



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA / RS

FACULDADE DE DIREITO

PROJETO BRA/07/004

**Democratização de Informações no Processo de Elaboração
Normativa**

Projeto Pensando o Direito

Área Temática: Junta Comercial

Ministério da Justiça – Secretaria de Assuntos Legislativos

A Junta Comercial e seu papel no desenvolvimento da economia

**Dr. Emil Albert Sobottka
Dr. Hermílio Pereira dos Santos Filho
Dr. Luciano Benetti Timm
Dr. Fábio Andrade
Ms. Eduardo Grijó
Cesar Carneiro
Fabrício Loureiro de Carvalho Freitas
Eduardo Della Giustina Martins
Thiago Tavares
Giordano Boza
Gustavo Brendler**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 PREMISSAS CONCEITUAIS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO	14
1.1 CUSTOS DE TRANSAÇÃO	16
1.2 CUSTO SOCIAL.....	22
1.3 INSTITUIÇÕES	25
1.3.1 Instituições e os Custos de Transação	25
1.3.2 Instituições e Organizações.....	27
1.4 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES	30
2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS	33
2.1 SISTEMA NACIONAL DO REGISTRO MERCANTIL E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL	34
2.1.1 Da repartição de competências e do federalismo.....	34
2.1.2 Da competência privativa e concorrente.....	36
2.1.3 Pesquisa Jurisprudencial.....	44
2.1.1.1 Tribunais Estaduais.....	45
2.1.1.1.a Rio Grande do Sul	45
2.1.1.1.b São Paulo	47
2.1.1.1.c Ceará	50
2.1.1.1.d Minas Gerais.....	50
2.1.1.2 Tribunais Superiores	52
2.1.1.2.a Superior Tribunal de Justiça	52
2.1.1.2.b Supremo Tribunal Federal	54
2.2 O PANORAMA DOING BUSINESS IN BRAZIL 2006	56
2.2.1 Comentários gerais.....	56
2.2.2 DOING BUSINESS e a abertura de empresas no Brasil	58
2.2.3 DOING BUSINESS e suas propostas de reforma	64
3 PESQUISAS DE CAMPO	67
3.1 PESQUISA QUALITATIVA.....	68
3.1.1 Análise de atores externos (<i>stakeholders</i>) no registro de empresas (Juntas Comerciais).....	68
3.1.1.1 Rio Grande do Sul.....	72
3.1.1.1.a Principais dificuldades encontradas	72
3.1.1.1.b A questão dos licenciamentos	77
3.1.1.1.c Junta Comercial	79
3.1.1.1.d DNRC	80
3.1.1.1.e Mudanças	80
3.1.1.1.f Sobre a disposição para investir	83
3.1.1.2 Minas Gerais	84

3.1.1.2.a Principais dificuldades encontradas	84
3.1.1.2.b A questão dos licenciamentos	90
3.1.1.2.c Junta Comercial	91
3.1.1.2.d DNRC	93
3.1.1.2.e Mudanças	94
3.1.1.2.f Sobre a disposição para investir	96
3.1.1.3 São Paulo.....	97
3.1.1.3.a Principais dificuldades encontradas.....	97
3.1.1.3.b A questão dos licenciamentos	101
3.1.1.3.c Junta Comercial	102
3.1.1.3.d DNRC	104
3.1.1.3.e Mudanças	104
3.1.1.3.f Sobre a disposição para investir	106
3.1.1.4 Ceará	108
3.1.1.4.a Principais dificuldades encontradas.....	108
3.1.1.4.b A questão dos licenciamentos	110
3.1.1.4.c Junta Comercial	111
3.1.1.4.d DNRC	112
3.1.1.4.e Mudanças	112
3.1.1.4.f Sobre a disposição para investir	114
3.1.2 Conclusão.....	115
3.2 PESQUISA QUANTITATIVA	116
3.2.1 O cenário de estabilidade macroeconomica atual e sua esperada repercussão sobre a constituição de novos empreendimentos e o dezenpenho da economia	116
3.2.2 O Super Simples.....	118
3.2.3 A importância da análise institucional.....	119
3.2.4 Estatística descritiva e análise de correlação das séries históricas de constituição de novas empresas nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.....	122
3.2.5 Da decisão de investir	130
3.2.6 Das expectativas dos agentes econômicos.....	132
3.2.7 Análise da evolução da abertura de novas empresas em face do PIB real e da taxa básica de juros.....	133
3.2.7.1 Minas Gerais	133
3.2.7.2 Rio Grande do Sul.....	138
3.2.7.3 São Paulo.....	140
3.2.8 Considerações finais	144
3.2.9 Anexos.....	145
3.2.9.1 Análise de tendência para o número de constituições totais....	145
2.1.1.1.a São Paulo	145
2.1.1.1.a Minas Gerais.....	146
2.1.1.1.a Rio Grande do Sul	147
3.2.9.2 Regressões do número de constituições totais sobre o índice do PIB real	147
3.2.9.2.a São Paulo	147

3.2.9.2.b Minas Gerais.....	148
3.2.9.2.c Rio Grande do Sul.....	148
4 APLICAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA PESQUISA EMPÍRICA	150
4.1 ANÁLISE ECONÔMICA DA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL COM BASE NA PESQUISA QUALITATIVA E QUANTITATIVA	151
4.1.1 O Sistema Nacional de Registro Mercantil e o desenvolvimento econômico no Brasil	151
4.1.2 A estrutura do Sistema Nacional de Registro Mercantil e o federalismo no Brasil	154
4.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL EM FACE DO DESENVOLVIMENTO DE PLANOS REGIONAIS E DA IMPLANTAÇÃO DA REDESIM COM BASE NA PESQUISA QUALITATIVA E QUANTITATIVA.....	161
4.2.1 A abertura de novas empresas e o federalismo no Brasil	161
4.3 ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL	166
4.3.1 Projeto de Lei nº 6.373 de 2009	166
4.3.2 Projeto de Lei nº 6.299 de 2009	167
4.3.3 Projeto de Lei nº 351 de 2003	167
4.3.4 Projeto de Lei nº 104 de 2008	168
4.3.5 Projeto de Lei nº 5.068 de 2005	169
4.3.6 Projeto de Lei nº 91 de 2007	171
4.3.7 Projeto de Lei nº 93 de 2005	172
4.3.8 Projeto de Lei nº 1.778 1999	173
5 PROPOSTAS DE MUDANÇA	174
5.1 PROPOSTAS DE MUDANÇA	174
5.2 MODELO MINAS GERAIS	175
5.2.1 Minas Fácil: antecedentes e escopo.....	176
5.2.1.1 JUCEMG	184
5.2.1.2 Corpo de Bombeiros	185
5.2.1.3 Vigilância Sanitária.....	185
5.2.1.4 Secretaria do Meio Ambiente	186
5.2.2 Minas Fácil: perspectivas	186
5.2.3 Conclusão.....	187
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	189
REFERÊNCIAS	191

INTRODUÇÃO

Desde sempre, o homem organiza seu tempo, sua rotina e sua vida em função de suas necessidades e das condicionantes climáticas, geográficas e temporais. A própria empresa, mecanismo gerador de eficiência na alocação de recursos escassos, é fruto da obra de adaptação humana. Fazer negócios na sociedade moderna capitalista, como bem destacou Max Weber (1987) em seu clássico estudo *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, é assumir uma postura fundamental e crescentemente racional na busca da mais adequada relação entre os meios disponíveis num contexto e momento dados e os objetivos visados. Muito além de uma atitude ocasional ou fortuita, aquele autor descreve a postura do empreendedor capitalista como um *espírito* que influi de modo determinante suas percepções e seu modo de agir. Da ponderação racional do conjunto de fatores que em sua percepção estão presentes e incidem sobre uma determinada situação que se forma uma conjuntura que pode ser favorável ou desfavorável para investir, que pode tornar as perspectivas de um negócio em oportunas ou não. Mas o agir racional do agente econômico não acontece no vácuo social. Ao contrário, ele é influenciado e contingenciado pelo contexto institucional que o cerca.

De acordo com a literatura econômica neo-institucionalista, os agentes econômicos adaptam e moldam seus comportamentos de acordo com os incentivos institucionais, ou seja, de acordo com as regras formais e informais postas numa determinada sociedade. E como o mercado não é um espaço absolutamente imperfeito de trocas econômicas existem as fricções nominadas de custos de transação, que envolvem custos de informação, monitoramento, registro e execução de contratos e negócios (como são os contratos e acordos empresariais).

Custos de transação elevados tendem a elevar o custo social de determinada atividade, criando óbices ao seu exercício. A empresa funciona justamente como feixe de contratos e como mecanismo redutor de custos de transação. Portanto, um sistema

nacional de registro empresarial ineficiente tenderia a aumentar os custos de transação numa dada sociedade.

Conforme propõe o Relatório “Doing Business”, trabalho desenvolvido pelo Banco Mundial com o intuito de analisar, dentre outros pontos, as regras que envolvem a abertura e o encerramento de empresas em determinados países. Os estudos oferecidos pelo projeto “Doing Business” sustentam que a simplificação dos procedimentos de registro mercantil proporciona um estímulo ao surgimento de novas firmas.¹

Empresários individuais necessitam no Brasil de um registro que institucionalize as suas atividades, ainda que o registro empresarial não separe o seu patrimônio pessoal das atividades econômicas perseguidas pela empresa (citar artigo 966 sobre definição de empresa e empresário). Já as empresas, quando constituídas sob a formatação societária, adquirem existência e personalidade jurídicas através do registro de seu ato constitutivo no órgão competente, a saber, as Juntas Comerciais. A bem da verdade, vários registros são necessários, sendo mas o principal, é aquele que irá proporcionar à sociedade a certidão que declara sua existência legal e independente: o seu registro na Junta Comercial².

Separando a existência jurídica e, portanto, o patrimônio dos sócios e da sociedade, permite essa figura jurídica alocar e dividir riscos entre sócios, servindo como estímulo à realização de negócios. A dificuldade de formalização das empresas individuais e societárias (sobretudo) poderia contribuir pela elevação dos custos de transação e criar óbices ao desenvolvimento do país.

No que diz respeito ao Brasil verifica-se, conforme o projeto “Doing Business Brazil”, que o sistema de registro empresarial apresenta características que tornam o

¹ The official costs of entry are extremely high in most countries. Countries with heavier regulation of entry have higher corruption and larger unofficial economies, but not better quality of public or private goods. Countries with more democratic and limited governments have lighter regulation of entry. The evidence is inconsistent with public interest theories of regulation, but supports the public choice view that entry regulation benefits politicians and bureaucrats.

² ROQUE, José Sebastião. Tratado de Direito Empresarial. São Paulo. 2003 – pág. 113-118.

processo burocrático e por consequência desestimulante ao melhor desenvolvimento do setor. O Relatório sugere também a existência de grande disparidade e diversidade entre os órgãos que compõe o referido sistema. A existência do Departamento Nacional de Registro de Comércio (DNRC) como órgão central do Sistema Nacional de Registro Mercantil (SNRM) e a presença das Juntas Comerciais atuando como órgãos locais na execução e administração dos serviços de registro mercantil proporcionam diferentes formas de atuação nos 26 Estados e no Distrito Federal do país. As diferenças como demonstram os relatórios do “Doing Business Brazil” aparecem desde os valores cobrados pelos registros mercantis, o tempo para que sejam realizados e os locais onde devem ser feitos.

Do ponto de vista institucional (e mais estritamente legal), de acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 24º, inciso III, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre as Juntas Comerciais. Hoje a competência supletiva no plano administrativo do DNRC e a competência de administração e execução dos serviços de registros pelas Juntas Comerciais possibilitam a aparição de discrepâncias entre os Estados. Além dessa divisão de competências em matéria registral, existem ainda diversos outros órgãos federativos ligados direta ou indiretamente a abertura de uma empresa no Brasil, a saber: Prefeituras Municipais (Alvarás de abertura e funcionamento; inscrição municipal de tributos), Estados (inscrição estadual de tributos) e federal (inscrição tributária federal). Além disso, outros órgãos de diversas esferas poderão eventualmente ter também de participar do processo de abertura de empresas tais como licenças ambientais (municipais, estaduais e federais) e de agências reguladoras (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; Agência Nacional do Petróleo – ANP; Instituto Nacional de Propriedade Intelectual – INPI; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; entre outros).

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho procurar-se-á mapear este contexto institucional da abertura de empresas no Brasil, com foco específico em demonstrar a situação atual e comparativa de quatro das vinte e sete Juntas Comerciais em funcionamento no território nacional (Ceará, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do

Sul). É notória a existência de discrepâncias entre os procedimentos adotados por diferentes Estados brasileiros, de maneira que em alguns casos a forma de registro se mostra mais eficiente do que em outros³.

A seleção das Juntas objeto do trabalho levou em conta a qualificação levada a efeito pelo relatório “Doing Business” e ainda a relevância econômica e regional. Conforme sugerido pelo projeto “Doing Business in Brazil 2006”, as três Juntas Comerciais mais eficientes, de acordo com os pressupostos supramencionados, no país são: a de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal; da mesma forma, as três que se mostram menos eficientes são: a de São Paulo, do Ceará e do Maranhão.

“Doing Business in Brazil 2006” relata que para se abrir uma empresa no Estado de São Paulo, é preciso se esperar em média 152 dias. Em contrapartida, no Estado de Minas Gerais espera-se pelo período médio de 19 dias. O custo para se abrir uma nova empresa no Brasil varia de 4,9% da renda per capita no Distrito Federal e 49% no Maranhão. Em vários Estados, contudo, os custos são semelhantes ao do Estado de São Paulo (entre 10 e 13% da renda per capita). No Rio Grande do Sul o percentual se encontra no montante de 6,1%⁴. Mas o Relatório coloca as Juntas Comerciais brasileiras, parte das instituições formais do país, como uma barreira a novos negócios.

É verdade que há série de contestações à metodologia empregada pelo Banco Mundial nesse Relatório “Doing Business”, já que, de um lado, a metodologia empregada não fica clara na exposição do relatório final, dando a entender que teriam sido ouvidas,

³ Pesquisa Doing Business in Brazil – 2006. “Quanto maior a renda, mais fácil é fazer negócios nos 12 estados e no Distrito Federal. Este último, o estado que melhor se classificou quanto à facilidade de fazer negócios é também o estado mais rico. O Ceará, o segundo mais pobre entre os 13 estados, obteve a pior classificação. Todavia, baixa renda não é necessariamente uma barreira à boa regulamentação. Estados pobres podem suplantam outros, se implantarem reformas. O Maranhão, que tem a mais baixa renda per capita entre os estados avaliados, alcançou a classificação de número 5 entre os 13 estados, no que se refere à facilidade de fazer negócios. Esse bom desempenho se deve ao fato de o Maranhão empregar tecnologias de ponta em diversas áreas. Os cartórios, por exemplo, informatizaram seus registros. Essas reformas reduziram o tempo necessário para se registrar uma propriedade para 27 dias e fez do Maranhão o estado em que se requer o menor prazo”.

⁴ Pesquisa Doing Business in Brazil. “Os maiores determinantes do custo total são a impressão de recibos para fins fiscais, o alvará de funcionamento e as taxas de registro. O registro na Junta Comercial é exigido em todos os estados, mas as taxas são fixadas localmente”.

por questionários, autoridades acadêmicas, governamentais e profissionais nas grandes metrópoles do país no Relatório de 2006 e já nos Relatórios de 2007 e 2008, haveria apenas o preenchimento de questionário por duas firmas de auditoria e de advocacia localizadas em São Paulo (o que naturalmente não seria suficientemente para radiografar a eficiência das instituições associadas a abertura de negócios no Brasil). Por outro lado, ele superdimensionaria as questões institucionais em detrimento do contexto macroeconômico.

Nesse sentido, o tempo de registro empresarial em El Salvador pode ser superior ao do Brasil, contudo a abertura de um negócio neste último seria compensada por outros fatores macroeconômicos como mercado consumidor, estabilidade monetária, câmbio, logística, juros, entre outros. Nesse mesmo diapasão, o tempo de registro de empresa no Rio Grande do Sul pode ser inferior ao Ceará (como de fato o é), mas ainda assim a empresa optar pelo Estado nordestino por vantagens fiscais ou proximidade a portos estrangeiros.

De qualquer forma, o estudo do Banco Mundial teve a virtude de mobilizar o Poder Público a buscar uma maior eficiência das Juntas Comerciais e da formalização de empresas no país. Desde, então as próprias Juntas Comerciais e o DNRC tem tendado buscar quantificar o tempo e o custo de registro de atos societários. O diagnóstico apresentado por relatórios do DNRC disponíveis em seu site sugerem que o problema da lentidão na formalização de registros no Brasil não derivaria propriamente do tempo necessário ao registro societário na Junta, mas da aprovação e obtenção de outros licenciamentos públicos como tributário, bombeiros, sanitário, etc. É essa também, de certa forma, a sugestão do “Doing Business”.

A implementação da Lei 11.598 de 2007 pode ser considerada o principal resultado desta nova forma de pensamento, no sentido de que objetiva a simplificação e a integração do processo de registro mercantil através da instituição da RedeSim. Outras propostas que também trabalham a questão referente ao registro mercantil podem ser

encontradas nas próprias Juntas Comerciais e devem ser analisadas incidentemente ao longo do trabalho.

A idéia inicial da pesquisa era de empiricamente, com base nos dados colhidos a partir das Juntas Comerciais e do próprio DNRC e de atores que se relacionam com este sistema de Registro, analisar a eficiência do atual desenho institucional do sistema, procurando apontar como estão dispostas as relações jurídicas de seus órgãos e qual seria o modelo mais adequado para o desenvolvimento dessa atividade.

Contudo, não foram obtidos dados elementares para a pesquisa quantitativa – sobretudo o tempo efetivo de registro de uma empresa tanto nas Juntas Comerciais como em diversos órgãos federativos –, já que apenas a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais dispõe de séries temporais suficientes para estruturação de modelos macroeconômicos confiáveis. O que foi possível quantificar nesse trabalho, do ponto de vista econométrico, encontrar co-relação entre crescimento do PIB real nacional e abertura de negócios, sugerindo que a estabilidade macroeconômica do país acaba afetando positivamente a abertura de empresas. A taxa de juros também apresenta co-relação com a abertura de empresas e a tributação (SUPER SIMPLES) segue na mesma direção. Além disso, foi diagnosticada a preferência crescente ao longo dos últimos anos pelo registro de sociedades limitadas em detrimento de firmas individuais a partir do ano de 2003 (o que poderia estar associado aos fatores macroeconômicos antes expostos – maior acesso ao crédito e maior possibilidade de parcelamento de débitos fiscais). Por isso, o órgão formulador da política de fomento aos negócios no país deveria atentar para estes dados.

O estudo empírico quantitativo sugere ainda que, para abertura de empresas no país, mais importante do que o tempo de registro e a eficiência dos órgãos que compõem o sistema de registro empresarial são as condições macroeconômicas do país: crescimento econômico, juros e tributação. Eles podem compensar positivamente a eventual ineficiência governamental. Por isso, embora as instituições não sejam desprezíveis do ponto de vista de abertura de negócios (e de crescimento econômico), a

formulação de políticas públicas devem ter em mente estes fatores. Como diz Robert Cooter, muitas vezes para os governos “fazer menos, é mais”⁵. Vale dizer, ao invés de grandes projetos de geração de riquezas, a *conditio sine qua non* seria estabilidade monetária e uma política fiscal suportável.

Numa situação ideal, o empreendedor conheceria esse conjunto de fatores quantitativos e institucionais e o impacto que cada qual teria sobre seu plano de negócios. Friedrich Hayek (1987) em seu já clássico estudo *O caminho da servidão*⁶, porém, mostrou magistralmente o dilema que se constitui na situação real e cotidiana pela necessidade permanente de tomar decisões, que deveriam ser racionais, no contexto de sociedades e de relações econômicas em permanente mudança, nas quais os agentes econômicos têm informações sempre limitadas sobre fatores que incidem sobre o seu ambiente. Face a esta situação, descrita como sendo de *conhecimento imperfeito*, muitas decisões são tomadas mais a partir de um conjunto de percepções do que propriamente a partir de um cálculo preciso sobre uma base de informações objetivas. Ressalte-se, no entanto, que a formação da percepção, bem longe de ser aleatória, resulta de um conjunto de experiências, observações, pressupostos e opiniões. Ela tem um lastro na realidade e agrega subjetividades. É essa situação de *conhecimento imperfeito* no cotidiano da atividade do empreendedor que torna importante a inclusão da análise das *percepções* dos agentes envolvidos mais diretamente na constituição do ambiente de negócios. Por isso a pesquisa qualitativa. Afinal, nem sempre o agir do empresário e da empresa pode ser explicado por modelagens econométricas e quantitativas.

A pesquisa qualitativa confirma as conclusões da análise quantitativa e sugere que o grande problema do registro empresarial não está nas Juntas Comerciais nem no DNRC. O maior problema está na coordenação de diversos órgãos federativos que acabam direta ou indiretamente afetando a abertura de negócios no Brasil. Tema esse que está indissoluvelmente ligado ao federalismo brasileiro analisado no trabalho por este motivo. O estudo também apontará que Lei 11.598 de 2007 é o grande instrumento legal

⁵ COOTER, Robert. **Law and Economics**. 3ª edição, Addison Wesley Longman, 2000.

⁶ HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. Tradução de CAPOVILLA, A. M. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

para modificação dessa realidade. E confirma que condições macroeconômicas do país são mais relevantes na decisão de investimento do que a eficiência do sistema de registro empresarial na percepção do agente econômico. Mas a pesquisa demonstra que a referida legislação, apesar de adequada, ainda não saiu do papel. A ressalva que deve ser feita aqui é que, por vezes, a percepção das pessoas é equivocada e o que impede a melhora institucional é justamente esse entrave de que os brasileiros se satisfazem com “pouco”.

Para que esta lei “pegue”, é necessária a coordenação dos diversos órgãos federativos envolvidos, como foi feito já no Estado de Minas Gerais. O caso de Minas Gerais demonstra que se houver a coordenação dos agentes públicos, não há mais a necessidade de nenhuma outra lei. Este papel de coordenação dos entes públicos para facilitar o registro empresarial deveria ser desempenhado pelo Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC) por ser o responsável pelo DNRC, ou então o próprio Ministério do Planejamento. Caberia a eles ter um plano de desburocratização, de coordenação de órgãos federativos e de facilitação de negócios.

Igualmente as alterações institucionais formais deverão levar em conta a realidade da atuação de determinados agentes do SINREM, mesmo os governamentais, que muitas vezes faz com que sejam perseguidos interesses privados e não coletivos em órgãos públicos conforme a literatura econômica e sociológica citada ao longo do trabalho.

Além do citado objetivo geral de analisar o andamento do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis com base na legislação atual e nas inovações implantadas e a serem implementadas com o objetivo de alcançar a celeridade e reduzir os custos de transação, a pesquisa procurou responder aos seguintes objetivos específicos:

- a) Pesquisar a atual estrutura de competências do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis, procurando analisar a atuação e as relações jurídicas existentes entre o DNRC, as Juntas Comerciais e os demais órgãos que atuam junto ao sistema;
- b) Relacionar a proposta de atuação do SINREM com a coleta de dados junto dos demais órgãos relacionados à matéria;
- c) Analisar as relações jurídicas existentes no contexto do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis;
- d) Demonstrar como as Juntas

Comerciais dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará estão trabalhando para melhorar suas atividades; e) Pesquisar sobre o tempo e o custo dos procedimentos realizados nas Juntas Comerciais dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará; f) Acompanhar o desenvolvimento do Cadastro Nacional das Empresas e divulgar resultados concretos que venham a ser diagnosticados no mercado; g) Pesquisar os efeitos da Lei 11.598/07 que instituiu a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM; h) Estudar os projetos que estão em tramitação no congresso nacional e que dizem respeito ao tema objeto do trabalho; i) Com base nos estudos realizados propor possíveis soluções para a atual estrutura institucional do Sistema Nacional de Registro Empresas Mercantis.

Todos esses objetivos foram enfrentados dentro da estrutura apresentada pelo trabalho que, por fim, acabou sendo formada por cinco capítulos essenciais que são interligados entre si de acordo com a evolução do texto.

No capítulo primeiro, a partir da revisão bibliográfica sobre as teorias da Análise Econômica do Direito foram aprofundadas as premissas básicas do instituto com o objetivo de tornar mais clara sua posterior aplicação. No capítulo segundo, o estudo dedicou-se a delimitação do objeto da pesquisa, procurando, a partir das peculiaridades da organização do Estado brasileiro, traçar as principais características do Sistema Nacional de Registro Mercantil atual. No capítulo terceiro, buscou-se apresentar as pesquisas de campo realizadas sobre o objeto central de estudo, onde através dos relatórios das pesquisas Qualitativa e Quantitativa tornou-se possível o levantamento dos elementos empíricos necessários a correta aplicação da análise proposta. O posterior capítulo quatro, por sua vez, tratou de oferecer a análise dos objetos de estudo até então aprofundados nos capítulos anteriores a partir da ótica do direito e economia, procurou-se, através dela esclarecer as dúvidas e obscuridades até então motivos de indagação. Por fim, através do capítulo cinco buscou-se elencar possíveis mudanças e apresentar modelos que se mostraram os mais eficazes entre os pesquisados e, desta forma, interessantes para serem implementados pelos envolvidos nesse cenário.

1 PREMISSAS CONCEITUAIS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A pesquisa em curso tem por objetivo analisar a estrutura legal do Sistema Nacional de Registro Mercantil a partir de algumas premissas teóricas desenvolvidas pela Escola da Análise Econômica do Direito (AED)⁷, isto é, de conceitos fundamentais como: a) a Teoria dos Custos de Transação (TCT) e a Teoria do Custo Social (TCS), ambos introduzidos por R. COASE; b) das questões relativas à Assimetria de Informações (AI) desenvolvidas por G. AKERLOF e G. STIGLER; c) e a Teoria das Instituições (TI), de acordo com o elaborado por D. NORTH. Parte-se do princípio que as regras jurídicas estabelecem um sistema de incentivos para o comportamento dos agentes econômicos no mercado, tendo um papel relevante na definição de estratégias de ação.

O critério para escolha destes autores deriva de sua importância para a compreensão do Direito a partir das lentes da AED e também porque são teorias que estão por trás de pesquisas empíricas como aquelas que foram o ponto de partida do presente trabalho, como a do DOING BUSINESS do Banco Mundial. Igualmente, porque são autores que descrevem algumas das falhas de mercado para as quais o Direito e o Estado podem contribuir para diminuir.

Nesse sentido, como existem várias tendências e diversos métodos de abordagem dentro da AED, vale destacar que tanto DOUGLASS NORTH como RONALD COASE são autores considerados neo-institucionalistas, responsáveis por dar novas formas a então Teoria Neoclássica, isto é, a teoria que sustenta a idéia de que os agentes e as relações de oferta e demanda são os únicos responsáveis por alcançar os melhores níveis

⁷ A Análise Econômica do Direito (AED) ou Direito e Economia (D&E) trata-se de utilizar ferramentas da Ciência Econômica para compreensão de institutos jurídicos e também para a busca da solução de problemas legais e regulatórios. Os seus modelos trabalham fundamentalmente com a teoria da ação econômica baseada na escassez de recursos e na necessidade de sua alocação eficiente numa determinada sociedade e na concepção das regras jurídicas como mecanismos de “preço”, criando incentivos (negativos ou positivos) aos indivíduos e empresas integrantes de uma sociedade para se comportarem de uma determinada maneira. Para extensa bibliografia ver o nosso TIMM, Luciano. **Direito e Economia**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

de maximização do bem estar da sociedade, independentemente do contexto das regras e do ambiente social.

RONALD COASE em muito colaborou com esta mudança. A partir de seu seminal artigo “The Nature of the Firm”, destacado por muitos como o marco inicial do movimento *Law and Economics*, inicia-se o desenvolvimento do que conveniu-se chamar de “Teoria dos Custos de Transação”. O autor chamou a atenção para o fato de que existiam custos inerentes às operações no mercado. Nesse sentido, como veremos mais profundamente a seguir, COASE utiliza-se da “firma” para demonstrar que custos são estes e esclarecer como estes custos podem ser reduzidos (ou aumentados pelo Direito).

DOUGLASS NORTH, por sua vez, a partir da visão de que as relações de mercado envolvem custos e de que as instituições formais e informais exercem papel de suma importância para o desenvolvimento da economia, disserta sobre o papel das instituições junto a essa realidade de mercado.

Finalmente, AKERLOF e STIGLER levam a fundo um dos principais problemas ou das falhas de mercado que é a assimetria de informações, ou seja, o desnível informacional entre os agentes envolvidos numa transação. É papel do Estado e da sua regulação diminuir este desequilíbrio de informações.

Nesse contexto, dentro das premissas da Economia Neoclássica, o desempenho do registro empresarial do Brasil não seria relevante para o desenvolvimento de uma economia de mercado no país. Ao contrário, a partir do marco teórico aqui desenvolvido para o prosseguimento do trabalho, as instituições (como o Departamento Nacional de Registro Empresarial – DNRC – e as Juntas Comerciais Estaduais – JCE) importam e tem reflexo no desempenho econômico das atividades econômicas, de modo que um sistema de registro eficiente tende a diminuir custos de transação e criar os incentivos corretos aos agentes.

Desse modo, percebe-se que o trabalho não parte do marco teórico dos trabalhos tradicionais de dogmática jurídica, que normalmente tem como objeto a norma jurídica. Um trabalho focado apenas na produção e de interpretação de regras jurídicas não explica a importância das regras sobre o registro empresarial para o mercado, nem oferece instrumentos para descrever porque determinadas normas são necessárias e, sobretudo, não traz subsídios a fim de prever o comportamento dos agentes à luz dos incentivos gerados pelo Ordenamento Jurídico. A teoria jurídica dogmática, embora importante, corre o risco de criar um “fetiche legal” no sentido de que para melhorar a realidade social bastaria uma alteração legal ou a proposição de um projeto de lei. Ocorre que, como demonstra COASE, por vezes as normas legais criam exagerados custos de transação para os agentes econômicos. E, por outras vezes, as leis não são eficazes e aplicáveis (*law on the books* e não *law in action*, nos dizeres de COOTER já citado).

1.1 CUSTOS DE TRANSAÇÃO

R. COASE em seu artigo intitulado “The Nature of the Firm” de 1937 apresentou ao mundo um novo conceito de “firma”. A partir da análise de sua estrutura e do contexto de mercado em que ela existe, buscou justificar sua implantação, explicar a dinâmica entre as “firmas” e, da mesma forma, das relações existentes entre os indivíduos dentro desta nova estrutura.

Ressaltou diversas possibilidades que explicariam a sua existência, mas indicou, conforme demonstra o trecho a seguir, os custos das relações de mercado como uma das mais importantes razões para sua implantação.

“The main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism.”⁸

⁸ COASE, Ronald. *The Nature of the Firm*. 1937. p. 4.

Ao contrário do que sugeriram os economistas neoclássicos, através do quadro ideal do mercado de concorrência perfeita e, por conseguinte, da sua auto-regulação a partir da demanda e da oferta, COASE traz a noção da existência dos custos nas relações entre os agentes econômicos. Vai além, salientando a noção de que tais custos eram levados em conta quando das tomadas de decisões entre os agentes de mercado.⁹ ARMANDO C. PINHEIRO sustenta que o custo de transação é o principal elemento motivador da teoria Neo-institucionalista.¹⁰

O autor discorre acerca do custo de acesso às informações, quando trata do custo para se saber o que os preços realmente representam. Sustenta que existem métodos para estes custos serem reduzidos, mas não eliminados, uma vez que devem surgir indivíduos que passarão a comercializá-las.¹¹

O desenvolvimento do conceito de “firma” a partir da constatação dos custos de transação levou COASE a apresentar quais os motivos poderiam levar o aumento e a redução do tamanho da firma. Neste sentido, trabalha o conceito de custo marginal e de ponto máximo de eficiência da firma, salientando que em certas situações é mais lucrativo que as transações sejam feitas no próprio sistema de preços de mercado do que dentro da firma. No entanto, segundo o mesmo autor, o surgimento de firmas ocorreria para reduzir custos de transação no mercado.¹²

As “firmas”, ou sociedades empresariais como se diria no jargão jurídico-dogmático, são, portanto, essenciais à atividade econômica, porque reduzem fricções no mercado, gerando eficiência.

Conclui que existem custos de transação tanto no sistema de preços desenvolvido pelo mercado, como também na estrutura das firmas, mas que os custos provenientes da organização das “firmas” deve ser menor do que os custos das mesmas transações no

⁹ Idem. Ibidem. p. 5.

¹⁰ PINHEIRO, Armando Castelar. *Direito, Economia e Mercados*. Elsevier Editora Ltda, 2006. p. 62.

¹¹ COASE, Ronald. *Op. cit.* p. 4.

¹² Idem. Ibidem. p. 6-7.

âmbito do sistema de preços, caso contrário estar-se-ia diante de um resultado ineficiente e, portanto, dever-se-ia transacionar de outra forma, menos custosa.

ARMANDO C. PINHEIRO destaca que uma das principais contribuições da constatação dos custos de transação é a conclusão de que a presença dos custos pode refletir na alteração das decisões dos consumidores e empresas que antes eram consideradas como ótimas.¹³

O mesmo R. COASE, na obra “O Problema do Custo Social”, publicado em 1960, em que disserta sobre os custos sociais provenientes da utilização de direitos pelos indivíduos, apresenta interessante passagem tratando sobre os custos de transação:

“De modo a realizar as transações, necessita-se descobrir quem é a outra parte com a qual se deseja negociar, informar as pessoas acerca da disposição de negociar e em que termos, conduzir as negociações em direção à barganha, formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. Tais operações são, geralmente, extremamente custosas, suficientemente custosas para evitar a ocorrência de transações que seriam levadas a cabo em um mundo em que o sistema de preços funcionasse sem custos.”¹⁴

No trecho acima transcrito, o autor revela a preocupação existente com relação aos custos de transação no mundo real e sistematizará sua TCT para englobar custos de negociação e custos de execução dos contratos. Afirma que estes custos podem se tornar excessivos e servirem de desestímulo para que as transações ocorram de maneira saudável (ou seja, resistências ou fricções ao modelo de concorrência perfeita).

Nesse diapasão, adaptando essa teoria ao caso brasileiro sustenta ANDRÉ FRANCO MONTORO FILHO que no Brasil estes custos são demasiadamente elevados, sendo os elementos formalidade e informalidade os responsáveis em grande parte pela existência destes custos. O primeiro é caracterizado pela burocracia excessiva e, conseqüentemente, pela ineficiência, e a segunda é considerada responsável por criar

¹³ PINHEIRO, Armando Castelar. *Op. cit.* p. 64.

¹⁴ COASE, Ronald. *O Problema do Custo Social*. Journal of Law and Economics, 1960. p. 6.

ambientes de incerteza às relações do mercado. Este quadro reflete diretamente no desenvolvimento econômico do país.¹⁵

A percepção de que as instituições importam e que a conformação das regras formais e informais de uma determinada sociedade podem influenciar a atividade econômica redirecionam o interesse da Ciência Econômica para o Direito – aqui entendido como conjunto de princípios e regras estatais e sociais reconhecidas pelos órgãos de produção normativa (cortes de justiça, agências reguladoras, instituições de assentamentos de práticas e usos mercantis). Nesse contexto, a Ordem Jurídica passa a ser percebida como tendo papel fundamental junto ao mercado e ao desenvolvimento econômico, servindo para reduzir ou minimizar os custos das transações.¹⁶

À segurança jurídica está inserida a noção de que os custos e riscos das transações podem ser calculados pelos agentes (ainda que dotados de racionalidade limitada), dando margem para os indivíduos envolvidos avaliar quais os reais efeitos dos atos tomados em suas transações. Ela possibilita que os agentes organizem-se na busca pelo resultado mais eficiente. É o caso dos empréstimos, onde as taxas de juros dependem, dentre outras coisas, das garantias recebidas pelo credor, se as garantias forem boas, a taxa de juros será mais baixa, por outro lado, se as garantias forem ruins a taxa de juros será mais alta.¹⁷

Fica então patente dentro desse quadro teórico que um sistema eficiente e previsível de registro da atividade empresarial é fundamental para a atividade empresarial. Um sistema de registro lento, burocrático e ineficiente tende a aumentar os custos de transação das empresas, porque aumentam os custos de informação, de monitoramento e de barganha. Isso criaria incentivos para atividade econômica informal, para a corrupção, dificultando a organização das “firmas” (sociedades empresariais).

¹⁵ FILHO, André Franco Montoro. *Direito e Economia*. Editora Saraiva, 2008. p. 9.

¹⁶ FILHO, André Franco Montoro. *Op. cit.* p. 9.

¹⁷ Idem. *Ibidem*. p. 15.

Daí o estímulo do Banco Mundial e de outros órgãos multilaterais e domésticos para que sejam tomadas medidas de racionalização, entre outros, do registro e da autorização de empresas nos países, simplificando o seu funcionamento. O racional subjacente a isso é que essa facilitação registral tenderá a estimular negócios.

Nessa toada, DOUGLASS NORTH, por sua vez, sustenta que o Custo Total de produção consiste na soma daqueles custos que envolvem a formação do produto com aqueles que provêm diretamente das transações.¹⁸

Sustenta o mesmo autor, que nem COASE nem os demais autores que trataram dos Custos de Transação chegaram a definir de forma precisa, o que realmente representam estes custos dentro das transações.¹⁹ Traz a noção de que os produtos transacionados são o resultado de um conjunto de utilidades buscadas pelas partes contratantes e que, da mesma forma, são necessários diversos recursos para medir estes objetos de desejo das partes.²⁰

Os objetos das transações, portanto, têm inúmeros atributos e sua utilidade deve variar entre os agentes. Cada indivíduo tem a sua percepção quanto aos valores disponibilizados pelos produtos transacionados.²¹

Tendo isso por base o autor sustenta:

“The information costs in ascertaining the level of individual attributes of each unit exchange underlie the costliness of this aspect of transaction.”²²

A partir da passagem transcrita acima, percebe-se que o custo para se ter acesso as informações que dizem respeito ao grau de utilidade dado por cada indivíduo aos

¹⁸ NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press 1990. p. 28.

¹⁹ Idem. Ibidem. p. 28.

²⁰ NORTH, Douglas. *Op. cit.* p. 29.

²¹ Idem. Ibidem. p. 29.

²² Idem. Ibidem. p. 29.

elementos que formam o produto, objeto da transação, é um dos formadores dos Custos de Transação aqui trabalhados.

DOUGLASS NORTH ressalta que mesmo que os indivíduos envolvidos tenham o mesmo objetivo com o produto, ainda devem existir custos envolvendo a busca por informações quanto as características das unidades transacionadas.²³

Dando seguimento a idéia de que a busca por informações reflete diretamente na existência e, por vezes, no aumento ou redução dos custos de transação, o mesmo autor agrega a idéia da existência de assimetrias informacionais entre os agentes relacionados com as transações.²⁴

Desta noção surgem as hipóteses em que os agentes podem fazer uso da retenção ou da divulgação das informações conforme lhe for mais conveniente, ou melhor, de acordo com o comportamento que possibilitar a maximização do seu bem-estar. O indivíduo pode utilizar-se da mentira, da trapaça e do roubo para atingir maiores níveis de ganhos que atingiria sem que essas atitudes fossem tomadas.²⁵

A partir do momento em que não estão claras as características e preferências dos agentes participantes da negociação, busca-se, através dos diferentes meios disponíveis, conhecer mais destes indivíduos e, conseqüentemente, depositar mais forças para que o acordado durante a transação seja efetivamente cumprido. É neste ponto que surgem os meios impositivos.²⁶

Segue trecho do Livro de DOUGLASS NORTH:

“Enforcement can come from second-party retaliation. It also can result from internally enforced codes of conduct or by societal sanctions or a coercive third party (the state).”²⁷

²³ Idem. Ibidem. p. 29.

²⁴ Idem. Ibidem. p. 30.

²⁵ NORTH, Douglas. *Op. cit.* p. 30.

²⁶ Idem. Ibidem. p. 32.

²⁷ Idem. Ibidem. p. 33.

Nas situações em que não exista previsão de nenhum tipo de imposição das acima indicadas a incerteza deve prevalecer, e os custos de transação devem refleti-la de alguma forma. Os valores referentes a incerteza são inseridos nos custos de transação como sendo prêmio de risco e esclarece que o tamanho deste prêmio serve como desestímulo para as transações mais complexas, limitando o crescimento da economia como um todo.²⁸

Percebe-se que o conceito de custo de transação é demasiadamente amplo e que eles estão presentes durante boa parte da interação dos agentes do mercado. Por vezes faz-se necessário que estas relações de mercado recebam a participação de instituições ou, como bem esclarece DOUGLASS NORTH, de uma terceira parte para que o equilíbrio seja estabelecido.²⁹

1.2 CUSTO SOCIAL

Como já ressaltado em momento anterior, COASE também trabalha a questão relativa aos Custos Sociais. Em seu artigo “O Problema do Custo Social”, o autor discute a questão do tratamento que deve ser dado para as situações nas quais existe uma produção de dano por um agente sobre outro, sendo este outro um agente sem relação com a atividade danosa.³⁰

O autor sustenta que nestes casos, antes da imposição que determine o fim do dano, ou até mesmo a responsabilização ao agente pelo dano causado, deve-se realizar uma análise mais apurada dos elementos que deram causa e que foram afetados por ele. Esta análise torna-se necessária na medida em que deseja-se determinar corretamente

²⁸ Idem. Ibidem. p. 33.

²⁹ Idem. Ibidem. p. 35.

³⁰ COASE, Ronald. *O Problema...* Op. cit. p.1-2.

quem deve deter o direito de cometer o dano sobre o outro, a partir dos incentivos que a ordem jurídica gera para o comportamento das partes em situações de mercado.³¹

Nota-se que a análise não tem por objetivo acabar com a produção do dano, mas sim buscar esclarecer quais os elementos dentre os fatos (deter o direito de praticar atividade danosa ou garantir o direito aos afetados) acabaria por causar os danos mais sérios.³² Esta análise deve ser feita a partir dos valores de tudo aquilo que é obtido através do ato danoso, bem como de tudo aquilo que se sacrifica para obtê-lo.³³

Conforme esclarece passagem do artigo supramencionado:

“O problema a ser enfrentado quando se está diante de atividades que causam efeitos danosos não é o de simplesmente coibir os responsáveis pelos mesmos. O que tem de ser observado é se o ganho com a não produção do dano é maior do que a perda sofrida alhures como resultado da proibição da atividade danosa.”³⁴

Colocado o problema jurídico nesses termos mais amplos do que estritamente quem tem direito a alguma indenização e em quais condições, mas sim se, quem e por que alguém deve indenizar, pode-se perceber o problema relacional das relações jurídicas e de suas implicações sociais.

A bem da verdade, segundo COASE, num mundo ideal sem custos de transação, o Direito seria indiferente para a alocação eficiente dos recursos, pois as partes poderiam barganhar em torno das regras jurídicas, chegando a uma solução socialmente ótima. Mas num mundo real de custos de transação, as regras e princípios jurídicos acabam afetando a alocação de recursos, por estabelecer bases de negociação para as partes sobre seus direitos.

³¹ Idem. Ibidem. p.1-2.

³² Idem. Ibidem. p. 15.

³³ Idem. Ibidem. p. 2.

³⁴ COASE, Ronald. *O Problema...* Op. cit. p. 10.

Por exemplo, se a ordem jurídica determinar que um criador de gado não indenize seu vizinho que planta milho, isso certamente afetará a disposição das partes para negociar, sendo o custo desse agricultor de milho para evitar o dano (construindo a cerca ou indenizando o criador de gado para que se abstenha de sua atividade econômica), a margem de negociação das partes. Dessa forma, o agricultor estará disposto a construir a cerca ou indenizar o vizinho pela não criação de gado até o limite do ganho econômico de sua atividade produtiva.

Neste sentido, tem-se que o custo social de exercer o direito é sempre a perda sofrida pela sociedade em decorrência do exercício desse direito. Portanto, necessário ter-se em mente que a alteração de arranjos sociais deve acarretar o aperfeiçoamento de certos aspectos e, da mesma forma, refletir na perda ou na redução de outros e que todos estes aspectos devem ser levados em consideração quando da sua definição ou alteração.³⁵

Dessa forma, as opções jurídicas geram efeitos de “segunda ordem” e não apenas efeitos jurídicos. Vale dizer, as regras jurídicas não são desprovidas de implicação econômica. Elas podem estabelecer incentivos adequados ou inadequados. No último caso, o Direito estará provocando um aumento do custo social, podendo dificultar ou até mesmo inviabilizar algumas atividades econômicas.

Portanto, as regras sobre direito societário em geral e especificamente acerca de registro empresarial igualmente afetam o comportamento dos agentes de mercado e opções ineficientes tenderão a acarretar um aumento do custo social.

³⁵ Idem. Ibidem. p.19.

1.3 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

1.3.1 Instituições e os Custos de Transação

DOUGLASS NORTH chama atenção para o fato de que em qualquer estrutura onde existam direitos de propriedade, os custos de transação devem ser positivos. Neste sentido, ressalta que estes custos tem alterado no decorrer da história e que variam de acordo com o papel desenvolvido pelas instituições na proteção destes direitos de propriedade.

As instituições necessárias para estimular as transações de mercado variam em complexidade, sendo diferentes para aquelas transações que envolvem pequenos problemas e para aquelas que exigem maior complexidade.

Vale destacar, antes de mais nada, que as instituições são as regras do jogo.³⁶ As instituições que definem as oportunidades dos indivíduos são um complexo de restrições formais e informais que, por sua vez, devem refletir o custo de dimensão e imposição dos elementos envolvidos nas transações.³⁷

As instituições constituem elemento básico para a fabricação dos produtos a partir das matérias-primas e da mão-de-obra, assim como também são responsáveis por definir e proteger os direitos de propriedade. Ao deterem tamanha participação no desenvolvimento da atividade de produção deve-se assumir que as instituições estão diretamente relacionadas aos custos de transação e, conseqüentemente, com os custos de produção.³⁸

³⁶ NORTH, Douglas. *Op. cit.* p. 1.

³⁷ NORTH, Douglas. *Op. cit.* p. 67-68.

³⁸ Idem. Ibidem. p. 61-62.

NORTH em seu livro, a partir do exemplo de compra de um imóvel, ilustra perfeitamente o papel desenvolvido pelas instituições em meio as transações de mercado. Destaca que são as instituições que determinam quanto irá custar a transação do imóvel. O custo será o resultado da medida de quanto vale os atributos legais e físicos que estão sendo transacionados, somados aos custos de acompanhamento e imposição de cumprimento do acordo e do valor da incerteza que existe por parte da assimetria de informações.³⁹

Para a utilidade do vendedor o que importa são o preço, os termos do contrato e o efetivo cumprimento do que foi estabelecido no contrato. Por outro lado, o comprador deve se importar com as questões legais de transferência do imóvel, se as dimensões do imóvel que está adquirindo estão corretas, a questão referente a manutenção da casa, as características dos vizinhos, as dívidas que por ventura possam existir com o imóvel, as possibilidades de perda do objeto adquirido e outras situações que devem variar de indivíduo para indivíduo conforme o grau de importância dado por cada um.⁴⁰

Conforme deixa claro em passagem do seu livro, DOUGLASS NORTH afirma que os custos de transação são em parte custos de mercado, como taxas, seguros e crédito e, em outra parte, são custos com o tempo que as partes devem gastar com a procura e arrecadação de informações essenciais.⁴¹

As instituições, segundo o mesmo autor, que atuam junto ao caso aqui retratado, consistem primeiro nas regras legais do local onde fora efetuado a transação, que tratam sobre a definição dos direitos de propriedade, sobre a restrição dos direitos que podem ser transferidos e sobre todos aqueles que possam de alguma forma influenciar os custos de transação apresentados na situação. Igualmente importante são as regras informais que, por vezes, apresentam elementos que suplementam e reforçam as regras formais, é o caso

³⁹ Idem. Ibidem. p. 62.

⁴⁰ Idem. Ibidem. p. 62-63.

⁴¹ NORTH, Douglas. *Op. cit.* p. 62.

das regras que impõem condutas à vizinhança, delineando, de certa forma, o convívio entre vizinhos.⁴²

Segundo o autor:

“(…), the cost of transacting reflects the overall complex of institutions – formal and informal – that make up an economy (...)”⁴³

Pode-se concluir que a estrutura institucional desenvolve papel de grande importância na performance da economia. É ela a responsável por delimitar os pontos pelos quais as interações econômicas devem se desenvolver, sendo, por vezes, capazes de reduzir ou aumentarem os custos de transação do mercado.

No caso dos países em Desenvolvimento, além da estrutura formal que faz parte destes países, existem também setores informais que acabam promovendo estruturas de mercado sem as salvaguardas existentes na estrutura formal do mercado. Nos quadros onde prevalecem a estrutura informal os custos de mercado acabam sendo muito elevados, muitas vezes tornando inviáveis a interação entre os agentes.⁴⁴

Ademais, DOUGLASS NORTH conclui a partir da comparação entre Estados de indústria avançada com países ditos como em desenvolvimento que a estrutura institucional é um ponto chave para o relativo sucesso de suas economias.⁴⁵

1.3.2 Instituições e Organizações

Conforme já comentado no decorrer do trabalho, as instituições formam a estrutura

⁴² Idem. Ibidem. p. 63.

⁴³ Idem. Ibidem. p. 66.

⁴⁴ Idem. Ibidem. p. 67.

⁴⁵ NORTH, Douglas. *Op. cit.* p. 69.

necessária para que ocorram as interações entre os seres humanos.⁴⁶ É seu papel delimitar o que é proibido ser feito e, também, quais os limites que devem ser respeitados.⁴⁷

As Organizações (dentre elas as empresas), assim como as Instituições, são as estruturas onde as interações dos indivíduos tomam forma.⁴⁸ Tem-se que elas surgem a partir das oportunidades existentes em meio às imposições feitas pelas instituições e pelo próprio mercado.⁴⁹ NORTH sustenta que as Organizações podem tomar formas políticas, econômicas e escolares.⁵⁰

Ao tratar das Organizações, NORTH esclarece:

“They are groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives.”⁵¹

Ademais, as Organizações desenvolvem-se a partir da influência que sofrem da estrutura formada pelas Instituições. Interessante é a analogia feita por NORTH entre a estrutura de um time de esporte, uma organização, e o papel desenvolvido pelas instituições, regras de conduta dos times em geral. A partir daí sustenta que as estratégias tomadas pelas equipes vão depender da eficiência de monitoramento e do nível de punição ao qual são submetidas as equipes, de forma que poderão assumir atitudes mais violentas e intimidadoras ou não.⁵²

Necessário ter em mente que, por mais parecidas que possam parecer, Organizações e Instituições possuem objetivos diferentes. As Instituições devem definir as regras pelas quais os indivíduos irão se relacionar, por outro lado, as Organizações objetivam atingir seu melhor desempenho a partir do conjunto de regras impostas pela

⁴⁶ Idem. Ibidem. p. 3.

⁴⁷ Idem. Ibidem. p. 4.

⁴⁸ Idem. Ibidem. p. 4.

⁴⁹ Idem. Ibidem. p. 5.

⁵⁰ Idem. Ibidem. p. 5.

⁵¹ Idem. Ibidem. p. 5.

⁵² NORTH, Douglas. *Op. cit.* p. 4.

estrutura.⁵³

Em passagem de seu livro, NORTH destaca algumas das características comuns dos países considerados em desenvolvimento. Segundo demonstra, a estrutura estabelecida nestes lugares não promove a atividade produtiva e acaba por criar empecilhos ao seu desenvolvimento. Segue interessante trecho sobre o assunto:

“The opportunity for political and economic entrepreneurs (...) overwhelmingly favor activities that promote redistributive rather than productive activity, that create monopolies rather than competitive conditions, and that restrict opportunities rather than expand them. (...) The organizations that develop in this institutional framework will become more efficient – but more efficient at making the society even more unproductive and the basic institutional structure even less conducive to productive activity.”⁵⁴

O autor esclarece a dinâmica entre as Instituições e as Organizações destes países e, desta forma, retrata o reflexo causado pela primeira sobre a segunda. A estrutura institucional não proporciona e não estimula o desenvolvimento de organizações saudáveis de maneira que o próprio desenvolvimento Institucional acaba sendo prejudicado.

Válido ressaltar o fato de “as the organizations evolve, they alter the institutions”⁵⁵.

Desse modo, pode-se supor que as empresas, como qualquer organização se amoldam e se adaptam aos incentivos dados pelo sistema jurídico. Assim, um sistema ineficiente e inadequado de registro empresarial tende a estimular exageradamente a informalidade, a corrupção para “agilizar” os procedimentos, a falta de isonomia e a “privatização” de espaços públicos. Ao passo que um sistema ágil e eficiente facilitaria a formalização, o registro e a atividade empresarial como um todo.

⁵³ Idem. Ibidem. p. 4.

⁵⁴ Idem. Ibidem. p. 9.

⁵⁵ Idem. Ibidem. p. 7.

1.4 Assimetria de Informações

Conforme já comentado, a assimetria de informações faz parte da complexidade que marca a estrutura de mercado até aqui trabalhada. Os agentes de mercado não atuam, no mais das vezes, em ambientes ideais de concorrência perfeita, e, portanto, de irrestrito acesso à informação. Quando há falhas nas estruturas de mercado, existem “caixas pretas” e não há perfeita circulação de informação. O próprio à informação não é isento de custo (de obtenção) para as partes.

Informação é poder e, portanto, um recurso essencial aos agentes econômicos (e aos países). Mas o tema era negligenciado pela Economia Neoclássica. Eis a grande novidade do trabalho de STIGLER, ou seja, a de trazer os problemas associados à informação e para o campo da Teoria Econômica. A partir de STIGLER, o custo da informação e do julgamento da qualidade das mercadorias e dos serviços negociados no mercado não poderia mais ser negligenciado.⁵⁶

É justamente por esta falha de mercado que AKERLOF⁵⁷ enxerga dificuldade para se desenvolver um mercado de automóveis usados (“semi-novos”) de alta qualidade – o que os norte-americanos denominam *peaches* – ao contrário dos automóveis de má qualidade – *lemons*. Não é por outro motivo que ele vê florescer as franquias e as marcas (sobretudo a beira de estradas dos Estados Unidos), como mecanismos redutores de assimetria informacional sobre qualidade de produtos.

Nesse sentido, YAZBEK esclarece que o acesso a informação é uma das mais importantes formas para que seja reduzida a insegurança dos agentes.⁵⁸

⁵⁶ STIGLER, George. *The Economics of Information*. In **Journal of Political Economy**, vol. 69, p. 213 e ss., 1961.

⁵⁷ AKERLOF, George. *The Market for Lemmons: qualitative uncercanty and the market mechanism*. **Quarterly Journal of Economics**, vol. 84, p. 488 e ss., 1970.

⁵⁸ YAZBEK, Otavio. *Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais*. Elsevier Editora Ltda, 2007. p. 42.

As informações não são disponibilizadas de forma igualitária entre todos os agentes de mercado e que a falta de informação cria impedimentos para que o equilíbrio de mercado possa ser atingido.⁵⁹ Em outras palavras, o difícil acesso a informação sobre as condições em que os agentes atuam acarreta a formação de custos de transação.⁶⁰

Tendo em vista que o acesso as informações acontece de forma diferente pelos agentes, seja pela distinta fonte que concede as informações como também pela qualidade e quantidade das mesmas, torna-se inevitável o surgimento de assimetrias informacionais.⁶¹

A existência de assimetrias informacionais proporciona reflexos nas relações de mercado. YAZBEK, na esteira da Economia da Informação e dos autores citados supra, direciona sua atenção para o caso do *Principal-agent*, do *Risco Moral*, da *Seleção Adversa* e da *Sinalização*.

No caso do *Principal-agent* existe a contratação de um indivíduo (*agente*) com o objetivo de que este atue em prol dos contratantes (*principal*). Essa situação proporciona ao contratado o acesso a informações privilegiadas de interesse dos contratantes, possibilitando, desta forma, que o *agente* as utilize em benefício próprio, prejudicando os interesses do *principal* que não detêm tais conhecimentos.⁶²

O problema do Risco Moral está vinculado às dificuldades advindas do desequilíbrio informacional, em sua maioria, posteriores a assinatura do contrato. Esta preocupação tem grande relação com o caso dos seguros e da dificuldade da seguradora em acompanhar o comportamento do segurado após a assinatura do contrato.⁶³ No que diz respeito a Seleção Adversa, o centro do problema é o uso das informações privilegiadas com o intuito de beneficiar-se no momento da contratação.⁶⁴

⁵⁹ Idem. Ibidem. p. 43.

⁶⁰ Idem. Ibidem. p. 42.

⁶¹ Idem. Ibidem. p. 43.

⁶² Idem. Ibidem. p. 43.

⁶³ YAZBEK, Otavio. *Op. cit.* p. 44.

⁶⁴ Idem. Ibidem. p. 45.

O valor fixado pelas empresas de seguro como prêmio representa um conjunto de características gerais dos agentes. Tendo em vista que no grande grupo existem pessoas que não devem encaixar-se neste perfil, devem aparecer indivíduos que optam por não aderir ao prêmio por concluírem que suas atitudes não refletem os valores cobrados pelo mercado. Da mesma forma, outros indivíduos devem aparecer por concluírem ser ideal os valores cobrados quando comparados as suas características pessoais. Resultado desta estrutura é o fato de que apenas os indivíduos que realmente são expostos aos riscos devem buscar a cobertura do seguro, isto representa a Seleção Adversa.⁶⁵

COOTER chama a atenção para o fato da assimetria informacional e seus reflexos nos planos de seguro:

“Let us assume, as seems, reasonable, that in many cases that the individuals know better than the insurancy company what their true risks are. For example, the insured alone may know that he drinks heavily and smokes in bed or that he is intending to murder his spouse, in whose insurance policy he has just been named principal beneficiary. If so, then that asymmetrical information may induce only high-risk people to purchase insurance and low risk people to purchase none.”⁶⁶

YAZBEK associa o risco moral a expressão, em inglês, *hidden action* e a questão relativa a Seleção Adversa a expressão *hidden knowledge*. Ademais, sustenta que os dois fenomenos podem aparecer de forma combinada sendo que, a primeira, tem por característica o vinculo a relações individuais e, a segunda, a geração de efeitos para o mercado como um todo.⁶⁷

Por fim, a Sinalização caracteriza-se pelo fato de que as informações detidas pelos agentes podem ser divulgadas, por vontade própria, através de propagandas e arranjos

⁶⁵ COOTER, Robert. *Law and Economics*. 3 ed. Addison Wesley Longman, 2000. p. 51.

⁶⁶ Idem. Ibidem. p. 51.

⁶⁷ YAZBEK, Otavio. *Op. cit.* p. 45.

contratuais, de forma involuntária, por meio de tomada de decisão, ou até mesmo por imposição de dispositivos da legislação.⁶⁸

A aplicação desse referencial teórico ao sistema de registro empresarial parece claro. O DNRC e as JCE têm o papel de, em servindo de publicidade para os atos constitutivos de empresas, dar acesso à informação sobre as sociedades que realizam negócios e sobre a relação entre os sócios, o capital social da empresa e tudo mais que interessar aos agentes econômicos, reduzindo os riscos de abusos praticados no mercado por sócios ou mesmo por pseudo-representantes da sociedade. Em uma palavra, o sistema de registro reduz assimetria informacional e aumenta o nível de informação no mercado sobre seus agentes econômicos, dando um certo atestado de “regularidade” da constituição do negócio.

2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Nesta etapa do estudo procurar-se-a delimitar as instituições que o trabalho se propõe analisar. Por primeiro, será esclarecida a forma pela qual o Sistema Nacional de Registro Mercantil está disposto no ordenamento brasileiro, procurando, desta forma, mostrar as justificativas de sua organização a partir do disposto no texto constitucional.

Nesta mesma seção, é apresentado o resultado de pesquisa feita com tribunais brasileiros com o objetivo de esclarecer o entendimento do judiciário acerca da natureza dos serviços prestados pelas Juntas Comerciais. No segundo subtítulo deste capítulo, o trabalho oferece a análise dos resultados obtidos pelo relatório DOING BUSINESS, com o intuito de esclarecer ainda mais o objeto de análise proposto pelo estudo.

⁶⁸ YAZBEK, Otavio. *Op. cit.* p. 46.

2.1 O SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL

O SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL (SINREM) é composto formalmente por DNRC e Juntas. Além disso, paralelamente, existem outros órgãos envolvidos na formalização de uma atividade empresarial citados na Introdução, a saber: a Receita Federal, as Receitas Estaduais, as Receitas Municipais, os órgãos federais, estaduais e municipais de proteção ao meio ambiente e da vigilância sanitária, os Bombeiros e diversos outros que variam, da mesma forma, de acordo com a atividade empresarial exercida. Todas as instituições encontram origem na Constituição Federal brasileira e se relacionam com o federalismo.

2.1.1 Da repartição de competências e do Federalismo

A repartição de competências é considerada como um dos elementos essenciais do federalismo e sua caracterização efetiva. Não havendo hierarquia entre os entes federativos, e para garantir-lhes a autonomia, as Constituições procedem a uma repartição de competências. Contudo, é certo que há variações na forma de atribuição de competências quando comparados diversos modelos constitucionais de federação.⁶⁹

O modo como se repartem as competências indica qual tipo de federalismo é adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo). Havendo uma dosagem contrabalançada de competências, fala-se em federalismo de equilíbrio.⁷⁰

⁶⁹ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional – 7ª Ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

⁷⁰ MENDES, Gilmar Ferreira, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco – 4ª Ed. Ver. E atual. – Saraiva, 2009.

Como não poderia deixar de ser, o primeiro modelo, típico do federalismo clássico, vem da Constituição dos Estados Unidos, que adotou a técnica de especificar os poderes da União, deixando para os Estados todos os demais poderes que não atribuiu à autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais.⁷¹

Mais recentemente, contudo, pôde-se identificar, na teoria e na prática político-institucional, uma reformulação desse modelo, caminhando para a previsão de competências enumeradas também para outras entidades federativas além da União. Ademais, tem-se a criação de uma área comum, na qual tanto pode atuar a União como os demais organismos federativos.⁷²

Essa nova temática pode-se denominar como repartição vertical de competências, na qual realiza-se a distribuição da mesma matéria entre a União, os Estados-membros e os Municípios. Essa técnica, no que tange as competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, permitindo aos Estados-membros e Municípios aperfeiçoar a legislação às suas peculiaridades locais. A técnica da legislação concorrente estabelece um verdadeiro “condomínio” legislativo entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

De acordo com a literatura jurídica, o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. A cooperação financeira tem como característica a responsabilidade conjunta da União e entes federados pela realização de políticas públicas comuns. O seu objetivo segundo a dogmática jurídica examinada é claro: a execução uniforme e adequada de serviços públicos equivalentes em toda a Federação, de acordo com os princípios da solidadriedade e da igualação das condições sociais de vida.⁷³

⁷¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988 – São Paulo: Atlas, 1991.

⁷² TAVARES, André Ramos. Op. Cit. p. 1093.

⁷³ Lições de Direito Constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos/coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e André Ramos Tavares. – São Paulo: Saraiva, 2005.

Além das justificativas dogmático-jurídicas para o federalismo⁷⁴, a AED pode oferecer uma explicação baseada em eficiências paretianas criadas por acordos entre estados independentes que estabelecem consensos federativos, na concorrência entre órgãos federativos e na teoria dos jogos⁷⁵ (e no benefício da ação concertada).⁷⁶

2.1.2 Da competência privativa e concorrente

A Constituição Brasileira optou por estabelecer matérias privativas da União e outras que são compartilhadas com outras entidades federativas, a chamada competência concorrente. Contudo, ao elencar e repartir esses temas, parece que o constituinte não percebeu a dificuldade que há em classificar certas questões como exclusivamente pertencentes a um ou a outro assunto. Há matérias que, por exemplo, podem se reportar tanto aos Registros Públicos como as Juntas Comerciais. Como distingui-las ou qual o critério de enquadramento numa e não em outra tipologia constitucional (com graves consequências práticas), ou, ainda, como satisfazer concomitantemente as duas categorias diversas? O problema é extremamente relevante para bem compreender a extensão das competências privativas, para as quais parece haver uma predileção em situações que rendam dúvidas de enquadramento.⁷⁷

⁷⁴ BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004. BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais, Estado e Constituição, São Paulo, Max Limonad, 2003.

⁷⁵ A Teoria dos Jogos trata o direito como instituto criador não somente de regras, mas também dos reflexos das escolhas estratégicas feitas pelos indivíduos. Parte-se da idéia de que a interação entre os indivíduos pode ou não dar espaço para implantação de formas de cooperação que servem de auxílio na busca pelas escolhas maximizadoras dos indivíduos envolvidos. Da mesma forma, segundo a teoria, é possível entender que as regras e normas que disciplinam as consequências das escolhas presentes nos modelos de interação exercem grande influência nas estratégias adotadas pelos agentes. A Teoria dos Jogos serve como meio de análise das regulações que envolvem este tipo de relação e torna clara os possíveis estímulos e reflexos de sua aplicação.

⁷⁶ GERTNER ET AL. *Game Theory and the Law*. Massachusetts: Harvard University Press, 1998. POSNER, Eric. Capítulo 2. *Law and Social Norms*. Harvard University Press, 2000. TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. Capítulo 1, itens 1, 2 e 3 de *Falhas de Governo, Uma introdução a teoria da Escolha Pública*. Instituto Liberal, 2005. COOTER, Robert D. Capítulos 10 e 11 de *Strategic Constitution*. Princeton, 2000. FARREL, Martin Diego. Capítulo II (Rawls, El catierio maximin y la utilidad promedio) de *Filosofia del Derecho y Economía*. La Ley, 2006.

⁷⁷ TAVARES, André Ramos. Op. Cit. p. 1097.

Segundo a doutrina jurídica analisada, não é difícil identificar no modelo adotado pela Constituição brasileira de 1988: a combinação de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa.⁷⁸

A Constituição Federal de 1988 se dividiu em diversas competências, tendo elas como cerne a União. Prosseguiu, de outro lado, o sistema de unificação do direito nacional, com o direito substantivo e o direito adjetivo determinado pela legislação federal e com uma visível predominância da legislação federal sobre as legislações estaduais.

A literatura jurídica retrata que teve aqui influência o preceito proveniente do direito público alemão: “Bundesrecht bricht Landersrecht”, ou seja, o direito federal prima sobre o direito estadual. Consagrou-se uma evidente superioridade jurídica e financeira, política e econômica da União sobre os Estados-membros, útil à salvaguarda da unidade nacional.⁷⁹

Desse conceito de prevalência da norma federal, todavia, existindo uma participação direta dos Estados-membros, é de onde surgiram as diversas modalidades de competências constitucionais.

O princípio geral que norteia a repartição de competência constitucional entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberá aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não

⁷⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. Cit. p. 79.

⁷⁹ FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional – 6. ed. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 1993.

lograra conceituação satisfatória num século de vigência, segundo a literatura jurídica pesquisada.⁸⁰

No caso das competências privativas, a regra é que seu exercício seja conferido em plenitude à respectiva esfera do poder. Isto é, o poder competente fica autorizado a normatizar todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas a sua competência. Já nas hipóteses de competência legislativa concorrente, a regra é a de que à União cabe edotar normas gerais, ficando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com a legislação suplementar⁸¹.

Alexandre Moares ao discorrer sobre o tema faz uma clara diferenciação entre essas competências⁸²:

A constituição Brasileira adotou a competência concorrente não cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. É a chamada competência suplementar dos Estados-membros e Distrito Federal (art. 24, §2º).

(...)

A competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar; A competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias (competência suplementar). Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais (competência complementar).

Quando faz menção à competência privativa, esclarece que “*esta característica de privatividade permite a delegação de acordo com as regras do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal*”.

Com isso, o autor citado de uma forma implícita afirma que para haver essa delegação é preciso que sejam cumpridos requisitos formais, ou seja, a delegação deve

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo – 6. ed. Rev. E ampl de acordo com a nova Constituição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

⁸¹ FERNANDA.

⁸² MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. – 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

ser objeto de Lei Complementar devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Com base nisso, tem-se que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. De outra banda, a sua competência para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Melhor dizendo, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

De outra banda, quando se trata de competência privativa, a conclusão que se chega é que a União poderá além de estabelecer diretrizes gerais, se achar conveniente, poderá especificar procedimentos e estabelecer pormenores.

Na verdade a grande dúvida que surge é quem será responsável pela normatização da execução dos serviços, ou seja, dos procedimentos internos, quando se trata, por exemplo, de Juntas Comerciais.

No que concerne especificamente à legislação constitucional acerca do registro empresarial, dispõe o art. 22, inciso I da Constituição Federal que compete privativamente à União legislar sobre os Registros Públicos (inciso XXV) e sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (inciso I). De outra banda, o art. 24, XI, da CF concede aos Estados e ao Distrito Federal competência para, concorrentemente com a União, legislar sobre as Juntas Comerciais.

Portanto, quando falamos em Juntas Comerciais, estamos diante da competência concorrente (art. 24, inciso XI da CF), sendo que cabe à União legislar de forma geral e aos Estados legislar de forma específica.

Melhor dizendo, nas palavras de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“Caberá aos Estados, observadas as normas gerais federais, desenvolver toda uma legislação específica sobre temas de maior importância, podendo talvez melhor equacionar problemas sociais graves, mas que não se protejam com a mesma intensidade em todos os lugares e que, por isso mesmo, comportam tratamento diferenciado em atenção às peculiaridades com que apresentam em cada Estado”⁸³.

Entretanto, se promovermos um olhar mais atento, veremos que os Registros Públicos estão elencados na competência privativa da União. Ocorre que as Juntas Comerciais nada mais são do que um órgão para execução de uma espécie dos Registros Públicos, quais sejam, os Registros Públicos Mercantis ou Empresariais.

Outro fato que deve ser levantado e que pode ser útil para o presente raciocínio é que as Juntas Comerciais na Constituição de 1969 estavam nas competências privativas, vindo a ser concorrente somente na Constituição de 1988.

Por conseguinte, resta claro que o interesse do legislador foi de descentralizar esse poder administrativo das Juntas, passando para as mãos dos Estados-membros, todavia, resguardando direitos ao manter os Registros Públicos como Competência Privativa da União.

Quando o legislador passou a competência das Juntas Comerciais de Privativa para Concorrente, certamente este fazia menção ao plano administrativo, de execução de serviços. Tanto é que se resguardou através do poder de estabelecer normas gerais.

E esse modelo concentrado de organização de serviços públicos não vem sem graves problemas de coordenação dos agentes envolvidos. Sobre o tema, José Afonso da Silva afirmou: que *“outro problema que integra a estrutura do federalismo é o de execução de serviços de competência das entidades federativas que compõem o Estado Federal. É que, neste, como se sabe, as entidades autônomas têm organização administrativa e serviços que incluem nas respectivas competências. Mas sua execução nem sempre será feita por funcionários próprios. A indagação a ser respondida consiste,*

⁸³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988 – São Paulo: Atlas, 1991.

*pois, em saber quem executa tais serviços: funcionários próprios ou de outra entidade federativa?*⁸⁴”.

No caso do Registro Empresarial parece ser a melhor interpretação aquela que confere à União Federal e ao DNRC, órgão da integrante da União Federal, a competência normativa exclusiva sobre registro propriamente dito, tais como os seus requisitos, as suas condições, os seus efeitos, entre outros. Além disso, o ente federativo poderia fixar regras gerais sobre o funcionamento das Juntas, embora coubessem aos estados as normas específicas sobre o funcionamento dessas organizações.

Contudo, o federalismo em matéria de registro empresarial é parcial, já que somente a União tem competência para legislar em temas de Direito Civil e Comercial, que sabidamente compõem a infra-estrutura normativa do direito empresarial e societário (por exemplo, define os requisitos para abertura de uma pessoa jurídica, do empresário individual). Ao contrário dos Estados Unidos da América, onde há verdadeiramente um “mercado de leis” societárias, em função do qual estados da federação concorrem não somente pelo melhor sistema de registro empresarial, mas também com o melhor sistema de regras e de jurisdição societárias – sendo hoje o Estado de Delaware o melhor exemplo de sistema concorrencial federalista de direito societário.⁸⁵

Isso não permite uma verdadeira concorrência entre as Juntas Comerciais, pois estão todas elas atreladas fundamentalmente as mesmas normas federais atinentes ao direito empresarial (embora ainda assim curiosamente se consigam encontrar importantes divergências interpretativas da mencionada legislação).

Ademais, aquela liberdade e diversificação no plano da execução dos serviços ou da administração das Juntas Comerciais acabou gerando uma grande discrepância de

⁸⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo – 6. ed. Rev. E ampl de acordo com a nova Constituição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

⁸⁵ REYES, Francisco V. *Derecho Societario en Estados Unidos. Introducción Comparada* (2nd ed). Bogotá: Editorial Legis, 2005. Easterbrook, Frank H. *The economic structure of corporate law*. Harvard University Press, 1991. Kraakman, R. and Davies, P. and Hansmann, H. and Hertig, K. and Hopt, J. and Kanda, E. *The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach*. Oxford University Press, 2007.

preços e procedimentos registrais nas diversas Juntas Comerciais espalhadas pelo Brasil. O argumento é que isso facilitaria a adequação à realidade de cada região e de cada localidade.

Se isso é verdade, essa incongruência procedimental e interpretativa, que encontra justificativa no pensamento jurídico constitucionalista, acarreta, como efeito colateral, indubitavelmente custos de transação aos agentes privados para lidar com estas diferentes esferas normativas. De modo que algum grau de centralização de informações e de procedimentos se torna necessária para fins de coordenação dos vários agentes estatais, diminuindo, com isso, a insegurança jurídica e a burocracia. Com efeito, seguindo a própria teoria dos jogos já citada, por vezes há a necessidade que se criem incentivos para que os agentes possam atingir a situação ótima (ou mais eficiente); algo que isoladamente, por si só, não conseguiriam.

Mas a coordenação do sistema de registro empresarial encontra limitações no federalismo brasileiro antes exposto. Nesse sentido, não pode a União, nem o DNRC invadir a competência dos Estados, adentrando no tema da organização interna, dos custos e dos procedimentos fixados por eles. O que poderia o DNRC fazer e que já faz em alguma medida é editar atos normativos que uniformizam interpretações legais.

Outro problema definido pelos cortes de competência constitucionais, além daqueles elencados aqui, é que qualquer sugestão para o sistema de registro empresarial, deve, em princípio, levar em conta outras divisões de competências que estão direta ou indiretamente relacionadas à formalização de uma atividade empresarial, como repartição de competências entre os órgãos arrecadadores de tributos (Receita Federal, Secretarias da Fazenda estaduais e municipais), entre as Agências Reguladoras Federais e Estaduais, não sendo simples a propositura de sugestões para melhora do sistema, quando o poder público se vê emaranhado na complexidade das normas jurídicas em vigor. Naturalmente Estados unitários tem maior facilidade de fazer mudanças em seu sistema de registro empresarial, pois basta criar uma norma que valerá em todo território nacional. O

federalismo brasileiro acaba estabelecendo muitos custos de transação aos agentes, dada a dificuldade de coordenação de tantos órgãos públicos independentes.

Isso se torna ainda mais grave à medida que as pesquisas empíricas adiante apresentadas sugerem que o principal problema no registro empresarial não é tanto nas Juntas Comerciais, mas sim na coordenação dos diferentes órgãos administrativos como obtenção de alvarás municipais, bombeiros, licenças estaduais e federais, que integram diferentes entes federativos.

A eficiência na gestão pública, determinada pelo artigo 37 da Constituição Federal, inciso XXII, envolve atos de colaboração entre entes públicos, isto é, os convênios⁸⁶. É justamente o convênio que permite a coordenação entre os diversos órgãos federativos em prol do bem comum ou de eficiências econômicas no jargão econômicas.

As pesquisas empíricas sugerirão que estes convênios são mais importantes para melhorar o sistema de registro empresarial do que novas leis e que a legislação hoje em vigor já é suficiente para a melhora da eficiência do sistema (desde que seja aplicada na sua íntegra).

⁸⁶ Os convênios administrativos são instrumentos jurídicos fundados no acordo de vontades entre os convenientes, a fim de alcançarem objetivos comuns em mútua cooperação, diferenciando-se dos contratos administrativos, pois nessa modalidade há convergência de interesses. Tampouco se compara a delegação de serviços públicos, haja vista a incompatibilidade com a natureza do ajuste, a qual é uma das características dos convênios. Essa modalidade de ato administrativo pode ser firmada entre pessoas jurídicas de direito público. Logo, se essas pessoas possuem atividades pré-ordenadas para um fim desejado (cooperação) ou desempenham atividades-meio, preparatórias, auxiliares ou complementares da atividade estatal para um objetivo comum (colaboração), admi-ti-se a criação de um convênio respaldada na convergência desses interesses. Ademais, cumpre salientar que não pode haver interesses contrapostos. Muito pelo contrário. Os convenientes devem ter o mesmo objetivo a ser perseguido, conjugando esforços destinados à melhoria na prestação dos serviços. Essa cooperação ora desenhada, poderá abranger qualquer serviço que tenha como lastro a finalidade pública, destacando as obras, serviços, atividades, uso do bem e outros para cada situação e interesse público mútuo. Condição *sine qua non* para validade do acordo é o resultado comum oriundo do convênio entabulado entre as pessoas jurídicas de direito público envolvidas.

2.1.3 PESQUISA JURISPRUDENCIAL

O objetivo da presente pesquisa é demonstrar qual o entendimento dos Tribunais Regionais e Tribunais Superiores quando existe um embate entre matéria de competência privativa e matéria de competência concorrente. Houve a elaboração de banco de dados, no qual foram organizadas as decisões judiciais sobre matérias que envolvem o conflito de competência entre a competência privativa da União (Registros Públicos) e a competência concorrente (Juntas Comerciais);

Os Tribunais selecionadas foram os dos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Ceará e Minas Gerais, tanto no âmbito Estadual quanto no Federal. Ademais, foram analisadas as Cortes Superiores. Os motivos para a escolha dessas Cortes foi porque se situam nos Estados selecionados para exame de suas Juntas Comerciais, conforme exposto no Relatório Geral de atividades.

Constatada a viabilidade da pesquisa direta em acórdãos nos Tribunais citados, foram selecionados os seguintes assuntos com relação à primeira parte da pesquisa:

1. Juntas Comerciais e Competência constitucional;
2. Juntas Comerciais e Competência dos Estados;
3. Juntas Comerciais e competência concorrente;
4. Juntas e Constituição;
5. Juntas e art. 24 da CF;
6. Registros Públicos e Competência constitucional;
7. Registros Públicos e Competência da União;
8. Registros Públicos e Competência dos Estados;
9. Registros Públicos e art. 22 da CF;
10. Registros Públicos e Competência Privativa.

Posteriormente, coletamos o número de processos encontrados referente a cada Tribunal pesquisado. Vejamos, quais foram os resultados encontrados:

1. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul foram encontrados 5 decisões;
2. No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foram encontrados 8 decisões;
3. No Tribunal de Justiça do Estado do Ceará foi encontrada 1 decisão;
4. No Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais foram encontrados 5 decisões;
5. No Superior Tribunal de Justiça foram encontradas 8 decisões;
6. No Supremo Tribunal Federal foram encontradas 4 decisões.

2.1.3.1 Dos Tribunais Estaduais

2.1.3.1.a Rio Grande do Sul

Das cinco decisões analisadas, três foram suficientemente claras ao abordar o tema. A ementa que serviu de base para os três votos assim restou exarada:

“JUNTAS COMERCIAIS. ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. EMBORA INTEGRANTE DAS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS, AS JUNTAS COMERCIAIS EXERCEM “FUNÇÕES EXECUTORA E ADMINISTRADORA DOS SERVIÇOS DE REGISTRO” DO COMÉRCIO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 3º, INCISO II, DA LEI N.º 8.934/94. ATIVIDADE MEIO E ATIVIDADE FIM. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA JULGAR AÇÕES REFERENTES A REGISTROS NAS JUNTAS COMERCIAIS.”

No corpo do voto da Apelação de nº. 70003020658 foi feita uma clara diferenciação quanto a execução de serviços realizada pelas Juntas Comerciais, conforme veremos:

“As Juntas Comerciais efetuam o registro do comércio por delegação federal (art. 3º, inciso II, da Lei N.º 8.934/94), e daí origina-se a competência do juízo federal para as ações referentes a registros.

O artigo 24 da CF/88 a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre Juntas Comerciais.

A **Lei Federal N.º 8.934**, de 18 de novembro de 1994, assim determinou em sua redação (grifo nosso):

“(…)

Art. 3º - Os serviços do **Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades afins** serão exercidos, em todo o território nacional, de maneira uniforme, harmônica e interdependente, pelo **Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis – SINREM, composto pelos seguintes órgãos:**

I – (…)

II – as **Juntas Comerciais**, como órgãos locais, com função executora e administradora dos serviços de registro.

(…)

Art. 6º - As **Juntas Comerciais subordinam-se administrativamente ao governo** da unidade federativa de sua jurisdição **e, tecnicamente, ao DNRC**, nos termos desta lei.

(…)”.

Daí pode-se concluir que as **atividades fim** da Junta Comercial são consideradas de âmbito federal em razão de sua subordinação ao Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC). Entre estas podemos citar os atos de registro, de cadastramento, arquivamento, entre outros.

Como o caso dos autos, arquivamento de alteração contratual, é considerada questão técnica e está subordinada a órgão federal encarregado da fiscalização da atividade delegada, determinando a competência à Justiça Federal.

Tem-se por atividade fim aquela aplicada (na terminologia jurídica), para exprimir o objetivo, melhor dito, finalidade de qualquer coisa. Na técnica processual, fim sempre se aplica no sentido de intenção ou de resultados obtidos na prática de um ato.

Por derradeiro, a finalidade, que significa objetivo ou fins tidos na prática ou execução de um ato, exercida pelas Juntas Comerciais, deriva de leis federais, e, por assim ser, deve ficar sob o zelo da Justiça Federal.

De outra banda, a atividade que compete aos Estados, com relação às Juntas Comerciais, que comportaria a análise de demandas pelo Judiciário Estadual, são as atividades ditas de meio, ou seja, indicativas do modo ou maneira por que se faz ou se executa alguma coisa.”

Destarte, conclui-se da Jurisprudência analisada relativa ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que nesta Corte o posicionamento é claro e coerente no sentido de que a atividade fim das Juntas Comerciais, como a abertura de empresas e alteração contratual, são subordinadas à esfera federal.

Todavia, quando se trata de execução de serviços no âmbito interno da Junta Comercial, restou decidido que, por se tratar de atividade meio e em virtude de a competência ser concorrente, a regulação deva se dar no âmbito da competência Estadual.

Conclui-se que no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul restou hialino o posicionamento adotado, inclusive esclarecendo um pouco desse embate existente entre competência concorrente e privativa quando se trata de Registro Mercantis e Juntas Comerciais.

Melhor dizendo, mesmo sendo a Junta Comercial um órgão Estadual derivado da competência concorrente expressa no art. 24 da Constituição federal, não significa que quando estiver executando atos derivados de Leis Federais terá liberdade irrestrita frente ao órgão federativo.

Por ser um órgão executor de serviços de natureza federal, qual seja, os Registros Públicos Empresariais, deverão os Estados e as Juntas Comerciais seguir aquilo que está estipulado por leis ou Instruções Normativas exaradas pelo DNRC. A concorrência a qual está apta, diz respeito à execução de seus serviços internos, de natureza meramente administrativa.

Estas seriam as considerações encontradas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

2.1.3.1.b São Paulo

Na pesquisa jurisprudencial realizada no Estado de São Paulo, das 8 decisões encontradas, 2 foram dúvidas de competência e dentre estas duas, uma foi muito clara e estabeleceu através da transcrição de várias ementas análogas o posicionamento desta Corte:

“DÚVIDA DE COMPETÊNCIA - Mandado de segurança - Impetração objetivando desconstituir ato da Junta Comercial, consubstanciado em arquivamento de contrato societário – Competência da Seção de Direito Privado - Prevalência da regra específica sobre a norma geral, que estabelece a competência da Seção de Direito Público para o exame de atos administrativos - Conflito julgado procedente, reconhecida a competência da Câmara suscitada.”

Da análise da ementa parece que este Tribunal possui um entendimento diferente daquele adotado pelo Tribunal gaúcho. Todavia, no corpo do voto, ao tratar do assunto de um modo geral e não especificamente de um caso concreto, resta transparente qual o seu entendimento:

“A Lei Federal nº 8.934/94, dispondo sobre o registro público de empresas mercantis e atividades afins, estruturou-o como serviço público federal exercido, no âmbito nacional, pelo Departamento Nacional de Registro de Comércio (funções supervisora, orientadora, coordenadora e normativa no plano técnico) e as Juntas Comerciais como órgãos estaduais exercendo funções executora e administradora do serviço no âmbito local (arts. 1º, 3º, I e II). No tocante às Juntas Comerciais subordinou-as administrativamente ao governo da unidade federativa de sua jurisdição e, tecnicamente, ao DNRC (art. 6º). Daí a razão pela qual, no tocante à atividade técnica de arquivamento e julgamento de recurso (art. 41) deixou claro poder a decisão do Plenário da Junta Comercial ser objeto de recurso ao Ministro de Estado da Indústria (arts. 44, III, 47).

Ressalvada a competência legislativa privativa da União em matéria de registro público (art. 22, XXV), a CF admitiu a competência concorrente dos Estados para legislar sobre juntas comerciais (art. 24, III). A Lei nº 8.934/94 tem a natureza de normatização geral no campo da estruturação básica das Juntas Comerciais (arts. 5º e seguintes), cabendo ao Estado criá-las e organizá-las com obediência estrita

Emerge da lei geral federal que as Juntas Comerciais se vinculam a diversas modalidades de relações jurídicas: a) execução técnica de serviços de registro público de comércio relacionados com matrícula, cancelamento, arquivamento e autenticação, conforme tipificação especificada pelo art. 35, da Lei nº 8.934/94; b) atos do Estado na sua instituição e administração interna quer em relação aos provimentos dos cargos, funções ou empregos quer nas múltiplas intercorrências dos direitos e deveres dos órgãos dirigentes e servidores; e c) atos praticados em relação a terceiros na execução de serviços e aquisição de bens necessários para o exercício das atribuições legais.

Os serviços técnicos de registro público de comércio estão definidos como de atribuição federal, motivo pelo qual as Juntas Comerciais, embora como órgãos instituídos pelos Estados, os executam de forma delegada. Tanto isso é verdade que, pela via administrativa, as

decisões dos Plenários das Juntas Comerciais se submetem a recurso perante o Ministério do Comércio. Emergindo uma lide, envolvendo causa de pedir e objeto relacionados com tal serviço, a questão da competência jurisdicional deve ser resolvida pela aplicação das regras pertinentes àquela situação. Se o instrumento escolhido para a composição da lide for a ação de mandado de segurança, fixou-se a jurisprudência no sentido da competência da Justiça Federal:

"EMENTA: Juntas Comerciais. Órgãos administrativamente subordinados ao Estado, mas tecnicamente à autoridade federal, como elementos do sistema nacional dos Serviços de Registro do Comércio. Conseqüente competência da Justiça Federal para o julgamento de mandado de segurança contra ato do Presidente da Junta, compreendido em sua atividade fim." RE 193.793/RS, Rei. Min. OCTAVIO GALLOTTI, j . 04.04.2000, 1a Turma, DJ 18.08.00, pág. 93, Ement. Vol. 2000-04, pág. 954.

Do entendimento do Tribunal Paulista quando existente um embate entre Juntas Comerciais e Registros Públicos restou decidido que os serviços técnicos de registro público de comércio estão definidos como de atribuição federal, motivo pelo qual as Juntas Comerciais, embora como órgãos instituídos pelos Estados, os executam de forma delegada.

Isto é, o entendimento é o mesmo adotado pelo Tribunal Gaúcho e por grande parte da literatura jurídica citada, no sentido de que a execução de serviços advinda de norma federal, está sendo executada de forma delegada, em que pese ser a Junta Comercial um órgão estadual.

Em assim sendo, chegamos com base na análise da Jurisprudência exarada pelo Tribunal de Justiça do estado de São Paulo a uma mesma conclusão daquela que foi abordada quando tratamos do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul.

2.1.3.1.c Ceará

Com relação à pesquisa realizada no Estado do Ceará, foi encontrada apenas uma decisão sobre Juntas Comerciais, sendo que esta não dizia respeito ao conflito de competência entre órgãos federativos, portanto, não tornando possível concluir nada específico acerca do assunto, no Estado do Ceará.

2.1.3.1.d Minas Gerais

No Estado de Minas Gerais a jurisprudência se mostrou farta com relação ao assunto da competência na execução de serviços das Juntas Comerciais. Todavia, foi adotado um posicionamento mais profundo e um pouco diferente daquele adotado pelos Tribunais do Estado do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

Na verdade, quando as decisões trataram de Mandado de Segurança contra ato do presidente da Junta Comercial, o entendimento foi o mesmo adotado por todas as outras Cortes, sendo a competência da Justiça Federal:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA JUNTA COMERCIAL. ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. EMBORA INTEGRANTE DAS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS, AS **JUNTAS COMERCIAIS** EXERCEM "FUNÇÕES EXECUTORA E ADMINISTRADORA DOS SERVIÇOS DE REGISTRO" DO COMÉRCIO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 3º, INCISO II, DA LEI N.º 8.934/94. **COMPETÊNCIA** da Justiça Federal para julgar mandado de segurança referente a registro na Junta Comercial. **COMPETÊNCIA** declinada.

Todavia, quando se trata do Registro de Comércio propriamente dito, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais entende que a competência deve ser da Justiça

estadual, diferindo neste ponto do entendimento anteriormente demonstrado nas Cortes do Rio Grande do Sul e São Paulo.

Entre as cinco decisões, existe uma que expõe de forma clara esta pequena diferença de entendimento adotado por este Tribunal (1.0105.98.000946-5), conforme veremos a seguir:

“EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS - NULIDADE DO ATO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL DE EMPRESA - **COMPETÊNCIA** DA JUSTIÇA ESTADUAL. É da Justiça Estadual e não da Justiça Federal, a **COMPETÊNCIA** para processar e julgar ação ordinária visando anular alteração contratual que mudou regime de empresa em detrimento dos sócios minoritários. No caso concreto, o fato de a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais figurar no pólo passivo não tem o condão de atrair a **COMPETÊNCIA** da Justiça Federal.”

Mais adiante, no corpo do voto supramencionado torna-se hialina essa diferença de procedimento adotada:

“Por outro lado, verifico por meio do documento de f. 21-TJ que a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais é uma autarquia estadual (Lei Estadual nº 5.512/70) e como tal não goza de privilégio de foro no Juízo Federal, o que somente acontece em relação à União Federal, autarquias federais e empresas públicas federais. A simples subordinação técnica das JUNTAS COMERCIAIS ao Ministério da Indústria e do Comércio não tem o condão de atrair a **COMPETÊNCIA** da Justiça Federal para a causa.

Situação diversa seria no caso de impetração de mandado de segurança contra ato praticado pelo Presidente da Junta Comercial, pois aqui se entende que a autoridade dita coatora age por delegação federal (art. 109, VIII, CF).”

Destarte, conclui-se na análise da jurisprudência referente ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais que existem dois posicionamentos que dizem respeito à execução de serviços de atos nas Juntas Comerciais.

Um versa no sentido de impetração de Mandado de segurança contra ato do presidente da Junta, sendo a competência da Justiça Federal. Todavia, quando se tratar de

execução de atos de registro de comércio, entende esta Corte ser a competência da Justiça Estadual.

2.1.3.2 Dos Tribunais Superiores

Agora, passaremos a analisar a Jurisprudência nas Cortes Superiores para saber qual o parâmetro estabelecido por estas, e se existe segurança jurídica acerca do assunto no Poder Judiciário.

2.1.3.2.a Superior Tribunal de Justiça

Em pesquisa realizada perante o Superior Tribunal de Justiça, o resultado que encontramos foi exatamente no mesmo sentido do entendimento acatado pelos Tribunais do Rio Grande do Sul e São Paulo.

Das 8 decisões encontradas que tratam especificamente do conflito de competência entre as Juntas Comerciais e os Registros Públicos Mercantis, todas foram no sentido de que quando resultarem objeto de demanda ações que versem sobre a atividade fim das Juntas Comerciais, a competência será da Justiça Federal.

Vejamos a explanação do Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira quando do julgamento do Conflito de Competência nº. 31.357 - MG:

“No que concerne à competência para julgar mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da Junta Comercial, a jurisprudência deste Tribunal manifestou-se no sentido de que tais causas inserem-se na competência da Justiça Federal.
Confira-se, a propósito, o CC 5.541-PI (DJ 25.11.96), da Terceira Seção, de cuja ementa se lê:

"CC. Constitucional. Competência. Junta Comercial. A Justiça Federal é competente para processar e julgar mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da Junta Comercial, órgão vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio".

Destaca-se que o registro do comércio compreende, nos termos do art. 32, I, da Lei 8.934/94, e 32, I, *a*, do Decreto 1.800/96, "a matrícula e seu cancelamento: dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns-gerais".

Sendo certo que a matrícula de leiloeiros se insere nas atividades peculiares ao registro do comércio, aplica-se, no ponto, a jurisprudência pacífica desta Segunda Seção, em conflitos de competência relativos a mandados de segurança impetrados contra ato de Junta Comercial em questões relativas ao registro do comércio.

Veja-se, a propósito, entre outros, o CC 403-BA (DJ 6.9.1993), desta Segunda Seção, relatado pelo Ministro **Bueno se Souza**, assim ementado:

"Processual Civil. Conflito positivo de competência. Entre Justiça Federal e Estadual. Registro de comércio. Mandado de segurança contra ato técnico da Junta Comercial.

1. Malgrado reservar a lei federal aos governos dos Estados-membros investidura dos servidores das Juntas Comerciais, os atos e serviços que executam, no que concerne ao registro do comércio, são de natureza federal.

2. Prevalência da competência do foro federal.

3. Conflito conhecido para declarar competente o Tribunal Regional Federal da 1ª Região".

No mesmo sentido, também desta Seção, o CC 1.994-PE (DJ 16.11.1992), de que foi relator o Ministro **Athos Carneiro**, cuja ementa recebeu esta redação:

"Mandado de Segurança. Junta comercial. Competência. Em se cuidando de ação de mandado de segurança, a competência se define em razão da função desempenhada pela autoridade apontada como coatora. As Juntas Comerciais efetuam o registro do comércio por delegação federal. Competência a teor do artigo 109, VIII, da Constituição da República, da Justiça Federal".

Da simples leitura da fundamentação exarada pelo ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira pode-se concluir que as Cortes Regionais seguiram friamente aquilo que foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça.

2.1.3.2.b Supremo Tribunal Federal

Por fim, foi realizado uma pesquisa junto ao Supremo Federal para constatar se o entendimento exposto pela Corte Suprema vem sendo adotado pelas Cortes Regionais e pelo Superior Tribunal de Justiça, fazendo assim com que exista segurança jurídica acerca do assunto.

Das quatro decisões encontradas, três são recursos extraordinários e uma diz respeito a uma ação direta de inconstitucionalidade. Uma das três decisões dos recursos extraordinários é anterior a Constituição Federal de 1988, época em que as Juntas Comerciais contavam na competência privativa da União, razão pela qual não será analisada (Recurso Extraordinária nº. 76.935 – Sergipe).

Com relação à decisão de nº. 484.206-8 – Pernambuco - Agravo Regimental no recurso Extraordinário, em que pese tratar do assunto ora em análise, o recurso não foi conhecido e, em função disso, não serve de parâmetro para o presente estudo.

Analisaremos, primeiramente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 804-8 - Distrito Federal, uma vez que fala sobre a troca de competência no que concerne as Juntas Comerciais.

(...) Sucede que, sob a Constituição de 67, firmou-se no Supremo Tribunal Federal que a competência dos próprios Estados para a organização e administração das Juntas Comerciais não era competência própria, mas sim objeto de delegação da União, mediante Lei Federal.

(...)

Ora, se essa orientação persistir – a de considerar que essa competência dos próprios Estados é objeto de mera delegação da União e não, competência própria dos Estados – se essa orientação persistir, sob a ordem constitucional vigente, não tem o Distrito Federal título de reivindicação da competência para organizar sua Junta Comercial, antes que a nova lei federal lhe estenda a delegação feita apenas aos Estados, na legislação vigente.

Certo, a Constituição de 1988, inovou nesse ponto.

De fato. Nas Cartas de 67 e de 69, a legislação primária sobre as Juntas Comerciais era de Competência da União, embora se admitisse a respeito da legislação estadual supletiva, cuja área, porém, começava – segundo entendimento então largamente predominante –, onde terminasse, a juízo do legislador federal, a disciplina federal da matéria.

Hoje, o tema se inclui na área de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, III), na qual, a teor do art. 24, §1º - e esse ponto relevante na nova disciplina constitucional de competência concorrente - a legislação federal **“limitar-se-á a estabelecer normas gerais”**.
(...)

Logo, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal aderiu à nova competência expressa na Constituição Federal de 1988, a qual estabelece que a União somente estabelecerá normas gerais quando o assunto tratado for organização das Juntas Comerciais.

Mais adiante, mais especificamente ao julgar um caso concreto acerca do tema, exarou uma decisão que certamente foi o cerne para todas as outras decisões dos Tribunais de instâncias inferiores. Trata-se do Recurso Extraordinário nº. 199.731-1 – Rio Grande do Sul.

Para melhor ilustrar o entendimento da Suprema Corte, transcrevemos a ementa da supracitada decisão:

Juntas Comerciais.
Órgãos administrativamente subordinada aos Estado, mas tecnicamente à autoridade federal, como elementos do Sistema Nacional dos Serviços de Registro do Comércio.
Consequente competência da Justiça Federal para o julgamento do Mandado de Segurança contra ato do Presidente da Junta, compreendido em sua atividade fim.

Portanto, como podemos ver através da pesquisa em quatro Estados e nos Tribunais Superiores, existe grande segurança jurídica acerca do assunto. Isto é, desde a Suprema Corte até os Tribunais Regionais existe um entendimento equânime.

Este entendimento, após alteração da competência constitucional das Juntas Comerciais na Constituição de 1988, versa no sentido de que quando estas estiverem realizando atividades-fim, ou seja, em que estejam seguindo Leis Federais que regulam

os Registros Públicos Mercantis estarão executando serviços de natureza federal – sujeitando-se as Juntas inclusive à jurisdição da Justiça Federal.

De outra banda, por se tratar de competência concorrente, as Juntas Comerciais em seu âmbito interno, administrativo, poderá regular suas atividades, que serão meios para se chegar ao objetivo desejado, qual seja uma eficiente regulação de Registros Públicos Mercantis.

Esse é o espaço de atuação do DNRC dentro do SINREM. Se fugir deste espaço acaba caindo em riscos de inconstitucionalidade.

2.2 O PANORAMA DOING BUSINESS IN BRAZIL 2006

2.2.1 Comentários gerais

O Banco Mundial (World Bank) é constituído por duas instituições, sendo elas o International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) e a International Development Association (IDA), junto à esta instituição surgem diversas outras que acabam por formar o World Bank Group. Uma delas é a International Finance Corporation (IFC). O Banco Mundial e a IFC realizam relatórios anuais, nacionais e supranacionais, junto a países pobres em desenvolvimento, com o objetivo de incentivar reformas em suas estruturas.⁸⁷

Dentre suas formas de atuação destaca-se aqui a que se utiliza de pesquisas junto as estruturas regulatórias destes países. Por vezes, estes trabalhos demonstram como

⁸⁷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html>

funcionam estas Leis e apontam possíveis reformas que podem tornar o ambiente regulado mais eficiente e propício ao desenvolvimento econômico destes países.

Este trabalho, desenvolvido pelo Banco Mundial desde o ano 2003, é chamado Doing Business. Através dele, como percebe-se a partir do trecho abaixo, busca-se analisar como a estrutura regulatória dos países reflete sobre o surgimento e desenvolvimento de empresas nos mais diversos lugares ao redor do mundo:

“It looks at domestic small and medium-size companies and measures the regulation applying to them through their life cycle. Doing Business and the standard cost model (...) are, for the present, the only standard tools used across a broad range of jurisdictions to measure the impact of government rule-making on business activity.”⁸⁸

O Brasil já foi objeto deste estudo no ano de 2006, dando origem ao trabalho Doing Business in Brazil.⁸⁹ Neste trabalho, a análise é feita com base na estrutura vinculada a abertura de novos negócios, ao registro de propriedade, ao acesso ao crédito, ao pagamento de tributos e, por fim, a validade dos contratos.⁹⁰

Tendo em vista que a pesquisa ora realizada trata sobre o Sistema Nacional de Registro Mercantil brasileiro, deve-se concentrar a atenção ao material obtido pelo “Doing Business” quando trata dos procedimentos vinculados a abertura de novos negócios no Brasil.

Hoje, no país, boa parte das questões relativas a abertura de novos negócios estão vinculadas ao Sistema Brasileiro de Registro Mercantil (SINREM). Este Sistema é composto por um órgão central, chamado Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), localizado na Capital Federal, e por vinte e sete Juntas Comerciais (JC) distribuídas entre os vinte e seis Estados da Federação e o Distrito Federal. Além do

⁸⁸ The World Bank. *About Doing Business*. p. V. Disponível em: http://www.doingbusiness.org/documents/DB09_About.pdf. Último acesso em agosto de 2009.

⁸⁹ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/Subnational/Reports/Reports.aspx>. Acesso em: agosto de 2009.

⁹⁰ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 0

exigido por estes órgãos existem outros procedimentos que, por vezes, não encontram-se vinculados a nenhuma destas instituições, como explicado no capítulo atinente ao Federalismo (órgãos tributários da União, Estados e Municípios, por exemplo).

Antes de adentrar aos números oferecidos pelo Doing Business in Brazil deve-se ressaltar o fato de que o trabalho desenvolvido pelo Banco Mundial em conjunto com a IFC foca sua atenção em treze capitais brasileiras, dentre elas estão: São Paulo, Manaus, Salvador, Fortaleza, Brasília, São Luís, Cuiabá, Campo Grande, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Porto Velho e Florianópolis.⁹¹ Ademais, vale lembrar que este trabalho analisará tão somente os números e resultados de quatro das capitais anteriormente citadas, quais sejam: Belo Horizonte, Porto Alegre, Ceará e São Paulo.

2.2.2 DOING BUSINESS e a abertura de novas empresas no Brasil

O projeto DOING BUSINESS sustenta que a estrutura responsável por regular os procedimentos de abertura de novas empresas de uma país pode servir de estímulo ou de desestímulo ao melhor desenvolvimento econômico da nação. Afirma que os Governos devem encorajar o surgimento de novos negócios, a partir da reforma de sua estrutura regulatória.⁹²

Esclarece que em alguns países o processo para abertura de novos negócios é bem objetivo e não exige custos elevados, em outros a realidade é a oposta e empresários acabam utilizando-se da propina para que o processo seja acelerado ou até mesmo decidem exercer suas atividades de maneira informal.⁹³

O estudo aponta que reformas no atual sistema brasileiro podem aumentar a performance das atividades e reduzir a informalidade. Esclarece que além dos tributos

⁹¹ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 0

⁹² The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 1-2

⁹³ Idem. Ibidem. p. 4

que não são pagos pelas empresas que exercem suas atividades de forma informal, existe também o fato de que estas instituições não dispõem de acesso a crédito e a serviços de boa qualidade. Ademais, sugere que tais empresas acabam produzindo menos quando comparados a “concorrência formal”.⁹⁴

A pesquisa afirma também que tais reformas proporcionariam um aumento no número de empresas e de empregados no setor formal da economia. Ademais, sustenta que as mulheres, por fazerem parte da maioria empregada nos setores informais, seriam uma das grandes beneficiárias.⁹⁵

O aumento de oportunidades no mercado, possibilitado pela maior facilidade de serem implantados novos negócios, estimularia os jovens e inexperientes a procurarem seu primeiro emprego.⁹⁶

Os relatórios provenientes das pesquisas realizadas pelo “DOING BUSINESS” tem provocado a alteração de regulações de determinados países, como o caso da Colombia e de El Salvador, na busca pelo desenvolvimento de sua economia. Destaca-se ainda que as ineficiências encontradas são, em grande parte, advindas dos procedimentos administrativos locais e da possibilidade concedida a legislação estadual e municipal de alterarem as regulações federais.⁹⁷

Como é destaque na passagem a seguir, os requerimentos feitos pelos Municípios são, em geral, os que mais oneram os procedimentos:

“Municipal requirements are the most onerous – both in terms of cost and delays. The municipal license (alvará) takes the most time in all states and often involves obtaining the fire brigade license first (...). Obtaining the municipal license often requires at least one inspection”⁹⁸

⁹⁴ Idem. Ibidem. p. 3

⁹⁵ Idem. Ibidem. p. 3

⁹⁶ Idem. Ibidem. p. 3

⁹⁷ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 3

⁹⁸ Idem. Ibidem. p. 6

Realizando comparação entre as cidades de Porto Alegre e São Paulo quanto ao tempo gasto para a retirada das licenças que autorizam o início das operações das novas empresas, a pesquisa sustenta que a capital gaúcha é mais eficiente. Os procedimentos da capital paulista tomam cerca de 120 dias para liberar o início das atividades, enquanto que Porto Alegre leva apenas 1 dia, na maioria dos casos.⁹⁹

A partir das tabelas estruturadas com os resultados da pesquisa e, tendo em mente, que o presente trabalho centraliza sua análise em quatro das vinte e sete Juntas Comerciais hoje existentes, algumas afirmações podem ser feitas.

O ranking elaborado pelo DOING BUSINESS que lista os Estados brasileiros de acordo com a facilidade imposta pelos seus procedimentos de abertura de novas empresas leva em conta, tendo por base um tipo empresarial específico¹⁰⁰, o percentual dos valores gastos¹⁰¹ sobre a renda per capita estadual¹⁰², o número de procedimentos necessários para sua abertura¹⁰³ e o tempo¹⁰⁴ despendido com tais procedimentos.

⁹⁹ Idem. Ibidem. p. 5

¹⁰⁰ “Is a limited liability company. If there is more than one type of limited liability company in the country, the most popular limited liability form among domestic firms is chosen—*Sociedade Limitada* in Brazil. Information on the most popular form is obtained from incorporation lawyers or the statistical office; Operates in the state’s selected city; Is 100% domestically owned and has 5 owners, none of whom is a legal entity; Has start-up capital of 10 times the state’s income per capita at the end of 2003, paid in cash; Performs general industrial or commercial activities, such as the production or sale of products and/or services to the public. It does not perform foreign trade activities and does not handle products subject to a special tax regime, for example, liquor or tobacco. The business is not using heavily polluting production processes; Leases the commercial plant and offices and is not a proprietor of real estate; Does not qualify for investment incentives or any special benefits; Has up to 50 employees 1 month after the commencement of operations, all of them nationals; Has a turnover at least 100 times the state’s income per capita; Has a company deed 10 pages long.” (The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 14).

¹⁰¹ “The text of the company law, the commercial code and specific regulations and fee schedules are used as sources for calculating the cost of start-up. If there are conflicting sources and the laws are not clear, the most authoritative source is used. The constitution supersedes the company law, and the law prevails over regulations and decrees. If conflicting sources are of the same rank, the source indicating the most costly procedure is used, since an entrepreneur never second guesses a government official. In the absence of fee schedules, a government officer’s estimate is taken as an official source. In the absence of a government officer’s estimate, estimates of incorporation lawyers are used. If several incorporation lawyers provide different estimates, the median reported value is applied.” (The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 15).

¹⁰² “*Doing Business in Brazil* reports the 2003 Income per Capita (PIB) in each of the sample states (current BRL) as published by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE)—*Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2003*.” (The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 14)

¹⁰³ “A procedure is defined as any interaction of the company founder with external parties (government agencies, lawyers, auditors, notaries). Interactions between company founders or company officers and

Percebe-se, de acordo com o ranking oferecido pelo trabalho, que, dentre as Juntas aqui analisadas, a do Estado de Minas Gerais é a mais eficiente, seguida pela do Estado do Rio Grande do Sul, por último encontram-se a Junta Comercial do Estado do Ceará, seguida pela do Estado de São Paulo.

São dez o número de procedimentos requeridos na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, para que novas empresas possam iniciar suas operações. A conclusão destes procedimentos leva cerca de dezenove dias e seu valor em moeda corrente nacional representa 10,48% da renda per capita Estadual.¹⁰⁵

No que diz respeito aos números obtidos pela pesquisa junto a Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul, localizada na cidade de Porto Alegre, destacam-se os quinze procedimentos necessários à viabilização de novos negócios, o custo correspondente ao percentual de 6,07% da renda per capita estadual e o total de 35 dias como sendo o tempo necessário para a conclusão das etapas requeridas.¹⁰⁶

Quanto ao estudo realizado na capital do Estado de São Paulo, deve-se ressaltar o fato de serem exigidos dezessete procedimentos diferentes, que seu custos totalizam 10,10% da renda per capita estadual e que são 152 dias o tempo necessário para sua conclusão.¹⁰⁷

employees are not considered separate procedures; The founders complete all procedures themselves, without middlemen, facilitators, accountants or lawyers, unless the use of such a third party is mandated by law; Procedures that are not required by law for starting a business are ignored. For example, obtaining exclusive rights over the company name is not counted in a country where businesses may use a number as identification; Shortcuts are counted only if they fulfill 3 criteria: they are legal, they are available to the general public, and avoiding them causes substantial delays; Only procedures required of all businesses are covered. Industry-specific procedures are excluded. For example, procedures to comply with environmental regulations are included only when they apply to all businesses; Procedures that the company undergoes to connect to electricity, water, gas and waste disposal services are not included unless they entail inspections required before starting operations.” (The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 14).

¹⁰⁴ “Time is recorded in calendar days. It is assumed that the minimum time required for each procedure is 1 day. Time captures the median duration that incorporation lawyers indicate is necessary to complete a procedure. If a procedure can be accelerated for an additional cost, the fastest procedure is chosen.” (The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 15)

¹⁰⁵ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 26

¹⁰⁶ Idem. Ibidem. p. 27

¹⁰⁷ Idem. Ibidem. p. 28

Por fim, destacam-se os números da pesquisa junto ao Estado do Ceará, cidade de Fortaleza, onde são requeridos dezenove procedimentos, com custo total que representa 31,01% da renda per capita estadual e que demoram 44 dias para serem concluídos.¹⁰⁸

Conforme pode-se depreender dos estudos disponibilizados pela pesquisa acerca dos procedimentos de cada uma das Juntas supracitadas, são vários os requerimentos e as formas como são disponibilizados aos empresários, possibilitando o encontro das mais diferentes realidades entre os Estados brasileiros.

Na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, penúltima colocada entre as capitais objeto do presente trabalho, são 10 os procedimentos necessários para a abertura de uma nova empresa. Procedimentos que devem ser realizados em diferentes locais, obrigando aqueles que querem constituir novos negócios a percorrerem diferentes caminhos e ficarem expostos a longos períodos de espera.¹⁰⁹

Destaca-se as questões relativas aos requisitos municipais, entre os quais, de acordo com DOING BUSINESS IN BRAZIL 2006, são requeridos a licença de localização, a inspeção sanitária e a licença operacional que devem ser feitas simultaneamente na Secretaria de Finanças do Município. Ademais, deve-se ressaltar o fato de que o registro na Junta Comercial é feito em momento e local diferente da inscrição no CNPJ, do registro na Secretaria da Fazenda Estadual e dos requerimentos das licenças e inspeções anteriormente citados.¹¹⁰

Em Minas Gerais, na cidade de Belo Horizonte, a capital melhor colocada entre as aqui analisadas, ao contrário do que acontece no Ceará, existe uma central responsável por grande parte dos procedimentos obrigatórios. É a chamada *Minas Fácil* que tem por objetivo, em um primeiro momento, informar os interessados, via internet, sobre a possibilidade de utilização do nome empresarial, dos documentos necessários para o seu

¹⁰⁸ Idem. Ibidem. p. 24

¹⁰⁹ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 32-33

¹¹⁰ Idem. Ibidem. p. 32-33

registro e das taxas que devem ser pagas e, posteriormente, receber e analisar os documentos entregues pessoalmente pelo empresário ou por seu representante. Após a análise dos documentos além do registro mercantil a central também concede a inscrição do CNPJ, as inscrições municipais e estaduais que dizem respeito a cobrança de tributos e, para a grande maioria das atividades, a licença que garante o início das operações da empresa.¹¹¹

Porto Alegre, a capital que detêm a segunda posição de acordo com o ranking estabelecido pelo DOING BUSINESS IN BRAZIL 2006, não possui uma central como a de Minas, onde todos os procedimentos são concentrados. Os procedimentos exigidos, em sua maioria, devem ser realizados um a um e em locais diferentes.¹¹²

No que diz respeito a Porto Alegre deve-se destacar, apesar do aparente objetivo comum de alguns dos órgãos que envolvem o registro mercantil gaúcho de melhorar a efetividade do sistema, o fato de que os procedimentos pelos quais são submetidos os empresários variam de localidade. Torna-se necessária a passagem pela Junta Comercial do Estado, pela Secretaria da Fazenda do Estado, pela Secretaria Municipal de Finanças e pela Secretaria Municipal de Indústria e Comércio antes de colocar a empresa em atividade.¹¹³

Infelizmente, a pesquisa realizada pelo Banco Mundial, não oferece a mesma análise quanto a estrutura dos procedimentos requeridos na capital do Estado de São Paulo, de forma que a fonte permite a este trabalho apenas ressaltar que são dezessete o número de procedimentos que devem ser respeitados na abertura de novas empresas nessa localidade.

As três Juntas Comerciais, do Estado do Ceará, de Minas Gerais e do Rio grande do Sul, conforme divulgado pela pesquisa do Banco Mundial, possuem alguns procedimentos em comum que fogem do âmbito das Juntas Comercias e até mesmo das

¹¹¹ Idem. Ibidem. p. 37-38

¹¹² Idem. Ibidem. p. 39-40

¹¹³ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 39-40

Secretarias até aqui referidas. São os casos relativos a obrigação de registro da contratação de novos empregados à Delegacia Regional do Trabalho, aos Sindicatos dos Empregados e dos Empregadores, o registro dos empregados no PIS e a abertura da conta do FGTS que devem ser feitos na Caixa Econômica Federal.¹¹⁴

Tratando-se do custo relativo a abertura de novas empresas e realizando uma simples comparação entre os valores disponibilizados pelo trabalho DOING BUSINESS IN BRAZIL, pode-se mencionar o fato de que as licenças exigidas pelo município da cidade de Fortaleza tornam os valores referentes aos procedimentos bastante elevados.¹¹⁵

2.2.3 DOING BUSINESS e suas propostas de reforma

A partir da análise das realidades encontradas nos diferentes Estados da Federação, a pesquisa realizada pelo Banco Mundial acaba por sugerir a implantação de reformas na estrutura que envolve o surgimento de novos negócios no Brasil.

Sugere a realização de alterações nas legislações municipais a fim de que sejam modificados os procedimentos relativos a obtenção das licenças e das inspeções com o objetivo de tornar mais eficiente o conjunto de obrigações anteriores ao início das operações das empresas. Sustenta, conforme experiência de outros países, que muitas vezes não há necessidade das licenças e das inspeções serem pré-requisito para o início das atividades empresariais em geral. Para casos específicos, onde as licenças podem servir como meio de prevenção, torna-se interessante a concessão de licenças provisórias antes da entrada em operação.¹¹⁶

Sustenta que no Brasil os procedimentos de registro são longos, complicados e, geralmente, duplos. Cita a obrigação, por vezes existente, de registro junto a fazenda

¹¹⁴ Idem. Ibidem. 32-40

¹¹⁵ Idem. Ibidem. 32-40

¹¹⁶ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 5

municipal, estadual e federal como uma das dificuldades encontradas pelos empresários. Tal estrutura torna necessário a busca por profissionais especializados que auxiliam na execuções destes procedimentos, reflexo disto é o aumento de custos relativos a abertura de novos negócios.¹¹⁷

A maioria das Juntas, no ano de 2006, contava com vínculo junto a Fazenda Federal sendo a inscrição neste órgão possível de ser feita dentro da própria Junta Comercial. Algumas Juntas também possuem acordo com a Receita Estadual e a Receita Municipal, tornando ainda mais eficiente a abertura de novos negócios.¹¹⁸

Interessante é a passagem do texto que comenta sobre os procedimentos demasiadamente burocráticos e seus possíveis reflexos:

“Across countries, cumbersome entry procedures are associated with more corruption. Each procedure is a point of contact – an opportunity to extract a bribe. Empirical Analysis shows that burdensome entry regulations do not increase the quality of products, make work safer, or reduce pollution. They hold back private investment, push more people into the informal economy, and increase consumer prices.”¹¹⁹

DOING BUSINESS IN BRAZIL 2006 sugere a criação de uma rede de informações que possibilite a unificação dos requerimentos das agências envolvidas no trâmite da abertura de negócios e, desta forma, a simplificação do procedimento e a redução dos atrasos inerentes ao procedimento até então estabelecido.¹²⁰

Da mesma forma, a pesquisa toma por base o caso de Minas Gerais e de outros Estados que estabelecendo uma Central responsável por todos os procedimentos necessários demonstraram um meio pelo qual o procedimento e o tempo envolvido na instituição de novos negócios pode ser reduzido pela metade. A análise realizada ressalta

¹¹⁷ Idem. Ibidem. p. 5

¹¹⁸ Idem. Ibidem. p. 5

¹¹⁹ The World Bank. *Doing Business in Brazil*. Washington, 2006. p. 5

¹²⁰ Idem. Ibidem. p. 5

a necessidade de simplificação dos formulários e dos documentos solicitados afim de reduzir as rejeições de pedidos devido a erros ou falta de informação.¹²¹

Por fim, sugere uma maior utilização de meios eletrônicos nos procedimentos que envolvem o registro mercantil, sustenta que dessa forma a estrutura poderia tornar-se mais eficiente. Destaca que em muitos estados o meio eletrônico possibilita o acesso dos empresários aos requerimentos, aos formulários e status dos pedidos em andamento.¹²²

Se a pesquisa do Doing Business in Brazil tem de fato sérios problemas metodológico-científicos já apontados na Introdução¹²³, ela radiografou uma realidade demonstrada pelas pesquisas empíricas desenvolvidas nesse trabalho: a) o grande problema para formalização de negócios não está na Junta Comercial, mas na coordenação de diversos órgãos federativos; b) a Lei nº 11.587 de 2007 ataca o problema dentro do sistema constitucional em vigor no país; c) a Lei nº 11.587 de 2007 ainda não “pegou”, e depende da efetiva coordenação por algum órgão federativo; d) Minas Gerais é o Estado pesquisado que está mais adiantado nesse caminho.

A pesquisa do DOING BUSINESS não pode ser superdimensionada, contudo, pois questões microeconômicas relacionadas aos custos de transação, embora não desprezíveis (como pressupunha a teoria econômica neoclássica) são menos relevantes que questões macroeconômicas como estabilidade monetária, juros e tributação, como apontaram as pesquisas empíricas. Também questões macroeconômicas podem ter mais efeito anímico nos indivíduos e na sua pré-disposição para investir e abrir negócios.

¹²¹ Idem. Ibidem. p. 5

¹²² Idem. Ibidem. p. 5

¹²³ As críticas sobre o relatório giram em torno de diversos detalhes. Por primeiro, chama atenção o fato do estudo do Banco Mundial buscar comparar o ambiente que envolve a abertura de novos negócios em diversos países do planeta com base apenas em algumas variáveis, importantes é claro, mas quando sua proposta requer um trabalho com base em horizonte muito mais abrangente. Por segundo, são questionadas as fontes ouvidas para a coleta de informações e são citadas as decorrentes manipulações dos resultados dos trabalhos quando da evolução das pesquisas propostas nos anos de sua aplicação. Ademais, destaca-se as informações contantes em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTDOIBUS/0,,contentMDK:21645387~pagePK:64829573~piPK:64829550~theSitePK:4663967,00.html>.

3 PESQUISAS DE CAMPO

O terceiro capítulo é direcionado a apresentação das duas pesquisas de campo propostas pelo trabalho. Por primeiro, está colocado o estudo Qualitativo responsável pela abordagem, através do método de análise *Stakeholders*, das percepções dos agentes envolvidos nos procedimentos de registros mercantis. O relatório que trata sobre a pesquisa explica a forma pela qual foi feita sua aplicação e coloca a disposição trechos das entrevistas que proporcionam interessantes conclusões sobre o tema. A premissa da pesquisa de campo é a de que os agentes econômicos são racionais e tomam decisões que possam ser justificadas dentro de uma ótica custo-benefício no jargão econômico ou de calculabilidade (para usar expressão de WEBER). Como existe assimetria informacional, e a obtenção de informação é custosa, a racionalidade no processo decisório é imperfeita. Ela tem como base justamente situações pretéritas e a atuação de agentes formadores de opinião.

O segundo momento do capítulo é direcionado ao trabalho Quantitativo. É ele o responsável pela identificação de possíveis relações entre os registros mercantis e o desenvolvimento da economia brasileira. Através de índices e de números disponibilizados, com certa dificuldade, pelos órgãos do Sistema Nacional de Registro Mercantil, foi possível traçar algumas conclusões e sugestões que estão dispostas nesse relatório.

3.1 PESQUISA QUALITATIVA

3.1.1 Análise de atores externos (Stakeholders) no registro de empresas (Juntas Comerciais)

A análise do papel do Estado tem ocupado grande parte da atenção dos analistas brasileiros dedicados ao estudo do processo de formulação de políticas públicas e de modernização administrativa. Como consequência há um descuido recorrente em relação à análise da participação de atores não-estatais nesses processos, ainda que haja disponível, no exterior, uma ampla literatura sobre o envolvimento desse tipo de ator na condução das atividades governamentais. O estudo insuficiente de outros agentes que não o Estado conduz a uma imagem distorcida da realidade, a saber, de que as agências estatais atuam sozinhas na formulação e implementação de políticas públicas. Alguns estudos chegam a reconhecer a relevância de outros atores, sem oferecer, entretanto, uma investigação detalhada sobre seu papel.

Uma abordagem que leve em consideração o papel de atores externos (*stakeholders*) e, de maneira específica de grupos de interesse pode permitir, por um lado, uma compreensão mais acurada do estágio atual em que se encontra determinado setor de interesse de políticas públicas e, por outro lado, antecipar a posição de atores relevantes relativamente a temas que potencialmente podem ser objeto de medidas por parte dos governantes. Com isso, a análise da posição de atores externos possui a vantagem de reduzir incertezas no processo de formulação e implementação de medidas e, consequentemente, reduzir os elevados custos de transação para a efetivação de tais medidas. Isso porque permite ao gestor governamental antecipar-se a possíveis ações de obstrução dessas medidas, assim como incorporar antecipadamente parte dos interesses de atores externos relevantes.

Embora a análise de atores externos venha sendo incentivada por organismos internacionais quando envolve financiamento externo, notadamente do Banco Mundial, trata-se de uma prática ainda escassamente utilizada pelo governo federal e pelos governos subnacionais. No presente estudo adotou-se também essa análise de atores externos e de grupos de interesse em razão de algumas limitações de acessos a dados e à própria escassez mesma de informações do Sistema Nacional de Registro Empresarial, e, ainda, por permitir captar a racionalidade do tomador de decisões empresariais e que utiliza o mesmo sistema. Isso dá um pano de fundo mais realista para novas leis que possam estar sendo gestionadas.

Com vistas à aferição do posicionamento de atores externos com interesse direto e indireto no processo de registro mercantil conduzido pelas Juntas Comerciais dos Estados, foram realizadas entrevistas com representantes de instituições públicas e privadas dos quatro estados selecionados para uma análise mais detida sobre o tema em tela. Foram selecionados três tipos de atores: empreendedores (pequenos, médios e grandes), intermediários (escritórios de advocacia e contabilidade pequenos, médios e grandes) e provedores dos serviços (Juntas Comerciais e afins – Corpo de Bombeiros, Vigilância Sanitária e Ambiental – e Receita Federal, Secretarias de Fazenda Estadual e Municipal). As entrevistas, gravadas e transcritas, foram conduzidas presencialmente ou por telefone a partir do seguinte roteiro, com pequenas variações de acordo com o tipo de entrevistado:

- Identificação do entrevistado
- Identificação do ator (institucional)
 - Histórico
 - Recursos disponíveis (não-econômicos)
- Grau de conhecimento sobre os trâmites necessários para abertura de empresas no estado
- Posição do ator em relação aos procedimentos atuais para abertura de empresas no estado
- Identificação de eventuais gargalos no processo
- Identificação de eventuais soluções para tais problemas
- Identificação de responsabilidades institucionais para tais melhorias (municipal, estadual, federal, outros)

- Preferência por alternativa que dê mais agilidade ao processo: centralização federal, normativa gerencial para os estados ou autonomia estadual (e/ou municipal)
- Influência sobre parceiros (entidades governamentais, partidos, parlamentares, entidades da sociedade civil).

Para a presente pesquisa, foram colhidas através de entrevistas semi-estruturadas com empreendedores, provedores públicos e intermediários nos estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Ceará.

O ponto de partida para a estruturação das entrevistas foi a pergunta pelos fatores que influenciam a percepção de um ambiente propício para negócios e a consequente disposição para investir. A partir da literatura especializada, foram agrupados dois conjuntos de fatores, conforme diagrama em anexo: os *licenciamentos* ambiental, tributário, sanitário, bombeiros e habite-se¹²⁴, e as dificuldades específicas enfrentadas, seja na abertura da empresa ou na continuidade do negócio. Face a estas influências sobre o ambiente de negócio, perguntou-se aos entrevistados como avaliam mudanças já feitas recentemente e quais as mudanças que consideravam ainda necessária. Um lugar chave no cotidiano da atividade empresarial e, por conseguinte, na pesquisa também, ocupam as Juntas Comerciais dos respectivos estados e, em grau um pouco menor, o Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC). Por esta razão, tanto a percepção dos diversos agentes sobre estes órgãos como a dos próprios operadores foram também acolhidas.

No que segue serão detalhadas as percepções expressas nas entrevistas. Para cada grupo de agentes – empreendedores, provedores e intermediários – de cada um dos estados pesquisados – Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Ceará – serão sintetizados os principais argumentos relativos às principais dificuldades encontradas, aos licenciamentos, às mudanças feitas e por fazer e, por fim, a percepção sobre a atuação e o papel da Junta Comercial e do DNRC. Foram entrevistadas as pessoas listadas abaixo, que foram numeradas de 1 a 47, por ordem alfabética. Na citação da opinião dos

¹²⁴ Alvará de funcionamento do Município

entrevistados é indicado o número correspondente na lista abaixo. Para a análise das entrevistas, foi usado o software NVivo 8.0. Com ele foram categorizadas as falas dos entrevistados segundo sua relação com três conjuntos de temas: dificuldades no registro mercantil, visão sobre os diversos licenciamentos e percepção de mudanças já feitas ou ainda por fazer no conjunto dos procedimentos relativos ao registro mercantil. No conjunto norteou a pergunta sobre como cada conjunto está relacionado com a disposição do empresário para investir, como afeta o clima de negócios. A relação estabelecida em cada caso está expressa no diagrama (em anexo). Também foram registradas as opiniões sobre as atividades da Junta Comercial e o DNRC.

Entrevistados

	Estado	Grupo
01: Adauto Duarte	2	1
02: Adriana Sec. Saúde	2	2
03: Adriano Krukoski Ferreira	1	2
04: Alexandre Cateb	2	3
05: André Silveiro	1	3
06: Antonio Mattos Maello Pinheiro	3	3
07: Assessor Presidência Fepam	1	2
08: Augusto Tolentino	2	3
09: Ayres Mascarenhas	2	2
10 : Ayres Mascarenhas Entrevista 2	2	2
11 : Carla Carvalho_Nacional Gas	4	1
12 : Carlos Arruda	2	3
13 : Cléber Miranda	1	2
14 : Dirceu Rossi Wernek	1	3
15 : Edwaldo Almada	2	1
16 : Elizabeth Ribeiro	1	1
17 : Enaide Juca	1	3
18 : Enio Pinto_Sebrae	3	1
19 : Geraldo da Fonseca	1	1
20 : Haroldo	4	2
21 : Hudson Senna do Couto	2	1
22 : Joao Valerio Sanchez	3	1
23 : Jorge_Luis_Costa_Melo	1	2
24 : José Flávio	2	3
25 : José Xavier Cunha	2	3
26 : Kelly Carvalho_Fecomercio	3	1
27 : Luiz Carlos Bohn	1	1
28 : Luiz Diogo Garrastazu	1	1
29 : Marcelo Aragao	4	1

30 : Marcio_Coelho	1	1
31 : Marco Antonio Martins Patrus	2	1
32 : Milton Pessoa	4	3
33 : Ney Amaral	1	1
34 : Osvaldo Forte	4	1
35 : Paulo Cezar Ananias Patrus	2	1
36 : Rafael do Escritório Werner Behold	1	3
37 : Resende	4	1
38 : Rodrigo Braga	2	1
39 : Rogerio Rocha	2	2
40 : Romulo Alexandre	4	3
41 : Rui Baratz Ribeiro	1	3
42 : Silvane Araujo	2	1
43 : Silvia Rodrigues_Advogada Fiesp	3	3
44 : Soraia N Ferreira	2	2
45 : Valdir Saviolli	3	2
46 : Vanessa Valente	4	1
47 : Willian Ricardo Bastos	3	3

Estado: 1= RS; 2= MG; 3= SP; 4= CE
Intermediário

Grupo: 1= Empreendedor; 2= Provedor público; 3=

3.1.1.1 Rio Grande do Sul

3.1.1.1.a Principais dificuldade encontradas

A dificuldade primeira e mais evidente que encontra quem quiser abrir um negócio é a dispersão institucional dos responsáveis pelos procedimentos parciais que compõem o processo. Um grande número de órgãos dos níveis federal, estadual e municipal estão envolvidos, e nem sempre estão articulados ou sintonizados, mesmo dentro do próprio nível de governo. A Redesim é vista como uma importante iniciativa para superar esta dificuldade, mas sua implantação só ocorre localizadamente. Algumas iniciativas de integração local já funcionam, como relatado sobre Porto Alegre, mas por vezes são inclusive divergentes daquilo que se prevê como sistema unificado através da Redesim.

Os agentes percebem uma certa cultura da ineficiência em alguns setores, mas irritam-se também com procedimentos e prazos dilatados que são tecnicamente necessários, como no licenciamento ambiental. Há, ademais, manifestações no sentido de que a exigência do cumprimento de regras seja mais rigorosa no Rio Grande do Sul do que em outros lugares.

É como eu te disse: quando ele está fazendo esse processo na Junta, vai passar por vários setores, vários estágios. Em cada um ele vai ganhando aprovação dos diversos setores. Até que, quando todos os passos estão aprovados, vem o status OK. A partir daí é automático vir para o município. [13 – provedor público]

Esse convênio nasceu no ano de 2005 através de um convênio feito entre o Prefeito e o Governador [...]. O nosso ganho imediato é que nós conseguimos baixar o tempo para a inscrição de um indivíduo contribuinte do ISSQN de Porto Alegre de um prazo médio de quatorze dias para até vinte e quatro horas. [...] O contribuinte sequer precisa vir para pegar o número da sua inscrição municipal. No mesmo site ele pode requerer o certificado de inscrição municipal dele, também sai *online*, dentro desse prazo de vinte e quatro horas. [13 – provedor público]

Na minha opinião existe uma grande cultura de ineficiência. É lógico que existe também alguns que ganham com isso, mas eu não acredito que o peso desses que ganham possa ser tanto que vá incentivar essa morosidade toda. [16 – empresário]

Não haveria porque o empresário precisar de qualquer tipo de despachante, contador ou mesmo advogado; ele iria usar esse sistema de pegar na internet, preencher, mandar sua secretária lá, independente de despacho auxiliar de qualquer tipo, terceirizado, ele mesmo faria a sociedade. É um interesse público. [...] Toda a nossa classe dos advogados, a dos contadores se beneficiam com essas dificuldades. [5 – provedor público]

Os outros estados criam as regras e o Rio Grande do Sul as cultua. A fiscalização aqui é muito exigente: desde o Ministério do Trabalho, órgãos de arrecadação fiscal... Aqui se exige o cumprimento das regras, em outros lugares tem as escapadinhas, o jeitinho. Aqui não tem. O Ministério Público aqui é bastante atuante, para usar um termo simpático. [5 – provedor público]

De um modo geral, nem o tempo inicial para o registro mercantil nem as taxas são considerados elevados demais. De um modo geral há a convicção que leva seu tempo e tem um custo. Mais críticos são prazos dos diversos licenciamentos que seguem ao registro inicial. O mesmo se diz com relação a exigências, como os estudos de impacto ambiental, considerados muito onerosos.

A Junta tem uma tramitação muito boa, ela funciona bem. Nós temos uma série de dificuldades, porque o problema não é o prazo para abertura de uma empresa... Quando se fala da abertura de uma empresa, nós estamos falando de uma série de outros registros que são necessários, e aí muitas vezes nós encontramos dificuldades principalmente de produtos que têm que ter registro na Anvisa... Na Fepam eu não falo, porque ela é um capítulo à parte! Então, a Junta em si funciona bem, eu não tenho tido problemas. [19 – empresário]

Ah sim, um negócio simples em um mês está aberto; dependendo claro da atividade, o alvará que pode demorar mais, se precisar, se for uma atividade que requer autorizações, licença dos bombeiros, alguma atividade que tenha essas peculiaridades. [17 – intermediário]

[Demorar duas a quatro semanas] como eu disse, não chega a inviabilizar o empreendimento. Mas poderia ser feito em de dois a quatro dias! [5 – intermediário]

Então, o Brasil ele melhorou bastante [...]. Existe uma lei federal que impõe às juntas a informatização, convênio federal ou estadual, que você registra na junta e já tem o CNPJ saindo. Então nas pesquisas que o próprio ministério do comércio faz, ele percebe que tem reduzido o tempo médio para se constituir uma empresa no Brasil. [14 - intermediário]

Os motivos de reclamação são o tempo de tramitação aqui dentro e os estudos que ele tem que fazer. São caros, demorados. Porque assim, não existem em outro lugar esses estudos. [7 – provedor público]

O aeroporto de Canela, a obra não saiu porque tem uma discussão do Ministério Público Federal na justiça, se quem licencia é o Ibama ou a Fepam. Está seis, sete anos essa discussão. [7 – provedor público]

Insegurança jurídica e falta de padronização dos processos são mencionados pelos agentes entrevistados como fatores que incidem muito negativamente no ambiente de negócios do estado. Dentro das instituições há por vezes margens amplas de discricionariedade. Para dar mais segurança, formas rotinizadas e padronizadas de procedimento diminuiriam a insegurança. Em outros lugares, como no caso dos bombeiros, há sobreposição de normas oriundas de diferentes níveis de governo. Outra fonte de insegurança para o investidor é a demora do judiciário: processos podem levar muitos anos, inviabilizando o mínimo de previsibilidade. Modos alternativos de resolução, como a arbitragem, já existem, mas são ainda pouco difundidos e necessitam, eles próprios, ancoramento jurídico mais seguro.

Por isso naqueles processos que envolvem todo um regramento mais complicado um pouco, você não tem segurança jurídica: um deixa passar, o outro não deixa. [27 – empresário]

São os cartórios. Esses sim são preocupantes, porque na verdade cada um adota uma forma, um registro, um entendimento e não abre mão disso. Então tu encaminhas um contrato para registro numa determinada comarca, as exigências são uma; tu encaminhas em outra comarca, as exigências são outras. [28 – empresário]

Por força de convênio entre estado e município, nós cumprimos a lei municipal de Porto Alegre; não seguimos as normas brasileiras. Quase todo o resto do estado segue as normas brasileiras e o corpo de bombeiros tem alguns problemas que também encontra nas normas brasileiras; ele emite resoluções técnicas, que passam a regular [...]. O bombeiro foge da norma brasileira, e hoje a tendência é todos os corpos de bombeiros copiarem o que o corpo de bombeiro de São Paulo faz, então é fugir das normas brasileiras. [3 – provedor público]

Eu acredito que o custo Brasil em termos gerais, ligado a tributação, burocracia, riscos, o custo do capital, a taxa de juros, o risco Brasil como um todo. A possibilidade de surgirem novas leis, onerando mais as empresas em termos de cargas tributárias, a falta de estabilidade e de regras, inconfiabilidade no poder judiciário [...]. Todo mundo sabe que uma decisão no Brasil leva de cinco a oito anos; para muitas empresas cinco a oito anos é a mesma coisa que a inviabilidade [...]. Em outros países existem métodos mais sérios como a arbitragem, o Judiciário mais eficiente. O nosso aqui assusta. [5 – intermediário]

Talvez [tenha medo] até mais do Legislador. Essa mudança constante de regras, especialmente regras tributárias, cria uma insegurança, e o investidor é covarde por natureza, ele não coloca o dinheiro dele onde não seja um porto seguro. E só entra se tiver uma taxa de retorno maior que o risco. [5 – intermediário]

Nós estamos dizendo o seguinte: tem que estar claro, para abertura de uma empresa tem esses procedimentos todos. [...] Tem uma série de dificuldades; primeiro é necessário elencar o que tem que ser feito, se os profissionais conhecem bem isso e daí mostram os prazos. [19 – empresário]

O problema maior para mim ocorre pelo profissional; depois, é não conhecer os horizontes de prazos. Eu não estou dizendo se é bom ou se é ruim o prazo, se é longo ou se não é; eu só preciso saber exatamente; é isso que me dá insegurança: eu sei quando vou começar a operar. [19 – empresário]

[O que poderia ser feito então pra melhorar na Junta] É boa pergunta! Talvez uniformizar, para que não tenha o desentendimento [...]. Prescrições mais básicas, a maioria assim já se resolveria. [17 – intermediário]

Tanto na Junta Comercial como em outros órgãos que estão diretamente envolvidos com o registro e os licenciamentos de empresas, os agentes entrevistados se deparam com duas dificuldades: um grau relativamente baixo de profissionalização dos gestores e a necessidade de ampliar a capacitação do pessoal técnico. Elas se somam à percepção de que no Brasil a carga tributária e as questões trabalhistas tornam, em momentos distintos da vida da empresa, difícil o ambiente de negócios.

A primeira é gestão; gestão é uma coisa fundamental. [...] Nós sabemos que os cargos de direção são políticos, mas nós temos que tornar isso cada vez mais técnico ou pelo menos de perfil técnico para quem assume o cargo; segundo, nós precisamos ter quadros; eu não sei se o Rio Grande do Sul ainda tem quadros suficientemente competentes na Junta, isso é outra questão, a gente ter quadros técnicos. [19 – empresário]

Precisa ser feita uma revolução no país para que aumentem os gestores e eles tenham formação; claro que dentro do regime democrático você tem a questão das eleições dos representantes, mas os cargos de gestão deveriam ter pré-requisitos, não poderia ser um gestor sem habilitação. [14 – intermediário]

Indo para o lado da junta comercial: claro, quanto mais treinamento as pessoas que analisam processos tiverem, melhor será esse controle, apesar que eventualmente pode ser que demora, a questão das aprovações, a gente deve tomar cuidado para não criar um sistema que... [14 – intermediário]

[O gargalo] Eu acho que está na sociedade anônima. Falta de profissionais e demais registros, pode ser às vezes, talvez o desconhecimento. A gente tem muitos processos que voltam em exigência que nós entendemos que não têm fundamento. [...] Aqui no Rio Grande do Sul nós temos assessores que analisam e eles não têm um entendimento igual; às vezes com um assessor é tranquilo... [17 – intermediário]

Na Junta Comercial de São Paulo sei que eles têm um manual de registro; então eles colocam o relatório das principais exigências, o que deve ser evitado. Já é um roteiro que segue, com as prescrições mais básicas; a maioria das questões assim já se resolveria. Nas questões mais complexas, aí claro que um investimento na qualificação de assessores técnicos ajudaria, porque é ali onde normalmente trava. [17 – intermediário]

[Outros fatores que dificultam a vida do empresário] A carga tributária, o excesso de tributos, a burocracia. [27 – empresário]

Eu acho que tem que haver, talvez seja uma tentativa de simplificar essa questão tributária. [...] Agora pior do que a questão tributária é a questão trabalhista. Eu acho que a questão trabalhista é muito pior do que a questão tributária, porque ela inibe o empregador de contratar pessoas; ela é um risco permanente. [33 – empresário]

Desburocratização, número um. Número dois, redução da carga tributária sobre atividades empresariais, e número três, a redução da taxa de juros... e número quatro, a insegurança jurídica em função do longo prazo das decisões judiciais. [5 – intermediário]

3.1.1.1.b A questão dos licenciamentos

Os licenciamentos tem sido relativamente pouco tematizados pelos agentes entrevistados no Rio Grande do Sul como entrave para os negócios, embora sejam vistos como importantes. O mais polêmico é o licenciamento ambiental: há o reconhecimento de que seja um aspecto importante, mas se esperaria que não demorasse tanto. Faz-se inclusive uma analogia entre o cuidado com o dinheiro aplicado e o cuidado com o ambiente: de ambos seria legítimo e necessário cuidar bem. O governo do estado tem tido no órgão ambiental, a Fundação Estadual de Proteção ao Meio Ambiente (Fepam) um foco de atritos, o que pode ter levado a que muitos entrevistados preferissem não discutir a questão explicitamente. Mesmo assim é constatado que em muitos empreendimentos, o estudo de impacto ambiental para a licença prévia, prevista na Lei 6.938, de 1981, não é feita, embora pudesse ser paralela ao estudo de viabilidade econômica. Há em curso uma descentralização do licenciamento, passando do nível estadual ao municipal, com mais de 200 municípios já credenciados, mas subsistem, por outro lado, conflitos de competência com o próprio Ibama, como no caso do aeroporto da cidade de Canela.

Tem os dois lados: é muito importante não deixar deteriorar e saber preservar e ter limites para poder montar uma fábrica, tem que ter o cuidado com o meio ambiente, mas tem havido extremos em termos de cuidado e exigências. [36 – intermediário]

A intenção nossa, como sistema de meio ambiente, é habilitar os municípios, já que o município tá mais perto do cidadão. [...] Temos duzentos e tantos municípios habilitados, o que representa mais de noventa por cento da população. [7 – provedor público]

Já tivemos casos de empreendimentos que decidiram vir para o estado, fizeram toda a avaliação econômica para vir pra cá certo, e deixaram de lado a questão ambiental. Acertaram inclusive com o governo os incentivos fiscais e tudo, mas na hora do financiamento descobriram que os bancos são proibidos dar financiamentos sem a licença. Lei Federal 6.938, de 1981. [...] Ai está lá na lei que o licenciamento desse tipo de empreendimento normalmente leva um ano o estudo. [...] O empreendimento eólico

para se instalar tem que ter um ano de medição de potência de vento na região, por que não faz paralelamente o estudo ambiental naquele ano? [7 – provedor público]

O aeroporto de Canela, a obra não saiu porque tem uma discussão do Ministério Público Federal na justiça, se quem licencia é o Ibama ou a Fepam; está seis, sete anos essa discussão. [7 – provedor público]

O modo como a demora pode afetar os negócios é exemplificado por um agente fazendo referência à validade de patentes: como ela tem um prazo fixo para perder validade, a demora para poder operar implica em prejuízos pelo encurtamento do tempo disponível para explorá-la.

Agora eu tenho outros que são dificuldades como meio ambiente: o registro médico. Ele tem um trâmite, mas se a demora for muito longa, meu tempo fica curto. Eu tenho a patente, o desenvolvimento do produto também se vai, então eu acho assim que esses registros também são complicados [...]; as coisas têm que ter prazo para me registrar correto ou não o que eu entreguei; se passado esse prazo eu tenho que saber quando é que encerra o meu processo. [19 – empresário]

Outro licenciamento em que no estado parece haver também dificuldades, inclusive no sentido de causar insegurança jurídica, é com os bombeiros. Além de por vezes ser demorado, há manifestações no sentido de que as exigências mudam durante o próprio processo. Em boa medida, o próprio corpo de bombeiros tem consciência de que a segurança jurídica é pouca, pois admite afastar-se da norma nacional, da ABNT. O estado estaria inclusive com uma legislação própria em tramitação. Ademais, há certa dificuldade em compatibilizar regras e práticas dos municípios com as exigências dos bombeiros. Em Porto Alegre, segundo dito em entrevista, também há diferença entre as secretarias municipais: algumas exigem licenciamento, outras, como a Secretaria da Indústria e do Comércio, libera o funcionamento e dá até três anos para o licenciamento.

Sim, não precisa nem ser uma indústria que tenha produtos inflamáveis; qualquer uma precisa ter a licença dos anual bombeiros. Eles vão todos os anos lá e verificam [...]. Nós ficamos com a refinaria pendente uns dois anos, e cada vez que eles iam lá, inventavam uma outra coisa. [16 – empresário]

A Secretaria de Indústria e Comércio não exige [licenciamento prévio], então tem muitos empreendimentos abertos sem o alvará do Corpo de Bombeiros. [3 – provedor público]

O nosso regulamento interno diz que nós temos até vinte dias úteis para emitir o exame e até vinte dias úteis para fazer a inspeção. Em 90% dos casos a gente não demora a metade desse prazo; em dez dias já está tudo resolvido. [3 – provedor público]

A lei estadual remete para as normas brasileiras, a NBR 10.897, que é uma norma de instalação de chuveiros automáticos. Nós temos extrema dificuldade em lidar com ela, tanto nós como a secretaria de obras, porque hoje ninguém sabe aqui com é que se calcula um reservatório de incêndio. [...] As normas brasileiras hoje estão extremamente comerciais, extremamente vinculadas a algumas empresas que fazem *lobby* e eu acho que norma brasileira está perdendo a sua credibilidade por isso; opinião particular minha. [3 – provedor público]

3.1.1.1.c Junta Comercial

Há uma avaliação geral entre os agentes do Rio Grande do Sul de que a Junta Comercial do estado melhorou muito nos últimos dez anos. Seus prazos diminuíram significativamente; eventuais atrasos devem-se mais por uma concatenação com demoras vindas de outros órgãos do que por demora própria. Não obstante isso, vê-se algumas dificuldades como um relativo despreparo do corpo técnico, falta de estrutura material e pessoal e a necessidade de uma gestão mais autônoma, em especial na área financeira. O papel dos vogais é por vezes questionado em especial no tocante a diferenças de interpretação dos procedimentos. As opiniões sobre transformação da Junta Comercial em autarquia ou mesmo sobre a criação de uma agência nacional são divididas, ao passo que a necessidade de melhorar a gestão e ampliar a autonomia são menções quase unânimes.

Na regra geral, a Junta não é o problema no Rio Grande do Sul; ela está bem, está informatizada, funciona bem. O nosso problema é o seguinte: a Junta é uma das partes, é uma parcela pequena do processo todo de abertura de uma empresa. [19 - empresário]

A Junta Comercial do Rio Grande do Sul, ela melhorou muito, tanto que a empresa individual sai em 24h e a tentativa é de que saia na hora conforme o empresário vai lá. [27 - empresário]

Eu acreditaria numa posição multifatorial; três fatores contribuem: (1) a falta de preparo de alguns servidores; (2) o excesso de trabalho comparado com a estrutura e (3) a velha

postura do funcionário público de muitas vezes querer criar dificuldades pra atender facilidades. Estes três fatores eu acho que contribuem. [intermediário]

[Seria necessária] uma qualificação, um investimento na qualificação de assessores técnicos, principalmente porque normalmente onde trava é na assessoria técnica. [17 - intermediário]

O serviço da Junta Comercial do estado do Rio Grande do Sul se torna moroso mais em função do sucateamento da Junta na questão tecnológica. Porque a Junta tem condições de sustentabilidade, mas como ela está vinculada a uma secretaria de estado, sua sustentabilidade na prática não existe porque tudo aquilo que diz respeito à Junta, e que é receita da Junta, entra no caixa único do estado. [41 - intermediário]

3.1.1.1.d DNRC

A atividade do DNRC que é vista como precípua é a padronização de procedimentos, sagrada geralmente nos manuais que edita. Ela é bem-vinda e há uma opinião de que deveria ser inclusive ampliada. Uma ou outra manifestação de ressalva há em relação ao DNRC quanto a exigências consideradas extemporâneas, mas são poucas.

[Uma padronização vinda do DNRC] ... ajudaria, porque o DNRC tem feito um trabalho de normatizar muitos aspectos [...], eles sempre têm melhorado os manuais, as regras, as normativas, e isso tem sido muito positivo. [5 - intermediário]

O DNRC tem alguns ranços que a gente tem que engolir porque é nacionalizado; tem coisas que não têm sentido existir, mas existem e tão lá; fizeram em não sei em que ano... Por exemplo, a procuração para a Junta Comercial não pode ser genérica; ela tem que dizer quais os poderes que você vai ter na Junta [...], tem que dizer que tem poder para fazer registro, para registrar livro, para fazer baixa de empresa, para registrar ata, não sei o que mais... Isso é uma norma do DNRC que é um absurdo, mas ela está lá. [27 - empresário]

3.1.1.1.e Mudanças

No tocante às mudanças *já feitas*, há uma avaliação de que no Rio Grande do Sul tenha havido melhorias nos últimos anos, seja porque o empresariado fez pressão ou

porque legislação federal impôs uma agilização dos processos. Houve pressões para tornar a Junta uma autarquia; a avaliação é que embora não tenha resultado vitoriosa no objetivo explícito, houve consideráveis ganhos na modernização.

Alguns órgãos de licenciamento, como o órgão ambiental Fepam e o corpo de bombeiros em Porto Alegre também buscaram adaptar-se a um ambiente mais favorável aos negócios. O Corpo de Bombeiros colocou legislação e roteiros na internet. Por outro lado, há indicações de que se estaria criando uma legislação estadual nesta área como forma de contornar aspectos normatizados pela ABNT, o que não necessariamente contribuirá para a segurança jurídica.

Mas a gente, a gente bateu fortemente nisso desde o governo anterior, para que a Junta se tornasse autarquia; acreditamos que melhorou em função das nossas pressões. [...] Talvez devêssemos pressionar mais [...] a Redesim vai ser um negócio que, quando funcionar, vai facilitar, vai ser melhor para todos. [27 – empresário]

Existe uma lei federal que impõe às juntas a informatização [...]; então, nas pesquisas que o próprio Ministério do Comércio faz, ele percebe que tem reduzido o tempo médio para se constituir uma empresa no Brasil [...], principalmente à informatização e pelo sistema público de escrituração digital. [14 – intermediário]

Os bombeiros do Rio Grande do Sul estão criando uma lei estadual de prevenção de incêndio para fugir das normas brasileiras. Já está pronta a lei que será encaminhada para a Assembléia Legislativa. [...] Em São Paulo é regulamentado por instruções técnicas, então o bombeiro foge da norma brasileira e hoje a tendência é todos os Corpos de Bombeiros copiarem o que o Corpo de Bombeiro de São Paulo faz: fugir das normas brasileiras. [3 – provedor público]

Perguntados sobre suas visões a respeito de mudanças ainda a fazer, os agentes entrevistados mencionam principalmente a questão de capacitação do pessoal, tanto para otimização dos recursos existentes, como para sensibilizá-lo sobre a importância de sua contribuição ao desenvolvimento. Maior previsibilidade nos prazos, maior disponibilização de roteiros, formulários e procedimentos pela internet também são demandas atuais. Um destaque merece a busca por uma normatização mais clara das interpretações e a consequente diminuição da discricionariedade. Essa preocupação se sobrepõe claramente a outras possíveis mudanças como federalização dos registros de

forma centralizada no DNRC, criação de autarquias ou agência, entre outras. Estas últimas, quando defendidas, são vistas pragmaticamente como instrumentais.

Há mudanças tópicas sendo vistas como necessárias, como por exemplo na Fepam, onde licenciamento, fiscalização e conservação estão conjugados num só órgão. Mas a grande maioria das demandas foge ao escopo do sistema nacional de registro mercantil e licenciamentos relacionados. Elas dizem respeito em especial à desburocratização, à redução da carga tributária, à redução das taxas de juros e à diminuição da insegurança jurídica.

Tranca um pouco na cultura, por isso que eu acho que se poderia fazer alguma coisa de incentivo, de reeducação desse pessoal, colocando a eles o quanto perde o seu estado, a sua cidade, sua região com um trabalho que tem essa morosidade toda. [16 – empresário]

Outra coisa é a seguinte: nós temos que ter pessoal qualificado; a questão de a Junta estar informatizada, isso é mero detalhe, porque quem não está, está fora. [19 – empresário]

Mas mais do que adequar prazos é eu conhecer o meu horizonte, saber que ao entrar na Junta eu tenho tantos dias para ter o meu contrato, se eu entrar na Anvisa com essa solicitação eu tenho prazos conhecidos. Então o importante são prazos conhecidos, agora o ambiente de negócios no Brasil fica difícil muito pela burocracia, é tudo difícil. [19 – empresário]

[A federalização dos registros no DNRC] Melhoraria por uniformizar, acho que sim, melhoraria especialmente por uniformizar os entendimentos. [17 – intermediário]

A simplificação do processo já ajudaria bastante, porque todos esses impostos foram coisas que vieram sendo agregadas; poderia ser um imposto de renda ou algum tipo de imposto que incidisse no faturamento das empresas... [33 – empresário]

Desburocratização, número um. Número dois, redução da carga tributária sobre atividades empresariais, e número três, a redução da taxa de juros [...] e número quatro, a insegurança jurídica em função do longo prazo das decisões judiciais. [5 – intermediário]

Destruir a Fepam e construir uma nova entidade de licenciamento único, como outros Estados já estão fazendo [...]. E outra coisa é regionalizar a Fepam. Ela é um dos poucos órgãos do Brasil que não é regionalizado; as licenças são centralizadas todas praticamente em Porto Alegre. [7 – provedor público]

3.1.1.1.f Sobre a disposição para investir

Entre os entrevistados do Rio Grande do Sul há um amplo consenso de que as decisões sobre investimento, notadamente a questão da escolha de um local, não dependem das condições do registro mercantil. Há diferenças no peso dos fatores segundo o tipo de empresa; para empresas industriais, por exemplo, pesam mais na decisão fatores como matéria prima, mercado, capacitação técnica da região. Há a percepção de que não são prioritariamente as limitações no período inicial, de abertura e registro da empresa, que influenciam; o que leva por vezes a um desânimo para seguir com o negócio são dificuldades que se acumulam gradativamente, como problemas relativos à legislação trabalhista, ao INSS, à carga tributária etc. Várias dificuldades que se agrupam sob a denominação de Custo Brasil acabam influenciando – mas nelas o registro mercantil tem peso muito pequeno.

Situacionalmente podem haver também certos atrativos ou certas limitações que exercem alguma influência localizada. É o caso de incentivos fiscais que podem induzir à opção por determinados locais. Também foram mencionadas certas dificuldades que advém mais de um descuido no planejamento, como é o caso de certas licenças ambientais, que têm um ciclo longo de tempo previsto e que o empreendedor ou seus consultores desconsideram por tempo excessivo, o que depois gera atritos. De qualquer modo, na percepção dos entrevistados, o que efetivamente influi nas decisões sobre investimento são outros fatores do que aqueles ligados aos procedimentos de abertura e registro da empresa.

Bom, num tipo de empresa industrial o que define é o acesso a matéria prima, mercado, a capacitação técnica da região, o porto. [16 – empresário]

Sim, [...] o empresário grande tinha uma expectativa de ter um benefício, de usar uma vantagem tributária, e quando chega a decisão final ele acaba perdendo, então essa questão jurídico-tributária que é a principal. [14 - intermediário]

Não, nunca alguém perguntou assim quanto tempo leva pra eu fazer o contrato social e aí dizer: não, não vou fazer aqui, vou fazer em tal lugar. Porque nós até temos alguns privilégios: a Junta Comercial, se você efetivamente tem pressa de alguma coisa, frente

ao risco de perder algum negócio, ela dá prioridade ao processo [...]. Então eu não vejo que seja uma questão que vá embarçar o investimento. [27 – empresário]

Eu não imagino que as dificuldades para abrir uma empresa cheguem a inibir. O que inibe o empresário são as dificuldades que vêm depois, estas sim são as dificuldades que acabam por desestimular que o sujeito amplie ou que mantenha o negócio: a questão tributária, as dificuldades trabalhistas, os absurdos que existem na CLT, as complicações que existem para contratar, para demitir um funcionário e as exigências cada vez maiores por parte da previdência, todos os controles, também são necessários, prevenção de acidentes, essas coisas, todo dia é uma nova versão que aparece [...]; aí o empreendedor começa a fraquejar, aí começa aquela vontade de vender a empresa, sair do negócio. [33 – empresário]

Até porque as pessoas desconhecem que a lei 6.938 [Política Nacional do Meio Ambiente] proíbe o sistema bancário de fornecer financiamento sem a licença prévia. Então, o banco não pode fornecer financiamento. [7 – provedor público]

[As dificuldades] Elas não chegam a esse ponto, elas simplesmente causam a perda de tempo muito maior do que seria razoável e geram, portanto custos. Mas elas não chegam ao ponto de dissuadir o empresário de constituir a sociedade nova. [...] Eu acredito que o custo Brasil em termos gerais, ligado a tributação, burocracia, riscos, custo do capital, taxa de juros, o risco Brasil como um todo. A possibilidade de surgirem novas leis, onerando mais as empresas em termos de carga tributária, a falta de estabilidade e de regras, inconfiabilidade no poder judiciário. [5 – intermediário]

Não é o fato de a Junta ser mais ou menos demorada, a burocracia, nunca vi alguém desistir de um negócio em função disso, mudar para outro estado. Pode até comentar que está demorado demais, mas eles dizem que vão dar um jeito, resolvem. [17 – intermediário]

3.1.1.2 Minas Gerais

3.1.1.2.a Principais dificuldade encontradas

Em Minas Gerais tem havido uma iniciativa importante para integrar os órgãos envolvidos na abertura de empresas, e isso é reconhecido de forma praticamente unânime pelos entrevistados. Mas nessa integração, que está mais avançada em alguns lugares e em fase mais experimental em outros, segundo avaliação dos agentes consultados, precisaria avançar no sentido de integração dos órgãos federais e municipais, para chegar-se efetivamente a um balcão único. O cadastro integrado, uma das iniciativas

vistas como fundamentais, está em fase de implantação; quando estiver em pleno funcionamento, deverá emitir automaticamente orientações ao empresário sobre os próximos passos, as próximas providências a tomar, os documentos que deverá providenciar e assim sucessivamente. Sobre seu funcionamento efetivo são depositadas grandes esperanças.

O esforço de desburocratização da Jucemg é reconhecido amplamente. Os prazos médios para abertura de empresa são de 7 a 8 dias. Na percepção dos envolvidos, no entanto, ainda a burocracia inicial é uma dificuldade significativa para fazer negócios, que depois, na manutenção da empresa em funcionamento, cede seu lugar para a preocupação com a carga tributária.

Ainda que o governo do estado tenha conseguido agrupar a maior parte das suas atividades, nós não temos a essa integração em relação aos órgãos federais e municipais, bem como ainda tem espaço também para os órgãos estaduais reduzirem os prazos. [1 – empresário]

Do ponto de vista de administração, não seria a legislação; seria comportamento, vontade política para os diversos estados criarem um grande projeto de organização administrativa. Seria integrado à Rede Brasil, com o Ministério da Administração, no sentido de criar uma organização estatal única, porque para o cidadão o estado é um só; ele não é município, estado e federação; para a empresa, nós temos o poder público único, só que esse poder público se manifesta de maneira individualizada muitas vezes por órgão e não de forma única. [1 – empresário]

Quando ele entra lá para fazer o primeiro cadastro dele, então ele já é avisado de que vai precisar passar pela vigilância sanitária; conforme esse processo vai andando, já aparece lá pra ele onde ele deve ir. [...] Isso ainda está em fase de implantação, de desenvolvimento. [...] Hoje ele ainda precisa de deslocamento, mas ele já vai sabendo o que ele precisa fazer, os documentos que ele tem que apresentar. [2 – provedor público]

O sistema Redesim/Minas Fácil [...] vai verificar se o nome está disponível, reserva o nome e verificar se aquele endereço pode ter aquela atividade, basicamente é isso; ou seja, nome é estadual, endereço é municipal, então esse todo tem que conversar, e ele vai receber do lado de cá o Número do Registro Mercantil, o CNPJ, a Inscrição Fiscal Estadual, a Inscrição Fiscal Municipal, ele vai ter o Alvará Municipal, a Licença do Corpo de Bombeiros, onde couber, Licenças da Vigilância Sanitária e a Licença de Meio Ambiente. São oito coisas. [10 – provedor público]

A Junta, acho que pelo fato de ter tipo um cadastro sincronizado, que realmente reduz a abertura de empresas [...] depois de uma semana e meia a empresa já tá aberta, completamente aberta, não é que nem antes que você tinha que passar por todos os

órgãos. Eu acho que por conta disso os meus colegas teriam mais a reclamar de outros órgãos do que da Junta. [24 – intermediário]

[Maiores dificuldades do empresariado]: O que ele mais reclama para fazer negócios é a burocracia para constituição de empresas – essa é a única reclamação, essa burocracia inicial – e depois na execução da atividade em geral, é a carga tributária com certeza o maior entrave para as atividades, para os empresários em geral. [4 – intermediário]

Olha, eu acho que o empresário hoje do ponto de vista da burocracia e tudo eu não vejo nenhum tipo de reclamação; o que o empresário reclama é da alta carga tributária. [8 – intermediário]

O tempo médio de 7 a 8 dias para abrir uma empresa pode ser visto como ainda grande quando comparado com outros países. Também há uma percepção de que a demora acaba gerando perdas. Mas pelo menos nos grandes investimentos, não chega a ser um fator inibidor do negócio; são custos e inconveniências que acabam sendo absorvidos. Há também uma percepção de que a agilização dos procedimentos na abertura não veio acompanhada na mesma medida de uma agilização nos procedimentos rotineiros de registro das alterações.

Com relação às taxas, não há unanimidade sobre seu impacto. Há quem considere que elas teriam um peso na abertura e no fechamento de negócios, mas há também quem considere que o empresário acaba absorvendo esse custo com certa normalidade. A carga tributária é tida, de longe, como o custo mais significativo e de impacto mais permanente, e suas constantes mudanças exigem estruturas onerosas para a gestão tributária.

O que a gente nota, às vezes, é uma falta de agilidade; até que a entrada de documentos é relativamente simples, mas qualquer ajuste que precise ser feito no documento, ele trava por demais o processo e toma muito tempo para a retomada e a liberação dos documentos. [21 – empresário]

Quando nós tivemos que fazer a abertura do estabelecimento de Minas Gerais, nós enfrentamos algumas dificuldades durante o processo. O trâmite de abertura de uma filial, que foi o caso aqui, não se revelou com o tempo satisfatório; nós enfrentamos alguns problemas de burocracia. Era um ritual que tinha que cumprir. [38 – empresário]

Realmente, tem alterações lá [na Junta] que demoram muito e falta de padronização na execução do serviço. [...] Hoje tem demorado lá na Junta uma semana, uma semana e meia; esse tempo já foi menor, tinha uma época que em três dias saía. [24 – intermediário]

[O valor das taxas] Olha, não chega a atrapalhar, porque o grande empresário, ele vai fazer, o que acontece é que fica mais caro, porque nós temos que ter uma grande estrutura e já contamos com grande estrutura, para desenvolvimento nessa parte. [1 – empresário]

[A questão dos custos, o empresário leva em conta] Não só na hora de abrir, mas na hora de fechar, eu acho que esse ainda é um problema recorrente, reclamação, que os empresários reclamam, e muito, a respeito não só da abertura como do fechamento. [42 – empresário]

[Maior problema]: A manutenção, seguramente, a manutenção. Você imagina, quantas normas tributárias nascem a cada momento, como é que o empresário acompanha isso? Imagina o pequeno empresário que tem pouca estrutura, que não contrata grandes escritórios para acompanhar todas as mudanças na legislação, não tem grandes áreas de administração tributária da empresa. [1 – empresário]

Os agentes entrevistados têm uma percepção sobre a Junta Comercial de Minas Gerais como sendo um órgão em rápidas transformações, sério e, em alguma medida, rígido nos procedimentos. Ainda que isso possa custar algum tempo na análise, de um modo geral é bem aceito pelos usuários, porquanto traz segurança jurídica e evita dificuldades posteriores. Não obstante isso, há manifestações que indicam oscilações na interpretação dos regramentos, e há repetidas manifestações no sentido de que o sistema de informação da Junta em casos de rejeição é falho. Ao invés de explicitar os motivos, ele levaria a que os usuários tivessem que procurar soluções por sucessivas tentativas.

Ainda que tanto na Junta como em alguns outros órgãos envolvidos no registro mercantil haja uma busca crescente por padronização nas rotinas e na interpretação, constata-se que a discricionariedade traz alguma insegurança. Procedimentos que podem ser aprovados por um dos técnicos, não o são por outro. Também há órgãos, como a Secretaria de Saúde, que apóiam sua estratégia procedimental na experiência dos profissionais, abrindo margem a diferentes resultados no trâmite de processos similares.

Na Junta Comercial as coisas também evoluíram muito aqui. Hoje é relativamente fácil abrir uma empresa em Minas, embora nós tenhamos uma Junta Comercial que seja, digamos assim, muito rigorosa, para alguns poderia se dizer que ela é burocrática. Mas eu não acho que é só burocracia, ela exige já na conferência dos documentos que têm que ser apresentados para a abertura de novas empresas, mas é uma rigidez que a meu ver ela vem em benefício dos empresários, que vem em prol da segurança jurídica da constituição dessas novas empresas. [8 – intermediário]

Aqui absolutamente tudo funciona pelo cadastro sincronizado. Mas o grande problema é: se eu vou registrar uma alteração contratual e der algum erro no cadastro sincronizado, eles me devolvem dizendo que deu erro, mas não me dizem qual é o erro. Esse é o maior drama de todos, burocracia e essa falta de informação que a burocracia impõe ao cidadão: muitas vezes a gente não sabe o que aconteceu, e aí vai na base da tentativa e erro. [4 intermediário]

Acho que os grandes entraves estão mais relacionados ao excesso de regulação ambiental e à produção de documentação ambiental excessiva. [...] O ambiente às vezes é inseguro porque um técnico entende de um modo e se aquele técnico para sai de férias e um outro técnico continua a avaliação do processo, muda muitas vezes o entendimento, as exigências, as formas de regulação do processo administrativo. [...] Isso gera uma série de inseguranças jurídicas. [21 – empresário]

O que eu consigo perceber é que o empresário acaba insistindo nesse registro porque é uma coisa meio instável, em umas oportunidades você consegue um registro de uma alteração contratual em três ou quatro dias, em outra você faz o pedido e demora muito para ter resposta, então como é uma coisa absolutamente instável os empresários acabam se sujeitando a isso sem muito [...] Acho que o grande receio que a Junta Comercial tem e que os analistas demonstraram é um medo muito grande de estarem aprovando alterações contratuais e depois virem sofrer a demanda judicial, alguma coisa do gênero. Uma solução para isso acho que é talvez uma melhor formação mesmo dos analistas. [4 – intermediário]

E de toda natureza: tem problemas trabalhistas, tributários, todos pela questão de interpretação. Nós temos leis que são mal redigidas, permitem diversas interpretações, então o empresário hoje tem grande dificuldade para poder conseguir manter o seu negócio. [1 – empresário]

Tem resoluções específicas, mas muito mais que as resoluções é preciso ter experiência, porque as coisas não são quadradinhas ou redondinhas [...]. Então isso depende muito do conhecimento e da experiência desse profissional trabalhando na área de saúde para poder dizer olha a norma diz que é assim, mas aqui nessa estrutura não dá pra fazer assim, mas a gente pode desta forma. Isso é muito freqüente. [2 – provedor público]

A maior dificuldade que eu vejo da Junta hoje é a demora que ela consome. Então realmente tem alterações lá que demoram muito e falta de padronização na execução do serviço. Se eu entro com processo de registro de um livro, eles dão as pendências x, y, z; eu resolvo as pendências e entro novamente, outra pessoa analisa e dá outras pendências. E aí fica esse vai e vem e acaba gerando desgaste meu com o próprio cliente. [24 – intermediário]

Há um reconhecimento geral de que uma parte importante para a superação de dificuldades dentro da Junta Comercial e de outros órgãos seja melhor capacitação técnica dos envolvidos na análise. A ampliação dos trâmites de processos

“desmaterializados”, cada vez mais por via eletrônica em substituição ao papel, requer uma atualização profunda do corpo técnico. Os próprios gestores dos órgãos envolvidos reconhecem essa necessidade. Mas apontam para outras duas dificuldades que eles enfrentam nesse particular: de um lado, nos processos seletivos, nem sempre é possível selecionar os melhores candidatos para o tipo específico de atividade, incluindo a questão de bom relacionamento com o público. Por outro, as condições de remuneração limitam sua capacidade de segurar pessoas qualificadas; elas encontram oportunidades mais atraentes e deixam o órgão, levando consigo sua experiência.

Também entre os atores empresariais em Minas Gerais, a grande queixa diz respeito à carga e aos procedimentos no sistema tributário.

As Juntas Comerciais, de modo geral, teriam que primeiro se adaptar a esse novo modelo, a essa via de desmaterialização dos meios documentais. Ela teria que estar preparada para isso; os profissionais que trabalham na Junta teriam que se capacitar para atender essa nova demanda, essa nova realidade, coisa que eles não têm hoje, não são capacitados pra isso e transformar as Juntas em escritórios. [38 – empresário]

Você pega um servidor, tenta qualificá-lo, mas você sabe como é difícil em qualquer órgão público..., os salários são muito baixos, no concurso passam obviamente as pessoas mais bem qualificadas e essas pessoas vão começar com um salário baixíssimo. Em que elas estão pensando? Noutros concursos. [...] O concurso público não admite avaliações subjetivas, você não pode chamar uma pessoa para uma entrevista, então acontece de você pegar pessoas que são inteligentes, obtiveram a nota suficiente para passar, mas têm dificuldade de relacionamento. Então, decididamente, a mão de obra é um problema. [9 – provedor público]

O problema mesmo no Brasil, o meu número um é tributo. Não só o tributo que pesa contra o comércio, é o tributo de modo geral, aquele que pesa inclusive sobre o funcionário da empresa. [35 – empresário]

A carga tributária com certeza é o maior entrave para as atividades, para os empresários em geral. [4 – intermediário]

Olha, o empresário hoje do ponto de vista da burocracia e tudo eu não vejo nenhum tipo de reclamação; o que o empresário reclama é da alta carga tributária. [8 – intermediário]

3.1.1.2.b A questão dos licenciamentos

A rotina de concessões de licenças é vista como um fator dificultador ou até mesmo inibidor de investimentos também em Minas Gerais. Pela percepção dos entrevistados, em especial grandes negócios estariam parados porque os prazos para o licenciamento são muito longos e porque as contrapartidas exigidas seriam de tal monta, que tornariam o negócio não mais atraente. Alguns fatores adicionais são tidos como complicadores: por uma parte, há tentativas de mudança na legislação, em nível federal, com o intuito de incluir novos atores no processo de licenciamento ambiental, notadamente os sindicatos, e novas exigências, que afetariam diretamente o ambiente de negócios. Por outra parte, há também certa insegurança nos procedimentos atuais, onde margens elásticas de interpretação levam a que o resultado de inspeções se tornem muito imprevisíveis.

Você tem grandes negócios no país que estão parados em virtude de empecilhos de não autorização do licenciamento ambiental. São uma série de dificuldades que são colocadas e hoje o empresário sai contratando o sujeito que se diz o mais especializado que tem em conseguir o licenciamento ambiental e ainda assim ninguém sabe se vai conseguir ou não. Então, dependendo do tipo de empresa que você vai abrir, tem dificuldade de abrir esse empreendimento em virtude do licenciamento ambiental. Vou te dar um exemplo: quem quiser abrir uma hidrelétrica pode ser que fique meio ano esperando a licença ambiental. É diferente de você ter um registro da Junta Comercial: você vai lá e é uma questão de tempo, mas vai sair. Mas não é um tempo como o da licença ambiental, cujas contrapartidas podem ser tão altas que você não consegue abrir o negócio. [1 – empresário]

Principalmente para empreendimentos maiores, a questão ambiental, há muita dificuldade de fazer com que as questões andem de fato mais rápidas e cada vez vão entrando mais atores nas questões ambientais; agora já se quer incluir as centrais sindicais nos licenciamentos ambientais o que eu acho um retrocesso posto que matérias trabalhistas estão amplamente reguladas num outro ponto. [21 – empresário]

O ambiente às vezes é inseguro porque um técnico entende de um modo; se aquele técnico sai de férias e um outro técnico continua a avaliação do processo, muda muitas vezes o entendimento, as exigências, as formas de regulação do processo administrativo relativo aos licenciamentos ambientais, os questionamentos do Ministério Público acerca do modo como eles devem ser feitos. Isso gera uma série de inseguranças jurídicas. [21 – empresário]

Tanto em nível estadual como em nível municipal há também a percepção de que a parte tributária é bem menos eficiente que no nível federal. Seja para fazer a matrícula

inicial, para conseguir certas certidões ou mesmo porque há exigências cruzadas entre os órgãos, tudo isso dificulta e atrasa o andamento dos processos.

Na hora que você vai abrir outros estabelecimentos comerciais ou filiais, acaba esbarrando nos procedimentos burocráticos do fisco [...]; hoje a Receita Federal não é complicada, eu acho que a receita estadual é um pouco mais complicada. [31 – empresário]

O pequeno empresário tem a dificuldade com a receita estadual; no município é muito difícil conseguir qualquer declaração ou autorização em algum órgão da prefeitura, um alvará de funcionamento. Vou lhe dar um exemplo: quem tem uma pequena construtora e precisa de um habite-se, cada fiscal em Belo Horizonte tem uma posição diferente a respeito da legislação que ele vai aprovar. [1 – empresário]

No nível estadual, do mesmo modo que em Belo Horizonte, já vem sendo tomadas medidas para tentar diminuir essas dificuldades nos licenciamentos. Da Secretaria Estadual da Saúde, por exemplo, é relatado que houve uma regionalização que tem permitido maior proximidade e uma boa interface com o empresariado. Também foram classificados os ramos de atividade segundo graus de complexidade, municipalizando-se o licenciamento para diversos desses ramos.

Nós temos braços no estado, 28 braços, que nós chamamos de Gerências Regionais de Saúde; elas têm mais ou menos a mesma constituição que a Secretaria de Estado da Saúde aqui no nível central. [...] Todas essas gerências têm uma interface muito grande com o empreendedor. [2 – provedor público]

3.1.1.2.c Junta comercial

A Junta Comercial de Minas Gerais é vista como um órgão sério, comparável à Receita Federal, que nos últimos anos conseguiu agilizar em muito os seus procedimentos. A informatização, o aumento da transparência e a diminuição de prazos são mencionados como grandes avanços. Os próprios gestores vêem a Junta não mais como um “carimbador de papel”, mas como tendo sua finalidade precípua em garantir a legalidade e a segurança jurídica nos procedimentos de registro mercantil. Foi ressaltado que a Junta só é um dentre pelo menos oito órgãos envolvidos na abertura de empresas;

ainda que ela tenha melhorado muito seu desempenho, não consegue, por si só, mudar o ambiente de negócios.

Não obstante esta ampla percepção de melhorias, subsistem dificuldades que são referidas nas entrevistas. Ao que tudo indica, diferente da abertura, o registro rotineiro de documentos não passou pela mesma agilização e é tido como um entrave para investimentos. Algumas questões pontuais, como a falta de integração do sistema de busca de nomes com outras unidades da Federação, para evitar registro duplicado, também ainda necessitam ser implementadas. Um dos aspectos em que é demandada atenção é a capacitação do pessoal, tanto para a análise rotineira da documentação como para o uso otimizado dos recursos já disponíveis de informática. O uso intensivo de estagiários, por vezes com pouco acompanhamento, pode também ser considerado uma fragilidade ainda na Junta Comercial de Minas Gerais. Também uma eventual substituição dos vogais por uma instância mais profissionalizada é vista com bons olhos.

Eu me lembro que quinze anos atrás isso [burocracia na JC] era um grande problema, hoje com o processo de informatização, transparência, maior rigor com prazo, melhorou bem. [1 – empresário]

Eu enxergo a Junta Comercial como um órgão sério, como eu enxergo a Receita Federal como um órgão muito sério. [31 – empresário]

A Junta Comercial passou por uma reestruturação, modernização, informatização e ela realmente tem sido muito benéfica para os comerciantes de modo geral, você pode acompanhar seu processo direitinho. [35 – empresário]

As coisas também evoluíram muito aqui, hoje eu acho que é relativamente fácil abrir uma empresa em Minas, embora nós tenhamos uma Junta Comercial que é, digamos assim, muito rigorosa. [8 - intermediário]

Até que a entrada de documentos ela é relativamente simples, mas qualquer ajuste que precise ser feito no documento ele trava por demais o processo e toma muito tempo para a retomada e a liberação dos documentos. [21 – empresário]

Eu segurei um investimento dependendo da Junta. [31 – empresário]

Os profissionais que trabalham na Junta teriam que se capacitar para atender essa nova demanda, essa nova realidade, coisa que eles não tem hoje [...] eles estão muito apegados ainda àquele modelo do papel, do documento, o registro do livro. [38 – empresário]

A Junta Comercial de Minas Gerais [...] tem utilizado muitos estagiários de Direito, e eu não vejo um cuidado muito grande com o acompanhamento desses estagiários na análise desses documentos. [4 – intermediário]

A Junta tem que ter realmente uma instância recursal; então seria possível operar sem essa figura antiga, tradicional, dos vogais. Nós podemos ter isso de uma forma muito parecida com a de uma agência reguladora. [9 – provedor público]

3.1.1.2.d DNRC

Do DNRC se esperaria que tomasse a frente no processo de digitalização dos procedimentos ligados ao registro mercantil como um todo. Há uma percepção de que falta uma política de valorização desse órgão. Embora ele tenha receitas em volume considerável, considera-se que o governo federal não dá suficiente autonomia financeira ao órgão, drenando-lhe inclusive recursos, e com isso impede que o DNRC impulsione a modernização necessária. A questão de sua transformação em autarquia ou mesmo em agência reguladora não é vista como central; decisivo seria maior autonomia financeira e administrativa, e uma política de valorização.

A desmaterialização mesmo dos meios documentais [...] teria que ser uma iniciativa do Departamento Nacional de Registro do Comércio como uma diretriz clara para todas as Juntas Comerciais do país, mas teria que realmente partir duma disposição do governo de implementar esse modelo [38 – empresário]

O DNRC poderia se transformar numa agência reguladora sem problemas [9 – provedor público]

Infelizmente as autarquias, inclusive as federais, elas foram criadas para ter autonomia, mas os mecanismos de controle cortaram essa autonomia [...]; quer dizer, a nossa autonomia é muito relativa, é muito modesta. [9 – provedor público]

O DNRC recebe 2 milhões e meio [de reais] por mês [...] mas não pode comprar computador porque esse dinheiro que entra, ele nem vê a cor [...]. É só deixar ele ter uma estrutura financeiramente equilibrada, aí ele poderia pegar esse sistema de informática

todo [...]; enfim, o problema é de gestão e de foco na importância, quer dizer, reconhecimento da importância do órgão, da atividade. [9 – provedor público]

3.1.1.2.e Mudanças

Minas gerais tem se notabilizado no cenário nacional pelas mudanças feitas recentemente no registro mercantil. Com a implantação de um cadastro sincronizado e a integração de diversos órgãos no programa Minas Fácil, os entrevistados ressaltam que os procedimentos de registro foram facilitados e agilizados em muito. Houve uma desburocratização e descentralização através da interiorização do programa em regionais. Também foram feitas mudanças na área do licenciamento ambiental, com a regionalização por bacias hidrográficas e a criação de um sistema de classes de risco e o consequente tratamento diferenciado dos processos. São mencionadas iniciativas de regionalização em curso também na área do licenciamento sanitário.

Neste tema da burocracia para se criar novos negócios, o que nós temos em Minas Gerais é uma evolução muito grande nos últimos dez anos. Nós tínhamos toda a papelada, toda a parte burocrática para se abrir um negócio, e em virtude de um esforço muito grande do governo do estado houve uma centralização que reduz muito o tempo para que a gente consiga fazer e integrar todos os processos necessários para poder se funcionar um negócio ou se ampliar o próprio negócio. [1 – empresário]

Aqui absolutamente tudo funciona pelo cadastro sincronizado. O grande problema: se eu vou registrar uma alteração contratual, se der algum erro no cadastro sincronizado eles me devolvem dizem que deu erro, mas eu não sei qual que é o erro e eles também não me dizem qual é; esse é o maior drama de todos. [4 – intermediário]

Olha, o sistema funciona aqui hoje a meu ver de uma forma muito simplificada porque você começa fazendo quase tudo pela internet, pelo cadastro sincronizado nacional. [8 – intermediário]

Acho que os meus colegas teriam mais a reclamar de outros órgãos do que da Junta [24 – intermediário]

Nós temos braços no estado, 28 braços, que nós chamamos de Gerências Regionais de Saúde e tem mais ou menos a mesma constituição que a Secretaria de Estado da Saúde aqui no nível central, [2 – provedor público]

A despeito do amplo apoio com as reformas já implementadas, ainda há mudanças pontuais a fazer, que são demandadas. Uma constatação é que a integração é basicamente em nível estadual e com a cidade de Belo Horizonte; faltaria maior sincronia com órgãos federais e com outros municípios. O aprofundamento da informatização é visto como despersonalização na relação com os agentes públicos e agilização de procedimentos, e a implantação de mais processos digitalizados como forma de agilizar ainda mais os trâmites. Capacitação continuada do pessoal e a eventual substituição do sistema de vogais por uma instância recursal profissionalizada também são mencionados como necessidades ainda em aberto. Há mais apoio para uma eventual transformação do DNRC em agência do que por sua autarquização. Outras demandas, como mudanças na tributação, com simplificação da estrutura tributária e alongamento dos prazos para recolhimento também são mencionadas.

Poderia ser ainda melhor? Claro que sim, precisava de uma integração maior principalmente entre os governos estadual, federal e municipal. [...] Ainda tem espaço também para os órgãos estaduais reduzirem os prazos. [1 – empresário]

O fisco tem que usar mais a tecnologia pra agregar valor ao contribuinte. [31 – empresário]

Olha, a solução está nos meios eletrônicos: você desburocratizar o processo disponibilizando esses registros e consultas pela internet. [...] O problema também está na capacitação do profissional do servidor e na falta dessa capacitação tecnológica; a gente está muito apegado ainda àquele modelo do papel, do documento, o registro do livro. [38 – empresário]

A Junta tem que ter realmente uma instância recursal; acho que é possível operar sem essa figura antiga, tradicional, dos vogais; nós podemos ter isso de uma forma que é muito parecida com a de uma agência reguladora. [9 – provedor público]

Solução: primeiro, para a falta de padronização é a criação de protocolos de atendimento e treinamento para o pessoal; depois, deixar o site mais funcional, com mais ferramentas para o usuário poder resolver as coisas sozinho. Hoje com a novidade que a certificação digital está se propagando, deveria tentar fazer alguns serviços em forma digital. [24 – intermediário]

Então eu acho que tem que buscar formas de tentar diminuir essa burocracia, diminuir a relação fisco contribuinte, ela tem que ser muito harmônica e não de uma forma gato e rato, e não uma forma que criou-se no passado de leão. [31 – empresário]

Nós poderíamos ter um ambiente de recolhimento de impostos mais dilatados. [35 – empresário]

3.1.1.2.f Sobre a disposição para investir

No tocante à disposição para investir, eventuais dificuldades com o registro mercantil não são vistas como inibidoras do negócio em si. Tem-se a convicção de que as empresas maiores conseguem absorver as conseqüências em suas estruturas de gestão e de custos; nos empreendimentos menores, o risco maior é de que sejam incentivados a operar na informalidade. Como fatores capazes de incidir fortemente na decisão são explicitados os incentivos fiscais, situação de mercado, licitações e compras governamentais e, mais recentemente, editais de parcerias público-privadas.

Olha, não chega a atrapalhar, porque o grande empresário aprende a lidar com esse tipo de situação. [...] Enquanto o grande empresário planifica isso e pode muitas vezes suportar esse custo adicional, o pequeno empresário é diferente; dependendo do tamanho da empresa, ele acaba desistindo ou trabalhando sem ter os documentos todos em dia. [1 – empresário]

O que o empreendedor escolhe da empresa é a questão fiscal, não a questão da burocracia. A burocracia é inerente, faz parte do negócio. A questão fiscal, se você tiver algum incentivo fiscal, isso induz o empresário a mudar o estabelecimento. [31 – empresário]

A decisão é em função do objetivo empresarial dele. Às vezes ele tem a visão de algum negócio ou alguma oportunidade de negócio em Minas Gerais, então ele opta por constituir a empresa em Minas Gerais em função do negócio que ele vai celebrar ou em função de uma licitação, por exemplo, o governo de Minas Gerais decidiu implantar parcerias público-privadas. [4 – intermediário]

3.1.1.3 São Paulo

3.1.1.3.a Principais dificuldade encontradas

Entre as dificuldades enfrentadas para fazer negócios em São Paulo merecem grande destaque a dispersão institucional e, correlato a ela, a grande burocracia envolvida. Menciona-se grandes quantidades de órgãos, nas três esferas de governo, cada qual com suas regras e exigências. Alguns estados criaram sistemas destinados a integrar e ou sistematizar procedimentos, mas eles estão isolados uns dos outros. A Redesim, que deveria superar esta dispersão, pouco teria sido implementada. Nos municípios são vistas as maiores dificuldades: eles têm ao mesmo tempo um número elevado de instâncias envolvidas e baixa capacidade técnica e de investimento. Sempre de novo a burocracia recebe menção. Mesmo havendo cadastro *on line*, grande quantidade de procedimentos são exigidos em papel, com documentos que precisam ser produzidos ou recebidos em lugares muito distintos. A constituição de empresas e o registro de alterações necessárias tornam-se uma maratona.

O que nós observamos é exatamente a questão da abertura da empresa: apesar de hoje em dia observarmos na Junta Comercial o prazo entre cinco e dez dias no caso de registro do contrato social, todo tramite aqui no município do estado de São Paulo para abertura de uma empresa chega aí em torno de trinta dias, um pouco mais. Então o que acontece, são inúmeros documentos, inúmeras declarações, vários documentos que, às vezes, o empresário não consegue juntar tudo naquele momento que ele precisa para abrir a empresa. Então a gente tem essa dificuldade também da questão prazo. Apesar do cadastro sincronizado hoje em dia, não existe aí uma ligação online. [26 – empresário]

Então, a idéia seria a redução do tempo de todo o processo; todos os órgãos ligados à abertura de empresas estão interligados. A Junta Comercial seria a cabeça chefe. [26 – empresário]

Ela é uma burocracia federal e localizada em cada estado e cada município. Ao constituir uma empresa, você começa pelo registro na Junta Comercial, aí você precisa do CNPJ, da Inscrição Estadual e, dependendo da atividade, precisa da Inscrição Municipal. E cada passo desse é uma burocracia enorme. Cada lugar tem uma exigência diferente, cada lugar tem uma característica diferente. [6 – intermediário]

Olha, eu desconheço essa afirmação de que as Juntas já investiram em seus sistemas. Hoje nós quatro sistemas temos em Juntas Comerciais. [...] A questão é que existe uma necessidade de uma integração muito grande de sistemas, não apenas de Juntas Comerciais. Além disso, nós temos a Secretaria de Fazenda, a Secretaria da Receita Federal, junto com o próprio Ministério, no plano Federal, no plano dos estados nós temos as Secretarias de Fazenda, os órgãos de vigilância sanitária, os órgãos de verificação ambiental, as procurações de bombeiros, [...] Então essa diversidade, essa quantidade muito grande de atores no processo é que trás a complexidade, porque não se trata simplesmente de integrar os sistemas, o que já é uma grande dificuldade. A gente conta com defasagem tecnológica de estado para estado, de município para município; nós encontramos dificuldades orçamentárias. Nós encontramos fundamentalmente uma grande diversidade normativa. Quando se fala na convergência e integração de sistemas, é forçoso que ocorra também uma convergência normativa. [45 – provedor público]

Hoje há em torno de 11 milhões de negócios na informalidade. Se você pergunta para esse mercado informal por que ele está na informalidade, ele vai te dizer: porque é burocrático e porque é caro operar na vida legal. Ou seja, a burocracia é claramente um entrave a expansão de negócios formais no Brasil. [18 – empresário]

Não é um processo simples, é um processo demorado, trabalhoso, muito papel, muito documento, muito cartório, coisas que você em outros países faz automaticamente, pela internet. No caso do Brasil você tem que fazer isso com papel, no cartório, carimbo. O processo é demorado, é lento, muitas vezes a gente tem que apresentar o documento mais de uma vez, mas de maneira geral isso não causa grande impacto no nosso negócio. [22 – empresário]

Apesar do cadastro sincronizado, não existe uma ligação *on line*. [...] Então todo o tempo, a burocracia entre todos os órgãos é o que mais preocupa. [26 – empresário]

Infelizmente, a gente pode dizer que a percepção não é satisfatória. A burocracia tem dominado todas essas questões que envolvem o registro de empresas no Brasil. [6 – intermediário]

Na percepção dos agentes entrevistados, o tempo que se leva para abrir uma empresa em São Paulo é considerado elevado. A demora, em geral, não está na Junta Comercial, mas nos outros procedimentos que compõem o processo de registro: inscrições, licenciamentos, alvarás.

As taxas são consideradas, pela maioria dos entrevistados, como estando em patamares aceitáveis, mesmo que o peso relativo que elas têm varia muito segundo o tipo e tamanho do negócio. Em alguns casos se vê com simpatia, em outros se pratica a

contragosto, o pagamento de uma taxa de aceleração do processo, permitindo trâmites muito mais ágeis.

Quando um cliente pergunta quanto tempo demora para abrir uma empresa em São Paulo, a minha resposta é algo entre 30 e 60 dias. Um tempo consideravelmente longo. [6 – intermediário]

Hoje, em média a abertura de uma empresa sem muitas exigências leva em torno de uns setenta dias. [47 – intermediário]

Uma grande empresa como a nossa, que tem advogados, consultoria, pode sobreviver com isso. Uma pequena empresa, onde o sujeito não tem capital [...] e tem que esperar 150 dias para poder fazer isso, aí é outra conversa. [22 – empresário]

Você consegue trazer um [produto farmacêutico] intermediário, processar, embalar e exportar em 48 horas em Cingapura; você não consegue fazer isso em 60 dias no Brasil. Aí a gente quer ser competitivo. [22 – empresário]

Até a nossa proposta aqui pela Fecomércio seria a gente ter uma abertura de empresa nessas condições fechada, completa, com todos os órgãos, tudo direitinho, em no máximo uma semana. [26 – empresário]

As dificuldades residem nessa etapa de alvará e de licenciamento. [45 – provedor público]

Eu acho que as custas nem são tão altas nem tão complicadas, o maior problema é a agilidade, é a rapidez. [43 – intermediário]

Além da taxa que é paga a Junta, que é habitual [...], você paga o custo adicional de mais R\$ 50 para poder ter esse contrato de um dia para o outro, ou seja, encarece o processo de abertura de empresa. [47 – intermediário]

Até aqui em São Paulo a gente não pode nem falar tanto em termos de custos para abertura de empresa, porque a Lei 123 veio para simplificar bastante essa questão. Então o que é mais complicado mesmo para o empresário é essa questão da burocracia e tempo para abertura de uma empresa. É o que nós observamos. [26 – empresário]

Da Junta Comercial de São Paulo é relatado que ela instituiu internamente uma reunião semanal do corpo técnico para discutir a interpretação de normas e situações, como forma de aumentar a segurança jurídica. Não obstante isso, há menções de que ela extrapole ocasionalmente suas funções, assumindo responsabilidades como a de coletor de impostos e, com isso, burocratizando e tornando mais morosos os processos.

Fora do âmbito das Juntas a questão da insegurança jurídica é percebida como de suma importância. Alguns órgãos, incluindo aí agências reguladoras, teriam sido pródigos na mudança de regras, na alteração de legislação, levando a que empresas com ciclos produtivos longos não tenham como adaptar-se no período de vigência da norma, correndo o risco de terminarem a adaptação quando esta já estiver superada.

A questão jurídica comporta sempre interpretações. Aqui em São Paulo nós temos uma reunião semanal de todo o grupo de assessores para estudar os casos. Nós temos um plantão de dúvidas de exigência. Então o usuário recebeu uma exigência e não concorda, então nós atendemos nesse plantão. [45 – provedor público]

Os registros do comercial são normalmente desatualizados. Muitas vezes se tem exigência em documentos porque o registro está desatualizado na própria Junta Comercial. [...] Hoje em São Paulo a gente também tem uma questão curiosa: a procuradoria da Junta Comercial, como procuradoria do estado, se coloca em uma posição que uma das funções deles é serem coletores de impostos. Isso traz uma grande quantidade de exigências absurdas, algumas regulamentadas pela própria Receita Federal, para coagir ao pagamento de impostos; então não se arquivava documento na Junta Comercial se não existir certidão disso, certidão daquilo. É esse o meio ambiente em que a gente vive hoje. Muita burocracia, falta de conhecimento técnico, uma informatização muito pobre que gera muitos problemas para o registro de documentos. [6 – intermediário]

Eu acho que tem vários setores que a gente tem problemas. Primeiro delas, não tenho dúvidas, são as agências reguladoras. A agência solta uma nova regulação a cada três ou quatro dias. Empresas como a nossa, que têm um ciclo longo de inovação, você operar com uma agência reguladora que a cada quatro dias está trazendo uma novidade, e algumas que alteram de maneira significativa a sua maneira de operar. Toda a parte de logística é uma dor de cabeça, começando pelos portos e aeroportos, pelas vigilâncias sanitárias locais, a Anvisa de representação local, mas começando por isso tem toda a questão referente de papel, de liberação de documentos, tudo isso é um processo assim insano. Eu acho tudo, dificilmente você consegue trazer uma mercadoria para o Brasil e liberar essa mercadoria sem gastar, três ou quatro semanas com papel. Isso mesmo quando é para atender o governo federal. [22 – empresário]

Mais que se tem de padronizar, como cada vogal, cada membro da Junta que analisa tem a sua convicção pessoal, isso acaba influenciando muito no tramite dos contratos. [43 – intermediário]

As dificuldades tem sido cada vez maiores. Uma coisa que a gente tem notado muito é que a capacitação técnica daquelas pessoas encarregadas do serviço na junta comercial é muito baixa. Vários problemas surgem porque a pessoa que vai ser encarregada da análise do documento não tem o conhecimento técnico para fazer essa análise. [6 – intermediário]

A carga tributária é uma das questões aí que mais oneram a atividade, porque os impostos hoje em dia são bastante elevados. Então com certeza também é um dos fatores que podem ser considerado na hora de abertura de uma empresa. [26 – empresário]

3.1.1.3.b A questão dos licenciamentos

Na visão dos próprios provedores públicos, os procedimentos iniciais de registro mercantil estão sendo feitos a contento. Segundo manifestação nesse sentido, após a abertura propriamente dita da empresa, em cinco a sete dias saem as inscrições nos níveis federal, estadual e municipal. As dificuldades estariam nos procedimentos posteriores. A percepção de empresários e intermediários corrobora no sentido de que o licenciamento ambiental e a inspeção da Cetesp, demora dos bombeiros para vistoriarem obras e o tempo excessivo da Vigilância Sanitária para liberar produtos intermediários destinados à fabricação de medicamentos são entraves que dificultam os negócios. Mas eles também deixam entrever a percepção de que não estão tão satisfeitos com as atividades da Junta Comercial e órgãos correlatos como estão os próprios provedores.

Onde ocorrem dificuldades é na etapa de alvarás e licenciamento: no corpo de bombeiros, na vigilância sanitária, meio ambiente [...]. As dificuldades residem nessa etapa de alvará e de licenciamento. [45 – provedor público]

No passo seguinte [ao registro na Junta], que é o das inscrições tributárias na Receita Federal, na Secretaria da Fazenda e nos municípios, nós também não temos registros de problemas. Em São Paulo há cadastros regularizados entre a Receita Federal e a Secretaria da Fazenda do estado, e nós estimamos que entre cinco a sete dias se obtenha a inscrição estadual juntamente com o CNPJ. Nas prefeituras também a obtenção das inscrições tributárias para fim de recolhimento dos tributos não relata problemas. [45 – provedor público]

Reclama efetivamente. Para o empresário tem a segunda etapa para estruturar um novo negócio: obter CNPJ e daí os demais registros todos atinentes à atividade empresarial que ele vai exercer [...]; enfim, esse tramite pós Junta Comercial também é muito angustiante. Acho que até seja mais que a angústia do registro na Junta [...]. Mas também os próximos passos para o empresário ter o negócio de pé é uma coisa preocupante. [43 – intermediário]

A Cetesp tem uma atividade muito importante em São Paulo. Ela é responsável pelo licenciamento ambiental e ela monitora toda a situação da empresa, às vezes até com visitas mensais. Na maior parte dos casos, ela tem conseguido atender a demanda; mas eu

tenho uma empresa aqui na grande São Paulo que já está há mais de seis meses aguardando a vistoria da Cetesp para verificar a regularidade dela por falta de pessoal. [43 – intermediário]

Se eu quiser trazer um produto intermediário, processar aqui e exportar e esse produto não está registrado no Brasil, um medicamento, tenho que registrá-lo na Anvisa e ela demora 18 meses. Em Cingapura o fiscal do governo vai dentro da fabrica [...], lá mesmo ele libera, a mercadoria é processada e reprocessada. Você consegue trazer um produto intermediário, processar, embalar e exportar em 48 horas em Cingapura; você não consegue fazer isso em 60 dias no Brasil. Aí a gente quer ser competitivo. [22 – empresário]

Tem outras coisas que muitas vezes causam impacto; por exemplo, nós recentemente quisemos fazer uma recepção no nosso prédio. Nós tivemos que pedir autorização para o bombeiro, essa autorização demorou quinze dias. [22 – empresário]

3.1.1.3.c Junta comercial

As percepções e opiniões sobre a Junta Comercial de São Paulo não são unânimes. De um lado há empresários e provedores relativamente satisfeitos com seu desempenho, ainda que apontem uma ou outra deficiência. Teria havido mudanças focadas nos usuários. De outro, alguns empresários, mas especialmente intermediários envolvidos nas lides cotidianas com a Junta expressam dificuldades, fazendo inclusive menção de que ultimamente teria havido piora na prestação dos serviços. Haveria nela carência de pessoal especializado, uma informatização insuficiente e uma certa desatualização sobre a própria legislação, levando a que faça exigências consideradas descabidas ou ultrapassadas.

O sistema de vogais, responsável pela análise das questões mais complexas, é considerado amador e inadequado mesmo pelos provedores públicos. Considera-se que mudanças sejam possíveis de aprofundamento e que dependem mais da vontade política das direções do que de obstáculos internos. Como parte dessas mudanças, a Junta deveria centrar todos os processos relativos ao registro mercantil e aos licenciamentos, tornando-se a interface central com os usuários. Na visão dos provedores, o papel central da Junta é fazer prevalecer a vontade dos sócios; secundariamente cabe-lhe também cumprir

decisões judiciais, dar publicidade aos atos formais da empresa e cuidar da originalidade dos nomes. Não se lhe atribui um papel fiscalizador. Para os agentes ouvidos, ampliar a autonomia da Junta é considerado muito importante, ao passo que privatização ou concessão não seriam vistos como solução para atuais dificuldades e gargalos.

Não é um processo simples; é demorado, trabalhoso, muito papel, muito documento, muito cartório, coisas que você em outros países faz pela internet. [...] Muitas vezes a gente tem que apresentar o documento mais de uma vez, mas de maneira geral isso não causa grande impacto no nosso negócio. [...] As dificuldades que a gente tem elas não estão na verdade na Junta Comercial, nunca tiveram. [22 – empresário]

Esse prazo [para abertura de empresa] foi reduzido muito, mas infelizmente piorou do ano passado para cá. [43 – intermediário]

Infelizmente, a gente pode dizer que a percepção não é satisfatória. A burocracia tem dominado todas essas questões que envolvem o registro de empresas no Brasil. As dificuldades têm sido cada vez maiores. [6 – intermediário]

Vai muito depender do dirigente; hoje, por exemplo, o pessoal se queixa muito que quem dirige a Junta Comercial em São Paulo; é uma pessoa que fechou as portas da Junta Comercial, que não atende ninguém, e isso tem gerado muitos problemas. A Junta Comercial já foi muito mais flexível. [6 – intermediário]

Olha, a Junta Comercial do estado de São Paulo se modernizou bastante nos últimos anos. É tudo feito basicamente via internet: os pedidos, as solicitações; mas o atendimento ainda deixa um pouquinho a desejar. [47 - intermediário]

Eu vou um pouquinho mais longe: todo o processo de abertura de empresas deveria ser concentrado na própria Junta Comercial, eletronicamente. [...] Então, a idéia seria ter todos os órgãos interligados. A Junta Comercial seria a cabeça chefe naquele sentido. [26 – empresário]

Nós trabalhamos incessantemente aqui para mudança cultural. A mudança cultural que nós imprimimos aqui é que nós temos que atender bem ao nosso usuário, nosso usuário muitas vezes ele não sabe bem o que ele quer, nós temos que saber interpretar o que ele quer. [45 – provedor público]

A forma jurídica da entidade não é talvez o fator preponderante. O fator preponderante é orçamento. Uma autarquia que não tenha recursos é uma autonomia de fachada que efetivamente não gera nada. [...] Nós arrecadamos 40 milhões por ano, gastamos 25 por ano. [45 – provedor público]

Eu tenho para mim muito claro qual é a função da Junta Comercial: ela serve para registrar as vontades dos sócios, essa é a grande e primeira; depois tem a publicidade, mas

a publicidade pode haver outras maneiras. [...] tem uma outra função oficial que é zelar pela originalidade do nome empresarial. [...] Um outro papel importante aqui é nós darmos cumprimento às decisões judiciais. [45 – provedor público]

Eu vou dizer outra coisa: o sistema é amador. O sistema de análise colegiada é um sistema amador para tratar os casos mais complexos. [45 – provedor público]

Vai depender muito da boa vontade das pessoas que estiverem lá, de quererem efetivamente prestar um serviço público de qualidade. [...] Eu acho que o que falta muito também é um pensamento mais moderno, em termos de pensar agilidade, informatização, investimentos nessa área. [6 – intermediário]

Então eu acho que pensar um mecanismo que pudesse modernizar isso, eu acho que seria muito interessante, independente de ser estatal ou ser privada [6 – intermediário]

3.1.1.3.d DNRC

Nas entrevistas com os agentes no estado de São Paulo, o DNRC praticamente não recebeu menções. Mas ele é reconhecido como importante para unificar o entendimento de procedimentos em nível nacional. Há a percepção de que deveria passar por uma modernização para melhor cumprir seu papel.

Eu acho que as instruções do DNRC ajudam sim. Elas estão precisando de modernização, de atualização, estão um pouco datadas, temos que fazer uma atualização [...]. Eu acho que [o DNRC] é fundamental para tentar unificar entendimento a nível nacional. [45 – provedor público]

3.1.1.3.e Mudanças

Em São Paulo não são muitas as mudanças já implementadas, segundo relatos dos entrevistados. São mencionadas melhorias vindas no contexto da Redesim, a classificação de atividades segundo grau de risco e a emissão de alvará provisório com posterior comprovação e vistoria se for o caso. Também há em andamento uma integração de

sistema de cadastros, que enfrenta dificuldades operacionais ainda. Os usuários ressentem-se pelo baixo grau de informatização dos serviços.

Então a Redesim ela vem atacar toda essa dificuldade de formalização das empresas em todas as etapas, novamente frisando que registro na Junta Comercial é fácil, registro dos órgãos tributários é fácil, no passo seguinte é que se tem dificuldades. [45 – provedor público]

Olha, eu desconheço essa afirmação de que as Juntas já investiram em seus sistemas. [45 – provedor público]

No tocante às mudanças esperadas, há uma menção muito frequente da informatização: precisaria ser radical, sincronizar todos os cadastros, integrar os diversos órgãos e incluir a possibilidade, com a certificação digital, de até mesmo os contratos serem assinados digitalmente. No cadastro sincronizado, menciona-se que a integração deveria envolver os sistemas e também as normas, hoje muito díspares, e ser acompanhada de uma capacitação tecnológica e qualificação do pessoal envolvido. Parte destes investimentos seria mais fácil se a Junta Comercial e demais órgãos envolvidos tivessem maior autonomia financeira, evitando que os recursos arrecadados transitassem primeiro pelo caixa único. Também aqui se considera que a representação e decisão por vogais seja um mecanismo ultrapassado. Uma eventual privatização não é vista como solução. Há um desejo de simplificação, de desburocratização dos procedimentos de registro mercantil, com possível ampliação das mudanças feitas para os empreendedores individuais também para outras empresas. Também foi expresso o desejo que muitos dos procedimentos relativos ao registro pudessem ser feitos em caráter declaratório, como no imposto de renda, com comprovação posterior.

Precisamos avançar significativamente, pegar todas as entidades envolvidas nesse processo: Receita Federal, as Juntas Comerciais, prefeituras municipais, e simplificar bastante esse processo. [...] Simplificar, baratear, informatizar, integrar todas essas entidades que estão aí envolvidas com esse processo. [...] Fica como sugestão que o Ministério se inspire na proposta da lei complementar a lei geral que regulamenta o empreendedor individual [...] isso precisaria também ser levado para a micro, a média e a grande empresas. [18 – empresário]

A Fecomércio vem defendendo o aperfeiçoamento do cadastro sincronizado de empresários, federal e estadual, ou seja, todos os procedimentos seriam online. [...] todo

o processo de abertura de empresas, eles serem concentrados na própria Junta Comercial, eletronicamente. [26 – empresário]

Não se trata simplesmente de integrar os sistemas [...]; a gente conta com defasagem tecnológica de estado para estado, de município para município, nós encontramos dificuldades orçamentárias, nós encontramos fundamentalmente uma grande diversidade normativa. Quando se fala na convergência e integração de sistemas, é forçoso que ocorra também uma convergência normativa. [45 – provedor público]

Acho que tem as três coisas: necessitaríamos de uma modernização da lei do registro mercantil, trazendo para uma realidade, até essas questões da análise e representação empresarial [...] essa questão de representação do colégio de vogais tem que ser revista para permitir essa mudança de critérios. [...] Então não tem essa questão normativa. A Redesim ataca bastante a questão fora da Junta Comercial, na integração com os demais órgãos. Agora o grande avanço seria uma informatização radical de Junta Comercial. É um projeto que nós temos aqui no estado de São Paulo, chamado Registro Mercantil Digital. [...] O que provocaria uma mudança radical seria a eliminação da entrada de papel. A gente criar um modelo que seja exclusivamente digital, que a gente receba documentos digitais. [45 – provedor público]

Eu acho que a Junta deveria, para abertura de empresa, tentar se adequar a essa nova era da certificação digital. Quando fizéssemos um contrato, uma maneira do sócio assinar aquele contrato digitalmente. [47 – intermediário]

Um ente, ainda que não seja uma autarquia, mas que tivesse um orçamento próprio, aprovado por ele, com autonomia de gestão, eu acho que isso realmente demonstra que torna a coisa mais eficiente, é muito mais fácil você administrar [43 – intermediário]

A burocracia é o grande entrave que você tem para abrir uma empresa no Brasil; você precisa fazer tudo previamente, diferente do que, por exemplo, acontece com o Imposto de Renda, que é um mecanismo declaratório. [...] você vai lá declara que você fez e começa a operar, depois você pode ter uma fiscalização; se não estiver de acordo com aquilo que você declarou, então teria que ser punido. [6 – intermediário]

Então eu acho que pensar um mecanismo que pudesse modernizar isso, eu acho que seria muito interessante, independente de ser estatal ou ser privada. [6 – intermediário]

3.1.1.3.f Sobre a disposição para investir

A percepção dos agentes entrevistados no estado de São Paulo não é unânime quanto à possibilidade de a demora e a burocracia para abertura de empresas afugentarem ou inibirem investimentos. Há quem veja que as dificuldades não inibem os negócios,

mas levam à opção pela informalidade, enquanto outros consideram que apesar de certa insatisfação, a decisão de investir não depende destes entraves. Por outro lado, agentes mais ligados ao empresariado internacional estão convencidos de que a demora e os entraves burocráticos para a abertura de empresas levam a que investidores se instalem em outros estados ou países. Num país onde a improvisação e o *jeitinho* são comuns para contornar dificuldades, segundo relatado já se criou inclusive na figura da empresa *de prateleira*, criada e mantida inativa à espera de algum comprador com urgência, uma alternativa para situações específicas.

Há hoje em torno de 11 milhões de negócios na informalidade e se você pergunta para esse mercado informal por que ele está na informalidade, ele vai te dizer: porque é burocrático e porque é caro operar na vida legal. [...] O empreendedor não deixa de iniciar o seu empreendimento em função dessa burocracia, mas atua na informalidade, o que não é nada positivo para a geração de emprego, renda e tributos para esse país. [18 – empresário]

Não, elas [as dificuldades] não são preponderantes, mas elas existem. [1 – empresário]

Eu acho que acaba sendo incorporado, embora deixe o investidor insatisfeito, mas acaba sendo assimilado, porque ele vê que a oportunidade de negócio é mais importante do que isso. Mas são coisas que a gente sempre enfrenta com os estrangeiros essa questão, que eles ficam assim perplexos com essas coisas. [...] Acontece que tem empresas [...] que estão se especializando em constituir empresas "prateleiras" para vender a esses interessados. Um fulano tem um escritório de contabilidade, ele fica constituindo a cada mês duas, três limitadas, sendo os sócios da empresa de contabilidade também sócios das novas empresas. Quando tem uma necessidade, eles vendem a sociedade para um interessado. [6 – intermediário]

Eu acho que um empresário estrangeiro, quando ele começa olhar onde ele vai trabalhar, esses pontos burocráticos, de facilidade de trabalho, de ter a empresa de pé em menor tempo, são sim um ponto de decisão; na tomada de decisão, o empresário põe tudo isso como prós e contra. Eu acho que isso entra sim na balança para decidir. [43 – intermediária]

Hoje para fazer abertura de empresa ele leva em conta o tempo que isso vai demandar e o custo, que não é um dos mais baratos aqui no Brasil. [...] O que o empresário mais reclama é da demora dos órgãos públicos na abertura da empresa. [...] A burocracia atrapalha muito o desenvolvimento do Brasil. Digo isso por experiências que a gente tem aqui em atender os estrangeiros e o que eles mais reclamam no Brasil é a burocracia, desde o processo de abertura das empresas até a parte tributária. [47 – intermediário]

3.1.1.4 Ceará

3.1.1.4.a Principais dificuldade encontradas

Entre as dificuldades que o empresário enfrenta no estado do Ceará figuram bem no alto a dispersão institucional dos procedimentos que compõem o processo de abertura da empresa e a burocracia correlata. O estado não tem um sistema de balcão único ou de integração de cadastro eletrônico. Os agentes envolvidos relatam que até já havia iniciativas para simplificar e agilizar o registro mercantil há algum tempo, mas que atualmente todos os passos são dados consecutivamente, com prazos e endereços distintos. No interior, onde alguns órgãos envolvidos têm uma baixa lotação de pessoal, os prazos se dilatam ainda mais. Nas palavras de um entrevistado, a burocracia acompanha o entrevistado “até na hora do enterro”. Ela não o impede de estabelecer seu negócio, mas dificulta-o bastante.

Muita burocracia, tá certo. Pois nós dependemos de três órgãos, quando a coisa poderia ser unificada. Nós dependemos primeiramente da Junta Comercial, da Receita Federal, da Sefaz, que é da fazenda estadual e do município, da secretaria de finanças do município. E tudo isso tem seus trâmites da burocracia. Papel pra cá, papel pra lá, e demora quando toda coisa poderia ser unificada. [29 – empresário]

A Junta Comercial demanda muito tempo, por quê? Porque quando solicita um documento isso depende de outros órgãos e esses, de outros órgãos. [46 – empresário]

Não acredito que seja uma atitude específica da Junta Comercial. Se ela otimizar seus processos, diminui o tempo mas não tem como interferir no tempo de outros, porque os processos no Brasil são sucessivos e não são simultâneos. Eu só consigo tirar um CNPJ se tiver um NIRE, depois eu só consigo tirar uma Inscrição Estadual se eu tiver um CNPJ, os processos não são em paralelo. [40 – intermediário]

A Junta Comercial evoluiu um pouco; hoje em qualquer local do Brasil você constitui uma empresa, ela estando com a documentação correta, em torno de 24, 48 horas, quando é uma sociedade menor. Quando é uma sociedade maior, o prazo de constituição é um pouco maior, mas essa realidade quando você parte para receita federal, prefeitura, estado o prazo é muito longo. Agora os outros, prefeitura para emitir alvará, secretaria da fazenda pra emitir cadastro, não existe uma reclamação de uma demora muito grande. [20 – provedor público]

[Então a burocracia acompanha o empresário do início ao fim?] Até na hora do enterro dele. [29 – empresário]

Vou lhe dar um exemplo de um problema que não ocorre na junta, mas na fazenda estadual. Hoje é comum empresas com várias atividades específicas, aquelas sociedades com propósitos específicos... O grupo empresarial tem essas várias empresas num andar de um prédio e a Fazenda Estadual não aceita fazer inscrição de empresas com o mesmo endereço; então, foi aprovado na Junta mas não é aprovado na Secretaria da Fazenda a Inscrição Estadual da empresa, então, acho que hoje a Junta Comercial é uma ponta de um iceberg no estado do Ceará. [40 – intermediário]

Burocracia e dispersão institucional estão, em alguns casos, levando a que o tempo dispendido para completar o ciclo de registro se torne longo. Também no Ceará está claro para os entrevistados que as demoras maiores estão nos procedimentos posteriores ao registro na Junta: alvarás e licenciamentos num grande número de órgãos, feitos consecutivamente, são considerados muito morosos. No tocante aos custos, não há uma explicitação de que seu montante seja um entrave para os negócios, mas há a sugestão de que o registro fosse gratuito, comparável ao de uma criança. Embora fossem colocadas várias sugestões de melhorias que os agentes esperariam na própria Junta e no conjunto do sistema, há poucas manifestações sobre uma eventual necessidade de capacitação maior do pessoal.

O tempo de análise é o nosso grande vilão. Acho que é por falta de pessoal, isso é que é a demora na análise, é que é o problema. No caso do alvará de funcionamento da prefeitura, você fica esperando que o fiscal vá lá ver o local, aí o fiscal tem várias outros locais para ver, como tem pouco pessoal, aí demora. Você tem que esperar, não pode ir lá pegar o fiscal e levar ao local, você tem que esperar que ele vá. Então esse tipo de demora é que às vezes acarreta um prejuízo. [11 – empresário]

Olha já foi mais difícil, hoje tá melhor o processo todo hoje é mais rápido [32 – intermediário]

A demanda aqui na junta é em torno de 1.500 documentos que são protocolados por mês de registro mercantil. [20 – provedor público]

Eu acho que a parte de abrir seria como um registro a uma criança, seria totalmente gratuito, porque eles tiram nos encargos mais para frente. Essa é minha opinião. [34 – empresário]

O custo da Junta Comercial pra elaborar uma empresa não é tão alto não. [40 – intermediário]

A carga tributária no Brasil é muito grande como um todo, nós pagamos uma conta alta. [37 – empresário]

A gente conhece pelo nome do vogal, que a gente vê sempre na análise alguns vogais mais antigos. Um nome novo geralmente eles levam muito ao pé da letra, a lei; não faz uma interpretação assim mais abrangente, tem uma visão muita restrita, aí sempre impugna. [11 – empresário]

3.1.1.4.b A questão dos licenciamentos

Os licenciamentos e alvarás, no estado do Ceará, também são percebidos como um entrave. O principal foco de dificuldades parece estar na Sefaz (Secretaria da Fazenda). Além dela, os licenciamentos ambientais, tanto municipal como estadual também são mencionados como burocráticos e demorados no cumprimento de suas atribuições.

Aqui na grande Fortaleza, alguns terminam empresários fazendo opção por cidades do entorno na grande Fortaleza por função da demora aqui em Fortaleza. [A demora ocorre] principalmente na Sefaz. [37 – empresário]

Eu passei dois anos e meio para conseguir a aprovação para construir um posto de gasolina. Esta aprovação, por parte da prefeitura municipal de Fortaleza, está no órgão que é a Semam (Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano). Ela perdeu meu processo depois de um ano, depois conseguiram achar uma parte do processo. Depois eu tive que dar entrada tudo novamente e tudo isso levou dois anos e meio. [29 – empresário]

Vários empresários querem investir em grandes empreendimentos no estado do Ceará; eles têm se afastado devido à demora das licenças, principalmente das licenças ambientais. [...] Você não pode passar um ano com o capital disponível para fazer um investimento num resort, num grande hotel, enfim, ou em outra coisa, e não tem resposta dos órgãos. [29 – empresário]

3.1.1.4.c Junta comercial

No Ceará, a percepção mais disseminada é a de que a Junta Comercial funciona bem a contento e que os registros têm prazos satisfatórios, segundo o grau de complexidade da empresa em questão. A possibilidade de acompanhar decisões dos processos pela rede é bem-vinda, embora a interligação com outros órgãos seja uma demanda ainda por cumprir. A própria Junta afirma que há trabalhos preparatórios feitos, mas para a implantação completa de cadastros unificados como o quer a lei do Redesim haveria dificuldades ainda nas cidades do interior. Com relação ao papel da junta, defende-se que ela se concentre na segurança jurídica e não busque mediar interesses privados envolvidos.

Quanto a isso aí é ótimo, você só vai lá quando o documento ou está aprovado ou foi indeferido. Você acompanha pela internet, pelo site. [11 – empresário]

A junta comercial aqui é rápida, em torno de quatro dias úteis ela tá entregando todo processo. [29 – empresário]

Até hoje, ela atendeu satisfatoriamente nos prazos que tem que ser dado para abrir uma filial, para abrir uma empresa e eu não tenho nada que dizer dela. [34 – empresário]

Já há tempo tem melhorado muito. Acho que nos últimos dez anos a junta deu um salto de qualidade muito grande. [37 – empresário]

Então hoje, para o empresário individual [...] o registro é imediato, ele recebe em até duas horas o seu registro, o seu cadastro [...] e isso gira em torno de 40 a 50 por cento dos documentos da Junta Comercial. As sociedades limitadas, que exige uma análise mais superior porque é um contrato, nela normalmente o prazo de entrega é de 24 horas; e as sociedades anônimas, que são os grandes empreendimentos que dependem de julgamento de turmas de vogais, nessas a entrega normalmente é em 48 horas – isso se a documentação estiver toda correto. [20 – provedor público]

A nossa aqui não tem não, não tem dificuldade [...], tá correndo como realmente se espera. [32 – intermediário]

Relativamente a prazo em sociedades limitadas, é razoavelmente curto; nas sociedades anônimas, como tem aprovação de vogais, a análise é às vezes um pouco burocratizada, então nas sociedades anônimas é um pouco complicado. Há reclamações nesse sentido. [40 – intermediário]

Se ater à segurança jurídica do ato. Ela assume muitas vezes os interesses privados; tentando mediar os interesses privados, ela toma precauções que deveriam ser tomadas pela iniciativa privada. [40 – intermediário]

O ideal seria o quê? Uma certidão por todos [...]. A meu ver é imprescindível para celeridade da abertura das empresas que haja essa interligação entre os órgãos públicos. [46 – empresário]

Hoje na secretaria da fazenda já existe uma interligação muito forte com receitas federais, ou seja, o projeto ao nível de capitais ele não terá muitas dificuldades de ser implementado, porque tanto prefeitura como estado já tem suas estruturas de tecnologia bastante avançadas. A problemática maior seria na expansão do projeto para o interior do estado. [20 – provedor público]

3.1.1.4.d DNRC

Do DNRC no Ceará se espera que ele normatize a Lei 11.598, de 3 de dezembro de 1997, a chamada Lei do Redesim, para que as juntas comerciais a implementem. A implementação, no entanto, demandaria também apoio técnico e material, em especial no interior.

[Tarefa do DNRC] é normatizar através de discussões normativas como isso vai se dar na prática. Porque é um projeto muito avançado, que envolve prefeitura, governo do estado, receita federal, e todos eles terão que se readaptar para que passe a ter esse registro único, esse cadastro único do estado. O órgão, a empresa quando se constitui passa a ter uma identidade única. [...] Isso aí está em fase de normatização. [20 – provedor público]

3.1.1.4.e Mudanças

Mudanças recentes no Ceará são vistas como ambíguas: de um lado, foi implantada a possibilidade de acompanhamento das decisões sobre o processo pela internet; de outro, o balcão único, que congregava em um só espaço físico vários órgãos correlatos, foi extinto, voltando-se à necessidade de procurar órgãos dispersos. A implantação da figura do micro-empresário individual é saudada como positiva, pois

retira da informalidade grande número de empreendimentos, e dá a eles acesso a crédito e a mais segurança jurídica.

Você vai à Junta e dá uma entrada, e fica acompanhando; é ótimo que eles já implantaram o acompanhamento pela internet. Quando o documento é aprovado eles avisam: documento aprovado retire na expedição. [11 – empresário]

Inclusive tem uma lei que já está sendo posta em prática, a lei complementar 123, que cria a figura do MEI, que é o micro empreendedor individual, que é uma forma de tirar todo a atratividade dos que estão na informalidade. [20 – provedor público]

Aqui no estado teve uma época que saia da Junta Comercial com tudo. Mas depois separaram. [32 – intermediário]

Não surpreende que entre as mudanças sugeridas esteja a volta do balcão único, acrescido de uma integração eletrônica dos sistemas. Além disso, são demandados aprimoramentos nos sistemas já existentes. Por exemplo: quando há uma impugnação ou indeferimento, que fosse possível ver logo pelo sistema o motivo, e assim agilizar retificações. No sistema de pesquisa por nomes de empresas já existentes: atualmente o sistema tem abrangência estadual, enquanto seria necessário que fosse nacional. Também seria desejável a disponibilização de certidões diretamente pela internet, evitando a necessidade de deslocamentos. Há, inclusive, a sugestão de que todo o processo do registro seja gratuito, comparável ao registro de uma criança, como incentivo a que empreendimentos saiam da informalidade. Do DNRC espera-se maior atuação na regulamentação da legislação já existente, de modo a que passe a ser implementada. Por fim, há demandas que ultrapassam a área, como a sugestão de que se implantasse um imposto único para as empresas, simplificando o sistema tributário.

Na hora da informação do indeferimento, seria ideal que a gente visualizasse o que eles estão impugnando, porque às vezes é só um documento que tenha faltado; ao invés de tirar o documento, trazer e devolver, já levaria o documento de um sócio e anexaria. Já ganharíamos tempo se ao invés de retirar e depois anexar e devolver, já soubéssemos o motivo da impugnação. [...] Sim, você paga a certidão, dá entrada lá e ela sai via internet, não precisa da pessoa ir lá pegar a certidão. Você visualizaria pela internet e faria a impressão. [11 – empresário]

[A integração dos sistemas] Seria o ideal e poderiam agregar tudo isso na junta comercial. [29 – empresário]

Se eles tiverem interligados, a meu ver é imprescindível para celeridade da abertura das empresas que haja essa interligação entre os órgãos públicos. [46 – empresário]

De imediato seria realmente a modernização da parte tecnológica; aí entraria especificamente a parte de informática e tecnologia da informação para que adaptasse as prefeituras, órgãos de finança do interior em condições de se interligarem ao projeto. [20 – provedor público]

Eu acho que deveria ser gratuito o serviço de abertura de empresas. É uma maneira de sair da informalidade. [...] Eu acho que a parte de abrir seria como um registro a uma criança, seria totalmente gratuito, porque eles tiram nos encargos mais para frente. Essa é minha opinião. [34 – empresário]

Se ela [a integração física] voltasse a funcionar, todos num local só, ficava melhor para a gente: CNPJ, inscrição do estado e alvará, que já funcionou assim, só num prédio. [32 – intermediário]

Tem a ver com a base de dados das Juntas Comerciais: o sistema ainda não é uniforme no Brasil, então, por exemplo, hoje prejudica na hora em que eu vou montar uma empresa e eu pesquiso o nome da empresa limitada, eles conferem se tem alguma no estado do Ceará, mas não verificam se essa mesma denominação existe nas outras unidades de federação. [40 – intermediário]

Eu sugiro a questão do imposto único, porque hoje é muito complicado para o empresário a carga tributária do país. [...] Com isso haveria maior clareza para o empresário em si como também uma maior facilidade não só de abertura como a própria permanência e existência do negócio. [46 – empresário]

3.1.1.4.f Sobre a disposição para investir

Há um certo consenso entre os entrevistados do Ceará de que as dificuldades acabam influenciando na hora da decisão sobre os investimentos. Elas podem levar ao estabelecimento em outras cidades ou estados, ou mesmo à opção pela informalidade. A burocracia nas licenças, em especial a ambiental, e a regularização na Secretaria da Fazenda são considerados os entraves mais relevantes.

Pode ter certeza que sim, pode ter certeza que sim. Eu vejo ao nível estadual, eu acompanho as matérias de economia nos jornais locais onde vários empresários querem

investir [...] em grandes empreendimentos no estado do Ceará, eles têm se afastado devido à demora das licenças, principalmente hoje em dias das licenças ambientais. [29 – empresário]

Aqui na grande Fortaleza termina alguns empresários fazendo opção por cidades em torno à grande Fortaleza por função da demora aqui [...] principalmente na Sefaz. [37 – empresário]

3.1.2 Conclusão

A partir da percepção dos entrevistados pode-se concluir o que segue:

- Ainda que haja uma legislação federal uniformizando atividades de registro mercantil, há uma enorme disparidade nos procedimentos adotados nos Estados analisados, sobretudo no que se refere à integração institucional das diferentes esferas e agências públicas com vistas à formalização da atividade empresarial;
- Ainda que parte significativa dos entrevistados não tenha conhecimento da legislação que criou o Redesim, todas as entrevistas apontam a consistência e necessidade de medidas semelhantes àquelas presentes na referida legislação;
- Ainda que a legislação seja importante, o principal impulsionador da agilização dos processos de registro mercantil está localizado na integração institucional dos diferentes agentes públicos envolvidos no registro mercantil. Contudo, essa integração não se faz apenas com a existência de legislação pertinente, nem tampouco com a disponibilidade de recursos. Dois outros fatores parecem contribuir de maneira mais significativa para esse processo: a) a decisão política da administração superior estadual para empreender essa integração, b) a coordenação gerencial para essa integração e c) a adoção de técnicas gerenciais – como o estabelecimento de metas e remuneração adicional vinculada à realização de metas previamente negociadas;
- Do ponto de vista da coordenação federal desse processo, a opção parece recair sobre uma mudança institucional do órgão responsável por essa atividade – o DNRC. Essa mudança apontaria para a criação de uma Agência Reguladora, tendo o DNRC como seu embrião, mas atuando de fato como agência reguladora, estabelecendo não apenas normas para todo o sistema nacional de registro mercantil, mas estabelecendo incentivos seletivos efetivos para que as unidades estabeleçam a integração institucional indispensável à agilização dos processos em tela.

3.2 PESQUISA QUANTITATIVA

3.2.1 O cenário de estabilidade Macroeconômico Atual e sua esperada repercussão sobre a constituição de novos empreendimentos e o desempenho da economia

Por muito tempo a economia nacional conviveu com elevados índices de inflação. O IGP-DI (FGV), desde a sua criação, em 1945, registrou inflação acima de dois dígitos para quase todos os anos até 1995. Da mesma forma, o IPC (Fipe), calculado desde 1940, também conta com registros de inflação superior a 10% ao ano em quase toda a série até 1995. Pode-se dizer que inflação alta era parte da vida econômica dos brasileiros. No final da década de 1970 e início dos anos 80, contudo, a inflação atingiu níveis inéditos, fugindo totalmente ao controle da autoridade monetária e ganhando caráter inercial.

Depois de mais de uma década de inflação anual acima dos 100% e de nada menos do que cinco planos frustrados para tentar contê-la, foi lançado, em 1994, o Plano Real. Com uma abordagem inovadora, o plano foi bem sucedido e a inflação finalmente controlada. A aparente estabilidade provocada pelo Plano Real, no entanto, ainda escondia uma série de desequilíbrios macroeconômicos. A taxa de câmbio, controlada pelo Banco Central, supervalorizava a nova moeda brasileira frente às demais. O câmbio foi um dos instrumentos importantes para o controle dos níveis de preços, mas a supervalorização do Real tinha efeitos devastadores sobre o Balanço de Pagamentos, especialmente na Balança Comercial, que passou a acumular vultosos déficits. Também o déficit do governo acabou crescendo, e estudos revelam que esse crescimento não teve origem apenas na alta dos juros – que encareciam os serviços da dívida pública – e na perda de receitas financeiras¹²⁵ – essas muito importantes para os governos nos tempos de

¹²⁵ Giambiagi, 2005, p. 173.

hiperinflação. Tratava-se, de fato, de um resultado da própria política fiscal expansionista adotada logo após o Real.

Assim, a estabilização resultante do Plano Real era sustentada pela poupança externa e pelos investimentos diretos externos, principalmente através das privatizações. Essas duas fontes de recurso, reconhecidamente, não seriam eternas. O esforço, no entanto, se mostrava necessário para evitar que mudanças drásticas na condução da política econômica reavivassem a memória inflacionária, tão fortemente presente na população como um todo.

É importante fazermos esse destaque, pois embora seja comum falarmos da estabilização a partir de meados dos anos 90, foi somente no final da década que a política econômica dos anos 2000 foi estabelecida. É perfeitamente razoável, portanto, assumirmos que a natural retomada do otimismo pelos empresários, de forma geral, só tenha se generalizado após 1999, muito próximo do período que analisaremos aqui. É evidente que o clima de estabilidade favorece o empreendedorismo. A previsibilidade da política econômica é uma variável fundamental para a confiança dos agentes. A incerteza com relação ao futuro é extremamente desencorajadora, e o simples fato da inflação estar controlada certamente contribui enormemente para que as pessoas procurem as Juntas Comerciais de seus estados para criar novas empresas.

Retornando à estabilização, em janeiro de 1999 o Banco Central extinguiu sua política de bandas para controlar a taxa de câmbio. Juntamente com essa medida, foram criados os sistemas de metas para a inflação e o superávit primário do setor público. Esses passaram a ser os novos alicerces da economia brasileira. A partir daí, pode-se dizer que a economia nacional estava estabilizada. Desde aquele ano, o Banco Central tem dito sucesso no controle da inflação através de suas políticas de juros. Ademais, nenhum desequilíbrio macroeconômico resulta naturalmente desse sistema. Finalmente é

possível vislumbrar uma vida longa a um arranjo de política econômica auto-sustentável e, formalmente, independente do exterior.

Outra questão relevante e que acompanhou o processo de estabilização econômica foi a preocupação do governo brasileiro em promover a formalização dos mercados. Já em 1996 foi aprovada a Lei que criou o SIMPLES, programa do Governo Federal que visava a unificar a arrecadação de tributos federais junto a microempresas e empresas de pequeno porte. Essa medida tinha como resultado uma redução da carga tributária líquida incidente sobre essas empresas. Dez anos depois, foi aprovada nova legislação, que ampliava os benefícios do SIMPLES. O SUPER SIMPLES, como foi chamado, representou um novo esforço para atrair pequenos investidores e, especialmente, empreendedores informais para o mercado formal.

3.2.2 Super Simples

Desde 1997 vigia, no Brasil, legislação voltada para a unificação da cobrança de tributos federais. A Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996 criou o SIMPLES Federal, Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, a partir do qual microempresas e empresas de pequeno porte poderiam recolher, em uma única guia de arrecadação, Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, PIS, COFINS, CSLL, INSS Patronal e IPI. Essa Lei mostrou-se bastante eficaz e inspirou vários estados federados a desenvolverem programas de unificação da arrecadação de tributos e contribuições estaduais.

Em 14 de dezembro de 2006, no entanto, foi aprovada a Lei nº 123/2006, que representava um novo esforço do Governo Federal para estimular a formalização das atividades econômicas. O SUPER SIMPLES era um avanço do SIMPLES que não se limitava aos tributos e contribuições federais, mas alcançava, também, os tributos e

contribuições estaduais e municipais. Assim, ficava efetivamente ainda mais simplificado o recolhimento de tributos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

A Lei 123, de 14 de dezembro de 2006 ainda foi alterada duas vezes. A primeira em 14 de agosto de 2007, pela Lei nº 127/2007, e a segunda em 19 de dezembro de 2008, pela Lei nº 128/2008. Em agosto de 2007 a alteração foi significativa, corrigindo um equívoco, do ponto de vista prático, da Lei 123/2006. A redação original dada à Lei que implantou o SUPER SIMPLES acabou tornando os benefícios do programa inacessíveis a algumas microempresas e empresas de pequeno porte que antes obtinham ganhos com a unificação federal e com as estaduais. No mesmo sentido, a Lei nº 128/2008 expandiu o acesso ao SUPER SIMPLES a empresas de alguns ramos específicos da atividade econômica que antes não gozavam desse privilégio. Essa alteração, no entanto, não foi tão relevante em termos práticos – ou seja, atingiu menos empresas do que a alteração anterior.

Esse é o cenário sobre o qual passaremos a analisar a demanda por registros de novas empresas nas Juntas Comerciais. É natural que a estabilização econômica provoque um aumento no número de pessoas querendo empreender, aumento, assim, a busca pelos serviços das Juntas. Também é razoável pensar que esse aumento tenha se dado ao longo dos anos 2000, quando a desconfiança com relação ao controle da economia foi se reduzindo conforme os resultados – superávit do setor público, controle da inflação, superávit comercial e no Balanço de Pagamentos e crescimento do PIB – foram se consolidando.

3.2.3 A importância da análise institucional

O fundamento básico da análise institucional é que a economia não pode ser explicada apenas pelas interações de mercado sem que se considere, de modo fundamental, as instituições, a estrutura organizacional das empresas, o modo de

realização do desenvolvimento tecnológico, as leis e normas de conduta social, a cultura. Todos estes elementos podem ser agregados sob a denominação de instituições. Neste sentido o desenvolvimento econômico é sempre *path dependent*, e por isso a economia se comporta e evolui diferentemente segundo especificidades não puramente econômicas e inevitavelmente históricas, “como processos cumulativos de adaptações”, segundo Veblen. Dentre os muitos aspectos que importam para a solução alocativa dos mercados passam a figurar questões como poder, uso e custos de informação, a estrutura dos mercados, a organização das empresas, os custos de transação e, evidentemente o arranjo institucional promovido pelos governos como aparato de suporte à realização dos contratos nestes mercados.

Muitos estudos recentes tentam avaliar as condições em que se associam variáveis institucionais ao processo de crescimento e às dinâmicas dos mercados. Não obstante a complexidade teórica envolvida nas suposições de definição das variáveis institucionais relevantes, ainda mais desafiador é mensurar tais variáveis. Um estudo econométrico recentemente publicado (Cavalcanti, T.V., et al., *Institutions and economic development in Brazil*, The Quarterly Review of Economics and Finance, 2007, [doi:10.1016/j.qref.2006.12.019](#)) investigou os efeitos de possíveis reformas institucionais em variáveis chaves para o desempenho da economia brasileira: O Produto Nacional (PNB) per capita, a taxa de crédito privado, e a taxa de investimento, ambos em relação ao PNB. A hipótese central está em acordo com a tese central de Douglass North, de que as instituições compõem um conjunto subjacente de fatores para o desempenho de longo prazo das economias. As variáveis institucionais avaliadas foram: (i) número de procedimentos requeridos para registrar uma firma; (ii) tempo médio envolvido nos procedimentos de insolvência; (iii) índice de rigidez do mercado de trabalho; (iv) custo médio para registro de propriedade; (v) índice de facilidade de empréstimo nas leis de falência e garantia; (vi) índice de facilidade de acesso ao crédito; (vii) custo de recuperação de débitos contratuais; (viii) índice de proteção contra expropriações. O modelo comparou países selecionados da América Latina e Caribe mais Canadá, Estados Unidos e Austrália, em dados de cross-section.

Os resultados do estudo são apresentados em duas partes. Na primeira é possível observar que todos os fatores institucionais envolvidos tem relevância estatística para explicar o desempenho das variáveis econômico. Na segunda parte os autores constroem um índice de impacto de reformas institucionais e concluem que as reformas mais promissoras para a economia brasileira são a redução do número de procedimentos envolvidos na abertura de novos negócios, a queda do tempo médio envolvido nos procedimentos de insolvência, o aumento da flexibilidade do mercado de trabalho, e o aumento da proteção efetiva ao crédito.

A importância conferida aos procedimentos de abertura de novos empreendimentos aponta para os estudos estatísticos empreendidos em torno das séries históricas do número de novos empreendimentos e do tempo médio para registro na junta comercial, para os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Estudos capazes de estabelecer hipóteses e verifica-las contemplando variáveis de desempenho econômico não foram possíveis tanto pela limitação das informações disponíveis quanto ao número de constituições, não discriminado por setores de atividade, bem como pela abrangência regional dos dados. O que nos foi possível considerar com respeito ao sentido da evolução histórica do número de novas empresas foi sua provável relação com o cenário de estabilidade macroeconômica e de confiança dos agentes econômicos no desempenho da economia nacional, inclusive não sendo possível perceber qualquer efeito da recente crise financeira global nas séries consideradas. Portanto, espera-se que haja uma influência recíproca do desempenho econômico e da constituição de novos empreendimentos.

3.2.4 Estatística descritiva e análise de correlação das séries históricas de constituições de novas empresas nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

A análise quantitativa compõe-se de três séries temporais contendo a número de constituições de novas empresas para as categorias empresário individual, empresa por cotas de responsabilidade limitada (Ltda), sociedade anônima (S/A), cooperativas, outros, e total, para os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo, entre os períodos de janeiro de 2003 à dezembro de 2009, janeiro de 2000 à setembro de 2009, e janeiro de 2000 à dezembro de 2008, respectivamente, conforme os dados enviados pelas juntas comerciais dos referidos estados. Descritivamente as séries podem ser resumidas no seguinte quadro:

QUADRO 1: Estatísticas descritivas das series de constituições anuais de empresas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RS										
Média				3.577	3.702	3.734	3.561	3.788	4.189	4.441
DP				720	472	360	408	453	396	588
CV				0,20	0,13	0,10	0,11	0,12	0,09	0,13
MG										
Média	4.251	4.263	3.893	3.817	3.953	4.117	4.023	4.187	4.419	
DP	554	550	416	557	757	650	425	442	467	
CV	0,13	0,13	0,11	0,15	0,19	0,16	0,11	0,11	0,11	
SP										
Média	10.659	11.349	10.814	11.903	13.588	10.946	11.694	13.378	15.833	15.712
DP	1.222	1.663	1.231	2.115	2.857	2.845	2.509	2.327	1.461	1.647
CV	0,11	0,15	0,11	0,18	0,21	0,26	0,21	0,17	0,09	0,10

Como era de se esperar, em decorrência do tamanho das economias dos três estados, medido em termos de seu PIB (quadro #), as médias mensais das constituições totais de novas empresas no estado de São Paulo, para todos os anos, são maiores que as verificadas em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, sendo a quantidade média verificada em Minas Gerais sistematicamente superior à do Rio Grande do Sul. Os desvios-padrão (DP) apresentam, em número de registros, a dispersão das observações em relação à média calculada, eles são melhor comparados entre as séries pelo Coeficiente de Variabilidade (CV). Os coeficientes observados para as três séries indicam uma razoável proximidade dos dados observados em torno de suas médias. Anos como os de 2003 para

o Rio Grande do Sul ou 2004. 2005 e 2006 em São Paulo parecem atípicos. Como esperado, essa razoável concentração está de acordo com um cenário estável de confiança de longo prazo na economia.

Embora tenhamos séries mais longas pra certos estados, a comparação entre ambos só pode ser realizada para o período comum que vai de janeiro de 2003 à dezembro de 2008, cujas informações então resumidas no quadro abaixo. Em termos absolutos, para este último ano, o Rio Grande do Sul apresentou a constituição de mais de 50 mil novos empreendimentos, Minas Gerais 53 mil e São Paulo quase 190 mil. Os dados mais atualizados de São Paulo indicam para o ano de 2009 uma queda neste número de 0,8%, (valor absoluto de 188.549), ao passo que o Rio Grande do Sul experimentou uma elevação do número de registros de 6% (valor absoluto de 53.295).

QUADRO 3: Comparativo das Constituições totais e sua composição

Estados	Const Total Anual em 2008*	Cresc Médio Anual 2003-2008**	Composição % em 2008				
			Empresário	LTDA	S/A	Cooperativas	Outros
RS	50.266	3,2%	50,5%	49,1%	0,2%	0,2%	0,1%
MG	53.022	3,0%	39,8%	59,6%	0,3%	0,1%	0,2%
SP	189.993	5,9%	48,0%	51,2%	0,5%	0,1%	0,2%

* Para o último ano em que se apresentam dados completos para todas as séries: 2008

** Período em que há dados completos para ambas as séries.

Ainda no quadro 2, pode ser visto que a composição do número total de novos registros varia de estado para estado, mas principalmente dividem-se entre empresário e companhia de responsabilidade limitada (Ltda). Exceto quanto a Minas Gerais, onde parece haver uma preferência por Ltda, os percentuais são próximos, sobretudo se considerarmos os dados de 2009 para São Paulo (49,6% para ambos, empresário e Ltda). O interessante notar ainda é que para as três séries de dados, os novos empresários tem alterado sua preferência de empresário individual para companhia Ltda. No Rio Grande do Sul a opção por empresário vem sofrendo decréscimo desde 2003 (de 54,2% para 50,5% em 2008 e ainda 48,3% em 2009) ao passo que a opção por Ltda vem crescendo (de

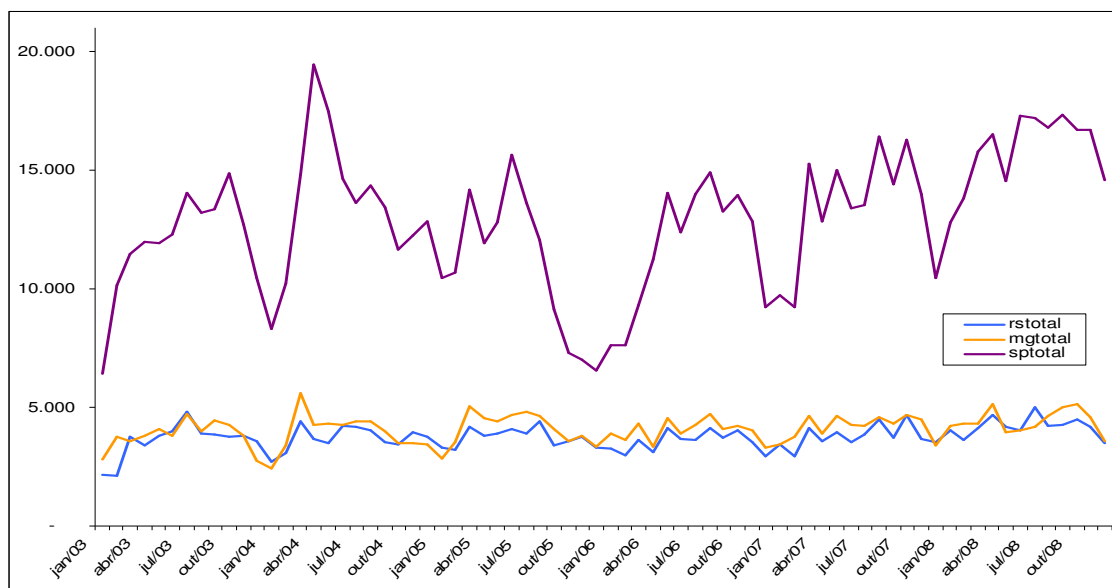
45,2% para 49,1%, em 2008)¹²⁶. Tendência similar se apresenta em Minas Gerais para o mesmo período (de 45,1% para 39,8% na opção empresário e de 54,2% para 59,6% na opção ltda). Em São Paulo essa mudança de opção ocorreu no período anterior à 2003, permanecendo estável desde então.

A preferência pela opção LTDA pode ser interpretada como decorrente dos dispositivos legais vigentes quanto ao tipo de responsabilidade do sócio em relação ao negócio. Ela também poderia decorrer do maior acesso ao crédito, exigindo as instituições financeiras que as empresas sejam adequadamente constituídas.

Em termos médios, a segunda coluna do quadro apresenta a taxa de crescimento do número de registros totais anuais. Uma análise superficial destas taxas indicam uma tendência de crescimento dos registros de novos empreendimentos nos três estados para os últimos anos, sendo mais acentuado no caso de São Paulo (quase 6% ao ano). Estas tendências ascendentes de longo prazo também podem ser observadas no gráfico abaixo, que apresenta o número total de constituição de novas empresas para os três estados considerados, para os anos de 2003 à 2008. Esta tendência crescente, conquanto não linear, foi confirmada por análise de regressão para as séries completas de dados de cada um dos estados.

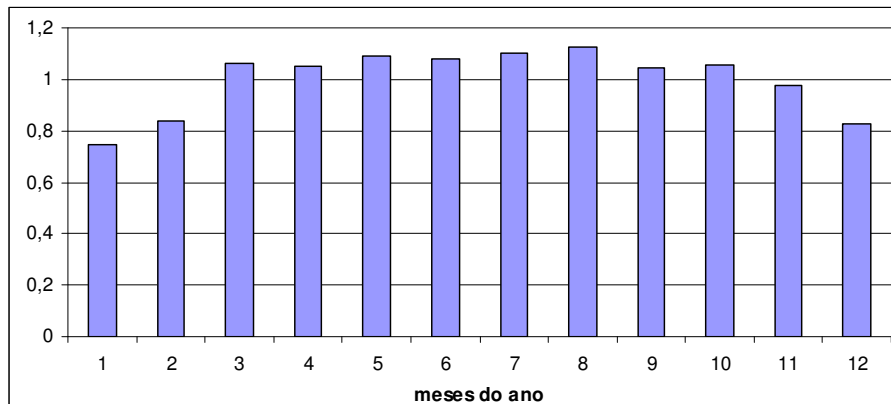
¹²⁶ O percentual de 2009 para a constituição de ltda parece contrariar esta tendência, mas houve alguma alteração de classificação que passou a considerar nos três últimos meses do ano um número muito elevado e desproporcional no grupo "outros".

FIGURA 1: Gráfico comparativo do total de constituições



A figura 1 sugere, ainda, que pode haver alguma correlação entre os constantes movimentos ascendentes e descendentes de ambas as séries. Para avaliar esse fenômeno construiu-se os gráficos de dispersão abaixo, contendo a comparação entre as taxas mensais de crescimento da constituição total de novos empreendimentos dois a dois entre os estados, bem como o cálculo do índice de correlação. Os procedimentos de análise estatística doravante considerados foram realizadas após a identificação da existência de sazonalidade nas séries temporais e sua retirada. A sazonalidade é uma influência de curto prazo (no interior de um mesmo ano) sobre as séries temporais. As variações sazonais típicas são de constituição de novas empresas abaixo da média para os meses de final e início de cada ano (novembro, dezembro, janeiro e fevereiro) com incremento ao longo dos demais meses elevando as constituições para termos acima da média. Esta regularidade se afirma para Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, sendo mais acentuada neste último para o período de janeiro e fevereiro, ao passo que novembro ainda verificam-se constituições acima da média. É interessante notar que no extremo sul o período normal de férias se inicia depois do resto de o país, estendendo-se até o final de fevereiro.

FIGURA 2: Índice de sazonalidade - São Paulo



Removida a influência sazonal sobre as séries, pode-se proceder à análise de correlação e regressão da tendência para cada série individualmente. Os gráficos de dispersão abaixo mostram uma maior concentração de pontos correlacionando taxas de crescimento de mesmo sinal em torno de um eixo central crescente, o que indica a existência de correlação positiva. Esta correlação se demonstrou estatisticamente significativa, embora o coeficiente de correlação demonstre uma associação fraca.

Figura 3: Gráfico de dispersão das taxas de crescimento (RS e MG)

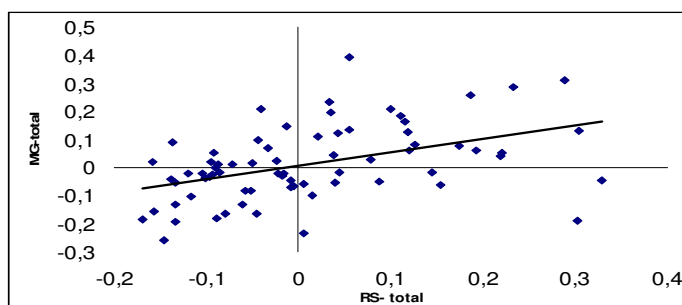


Figura 4: Gráfico de dispersão das taxas de crescimento (SP e MG)

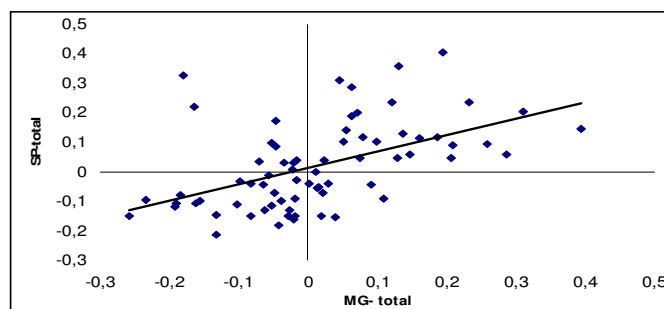
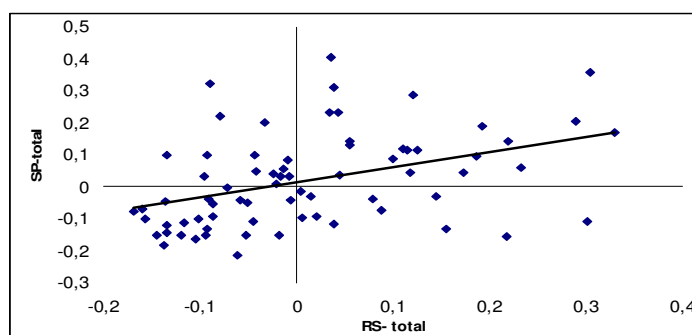


Figura 5: Gráfico de dispersão das taxas de crescimento (SP e RS)



A correlação foi testada em análise de correlação de Pearson, que mede a influência recíproca entre as variáveis. Os resultados obtidos para os valores absolutos da constituição de novos empreendimentos estão resumidos no quadro abaixo.

Correlations		SP - Total de Constituições mens	MG - Total de Constituições mens	RS - Total de Constituições mens
SP - Total de Constituições mens	Pearson Correlation	1,000	,590**	,556**
	Sig. (2-tailed)	,	,000	,000
	N	72	72	72
MG - Total de Constituições mens	Pearson Correlation	,590**	1,000	,620**
	Sig. (2-tailed)	,000	,	,000
	N	72	72	72
RS - Total de Constituições mens	Pearson Correlation	,556**	,620**	1,000
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,
	N	72	72	72

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

QUADRO 4: Índice de Correlação de Pearson

Os índices de correlação de Pearson, para análise das séries duas as duas, são de 0,590 entre RS e MG, 0,556 entre RS e SP e 0,590 entre SP e MG, indicando que os movimentos regionais mostram um certo grau de associação positiva. Como se disse, esta correlação é estatisticamente relevante, embora não seja muito significativa, ou seja, os movimentos que levam a abertura de novos empreendimentos nas três regiões guardam correlação. Pode-se dizer que existem fatores influentes para que a repercussão seja estatisticamente significativa. Como não dispomos de dados por setores da economia, a análise econômica nos permite apenas concluir quanto aos movimentos globais da economia brasileira em direção a nossa tese central quanto aos efeitos da estabilidade econômica e do grau de confiança nos negócios.

A análise estatística da tendência por regressão confirmou as suspeitas decorrentes da análise superficial feita com base nas taxas médias de crescimento do Quadro 3 e na evolução dos valores mensalmente verificados, na Figura 1. Para todos os três estados, o nível de explicação esperado pela tendência não foi muito elevado (baixo R^2), indicando uma elevada aleatoriedade no comportamento das variáveis, não explicada pela evolução temporal. Contudo os coeficientes foram significativos para um nível de significância de 95%. As tendências que melhor explicaram a evolução das séries temporais estão em anexo.

Por fim, o crescimento médio do PIB nacional para os cinco anos entre 2003 e 2008, foi de 4,8% e pode ser comparada com as taxas médias das séries do quadro 2. Todas as séries de constituições de novas empresas foram regredidas em relação ao índice do PIB real. O modelo utilizado foi linear de duas variáveis sem intercepto:

$$Y_i = bX_i + u_i$$

Em que Y_i representam as séries de constituição totais de novas empresas para os diferentes estados, X_i é sempre o índice do PIB real nacional e naturalmente u_i é o

termo de perturbação estocástica. Os resultados demonstraram que, em primeiro lugar, todas as regressões apresentaram coeficientes com sinal positivo, como o esperado, refletindo o fato de que o crescimento do PIB reflete positivamente na constituição de novas empresas. Em segundo lugar, os testes de significância demonstraram que os coeficientes são significativamente diferentes de zero do ponto de vista estatístico. Em terceiro lugar, o elevado R^2 indica que o modelo da regressão explica bem as variações das séries de constituições de novas empresas. Ou seja, é possível explicar o valor médio esperado para as séries de constituição de novas empresas em termos dos valores conhecidos do PIB. Os resultados são apresentados em anexo.

Observamos apenas, primeiro, o baixo número de anos da série ($n=9$ para SP e MG e $n=6$ para RS) e, segundo, que como salientou Cavalcanti, T.V., et al, uma vez que as "instituições são endógenas [...] nós não sabemos a direção da causação, isto é, se instituições causam desenvolvimento ou se o desenvolvimento repercute em melhores instituições"¹²⁷. Sob tais condições, o procedimento necessário para evitar uma regressão espúria é Mínimos Quadrados em dois estágios, porém as informações disponíveis não permitiram a constituição de um modelo. Outrossim, estamos diante de um modelo e uma tentativa de explicação mais simples em que o esperado é que os principais agentes do crescimento econômico sejam as empresas já constituídas e que as novas empresas, admitindo poucas exceções, são apenas um reflexo deste movimento mais geral da economia e não a sua causa¹²⁸.

¹²⁷ (Cavalcanti, T.V., et al., *Institutions and economic development in Brazil*, The Quarterly Review of Economics and Finance, 2007, doi:10.1016/j.qref.2006.12.019, página 3)

¹²⁸ Isso poderia ser investigado pelo capital social deste conjunto de novas empresas, dando uma importante medida de sua participação na economia.

3.2.5 Da decisão de investir

As empresas, em uma sociedade capitalista, são agentes orientados pela busca do lucro¹²⁹. A teoria econômica define o lucro como a diferença entre os retornos e os custos da realização de uma atividade econômica qualquer – incluindo-se, aqui, os custos de oportunidade. Isso significa dizer que, além dos retornos previstos para um investimento qualquer, as empresas pensam, sempre, nos retornos da “segunda melhor opção de investimento”.

A matemática financeira oferece instrumentos amplamente conhecidos para a análise dos retornos de investimentos. Uma das mais populares é a Taxa Interna de Retorno (TIR), a partir da qual se calcula a rentabilidade esperada do investimento, com base em fluxos de caixa futuros. A análise de viabilidade de investimento mais tradicional costuma comparar a TIR à taxa de juros de aplicações de renda fixa, considerando essas aplicações como os custos de oportunidade com os quais o investidor se depara. Assim, subentende-se que o investidor deve optar entre o seu investimento e a aplicação dos recursos no mercado financeiro.

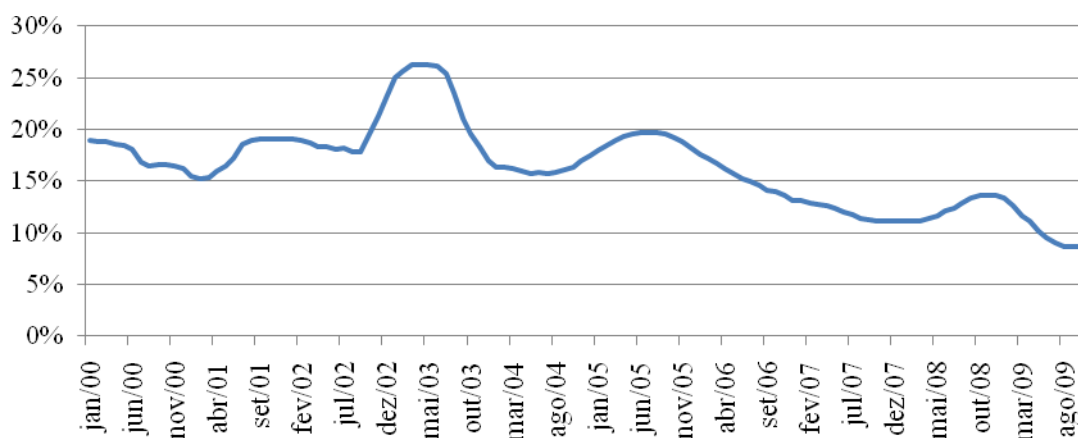
A abordagem da TIR não é exatamente uma análise precisa da “segunda melhor opção de investimento”, mas é uma simplificação bastante razoável. Diferentes negócios exigem diferentes tipos de conhecimentos, instalações e bens de capital específicos. É absolutamente irreal imaginar que os agentes econômicos teriam mobilidade plena entre as mais variadas áreas da atividade econômica. Acesso ao mercado financeiro, no entanto, todos tem, e, atualmente, as aplicações de retorno mais garantido, aquelas cujas rentabilidades estão associadas a um risco mínimo, são as aplicações em títulos de governo.

¹²⁹ Varian, 2003, p. 356.

Com isso, torna-se clara uma variável indispensável para análise da decisão dos agentes econômicos de realizarem investimento: a taxa de juros básica da economia – no Brasil, a taxa SELIC¹³⁰. Essa taxa representa o principal custo de oportunidade ao qual todo e qualquer investimento se sujeita. Além disso, é comum ouvirmos a classe empresária criticar publicamente as políticas de juros altos dos governos, o que indica que essa variável é, sim, de extrema importância. Mas uma variável é ainda mais relevante: o lucro – ou a expectativa de lucro.

Se o custo de oportunidade é uma variável determinante na análise de viabilidade de um investimento, o lucro esperado é, sem dúvida, a variável fundamental. McDougall e Dernburg (1963) *apud* Bresser-Pereira (1970) dizem, inclusive, que “investigações estatísticas, ainda que inconclusivas, parecem corroborar o ponto de vista de que a taxa de juros é um determinante sem importância do nível dos investimentos”. Sendo assim, há que se analisar mais do que apenas a taxa de juros.

Figura 6: Gráfico da evolução da taxa SELIC (% a.a.)



Fonte: BACEN

¹³⁰ Segundo a definição do Banco Central do Brasil, a Taxa SELIC é apurada no Sistema Especial de Liquidação e Custódia, “mediante o cálculo da taxa média ponderada e ajustada das operações de financiamento por um dia, lastreadas em títulos públicos federais”.
<<http://www.bcb.gov.br/?SELICDESCRICA0>>

3.2.6 Das expectativas dos agentes econômicos

O lucro esperado pelos agentes depende de um mecanismo próprio de formação de expectativas. A teoria econômica possui duas visões opostas, que dividem o pensamento econômico nesse ponto: uma que, formalmente, não considera o passado, mas supõe o pleno conhecimento dos agentes econômicos sobre as variáveis relevantes para a determinação de um cenário futuro, e outra que considera apenas o passado. À primeira, chamamos corrente das Expectativas Racionais, tendo em Robert Lucas a sua principal referência; a segunda é conhecida como a corrente das Expectativas Adaptativas¹³¹.

A distinção entre expectativas racionais e adaptativas se mostra altamente relevante para justificar a escolha das variáveis relevantes para a análise da quantidade de empresas abertas no Brasil. Embora existam projeções acerca dos juros e do crescimento econômico esperados, não nos ocuparemos, aqui, de apresentá-las. Isso porque, como veremos, existe uma grande concentração na abertura de empresas individuais ou sociedades limitadas. Essas formas de registro mercantil são mais simples e, muitas vezes, representam a decisão de investimento de pessoas menos informadas, não de profissionais dotados de grandes conhecimentos do mundo dos negócios. Essas pessoas, supomos (e não pretendemos ser conclusivos sobre o tema), são providas de expectativas adaptativas, e estão mais sujeitas a decidir com base nos resultados do passado do que nas expectativas para o futuro.

Quadro 5: PIB real

¹³¹ Sachs e Larrain, 2006.

Data	PIB real (preços de 2008)	Variação PIB real
2000	2.258.894,14	4,3%
2001	2.288.556,10	1,3%
2002	2.349.388,07	2,7%
2003	2.376.326,62	1,1%
2004	2.512.069,35	5,7%
2005	2.591.442,54	3,2%
2006	2.693.986,83	4,0%
2007	2.858.088,63	6,1%
2008	3.004.881,06	5,1%

Fonte: IPEA

Sendo assim, passaremos à análise comparativa do número de empresas abertas em cada um dos estados aqui estudados, em face das taxas de juros e do PIB correntes. Ou seja, traremos a informação do número de empresas abertas em um determinado período e a taxa de juros básica e o PIB observados até aquele momento.

3.2.7 Análise da evolução da abertura de novas empresas em face do PIB real e taxa básica de juros

3.2.7.1 Minas Gerais

No estado de Minas Gerais, Junta Comercial e os demais órgãos envolvidos no registro de novas empresas estão fortemente conectados, por conta de um projeto do Governo do Estado com o objetivo de tornar mais ágil o registro das novas empresas. Contudo, como as informações de tempo não estavam disponíveis para o mesmo período que as de quantidade de novos registros, fica difícil tentarmos concluir algo sobre a eficácia do Projeto Descomplicar, como é chamado. Ainda assim, a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG), informatizada desde o início dos anos 2000, possui

uma longa série histórica com o número de novos registros realizados. O tempo para registro, contudo, passou a ser uma preocupação somente a partir de setembro de 2008, de modo que a série histórica para esta variável é curta, o que dificulta a análise da sua relevância sobre a quantidade de novos registros feitos.

Quadro 6: Constituições de empresas em Minas Gerais - total anual

	Empresário	LTDA	S/A	Cooperativa	Outros	TOTAL
2000	22.723	27.947	107	173	65	51.015
2001	23.401	27.400	103	176	74	51.154
2002	20.997	25.426	91	152	46	46.712
2003	20.652	24.811	171	133	34	45.801
2004	19.462	27.649	187	106	31	47.435
2005	21.163	27.970	152	77	43	49.405
2006	20.337	27.640	164	86	53	48.280
2007	20.953	28.950	194	102	49	50.248
2008	21.090	31.592	181	66	93	53.022

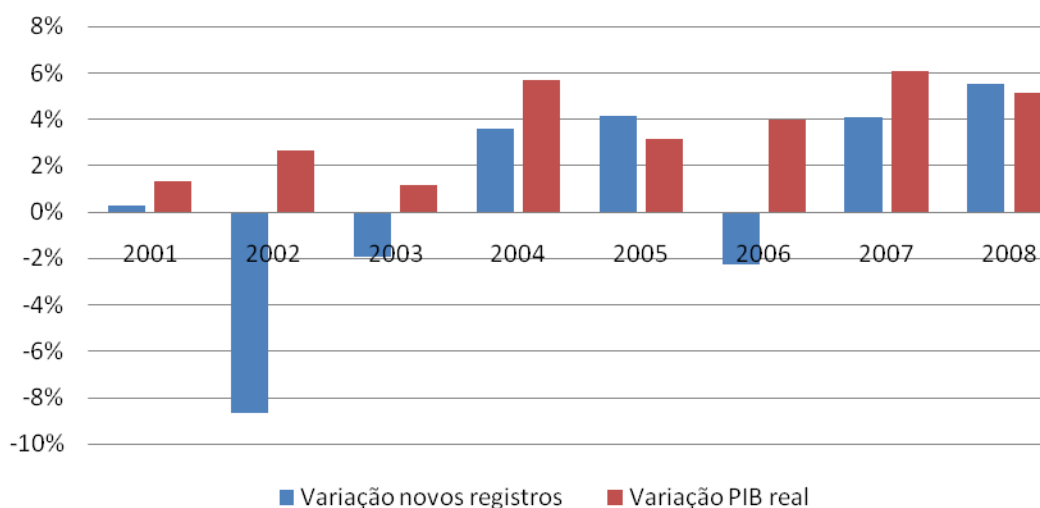
Fonte: JUCEMG.

Primeiramente, demonstraremos a característica da demanda por novos registros da JUCEMG. Existe uma grande concentração no registro de sociedades limitadas e de empresários individuais, perfil que pouco se alterou com o tempo, como se pode perceber no quadro 6. Durante todo o período analisado, essas duas formas, somadas, concentraram mais de 99% dos novos registros anuais.

Percebe-se que o total de constituições se manteve estável nos anos de 2000 e 2001 e sofreu uma queda brusca em 2002, reduzindo-se um pouco mais no ano seguinte. 2002 foi o ano da eleição presidencial vencida por Lula, um ano em que os mercados se mostraram extremamente apreensivos em face de sua iminente eleição e das incertezas com relação às políticas econômicas que seriam adotadas pelo novo governo. O resultado dessa tensão não chegou a repercutir no PIB, como se depreende do quadro 5. Em 2002, o Produto expandiu-se 2,7% em termos reais, sendo que no ano anterior havia crescido somente 1,3%. Nos anos seguintes, o número de novas empresas abertas registrado pela JUCEMG avançou de maneira discreta, enquanto o PIB acelerava sua taxa de

crescimento. Como a figura 7 evidencia, não há relação aparente entre o desempenho do PIB e o número de novas empresas abertas em Minas Gerais.

Figura 7: Gráfico comparativo da evolução do número de registros da JUCEMG e do PIB



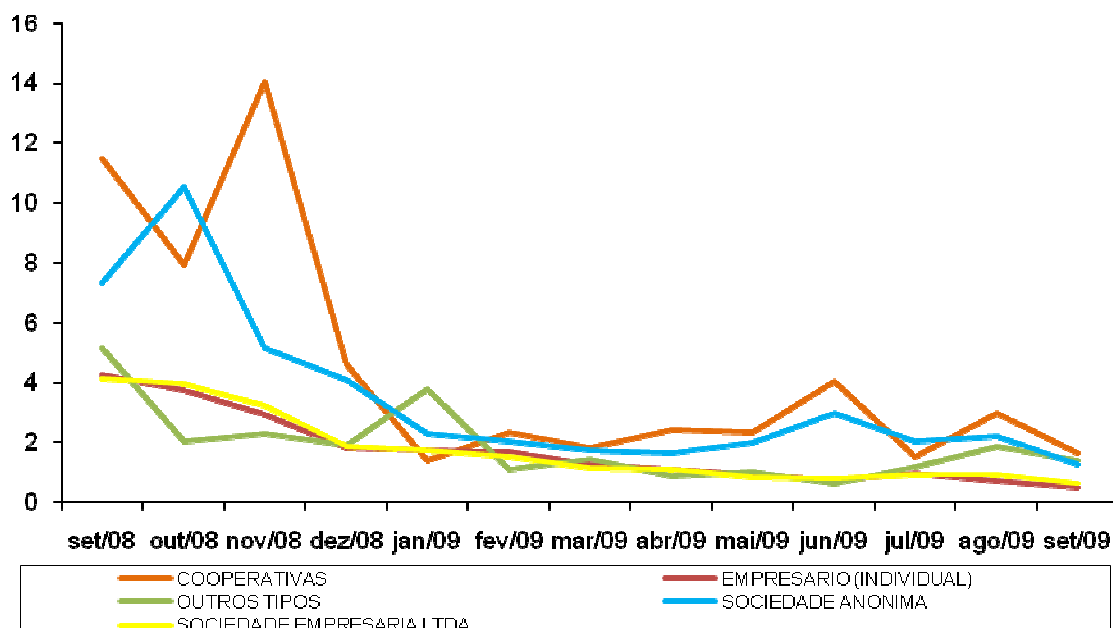
Fonte: JUCEMG e Ipea.

Se observarmos a evolução da taxa de juros no período 2000-2003, no entanto, podemos perceber uma reação mais previsível no número de novas empresas abertas. Apesar da taxa SELIC ter encerrado o ano de 2001 acima da abertura de 2000, um movimento de queda, de janeiro de 2000 a fevereiro de 2001 foi o que mais marcou o período. Já em 2002, em função do temor do mercado diante da iminente eleição de Lula, as taxas de juros foram elevadas, para controlar a inflação, chegando ao seu ponto máximo na série analisada em meados de 2003. Nesse período, o número de novas empresas registradas atingiu o seu ponto mínimo. Nos anos seguintes, no entanto, a trajetória da taxa de juros foi de queda, com uma leve reversão no ano de 2008, apenas. Os registros de novas empresas, no entanto, apesar da trajetória crescente, sofreram uma queda somente em 2006, o que também não pode ser vinculado à evolução da taxa básica de juros.

É importante dizer, também, que, em 2002, houve um reajuste na tabela de emolumentos da JUCEMG. Isso, no entanto, não parece uma variável relevante; o aumento de 2002 tornou o registro de empresas individuais e de sociedades limitadas R\$4,00 e R\$7,00 mais caros, respectivamente, representando aumentos próximos de 10%. Além disso, em 2005 houve novo reajuste dos emolumentos, dessa vez superior a 30% para esses dois tipos de registro, e, ainda assim, de 2004 para 2005 o número total de novos registros cresceu um pouco mais de 4%.

De forma genérica, o número de novas empresas abertas no Estado de Minas Gerais pareceu reagir mais diretamente à evolução da taxa de juros, se reduzindo de forma significativa em 2002 e 2003, quando a taxa SELIC se encaminhava para o seu máximo nos anos 2000, e apresentando crescimento moderado nos anos posteriores, quando os juros oscilaram menos e apresentaram redução significativa. Essa relação com a taxa de juros, contudo, não foi observável em todos os períodos analisados. Foi possível, também, perceber que em 2007 e 2008 houve crescimento no número de novos registros feitos em Minas Gerais. A Lei 123/2006, que criou o SUPER SIMPLES, entrou em vigor em 16 de dezembro de 2006. Esse programa parece ter sido a principal influência sobre a elevação no número de empresas abertas no estado nos últimos dois anos da série aqui estudada.

Figura 8: Gráfico do tempo médio para registro de novas empresas em Minas Gerais, em dias



Fonte: JUCEMG.

No tocante ao tempo médio necessário para registro na JUCEMG, percebemos uma forte tendência à redução a partir de setembro de 2008 – especialmente a partir de janeiro de 2009, quando foi criado um núcleo para agilizar esses processos. A figura 7 demonstra a evolução do tempo médio para registro na JUCEMG. Em setembro de 2009, o tempo médio para registro de uma firma individual era de 0,51 dia; para a abertura de uma LTDA, levava-se, em média, 0,64 dia; já o registro de S.A.(s) levava 1,26 dia. O tempo para registro das cooperativas e outros se mostrou bastante volátil, especialmente em função do baixo número de registros desse tipo. Com isso, um eventual atraso para o registro de uma única empresa tem efeito considerável na estatística média. Ainda assim, o tempo para as cooperativas esteve normalmente acima dos demais, representando o registro mais moroso, embora essa morosidade tenha representado uma média de apenas 1,67 dia em setembro de 2009.

Essa informação de tempo, obviamente, representa somente o tempo decorrido dentro da Junta, ou seja, o tempo para que a JUCEMG realize o seu trabalho. Esse indicador, portanto, não é uma boa medida do tempo que os empreendedores levam para registrarem suas empresas. A JUCEMG, infelizmente, não acompanha um pedido de

abertura de empresa do seu início até a sua efetivação. Pelo contrário, os processos são considerados encerrados no momento em que a Junta conclua a sua participação – seja ela para efetivar o registro, seja para demandar outras informações ao requerente. Assim, a variável apresentada na figura 7 representa apenas uma medida do tempo para efetivação de registros cujas solicitações são entregues com perfeição.

3.2.7.2 Rio Grande do Sul

Ao contrário do que acontece em Minas Gerais, os órgãos responsáveis pelo registro de novas empresas no Rio Grande do Sul tem pouca ou nenhuma comunicação interna. Assim, os empreendedores devem percorrerem todos esses órgãos e, eventualmente, apresentar a mesma documentação em mais de um deles. Isso torna o processo de abertura de empresas potencialmente mais demorado. Essa provável demora, no entanto, não pode ser observada, pois nem mesmo a Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul (JUCERGS) foi capaz de informar o tempo médio decorrido entre a entrada e a saída das solicitações de registro para novas empresas.

Quadro 7: Constituições de empresas no Rio Grande do Sul – total anual

	Empresário	LTDA	S/A	Cooperativa	Outros	TOTAL
2003	23.276	19.420	47	166	9	42.918
2004	24.332	19.834	74	172	15	44.427
2005	24.140	20.384	83	187	18	44.812
2006	22.966	19.550	54	142	16	42.728
2007	24.151	21.025	96	165	14	45.451
2008	25.364	24.661	88	125	28	50.266

Fonte: JUCERGS.

A informação para quantidade de novos registros efetivados, no entanto, está disponível, mas somente a partir de 2003. Assim como observado para Minas Gerais, a demanda por novos registros na JUCERGS é extremamente concentrada em empresários

individuais e sociedades limitadas. Para todo o período, as duas formas somadas representaram mais de 99% dos novos registros. O quadro 7 apresenta o total anual de empresas abertas pela JUCERGS, por tipo de registro.

A evolução da quantidade de empresas abertas no Rio Grande do Sul de 2003 a 2008 é muito semelhante à de Minas Gerais. Embora de forma mais discreta do que naquele estado, o número de novos registros no Rio Grande do Sul cresceu em 2004 e 2005, se reduzindo em 2006 e voltando a crescer nos dois anos seguintes. Nos anos de 2004 e 2005, a economia nacional acelerou sua taxa de crescimento, contrastando com o que ocorreu em 2003, quando ela se manteve muito próxima da estabilidade. Da mesma forma, o número de novas empresas abertas no Rio Grande do Sul aumentou em relação a 2003, mas se manteve praticamente constante de 2004 para 2005. Em 2006, quando o crescimento do PIB novamente cresceu, a quantidade de novos registros se retraiu, para voltar a crescer consistentemente – novamente acompanhando o Produto – nos dois anos seguintes. Os movimentos registrados em 2005 e 2006 parecem ser suficientes para afastar uma relação direta entre a variação do PIB e a evolução do número de constituições de empresas também para o Rio Grande do Sul.

Já os juros caíram significativamente em 2003 e voltaram a crescer de forma discreta no segundo semestre de 2004. O fechamento de 2004, no entanto, ainda foi muito inferior à abertura do ano anterior. Não seria equivocado, portanto, associar essa redução com o aumento dos novos registros na JUCERGS. Em 2005 a trajetória da SELIC pode ser descrita como um U invertido: elevação até o início do segundo semestre e redução a partir dali. O fechamento de 2005 foi muito próximo da sua abertura. As constituições de empresas no Rio Grande do Sul, da mesma forma, se mantiveram praticamente estáveis naquele ano. Já em 2006, a SELIC manteve a trajetória iniciada em no segundo semestre de 2005, reduzindo-se de forma significativa. Ainda assim, os novos registros na JUCERGS também se retraíram, contrariando a lógica observada até então. Nos dois anos seguintes, crescimento consistente nos novos registros e uma inversão na trajetória dos juros ainda no início de 2008.

Novamente, como observado para Minas Gerais, a relação entre o número de novos registros de empresas e a taxa de juros parece revelar uma relação inversa. Mas essa correlação não é suficientemente forte para indicar que o número de novas empresas seja diretamente determinado pela taxa de juros. Também como já havia sido observado em Minas Gerais, houve crescimento importante no número de novos registros em 2007 e 2008, anos que seguiram a criação do SUPER SIMPLES. O programa, também no Rio Grande do Sul, parece ter sido efetivo, aumentando o número de novas empresas registradas.

Como dissemos anteriormente, a JUCERGS não disponibilizou estatísticas referentes ao tempo para registro. Com isso, parte da análise fica prejudicada. A Junta afirma que o prazo médio entre o início e fim de um processo é de, no máximo, cinco dias. Esse seria o período entre a entrada e a saída de um determinado pedido, seja essa saída o registro efetivo ou uma nova demanda – como um pedido de documentos, por exemplo – feita pela junta. Um registro sistemático dessa informação, contudo, não estava disponível.

3.2.7.3 São Paulo

Em São Paulo, o nível de atividade econômica é aproximadamente quatro vezes superior ao de Minas Gerais e cinco vezes superior ao do Rio Grande do Sul¹³². O número de novas empresas registradas na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP), no entanto, não é superior ao daqueles na mesma proporção. Como se pode perceber a partir dos quadros 6, 7 e 8, o número total de empresas abertas em São Paulo

¹³² Dados do IBGE para o período 2003-2007, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2007/tabela02.pdf>.

no período analisado esteve entre 2,5 e 4 vezes os valores observados tanto para o Rio Grande do Sul quanto para Minas Gerais.

Quadro 8: Constituições de empresas em São Paulo – total anual

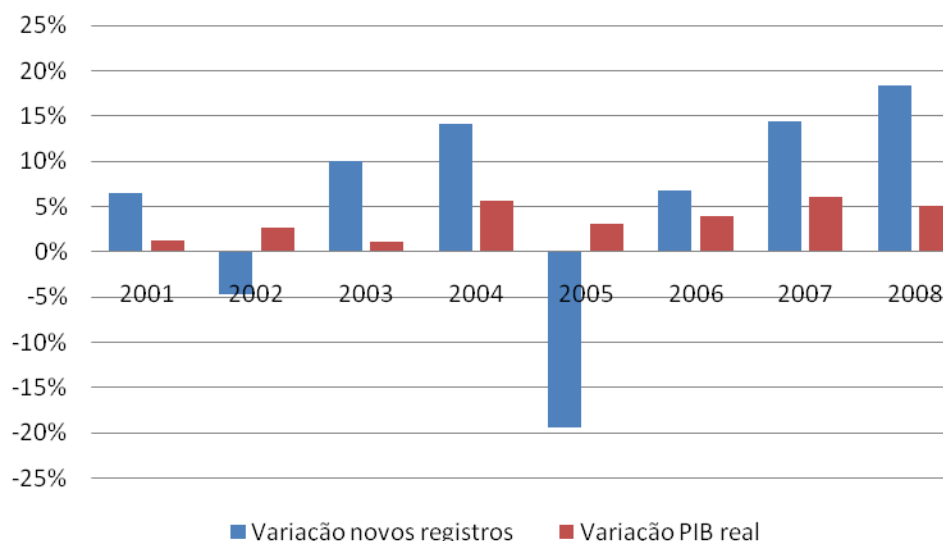
	Empresário	LTDA	S/A	Cooperativa	Outros	TOTAL
2000	65.944	60.569	763	439	193	127.908
2001	71.809	63.156	612	406	203	136.186
2002	67.678	61.078	461	330	218	129.765
2003	71.055	70.637	622	343	178	142.835
2004	73.302	88.526	721	342	167	163.058
2005	65.244	65.021	713	95	275	131.348
2006	69.770	69.235	845	187	290	140.327
2007	79.648	79.544	954	157	233	160.536
2008	91.243	97.364	908	139	339	189.993

Fonte: JUCESP.

Outras peculiaridades são observadas na série de dados de São Paulo. Ao contrário do que ocorreu em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, houve redução significativa no número de novos registros feitos em 2005. Já em 2006, também contrariando o movimento percebido nos outros dois estados, mas certamente influenciado pelo resultado negativo de ano anterior, houve aumento no número de empresas constituídas. Pela evolução da série de São Paulo ser tão particular, convém analisarmos mais detidamente a sua relação com o PIB.

Novamente, não se percebe relação entre a variação no número de novas empresas registradas na Junta Comercial e a variação do PIB. Em 2002 e 2005 houve redução no número de novos registros, enquanto o Produto crescia, ainda que de forma modesta. Já nos outros anos observados, o crescimento no número de novas empresas esteve muito acima da variação positiva do PIB. Não se pode estabelecer qualquer relação de dependência entre essas variáveis.

Figura 9: Gráfico comparativo da evolução do número de registros da JUCESP e do PIB

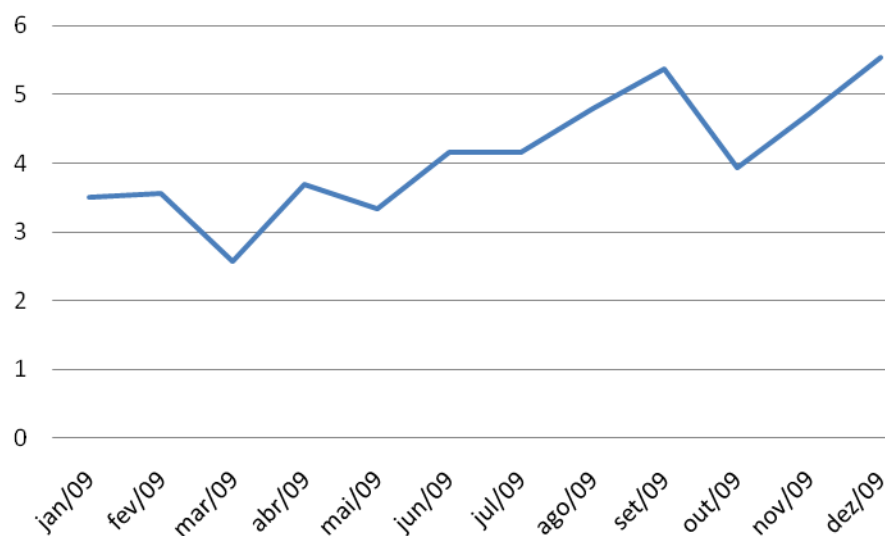


Fontes: IPEA e JUCESP.

Já na comparação com a taxa de juros, mais uma vez se percebe uma aparente relação com o número de novas empresas registradas na Junta Comercial. Em 2002, quando os juros tiveram uma elevação significativa, o número de novos registros caiu; o mesmo ocorreu em 2005. Essa relação, no entanto, também não é muito forte, pois é fácil perceber que a alta dos juros de 2002 foi muito mais significativa do que a de 2005; a redução no número de registros, pelo contrário, foi muito mais dramática em 2005. Além disso, no final de 2008 houve uma nova sequência de elevações na taxa básica de juros, mas o número de novos registros aumentou de forma significativa.

Foi perceptível, no entanto, o aumento no número de novos registros em 2007 e 2008. Assim como ocorreu em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, o programa de governo SUPER SIMPLES parece ter tido resultados práticos em São Paulo. O novo esforço pela unificação da arrecadação tributária parece, de fato, ter estimulado a formalização da atividade econômica, levando mais empresas a demandarem os serviços da JUCESP.

Figura 10: Gráfico do tempo médio para registro de novas empresas em São Paulo, em dias



Fonte: JUCESP.

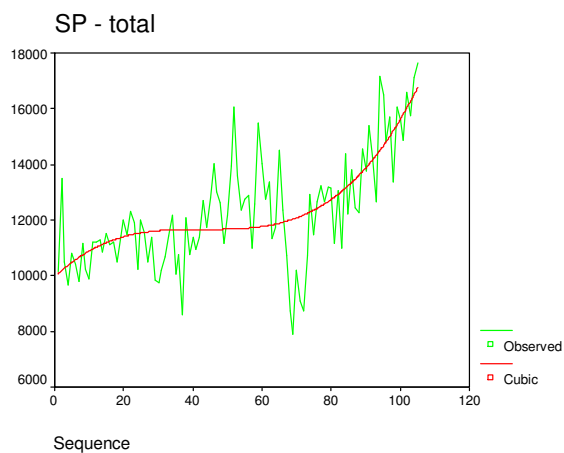
Com relação ao tempo para registro, a JUCESP dispõe de série estatística somente para o ano de 2009. Ainda assim, a série revela menor agilidade da Junta se comparada à de Minas Gerais. A figura 10 demonstra que, em 2009, o tempo médio para registro na JUCESP oscilou entre 2,5 e 5,6 dias, com uma nítida piora no segundo semestre. Essa piora acaba por revelar, de fato, uma tendência de elevação no tempo médio para registro, outro fato não observado em Minas Gerais. Possivelmente, essa seja a principal explicação para que o número de empresas abertas em São Paulo não seja tão superior aos observados em Minas Gerais e Rio Grande do Sul quanto o seu PIB é.

3.2.8 Considerações finais

Os dados de constituição de novas empresas para os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, discriminadas por tipo de empresa, foram descritos segundo suas médias anuais, em torno das quais os dados se encontram razoavelmente próximos. A análise estatística demonstrou a existência de sazonalidade, semelhantes para os três estados, mas com uma pequena particularidade quanto ao estado do Rio Grande do Sul, coerente com a interpretação conferida ao fenômeno. A sazonalidade parece estar ligada aos períodos predominantes de festas e férias de final de ano. Todas as séries possuem tendência crescente ao longo do período, embora não necessariamente linear em função do tempo. Para o período comum de análise das três séries, que vai de 2003 a 2008, as taxas médias de crescimento anual são de 3,2%, 3% e 5,9% respectivamente para RS, MG e SP, frente a um crescimento médio do PIB real de 4,8%. A preferência pelo tipo de empresa é preponderante para empresário individual e companhia de responsabilidade limitada (LTDA), sendo que a opção pelo segundo é tendencialmente crescente a taxas superiores do que a preferência pelo primeiro tipo. Os dados mostram que esta mudança de preferência ocorreu em São Paulo em período anterior a 2003, momento a partir do qual a participação relativa de ambos se torna constante. Os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul apresentam esta mudança após 2003. As séries demonstraram também correlação positiva entre si e estatisticamente significativa, porém fraca, indicando especificidades locais. A significância estatística das regressões que explicam os movimentos do número de constituições de novas empresas em decorrência do índice do PIB real reflete coerência com a hipótese de que o cenário de estabilidade macroeconômica, conferindo mais confiança aos mercados em uma trajetória de crescimento sustentável, leva ao crescimento dos negócios e, portanto, a novas oportunidades e empreendimentos. A crise financeira iniciada nos EUA e que passou a ter repercussão global em 2008 não parece ter afetado a confiança na constituição de novas empresas no Brasil.

----- Variables in the Equation -----

Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
Time	153,578836	54,026846	2,174680	2,843	,0054
Time**2	-3,522626	1,148895	-5,612015	-3,066	,0028
Time**3	,025168	,006930	4,140681	3,631	,0004
(Constant)	9674,239039	683,136665		14,161	,0000



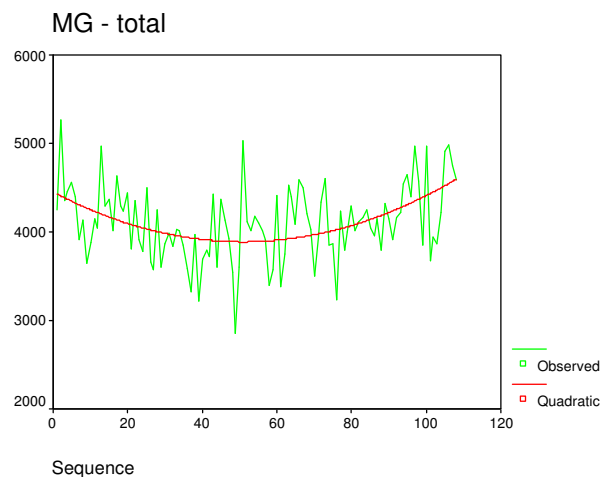
3.2.9.1.b Minas Gerais

R Square ,21089

F = 14,03042 Signif F = ,0000

----- Variables in the Equation -----

Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
Time	-22,042169	4,746351	-1,624628	-4,644	,0000
Time**2	,216444	,042186	1,794870	5,131	,0000
(Constant)	4450,559083	112,073680		39,711	,0000



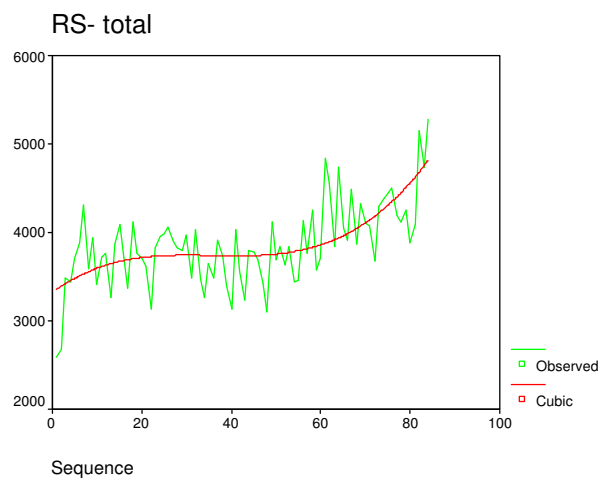
3.2.9.1.c Rio Grande do Sul

R Square ,43820

F = 20,80014 Signif F = ,0000

----- Variables in the Equation -----

Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
Time	37,194696	16,481023	1,943925	2,257	,0267
Time**2	-1,068595	,449112	-4,899140	-2,379	,0197
Time**3	,009972	,003474	3,678002	2,870	,0052
(Constant)	3320,546524	162,721095		20,406	,0000



3.2.9.2 Regressões do número de constituições totais sobre o índice do PIB real

3.2.9.2.a São Paulo

Method.. LINEAR

Listwise Deletion of Missing Data

Multiple R ,99651
 R Square ,99302
 Adjusted R Square ,99215
 Standard Error 13126,36140

Analysis of Variance:

```

                DF      Sum of Squares      Mean Square
Regression      1      196170487343,7      196170487343,7
Residuals       8       1378410908,3       172301363,5

F =      1138,53125      Signif F =      ,0000

----- Variables in the Equation -----
Variable          B          SE B          Beta          T      Sig T
V2                1545,787009    45,811781    ,996505    33,742    ,0000

Notes:
* Equation was estimated without the constant term; Rsq is redefined.

```

3.2.9.2.b Minas Gerais

```

Method.. LINEAR

Listwise Deletion of Missing Data

Multiple R          ,99646
R Square            ,99293
Adjusted R Square    ,99205
Standard Error      4394,02096

      Analysis of Variance:

                DF      Sum of Squares      Mean Square
Regression      1      21702630762,3      21702630762,3
Residuals       8       154459361,7       19307420,2

F =      1124,05648      Signif F =      ,0000

----- Variables in the Equation -----
Variable          B          SE B          Beta          T      Sig T
V2                514,149015    15,335394    ,996460    33,527    ,0000

Notes:
* Equation was estimated without the constant term; Rsq is redefined.

```

3.2.9.2.c Rio Grande do Sul

```

Method.. LINEAR

Listwise Deletion of Missing Data

Multiple R          ,99894
R Square            ,99787
Adjusted R Square    ,99745
Standard Error      2281,95308

      Analysis of Variance:

```

	DF	Sum of Squares	Mean Square
Regression	1	12215937988,7	12215937988,7
Residuals	5	26036549,3	5207309,9

F = 2345,92108 Signif F = ,0000

----- Variables in the Equation -----

Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
V2	452,288911	9,338115	,998936	48,435	,0000

Notes:

* Equation was estimated without the constant term; Rsq is redefined.

R Square ,43820

F = 20,80014 Signif F = ,0000

----- Variables in the Equation -----

Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
Time	37,194696	16,481023	1,943925	2,257	,0267
Time**2	-1,068595	,449112	-4,899140	-2,379	,0197
Time**3	,009972	,003474	3,678002	2,870	,0052
(Constant)	3320,546524	162,721095		20,406	,0000

4 APLICAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA PESQUISA EMPÍRICA

O capítulo quatro dedica-se a aplicação da Análise Econômica do Direito que teve suas principais definições detalhadas na primeira etapa do presente trabalho no objeto central do estudo. Lembrando que o foco da análise foi esclarecido na Introdução e no decorrer do capítulo segundo, deve-se ressaltar que a aplicação da AED terá por base os elementos coletados pelas pesquisas de campo oferecidas no terceiro capítulo.

A aplicação do instrumento de análise será dividida em três momentos. Por primeiro, o estudo terá por objetivo analisar a estrutura que delimita o registro mercantil brasileiro e o desenvolvimento da economia do país, buscando traçar qual o verdadeiro papel institucional desse sistema frente a evolução econômica do Brasil.

Em momento seguinte, volta-se a atenção para a estrutura dos registros mercantis brasileiros e o modelo de organização da Federação, tentando apontar qual o nível de eficiência que o do modelo atual proporciona a efetividade dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Registro Mercantil.

O segundo subcapítulo da continuidade a aplicação da teoria econômica dedicando-se a análise de toda a estrutura envolvida na abertura de novas empresas no país. Procura-se traçar relação entre o modelo Federativo de organização do Estado, as dificuldades encontradas pelos *stakeholders*, a implementação da RedeSim e o atual comportamento dos órgãos envolvidos em cada um dos quatro Estados analisados.

Por fim, é feita a análise econômica dos principais projetos de lei que hoje encontram-se em tramitação do Congresso Nacional brasileiro. Em todos os itens, a o estudo tem por base os elementos oferecidos pelos dados qualitativos e quantitativos oferecidos pelas pesquisas de campo.

4.1 ANÁLISE ECONÔMICA DO SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL COM BASE NA PESQUISA QUALITATIVA E QUANTITATIVA

A partir dos dados qualitativos e quantitativos, em um primeiro momento, buscar-se-a realizar a aplicação da Análise Econômica do Direito no estudo do Sistema Nacional de Registro Mercantil e do desenvolvimento da economia no Brasil buscando, desta forma, delimitar a existência ou não de relações entre eles. Posteriormente, com base nos resultados das pesquisas já mencionadas, o trabalho terá por objetivo a análise econômica da realidade oferecida pelo sistema aos órgãos que dele fazem parte.

4.1.1 O Sistema Nacional de Registro Mercantil e o desenvolvimento da economia no Brasil

Para o desenvolvimento da análise proposta nessa etapa do trabalho torna-se interessante verificar o cenário oferecido pela pesquisa Quantitativa. Em linhas gerais, esse estudo retratou o amadurecimento das políticas macroeconômicas do Brasil durante a década de noventa e do surgimento de leis, durante o início dos anos dois mil, que, em geral, tinham por objetivo a criação de incentivos ao desenvolvimento da atividade privada.

O estudo retrata a evolução econômica do país com base nos números que representam o crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB) e, assim o fazendo, estabelece a relação entre o índice e os números de registros mercantis no país. Os resultados do trabalho, de forma não surpreendente, mostraram a inexistência de dependência do desenvolvimento econômico para com os registros mercantis, a despeito da literatura citada encontrar co-relação entre aquele e as instituições de uma maneira geral. O estudo permite concluir que o crescimento do PIB (pressuposto de

desenvolvimento econômico do país) é decorrente de uma série de variáveis, micro e macroeconômicas, sendo o aumento de registro de empresas uma consequência dessa realidade e da implementação de leis com o objetivo de criar incentivos a constituição de novos negócios (SIMPLES).

De acordo com a pesquisa Qualitativa, os operadores, os órgãos públicos e os próprios empresários apontam que a burocracia dos órgãos de registro mercantil não é obstáculo intransponível para a abertura de empresas, quanto mais, para o desenvolvimento econômico do país. É como se esse custo de transação fosse compensado por vantagens macroeconômicas antes citadas. Assim, a decisão de uma empresa gaúcha pode ser pelo Estado do Ceará se houver benefícios fiscais, ainda que a Junta Comercial desse Estado seja menos eficiente.

Percebe-se que o Brasil atingiu a sua estabilidade econômica em determinado período de tempo, deixando para trás os índices elevados de inflação e os fracassados planos implantados na tentativa de fortalecer a moeda nacional. O cenário atual, pós plano Real, proporciona previsibilidade às relações do mercado, oferece privilégios a atividade privada que, se somados, colocam o ambiente nacional na trajetória do crescimento e, conseqüentemente, estimulam o surgimento de novos empreendimentos.

O quadro mostra que os custos de transação inerentes ao registro mercantil são, de certa forma, absorvidos pelo ambiente macroeconômico. Nesse sentido, a abertura de novas empresas é vista como consequência da existência de um ambiente macroeconômico estável e de um Estado criador de incentivos ao estabilizar a inflação e estabelecer uma disciplina monetária e fiscal, dando previsibilidade aos agentes econômicos. Como diz Cooter, fazer “menos é mais”¹³³.

Em outras palavras, o cenário favorável ao empreendedorismo no país reflete diretamente no nível de utilidade que o empresário dirige aos custos de transação dos procedimentos de registros mercantis. Ou seja, o resultado da balança de custo benefício

¹³³ COOTER, Robert. **Law and Economics**. 3ª edição, Addison Wesley Longman, 2000.

realizada pelo empreendedor aponta que vale mais a pena se submeter aos procedimentos de registro do que deixar de lado as oportunidades vislumbradas no mercado.

Isso fica ainda mais claro quando se analisam os resultados da pesquisa Qualitativa. De acordo com o conteúdo coletado, são diversas as reclamações sobre os serviços prestados pelas Juntas como, por exemplo, as diferentes visões da própria Junta sobre um mesmo documento, ou ainda, o tempo necessário para sua aprovação. Porém, em meio a essas desgostosas realidades, é quase unânime o entendimento de que o registro mercantil não está vinculado a tomada de decisão do empresário pela informalidade ou pela constituição do novo negócio.

Contudo, pode-se dizer que as Juntas Comerciais, órgão responsável pela efetivação do registro mercantil, não exerce influência direta sobre o desenvolvimento do país. Essas instituições fazem, sim, parte do surgimento e do consequente fortalecimento da iniciativa privada e, portanto, devem oferecer serviços que possibilitem a melhor alocação de recursos daquele indivíduo interessado em abrir um novo negócio.

Os estudos concluem que o surgimento de novas empresas e o seu consequente registro empresarial dependem de fatores macroeconômicos capazes de tornar o cenário nacional mais seguro e oferecedor de maiores incentivos.

Por fim, válido esclarecer que o Estado deve voltar sua atenção para o sistema de registro mercantil brasileiro tentando mapear e sanar as dificuldades que nele se fazem existentes. Somente dessa forma um dia o Brasil terá procedimentos de registro mercantil que atendam a iniciativa privada com a eficiência administrativa necessária.

No próximo ponto o trabalho foca a atenção na atual estrutura do Sistema Nacional de Registro Mercantil buscando apontar as dificuldades encontradas pelas pesquisas de campo frente a visão da AED.

4.1.2 A estrutura do Sistema Nacional de Registro Mercantil e o federalismo no Brasil

Como devidamente descrito em fase anterior, o Sistema Nacional de Registro Mercantil brasileiro pode ser dividido em dois polos. Em um deles encontra-se o Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), órgão responsável pela normatização técnica dos registros mercantis em todo o Brasil e formado por uma única estrutura, localizada em Brasília, no Distrito Federal.

Na outra ponta estão as Juntas Comerciais funcionando como responsáveis por colocar em prática as atividades inerentes ao registro mercantil e delegadas por lei federal. São 26 as Juntas Comerciais do Brasil, distribuídas uma em cada Estado da federação e subordinadas administrativamente, cada qual, ao Estado a que pertencem.

Nota-se que a estrutura dos registros mercantis estabelece o respeito as normas gerais implantadas pelo DNRC e abre espaço para o surgimento de diferentes formas de execução de seus procedimentos que possivelmente variam conforme os planos de gestão de cada uma das administrações estaduais.

A forma pela qual se organiza o atual sistema de registro mercantil brasileiro está diretamente vinculada as diretrizes impostas pelo modelo federalista de organização do Estado. De acordo com o que já foi objeto de estudo em momento anterior, o federalismo tem como característica principal o fato de dispor da repartição de competências entre todas as suas unidades federadas.

No Brasil é a Constituição Federal o ordenamento responsável por delimitar a forma pela qual é feita a divisão de competências. A princípio, é a União a competente para legislar sempre que o objeto for de interesse geral, sendo os Estados e os Municípios os competentes para o fazerem quando a necessidade for de interesse regional e local. Dentro dos parâmetros impostos pelo texto constitucional os entes de direito público

interno têm sua autonomia garantida, devendo, sempre que possível, utilizá-la da melhor forma.

Além da previsão constitucional rígida, ora descrita, o entendimento atual prevê a possibilidade da cooperação entre os entes federados. Nesse sentido, sempre que os problemas mostrarem que a descentralização está proporcionando o surgimento de diferentes realidades no contexto nacional esse caminho mostra-se como a melhor solução.

De acordo com o apontado pela pesquisa Qualitativa, os empresários, os operadores e os órgãos públicos envolvidos, de maneira geral, não identificam a previsão constitucional que estabelece a competência concorrente como sendo um obstáculo a eficiência dos serviços relacionados ao registro mercantil.

Para os entrevistados no trabalho, as dificuldades encontradas podem ser solucionadas nesse mesmo ambiente institucional, não necessitando de alterações na estrutura da competência legislativa de cada um dos entes envolvidos na prestação desse serviço.

O que se pode perceber é que a divisão de competências oferecida pela Constituição Federal de 1988 à Junta Comercial e, conseqüentemente, aos registros mercantis oferece determinados custos de transação ao melhor desenvolvimento da atividade empresarial. Porém, estes custos de transação não são elevados a ponto de poderem ser considerados como variável principal ou preponderante na tomada de decisão do empreendedor por formalizar ou não a atividade, ou ainda, abrir ou não um novo negócio.

O fato dos empresários serem submetidos a diferentes formas de administração dos órgãos relacionados à abertura de novas empresas no país geram, por vezes, como descreve a pesquisa qualitativa, custos de transação que desgastam a relação entre o

empresário e o Estado, mas, até onde os trabalhos podem apontar, não influenciam no aumento ou na redução do número de constituição de novas firmas.

Detaca-se que a distribuição de competências e a consequente subordinação técnica da Junta Comercial ao Departamento Nacional de Registro Mercantil, e administrativa ao Governo do Estado ao que pertence aparentemente possibilita uma melhor adequação da Instituição aos problemas e interesses regionais.

A subordinação técnica do órgão cria um ambiente capaz de ser único em todo o território nacional proporcionando que os documentos requeridos para registro de determinado contrato social sejam os mesmos em todo o país. Por outro lado, a subordinação administrativa ao Governo do Estado possibilita que a instituição, Junta Comercial, trabalhe com o intuito de adequar a administração de seus procedimentos a realidade e aos interesses locais. De acordo com a pesquisa, essa administração local tem dado margem para o surgimento de diferentes soluções para as burocracias existentes nos seus procedimentos.

O fato do registro mercantil respeitar as mesmas normas técnicas em todo o território nacional traz segurança jurídica ao ambiente de novos negócios. Torna-se possível que os interessados saibam com antecedência quais devem ser os documentos apresentados no sul e no norte do país.

De outra banda, a flexibilidade que a instituição Junta Comercial detêm para administrar seus procedimentos deveria facilitar o desenvolvimento de melhores práticas. O reflexo de uma administração eficiente seria a existencia de procedimentos que possibilitassem ao agente interessado a melhor alocação possível dos recursos existentes, ou seja, procedimentos que não apresentassem dificuldades ao seu fiel cumprimento. O ideal é a busca constante pela redução dos custos de transação presentes na relação desses dois polos.

O que se percebe através dos resultados obtidos com a pesquisa qualitativa é que a administração dos procedimentos vinculados ao registro mercantil vem sendo razoavelmente bem feita pelos Estados analisados. Os operadores e os empresários que participaram das entrevistas nas quatro Unidades da Federação avaliadas demonstraram, em geral, satisfação com os serviços prestados pelas Juntas Comerciais, porém revelaram algumas dificuldades encontradas. Os resultados apontam que o modelo pelo qual se organizam todos os órgãos envolvidos na abertura de novas empresas no Brasil deve ser revisto.

No que tange a estrutura nacional do Sistema Nacional de Registro Mercantil é válido salientar o descontentamento por parte de alguns operadores (advogados e contadores) sobre as diferenças nas bases de dados das Juntas Comerciais no país. Segundo eles, hoje, quando se pretende abrir uma filial de uma empresa em Estado diferente da sede, deve-se obrigatoriamente entregar os documentos constitutivos da matriz da sociedade empresária junto com as alterações que deliberam sobre a constituição de filial, só assim se consegue dar entrada no pedido de registro de filial.

Essa insatisfação dos operadores diz respeito a algo que foge da competência da administração estadual, a qual simplesmente trabalha com o delimitado no disposto em Lei Federal. O Sistema atual repassa a quem deseja utilizar dos serviços das Juntas Comerciais de outros Estados o dever de interligar as redes que hoje estão armazenadas de forma individual por cada uma delas, trabalhando dessa forma o Estado repassa custos adicionais de transação que, sem dúvida, não são preponderantes no momento de decisão pela constituição ou não de uma filial, mas em muito demonstram a falta de planejamento do atual sistema de registro mercantil.

O trabalho Qualitativo aponta, também, o desconforto dos operadores e dos empresários com as atividades administradas pelas Juntas Comerciais. Dentre elas está o fato dos vogais (pessoas responsáveis pela análise dos documentos levados a registro na Junta Comercial) de uma mesma instituição, por vezes, possuírem diferentes interpretações sobre o que pode e o que não pode ser objeto de registro pelo órgão.

Percebe-se aqui um dado inerente a subjetividade do vogal que deve ser solucionado pela Junta Comercial e não pode preponderar sobre a segurança jurídica do registro mercantil. As normas técnicas impostas pelo DNRC devem ser respeitadas e não serem objeto constante de novos entendimentos de acordo com o que pensa cada vogal no país.

A possibilidades de tais atitudes ocorrerem eleva o grau dos custos de transação, na medida em que o operador e o empresário passam a contar com tal possibilidade sempre que buscarem o registro de um novo documento. De outra banda, percebe-se, conforme já colocado, que tal situação não desestimula a busca pelo registro mercantil.

Nesse contexto, necessário que as Juntas criem as regras necessárias ao melhor desempenho dos registros mercantis, procurando não oferecer resistência ou impor dificuldades desnecessárias a sua efetivação. Por outro lado, tem-se que o ideal seria a criação de um ambiente de incentivos para que ele ocorra.

A pesquisa ressalta que o número de abertura de novas empresas vem crescendo gradativamente no país e demonstra que estes percentuais são parecidos de um Estado para outro. Comprova-se que não existem grandes diferenças entre as Juntas Comerciais dos Estados brasileiros e, da mesma forma, que o número de registro das atividades empresariais não está diminuindo nem encontram-se estagnado devido aos procedimentos requeridos para sua realização.

Portanto, nota-se que a forma pela qual estão sendo conduzidas as Juntas Comerciais tem se mostrado fonte criadora de custos de transação aos procedimentos de registro mercantil, não a ponto de tornar inviável a sua efetivação, mas mostrando que o sistema não atingiu sua eficiência plena. O exposto ainda comprova que não existem grandes diferenças entre uma e outra Unidade da Federação, sendo praticamente idêntica a realidade que circunda o registro mercantil em todos os Estados brasileiros.

Chama a atenção o fato que os problemas identificados pelas pesquisas demonstram além das dificuldades impostas pelo sistema, a existência de possíveis falhas de gestão nas Juntas Comerciais do país, afastando dessa forma a hipótese de que as dificuldades estariam vinculadas tão somente a divisão de competência feita pelo texto constitucional.

No que tange a competência concorrente, ressalta-se que, a princípio, tal estrutura deveria tornar possível que a instituição Junta Comercial trabalhasse da melhor maneira possível conforme as peculiaridades de cada região brasileira. Nesse sentido, o trabalho Quantitativo demonstra que o crescimento do número de abertura de novas empresas nos últimos anos foi muito parecido em todas as regiões pesquisadas, apesar das diferenças em números de registros totais.

O Estado de São Paulo aparece como sendo aquele que detêm o mais elevado número de registros totais quando comparado com os outros três Estados analisados. A partir dessa realidade conclui-se que as administrações devem ser diferentes, capazes de se adaptar a realidade das regiões a que estão expostas.

Destaca-se que as diferentes formas de gestão utilizadas pelas Juntas Comerciais estão, até certo ponto, relacionadas aos planos de governo dos Estados. Sendo assim, torna-se normal que uma faça parte do objeto central de suas políticas e outras acabem por não o fazer.

Hoje, o Estado de Minas Gerais se destaca pelo modelo de registro mercantil utilizado e ainda em fase de implantação porque já se adequa as diretrizes impostas pela Lei 11.598 de 2007 que institui a Redesim e prevê a interligação entre todos os órgãos envolvidos nos procedimentos que antecedem a efetiva liberação do início da operacionalização das empresas.

O Estado de São Paulo, do Rio Grande do Sul¹³⁴ e do Ceará ainda tem suas Juntas Comerciais atuando de forma separada desses outros órgãos, motivo que não representa uma menor qualidade da prestação do serviço referente ao registro mercantil como já descrito anteriormente.

O que se percebe, portanto, são as instituições trabalhando de formas diferentes e, de acordo com as pesquisas aplicadas, em meio a existência de determinados custos de transação que afastam o sistema do ponto de eficiência almejado. De acordo com principalmente a pesquisa Qualitativa muitas ações devem ser tomadas para que as instituições venham a propiciar um ambiente de registro mercantil eficiente, com custos de transação em níveis baixos e com incentivos elevados.

Defende-se, contudo, que a estrutura de competências adotadas pela Constituição de 1988, ao propiciar a flexibilidade da administração dos serviços relativos aos registros mercantis acaba por dar margem a existência de baixos níveis na qualidade de gestão.

É sabido que o fato do registro mercantil depender do plano de governo vivido por cada Estado o deixa exposto a outras variáveis (interesses políticos dos membros de cada Governo) capazes de poder elevar os níveis dos custos de transação entre as Unidades da Federação e o novo empresário. Porém, a análise das variáveis que estabelecem o comportamento da existência desses grupos não é objeto do estudo ora realizado, cabendo a menção apenas de que, em meio a essa realidade, torna-se possível a verificação de que algumas Juntas recebem maiores atenções de seus governos do que outras, refletindo diretamente na implantação de programas com o objetivo de estabelecer melhores práticas por esses órgãos.

Ao final, é possível verificar que o Sistema Nacional de Registros Mercantis não é eficiente. O registro mercantil da forma que está não possibilita a melhor alocação de recursos por parte do interessado em abrir um novo negócio, seja pelo fato de o deixar

¹³⁴ Apesar do Decreto nº 46.176, de 30 de janeiro de 2009, ter instituído o Comitê Estadual de implantação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM não se tem notícia de maiores mudanças dos órgãos envolvidos nesses procedimentos.

exposto a diferentes formas de interpretação das normas legais ou pelo fato de submetê-lo a possíveis práticas administrativas que tornem os procedimentos de registro distante do que é realidade no restante do implantado no resto do país.

De outra banda, o estudo Qualitativo, demonstra que o processo de abertura de novas empresas no Brasil vai além do simples registro na Junta Comercial, motivo pelo qual se torna realmente burocrático, envolto de custos de transação extremamente elevados. Podendo dessa forma, segundo o mesmo estudo, vir a ser relacionado como variável que reflete na desistência ou na escolha do empresário pela informalidade.

Com a tentativa de reduzirem-se os custos de transação que fazem parte desse amplo número de procedimentos que antecedem a abertura de uma nova empresa no país, foi implantada a Lei nº 11.598 de 2007. No próximo item, a análise econômica é dedicada a forma pela qual o Sistema Nacional de Registro Mercantil está inserido nessa realidade.

4.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL EM FACE DO DESENVOLVIMENTO DE PLANOS REGIONAIS PARA A IMPLANTAÇÃO DA REDESIM COM BASE NA PESQUISA QUALITATIVA E QUANTITATIVA

4.2.1 A abertura de novas empresas e o federalismo no Brasil

Conforme bem colocado pelo relatório DOING BUSINESS, se uma empresa deseja iniciar as operações no Brasil necessariamente deverá se submeter a diversos procedimentos. Dependendo da atividade que se deseja colocar em prática o interessado deverá passar pela Junta Comercial, pelos órgãos de receita federal, estadual e municipal, pelos bombeiros, pela vigilância sanitária, pelos entes responsáveis pelo cuidado ao meio

ambiente, pela própria prefeitura municipal, em suma, todos os órgãos que de alguma forma estão vinculados ao desenvolvimento da atividade pretendida.

O que se percebe é que os órgãos envolvidos nesses procedimentos estão vinculados a diferentes entes da Federação, seja o Estado, o Município ou a União. Uma rápida reflexão torna possível o entendimento que a falta de diálogo, de cooperação, de informatização e de simplificação desses procedimentos tem tendência a criar um ambiente extremamente complexo e de difícil operação, onde o novo empreendedor torna-se obrigado a procurar saber quais são os caminhos que devem ser tomados para iniciar sua atividade mercantil.

A realidade brasileira não foge muito da descrita acima. Três dos quatro Estados pesquisados pelo trabalho não possuem quase nenhuma interligação entre a maioria dos órgãos envolvidos nesses procedimentos, o empreendedor é obrigado a se dirigir aos órgãos competentes ou contratar alguém que entenda como realmente trabalham e funcionam as burocracias existentes em cada um deles.

Essa aparente distância entre os órgãos não é somente resultado da divisão de competências entre os entes da Federação. Os novos empresários são objeto de regulação de leis federais, leis estaduais e leis municipais que por não criarem um sistema de cooperação adequado acabam submetendo os interessados a diferentes procedimentos.

A pesquisa Qualitativa aponta que as burocracias inerentes a esses procedimentos podem dar causas ao exercício das atividades no setor informal, ou, até mesmo, a desistência da constituição do novo negócio. A grande maioria dos entrevistados pelo trabalho entendeu ser demasiadamente grande a quantidade de procedimentos vinculados a essa cadeia de obrigações que antecede o início das operações de um novo negócio.

A estrutura na qual são divididas as competências desses órgãos mostra-se extremamente custosa e capaz de desincentivar qualquer interessado a cumprir todas as obrigações a ele impostas. O texto constitucional prevê a possibilidade de cooperação

entre os órgãos com o claro intuito de tornar mais eficiente a prestação dos serviços da administração pública, de forma que não colocando em prática essas alternativas o Estado acaba por repassar aos agentes privados custos de administração que deveriam ser absorvidos pela própria máquina pública.

Se a organização do Estado por meio do Federalismo exige que as competências legislativas sejam divididas entre os entes que dela fazem parte, exige também que esses entes trabalhem em conjunto para que possam da melhor forma colocarem os serviços a disposição das pessoas. A Constituição Federal, exercendo o papel institucional que seus parâmetros lhe concedem, delimita as regras para que os entes federados e os órgãos da administração pública possam se relacionar. De acordo com os resultados da pesquisa, estas regras não fazem com que o ambiente atinja o ponto de eficiência de seus serviços.

O cenário estudado mostra que a abertura de uma nova empresa depende da Junta Comercial, da Receita Federal, da Receita Estadual, da Receita Municipal, do órgão de licenciamento ambiental (Estadual, Federal e Municipal), dos Bombeiros, da vigilância sanitária e de outros quantos órgãos que variam de acordo com a atividade exercida na empresa. A efetiva cooperação entre esses órgãos, como foi relatado pela pesquisa, na maioria dos Estados brasileiros, não existe.

O contexto mostra que a cooperação depende da iniciativa da autoridade executiva responsável por cada um dos entes da federação e, da mesma forma, dos responsáveis pelos órgãos elencados no parágrafo anterior. Pode-se sustentar que se está diante de agentes com obrigações e deveres diferentes entre si que devem tomar decisões e moldarem-se de acordo com um objetivo comum, qual seja a constituição de um modelo simples e único de abertura de empresas.

É papel das regras delinearem o sentido a ser tomado por esses agentes, sob pena de, não o fazendo, proporcionar diferentes e inadequadas realidades. As Leis brasileiras, como já bem colocado, prevêem a possibilidade de cooperação e, de acordo com a Lei nº

11.598 de 2007, estabelecem também as diretrizes que devem ser seguidas pelos órgãos com o intuito de contruírem o sistema unificado.

O que falta, de acordo com constatado pelas pesquisas ora realizadas, são planos de governo que coloquem realmente em prática as possibilidades existentes. Notadamente, esta necessidade torna a realidade, novamente, um jogo onde existem interesses muitas vezes opostos entre os membros do Governo e a população. Necessário que seja implantado, nas três esferas da Federação (União, Estado e Município) estratégias de governância que tornem possível a transformação da realidade da cadeia de órgãos envolvidas nesse procedimento.

Nesse contexto, as Juntas Comerciais dos Estados do Rio Grande do Sul, de São Paulo e do Ceará encontram-se basicamente trabalhando sozinhas. O único convênio possível de ser indentificado foi o com os órgãos de receita, nesses casos o novo empreendedor recebe automaticamente os números dos cadastros arrecadadores, ficando isento de parte das burocracias existentes. Fora esses órgãos, cabe ao empresário, sozinho ou por meio de profissionais da área, buscar a efetivação dos outros obstáculos a ele impostos.

A Junta Comercial do Estado de Minas Gerais vive atualmente realidade bem distinta daquelas outras que foram objeto da presente análise. O que se percebe é a mentalidade de todos os órgãos estaduais envolvidos nesses procedimentos voltada para a redução da burocracia e a busca da eficiência do setor público ligado a abertura de empresas.

A Junta Comercial mineira, especificadamente, trabalha de forma informatizada com os demais órgãos envolvidos no processo, tornando possível que o empresário tenha acesso a todas as suas necessidades por meio da troca de informações via internet. Após o contato inicial via web com a Junta Comercial, as informações são distribuídas entre os órgãos Estaduais, Municipais e Federais relacionados aquela atividade; por meio

eletrônico o interessado recebe as instruções pertinentes para que possa dar andamento ao procedimento.

Com base na forma pela qual as Juntas estudadas estão trabalhando, torna-se possível afirmar que o Estado de Minas Gerais se desponta em relação aos demais. Grande parte do movimento financeiro feito para que fosse atingido esse objetivo partiu da iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais que auxiliou a reestruturação da Junta Comercial, da Secretaria de Meio Ambiente, da Vigilância Sanitária mineira e, dentre outros, do Corpo de Bombeiros do Estado. Necessário frisar que o sistema de simplificação dos procedimentos de Minas Gerais ainda encontra-se em fase de implantação, mesmo assim, é essa Junta Comercial a mais bem preparada e, com certeza, a modelo na busca por simplificação e informatização da abertura de novas empresas no Brasil.

Com efeito, a realidade mostra que nem a implantação da Lei nº 11.598, nem mesmo a previsão legal que possibilita a realização de convênios entre os órgãos envolvidos foram capazes de refletir a melhora da prestação dos serviços relacionados a abertura de novas empresas no país, pelo menos até o momento.

Aparentemente, ainda existem dificuldades que impedem a implantação de políticas pelos órgãos envolvidos nesses procedimentos. Pelo que pôde ser constatado pelas pesquisas de campo, a solução, como já colocada, está diretamente vinculada a implantação de políticas de governo que tenham por objetivo a redução das burocracias envolvidas nesses procedimentos, motivo pelo qual, a equipe de pesquisa sugere como meio de redução dos custos de transação envolvidos nesses procedimentos a implantação de programas como o que foi feito pelo Estado de Minas Gerais.

4.3 Análise dos Projetos de Lei sobre o Sistema Nacional de Registro Mercantil

Nesse ponto é desenvolvida a análise de alguns dos projetos de lei em tramitação do Congresso Nacional que tratam sobre o Sistema Nacional de Registro Mercantil. Os comentários buscam apontar quais seus possíveis reflexos na efetividade dos procedimentos vinculados a abertura de novas empresas frente as realidades vislumbradas até o momento pelo estudo.

Os comentários são divididos entre os Projetos de Lei que seguem abaixo como seções deste subcapítulo. Porém, desde já pode-se, em linhas gerais, oferecer crítica ao seus conteúdos por não partirem de diagnóstico empírico.

4.3.1 Projeto de Lei nº 6.373/2009

O presente projeto objetiva alterar o art. 16 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que passaria a tramitar com o seguinte teor:

“Art. 16. O mandato de vogal e respectivo suplente será de 4 (quatro) anos, permitida a recondução. “ (NR)

O artigo vigente possui o seguinte teor:

Art. 16. O mandato de vogal e respectivo suplente será de 4 (quatro) anos, permitida apenas uma recondução.

O supramencionado projeto sugere que a indicação e ou recondução dos Vogais, sejam titulares ou suplentes, seja feita por iniciativa dos dirigentes das entidades de classe e dos Governos eleitos, independentemente de seus indicados terem exercidos mandatos anteriores, levando em conta a experiência adquirida e se tais mandatos foram exercidos com competência e dignidade, fazendo-os merecedores dessa confiança.

De acordo com o verificado no trabalho qualitativo, é importante que os vogais tenham a qualificação adequada as exigências de suas atividades. Interessante que sua indicação possa proporcionar a melhoria na qualidade do trabalho de análise dos documentos levados a registro. A previsão na lei que exija a especialidade deste servidor funcionaria como incentivo a melhor indicação ou recondução por aquele que dêtem o dever de indicar o novo vogal.

Com base na racionalidade econômica pode-se prever que o atual texto do artigo e a sua proposta de mudança concedem margem a indicação de vogais sem experiência na matéria para exercerem papel que é de extrema relevância para o desenvolvimento do sistema.

4.3.2 Projeto de Lei nº 6.299/2009

O presente projeto objetiva alterar o caput do art. 60 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, para reduzir o período sem registro na junta comercial que caracteriza a inatividade do empresário ou da sociedade empresária. O projeto de lei já foi objeto de estudo pela equipe de pesquisa que, em momento oportuno, enviou a análise de seu texto.

4.3.3 Projeto de Lei nº 351/2003

O presente projeto objetiva alterar o art. 37 da Lei nº 8.934/94 e criar o art. 40 – A da mesma Lei, além de inserir o §2º da lei 5.614/70 em seu art. 1º.

De todos os artigos mencionados, o único que poderia influenciar no objeto de estudo da presente pesquisa é o que trata da inserção do art. 40- A, que teria o seguinte teor:

“Art. 40-A. A junta comercial promoverá vistoria nos locais indicados como sede e filial nos atos apresentados a arquivamento.”

Segundo as informações cedidas pelo ministério da justiça, o objetivo desse projeto seria evitar, ou pelo menos dificultar, a proliferação de “empresas fantasmas” no Brasil, que estão invariavelmente ligadas à prática de atividades criminosas.

Entretanto, levando em conta a busca constante e necessária pela desburocratização do processo de abertura de empresas, concluí-se que a implementação dessa medida seria um retrocesso ao procedimento registro empresarial.

Estaria na contramão de Leis como a do Simples, Super Simples, Cadastro Sincronizado Nacional que visam justamente facilitar o registro e padronizá-lo, além de serem cada vez mais calçados no princípio da boa-fé.

Nesse sentido, portanto, entende-se que a fiscalização deve existir, porém, a previsão do artigo pode levar a alteração do objeto principal das atividades das Juntas Comerciais e, conseqüentemente, a morosidade ainda maior da efetivação do registro mercantil.

4.3.4 Projeto de Lei nº 104/2008

O presente projeto visa inserir o §3º ao art. 974 do CC/02 para que conste expressamente limitações aos incapazes integrantes do quadro social de empresas sob a competência das Juntas Comerciais. O referido parágrafo teria o seguinte teor:

Art. 974 do Código Civil de 2002.

§º 3º. *O Registro de Empresas Mercantis a cargo das Juntas Comerciais deverá registrar contratos ou alterações contratuais de sociedades que envolva sócio incapaz, desde que atendidos, de forma conjunta, os seguintes pressupostos:*

I – *o sócio incapaz não pode exercer a administração da sociedade;*

II – *o capital social deve totalmente integralizado;*

III – *o sócio relativamente incapaz deve ser assistido e o absolutamente incapaz deve ser representado por seus representantes legais.*

Entende-se que as previsões do artigo e de seus incisos direcionam sua atenção a proteção dos totalmente e dos relativamente incapazes, motivo pelo qual entende-se não ser necessária a previsão constante no inciso II. A previsão que obriga os incapazes estarem assistidos e representados já oferece segurança suficiente a sua manutenção, de forma que a obrigação de integralização total do capital funcionaria como obstáculo e poderia oferecer dificuldades a constituição de empresas.

4.3.5 Projeto de Lei nº 5.068/2005

O presente projeto tem por objetivo acrescentar o § único ao art. 8 da lei 8.934/94 que teria o seguinte teor:

Parágrafo único. *O valor dos serviços a que se refere o inciso II deste artigo não poderá ser superior a cinquenta por cento do cobrado das demais sociedade empresariais, excluídas as por ações, quando tratar-se de Firma Individual Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, assim definidas pela Lei nº 9.841 de 5 de outubro de 1999.*

O presente projeto é muito interessante e visa estabelecer uma igualdade com relação aos custos para o Registro de Empresas. A justificativa para a inserção deste artigo foi muito bem elaborada, razão pela qual a segue abaixo:

A norma infraconstitucional nº 8.934, de 1994, conferiu poder às Juntas Comerciais de cada unidade federativa para que elaborem a tabela de preços de seus serviços, sem estabelecer, entretanto, limites máximos permitidos de valores. A ausência de comando legal limitador justifica-se, certamente, em respeito ao princípio da competência concorrente (Art. 24 da CF), até porque o artigo 6º da Lei que ora se modifica subordina a atuação administrativa das Juntas ao governo do respectivo Estado, reservando, porém, para a esfera federal, por meio do Departamento Nacional de Registro do Comércio-DNCR, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, a subordinação no plano técnico.

Mas, retornando à questão de fundo, o fato de a Junta Comercial de cada Estado deter o poder discricionário na elaboração da tabela de preços do seus serviços vem instituindo uma exagerada distorção. No Distrito Federal, por exemplo, o registro e a extinção de uma empresa de pequeno e médio porte é na ordem de R\$ 22,45 (vinte e dois reais e quarenta e cinco centavos) e R\$ 10,89 (dez reais e oitenta e nove centavos), respectivamente. Para registrar e extinguir uma microempresa no Estado do Pará o interessado precisa desembolsar o valor de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais). Quer dizer, quase 4 vezes a mais para registrar e não menos de que 8 vezes para cancelar em relação a Brasília. Em Goiás o preço é ainda mais elevado, pois para registrar ou cancelar uma empresa simples o signatário necessita somar R\$ 122,00 (cento e vinte e dois reais).

Demonstradas essas diferenças exorbitantes, vê-se, então, a necessidade urgente de se onerar menos os cidadãos pretendentes de sair da informalidade para montar sua microempresa que, à propósito, tem sido uma bandeira levantada a todo instante pelo Poder Executivo.

Feitos esses registros, pode-se afirmar que o projeto em tela, embora não uniformize os preços dos serviços em face de preceito constitucional insito no artigo 24, inciso II, da carta política vigente (o que seria mais razoável), reduz significativamente os custos para os proprietários de microempresas e empresas de pequeno porte que pretendem cancelar o registro de empresas não mais atuantes no mercado, mas que nunca o fizeram por razões de custos elevados e, de outro modo, facilitar a inscrição daqueles que atuam no mercado informalmente.

Entende-se que ao padronizar as custas envolvidas no registro de novas empresas o presente projeto pode trazer benefícios. A padronização dos custos proporciona segurança jurídica aos procedimentos vinculados ao registro mercantil e de certa forma coloca o atual sistema no caminho da redução das diferenças existentes entre os Estados brasileiros.

4.3.6 Projeto de Lei nº 91/2007

O presente projeto tem por objetivo inserir no art. 43 da Lei nº. 8.934/94 os §§ 1º e 2º. O escopo é penalizar aqueles que atrasam o registro de pequenas e microempresas.

Os parágrafos teriam o seguinte teor:

§ 1º Os atos e o recurso referidos nesta Subseção quando atinentes a pequena ou microempresa deverão ser apreciados e receber a efetivação do registro ou, quando for o caso, a formalização de exigências complementares, no prazo máximo de 5 (cinco) dias corridos, a contar do dia útil seguinte ao da entrada do pedido na Junta Comercial.

§ 2º A inobservância do disposto no caput ou no § 1º deste artigo ensejará a imediata abertura de processo administrativo disciplinar para apuração de responsabilidades e aplicação das penalidades cabíveis, na forma da lei, sem prejuízo de indenização por perdas e danos que o atraso venha a acarretar.”(NR)

A justificativa versa no sentido de que *não há razão para que os prazos sejam dilatados, nem para que se submeta o processo respectivo às exigências mais amplas previstas para empresas de maior porte.*

Além disso, há um descaso crônico no exame dos documentos a serem arquivados, o que se agrava pela falta de previsão de um processo de apuração de responsabilidades, com vistas à penalização do funcionário desidioso ou que cause a delonga com vistas a obter favores descabidos, por locupletamento.

Entende-se que o texto faz interessantes previsões a efetivação do registro, podendo ser considerado como criador de incentivos a maior agilidade no registro das

micro e pequenas empresas. Porém, deve-se salientar que políticas de gestão dos órgãos envolvidos podem implementar modos de incentivos que levem a resultados mais eficazes dos que os pretendidos pela lei. Deve-se ter cuidado para não implementar políticas que possam não serão coladas em prática pelas instituições que administram os procedimentos de registro.

4.3.7 Projeto de Lei nº 93/2005

O presente projeto objetiva acrescentar os §§ 2º e 3º ao art. 1º da lei 5.614/70 e o art. 32 da Lei 8.934/94 que passariam a vigorar com o seguinte teor:

§ 2º Para inscrição, cancelamento, baixa e alteração do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, a Secretaria da Receita Federal ou órgão competente deverá vistoriar o local indicado como sede ou filial da pessoa jurídica solicitante.

§ 3º Na emissão do CNPJ, fica a pessoa jurídica obrigada a comprovar a existência e a origem dos recursos declarados pelos sócios para composição do capital social da empresa.”(NR)

Segundo as informações cedidas pelo Ministério da Justiça, o objetivo desse projeto seria evitar, ou pelo menos dificultar, a proliferação de “empresas fantasmas” no Brasil, que estão invariavelmente ligadas à prática de atividades criminosas.

Entende-se que devem haver formas de fiscalização, porém não parece ser esse o instrumento mais eficiente para colocá-la em prática. Nesse sentido, levando em conta o fato de que cada vez mais se busca a desburocratização do processo de abertura de empresas, concluí-se que tal medida, se implementada, é um retrocesso ao procedimento de abertura de empresas.

Estaria, como já colocado em momento anterior, indo na contramão de Leis como a do Simples, Super Simples, Cadastro Sincronizado Nacional que visam justamente facilitar o registro e padronizá-lo, além de terem por base o princípio da boa-fé.

4.3.9 Projeto de Lei nº 1.778/1999

O presente projeto visa à inserção do inciso VI ao art. 37 da Lei 8.934/94, assim como o §1º, sendo que o § único que ali consta deveria se tornar o §2º.

O objetivo é o aprimoramento das ações de fiscalização do exercício da atividade contábil. Isso porque o inciso VI teria a seguinte redação:

VI – prova da contratação de profissional ou empresa para prestação de serviços contábeis, devidamente inscrito ou registrado, respectivamente, junto ao órgão de fiscalização da atividade profissional.

O projeto demonstra estar desatualizado e na contramão de todos aqueles outros que buscam simplificar o procedimento de Registro Mercantil. Seu objeto de proposta é mais um obstáculo e funcionaria como desestímulo a efetividade da regularização da atividade mercantil.

Por fim, os Projetos de Leis de nº. 6.913/2002, nº. 471/1999 e 1.381/1995 também são no sentido de inserir incisos no art. 37 da lei 8.934/94 e também se mostram desatualizadas e em desencontro aos novos projetos e Leis que visam à desburocratização do Registro Mercantil perante as Juntas Comerciais.

5 PROPOSTAS DE MUDANÇA

5.1 PROPOSTAS DE MUDANÇA

Fundamentalmente seria aplicar a Lei nº 11.598 de 2007, ou seja, efetivamente coordenar os órgãos federativos ligados ao registro, a prova disso é que MG está bem e não fez significativas mudanças legais. O que existe é uma coordenação efetiva.

Deve-se pensar qual órgão federal cuidaria disso. Isso não foi objeto da pesquisas empíricas. Imaginamos que deveria ser MDIC, ao qual está vinculado o DNRC. Ou então o Ministério do Planejamento poderia cuidar desse tema, como foi feito em Minas Gerais (estudo de caso abaixo). As informações sobre abertura de empresas devem alimentar a política econômica de abertura de novos negócios no país, a qual deve ser consertada com as questões macroeconômicas tais como câmbio, tributação, juros, etc.

Existem mudanças incidentais e menos relevantes, tais como:

a) vogais – cargo que deve ser extinto ou ser restrita sua participação em julgamentos de processos administrativos;

b) alguns poucos entrevistados sugerem privatização do SINREM – hipótese que não pode ser descartada;

c) uma atuação pro-ativa do DNRC de uniformizar entendimentos jurídicos e garantido segurança jurídica por via de atos normativos;

d) maior autonomia administrativa e orçamentária das Juntas Comerciais e do DNRC, já que a o Sistema é superavitário e não deveria compor o caixa dos Estados;

e) os funcionários das Juntas e do DNRC deverão ser treinados periodicamente e devem ser criados incentivos econômicos aos melhores funcionários públicos como explicitado no caso mineiro abaixo;

f) as Juntas Comerciais não podem se tornar o centro fiscalizatório de ilícitos penais e tributários, assumindo tarefas da Receita e da Polícia Federal;

g) a informatização tenderia a facilitar a padronização dos procedimentos e diminuir espaço de ineficiências;

h) deve-se pensar na criação de uma agência de fomento de novos negócios que poderia coordenar os órgãos da federação envolvidos.

5.2 MODELO MINAS GERAIS

A partir das entrevistas realizadas com os atores externos, empresários e intermediários dos serviços de registro de empresas em Minas Gerais, pode-se constatar, de uma maneira geral, uma satisfação em relação à Junta Comercial estadual. Essa satisfação tem origem não exatamente na percepção de que o estágio atual dos serviços prestados sejam de todo satisfatório, mas, sobretudo, em razão do reconhecimento dos avanços sistemáticos e consistentes obtidos nos últimos anos conduzidos pelo Governo Estadual daquele estado. A seguir pretende-se sintetizar as iniciativas recentes tomadas pelo Governo de Minas Gerais com vistas a facilitar a relação do Estado com as empresas de uma maneira geral. Como se poderá observar, essas medidas partem de uma compreensão sistêmica do processo de registro de empresas, tendo em vista que elas implicaram em mudanças que ultrapassam a jurisdição da Junta Comercial. Parte importante dessas medidas envolveu os principais órgãos responsáveis por fornecer os licenciamentos ou registros necessários à formalização do empreendimento, incluindo agências da esfera federal e municipais. As medidas abrangem desde aquela que podem

ser caracterizadas como de modernização gerencial e tecnológica, até a simplificação de procedimentos administrativos que exigiam a emissão de novas instruções normativas. Contudo, é importante salientar que todo o esforço com vistas a tornar o processo de registro mercantil mais célere se deu seguindo-se rigorosamente a legislação em vigor e as normativas do DNRC. As características do serviço de abertura de novas empresas em Minas Gerais, mantendo-se idêntico os regramentos legais, demonstra que é possível reduzir prazos na prestação desse tipo de serviço desde que algumas condições estejam satisfeitas, dentre elas a determinação política para dar prioridade ao problema em tela e garantir um gerenciamento adequado que tenha em foco sobretudo a integração de órgãos da administração pública dos três níveis. Sem essa integração o usuário de serviços continuará sendo o responsável por efetuar essa integração por conta própria, na medida em que é responsável por buscar o aval de todos os órgãos públicos que interferem no processo. Um tal dispêndio de energia não se justifica.

As informações levantadas no âmbito dessa pesquisa permitem que se conclua que o caso do registro de novos empreendimentos do Estado de Minas Gerais pode perfeitamente ser utilizado como modelo para as demais unidades da federação, guardando evidentemente as especificidades de cada uma delas.

5.2.1 Minas Fácil: Antecedentes e escopo

A partir de 2005, o Governo Estadual estabeleceu como prioridade da gestão 31 “Projetos Estruturadores”, que deveriam receber a máxima atenção da administração pública estadual. O projeto de número 22, denominado “Programa Minas Fácil” foi criado por meio do Decreto 44.106, estava sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). O Programa Minas Fácil veio substituir o projeto denominado “Empresa Mineira Competitiva”, com escopo e objetivos mais amplos que este último. De acordo com Malaguti (2008, p. 27), o “Programa Minas Fácil” contava com os seguintes objetivos:

- a) reduzir trâmites burocráticos e estimular o ambiente favorável a investimentos empresariais;
- b) propiciar atendimento eficiente e ágil aos empresários;
- c) possibilitar o acesso, em local único, aos principais serviços e rotinas administrativas, necessários e úteis para iniciar e dar continuidade à atuação empresarial no Estado;
- d) reduzir prazos e custos, para os empresários, na obtenção de documentos, licenças, autorizações, informações e financiamentos; e
- e) incentivar a redução da informalidade na atuação empresarial.

Resta explícito, dessa maneira, que o processo de abertura de empresas estava identificado como uma das ações prioritárias dos gestores da administração pública estadual, para as quais deveriam ser alocados recursos e atenção dos dirigentes. Ao adquirir esse *status* de importância, sendo incluída entre as 31 ações mais importantes do Governo Estadual, uma atividade rotineira da Junta Comercial – uma autarquia –, ou seja, o registro de novas empresas, passa a ser objeto da atenção pública ao se constituir em um dos principais compromissos da gestão superior do estado.

O Decreto 44.106 estabelece que em cada unidade física do Minas Fácil deveriam estar presentes os seguintes órgãos:

Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS),
 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), Secretaria de Estado de Fazenda (SEF),
 Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD),
 Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG),
 Secretaria de Estado de Saúde (SES),
 Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG),
 Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais, Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE),
 Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA),
 Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG),
 Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI) e
 Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

Ainda que estabelecido em Decreto, as secretarias SEDS e SEDRU, assim como a COPASA, a CEMIG e o INDI não estavam, pelo menos até 2008, presentes nas unidades

do Minas Fácil (Malaguti, 2008, p. 28). Por outro lado, por meio de Convênio de Cooperação Técnica, a esfera federal (Receita Federal) passa a integrar o Programa Minas Fácil, o que permite que todos os serviços de registros de empresas possam ser realizados em um único local. Essa medida implicou numa facilidade significativa para que empreendedor possa proceder ao registro de uma nova empresa.

Em 2007 o Programa Minas Fácil passa por uma reformulação na sua coordenação, que operacionalmente fica sob a responsabilidade da Junta Comercial de Minas Gerais (JUCEMG), autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. Contudo, a condução estratégica e sua evolução passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), no âmbito do *Projeto Descomplicar*, que possui três eixos: as relações entre o Estado e os cidadãos (nas Unidades de Atendimento Integrado - UAI, antigo PSIU), as relações entre o Estado e as empresas (Minas Fácil, Foto 1 e 2) e, por último, as relações entre órgãos do Estado.

Foto 1: Unidade do Minas Fácil em Belo Horizonte



Foto 2: Unidade do Minas Fácil de Montes Claros



Nesse sentido, o governo passa a atuar de forma sistemática e coordenada com o objetivo de facilitar a relação com os principais atores externos com os quais o Estado mantém relações permanentes, ou seja, os cidadãos e as empresas. No que se refere ao relacionamento com os empreendedores ou empreendedores potenciais, o Projeto Descomplicar está orientando em suas ações pelas seguintes diretrizes (Malagutti, 2008, p. 29-30):

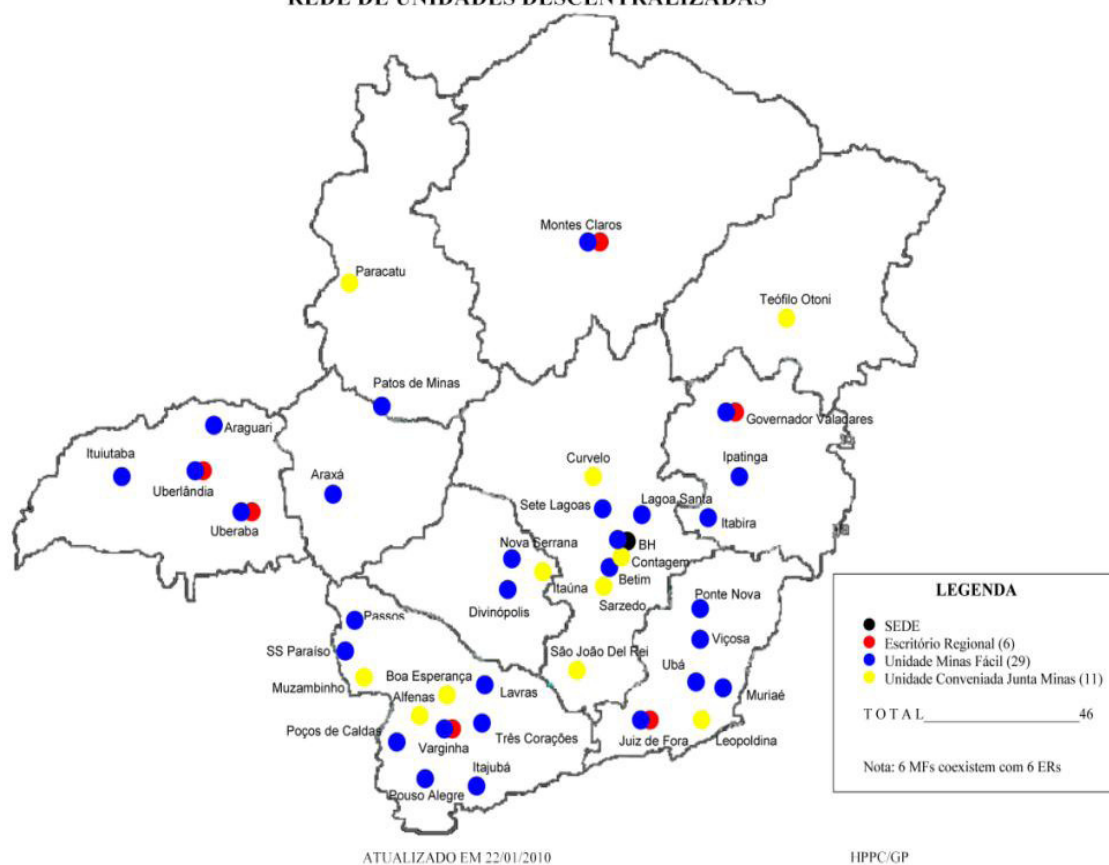
- Evitar que o empreendedor tenha que conhecer os processos de todos os órgãos envolvidos na constituição de uma empresa: por meio de um sítio na internet o empreendedor inclui as informações necessárias para a análise de todos os órgãos responsáveis pelo registro de empresas. Todas essas informações são remetidas simultaneamente a todos os órgãos envolvidos e responsáveis por emitir parecer quanto a sua viabilidade. Essa etapa do processo, denominada “Consulta Preliminar”, não envolve a entrega de qualquer tipo de documento ou pagamento de taxas. A meta é que o empreendedor obtenha resposta em até dois dias úteis,

meta que vem sendo cumprida pelo menos na unidade do Minas Fácil da capital do Estado;

- Evitar que o empreendedor tenha que se deslocar a todos os órgãos envolvidos na constituição de uma empresa: para tanto foram criadas “lojas” para atendimento do empreendedor, onde estão reunidos todos os órgãos responsáveis pela abertura de uma empresa (JUCEMG, Secretaria Estadual da Fazenda, Prefeitura Municipal, com o apoio do Corpo de Bombeiros e do SEBRAE em algumas unidades. Além disso, pelo menos na unidade Minas Fácil da capital conta ainda com o apoio do Conselho Estadual de Contabilidade). Hoje, o Minas Fácil está instalado em 29 municípios do Estado, que concentra 80% das empresas em Minas Gerais (Foto 3);
- Evitar que o empreendedor tenha retrabalho na obtenção de documentação para os diversos órgãos envolvidos na constituição de uma empresa: caso a consulta preliminar seja aprovada pelos órgãos responsáveis pelo registro da empresa, o empreendedor recebe mensagem por e-mail informando todos os documentos e taxas a serem pagas para que o processo dê prosseguimento;
- Reduzir o tempo de registro das empresas no sistema dos diversos órgãos envolvidos: uma vez que a proposta do empreendedor já recebeu aprovação na fase da consulta preliminar, a última etapa do processo consiste na verificação dos documentos entregues, assim como do registro dos dados nos sistemas correspondentes.

Foto 3: Localização das unidades do Minas Fácil

**JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
REDE DE UNIDADES DESCENTRALIZADAS**



LEGENDA

- SEDE
- Escritório Regional (6)
- Unidade Minas Fácil (29)
- Unidade Conveniada Junta Minas (11)

T O T A L _____ 46

Nota: 6 MFs coexistem com 6 ERs

O Quadro 1 abaixo resume a atuação dos órgãos nas unidades Minas Fácil.

QUADRO 1

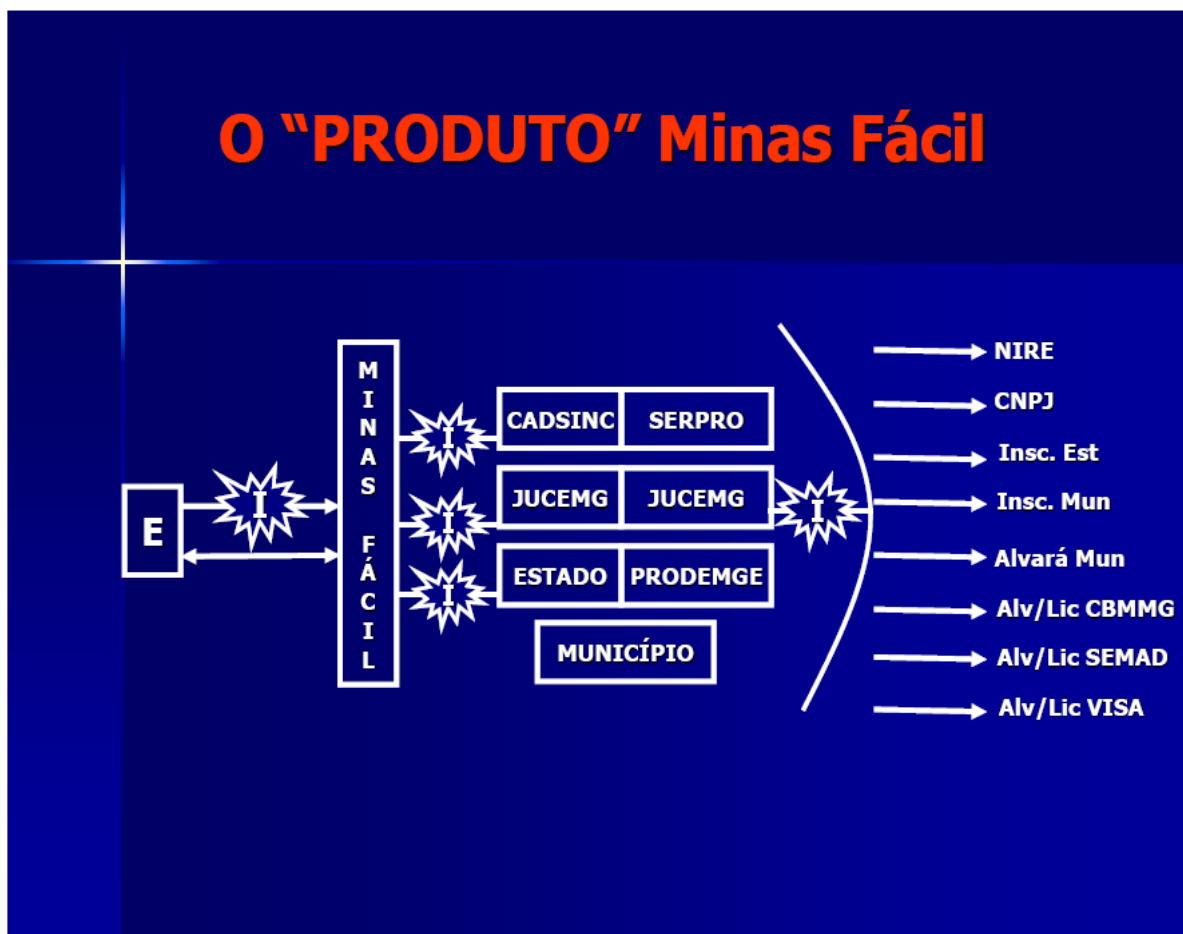
Papel dos órgãos nas unidades Minas Fácil Órgão	Fase de Consulta Preliminar	Fase de Análise da Documentação
Prefeitura Municipal	Avaliação da conformidade entre a atividade econômica informada e o local pretendido.	Emissão do Alvará de Localização e Funcionamento e Inscrição Municipal.
Secretaria de Estado da Fazenda	Verificação da regularidade fiscal dos sócios, do local e do contador responsável pelo empreendimento. Avaliação da existência de débitos junto ao Estado.	Emissão de Inscrição Estadual
Junta Comercial de Minas Gerais	Consulta e reserva do nome empresarial desejado.	Análise e registro do Contrato Social. Emissão de CNPJ
Corpo de Bombeiros	Orientações a respeito das normas e procedimentos de combate a Incêndio e Pânico	Não participa desta fase.

Fonte: Minas Fácil – Manual Operacional (2007), in: Maligutti, 2008, p.31

Destaca-se, nesse quadro, a atribuição concedida à Junta Comercial de Minas Gerais para a emissão de CNPJ. Nesse sentido, com uma entrada única da documentação é possível sair com todos os registros necessários para a constituição de uma empresa (Figura 4). Dessa maneira, com uma única entrada de informação o empreendedor obtém nas unidades do Minas Fácil oito registros indispensáveis para a formalização da empresa: NIRE, CNPJ, Inscrição Estadual, Inscrição Municipal, Alvará Municipal, Alvará/Licenciamento do Corpo de Bombeiros, Alvará/Licenciamento Ambiental e Alvará/Licenciamento da Vigilância Sanitária. Trata-se de uma medida aparentemente singela, mas que pressupõe uma atitude empreendedora do gestor público com o objetivo de oferecer ao empreendedor privado. Ainda que seja difícil a mensuração quantitativa do impacto que medidas como essa podem ter no PIB estadual, por exemplo, trata-se de uma medida que torna mais receptivo o ambiente para a abertura de novos empreendimentos,

além de estimular a formalização completa de novos empreendimentos, na medida em que os órgãos públicos que colaboram na unidades Minas Fácil integram suas atividades e sistemas, evitando com isso a dispersão desnecessária do tempo e dos recursos do empreendedor.

Figura 4: Entrada única de documentos para oito registros



Fonte: JUCEMG, 2010

As medidas adotadas com vistas a tornar o registro de novas empresas não se restringiram à adoção da Tecnologia da Informação no processo de registro, nem tampouco à criação de “balcões únicos” em vários municípios para o registro de empresas. Porém, é preciso destacar esse aspecto, ou seja, a entrada única de documentos por parte dos usuários do serviço de registro de uma nova empresa. Trata-se de uma iniciativa que implica um esforço prévio no sentido de integração de órgãos públicos, não

apenas no âmbito estadual, mas também das esferas municipal e federal. O que pode parecer uma medida bastante singela, na verdade, é uma das maiores dificuldades quando se trata do serviço público, ou seja, aperfeiçoar e integrar unidades distintas que concorrem para a prestação de um mesmo serviço. O pressuposto para se adotar tais medidas é a introdução de uma mudança nos paradigmas de condução do setor público. Se o que vigora na gestão burocrática é o apreço às unidades autônomas do setor público; em uma nova maneira de compreender o serviço público o que se coloca como foco central da administração é o serviço prestado, precedido evidentemente de uma compreensão de que o “senhor” dos serviços públicos são os seus usuários, ou seja, o cidadão de uma maneira geral e o empresário, no caso específico em tela. Somente essa compreensão é capaz de estimular medidas que tornam possível a integração dos diferentes setores públicos, independentemente do vínculo a uma das três esferas administrativas. Para além dessas medidas, contudo, – por si só bastante significativas –, o esforço para tornar o ambiente de negócios mais célere e, assim, oferecer melhores condições para a formalização de empresas e para o investimento privado, implicou diversas outras medidas em órgãos intervenientes no processo de abertura de novas empresas.

No balanço de 2009, o Projeto Descomplicar contabiliza diversas medidas adotadas com o objetivo de agilizar não apenas o processo de abertura de empresas, mas de todo o processo de registro mercantil, assim como de incentivar a formalização das empresas já constituídas. As principais medidas já adotadas no último ano são as seguintes, por órgãos (Descomplicar, 2009):

5.2.1.1 JUCEMG

- Digitalização de todos os documentos registrados na JUCEMG nos últimos 10 anos. A partir de 2007 todos os documentos estão sendo digitalizados automaticamente no ato do registro;

- Criação do índice remissivo das leis que regulamentam as ações da JUCEMG. Em 2009 foi realizada a revisão e consolidação das leis que regulamentam as ações da JUCEMG evitando a existência de textos contraditórios que se sobreponham ou que estejam desatualizados;
- Unificação dos procedimentos de análise e deferimento de processo da JUCEMG. Por meio da harmonização da legislação da JUCEMG, foram aprovados 79 novos entendimentos. Esses entendimentos foram disponibilizados de forma que o usuário dos serviços da JUCEMG, ao seguir estas orientações, previamente à elaboração dos atos que irão a registro, possa ter seu documento examinado de forma mais rápida, evitando exigências e/ou pendências em função de erros corriqueiros;
- Implantação de Central de Informações dos serviços prestados pela JUCEMG. São realizados cerca de 750 atendimentos na Central de Informações;
- Disponibilização no site da JUCEMG do passo a passo dos serviços prestados pelo órgão (WWW.jucemg.mg.gov.br).

5.2.1.2 Corpo de Bombeiros

- Desenvolvimento da solução de análise automática dos projetos contra incêndio e pânico;
- Disponibilização no site do Corpo de Bombeiros do passo a passo dos serviços prestados;
- Disponibilização de serviços do Corpo de Bombeiros pela Internet (WWW.portal.cbmmg.mg.gov.br).

5.2.1.3 Vigilância Sanitária

- Categorização das atividades econômicas passíveis de VISA em função do grau de risco. Foram elaboradas 7 (sete) matrizes de risco que possibilitam maior qualidade em todas as etapas de planejamento dos vários processos e sub-processos de trabalho prestados pela Vigilância Sanitária – VISA;

- Disponibilização no site da VISA do passo a passo dos serviços prestados (WWW.saude.mg.gov.br);
- Desenvolvimento e implantação do VISA móvel. Os fiscais sanitários passam a usar palmtops em que um software específico integrado ao SIGVISA (Sistema Estadual de Vigilância Sanitária) permitirá acesso a formulários eletrônicos e aos passo a passo padronizados para realização de vistorias;
- Simplificação das regulamentações internas da VISA. As revisões foram orientadas na busca de mecanismos que garantam a segurança fiscalizatória, de forma a garantir práticas de proteção e promoção da saúde sem burocratizar o processo de licenciamento sanitário.

5.2.1.4 Secretaria do Meio Ambiente

- Disponibilização no site do SISEMA do passo a passo dos serviços prestados (WWW.meioambiente.mg.gov.br);
- Disponibilização de serviços do SISEMA pela Internet.

Percebe-se que, com esses exemplos, dentre as medidas adotadas no último ano, o Governo do Estado, por meio do Projeto Descomplicar, vem adotando um conjunto de medidas em vários órgãos, que visam reduzir processos desnecessários, sem, com isso, ferir os regramentos legais válidos para todas as unidades da Federação.

5.2.2 Minas Fácil: perspectivas

A coordenação do Programa Descomplicar estabeleceu algumas metas para os próximos anos, dentre elas destacam-se as seguintes:

1. **Empresa na Hora:** Abrir uma empresa (perfil “Doing-Business” Banco Mundial) em Belo Horizonte em 4 horas;

2. Universalização do Minas Fácil: Desenvolver o modelo Minas Fácil B (virtual + Sedex) e assegurar o acesso de qualquer município a este novo modelo, em prazo relativamente curto. Já incorporar ao programa, nesse novo modelo, em 2011, 30 a 50 novos municípios;

3. Base de Dados Estratégica: Implantar um banco de dados tendo como fonte a base de dados da autarquia, no mínimo bilíngüe, com a geração de informações estratégicas, acessível a qualquer interessado do mundo, com pagamento por cartão de crédito.

O estudo “Doing Business in Brazil” publicado pelo Banco Mundial já apontava o registro de novas empresas em Minas Gerais como o mais ágil no país, que, à época, em 2006, estava estabelecido em 19 dias. Esse estudo serviu como estímulo para os dirigentes estaduais para que se alcançassem, em Minas Gerais, os níveis de outros países utilizados como exemplos no estudo referido. Dessa maneira, a Junta Comercial de Minas Gerais, que possui suas estratégias acordadas no âmbito do Programa Descomplicar, persegue metas que são negociadas com a administração superior do Governo Estadual, o que permite que tais metas ganhem prioridade máxima, e, com isso, são assegurados os recursos necessários para seu se alcançar as metas estabelecidas.

Da mesma forma, visando dar continuidade ao processo de simplificação do registro mercantil, o Projeto Descomplicar vem estabelecendo metas anuais, em documento que vai assinado por quarenta e três (43) pessoas de doze (12) órgãos distintos, responsáveis por alguma parte do processo que implicará em tornar o registro mais ágil e o ambiente de negócios menos burocrático e menos instável. No documento de planejamento anual são estabelecidas ações concretas e identificados os respectivos responsáveis por sua implantação.

5.2.3 Conclusão

Embora algumas das medidas introduzidas no procedimento do registro mercantil em Minas Gerais possam estar presentes em outras unidades da Federação, dos estados pesquisados é aquele que tem procurado adotar mecanismos com vistas à desburocratização do registro de empresas de forma sistemática, sem que isso implique

na inobservância das normativas legais. Mais que isso, o tema em tela ganhou status de projeto estruturador, o que implica em dizer que está listado entre as ações prioritárias, garantindo por conseguinte a estabilização do fluxo de recursos para a implementação das metas definidas no planejamento anual, assim como a presença de uma equipe de sete gestores sediados na Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, responsável por coordenar a implementação das medidas acordadas no âmbito da administração superior. O caso mineiro se destaca entre as unidades analisadas. Todo esse esforço que vem sendo feito para tornar mais receptivo o ambiente para a abertura de novas empresas, parece que, de alguma maneira, impacta a percepção dos usuários desses serviços. De uma maneira geral, a percepção dos usuários de Minas Gerais, empreendedores e intermediários – obtida por intermédio das entrevistas (já analisadas no capítulo 3) –, é bastante positiva, salvo evidentemente alguns importantes reparos verbalizados por alguns entrevistados.

É nesse sentido que se recomenda que o modelo exposto aqui de maneira resumida possa ser replicado em outros Estados, guardando evidentemente as devidas singularidades dos contextos estaduais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões mais importantes da pesquisa foram apresentadas ao final da análise empírica (Capítulo 3) e ao longo dos Capítulos 4 e 5 do trabalho.

Resta apenas concluir a pesquisa, por se tratar do relatório final de entrega, examinando se os principais objetivos propostos no projeto foram atingidos. Isso é feito por itens abaixo:

A) Objetivo geral de analisar o andamento do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis com base na legislação atual e nas inovações implantadas e a serem implementadas com o objetivo de alcançar a celeridade e reduzir os custos de transação: esse objetivo foi enfrentado e atingido ao longo de todos os capítulos do trabalho final.

B) objetivo específico de pesquisar a atual estrutura de competências do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis, procurando analisar a atuação e as relações jurídicas existentes entre o DNRC, as Juntas Comerciais e os demais órgãos que atuam junto ao sistema: esse tema foi enfrentado em todo o Capítulo 2.

C) objetivo específico de relacionar a proposta de atuação do SINREM com a coleta de dados junto dos demais órgãos relacionados à matéria: objetivo parcialmente atingido no Capítulo 3 (a causa do atingimento apenas parcial foi a insuficiência de informações e dados do próprio Sistema);

D) objetivo específico de demonstrar como as Juntas Comerciais dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará estão trabalhando para melhorar suas atividades: objetivo atingido no Capítulo 3;

E) objetivo específico de pesquisar sobre o tempo e o custo dos procedimentos realizados nas Juntas Comerciais dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São

Paulo e Ceará: objetivo parcialmente atingido no Capítulo 3 (a causa do atingimento apenas parcial foi a insuficiência de informações e dados do próprio Sistema);

F) objetivo específico de acompanhar o desenvolvimento do Cadastro Nacional das Empresas e divulgar resultados concretos que venham a ser diagnosticados no mercado: objetivo parcialmente atingido no Capítulo 3 e 4 (a causa do atingimento apenas parcial foi a insuficiência de informações e dados do próprio Sistema);

G) objetivo específico de pesquisar os efeitos da Lei 11.598/07 que instituiu a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM: objetivo atingido no Capítulo 3, 4 e 5;

H) objetivo específico de estudar os projetos que estão em tramitação no congresso nacional e que dizem respeito ao tema objeto do trabalho: objetivo atingido no Capítulo 4;

I) objetivo específico de propor possíveis soluções para a atual estrutura institucional do Sistema Nacional de Registro Empresas Mercantis: objetivo atingido no Capítulo 5.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBINOTTO NETO, Giácomo. *Os Reflexos das Decisões Judiciais na Economia*. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo>>. Acesso em 26 de junho de 2007.

BARZEL, Yoram. *Economic analysis of property rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BEYME, K. V. (1985). *Interessengruppen in der Demokratie*. München: R. Piper.

CARVALHO, Cristiano. *Teoria do Sistema Jurídico*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

COASE, Ronald H. *The firm, the market and the law*. The University of Chicago Press: Chicago, 1988.

COOTER, Robert. *Law and Economics*. 3ª edição, Addison Wesley Longman, 2000.

COOTER, Robert D. and ULEN, Thomas. *Derecho y Economía*. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica, 1998.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CORAZZA, Gentil e Pedro Cezar Dutra Fonseca. *A Junta Comercial no contexto da economia do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ufrgs, 2003.

DOING BUSINESS IN BRAZIL. The international Bank for reconstruction and development/ The World Bank. Disponível em www.worldbank.org. Acesso em 26 de fevereiro de 2009.

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social. Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo*. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

DURÃO, Pedro. *Convênios & Consórcios Públicos*. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FRANÇA, R. Limongi. (Coordenador). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977.

FRANCO, Gustavo Henrique Barroso. *Perspectivas da economia brasileira para além da conjuntura*. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco>>. Acesso em 05 de julho de 2007.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Descomplicar** – Balanço 2009. Belo Horizonte, 2010.

HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. Tradução de CAPOVILLA, A. M. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

LA PORTA, Rafael (Coordenador). The economic consequences of legal origins. *Journal of economic literature* 2008, 46:2, 285-332.

MALAGUTI, Priscila. **Avaliação do Programa Minas Fácil à luz da teoria do capital social**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, FEAD, 2008.

NORTH, Douglass C. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Traduzido por Elizabete Harth. 3ª ed. Instituto Liberal: Rio de Janeiro, 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Vol. 4. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1974.

PETRACCA, M. P. **The future of an interest group society**. In: M. P. Petracca (org.). *The politics of interests*. Boulder: Westview Press, 1983.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

- PINHO, Diva Benavides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. (Organizadores). *Manual de Economia*: Equipe de professores da USP. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- POLINSKY, A. Mitchell. *Introducción al análisis económico del derecho*. Editorial Arel, S.A: Barcelona, 1985.
- PUGLIESE, Antônio Fonseca e Bruno Meyerhof Salama. A economia da Arbitragem: Escolha racional e geração de valor. Disponível no acervo da PUCRS, 2007.
- RUSSO, Francisco e Nelson de Oliveira. Manual Prático de constituição de empresas. São Paulo: Atlas, 1999.
- RUSSO, Luiz R. R. Como alterar contratos sociais. São Paulo: Atlas, 2004.
- ROQUE, José Sebastião. Tratado de Direito Empresarial. São Paulo: Primeira Impressão, 2003.
- SANTOS, Hermílio. **Policy-Netzwerke in der Stadtentwicklung**: Das Beispiel Nova Serrana. In: TU International, n.º 46-47, dez., 1999.
- SPECTOR, Horacio. *Elementos de Análisis Económico del Derecho*. Buenos Aires: Culzoni Editores, 2001.
- TIMM, Luciano Benetti (Coordenador). Direito e Economia. 2ª. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- VELJANOVSKI, Cento. *A economia do direito e da lei: uma introdução*. Tradução de Francisco J. Beralli. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Tradução de SZMRECSÁNYI, M. I. D. Q.; SZMRECSÁNYI, T. J. M. K. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1987. (Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais).

WILSON, G. K. (1990). *Interest groups*. Oxford: Basil Blackwell.

WILSON, G. K. (1992). American interest groups in comparative perspective. In: M. Petracca (org.). *Interest groups transformed*. Boulder: Westview Press.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. (Organizadores). ***Direito e Economia***. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.