



CEST

Centro de Estudos Sociedade e Tecnologia



Universidade de São Paulo

Boletim - Volume 6, Number 02, Março/2021

Marco Legal das Startups como Inserção da Empresa no Direito Brasileiro da Inovação

Aristóteles Moreira Filho

A análise das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento tecnológico e a inovação, no Brasil, indicam, desde o seu surgimento com os PNDs na década de 1970, um foco nas atividades inovativas. A aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 146/2019, que pretende instituir o chamado Marco Legal das Startups, irá romper com esse paradigma, para complementar as políticas públicas existentes com um instrumento centrado especificamente no agente inovador.

A literatura econômica já consolidou evidências sobre a necessidade de intervenção do Estado na economia visando compensar falhas de mercado

que atingem o processo inovativo, que afetam igualmente as empresas inovadoras. As startups, jovens empresas estabelecidas em torno de uma inovação - seja um produto, um serviço, um processo ou um modelo de negócio - se sujeitam de forma especial às distorções que demandam a correspondente intervenção estatal.

As startups sofrem os efeitos de diversas formas de externalidades: externalidades de conhecimento, externalidades de aprendizado e as externalidades de rede são apenas algumas delas. A assimetria de informação leva às restrições de crédito. Os custos burocráticos e de conformidade são desproporcionais para pequenas empresas como as startups.

Com o objetivo de combater tais falhas de mercado e estimular a criação, a sobrevivência, o crescimento e o impacto das startups nas economias nacionais, os países passaram a introduzir uma variedade de medidas direcionadas a essas empresas. Esses programas de estímulo assumiram após 2011, na esteira da iniciativa norte-americana Startup America, uma dinâmica global, com marcos normativos de startups proliferando mundo afora. Essas medidas estão compreendidas sob cinco objetivos mais amplos: otimização do ambiente regulatório; incremento das capacidades técnicas e de

gestão; intercâmbio de tecnologia e inovação; incentivo ao empreendedorismo doméstico e internacional; e acesso a capital.

As medidas de otimização do ambiente regulatório abrangem desde a flexibilização de relações trabalhistas até medidas de desburocratização para a abertura e o fechamento de empresas. Os custos tributários e regulatórios são particularmente impeditivos para as startups, inibindo seus investimentos inovativos e sua operação. Desse modo, algumas medidas mais relevantes oferecidas a essas empresas são incentivos fiscais a P&D mais generosos do que aqueles oferecidos às demais empresas, como ocorre no Canadá através do SR&ED Tax Incentive Program, bem como regimes regulatórios experimentais (*regulatory sandboxes*), nos moldes oferecidos pelo Bahrein para o segmento de Fintechs.

A hipótese de se propor uma inovação sob a forma de uma empresa encontra seu epítome nas startups.

As políticas de incremento de capacidade técnica e de gestão se concretizam através do fornecimento de assistência técnica, mentoria e treinamento das startups e suas equipes. Exemplo é o programa Digital Business Academy, do Reino Unido, por meio do qual empreendedores são treinados via plataforma online para estabelecer-se na economia digital.

As medidas de promoção do intercâmbio de tecnologia e inovação têm como foco a dimensão sistêmica do processo inovativo. Aqui se destacam as medidas voltadas para a estruturação de ecossistemas de inovação, com a integração dos atores em ambientes dedicados ao empreendedorismo e à inovação, como clusters e parques tecnológicos em que incubadoras, aceleradoras e espaços de co-working oferecem a infraestrutura material e imaterial para o estabelecimento e o desenvolvimento das startups. Exemplos de programas com esse perfil são o canadense Innovation Superclusters Initiative e o francês Station F.

Os programas de incentivo ao empreendedorismo doméstico e internacional são voltados para o estímulo à cultura da livre iniciativa e à atração de empreendedores e de capital humano. Típicos



programas dessa natureza são aqueles que concedem vistos de permanência especiais para empreendedores qualificados que imigram para o país, a exemplo do regime espanhol *Rising Up In Spain* e os italianos *Italia Startup Visa* e *Italia Startup Hub*. Outra medida utilizada para incentivar a atração de capital humano pelas startups é a concessão de incentivos fiscais para *stock options*.

As limitações de capital e liquidez constituem uma das vulnerabilidades mais ostensivas das startups, cuja neutralização envolve tanto financiamento (*debt*) quanto participação no capital social (*equity*). Mecanismo bastante utilizado é o da concessão de desoneração fiscal vinculada a aportes de capital, seja via investimento-anjo, private equity ou venture capital: o Reino Unido concede através do programa *Seed Enterprise Investment Scheme* um crédito de imposto correspondente a 50% do montante de investimento realizado. Outros regimes preveem aportes do próprio Estado na estrutura de capital da empresa, sendo este o caso do programa *Innovation and Technology Venture Fund*, de Hong Kong, que disponibilizou HK\$2 bilhões para investimento em startups locais. Dentre os programas voltados para o financiamento de startups se destacam aqueles que, a exemplo do coreano *Korea Technology Credit Fund*, operam fornecendo garantias a essas operações junto aos bancos privados. Por fim, entre os mecanismos de financiamento público para atividades inovativas, vale mencionar o chinês *Technology Innovation Guiding Fund*, que dispõe de recursos equivalentes a €15 bilhões direcionados às startups, pequenas e médias empresas inovadoras.

O Brasil pretende se incorporar a essas tendências com o Marco Legal das Startups, que congrega um pacote de medidas com escopos diversos.

No âmbito da otimização do ambiente regulatório está a interessante iniciativa de instituir um *sandbox* regulatório aplicável a todos os setores regulados da economia brasileira. Esse regime de ambiente regulatório experimental confere às entidades reguladoras setoriais o poder de suspender temporariamente exigências regulatórias para que empresas testem produtos, processos ou modelos de negócio inovadores.

O intercâmbio de conhecimento e tecnologia é estimulado pela possibilidade de contratação, pela administração pública, de empreendedores para o teste de soluções inovadoras voltadas ao atendimento de demandas públicas. Através da flexibilização das normas de licitação e contrato administrativo, essa forma de colaboração entre Poder Público e startups abre um espaço para o fomento público do empreendedorismo inovador e o coloca a serviço da

sociedade.

Dentre as medidas de estímulo ao acesso a capital, três merecem comentários. A primeira visa incrementar a segurança jurídica dos investidores que aportam recursos às startups sem ingressar no capital social: além do investidor-anjo, tratado na Lei Complementar nº 155/2016, outras modalidades de aporte de capital passam a ser expressamente excluídas do risco de responsabilização por débitos da startup. A segunda medida permite que os investimentos obrigatórios em PD&I exigidos por outorgas ou regulações setoriais sejam executados via aportes em startups. Por fim, propõe-se instituir a dedutibilidade, da tributação da renda, dos valores investidos em FIP – Capital Semente.

Como se vê, as medidas que compõem o novo Marco Legal das Startups consubstanciam um conjunto de regras que não são apenas específicas para esse tipo de empresas, mas visam conferir-lhes o tratamento jurídico adequado. Daí a relevância de contextualizar o PLP nº 146/2019 no Direito da Inovação, para ter como premissa fundamental na elaboração, na interpretação e na evolução do Marco Legal das Startups, o fato de que esse microssistema normativo deve ter como finalidade contrapor-se às falhas de mercado que afetam, na economia, o processo inovativo e os empreendimentos inovadores, fazendo-o através de estímulos desenhados para neutralizar tais distorções sem criar outras adicionais.

A perspectiva da aprovação do Marco Legal das Startups, portanto, se por um lado é positiva, porque reduz a defasagem das nossas políticas vis-à-vis aquelas implementadas em outros países, por outro lado põe pressão sobre os nossos formuladores de políticas para desenharem mecanismos que alavanquem o aprendizado já acumulado internacionalmente e coloquem o país na vanguarda das melhores práticas nesse campo.



Aristóteles Moreira Filho
é Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo e pesquisador do CEST-USP.

Coordenador Acadêmico: Edison Spina

Este artigo resulta do trabalho de apuração e análise do autor, não refletindo obrigatoriamente a opinião do CEST.