

# COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

## PROJETO DE LEI Nº 9.362, DE 2017

Apensados: PL nº 10.928/2018, PL nº 2.670/2019, PL nº 3.432/2019, PL nº 477/2019, PL nº 5.162/2020 e PL nº 140/2021

Dispõe sobre a política de incentivo e promoção ao desenvolvimento de startups. (PL das Startups)

**Autor:** Deputado AUREO

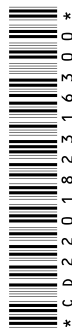
**Relator:** Deputado BENES LEOCÁDIO

## I – RELATÓRIO

A proposição em análise tem por objetivo estabelecer a política de incentivo a *startups* e propiciar um ambiente adequado à inovação e melhoria da competitividade nacional. O projeto define *startups* como negócios ou empresas em nível inicial selecionados em programas de incentivo em conformidade com regulamento a ser definido pelo Poder Executivo Federal.

Segundo a proposta, a União conferirá regime tributário diferenciado para as *startups* em fase inicial, desde que selecionadas na forma do regulamento.

Ficaria isenta do recolhimento de imposto de renda, por doze meses, a *startup* com receita bruta mensal de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e, no máximo, 5 (cinco) funcionários. Do 13º ao 24º mês de atividade, a *startup* teria redução de 50% (cinquenta por cento) no recolhimento de imposto de renda, como forma de incentivo em sua fase de consolidação.



Há a previsão de a União facultar às pessoas físicas ou jurídicas aplicarem parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações e patrocínios, na formação de capital de projetos de negócios ou empresas em nível inicial selecionadas em programas de incentivo, em conformidade com regulamento.

A vigência da lei ocorreria na data da publicação e o Poder Executivo deveria regulamentar a lei no prazo de cento e oitenta dias.

Em sua justificativa o autor alega que o projeto facilitaria o progresso de empreendimentos empresariais em fase inicial, além de ter efeito significativo na geração de empregos.

Foram apensados à proposição o PL nº 10.928/2018, do Deputado; o PL nº 477/2019, o PL nº 2.670/2019, o PL nº 3.432/2019, o PL nº 5.162/2020 e o PL nº 140/2021, cujos conteúdos serão apresentados a seguir:

**PL 10.928/2018:** institui o Programa Nacional de Financiamento de Startups Estratégicas – PROSTARTUP, com objetivo de financiar *startups* consideradas estratégicas para o desenvolvimento do País, previamente selecionadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do regulamento. *Startups* são definidas pela proposição como microempresas e empresas de pequeno porte, de caráter temporário, com finalidade de fomento a inovação e investimentos produtivos, definidas nos termos do caput e do § 1º do art. 61-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Nos cinco primeiros anos após o início da produção de efeitos da Lei, poderiam ser deduzidos do Imposto de Renda devido, apurado na Declaração de Ajuste Anual pelas pessoas físicas, ou em cada período de apuração, trimestral ou anual, pela pessoa jurídica tributada com base no lucro real, os valores despendidos a título de patrocínio ou doação diretamente a *startups* participantes do PROSTARTUP.

As deduções se restringiriam às doações e aos patrocínios efetuados dentro do período de apuração do imposto e ficariam limitadas para as pessoas físicas a 6% (seis por cento) do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual. A tal limite agregam-se deduções decorrentes de outras doações



dedutíveis previstas em lei. Para as pessoas jurídicas, o limite de dedução seria de 1% (um por cento) do imposto devido em cada período de apuração trimestral ou anual, conjuntamente com deduções decorrentes de outras doações previstas em lei. O valor máximo das deduções das doações seria fixado anualmente pelo Presidente da República.

Não seriam dedutíveis os valores destinados a doação ou a patrocínio em favor de projetos que beneficiem, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica vinculada ao doador ou patrocinador.

Não fariam jus aos benefícios fiscais as pessoas físicas que optarem pelo desconto simplificado previsto na Lei nº 9.250/1995.

Os valores recebidos a título de doação e patrocínio não seriam considerados receitas da pessoa jurídica que os receber. Nenhuma aplicação dos recursos doados poderia ser feita por meio de qualquer tipo de intermediação.

O recebimento pelo doador ou pelo patrocinador de qualquer vantagem financeira ou material em decorrência da doação ou do patrocínio seria considerado infração que sujeitaria o doador ou o patrocinador ao pagamento do valor do imposto de renda devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação que rege a espécie. Havendo dolo, fraude ou simulação, inclusive no caso de desvio de finalidade, seria aplicada ao patrocinador ou ao doador e ao beneficiário multa correspondente a 2 (duas) vezes o valor da vantagem auferida indevidamente

O texto do projeto entraria em vigor na data da publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

O autor, em sua justificção, alega que as *startups* exploram atividades com alto grau de risco de insucesso, por estarem no início de suas atividades, e, por serem, em regra, compostas por jovens empreendedores, geralmente contam com pouco aporte financeiro. Não entende que o projeto esteja criando novas despesas para o Estado, mas apenas partilhando outros benefícios fiscais de destinação do imposto de renda já existentes, pois não



houve majoração dos limites de deduções para pessoas físicas ou jurídicas, apenas ampliação das possibilidades de doações.

**PL nº 477/2019:** Tem por finalidade isentar de impostos federais para novas empresas de tecnologia do agronegócio, chamadas pelo projeto de *Startup Agro* e definidas como Microempresas e Empresas de Pequeno Porte novas ou embrionárias, mesmo que ainda em fase de constituição, que contem com projetos ligados à pesquisa, investigação e desenvolvimento de ideias inovadoras no setor do agronegócio. Para os fins do projeto, considera-se nova ou embrionária a Microempresa e Empresa de Pequeno Porte cuja data inicial de operação seja posterior à entrada em vigor da lei decorrente do projeto.

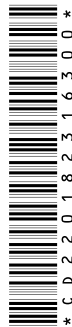
A empresa que se enquadrar como *Startup Agro* poderia optar por aderir a tratamento tributário especial pelo prazo de 2 (dois) anos, com isenção total, inicialmente, e temporária, por determinado período, do pagamento de todos os impostos federais.

A norma entraria em vigor na data de sua publicação.

O autor, em sua justificação, informa que, em 2018, dentre as cerca de 7 mil *startups* existentes no país, apenas 135 atuavam exclusivamente no setor de agronegócio. Essa constatação, em conjunto com fato de o agronegócio ser responsável pelos superávits comerciais obtidos pelo País nos últimos anos, justificaria o tratamento diferenciado proposto pelo projeto.

**PL nº 2.670/2019:** tem por objetivo criar, no âmbito das instituições financeiras oficiais federais, o Programa de Financiamento Preferencial para o Empreendedor Individual e para os Desenvolvedores de Startups – Pro-Empreendedor.

Define-se *startup* como a empresa constituída a menos de 10 anos cuja receita bruta seja igual ou inferior ao dobro do limite de enquadramento das pequenas empresas, definido na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei das Micro e Pequenas Empresas).



Define-se desenvolvedor de *startup* o profissional ou a *startup* responsável pelo planejamento ou desenvolvimento de sistemas de informática utilizados por uma startup ou que sejam por ela comercializados.

Seriam beneficiários do Pro-Empreendedor os empresários, conforme definido no art. 966 do Código Civil, o profissional que exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, a empresa individual de responsabilidade limitada e os desenvolvedores de *startup*.

O acesso ao Programa Pro-Empreendedor independeria da existência de saldos devedores ou da situação de adimplência do empreendedor individual e dos desenvolvedores de *startups* em relação a operações de crédito existentes na data da contratação e que não tenham sido realizadas ao amparo dos termos do projeto.

As instituições financeiras oficiais federais deverão disponibilizar, mediante o Programa Pro-Empreendedor, as seguintes modalidades de linhas de crédito:

- reestruturação patrimonial, com taxa de juros de 0,5% a.a. (meio por cento ao ano), prazo mínimo de carência de 2 (dois) anos e de amortização de 15 (quinze) anos;

- capital de giro, com taxa de juros correspondente à Taxa de Longo Prazo (TLP), prazo mínimo de carência de 6 (seis) meses e de amortização de 5 (cinco) anos.

Em qualquer dos dois tipos de operação de crédito, a cobrança de outros encargos financeiros é limitada a 1,2% a.a., incidente sobre o saldo devedor da operação.

Os beneficiários do Pro-Empreendedor deverão apresentar plano de gestão a ser implementado no prazo de 2 (dois) anos, contado da assinatura do contrato.

As operações deverão ser realizadas diretamente pelas instituições financeiras oficiais federais, sem a intermediação de nenhuma outra instituição, exceto as operações com recursos do Banco Nacional de



Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que poderão ser intermediadas por outra instituição financeira oficial.

Os beneficiários que estiverem inadimplentes com a União em relação a quaisquer obrigações tributárias ficariam desobrigados da apresentação de certidão nacional de débitos para recepção de valores com base no projeto, desde que os recursos liberados sejam integralmente utilizados para o pagamento dos débitos em atraso.

O BNDES ficaria obrigado a aplicar, no mínimo, 2% das suas linhas de investimentos para promover o fomento à inovação tecnológica de *startups*.

A União seria autorizada a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, nas operações de que trata o projeto.

O beneficiário do Pro-Empreendedor terá como limite do crédito passível de equalização o montante equivalente aos últimos 12 (doze) meses de faturamento relativo a serviços prestados ou ao valor do saldo devedor de operações financeiras existentes na data da contratação, o que for menor.

Os recursos destinados ao Pro-Empreendedor seriam consignados no Orçamento Geral da União (OGU) do exercício seguinte ao da aprovação do projeto e nos 4 (quatro) exercícios subsequentes, respeitada a meta de resultado fiscal definida pelo Poder Executivo. O Poder Executivo, por ocasião da elaboração dos orçamentos, deveria discriminar a origem da receita que iria financiar a despesa decorrente desta Lei.

Em sua justificação, o autor afirma que a expansão da atividade empreendedora no País é crucial para a geração de emprego, a diminuição das desigualdades sociais, a inovação e o crescimento econômico. Frequentemente, entretanto, o empreendedor não disporia de capital para transformar uma ideia inovadora em um novo negócio e não saberia como obter esse capital. Como as *startups* seriam empresas nascentes que usualmente apresentam alto potencial de crescimento, haveria justificativa para que o Estado facilitasse o acesso ao crédito a seus empreendedores.



**PL nº 3.432/2019:** o projeto pretende criar uma política de incentivo e promoção ao desenvolvimento de *startups* e de ambiente de empreendedorismo, além de contribuir para a inovação e melhoria da competitividade da economia com produtos e serviços de maior valor agregado.

Definem-se *startups* como projetos de negócios ou empresas em nível inicial, constituídas de contrato social e cadastro nacional de pessoa jurídica, podendo ser selecionada em programa de incentivo fiscal, conforme regulamento do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal.

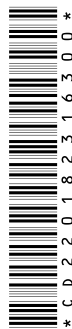
A União adotaria políticas de incentivo ao setor de inovação, criando um sistema de tratamento especial, com regime tributário diferenciado para as *startups* em sua fase inicial, desde que selecionadas na forma do regulamento do Poder Executivo Federal.

A União poderia facultar às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações e patrocínios, destinados a compor capital de projetos de negócios ou empresas em nível inicial selecionadas em programas de incentivo, conforme o regulamento do Poder Executivo Federal.

As agências financeiras oficiais de fomento teriam como diretriz geral a adoção de linhas de crédito específicas para fomentar as *startups* em processo inicial e de consolidação.

Caberia ao Poder Executivo, além de abrir linhas de crédito e conceder incentivos fiscais para as *startups*, criar programas e instituir projetos, planos e grupos técnicos, em articulação com a sociedade civil organizada, com oportunidade para empreendedores, investidores, desenvolvedores, *designers*, profissionais de *marketing*, mestres e doutores da área de ciência e tecnologia para compartilhar e validar projetos e teses que serão executadas pelo poder público.

A norma entraria em vigor na data de sua publicação, e caberia ao Poder Executivo regulamentá-la cento e oitenta dias contados da mesma data.



O autor justifica a sua proposição com a alegação de que apoiar o desenvolvimento de startups no Brasil é algo extremamente importante diante de um cenário econômico de crise com altas taxas de desemprego, principalmente entre os profissionais capacitados recém colocados no mercado, que estariam migrando para países que possuem oportunidade e apoio ao empreendedorismo.

**PL nº 140/2021:** prevê que qualquer empresa que vier a investir em *startup*, poderia abater em seu Imposto de Renda devido o limite de 5% (cinco por cento) do resultado anual. O prazo de vigência se daria na data da publicação.

A proposição e seus apensos estão sujeitos à apreciação conclusiva e será apreciada pelas Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Finanças e Tributação (mérito e Art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

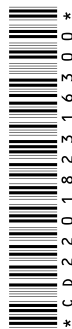
Nesta Comissão não foram apresentadas emendas dentro do prazo regimentalmente estabelecido.

É o relatório

## II - VOTO DO RELATOR

A proposição em análise objetiva estabelecer a política de incentivo a *startups* e propiciar um ambiente adequado à inovação e melhoria da competitividade nacional. A matéria e seus apensos foram distribuídos para apreciação desta Egrégia Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) após o deferimento do Requerimento nº 1746, de 2021, apresentado pelo nobre Deputado Jose Mario Schreiner, autor de uma das proposições apensadas.

Antes da distribuição, o conjunto de proposições foi analisado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços





(CDEICS), que votou pela rejeição de todas. Com redistribuição realizada, a CDEICS deverá se pronunciar novamente após a análise desta Comissão.

Entre os argumentos levados em consideração para a rejeição das propostas pela CDEICS, concordamos com alguns, que tratam, dentre outras questões, sobre a necessidade de regulamentação das *Startups* e a sobre eventual injeção de recursos públicos nessas empresas, conforme veremos a seguir:

O conjunto de proposições, com algumas variações nas abordagens, tratam de oferecer algum tratamento diferenciado para novas empresas ou empresas consideradas *startups*. Os instrumentos de apoio estão circunscritos a isenção ou suspensão de tributos nas operações iniciais, oferecimento de linhas de crédito especiais e doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas dedutíveis do Imposto de Renda direcionadas para o desenvolvimento de *startups*.

O termo *startup* tem atraído grande interesse midiático e a sua definição ainda não é algo bem assentado. A Lei Complementar 123/2006, conhecida Simples Nacional, define *startup* como a empresa de caráter inovador que visa a aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos. Por sua vez, a Lei Complementar 182/2021, que entrará em vigor a partir de setembro de 2021 e tem como objetivo instituir o marco legal das *startups*, define *startups* como organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados. Dentre as oito proposições, existem cinco definições diferentes do conceito de *startup*, o que, mais uma vez, aponta para um conceito fluído.

Da análise das proposições, conclui-se que os nobres autores, conscientes de que um novo modelo de negócio promissor está surgindo, propuseram-se a criar normas favoráveis a seu florescimento. São iniciativas bem-intencionadas, mas, previamente, é fundamental fazermos duas indagações: O que se quer regular? É necessário regular?

Dentre as várias definições do conceito de *startup*, pode-se dizer que a ideia central do termo diz respeito a empresas cujo modelo de negócio é inovador e, ao mesmo tempo, dotado de repetibilidade e escalabilidade. Repetibilidade diz respeito à capacidade de satisfazer o consumidor com uma solução padrão, não havendo necessidade de grande diferenciação do produto ou serviço para cada consumidor, o que se traduz em alta eficiência



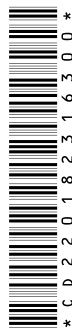
produtiva. O conceito de escalabilidade diz respeito à capacidade de aumentar a oferta do produto ou serviço sem que os custos variáveis aumentem vertiginosamente a partir de algum volume de produção. Um exemplo de *startup* seriam os aplicativos de intermediação de serviços transporte de passageiros como o aplicativo *Uber*. Esses aplicativos são inovadores, pois trouxeram uma nova alternativa aos serviços de transportes tradicionais. São dotados de repetibilidade porque um mesmo aplicativo satisfaz às demandas de todos os consumidores. São escaláveis, pois uma vez desenvolvido o aplicativo, o custo de disponibilizar o aplicativo a um novo cliente é mínimo, podendo virtualmente estender-se a todos portadores de *smartphones* do planeta com aumento mínimo de custo por cada novo usuário.

Após o estabelecimento de um conceito mais generalista, resta a segunda questão, é desejável regulamentar *startups*? Por mais que haja um natural apelo à ideia de promover um modelo de negócios que tem rendido bons frutos mundialmente, a intervenção governamental, numa análise sistêmica, não parece ser aconselhável, por três razões principais: já existe um arcabouço normativo favorável a qualquer empresa nascente; as *startups*, por natureza de seu modelo, prosperam em situação de livre-mercado e, por último, os recursos escassos do Estado precisam ser orientados às demandas mais prementes da sociedade.

(...)

No que se refere à natureza do modelo de negócios das *startups*, a injeção de recursos públicos, não estaria em sintonia com o modelo. Algo muito parecido com o mecanismo de seleção natural ocorre nesse mercado. Muitas ideias inovadoras surgem, mas elas precisam ser validadas pelo mercado e apenas uma minoria sobrevive. De que adiantaria um surto de criatividade decorrente de incentivo que não gere um produto ou serviço de apelo comercial? As boas ideias em *startups* naturalmente atraem a atenção de potenciais investidores que, conhecedores do mercado, avaliarão com muito mais precisão que o Poder Público os riscos e potenciais de lucro dos empreendimentos. Obrigar o Estado a patrocinar qualquer iniciativa ou mesmo algumas selecionadas pelo próprio Estado seria muito mais ineficiente do que o mecanismo de mercado. Enquanto as ideias sem potencial logo são descartadas no mercado sem intervenção estatal, num esquema de incentivo, haveria um gasto desnecessário de recursos tentando promover iniciativas destinadas ao fracasso desde o nascimento.

(...)



De fato, em um contexto no qual se busca constantemente por desburocratização dos negócios, não parece ser adequado a criação de novas regulamentações para as *Startups*. Também não parece ser adequado a injeção de recursos públicos nessas empresas em um momento de grave crise fiscal.

Entretanto, acreditamos que o PL nº 477, de 2019, vai ao encontro dos anseios dos produtores rurais pelo desenvolvimento de novas tecnologias que possam melhorar a produtividade e reduzir custos. A demanda por alimentos tem aumentado constantemente, fato que exige cada vez mais eficiência no processo produtivo.

Conforme o autor da proposta ressalta, o número de *Startups* dedicadas exclusivamente ao agronegócio ainda é pequeno. Pelo projeto, a isenção de impostos federais teria vigência por apenas 2 (dois) anos, e depois desse período o empreendedor teria de optar entre as alternativas existentes de regime tributário, o que parece ser razoável. Considerando os benefícios potenciais que a entrada de novas empresas voltadas à inovação pode trazer aos produtores rurais, a proposição merece prosperar.

Ante o exposto, votamos pela **aprovação do PL nº 477, de 2019**, e pela rejeição do PL nº 9.362, de 2017, e dos apensados: PLs nº 10.928, de 2018; nº 2.670, de 2019; nº 3.432, de 2019; nº 5.162, de 2020 e nº 140, de 2021.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2021.

Deputado BENES LEOCÁDIO  
Relator

2021-19077



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Benes Leocádio  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220182316300>

