOUZA, Jociane dos Santos. **Políticas públicas de inovação: breve estudo sobre os marcos conceituais, desafios e suas perspectivas no Brasil.** Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas, v. 6, n. 2, p. 41-61, mai./ago. 2021.

KUROKI, Andreos Henrique. **Utilização pelas empresas do incentivo fiscal da inovação tecnológica.** 2010. Dissertação (Mestrado em Controladoria Empresarial) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

MAANEN, John, Van. **Reclaiming qualitative methods for organizational research: A Preface.** Administrative Science Quarterly, vol. 24, no. 4, 1979, p. 520-526.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE; EUROSTAT. **Manual de Oslo: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica.** 2. ed. Brasília: FINEP, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Manual de Frascati 2015: Diretrizes para o recolhimento e comunicação de dados de**

pesquisa e de desenvolvimento experimental. Tradução: Yes Services. São Paulo: FI Group, 2019.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Economistas).

SCOLARI, Dante Daniel Giacomelli. **Inovação tecnológica e desenvolvimento do agronegócio.** Revista da Fundação Milton Campos, Brasília, DF, ano XV, n. 4, p. 59–73, out./dez. 2006.

TIROLE, Jean. **The theory of industrial organization.** Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press. in Cambridge, Massachusetts, EUA, 1988.

VIOTTI, E. **Brazil:** from S&T to innovation policy? The evolution and the challenges facing Brazilian policies for science, technology and innovation. Artigo apresentado na Conferência Globelics, Cidade do México, 22-24 de setembro de 2008.

ZUCOLOTO, Graziela Ferrero. **Lei do Bem:** impactos nas atividades de P&D no Brasil. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 14, p. 14-20, dez. 2010.

Realização:

