

# ANTEPROJETO DE LEI PARA O MARCO LEGAL DE STARTUPS E EMPREENDEDORISMO INOVADOR

*Aspectos destacados da elaboração e consulta pública*

## MARCO LEGAL DE STARTUPS

### 1. Qual o objetivo do Marco Legal?

O objetivo principal desta iniciativa é **apoiar o desenvolvimento do empreendedorismo inovador e alavancar o ecossistema de startups no Brasil**. Para isso, é fundamental identificar as principais barreiras e dificuldades que essas empresas enfrentam, removê-las e criar instrumentos e políticas para apoiar seu crescimento.

Com isso, vemos como resultados esperados do anteprojeto:

1. Melhoria do **ambiente de negócios** e fomento a novos modelos de negócios;
2. **Facilitação de investimentos**, incluindo o aumento da oferta de capital disponível para startups, conferindo maior segurança jurídica para empreendedores para investidores;
3. Modernização das **relações de colaboração** à luz da economia digital e das novas formas de trabalho, tendo em vista os desafios das startups em captar e reter talentos;
4. Posicionar as soluções de startups como ferramentas para o **enfrentamento de problemas públicos**, aptas a serem contratadas e demandadas pelos governos.

### 2. Por que startups?

- Startups atuam em condições de maior risco – seja por componentes de validação de mercado e de modelo de negócio; seja por componentes tecnológicos empregados na inovação;
- Assim, mesmo reconhecendo-se o risco e a “taxa de mortalidade”, possuem grande potencial de crescimento acelerado, acompanhado de externalidades positivas aos demais agentes econômicos, como geração de novos empregos qualificados, novos produtos e serviços no mercado, aumentos dos investimentos entre outros;
- Como empresas inovadoras, tendem a desenvolver soluções tanto para ganhos de produtividade (“mais com menos”), quanto para desafios anteriormente “insolúveis”.
- Nesse sentido, desempenham função estratégica no design de soluções B2B (Business to Business), que aumentam a produtividade geral do ecossistema e induzindo empresas tradicionais à inovação;
- Além disso, destaca-se também a importância das startups B2C (Business to Consumer) que trazem soluções para os consumidores, melhorando a qualidade de determinados serviços e/ou abaixando o custo do serviço.
- Não menos importante, a necessidade de melhoria contínua dos serviços oferecidos pela administração pública, e também no aprimoramento da sua própria gestão, trazem a importância das startups B2G (Business to Government).
- São estratégicas na agenda de inserção nas cadeias de valor, tanto pelo potencial de escalabilidade das soluções desenvolvidas (muitas vezes com baixo custo marginal de

adaptação em outros mercados), quanto por serem cada vez mais objeto de interesse de investidores estrangeiros;

- Tendem a nascer ou operar em bases digitais, impulsionando ou contribuindo positivamente para o melhor posicionamento do País ante as mudanças da quarta revolução industrial e da digitalização da economia;
- No contexto da captação de talentos, tendem a associar mão-de-obra especializada e/ou altamente qualificada para enfrentar desafios específicos;
- Inserem-se diretamente na lógica de economia de colaboração por meio de plataformas, desenhando novas conexões de oferta e demanda;
- São também muito adeptas a desenvolver negócios de impacto social e ambiental, promovendo ganhos de bem-estar coletivo por meio da livre iniciativa.

## O PROJETO

No que tange à elaboração e implementação de políticas públicas direcionadas ao empreendedorismo e à inovação, os ministérios da **Economia** (SEPEC/SDIC/SIN) e da **Ciência, Tecnologia, Inovações e** (SEMPI/DECOI) são os principais atores em nível federal. Dessa forma, e à luz da experiência adquirida em anos anteriores, inclusive por meio de programas de apoio, aceleração e fomento de startups, coordenaram e trabalharam conjuntamente a elaboração do anteprojeto de Marco Legal.

Entre fevereiro e maio, um grupo de 160 pessoas (50 instituições privadas e 20 públicas), com grande representatividade de atores do ecossistema de inovação brasileiro, elaboraram propostas iniciais abordando as principais necessidades das startups em quatro frentes, que, por sua vez, correspondem aos objetivos específicos do Marco Legal:

1. Melhoria do **ambiente de negócios**;
2. Facilitação de **investimentos** em startups;
3. Relações de trabalho e **colaboração** na nova economia.
4. **Compras públicas** (atuação do Estado).

Entre 21/05 e 23/06, foi realizada consulta pública com seis propostas textuais e questionamentos qualitativos para pautar a elaboração de outros normativos, com o seguinte formato:

CONCEITO DE STARTUP	BLOCOS E PROPOSTAS
<p><b>ESCOPO</b></p> <p>Necessidade vs. Abrangência</p> <p><b>MÉTRICAS OBJETIVAS</b></p> <p>Enquadramento tributário</p> <p>Tempo de constituição</p> <p>Faturamento bruto anual</p> <p>Investimento % em P,D&amp;I</p> <p>Dimensão da equipe</p> <p>Formação da equipe</p> <p>Enquadramento societário</p> <p>Autodeclaração</p> <p>Distribuição de lucros</p> <p>Propriedade Intelectual</p> <p><b>PARÂMETROS CONCEITUAIS</b></p> <p>Atuação em ambiente de risco</p> <p>Novos modelos de negócio</p> <p>Produto/solução intensiva em tecnologia</p> <p>Comercializar produto/serviço inovador</p>	<p><b>AMBIENTE DE NEGÓCIOS</b></p> <p>S.A. Simplificada</p> <p>Responsabilidade Solidária</p> <p><b>FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS</b></p> <p>SIMPLES e Investimentos</p> <p>Instrumentos de Investimento*</p> <p>Investimento em PD&amp;I</p> <p><b>TRABALHO E COLABORAÇÃO</b></p> <p>Relações de trabalho*</p> <p>Economia sob demanda*</p> <p>Stock-Options</p> <p><b>COMPRAS PÚBLICAS</b></p> <p>Colaboração p/ Teste de Inovação</p>

\* Questionamentos abertos;  
sem proposta textual.

Ao final, foram recebidas contribuições de **711 pessoas / instituições**, que contabilizaram **mais de 7000 comentários**.

- Mais de 160 municípios diferentes, de 24 estados e DF
- 79% do setor privado

Atualmente, a minuta de anteprojeto de lei em fase final de consolidação entre áreas do governo.

## FRENTES TEMÁTICAS

A maioria dos especialistas apontam, com variações e ajustes, os seguintes elementos como determinantes de um ecossistema de inovação:

1. **Políticas públicas** (prioridades do governo e da sociedade, instituições de apoio, ambiente regulatório e legislação aplicável, etc.);
2. **Capital financeiro** (oferta de capital, microcrédito, investidores-anjo, mercado de capitais, fundos de *Venture Capital*, etc.);
3. **Cultura empreendedora** (tolerância a risco e erro, histórias de sucesso, criatividade e experimentação como valores positivos, etc.);
4. **Instituições de suporte** (infraestrutura, conectividade, serviços de apoio, associações de apoio ao empreendedorismo, energia, logística, etc.);
5. **Capital humano** (capacitação orientada pelo empreendedorismo, disponibilidade de mão de obra qualificada, instituições educacionais, etc.);
6. **Maturidade de mercado** (mercado propício a novos negócios, interação entre os atores do ecossistema, redes de empreendedores, investidores e mentores, etc.).

*Adaptado do modelo de Daniel Isenberg (2011)*

Em maior ou menor escala, esses determinantes se refletem na maioria dos índices internacionais de empreendedorismo, negócios e inovação, como o *Doing Business*, do grupo Banco Mundial; o *Global Innovation Index*, do consórcio da INSEAD, Universidade de Cornell e da OMPI; e o *Global Competitiveness Report*, do Fórum Econômico Mundial.

Não surpreende, portanto, que os blocos temáticos do Marco Legal de Startup, por corresponderem às demandas prioritárias indicadas pelos próprios atores do ecossistema, tenham grande consonância com os principais desafios recorrentes do Brasil nestes mesmos eixos.

### 1. Melhoria do ambiente de negócios

*Como conferir maior segurança, liberdade e flexibilidade para se empreender, removendo as barreiras que dificultam o crescimento das startups?*

Este eixo abrange diversos desafios importantes no dia a dia das startups, como o excesso e a pouca clareza nas leis que atingem a atividade empreendedora, a dificuldade em abrir e fechar empresas, o relacionamento com clientes e parceiros, o alto custo – em tempo, não apenas em dinheiro – para se cumprir com as obrigações fiscais, a falta de estímulo à cultura empreendedora desde a formação educacional, apenas para mencionar alguns.

Assim, objetivo de melhoria do ambiente de negócios pode ser entendido como a mais transversal e abrangente das frentes temáticas do Marco Legal de Startups, inserindo-se, em maior ou menor medida, em todas as demais áreas.

*Propostas submetidas à Consulta Pública:*

- *Criação da modalidade de Sociedade Anônima Simplificada*
- *Afastamento de algumas vedações do SIMPLES para startups*
- *Ajustes no Estatuto das MPEs para assegurar limites a responsabilização tributária de empreendedores de boa-fé na baixa regular*

## **2. Facilitação de investimentos em startups**

*Em um cenário de restrição fiscal, como impulsionar o aumento de oferta de capital disponível para investimento em startups inovadoras sem aumento do gasto público?*

A disponibilidade de capital de risco e de investimentos-anjo é um dos principais pilares por meio dos quais podem ser mensurados os ecossistemas de startups no mundo.

A edição mais recente do relatório Startup Genome aponta, por exemplo, que o capital disponível para financiamento de startups iniciais (*early-stage funding*) em São Paulo é de US\$ 120 milhões (aproximadamente R\$ 480 milhões), sendo que a média dos ecossistemas analisados é de US\$ 837 milhões. A título de comparação, pode-se mencionar que, no Vale do Silício, o mesmo indicador aponta US\$ 11,7 bilhões; em Londres, US\$ 3,1 bilhões; em Cingapura, US\$ 540 milhões; e, em Jacarta, US\$ 181 milhões – apenas para citar alguns. Sabe-se que a realidade do ecossistema de empreendedorismo inovador no Brasil é diferente, porém é preciso dar as condições e a segurança jurídica para aumentar os investimentos e alcançar patamares internacionais.

Os dados mais recentes da ABVCAP, autorizam uma perspectiva mais otimista, uma vez que o capital comprometido em investimento de Venture Capital (VC) duplicou de R\$ 8,3 bilhões em 2017 para R\$ 16,6 bilhões em 2018, ao passo que o capital disponível para investimentos permaneceu relativamente estável de R\$ 2,3 para 2,4 bilhões nos mesmos anos.

De fato, dada a natureza de atuação em ambiente de risco – inerente às startups – a captação de investimentos em nos estágios iniciais é crítico para superação do chamado “vale da morte” (estágio em que as startups nem captaram investimento, nem geram faturamento suficiente, ainda que já tenham validado ou desenvolvido seu produto ou solução).

Somam-se, a este cenário, conhecidos desafios estruturais brasileiros, como a complexidade da legislação tributária, as altas alíquotas aplicáveis e a pouca confiança dos investidores na atuação jurisdicional do Estado.

*Proposta submetida à Consulta Pública:*

- *Flexibilização de investimentos obrigatório em PD&I para autorizar aporte em FIPs e fundos patrimoniais que invistam em startups*

*Questões abertas:*

- *Quais os obstáculos e limitações mais recorrentes na formalização dos investimentos?*
- *Como tornar o instrumento de investimento-anjo (da LC nº 123/06) mais atrativo?*
- *Que medidas regulatórias devem ser tomadas para incentivar o investimento em startups?*

## **3. Relações de trabalho e colaboração na nova economia**

*Como assegurar a proteção do trabalho, gerar empregos e aumentar a competitividade da economia ante a perspectiva de automação da produção?*

O crescente movimento de digitalização da economia, no bojo da quarta revolução industrial, traduz-se, também, na necessidade de adaptação das sociedades em face das novas formas de produção de riqueza.

Nesse contexto, as startups destacam-se também ao inovar na forma com que se organizam, focando em criação de redes colaborativas, flexibilidade nas jornadas de trabalho, hierarquias com tendência à horizontalidade e utilização de ferramentas digitais.

Essas mudanças podem ser observadas no surgimento de plataformas digitais que estão revolucionando a comercialização de bens e serviços e no estabelecimento de relações de trabalho pautadas na flexibilidade, na colaboração e no compartilhamento dos riscos e sucessos. E, para conferir segurança a essas novas relações, é necessário que seja estabelecida uma regulação propícia.

As startups muitas vezes concorrem com grandes empresas na atração e retenção de talentos. Os altos salários oferecidos por essas empresas mais estruturadas dificulta o crescimento dessas empresas inovadoras nascentes. É fundamental dar condições para que as startups possam competir e atrair recurso humano qualificado para escalar suas atividades.

*Proposta submetida à Consulta Pública:*

- *Regulamentação da remuneração por meio de concessão de ações (stock-options)*

*Questões abertas:*

- *Os contornos da legislação trabalhista são aderentes às rotinas de uma startup? Onde há conflitos e como aprimorá-la?*
- *Há necessidade de aprimoramentos normativos em face das tendências observadas na economia sob demanda (economia em plataforma)?*
- *Que outras medidas regulatórias devem ser tomadas para aprimorar a segurança jurídica do ecossistema de startups brasileiro?*

#### **4. Compras públicas e atuação do Estado**

*Como utilizar o poder de compra do Estado para apoiar essas empresas e também utilizar startups para resolver problemas de governo?*

Por um lado, em seu papel de regulador, o Estado precisa equilibrar dois valores: a proteção da sociedade e do interesse coletivo por meio das regulações técnicas setoriais e a possibilidade da experimentação, da inovação e do risco.

Por outro, é ente central na alocação dos recursos coletivos disponíveis – sempre escassos – para o atendimento das demandas da sociedade – sempre crescentes.

Dessa forma, percebe-se que a singularidade do Estado no ecossistema: além de ser fundamental na conformação de outros determinantes – como na elaboração das leis, regulamentos, e instituições públicas que impactem o empreendedorismo – é também um dos principais agentes formadores de demanda no País.

Identifica-se, assim, um espaço de oportunidade com externalidades positivas: criando instrumento adequado para viabilizar e impulsionar contratações públicas de serviços, produtos e soluções inovadoras, tem-se também grande potencial de melhor atender às demandas da sociedade e fomentar iniciativas inovadoras em todos os níveis da federação.

*Proposta submetida à Consulta Pública:*

- *Criação de procedimento de teste para contratação pública de soluções inovadoras*

## MAS, AFINAL, O QUE SÃO STARTUPS?

O conceito de startup não é consensual: a literatura especializada concorda quanto ao fenômeno de empresas de tipo “startup”, mas não em relação a sua conceituação.

- Alguns priorizam diferenciais de inovação, por vezes restringindo o conceito às empresas e/ou tecnologias disruptivas; outros enfocam os novos modelos de negócio; sem prejuízo aos estudiosos que frisam a importância nuclear da atuação em ambiente de risco e incerteza.
- Em paralelo, variam também os parâmetros objetivos, normalmente referentes à dimensão das empresas (faturamento, enquadramento tributário, societário, faturamento, equipe) e ao tempo de constituição.

Ademais, as propostas de definições teóricas não se atendem a critérios jurídicos ou de políticas públicas, que precisam ser objetivas e horizontais, *a priori*:

- Steve Blank: *“temporary organization in search for a repeatable and scalable business model”*;
- Eric Ries: *“Uma startup é uma instituição humana desenhada para criar um novo produto ou serviço em condições de extrema incerteza”*;
- Startup Genome: *“A technology-enabled business that is less than 10 years old”*

Tampouco no direito internacional ou estrangeiro se verificam tratados ou instrumentos de representatividade significativa, e, apesar de serem cada vez mais notáveis e numerosas as iniciativas que visam apoiar o empreendedorismo inovador, poucos países estabelecem em suas legislações domésticas os critérios segundo os quais uma empresa seria uma “startup”.

- A legislação italiana aponta que startups são “novos negócios com menos de cinco anos, não resultantes de fusão ou spin-off, cujo objetivo social está relacionado a inovação e tecnologia”; contudo, esse enunciado é complementado por uma lista de critérios de elegibilidade, incluindo localização teto de faturamento e de dimensão da equipe, vedação a listagem em bolsa e à distribuição de lucros, entre outros.
- A Índia, por sua vez, conduz amplo programa de apoio, também com enunciado teórico seguido de critérios objetivos, mas implemento modelo de verificação e validação pelo poder público para a validação das empresas como startups (modelo cartorial).

Parte do desafio é, um dilema de política pública, que impõe que se estabeleça o público-alvo:

- Quanto mais abrangente a definição do público-alvo, mais empresas serão caracterizadas como startups, mas menos homogêneo será o grupo entre si;
- Quanto mais restritivo, maior o risco de deixar atores importantes de fora e menos atores serão atendidos pela política.

Diante da dificuldade prática e teórica de se estabelecer uma definição jurídica e estática de o que é uma startup, foi feita uma consulta com os principais questionamentos para que seja definido um conceito.

## **ANEXOS**

1. PROPOSTAS SUBMETIDAS À CONSULTA
2. QUESTIONAMENTOS SOBRE FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS E RELAÇÕES DE TRABALHO DE COLABORAÇÃO
3. QUESTIONAMENTOS SOBRE PARÂMETROS E CRITÉRIOS SOBRE DELIMITAÇÃO DE STARTUP