

Uma análise econômica da Lei Complementar n. 167/19, que introduziu o Inova Simples

Anderson Aorivan da Cunha Possa¹

Glauco Fonteles Oliveira e Silva²

Marcelo De Sá Mendes³

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre contextualizar que a Lei Complementar n. 167, de 24 de abril de 2019, apresentou uma novidade até então no ordenamento jurídico: a instituição de um regime especial simplificado para constituição e funcionamento de iniciativas empresariais que se autodeclarem *startups* e que visem o avanço tecnológico e a geração de emprego e renda. É a denominada Empresa Simples de Inovação.

De acordo com o art. 65-A, § 1º, considera-se *startup* a empresa de caráter inovador que visa aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos, os quais, quando já existentes, são de natureza incremental, ou, quando relacionados à criação de algo totalmente novo, de natureza disruptiva. A norma ainda estabelece que “se caracterizam por desenvolver suas inovações em condições de incerteza que requerem experimentos e validações constantes”.

Neste sentido, é que o tratamento diferenciado que se refere diz respeito ao procedimento simplificado e sumário para abertura e fechamento da empresa (pessoa jurídica) no mesmo ambiente digital do portal da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), com formulário próprio digital denominado Inova Simples.

Importante pontuar, também, que a Lei do Simples Nacional (LC 123/2006) foi alterada no art. 18-A, §4º, inciso V, no sentido de excepcionar as *startups* da forma de recolhimento dos impostos e contribuições estabelecidas para o MEI (Microempreendedor Individual), o que acabou por estabelecer um regime tributário diferenciado para as empresas de inovação, que não terão mais o Simples Nacional como referência, mas sim o Inova Simples, regime tributário especial.

Para a constituição da empresa simples de inovação, o interessado deverá preencher requisitos trazidos na própria legislação – estipulados no art. 65-A, §4º, incisos I à V – dentre os quais vale destacar: i) o funcionamento da empresa não produzirá

¹ Doutorando em Ciências Contábeis. Mestre em Economia pelo IDP. Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo (2004). Pós-Graduação em Processo Civil pelo CESUSC-SC. Atualmente, é Diretor de Negócios no Banco do Nordeste do Brasil.

² Graduado em Economia pela Universidade Federal do Pará (2009) e Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (2018). Possui Curso Superior de Formação Específica em Gestão Empresarial pela Universidade da Amazônia (2005). Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP. Na esfera profissional, é Assessor no Tribunal de Contas do Estado do Pará, onde atua na Coordenadoria de Apoio Técnico do Gabinete da Presidência.

³ Formado em Direito pela UFBA, pós-graduado em Direito Administrativo e em Processo Civil pelo IDP e em Estudos Jurídicos avançados pela Universitat Autònoma de Barcelona, mestre em Economia pelo IDP. É Procurador do Estado de Roraima e atua nos Tribunais Superiores.

poluição, barulho e aglomeração de tráfego de veículos, para fins de caracterizar baixo grau de risco, tais como definido para o Simples Nacional; ii) definição do local da sede, que poderá ser comercial, residencial ou de uso misto, admitindo-se a possibilidade de sua instalação em locais onde funcionam parques tecnológicos, instituições de ensino, empresas juniores, incubadoras, aceleradoras e espaços compartilhados de trabalho na forma de *coworking*.

Por outro lado, a lei estabelece que, uma vez cumprido os requisitos estabelecidos para a abertura da empresa, o CNPJ respectivo deverá ser liberado de forma automática sem qualquer burocratização adicional (art. 65-A, §5º).

Importante, ainda, salientar que o §6º estipula que a empresa simples de inovação, tão logo seja aberta e possua um CNPJ regular, deverá abrir conta bancária para fins de captação e integralização de capital, proveniente de aporte próprio de seus titulares ou de investidor domiciliado no exterior, de linha de crédito público ou privado e de outras fontes previstas em lei. Por sua vez, o §9º estabelece que os recursos capitalizados “não constituirão renda e destinar-se-ão exclusivamente ao custeio do desenvolvimento de projetos de *startup*”.

A desburocratização também no que concerne a captação de recursos é de extrema importância para empresas de inovação, pois verifica-se um problema previsto na teoria conhecida por “*Double Trust Dilemma of Innovation*”. Quando um empreendedor busca recursos para financiar o desenvolvimento de produtos de inovação, ele tem receio que, ao expor sua ideia para conseguir a captação, haverá o risco da mesma ser copiada. Por outro lado, também o investidor precisa ter informações sobre o projeto afim de avaliar sua viabilidade econômica, se ele não receber essas informações, não terá a confiança necessária para patrociná-lo, trata-se, portanto, de um problema informacional. Assim, a disponibilização de mecanismos legais que facilitem o investimento é de grande valia para esse segmento (HERVÉ e SCHWIENBACHER, 2018).

Por fim, a norma do art. 65-A, §10º autoriza a comercialização experimental do serviço ou produto da empresa de inovação, desde que seja respeitado o limite fixado de faturamento do MEI (R\$ 81.000,00 por ano). Caso ultrapasse este valor, deve ser feita a migração para outro modelo empresarial adequado ao negócio. Por sua vez, o §11º estipula que “na eventualidade de não lograr êxito no desenvolvimento do escopo pretendido, a baixa do CNPJ será automática, mediante procedimento de autodeclaração no portal da Redesim”.

Outro ponto relevante da legislação estabelece que a plataforma da Redesim possua comunicação automática com o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), a fim de que o conteúdo inventivo do escopo da iniciativa empresarial tenha celeridade para fins de registro de marcas e patentes.

A legislação ainda estabelece, por meio do § 13º, que o Inova Simples será regulamentado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional. Assim é que o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócio (CGSIM) editou a Resolução n. 55, de 23 de março de 2020, regulamentando o disposto na legislação examinada.

Como se observa, a introdução normativa teve o objetivo de formatar um modelo jurídico especial – e com proteção diferenciada na lei - para que seja fomentada a criação, formalização e consolidação de *startups* como agentes da inovação.

Considerando que as *startups* são, geralmente, conduzidas por pessoas jovens e com poucos recursos financeiros, com modelos de negócios disruptivos e inovadores, que trazem algum tipo de eficiência e bem-estar para a sociedade, a introdução do regime de Inova Simples trouxe um importante aparato normativo de fomento à criação e o desenvolvimento destas empresas.

Outro ponto que merece consideração também é o fato de que as *startups* geralmente são iniciativas com alto nível de incerteza sobre o alcance do objetivo final, bem como possuem uma alta taxa de falha, seja porque se está diante de um ambiente altamente competitivo, seja porque falta recursos humanos ou financeiros.

Deste modo, a inovação trazida pela Lei Complementar n. 167/2019 é positiva por simplificar e desburocratizar a abertura, o processamento e eventual encerramento de empresas de inovação, cujas características exigem uma modelação flexível e mais, um tratamento tributário diferenciado, até mesmo para que o mercado de *startups*, mas especialmente de inovação, cresça no país cada dia mais.

UM BREVE CENÁRIO SOBRE O MERCADO DE *STARTUPS* NO BRASIL

De acordo com a base de dados oficial do site Startupbase⁴, mantido pela Associação Brasileira de Startups, existem atualmente no Brasil 13.180 *startups*, das quais 45% sediadas na região Sudeste, 17% na Região Sul, 8% na Região Nordeste, 5% na Região Centro-Oeste, 2% na Região Norte e o restante não informado.

Dentre as cidades, São Paulo possui 2.680, Rio de Janeiro 706, Belo Horizonte 605, Porto Alegre 557, Curitiba 375, Florianópolis 259, Brasília 211 e Salvador 204 *startups* em funcionamento atualmente.

Segundo estudo apresentado pela casa de investimento Capital Research⁵, em 2015, havia 4.451 *startups* no país, em 2017, 5.147 e no ano de 2018 houve um grande salto no número para 10.000 empresas, cuja evolução seguiu em alta no ano de 2019, quando foram registradas 12.727 empresas no país.

Dentre os setores que mais possuem *startups*, destacam-se educação (7%), financeiro (4%), Saúde e Bem-estar (4%), Internet (3%), Agronegócio (3%), Varejo/Atacado (3%), E-Commerce (3%), Comunicação e Mídia (2,6%), dentre outros.

Importante afirmar que o Brasil tem se destacado com *startups*, principalmente do setor de finanças, as denominadas *Fintechs*, sendo exemplo de algumas delas Nubank, PagSeguro, Stone, Ebanx, ContaAzul e Neon.

Portanto, conforme se observa, a maior parte do número de empresas está concentrada na região Sudeste, sendo relevante a participação do Estado de São Paulo. De fato, há necessidade de políticas públicas de incentivo e formação de incubadoras

⁴ O StartupBase é a base de dados oficial do ecossistema brasileiro de *startups*. Extraído do endereço eletrônico <https://startupbase.com.br/home>. Acesso em 16/06/2020.

⁵ Os dados foram obtidos no endereço eletrônico <https://www.capitalresearch.com.br/blog/investimentos/mercado-de-startups-no-brasil/>. Acesso em 16/06/2020.

de *startups* nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para tornar o mercado de inovação mais homogêneo no país.

Neste sentido, a introdução de um regime simplificado para registro de uma empresa de inovação (ou *startup*), tal como oriundo da LC n. 167/2019, parece, de fato, privilegiá-la juridicamente para evitar, inclusive, que haja fuga de instalação de empresas para outros países que possuem um marco jurídico mais simplificado. A ideia de desburocratizar para o fim de fomentar a constituição e o desenvolvimento deste mercado parece bem positiva.

AVALIAÇÃO DA NORMA INSERIDA SOB O ASPECTO DA LEGÍSTICA

Importante analisar a pertinência da Lei Complementar 167/19, no que concerne a implementação do INOVA SIMPLES, quanto a sua inserção no universo jurídico, considerando a qualidade da sua elaboração, de forma metódica e sistemática, os efeitos esperados e suas consequências nas demais áreas, em especial, a econômica. Para isso, a visão sistêmica é fundamental para o entendimento dos resultados dessa norma.

A legística, enquanto ramo da ciência da legislação, possui dois aspectos: o formal e o material. O primeiro ocupa-se da chamada técnica legislativa, ou seja, a formatação propriamente dita da lei, objetivando que haja uma racionalidade lógica na produção das leis, otimizando o arcabouço normativo.

A outra perspectiva, material, mais que a forma, busca a substância da norma, ou ainda, segundo COSTA (2016), “procura incorporar uma perspectiva crítica ao processo de elaboração da legislação, atentando para a qualidade dos atos normativos e priorizando a eficácia/efetividade das normas”. Dessa forma, são examinados os impactos da Lei Complementar 167/19 sob os critérios da efetividade, eficácia e eficiência, conforme ensinamentos de MENEGUIN (2017).

Primeiro, sob o aspecto formalístico, a lei que é objeto de estudo deste trabalho apresenta todos os elementos necessários à boa técnica legislativa. Sua redação atende, de forma clara e determinada, desde seu projeto de lei, a explicitação dos conceitos jurídicos abrangidos. Também, a comunicação legislativa, por meio da divulgação regulamentar, propiciou transparência e um encadeamento lógico às etapas seguidas.

Ainda, com relação à sistematização, a lei complementar cumpre seu papel dentro do ordenamento jurídico, não havendo sobreposição com outras normas, pois trata-se de inserir um formato novo e uma nova concepção de tratamento para empresas caracterizadas com *startups*, com a simplificação dos procedimentos para sua abertura, bem como instituindo um regime tributário especial, a partir da excepcionalização às *startups* prevista com a alteração do art. 18-A, §4º, inciso V, da Lei do Simples Nacional (LC 123/2006).

Depois, sob a ótica substantiva, faz-se necessário inicialmente investigar as características da norma, que disciplina de forma simplificada a criação de empresas inovadoras, conhecidas por *startups*, além de conceder benefícios tributários e outros relacionados a obrigações acessórias, assim como ao seu ecossistema, com o objetivo principal de aumentar o número dessas empresas, de forma a incentivar os avanços tecnológicos e fomentar a criação de empregos e aumento da renda por meio da tecnologia e inovação.

Assim, restou demonstrado que a norma perscrutada é efetiva na medida em que a abertura de empresas - que atendam aos requisitos necessários para serem caracterizadas como *startups*-, passou a ser feita de forma mais simples e menos burocrática, com mais celeridade, em razão da facilitação do seu processo. Além disso, as alterações que foram promovidas no SIMPLES NACIONAL criaram o INOVA SIMPLES, bem como definiram um novo regime tributário específico para *startups*.

Também, considera-se que a norma é eficaz, uma vez que o texto legal dispôs de mecanismos que facilitam a formação, o desenvolvimento e crescimento de empresas dessa natureza, proporcionando um ambiente mais dinâmico para sua formalização. Os números talvez ainda não reflitam o aumento da criação de *startups* a partir da entrada em vigor da norma porque a regulamentação sistêmica da mesma foi instituída somente em março de 2020, por meio da Resolução CGSIM N° 55. Entretanto, verificando a experiência internacional, apresenta-se exemplos variados, como é o caso da Itália, com o *Italian Startup Act* de 2012, que institui uma série de benefícios, com destaque para os fiscais, alavancou para mais de 5,9 mil novas *startups* em 2016, 160% a mais que o mesmo período de 2014 (GRANT THORNTON BRASIL, 2017).

Em relação aos impactos da norma, avalia-se a sua eficiência. Considerando-se os benefícios gerados, verifica-se que o incremento no número de *startups* e a consolidação dessas empresas no mercado repercutirão fortemente na economia com os aumentos de emprego, renda e na produção de novas tecnologias que trarão uma série de vantagens para sociedade. Esses benefícios, dessa maneira, são superiores aos custos da sua implementação. Assim, o trade-off, num primeiro momento, apresenta uma relação negativa, tendo em vista a menor arrecadação tributária aplicada a essas empresas. Contudo, esse aspecto é compensando pelo maior número de empresas criadas e pelo seu crescimento estimulado pelos mecanismos estabelecidos pela norma.

A experiência internacional demonstra isso, um estudo realizado pela Grant Thornton Brasil, membro da *Grant Thornton International*, presente em mais de 140 países, uma das maiores empresas globais de auditoria, impostos, consultoria e outsourcing, onde foi simulado um cenário, com uma carteira de dez empresas, em que cada uma captasse R\$ 400.000,00, com retorno de dez vezes sobre o capital investido, cerca de R\$ 3.9 milhões. Nesse contexto, considerando os incentivos de compensação de 50% do investimento em impostos devidos e isenção de Imposto de Renda sobre ganho de capital, houve um resultado de arrecadação de mais de R\$ 9 milhões, o dobro do que o governo abriria mão em termos de arrecadação, assim como potencial multiplicar do investimento na economia, conforme quadro a seguir (GRANT THORNTON BRASIL, 2017):

Tabela 1: Arrecadação de impostos

Retorno do investimento 10x

Impostos e Contribuições pagas durante os 5 anos						
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Total
Encargos sobre Folha de pagamento						
INSS Patronal	36	72	144	259.2	466.56	977.76
RAT 1%	900	1.8	3.6	7.2	12.96	26.46
SENAI, SESC, SESI	5.22	10.44	20.88	41.76	75.168	153.468
FGTS	7.2	14.4	28.8	57.6	103.68	211.68
TOTAL	49.32	98.64	197.28	365.76	658.368	1.369.368
Impostos federais diretos e indiretos						
PIS	2.6	5.2	10.4	18.72	33.696	70.616
COFINS	12	24	48	86.4	155.52	325.92
Imposto de renda	32	64	128	230.4	414.72	869.12
Contribuição social	11.52	23.04	46.08	82.944	149.299	312.883
TOTAL	58.12	116.24	232.48	418.464	753.235	1.578.539
Impostos federais diretos e indiretos						
INSS recolhido pelo empregado da Startup	19.8	39.6	79.2	142.56	256.608	537.768
Média do valor de IRRF do Empregado da Startup	16.25	32.501	65.002	117.004	210.606	441.363
TOTAL	36.05	72.101	144.202	259.564	467.214	979.131

Fonte: elaboração Grant Thornton

O poder multiplicador do investimento anjo

Prazo de 5 anos

Investimento Anjo Inicial	4.000.000
Renúncia fiscal	(3.440.000)
Impostos e contribuições arrecadados da empresa	8.837.511
Federais	4.393.195
Previdenciárias	3.458.103
Outros	986.213
Massa salarial	11.582.775
Despesas com terceiros	2.938.049
R\$ 1,00 do investimento anjo cria R\$ 2,21 em impostos e contribuições	
R\$ 1,00 do investimento anjo cria R\$ 2,89 em salários	
R\$ 1,00 do investimento anjo cria R\$ 0,73 em despesas	

Nesse cenário, para cada R\$ 1 investido em uma startup, R\$ 5,84 são injetados no mercado local em um prazo de cinco anos.

Poder multiplicador do investimento anjo de 5,84 na economia

Fonte: elaboração Grant Thornton

Portanto, entende-se que a Lei Complementar 167/19, ao instituir o Inova Simples, cumpre os escopos material e formal da legística, estando em consonância com as recomendações da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE (2012).

UM EXAME ACERCA DOS INCENTIVOS GERADOS PARA O AUMENTO DO BEM-ESTAR SOCIAL E A EFICIÊNCIA ECONÔMICA DA SOCIEDADE

O último ponto deste artigo diz respeito aos incentivos gerados pela norma examinada. É importante, portanto, avaliar a importância que as inovações e o processo de constituição de *startups* têm para o desenvolvimento econômico e social nas regiões do seu alcance.

Diversos são os fatores que vêm contribuindo positivamente para o cenário econômico a partir do constante surgimento de novas empresas de *startups*, motivados principalmente por uma nova regulamentação estatal que facilita a abertura de novos

empreendimentos, tal como se deu com a aprovação da Lei Complementar que ora se examina.

O acesso facilitado e o baixo investimento necessário à abertura de *startups* permitem deslocar para a formalidade pessoas que, anteriormente, se encontravam na informalidade ante o excesso de burocracia e à falta de incentivo fiscais para empreender, mas que agora passam a ter condições favoráveis para tal, em razão da nova regulamentação.

De igual modo, *startups* têm conseguido inserir no mercado de trabalho àquelas pessoas que se encontravam fora dele, muitos pela falta de oportunidades, mas que agora se beneficiam da geração de empregos e de vagas que esses tipos de empresa vêm proporcionando. Inclusive, permitindo que regiões anteriormente prejudicadas, possam servir de local de instalação da inovação.

As *startups* estão presentes nos mais diversos segmentos da economia, tais como: educação, saúde, mobilidade urbana, soluções hiperlocais, *big-data*, mercados financeiros e imobiliários.

Os benefícios fiscais trazidos pela nova lei poderão atrair pessoas que tinham intenção de empreender, mas que, pela dificuldade e burocratização da normatização anterior, acabavam por não ingressar no mercado. O surgimento de novos negócios gera novos postos de trabalho, empregos formais e renda, o que contribui para a expansão do consumo e do bem-estar social. O empreendedorismo contribui ainda para o aumento de arrecadação do ente estatal mediante o recolhimento de tributos. Daí a necessidade se ter uma política pública que incentive a abertura de novos empreendimentos a fim de promover o desenvolvimento econômico e sustentável.

Outro ponto positivo trazido pelo maior número de *startups* é o desenvolvimento de um ambiente criativo, dinâmico e tecnológico, de invenções e experimentos disruptivos, geralmente ocupados por jovens sem experiência e/ou recém ingressos no mercado de trabalho, com poucos recursos financeiros, mas que encontrarão um ambiente normativo propício e estimulante para desenvolver negócios.

Por fim, a regulação da matéria poderá evitar que empreendedores saiam do país para buscar oportunidades no exterior, fazendo com que os negócios gestados em *startups* gerem ganhos de bem-estar à toda sociedade brasileira diante do desenvolvimento de negócios, ferramentas e plataformas novas, a serem usufruídas por todos no próprio país, internalizando não somente o produto das inovações como todos os benefícios indiretos já referidos.

CONCLUSÃO

Como demonstrado, o mercado de *startups* no país tem crescido nos últimos anos, porém de forma muito concentrada na região Sudeste do país, em especial em São Paulo. A nova regulação normativa, ao instituir uma nova política pública para o setor, – quando facilita a abertura de empresas e institui um regime tributário especial – pode ser exitosa no sentido de incentivar a formação de incubadoras de *startups* em outras regiões do país para tornar o mercado de inovação mais homogêneo territorialmente.

Isso porque a Lei Complementar n.º 167/2019, ao instituir um regime simplificado para a constituição e o funcionamento das atividades de empresas autodeclaradas *startups*, busca estimular o crescimento econômico através de um processo mais dinâmico e ágil para a entrada de novos empreendedores no mercado, gerando novos postos de trabalho, aumentando a oferta de empregos, a distribuição de renda, bem como a geração de receita para o ente estatal.

Além disso, não há dúvida de que a norma examinada – e o regime jurídico instituído – irão gerar ganhos de bem-estar social para todos no país, na medida em que o Estado prestigia, mediante política pública própria, o estímulo e o fomento de atividade de inovação que visa aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos, os quais são de natureza incremental ou disruptiva (totalmente novo).

Podemos concluir, portanto, que a presente Lei Complementar alcança sua eficiência ao facilitar e motivar o surgimento de novos empreendimentos, seja pela garantia de um benefício fiscal ou pela redução de burocrática; e assim contribui para o crescimento econômico mediante aumento da formalização e da própria produtividade dos modelos de negócios de inovação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar n. 167, de 24 de abril de 2019. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp167.htm.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm.

COSTA, Rafael de Oliveira. O papel da legística na (re)legitimação das decisões judiciais e no equilíbrio do exercício da função juspolítica pelos tribunais. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 1, jan./abr. 2016.

GRANT THORNTON BRASIL. O estímulo como ferramenta para o fomento do investimento em *startups*: o caso do investimento anjo. ANJOS DO BRASIL, 2017. Disponível em: https://www.anjosdobrasil.net/uploads/7/9/5/6/7956863/estudo_sobre_estimulo_para_investimento_em_startups_-_anhos_do_brasil_e_grant_thornton.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

HERVÉ, Fabricio; SCHWIENBACHER, Armin. Crowdfunding and innovation. Journal of Economics Surveys. United Kingdom, 2018.

MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. S. (org.). Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>. Acesso em: 21 jun. 2020.

OCDE. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2020.