



-endeavor
BRASIL

BUROCRACIA
NO CICLO DE VIDA DAS EMPRESAS

SUMÁRIO

Agradecimentos	4
Apresentação	6
Introdução	8
Abertura	12
Pré-abertura	
Abertura	
Licenças Adicionais	
Operação	22
Complexidade tributária para empresas	
Atualizações tributárias	
Obrigações acessórias	
Certificação de empresas	
Fechamento	38
Limites e possibilidades do ambiente regulatório no Brasil: opinião dos atores envolvidos	64
Boas Ideias e Soluções Inovadoras	78
Negócios	
Benchmark internacional	
Breve panorama de ações do Brasil	
Considerações finais	82
Lista de Entrevistados	84
Parceiros	86

AGRADECIMENTOS

Este estudo é parte da iniciativa da Endeavor de realizar diagnósticos sobre o ambiente de negócios no Brasil e de propor caminhos para superar nossos desafios. Para realizar esta pesquisa sobre burocracia no ciclo de vida das empresas, inúmeros debates aconteceram, tanto com a equipe da Endeavor quanto com especialistas externos. Essa troca permitiu desenhar um estudo que discute teoria e dados, aproximando esses elementos da realidade brasileira.

Dito isso, gostaríamos de agradecer a todo o time da Endeavor pelas contribuições ao longo da elaboração deste estudo, e, especialmente, a Juliano Seabra, Marcela Zonis, Gabriela Fernandes, Cecília Zahran, Marcello Baird, Barbara Freiris, Amanda Freitas, Camila Junqueira, Felipe Maia, Luiza Zanotto, Júlia Yazbek e Julia Veras.

Agradecemos a Edivan Costa, fundador da SEDI, pelo fornecimento dos dados sobre tempo de abertura de empresas e regularização de imóveis, além do suporte com o mapeamento e conceituação dos processos de abertura e fechamento de empresas. Também foi fundamental no nosso mapeamento o apoio técnico dos contadores Altair Alves, Paulo Renato e Querlen Amback - que doaram seu tempo e expertise para nos ajudar a construir um diagnóstico próximo da realidade e útil aos nossos leitores. Agradecemos também a EY, pelo suporte com a metodologia e coleta de dados sobre complexidade tributária, assim como pelas entrevistas concedidas. Dentro da EY, agradecemos especialmente a Sergio Fontenelle, Marcelo Frateschi, Ricardo Medrado, Thayssa Lujan, Ana Leite, Felipe Oliveira, Juliane Serranos e Maiara Leones.

Também foram fundamentais para este estudo os dados sobre certificação das empresas, concedidos com exclusividade pelo IBRACEM, e a entrevista concedida por Julio Botelho, diretor do Instituto. Ainda sobre certificação, a Neoway contribuiu com dados sobre regularidade tributária das empresas, bem como com dados sobre nível de atividade das empresas, este último fundamental para dar suporte à seção sobre fechamento de firmas no relatório. Agradecemos a Jaime de Paula Jr., Carlos Eduardo Monguilhott, Raony Cesar e todo o time da Neoway pelo suporte ao nosso estudo e pela disponibilização das informações. Agradecemos também a todos os empreendedores entrevistados pelo tempo e pela abertura em conversar com nossos pesquisadores, e também aos burocratas da Prefeitura do Município de São Paulo que se dispuseram a participar das entrevistas e que nos forneceram insumos para entender os desafios internos da gestão pública.

Por fim, gostaríamos de agradecer a Carlos Nacif (Receita Federal do Brasil), Anne Caroline Silva (Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), Helena Rego e Inês Schwingel (SEBRAE Nacional) e Fabio Fernandez da Silva (Desenvolvimento de Sistemas Fiscais - DSF) pelas contribuições para o entendimento da Redesim e da sua implementação nos estados e municípios brasileiros.

APRESENTAÇÃO

O termo “burocracia” é, quase imediatamente, associado à ideia de ineficiência ou demora. Ele nos remete, em geral, a algo incômodo – como, por exemplo, o excesso de “papélada” que precisamos providenciar quando desejamos abrir uma empresa. Curiosamente, essa ideia de burocracia, embora bastante difundida, guarda pouca relação com a concepção original do termo. Para o sociólogo alemão Max Weber, a burocracia é uma forma organizacional ideal, capaz de executar o comando de um líder de forma racional. Colocando de outra maneira: a burocracia é uma forma particular de organizar as atividades, em que imperam as regras formais, a impessoalidade, a especialização de funções, a hierarquia, entre outros. Essas características, vale enfatizar, não são intrinsecamente ruins. Em uma burocracia, não há espaço para preconceitos ou paternalismo. As regras são claras e devem ser cumpridas por agentes (burocratas) de forma objetiva.

Fica, então, a questão: como chegamos ao significado usual que o termo ganhou? Muito do que entendemos como burocracia é, na realidade, o efeito ou a percepção de ‘disfunções burocráticas’. Ou seja, situações em que uma determinada característica dessa forma organizacional resvala para um extremo, gerando um problema. Por exemplo, a racionalidade, quando em demasia, gera um apego excessivo do burocrata aos regulamentos e normas, que passam a ser vistos como um fim em si mesmo e não como um meio para a realização de determinado propósito. A impessoalidade em excesso, por sua vez, pode gerar um formalismo exagerado, que conduz à inflexibilidade do funcionário e da organização. A especialização de funções pode levar a uma falta de visão do todo e, com isso, um “jogo de empurra” entre funcionários de diferentes setores de um mesmo órgão público. Esses são apenas alguns exemplos. Ilustrações, infelizmente, não faltam.

Diante desse quadro, a presente pesquisa lança luz sobre a relação entre os processos burocráticos e as empresas no Brasil, em três momentos distintos: a abertura da firma, a sua operação e o seu eventual fechamento. A intenção é entender os processos, buscar evidências empíricas das suas disfunções e levantar exemplos de boas práticas. Afinal, nunca poderemos propor sugestões de melhorias do ambiente regulatório brasileiro se não traçarmos um diagnóstico das organizações burocráticas. E isso é premente. As distorções burocráticas podem criar amarras para o fluxo de abertura e fechamento de empresas, reduzindo a produtividade da economia.² Podem, também, empurrar empreendedores para a informalidade, como uma reação daqueles que se sentem sobrecarregados pelo Estado.³

Este estudo, portanto, compõe o esforço contínuo da Endeavor em desenvolver análises que sejam relevantes para os empreendedores, sobretudo aqueles cujas empresas crescem a taxas aceleradas – as chamadas scale-ups.⁴ Também se busca gerar insumos para agentes públicos, para que estes possam desenhar políticas de forma embasada.

Como o empreendedor se beneficia deste estudo?

Apresentamos um mapeamento didático da jornada empreendedora com questões burocráticas. Como foram consultados diferentes especialistas ao longo da pesquisa, o resultado é o processo mais geral possível – inclusive sobre os pontos que merecem maior atenção do empreendedor. Isso permite não só um melhor planejamento das atividades, mas também auxilia na criação de uma maior consciência sobre a regularização do negócio.

Como o gestor público pode usar as informações contidas neste estudo?

A pesquisa traça um diagnóstico (não exaustivo) das disfunções burocráticas, bem como identifica iniciativas que buscam solucionar os entraves. A partir disso, é possível analisar criticamente benchmarks e pensar novas sugestões de ações. O estudo, portanto, pode servir como um ponto de partida para o exame crítico das organizações burocráticas brasileiras.

¹Weber, M. 1985. Ciência e política: Duas vocações? São Paulo: Cultrix. Veja, também, Waters, T & Waters, D. (Eds). 2015. Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification. New York: Palgrave MacMillan.

²As evidências empíricas indicam que quanto mais acelerado o dinamismo de crescimento de empresas e decréscimo de outras, maior a produtividade; quanto mais empresas estáticas, pior para a economia. Vide, por exemplo, Bravo-Biosca, A. 2011. A look at business growth and contraction in Europe. Research Report, London. Bravo-Biosca, A., Criscuolo, C., & Menon, C. 2013. What drives the dynamics of business growth? Research Report, Paris.

³Para uma análise ampla sobre o tema, vide Schneider, F e Enste, D.H. 2013. The Shadow Economy: An International Survey. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

⁴Scale-up é uma empresa de alto crescimento (EAC) cujo ciclo acelerado de crescimento e criação de riqueza baseia-se, fundamentalmente, na escalabilidade do seu modelo de negócios. Vide Monteiro, GFA. 2017. Empresas de alto crescimento e o desafio de scale-up: Onde estamos e para onde podemos ir. Disponível em <http://info.endeavor.org.br/whitepaper-scale-ups>.



INTRODUÇÃO



A pesquisa *Desafio dos Empreendedores*, realizada pela Endeavor em 2016⁵, apontou que problemas com contratos, processos e tributos são avaliados como o maior desafio das empresas brasileiras. Dentre os empreendedores que avaliaram tais elementos como sendo os mais desafiadores, 60% deles acreditam que o maior problema são o regime e as regulações tributárias, seguido pelos processos (entre trabalhistas e de outra natureza).

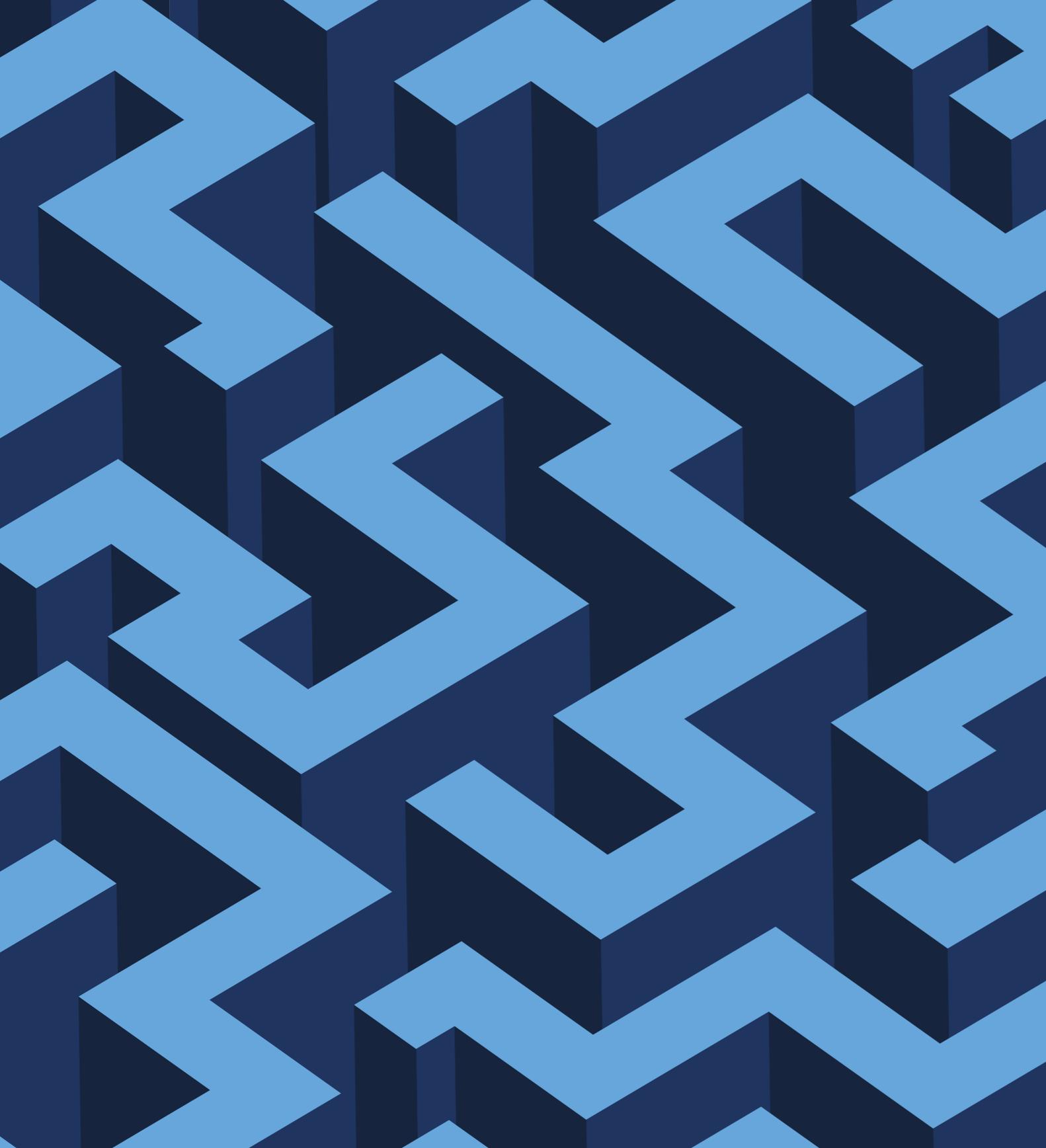
Diante disso, e sem a pretensão de esgotar o tema, esta pesquisa busca trazer mais clareza sobre os conceitos e as implicações das distorções burocráticas para o ambiente de negócios e para o crescimento das empresas. O tema é extenso e possui muitas vertentes; por isso, a análise realizada foca em alguns temas mais específicos e seus indicadores mensuráveis. A principal referência conceitual é o framework do Índice de Cidades Empreendedoras, adaptado de Ahmad e Hoffman (2007), que analisa o desempenho empreendedor de 32 cidades brasileiras em sete pilares, dentre os quais o ambiente regulatório. Esse pilar compreende os seguintes subfatores: tempo de processos, custos dos impostos e complexidade tributária (Endeavor, 2016).

O foco de análise do presente estudo são os aspectos burocráticos e regulatórios relacionados ao ciclo de vida da firma, com especial atenção aos processos de

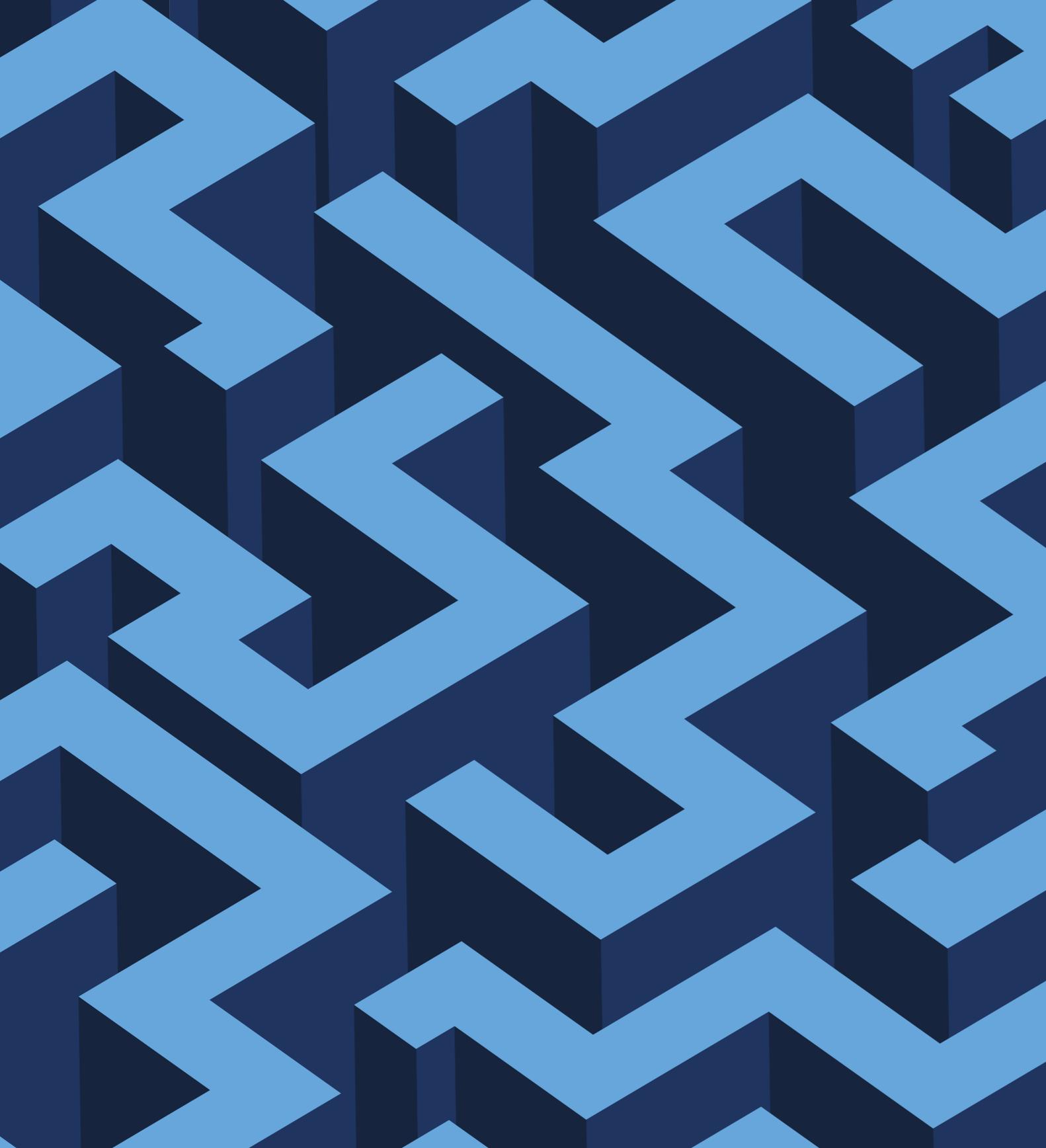
abertura, operação e fechamento de uma empresa - sendo este último uma inovação analítica, pois há pouca visão sobre os reais problemas no encerramento das atividades de uma empresa. Como mencionado acima, tais aspectos configuram-se como o principal desafio percebido pelos empreendedores brasileiros.

Esta pesquisa está organizada em seis seções principais, além desta introdução: a próxima seção discute o conceito de abertura de empresas no Brasil, os processos relacionados a essa etapa, e o tempo médio em dias para execução de cada um deles. A seção subsequente examina os aspectos relacionados à operação da empresa, enfatizando a complexidade tributária, o custo de impostos e o processo de certificação de empresas no país. Na terceira seção, discute-se a última fase do ciclo de vida da empresa: seu (eventual) fechamento. Na quarta, são analisados o conceito de fechamento de empresa, bem como os procedimentos necessários para a baixa e os dados acerca de empresas inativas. Na quinta, serão apresentadas as opiniões de especialistas (contadores, advogados, consultores e pesquisadores), empreendedores e burocratas acerca dos limites e possibilidades do ambiente regulatório para empresas no Brasil, enquanto a sexta seção apresenta ideias e soluções inovadoras para o ambiente de negócio. Por fim, a última seção reúne as considerações finais do estudo.

⁵Endeavor. Desafio dos empreendedores Brasileiros, 2016. Disponível em: <http://info.endeavor.org.br/desafiosdosempreendedores>.



ABERTURA



De acordo com Joseph Schumpeter (1911), o empreendedorismo é um dos principais fatores que contribuem para o dinamismo da economia. O papel do empreendedor é central na medida em que se configura como a força básica que alimenta a chamada “destruição criativa”, isto é, o processo por meio do qual novos produtos e empresas tomam o lugar de antigos modelos de negócios. O empreendedorismo, todavia, não é uma atividade isolada; ele acontece dentro de regras e regulações que afetam a performance da empresa. É dizer, oportunidades, capacidades e recursos alocados pelos empreendedores devem ser contrastados com os custos associados ao ambiente institucional (incluindo as taxas e processos burocráticos das instituições públicas) (Ahmad e Hoffman, 2007).

Quando se trata de abertura e ingresso de novas empresas no mercado, Djankov et al. (2010)⁶ defendem que o exagero da rigidez no ambiente regulatório faz com que existam mais empresas atuando na irregularidade. Os autores também argumentam que a regulação, quando excessiva, desencoraja pequenas empresas a entrarem no mercado regularizadas, pois os custos diretos ou indiretos (advogados, contadores, etc.) que o processo de abertura exige são custos que apenas empresas grandes já consolidadas conseguem pagar.

Djankov (2009)⁷ mostra que, desde a disseminação de indicadores sobre ambiente regulatório, 116 países fizeram 193 reformas na regulação de entrada de empresas no mercado entre 2003 e 2008⁸. Entre as

reformas mais populares estão: padronização de documentos necessários à abertura de empresas; uso opcional de cartórios (cuja exigência de autenticação de documentos torna o processo mais demorado e caro); registro de atividades online, que pode significar grande redução no tempo de processos. Além disso, resultados empíricos indicam que regulação mais leve na abertura aumenta o número de empresas abertas, eleva a produtividade (quando os custos de entrada são muito altos, há espaço para a manutenção de empresas improdutivas ou tecnologicamente atrasadas) e reduz a corrupção (há menos espaço para corrupção quando o fluxo de informações flui mais facilmente e de forma objetiva). Estima-se que se os procedimentos e atrasos fossem reduzidos à metade no Brasil, o crescimento da renda per capita no longo prazo seria de 25% (Cavalcanti, Magalhães & Tavares, 2008).

Especificamente no âmbito do presente estudo, com vistas a se montar um mapeamento sobre o processo de abertura de uma empresa no Brasil, foi necessário definir quando uma empresa pode ser considerada aberta. É adotado o conceito de abertura como sendo **o conjunto de processos que permite o início das atividades comerciais de uma empresa**⁹, ou seja, é o momento a partir do qual a empresa pode legalmente começar a realizar suas vendas ou prestar serviços. Com essa definição em mente, buscamos entender o que representam cada uma das etapas que fazem parte do processo de abertura de uma empresa e estimar o tempo a ser gasto no cumprimento de cada uma delas¹⁰.

⁶DJANKOV, S.; GANSER, T.; MCLIESH, C.; RAMALHO, R.; SHLEIFER, A. The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship. American Economic Journal: Macroeconomics, American Economic Association, v. 2(3), p. 31-64, 2010.

⁷DJANKOV, Simeon. The regulation of entry: A survey. The World Bank Research Observer, v. 24(2), p. 183-203, 2009.

⁸CAVALCANTI, T.; MAGALHAES, A.; TAVARES, J. Institutions and Economic Development in Brazil. Quarterly Review of Economics and Finance, v. 48(3), p. 412-32, 2008.

⁹O fluxo e as observações desse texto são baseados em três CNAEs de empresas de Serviços (CNAE 70.20-4 - Serviços de consultoria), Comércio (CNAE 47.81-4 - Comércio de lojas de roupas) e Indústria (CNAE 14.12-6 - Indústria de confecção). A Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) é uma classificação que padroniza os códigos de identificação das unidades produtivas do país, nos cadastros e registros da administração pública nas três esferas de governo.

¹⁰Neste estudo, não abordamos os processos de contratação de funcionários. No entanto, cabe frisar que empresas, com ou sem funcionários, devem preencher mensalmente a Guia de Recolhimento do FGTS (GRF), que deve ser gerada no Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS (SEFIP). Este sistema envia, junto com as informações de recolhimento do FGTS, informações à Previdência Social. Mais informações sobre a GRF e a SEFIP podem ser encontradas nos sites da CAIXA - www.caixa.gov.br, da Receita Federal do Brasil - www.receita.fazenda.gov.br, da Previdência, www.previdencia.gov.br, e do Ministério do Trabalho e Emprego, www.mte.gov.br.

PRÉ-ABERTURA

Antes de o empreendedor iniciar a abertura da sua empresa, algumas medidas prévias são recomendadas. É aconselhável, por exemplo, que antes de dar início aos processos formais, o empreendedor procure a prefeitura e identifique se o negócio que pretende abrir pode funcionar na localidade escolhida. Esse aspecto, ainda que simples, não deve ser negligenciado. Devido ao zoneamento urbano, as regiões de uma cidade têm sua finalidade definida em lei e, por isso, as empresas devem ser abertas em locais onde o seu funcionamento é permitido. Assim, para evitar problemas futuros, o ideal é realizar uma busca prévia no órgão municipal responsável para atestar a viabilidade da operação do negócio naquele local.

Adicionalmente, o sócio (ou sócios) deve definir o nome da empresa e averiguar, por meio de busca prévia, se esse

nome já consta na base do governo. Esta etapa, assim como a anterior, não é formal, mas previne surpresas indesejadas. Caso o nome escolhido para a nova empresa já esteja registrado, é possível pensar em alternativas antes mesmo da consulta formal na Junta Comercial.

Após ter todas essas informações definidas, é necessário que o empreendedor escolha iniciar suas operações como Sociedade Empresarial Limitada (LTDA), Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Empresário Individual (EI) ou Microempreendedor Individual (MEI). A escolha entre LTDA, EIRELI, EI e MEI irá definir o tipo de regime tributário em que a empresa irá se enquadrar, o limite da receita bruta anual que a empresa pode ter, a quantidade máxima de funcionários permitida, ter segregação ou não de bens da pessoa física para a pessoa jurídica, entre outros aspectos.

ABERTURA

O Quadro 1 enumera as etapas formais de abertura de empresas, além de identificar o nível de governo (municipal, estadual ou federal) correspondente. Embora essas etapas possam ser cumpridas presencialmente no município - e algumas delas possam ser feitas pela internet - cada procedimento representa exigências específicas das prefeituras, dos governos estaduais ou dos órgãos federais para regularizar a abertura da empresa.

É importante ter em mente que os nomes dos processos listados abaixo podem variar de acordo com o município, ainda que representem o mesmo tipo de exigência

burocrática. Atribuímos deliberadamente nomes mais genéricos, que podem ser facilmente associados com as especificidades de cada local. Em seguida, definimos o que cada uma dessas etapas representa e em que órgãos podem ser realizadas.

Além da variação do nome entre os processos, de acordo com município, o tempo médio gasto em cada etapa também pode variar de local para local. Assim, os valores médios que serão apresentados ao final desta seção são apenas balizadores que nos ajudam a entender os desafios burocráticos para entrada de empresas no mercado de forma geral.

Quadro 1 - Abertura de Empresas

Nº DE ETAPAS	PRÉ ABERTURA	1	2	3	4	5	6
Municipal	Consulta de viabilidade de local					Alvará de funcionamento e localização	Inscrição municipal
Estadual					Alvará do corpo de bombeiros		
		Consulta de viabilidade de nome	Ato Constitutivo da Empresa		Inscrição estadual		
Federal				Inscrição no CNPJ			

¹O fluxo acima é referente a empresas que trabalham com venda de mercadorias.

²No caso de empresas que prestam serviços, a etapa 4 (inscrição estadual) deixa de existir, pois apenas a inscrição municipal é necessária. Ela pode ser solicitada em concomitante ao alvará de funcionamento.

Consulta de viabilidade de nome

Este processo permite identificar, formalmente, se o nome desejado para a nova empresa já está registrado na Junta Comercial. Além disso, é preciso verificar se o nome escolhido para a empresa é compatível com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Ato Constitutivo da Empresa

Esta etapa envolve o registro do contrato social da empresa e a determinação, pela junta comercial estadual, do Número de Inscrição de Registro do Estabelecimento (NIRE).

Inscrição no CNPJ

O Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) é o número de inscrição que a pessoa jurídica possui na Receita Federal. A inscrição no CNPJ pode ser feita diretamente no site da Receita Federal ou na Junta Comercial do estado.

Inscrição estadual

É o processo de registro da empresa junto à Secretaria da Fazenda estadual, que resulta no número de inscrição estadual. Este número permite a circulação de mercadorias da empresa dentro do estado.

A Tabela 1 ao lado apresenta o tempo médio gasto em dias para completar cada uma das etapas de abertura da empresa. Os valores médios são calculados com base no tempo total de cada processo em 32 municípios selecionados. Os dados foram coletados pela SEDI, no ano de 2016, diretamente nos órgãos responsáveis pela etapa em questão, e considerando o tipo de

Obtenção do Alvará do Corpo de Bombeiros

A Autorização de Vistoria de Corpo de Bombeiros (AVCB) é um atestado emitido pelo Corpo de Bombeiros para certificar que as instalações do estabelecimento estão de acordo com as normas de prevenção e combate a incêndios. É importante lembrar que o Corpo de Bombeiros não atesta a atividade, mas sim o imóvel. Quem garante o exercício da atividade da empresa é a prefeitura, por meio do alvará de funcionamento¹¹.

Alvará de funcionamento e localização

É o processo de autorização, pela prefeitura, da atividade de uma empresa no endereço escolhido.

Inscrição municipal

É o processo de registro da empresa na Secretaria da Fazenda municipal. Este registro permite a prestação de serviços pela empresa dentro do município.

atividade da empresa. Cabe ressaltar, mais uma vez, que esses tempos médios podem variar em cada município, de acordo com a etapa do processo de abertura e com o tipo de atividade que a empresa pretende exercer. Os valores abaixo ajudam a identificar os processos que, em média, demoram mais tempo a serem executados - materializando possíveis gargalos.

Tabela 1: Tempo médio, em dias, por processo - Municípios selecionados

PROCESSOS	Serviços (CNAE 70.20-4 - Serviços de Consultoria em Gestão Empresarial)	Comércio (CNAE 47.81-4 -- Comércio Varejista de Vestuário e Acessórios)	Indústria (CNAE 14.12.-6 - Indústria de Confeção de Vestuário)
Consulta de viabilidade de nome	--	--	--
Ato Constitutivo da Empresa	11	11	11
Inscrição do CNPJ	0	0	0
Inscrição estadual	0	6	6
Obtenção do alvará do Corpo de Bombeiros	27	41	52
Alvará de funcionamento e localização	17	26	30
Inscrição municipal	9	11	11
Total em dias	64	95	110

Fonte: Endeavor a partir dos dados da SEDI (2016). Os números referem-se à média do tempo de cada processo nas 32 cidades consultadas. São elas: São Paulo - SP, Rio de Janeiro - RJ, Belo Horizonte - MG, Brasília - DF, Fortaleza - CE, Curitiba - PR, Salvador - BA, Porto Alegre - RS, Recife - PE, Goiânia - GO, Campinas - SP, Manaus - AM, São Luís - MA, Belém - PA, Natal - RN, Campo Grande - MS, Cuiabá - MT, Ribeirão Preto - SP, Maceió - AL, Joinville - SC, São José dos Campos - SP, Maringá - PR, Aracaju - SE, Uberlândia - MG, João Pessoa - PB, Londrina - PR, Teresina - PI, Sorocaba - SP, Caxias do Sul - RS, Florianópolis - SC, Vitória - ES e Blumenau - SC, no período de abril a junho de 2016. Os dados referentes a 2017 serão divulgados em novembro, no Índice de Cidades Empreendedoras 2017.

¹¹-- significa sem informação.

¹¹De acordo com o município em que a empresa será aberta, este documento pode ser exigido como requisito para o alvará de funcionamento.

Como é possível perceber na tabela 1, no que se refere aos processos de abertura, a inscrição no CNPJ pode ser obtida no mesmo dia em que for iniciada, enquanto o alvará do Corpo de Bombeiros pode demorar, em média, até 41 dias para ser obtido, no caso de empresas de comércio, ou 52 dias, nas empresas que pertencem ao ramo industrial. O tempo médio em dias, para cada etapa, varia de acordo com o setor, mas é geralmente mais elevado para as empresas de comércio e indústria. Esse efeito é significativo quando observa-se o tempo

total em dias para abertura de empresas: enquanto nas atividades de serviços o tempo total é de 64 dias – pouco mais de dois meses, no caso do comércio o prazo chega a 95 dias e, na indústria, 110 dias. De modo geral, os processos que estão sob responsabilidade municipal são os que demandam mais tempo para serem realizados. Lembrando que o total de dias pode ser ainda mais elevado, para as de empresas que necessitam de licenças adicionais para seu funcionamento regular, como apresentado em seguida.

LICENÇAS ADICIONAIS

A quantidade de licenças adicionais necessárias dependerá, essencialmente, da complexidade e da periculosidade da atividade da empresa e também do tamanho do local utilizado para instalação do negócio. As principais licenças são a **Licença Ambiental** e a **licença da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**.

A **Licença Ambiental** é uma ferramenta de controle do poder público sobre as atividades humanas e comerciais que interferem de alguma forma nas condições ambientais. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é o órgão responsável pelo licenciamento ambiental e pela definição do prazo de validade da licença de operação para as empresas. Esses prazos podem variar de acordo com a modalidade da licença e com as normas federais e estaduais vigentes. Geralmente, o prazo para o licenciamento da atividade leva até seis meses, contados a partir do protocolo de requerimento. Mas esse tempo pode variar, conforme o potencial de impacto da atividade ou do empreendimento, chegando a até 12 meses, nos casos em que a legislação exige que a empresa forneça o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). A solicitação de renovação da licença ambiental deve ser feita 120 dias antes do seu vencimento, sendo que o processo de licenciamento ambiental é custeado pelas próprias empresas¹².

A **Licença da Vigilância Sanitária**, concedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), comprova que o estabelecimento foi inspecionado pela Vigilância Sanitária Municipal e que está de acordo com a legislação sanitária vigente. A licença é concedida após a fiscalização de um representante da Anvisa, que verifica a estrutura física, os procedimentos, a responsabilidade técnica, os recursos humanos e as condições higiênicas gerais do empreendimento¹³. A Anvisa não informa o prazo para que a Licença seja emitida, porém há um sistema de monitoramento online por meio do qual o empreendedor pode acompanhar o status de seu processo.

Finalmente, cabe ressaltar que todos os processos mencionados podem sofrer alterações de acordo com o nível de risco atribuído pelos órgãos às atividades das empresas. Por exemplo, a Prefeitura pode definir se as atividades são de baixo ou alto risco a partir das dimensões do imóvel e do tipo de atividade a ser exercida. Empresas que exercem atividades de alto risco geralmente devem cumprir requisitos adicionais para regularizar sua abertura, para além das etapas mencionadas anteriormente. Outros órgãos têm sua própria classificação de risco, o que pode adicionar complexidade e aumentar o tempo necessário para abrir o negócio.

ATENÇÃO: TEMPO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS!

Ao abrir uma empresa, é importante ter em vista o tempo necessário para regularização do imóvel que vai acomodar a operação. Os processos de regularização de imóveis diferem dos processos de abertura, mas são importantes para manter a empresa funcionando corretamente. Para regularizar um imóvel alguns procedimentos precisam ser cumpridos, dentre eles: a obtenção do alvará de Construção; a obtenção de energia elétrica; o habite-se; a CND de obras; as averbações de registros imobiliários; a escritura de imóveis; a emissão do Imposto sobre Transações de Bens Imóveis (ITBI) e o registro de escritura. Segundo dados da SEDI, disponíveis no Índice de Cidades Empreendedoras 2016 da Endeavor, a regularização de imóveis leva, em média, 155 dias ou 5,2 meses para ser realizada¹⁴.

¹²IBAMA, “Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal - Documento de Referência”, 2002. Para mais informações, consultar: <http://www.ibama.gov.br/perguntas-frequentes/licenciamento-ambiental>.

¹³Informação retirada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/>

¹⁴Cidades analisadas neste indicador: São Paulo – SP, Rio de Janeiro – RJ, Belo Horizonte – MG, Brasília – DF, Fortaleza – CE, Curitiba – PR, Salvador – BA, Porto Alegre – RS, Recife – PE, Goiânia – GO, Campinas – SP, Manaus – AM, São Luís – MA, Belém – PA, Natal – RN, Campo Grande – MS, Cuiabá – MT, Ribeirão Preto – SP, Maceió – AL, Joinville – SC, São José dos Campos – SP, Maringá – PR, Aracaju – SE, Uberlândia – MG, João Pessoa – PB, Londrina – PR, Teresina – PI, Sorocaba – SP, Caxias do Sul – RS, Florianópolis – SC, Vitória – ES e Blumenau – SC. Por causa disso, é importante ressaltar que essa média não pode ser generalizada para todos os municípios brasileiros, ela apenas reflete o tempo médio nas cidades consideradas.



OPERAÇÃO

De modo simplificado, a segunda etapa do ciclo de vida de uma empresa é sua operação. Essa etapa envolve um conjunto amplo de atividades e eventos. É nessa fase, por exemplo, que as empresas lidam com desafios de gestão de pessoas, inovação, marketing e vendas, estratégia, gestão

COMPLEXIDADE TRIBUTÁRIA PARA EMPRESAS

O Brasil figura entre os piores países do mundo em relação à carga tributária e à facilidade de pagamento de tributos (medido pelo tempo necessário para que uma empresa consiga efetivar as suas obrigações tributárias). É isso que apontam os dados da pesquisa *Doing Business (2017)*¹⁶, realizada pelo Banco Mundial, que classifica 190 economias de acordo com a facilidade de fazer negócios no país. Na categoria referente ao pagamento de impostos, o Brasil aparece em 181º lugar, estando à frente apenas de: Nigéria, Congo, Guiné, Venezuela, Bolívia, República Centro-Africana, Mauritânia, Chade e Somália. O Banco Mundial estima que no Brasil são gastas, por ano, 2.038 horas para que uma empresa preencha os documentos necessários e pague os impostos devidos. Ou seja, são aproximadamente 85 dias do ano gastos pelas empresas para manter a conformidade fiscal.

Para além da ineficiência associada à operação do sistema tributário, a complexidade das regras tributárias gera efeitos negativos na concorrência entre empresas. De acordo com Appy e Rezende (2017), a complexidade do sistema tributário brasileiro abre margem para interpretações divergentes, e permite que empresas com planejamento tributário mais agressivo obtenham

financeira, dentre muitos outros¹⁵. Nesta seção, a análise tem como foco dois aspectos específicos que impactam a operação de uma empresa: a complexidade tributária e suas consequências na certificação e regularização de empresas.

vantagens frente às demais¹⁷. A depender da forma como a empresa organiza a sua cadeia produtiva, existe variação da incidência de tributos sobre a produção e comercialização de bens e serviços. Outra forma de distorção decorre da guerra fiscal entre os estados, que afeta a capacidade competitiva das empresas através da concessão de incentivos fiscais. Além disso, a dificuldade de entender e operar o sistema tributário brasileiro cria barreiras de entrada a empresas estrangeiras.¹⁸

Para além da complexidade do sistema tributário e das distorções competitivas, existem ineficiências associadas à resolução de divergências na interpretação de questões tributárias, tanto na via administrativa quanto judicial (ver quadro “Congestionamento de Tribunais”). A insegurança jurídica dificulta o planejamento de negócios e faz surgir custos tributários – inclusive multas e juros – não previstos pelos contribuintes. Alguns fatores contribuem para essa insegurança: a morosidade processual decorrente da ampla possibilidade de recursos; a instabilidade normativa (atualizações e mudanças nas regras tributárias); a quantidade de regras e exceções, que elevam os custos de conformidade (*compliance* tributário); práticas obsoletas, como a sobreposição de requisitos extrafiscais e a

proliferação de cadastros fiscais; e o excessivo número de obrigações acessórias.

Diante desse quadro geral, iremos aprofundar a descrição de dois aspectos específicos: (i) a quantidade de atualizações tributárias dos impostos municipais e estaduais e (ii) a quantidade de obrigações acessórias exigidas por estados e municípios. O objetivo é revelar como a complexidade tributária se apresenta para empresas brasileiras, tendo como referência esses dois aspectos.

As atualizações tributárias e obrigações acessórias são fatores que interferem no planejamento das empresas e

no seu custo de funcionamento. Como veremos na última seção deste relatório, especialistas¹⁹ explicam que a quantidade e a frequência das modificações na legislação tributária dificultam a atualização das empresas acerca das regras que devem seguir. Eles também apontam que, para além da exigência do pagamento de tributos, a introdução das obrigações acessórias tem como objetivo aumentar a capacidade de fiscalização das empresas. Em termos práticos, para ser capaz de entregar adequadamente todas as suas obrigações acessórias, a empresa deve contar com profissionais especializados capazes de seguir as exigências do fisco e minimizar o risco de erros.

ATUALIZAÇÕES TRIBUTÁRIAS

Atualizações tributárias representam as alterações feitas pelos municípios ou estados na legislação dos impostos de sua competência, afetando um conjunto específico ou a totalidade das empresas situadas em determinada localidade. Em nível estadual, serão analisadas as atualizações tributárias do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Cada estado é responsável pela definição de alíquotas para circulação interna de mercadorias²⁰. No nível municipal, serão analisadas as atualizações tributárias no Imposto sobre Serviços (ISS) e no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ambos de competência dos municípios. A análise tem por base todas as leis e decretos municipais e estaduais editados entre 2013 e 2017, nos municípios e estados selecionados, para os impostos

ISS, IPTU e ICMS. Os dados foram coletados pela EY entre abril e maio de 2017²¹.

O total de atualizações tributárias, por municípios e por estados, foi selecionado como forma de representar a dinâmica de mudanças na legislação tributária. Esse indicador é calculado como a soma de todas as leis e decretos sancionados ou revogados entre 2013 e 2017. Ou seja, quanto maior seu total, maior o número de mudanças editadas pelos estados e municípios. Cumpre notar, entretanto, que o maior número por se de atualizações tributárias não implica que os dispositivos introduzidos nas leis prejudiquem diretamente as empresas. Como não é feita uma análise qualitativa do texto de cada uma dessas leis e decretos, não é possível definir o tipo de efeito causado nas empresas. A única coisa que podemos apreender dos dados abaixo é a frequência das mudanças e a

¹⁵De acordo com o estudo “Desafio dos empreendedores Brasileiros” (2016), realizado pela Endeavor. Disponível em: <http://info.endeavor.org.br/desafiosdosempreendedores>.

¹⁶O ranking das 190 economias, os dados sobre o Brasil e a metodologia da pesquisa podem ser consultados em: <http://www.doingbusiness.org/>

¹⁷APPY, B.; REZENDE, G. M. Tributação e concorrência: sistema tributário pode favorecer empresas ou formas de organização produtiva menos eficientes. O Estado de São Paulo, Economia & Negócios, Junho 2017. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tributacao-e-concorrenca,70001837903>.

¹⁸Para uma revisão da literatura sobre o tema tributário, ver: AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. de. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2013.

¹⁹A lista dos especialistas consultados está disponível no final deste relatório.

²⁰AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. de. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2013.

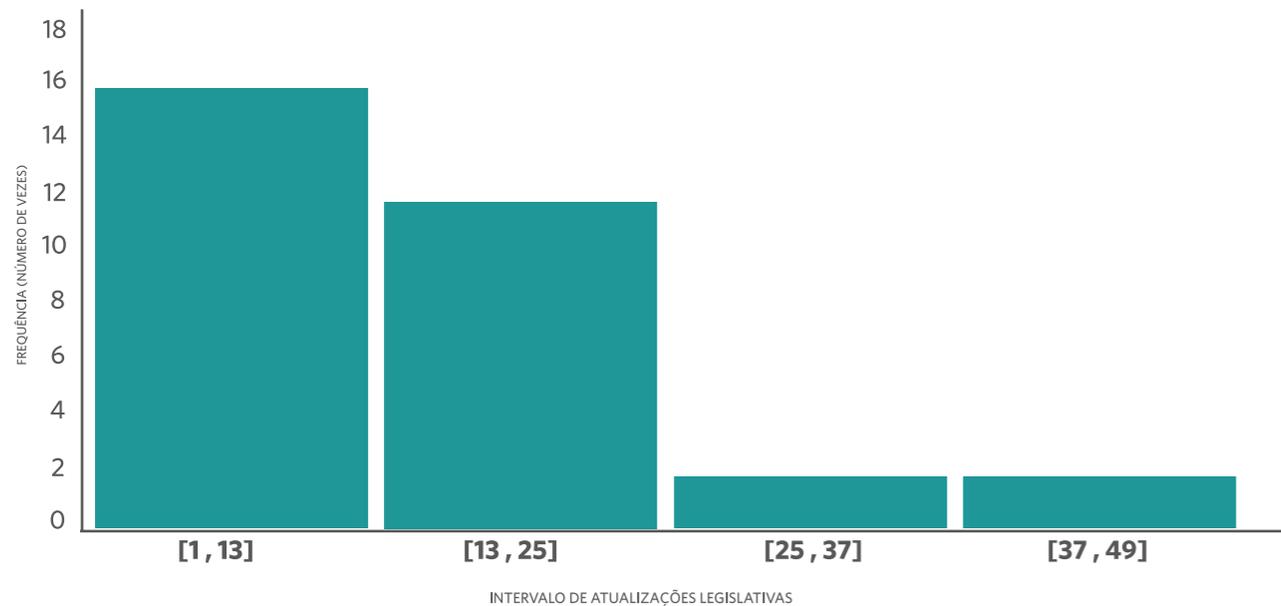
²¹A EY é líder global em auditoria, impostos, transações e consultoria. Para mais informações: <http://www.ey.com.br>

consequente dificuldade da empresa em se manter atualizada sobre a legislação tributário²².

O gráfico 2.1 representa a quantidade de atualizações tributárias editadas pelos municípios no período de 2013 a 2017. Dos 32 municípios analisados, é possível perceber

que 16 deles fizeram de uma a 13 atualizações na legislação do ISS ao longo de quatro anos, enquanto doze modificaram a legislação municipal entre 13 e 25 vezes no mesmo período. Por outro lado, quatro municípios optaram por mudanças mais frequentes, sendo dois deles entre 25 e 37 atualizações e os outros dois entre 37 e 49.

Gráfico 1 - Total de atualizações do ISS, por município, de 2013 a 2017 - Municípios selecionados



Fonte: Elaboração Endeavor. Dados EY (2017).

¹Os intervalos de atualizações legislativas foram definidos automaticamente, com base na distribuição dos dados.

No caso do IPTU, 14 municípios atualizaram sua legislação entre uma e 10 vezes nos últimos quatro anos, nove municípios atualizaram entre 10 e 19 vezes, e os nove restantes entre 19 e 37 atualizações. Comparativamente,

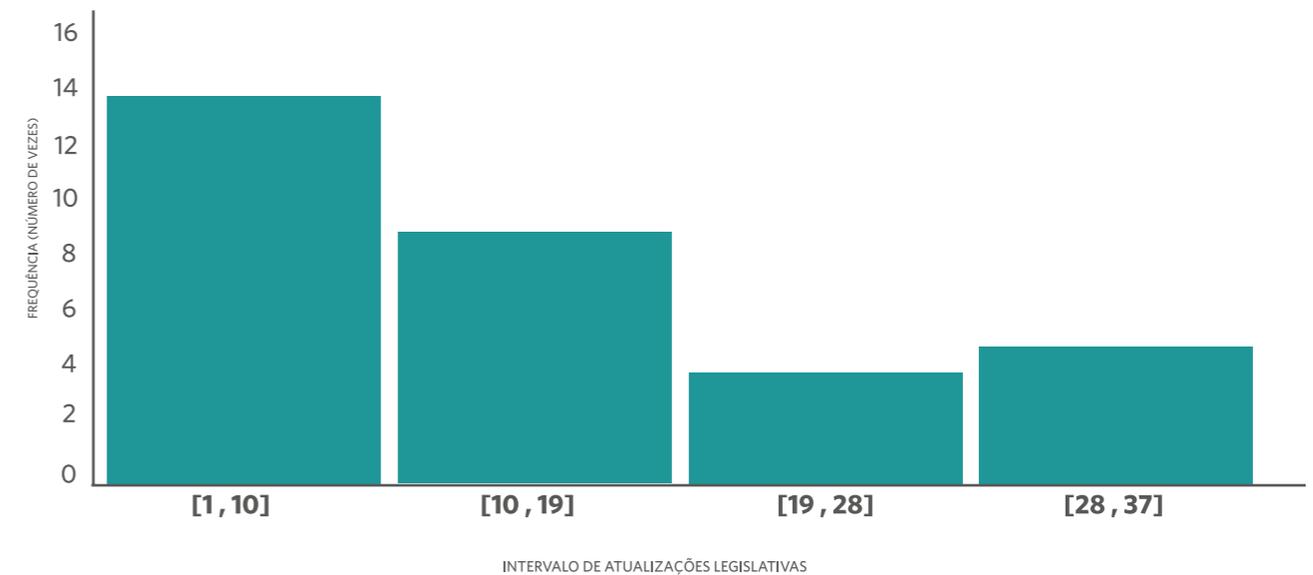
te, a frequência de atualizações do ISS foi maior entre 2013 e 2017 do que as mudanças na legislação do IPTU, outro imposto municipal.

²²No caso de impostos municipais, como o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), os dados levantados pela EY são referentes aos municípios de: São Paulo - SP, Rio de Janeiro - RJ, Belo Horizonte - MG, Brasília - DF, Fortaleza - CE, Curitiba - PR, Salvador - BA, Porto Alegre - RS, Recife - PE, Goiânia - GO, Campinas - SP, Manaus - AM, São Luís - MA, Belém - PA, Natal - RN, Campo Grande - MS, Cuiabá - MT, Ribeirão Preto - SP, Maceió - AL, Joinville - SC, São José dos Campos - SP, Maringá - PR, Aracaju - SE, Uberlândia - MG, João Pessoa - PB, Londrina - PR, Teresina - PI, Sorocaba - SP, Caxias do Sul - RS, Florianópolis - SC, Vitória - ES e Blumenau - SC, no período de 2013 a 2017.

Mas para o que apontam esses dados? Uma hipótese é de que a variação na quantidade de atualizações tributárias esteja atrelada a estratégias distintas. Como será discutido adiante, os municípios também participam da

guerra fiscal, e podem usar a legislação para atrair investimentos e, com isso, gerar empregos na cidade, por exemplo. O ISS seria então, muito provavelmente, o imposto utilizado para esse tipo de estratégia.

Gráfico 2 - Total de atualizações no IPTU, por município, de 2013 a 2017 - Municípios selecionados



Fonte: Elaboração Endeavor. Dados EY (2017).

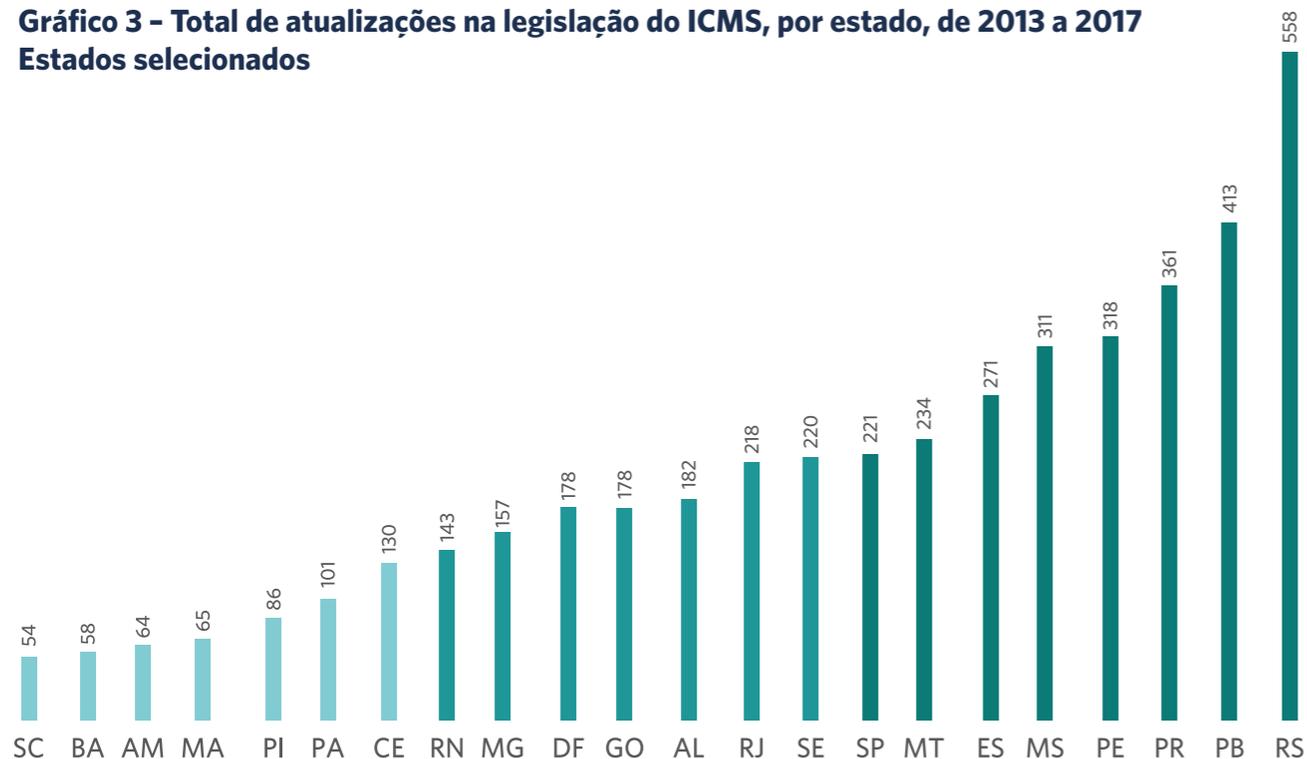
¹Os intervalos de atualizações legislativas foram definidos automaticamente, com base na distribuição dos dados.

No nível estadual, as modificações na legislação do ICMS possuem diversos objetivos: estabelecer isenção em determinadas operações, modificar o recolhimento de impostos, conceder créditos presumidos e benefícios fiscais, regular o pedido de parcelamento de débitos fiscais, entre outros.

O levantamento da quantidade de atualizações tributárias também foi feito pela EY (2017), no período de 2013 a 2017, em 22 estados brasileiros. Como é possível observar

no gráfico 2.3, o total de atualizações que esse imposto sofreu nos últimos quatro anos varia consideravelmente. O estado de Santa Catarina foi o que menos modificou a legislação do ICMS no período analisado, tendo feito 54 mudanças ou novas regras ao longo dos quatro anos - ou seja, cerca de 14 atualizações por ano. No extremo oposto, temos o Rio Grande do Sul, que, em quatro anos, editou 558 novas leis e decretos para o imposto estadual, o que resulta, em média, em 140 atualizações tributárias por ano.

Gráfico 3 – Total de atualizações na legislação do ICMS, por estado, de 2013 a 2017
Estados selecionados



Fonte: Elaboração Endeavor. Dados EY (2017).

É importante ressaltar que, dentre os motivos para o elevado número de atualizações tributárias, está o ativismo tributário. A competência de legislar sobre tributos específicos, atribuída na Constituição de 1988 aos estados e municípios, produziu, como um de seus efeitos, o que ficou conhecido como “guerra fiscal”. Nessa dinâmica, o ente federado que concede o incentivo fiscal “ganha” por receber a instalação de determinada empresa em seu território, enquanto os demais perdem²³. É comum discutir aspectos da guerra fiscal quando se trata da concorrência entre estados em torno do ICMS, mas essa disputa pode ocorrer também entre os municípios. Afonso, Soares e Castro (2013)

explicam que os municípios, em busca de atrair empresas no setor de serviços e de promover o desenvolvimento econômico da cidade, acabam reduzindo a base de cálculo ou alterando a alíquota do ISS, abrindo mão de parte da sua receita em prol da concessão de incentivos fiscais²⁴. Entre os estados, a dinâmica é semelhante: dada sua autonomia para definir alíquotas internas do ICMS, o imposto é utilizado por cada um desses entes como um instrumento para atração de investimentos, fortalecendo práticas não cooperativas entre os estados²⁵. Do lado das empresas, ganham aquelas que recebem o incentivo fiscal e perdem as que já estão instaladas no território e que disputam mercado com as empresas beneficiadas²⁶.

²³ VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. IPEA, Texto para discussão nº 500, 1997.

²⁴ AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. de. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2013.

²⁵ AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. de. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2013.

²⁶ VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. IPEA, Texto para discussão nº 500, 1997.

OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

O Código Tributário Nacional (CTN), divide as obrigações tributárias em principais e acessórias²⁷.

As obrigações acessórias são exigências adicionais ao pagamento de impostos (obrigação principal), que devem ser declaradas ao Fisco. A periodicidade de preenchimento e de envio das obrigações para a Receita Federal e para os órgãos do Fisco estadual e municipal pode ser mensal ou anual, a depender do tipo de obrigação e do regime da empresa (lucro real, lucro presumido ou simples nacional)²⁸. Erros, falta de informações e/ou atraso no preenchimento e entrega das obrigações acessórias resultam em multa para empresas e em autuação pelo Fisco. O valor da multa varia de acordo com o tipo de infração.

Em nível municipal, não foram identificadas pela EY (2017) obrigações acessórias para o IPTU, apenas para

o ISS²⁹. O indicador elaborado pela EY estabelece a quantidade de fichas a serem preenchidas por empresas prestadoras de serviços, para que possam cumprir todas as obrigações acessórias do ISS. Cada uma dessas fichas é composta por inúmeros campos, que não foram contabilizados na análise. A interpretação dos valores totais é simples: quanto maior o número de fichas, maior a quantidade de dados que a empresa precisa informar ao fisco e, portanto, maior o tempo gasto no seu preenchimento.

No caso de empresas prestadoras de serviço em regime de lucro real e presumido, é necessário preencher, em média, 14 fichas de informações para cumprimento das obrigações acessórias do ISS. No caso das empresas que fazem parte do Simples, a média de fichas de obrigações acessórias é 24.

Tabela 2 - Média de fichas de preenchimento de obrigações acessórias do ISS, por regime, municípios selecionados

REGIME	MÉDIA	MÍNIMO	MÁXIMO
Lucro real	14	5	65
Lucro presumido	14	5	65
Simples	24	10	75

Fonte: elaboração Endeavor. Dados EY (2017).

²⁷ Ver lei nº 5.172/1996, artigos 113, 114 e 115.

²⁸ Alguns exemplos de obrigações acessórias são: a nota fiscal eletrônica, o livro fiscal do ISS, a Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais (DEFIS), o demonstrativo da apuração do ICMS, a Escrituração Fiscal Digital (EFD), entre outras.

²⁹ As obrigações acessórias municipais são referentes a empresas com os CNAEs: 8112500, 4399103, 4330404, 9602501, 9511800 (em que incide apenas o ISS) e 4930202 (em que pode incidir tanto o ISS quanto o ICMS), em regimes de lucro real, presumido ou simples, pertencentes ao ramo de serviços. Dos 32 municípios consultados, foi possível mapear essas informações apenas para: Florianópolis, Salvador, Belo Horizonte, Campo Grande, São José dos Campos, João Pessoa, Vitória, Recife, Brasília, Porto Alegre, Fortaleza e Maringá.

³⁰ Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo. Para Indústria, os CNAEs analisados são: 1412601 e 1091102, para o comércio: 4781400 e 4772500 e para serviços: 5611203 e 4930202.

Em nível estadual, a tabela 3 apresenta o número de fichas de obrigações acessórias a serem preenchidas em relação ao ICMS. Nos 22 estados analisados³⁰, a média de fichas varia de acordo com o regime e o setor de atua-

ção da empresa. A lógica de interpretação do indicador é a mesma: quanto maior o número de fichas a serem preenchidas, maior o tempo gasto pela empresa e maior o número de informações fornecidas ao Fisco.

Tabela 3 - Média de fichas de preenchimento de obrigações acessórias do ICMS, por regime, estados selecionados

INDÚSTRIA		COMÉRCIO		SERVIÇOS	
REAL	SIMPLES	PRESUMIDO	SIMPLES	PRESUMIDO	REAL
23,2	17,5	24	13,5	24	23

Fonte: Elaboração Endeavor. Dados EY (2017).

As obrigações acessórias municipais somam-se às obrigações estaduais nos casos de empresas em que incidem tanto o ISS quanto o ICMS.

CERTIFICAÇÃO DE EMPRESAS

Diante da quantidade de atualizações tributárias a serem monitoradas e de obrigações acessórias a serem preenchidas, é esperado que as empresas encontrem dificuldades para cumprir todas as exigências do Fisco. O objetivo desta seção é melhor qualificar esta ideia. A regularidade da pessoa jurídica é medida por meio da ausência de débitos e de pendências decorrentes de problemas fiscais, cadastrais ou relativas ao cumprimento de obrigações acessórias, bem como quaisquer outros apontamentos que possam ser impeditivos para a emissão de certidões negativas de débito. Para tanto, serão analisados dois indicadores que retratam a certificação no pagamento de tributos em diferentes níveis de governo - federal e municipal. É importante ressaltar que quando a empresa possui

algum tipo de irregularidade, e não consegue, por exemplo, emitir as certidões negativas de débitos, ela pode perder oportunidades de vender o negócio ou de ter acesso à capital.

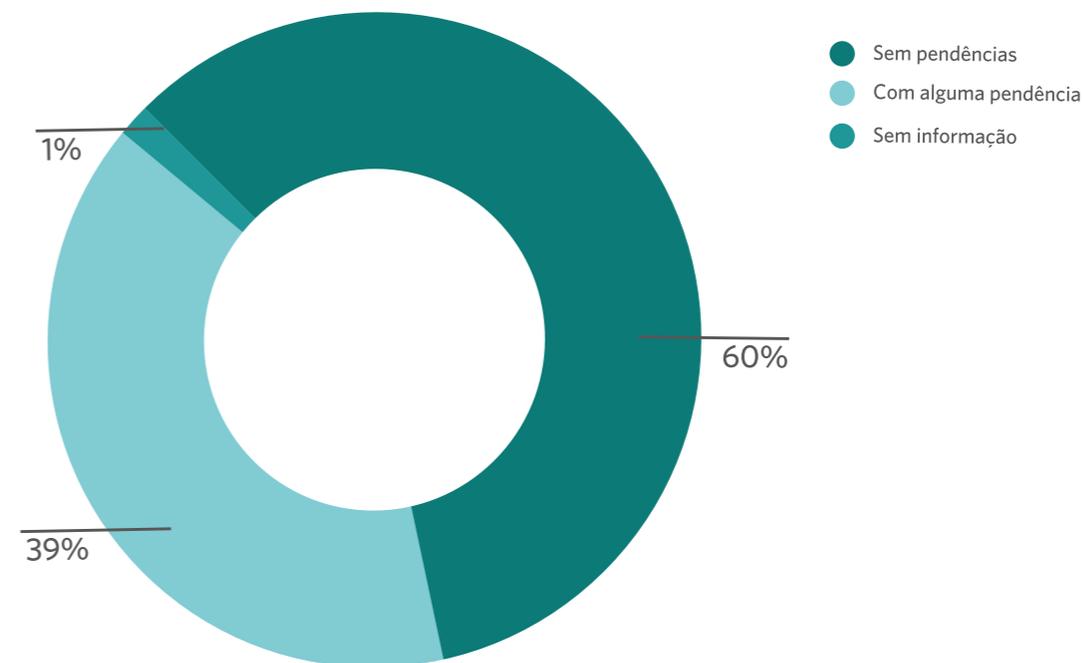
O primeiro indicador para avaliar a regularidade das empresas é usado com exclusividade nesta pesquisa e foi elaborado pela Neoway, principal empresa de big data do Brasil e empreendedor apoiado pela Endeavor. Esse indicador é calculado a partir da identificação das certidões negativas de débitos emitidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) e pela Caixa Econômica Federal (FGTS)³¹. O segundo indicador está também sendo divulgado com exclusividade nesta pesquisa e foi elaborado pelo

Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento (IBRACEM), que realizou um estudo sobre a proporção de empresas brasileiras irregulares no país, nos anos de 2016 e 2017, com base nos documentos: Certidão de Débitos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União e Certidão de Tributos Mobiliários da Prefeitura Municipal e Certificado de Regularidade do FGTS - CRF.

Analisaremos estes dados de maneira complementar, pois a Neoway quantifica pendências das empresas frente a

órgãos de nível federal, e o IBRACEM analisa, para além de órgãos federais, os tributos municipais, por meio da consulta às prefeituras. Tanto a Neoway quanto o IBRACEM analisam a certificação das empresas na Caixa Econômica Federal, mas a primeira observa também débitos no TST, enquanto o IBRACEM considera os débitos na Prefeitura. Além disso, os grupos de empresas analisadas são de tamanhos distintos: a Neoway tem caráter censitário e utiliza bases públicas, enquanto o IBRACEM realiza uma pesquisa amostral com consulta aos órgãos públicos.

Gráfico 4 - Regularidade tributária das empresas ativas no Brasil



Fonte: Elaboração Endeavor com base nos dados da Neoway (2017).

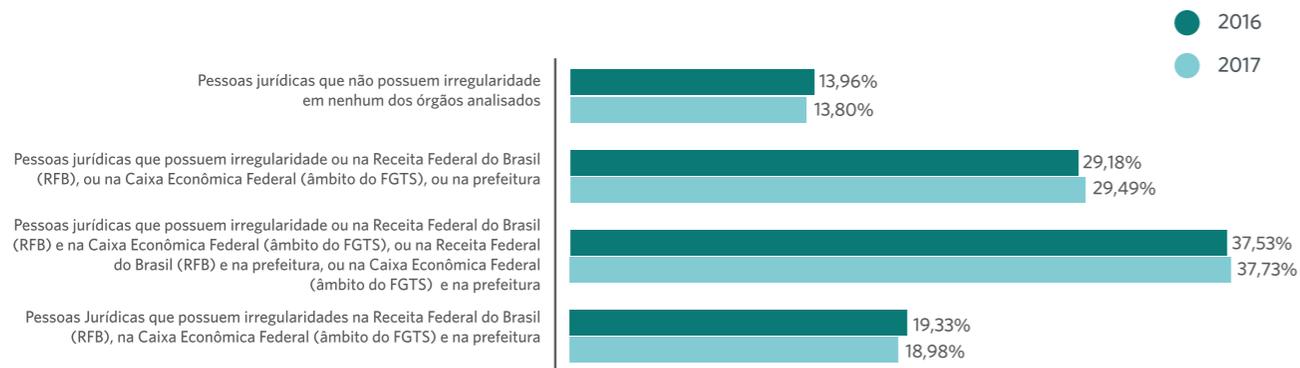
³¹Para 1% dos CNPJs consultados, a Neoway não possui informações suficientes para garantir precisão da estimativa, e, por isso, o indicador não foi calculado.

³¹Para as empresas que a Neoway não possui informações suficientes para garantir precisão sobre a estimativa, o indicador não é calculado; isto acontece principalmente para as empresas que foram abertas recentemente (últimos 3 meses).

A partir do processamento das bases de dados da Neoway, que possui aproximadamente 6,5 milhões de CNPJs ativos em 2017, tem-se que 60% das empresas brasileiras mapeadas possuem todas as certidões negativas de débito (CND) identificadas funcionam sem pendências frente à PGFN, ao TST ou à Caixa Econômica Federal (FGTS). Por outro lado, 39% das empresas operam com pelo menos uma pendência no pagamento de tributos federais ou no cumprimento de exigências desses órgãos - o que representa algo próximo a 2,5 milhões empresas. Essa proporção elevada parece ser um indicativo adicional de que o problema não é exclusivamente a falta de pagamento de impostos, mas sim, a dificuldade por parte das empresas de estar em conformidade com as regras e exigências tributárias. Parece improvável pensar que um volume tão elevado de empresas opte por não pagar todos seus impostos e operar com irregularidades. Outra hipótese é de que grande parte dessas empresas não têm sequer conhecimento das suas irregularidades.

Os dados do IBRACEM, por sua vez, cobrem irregularidades em cinco órgãos, no nível federal e municipal, devido ao fato de a Receita Federal do Brasil centralizar o controle de regularidade das empresas no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A amostragem do estudo considera 2.550 empresas situadas em todas os estados brasileiros, com exceção dos Microempreendedores Individuais (MEI) e os dados indicam que o índice de irregularidade manteve-se estável no período analisado, sendo de 86% de empresas com alguma irregularidade em 2016, e de 86,2% em 2017. Esse valor ilustra a complexidade e as dificuldades impostas pelo ambiente regulatório e a disparidade entre as exigências impostas pelo Estado e a realidade das empresas. O gráfico 5 aponta que 19,3% das empresas, em 2017, possuem irregularidades nos três órgãos analisados - Receita federal, Caixa Econômica e Prefeituras, enquanto 37,5% possuem pendências em pelo menos dois órgãos. Por fim, 28,2% das empresas analisadas contabilizam irregularidades em todos os órgãos consultados.

Gráfico 5: Proporção de irregularidade das empresas por órgãos (2016-2017)

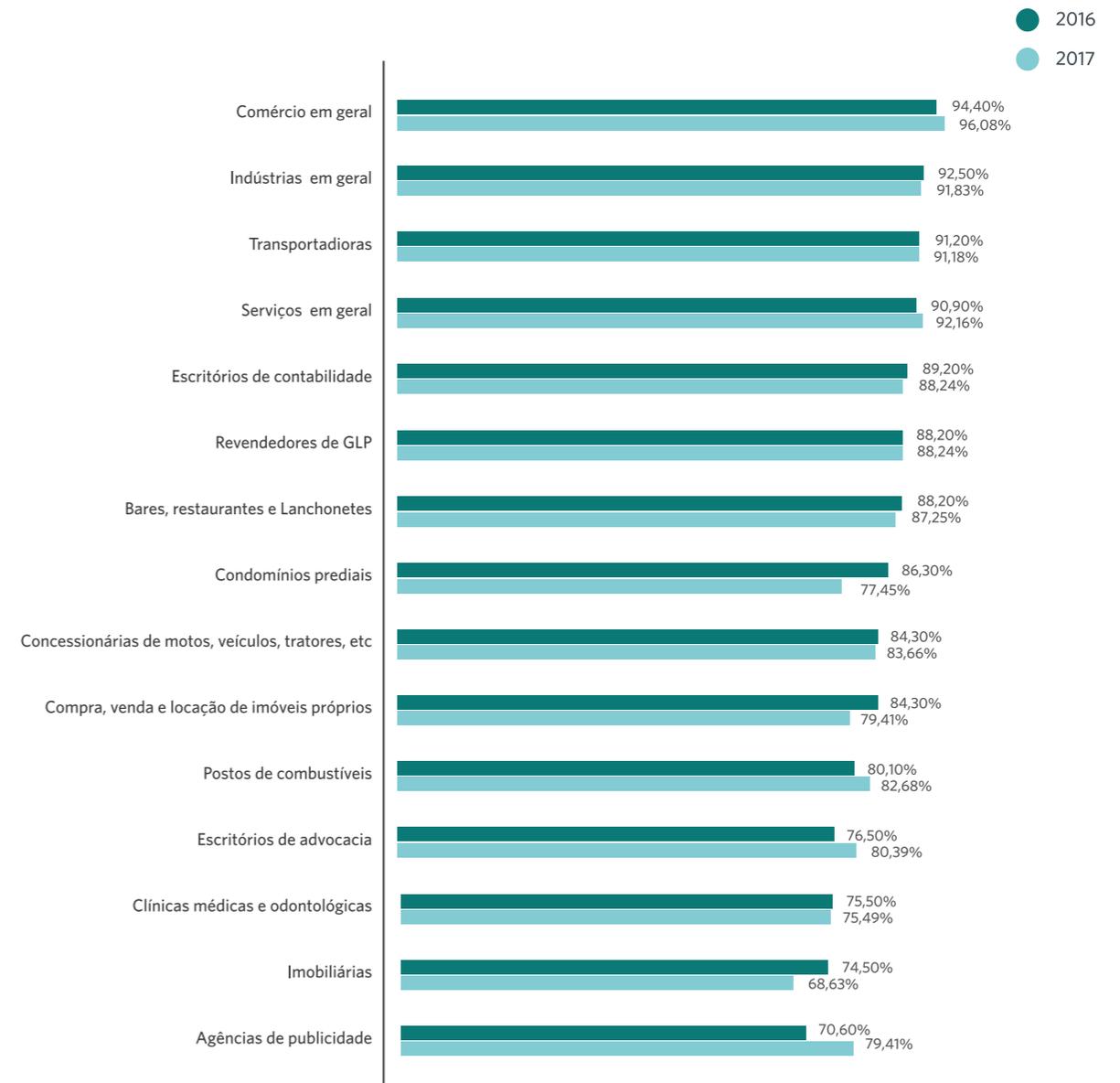


Fonte: IBRACEM, 2017. Legenda: claro - 2017; escuro - 2016

Ao detalhar os dados por setores de atividades, percebe-se que comércio indústria, possuem as maiores taxas de irregularidades. Curiosamente, escritórios de contabilidade e escritórios de advocacia, que são a ajuda profissional necessária para lidar com

questões burocráticas das empresas, apresentam alta irregularidade: em 2017, 80,4% dos escritórios de advocacia e 88,2% dos escritórios de contabilidade analisados tinham pendências em relação a pelo menos um órgão.

Gráfico 6: Distribuição de irregularidades por setor de atividade (2016-2017)



Fonte: IBRACEM, 2017. Legenda: claro - 2017; escuro - 2016

QUÃO FÁCIL É A EMISSÃO DE UMA CND?

Dada a dificuldade das empresas em se manterem regularizadas, analisamos aqui as condições para emissão de uma certidão negativa de débitos, que comprova que todos os impostos foram pagos e não há nenhuma pendência. As certidões negativas de débito são solicitadas, por exemplo, quando uma empresa vai concorrer em uma licitação ou deseja fazer um pedido de regime especial de tributação. Dada a importância de apresentar esse documento em diferentes procedimentos, a facilidade (ou não) de obter uma CND pode impactar nos planos de uma empresa

Como vimos anteriormente, vários órgãos fazem a emissão de CNDs, mas, neste relatório, analisaremos apenas o processo de emissão de CNDs relativas aos impostos municipais (IPTU e ISS). Para fazer a coleta dos dados para 2017³², tomamos como base os critérios de cálculo do indicador utilizado no Índice de Cidades Empreendedoras, definidos pela EY. São eles: a) tempo de emissão – se no município em questão é possível obter a CND imediatamente ou se é necessário esperar um prazo; b) taxa para emissão – se a CND pode ser emitida gratuitamente ou se é necessário pagar taxas; c) dificuldade para emissão – considerada baixa nos casos em que a certidão foi expedida sem nenhuma forma de suporte, intermediária nos casos em que a prefeitura requisita informações adicionais para além do CNPJ (ex.: número de cadastro mobiliário) e alta quando não é possível obter informações ou dados suficientes e d) integração dos sistemas – se é possível obter, na mesma certidão, informações sobre o ISS e o IPTU, ou se a emissão se dá em certidões separadas. Por fim, analisamos um critério não especificado pela EY, mas que

consideramos relevante: a possibilidade de emissão da CND dos tributos municipais diretamente do site da Prefeitura, sem necessidade de solicitação presencial em algum órgão. Todas essas informações estão listadas no quadro 2 a seguir.

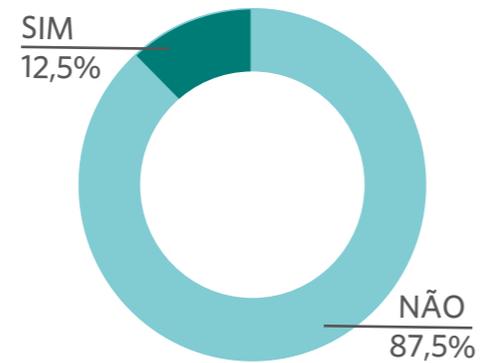
É possível observar, com base nos gráficos, que existem alguns padrões na emissão de certidões negativas de débitos que são adotados pela maior parte dos municípios analisados. Em quase 83% das cidades, a emissão da certidão é feita instantaneamente e em 87,5%, a CND pode ser obtida no próprio site da Prefeitura. Além disso, em 87,5% das cidades analisadas, a emissão de CNDs é gratuita e integra os tributos municipais em um mesmo documento. No entanto, a dificuldade na obtenção da certidão varia ainda de acordo com o nível de informações exigidas para solicitar o documento e com as informações disponibilizadas pela prefeitura. No gráfico, nota-se que a emissão de CNDs para empresas varia principalmente entre níveis baixos e médios de complexidade.

Ou seja, com base nos dados acima, é possível afirmar que, ao menos para as cidades analisadas, a obtenção de CNDs é rápida, gratuita e pode ser feita diretamente no site das prefeituras. Este tipo de iniciativa torna mais simples e ágil a obtenção do documento pelas empresas que querem verificar sua conformidade com o Fisco ou que precisam fazer transações e comprovar sua regularidade.

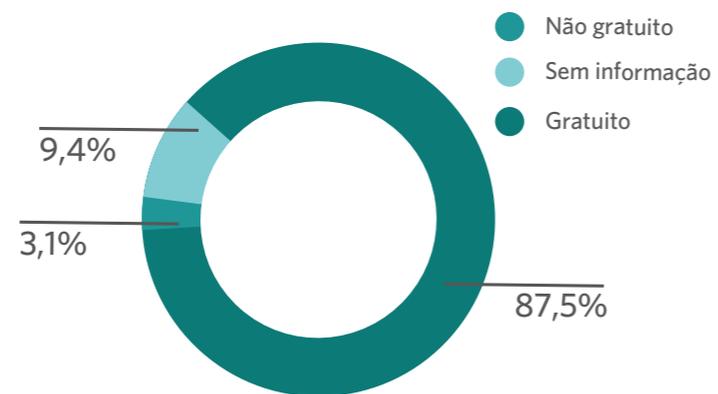
³²Cidades analisadas: São Paulo – SP, Rio de Janeiro – RJ, Belo Horizonte – MG, Brasília – DF, Fortaleza – CE, Curitiba – PR, Salvador – BA, Porto Alegre – RS, Recife – PE, Goiânia – GO, Campinas – SP, Manaus – AM, São Luís – MA, Belém – PA, Natal – RN, Campo Grande – MS, Cuiabá – MT, Ribeirão Preto – SP, Maceió – AL, Joinville – SC, São José dos Campos – SP, Maringá – PR, Aracaju – SE, Uberlândia – MG, João Pessoa – PB, Londrina – PR, Teresina – PI, Sorocaba – SP, Caxias do Sul – RS, Florianópolis – SC, Vitória – ES e Blumenau – SC.

Quadro 2: Estatísticas de emissão, tempo, dificuldade e integração das CNDs municipais (2017)

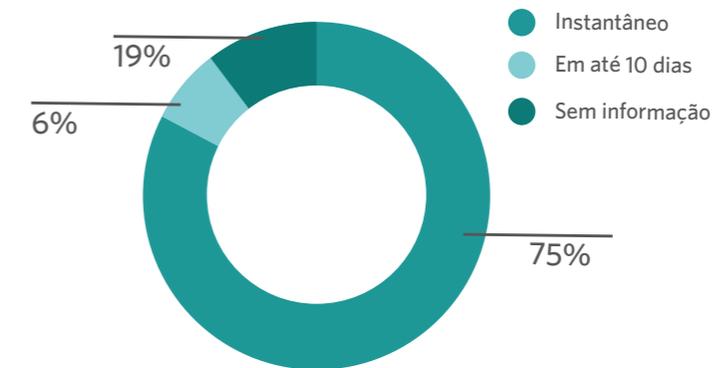
Emissão de CND pelo site da prefeitura



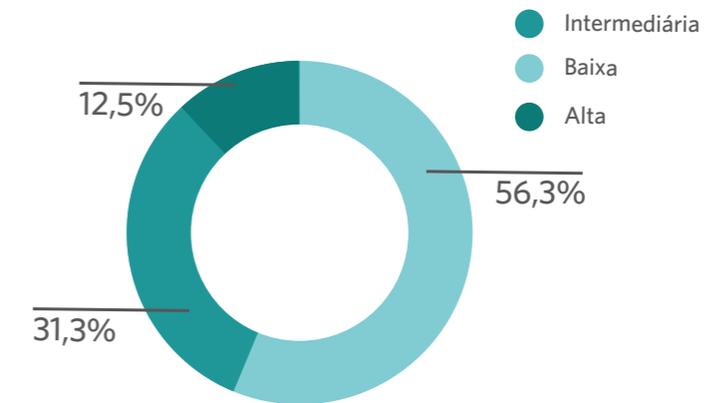
Taxa para emissão



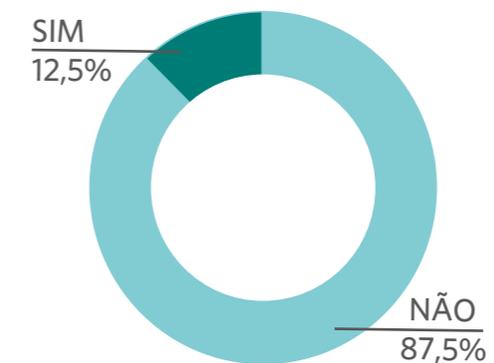
Tempo para emissão da CND



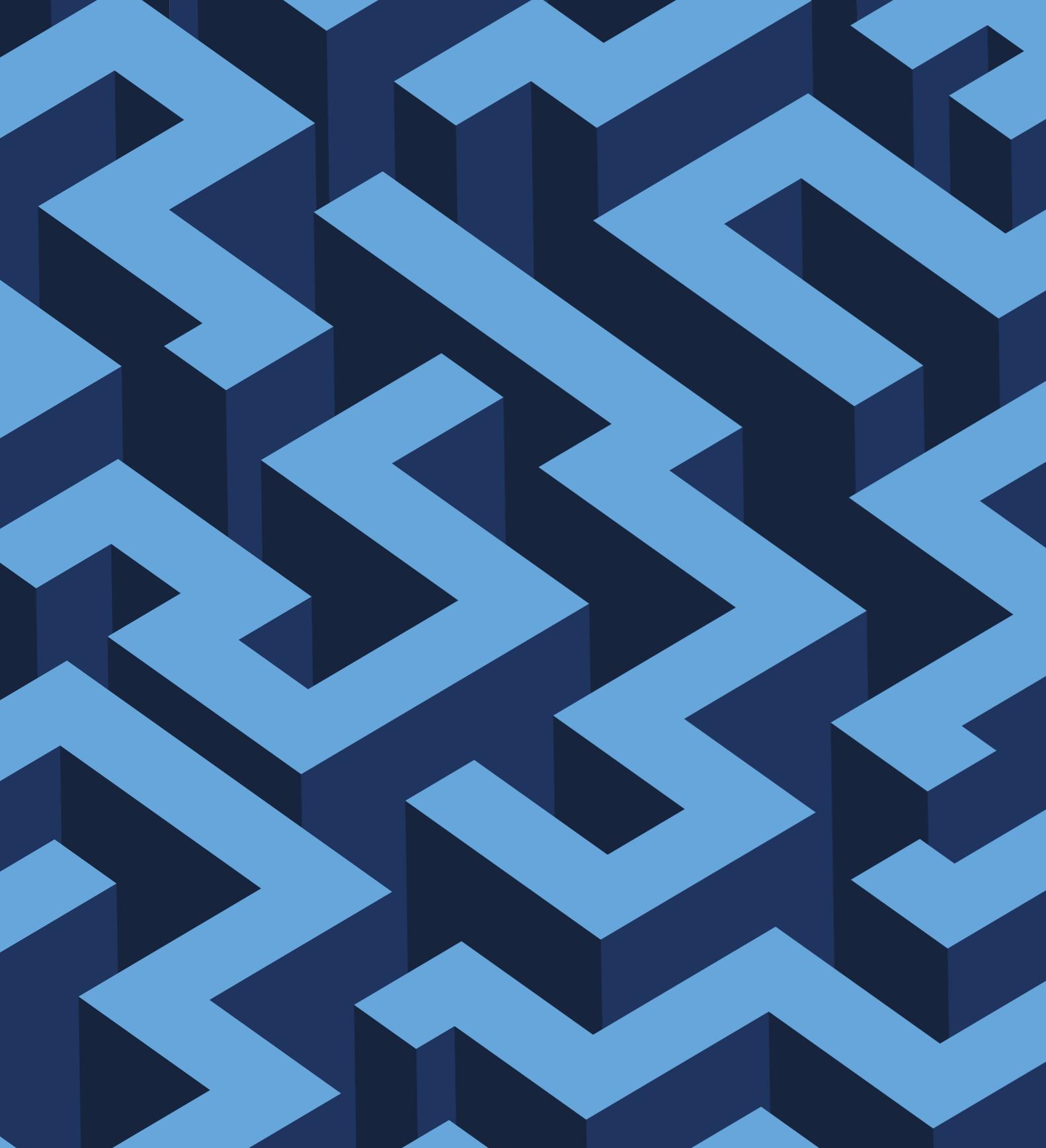
Dificuldade de emissão



Sistema integrado (emissão conjunta de certidão para ISS e IPTU)



Fonte: Endeavor com base nos critérios da EY. Exceto para "Emissão de CND pelo site da prefeitura".



FECHAMENTO

Tão importante quanto abrir um negócio é conseguir fechá-lo. Empresas podem encerrar suas atividades em função de eventuais fracassos associados, por exemplo, aos problemas no planejamento, à gestão do negócio³³ ou a contingências não antecipadas³⁴. Outras vezes, empresas fecham apenas para que o empreendedor dê início a um novo projeto. A experiência mostra que um dos fatores para o sucesso dos empreendedores é a experiência, inclusive a experiência de fechá-lo (Barringer et al., 2005; Audretsch, 2012)³⁵. Além dos aprendizados com os erros passados, o empreendedor desenvolve habilidades como resiliência ao fracasso e perseverança, o que muitas vezes o fortalece para empreender novamente (Henrekson & Johansson, 2010)³⁶.

Diante disso, surge a questão: o que é preciso fazer quando o empreendedor entende que não faz mais sentido manter a empresa aberta? O fechamento (ou baixa) de uma empresa é o **processo de encerramento das atividades comerciais**. De maneira geral, a baixa envolve quatro processos, como descrito na figura abaixo. O primeiro passo em direção ao fechamento da empresa é o **registro de distrato social**. Esse é o momento de dar baixa da empresa perante a Junta Comercial. A segunda etapa é a **baixa no CNPJ**, que extingue a inscrição da empresa no cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal. Por fim, tem-se a **baixa na inscrição estadual**, que encerra as obrigações da empresa junto à Secretaria da Fazenda Estadual e a **baixa na inscrição municipal**, que encerra as obrigações da empresa perante a Secretaria de Fazenda Municipal.

Quadro 3: Processos para fechamento de empresas

	1	2	3	4
Municipal				Baixa na Inscrição Municipal
Estadual	Registro de Distrato Social		Baixa na Inscrição Estadual	
Federal		Baixa no CNPJ		

¹O fluxo acima é referente a empresas responsáveis por venda de mercadorias.

²No caso de empresas que prestam serviços, não existe inscrição estadual, apenas inscrição municipal, e essa deve ser encerrada.

³Fonte: SEBRAE. Sobrevivência das Empresas no Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-relatorio-2016.pdf>

³⁴Em momentos de instabilidade política e econômica como dos últimos anos, é esperado que mais empresas estejam com dificuldades financeiras, o que se desdobra em redução da atividade empresarial e eventual fechamento delas. Segundo dados do estudo Demografia de Empresas, o Brasil fechou mais empresas que abriu em 2014, com um saldo de 200 mil empresas a menos.

³⁵BARRINGER, B. R., JONES, F. F., & NEUBAUM, D. O. A quantitative content analysis of the characteristics of rapid-growth firms and their founders. *Journal of Business Venturing*, 20(5), 663-687, 2005. AUDRETSCH, D. B. Determinants of High-Growth Entrepreneurship. *High-Growth Firms: Local Policies and Local Determinants*, (March), 1-37, 2012.

³⁶HENREKSON, M., & JOHANSSON, D. (2010). Gazelles as job creators: A survey and interpretation of the evidence. *Small Business Economics*, 35(2), 227-244. <http://doi.org/10.1007/s11187-009-9172-z>

É recomendado ainda às empresas checar se há algum tipo de débito pendente. No site da Receita Federal, é possível verificar a regularidade da empresa com impostos federais, por meio da Certidão de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União. Além disso, o Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CRF) pode ser obtido diretamente no site da Caixa Econômica Federal, caso a empresa (com ou sem funcionários) não possua pendências.

Essas verificações são importantes pois impedem que débitos permaneçam pendentes após o fechamento da empresa e que as dívidas continuem crescendo ao longo do tempo. Vale lembrar que a opção por encerrar a operação não cessa as obrigações formais da empresa com os órgãos do Fisco. Ou seja, sem a baixa oficial da empresa, é necessário permanecer cumprindo as obrigações acessórias e as exigências regulatórias - prestando contas e entregando documentos, portanto.

Para retratar o passivo criado pelas dificuldades no fechamento das empresas, foi elaborado um indicador exclusivo para essa pesquisa em parceria com a Neoway e aproveitando todo o potencial do processamento de

grande volume de dados públicos. O indicador classifica todos os CNPJs brasileiros que constam da base de dados da Neoway³⁷, em quatro níveis de atividade: alta, média, baixa e muito baixa³⁸.

A análise dos dados da Neoway indica que existem, em 2017, 20,5 milhões de CNPJs com algum nível de atividade no Brasil. Desse total, 31,7% das empresas possuem nível de atividade considerado alto, enquanto 50% encontram-se no nível médio. Finalmente, 18% - 3,7 milhões de CNPJs - estão ativos na Receita Federal, mas apresentam nível de atividade baixo ou muito baixo - ou seja, têm baixa probabilidade de estarem efetivamente funcionando. Dentro desse número estão todas as micro, pequenas e médias empresas que não conseguiram fechar sua empresa por alguma pendência com a Receita Federal ou com outro órgão da burocracia estadual ou municipal. Isso fica claro ao cruzar esse dado com o de pendências tributárias, explicado na seção anterior: menos de 3% das empresas com nível de atividade baixo ou muito baixo estão regulares do ponto de vista tributário. Portanto, parece haver uma correlação entre a dificuldade de fechar a empresa e sua regularização tributária, conforme suportado pelos dados mencionados.

³⁷Tanto o nível de atividade quanto a saúde tributária são modelados estatisticamente pela Neoway. Para as empresas que a Neoway não possui informações suficientes para garantir precisão sobre a estimativa, o indicador não é calculado; isto acontece principalmente para as empresas que foram abertas recentemente (últimos 3 meses).

³⁸Cada nível de atividade é obtido a partir de modelagem estatística que leva em consideração as seguintes variáveis: 1) movimentação referente à contratação e demissão de funcionários; 2) mudanças no quadro societário; 3) qualquer mudança no cadastro da empresa na Receita Federal; 4) número de funcionários registrados; 5) frequência de pagamento dos tributos. Elas foram testadas e validadas como as principais características encontradas em empresas que estão efetivamente em funcionamento.

Tabela 4: Distribuição de CNPJs por nível de atividade e saúde tributária (2017)

	ALTA		MÉDIA		BAIXA E MUITO BAIXA	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Sem pendências	3.878.332	59,6%	3.420.786	33,3%	27.258	0,7%
Alguma pendência	2.562.138	39,4%	6.492.309	63,2%	3.105.925	84,2%
Sem informação suficiente	67.072	1%	362.575	3,5%	555.168	15,1%
TOTAL	6.507.542	100%	10.275.670	100%	3.688.351	100%

Fonte: Endeavor a partir dos dados da Neoway. Nota: "Sem informação suficiente" significa que a Neoway não conseguiu classificar o CNPJ por serem muito recentes ou por indisponibilidade de informações na base de dados..

Cabe ressaltar que o alto número de empresas que não "fecharam as portas" formalmente geram um custo de ineficiência para a economia, pois há muitos recursos - tangíveis e intangíveis -- paralisados pela situação inconclusiva e que poderiam ser realocados em formas mais produtivas, seja em um novo empreendimento ou em um já existente. O dinamismo do ciclo de vida das empresas gera ganhos de produtividade para a economia, sendo importante para a inovação.

Muitas vezes, a dificuldade de fechar empresas é causada por assimetria de informações: seja pela imprecisão de informações fornecidas pelo empreendedor, seja pela falta de conhecimento do empreendedor sobre as pendências a serem resolvidas. Em ambos os casos, é necessária ajuda especializada, o que aumenta os custos do processo.

ATENÇÃO: CONGESTIONAMENTO DE TRIBUNAIS!

Ao longo do ciclo de vida da empresa (abertura, operação ou fechamento), vários problemas com procedimentos burocráticos e tributários podem ser resolvidos diretamente com os órgãos responsáveis, por meio dos chamados processos administrativos. As disputas que não são resolvidas por meios administrativos, acabam se tornando processos judiciais, sendo encaminhados para os tribunais.

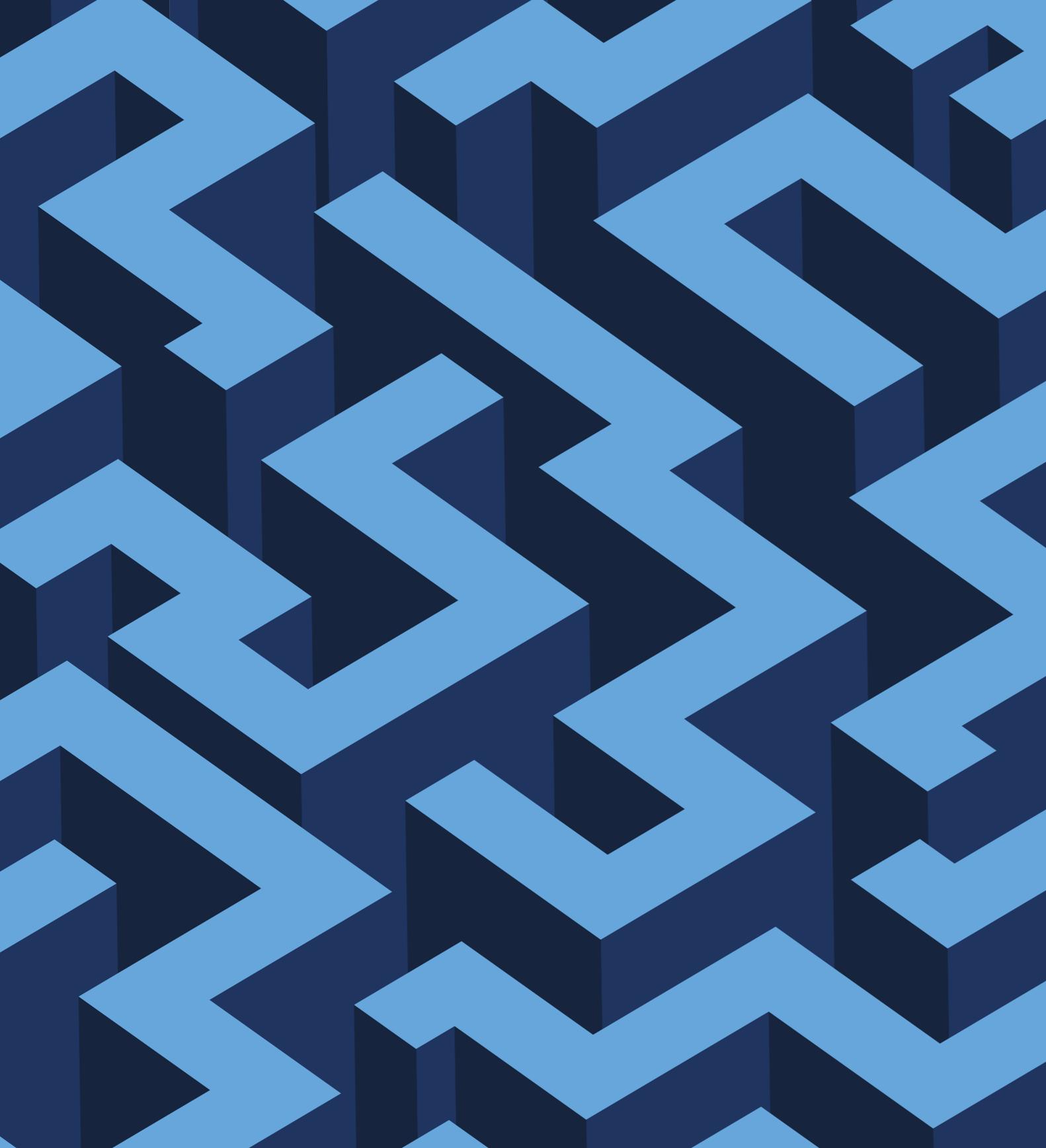
Uma forma de avaliar a eficácia no julgamento e execução de processos pela justiça é através da taxa de congestionamento de tribunais estaduais, calculada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³⁹. O cálculo dessa taxa é feito com base no total de casos novos ingressantes, nos casos baixados e no estoque pendente ao final do período anterior ao ano-base. Em 2015, a taxa de congestionamento foi de 74,8%, o que implica que, a cada 100 ações, cerca de 75 ainda estavam em andamento no final daquele ano. De acordo com o CNJ, são necessários, em média, 11 meses para que haja uma sentença judicial, e mais quatro anos e quatro meses para a execução do direito reconhecido na sentença⁴⁰. Ou seja, depois de dar início a um processo judicial, são necessários, em média, **cinco anos** para que a sentença seja executada. A maior parte desse congestionamento, como aponta o relatório, deve-se a processos de execução fiscal.

O estudo *Paying Taxes: Assessing postfiling processes (2017)*⁴¹, do Banco Mundial, aponta que é comum que hajam disputas fiscais entre os contribuintes e o Fisco em qualquer país, mas que elas devem ser resolvidas de forma justa, rápida e eficiente. Essa pesquisa sugere a criação de conselhos ou departamentos especiais de recurso para acelerar a resolução das disputas judiciais. Instâncias especiais como essas podem ser uma ferramenta útil para avaliar e resolver questões fiscais sem sobrecarregar os tribunais.

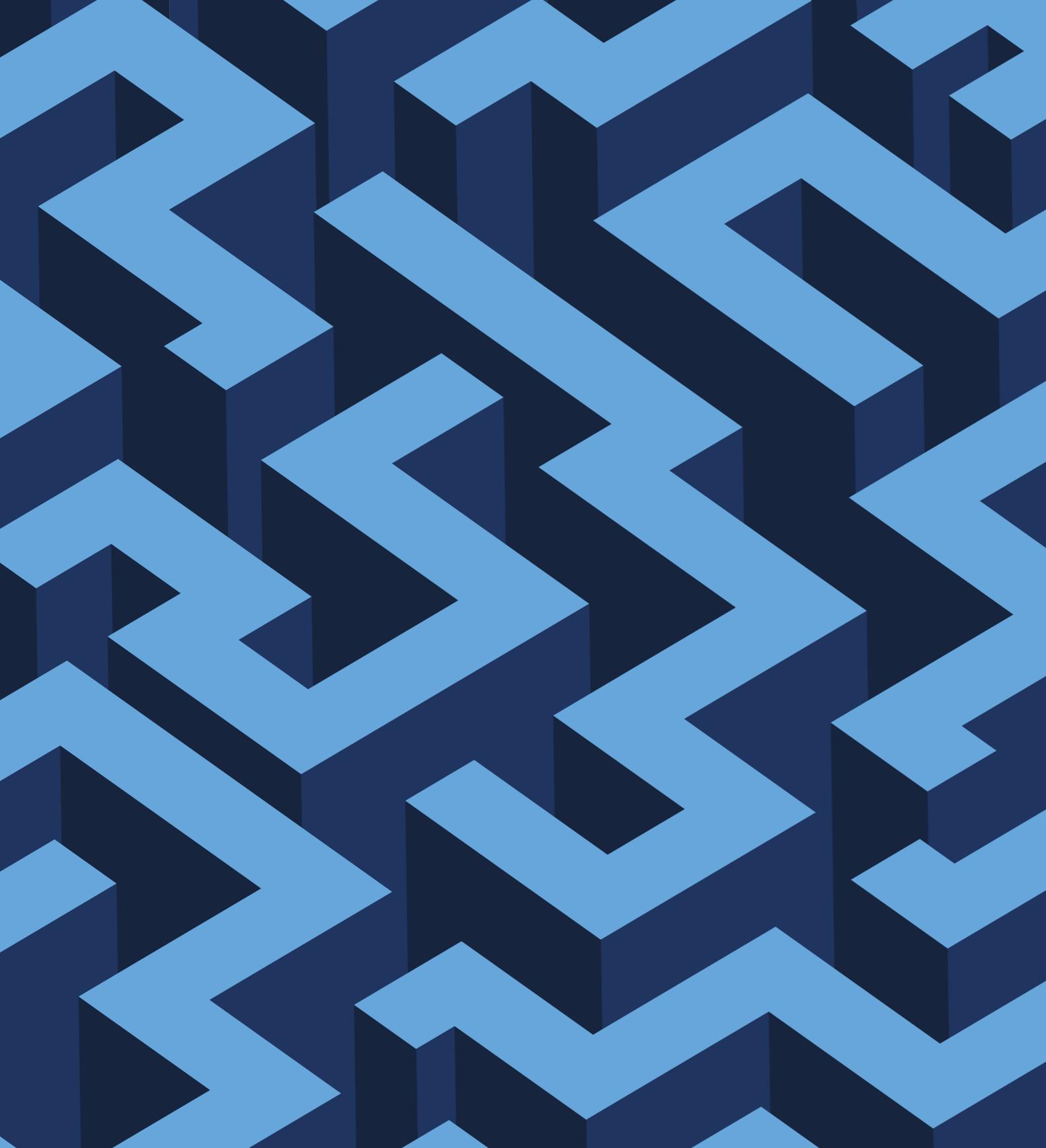
³⁹Conselho Nacional de Justiça - CNJ. "Relatório Justiça em Números 2016", CNJ: Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>

⁴⁰Esse dados são a média do tempo gasto em justiça estaduais, federais, estaduais militares e justiça do trabalho.

⁴¹BOURKE, E.J.; NASR, J.; NOVIK, N.; BEIRES, R. A. S. *Paying Taxes: Assessing postfiling processes*. Banco Mundial, 2017. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/-/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Chapters/DB17-CS-Paying-taxes.pdf>



**LIMITES E
POSSIBILIDADES
DO AMBIENTE
REGULATÓRIO NO
BRASIL:**
opinião dos atores envolvidos



O objetivo desta seção é entender a percepção sobre o ambiente regulatório para empresas no Brasil, tendo como referência a opinião de três tipos de atores: empreendedores, especialistas e burocratas. Empreendedores, porque lidam com desafios burocráticos ao longo da vida da empresa e são os principais usuários dos serviços prestados pelos órgãos regulatórios e fiscais; especialistas, porque pesquisam sobre o tema ou prestam serviços de suporte às empresas; e burocratas, porque são responsáveis por estabelecer as regras e zelar pelo seu cumprimento.

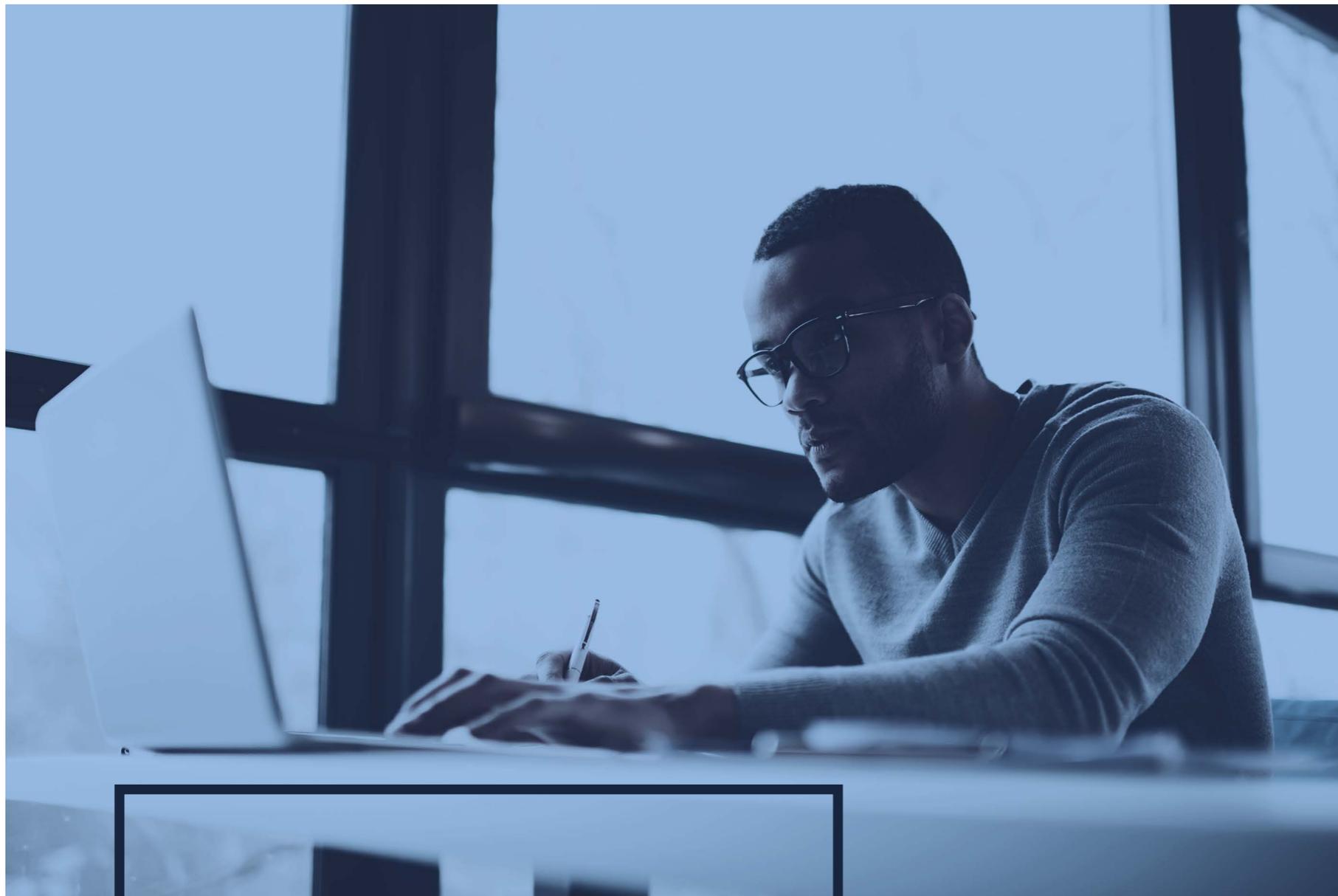
Buscamos entender, a partir da opinião de cada um dos entrevistados, quais os principais gargalos relacionados aos processos de abertura ou fechamento de empresas, quais os desafios do sistema tributário brasileiro e o que pode ser feito para melhorar os limites identificados. Com base nisso, foi possível encontrar padrões de convergência ou divergência no posicionamento desses atores, tanto acerca dos problemas quanto de possíveis soluções. O quadro 4 abaixo resume os principais limites identificados:

Quadro 4 - Limites do ambiente regulatório para empresas no Brasil

LIMITAÇÕES	EMPREENDEDORES	ESPECIALISTAS	BUROCRATAS
Tempo de processos (Tempo de trâmite nos órgãos, prazo para liberação de licenças, alvarás, etc.)	✓	✓	✓
Disponibilidade de informações (Informações sobre processos disponíveis de forma acessível e clara)	✓	✓	✓
Descentralização de processos (Divisão das competências de abertura/fechamento de empresas em órgãos distintos)	✓	✓	✓
Custos de conformidade (Necessidade de profissionais para garantir a regularidade da empresa)	✓	✓	
Padronização de atendimento (Discrecionalidade no atendimento, exigências distintas)	✓	✓	✓
Assimetria de ritmo (Setor público x setor privado)	✓	✓	✓

A análise das entrevistas aponta que existe uma grande convergência na percepção dos desafios regulatórios e tributários para empresas no Brasil. Embora cada um dos grupos entrevistados lide com essas questões no dia a dia de formas distintas, eles conseguem identificar como sua

atuação impacta no ambiente de negócios e no trabalho das empresas. As semelhanças no diagnóstico feito pelos empreendedores, burocratas e especialistas tornam possível pensar que existem várias oportunidades para proposição de mudanças e para cooperação entre esses atores.



EMPREENDEDORES

“É preciso regular as atividades empresariais, mas é preciso compreender que o Estado precisa ter limites, aceitar que não pode continuar vendendo dificuldades.”

Tempo. O aspecto mais mencionado pelos empreendedores entrevistados foi a quantidade de tempo gasto para atender as exigências regulatórias e tributárias. Eles explicaram que os desafios de gerir uma empresa demandam muita energia e dedicação. Por isso, o tempo gasto para entender as regras, cumprir todas as exigências legais e, até mesmo, para se deslocar entre diferentes órgãos públicos, interfere na atenção que precisa ser dada ao negócio. Existe ainda uma assimetria entre a velocidade dos negócios e o ritmo dos processos nos órgãos públicos: o tempo para liberação de licenças, alvarás e outros documentos de regularização não acompanha o ritmo acelerado das empresas e é considerado um obstáculo adicional.

Outro limite é o acesso à informação. Faltam informações claras, simplificadas e acessíveis sobre abertura de empresas no Brasil. Um dos efeitos dessa falta de clareza é sentido pelo empreendedor no momento do atendimento presencial nos órgãos públicos. A maior parte dos entrevistados explica que enfrentou problemas com exigências distintas sendo feitas para obter o mesmo documento, a depender da forma como o funcionário em atendimento interpreta a regra. Isso provoca várias idas e vindas aos órgãos para conseguir a concessão de uma licença ou alvará, por exemplo.

A criação de uma plataforma digital ou um local único para atendimento presencial são alternativas que foram sugeridas como forma de minimizar esses problemas. A centrali-

zação das informações e do atendimento (online ou presencial) reduziria o tempo gasto para formalizar as atividades da empresa e evitaria o deslocamento entre vários órgãos.

Além dos limites nos processos de abertura de empresas, os empreendedores mencionaram problemas com questões tributárias, dentre eles: taxas elevadas para exportação dos produtos, diferença de alíquotas de ICMS entre os estados e a dificuldade de saber em que modelo de tributação a empresa se encaixa. Uma sugestão proposta, nesses casos, foi a unificação de alíquotas dos impostos e centralização da arrecadação no governo federal, que seria encarregado de fazer a redistribuição para os estados.

Por fim, as mudanças constantes nas leis que regulam as atividades das empresas ou o pagamento de impostos foram apontadas como fonte de insegurança. Essas mudanças, aliadas à complexidade da regulação, tornam essenciais os gastos das empresas com contadores e advogados, para assegurar que o negócio se mantenha regular e esteja atualizado de acordo com as novas regras.

De modo geral, os empreendedores entrevistados reconhecem a importância da existência das leis e regras, inclusive para evitar fraudes ou sonegação de impostos. Mas defendem que as exigências burocráticas devem ser claras e estar mais próximas da realidade das empresas.



BUROCRATAS

“ O setor público só pode fazer o que está previsto em lei, enquanto o setor privado pode fazer tudo que não for considerado ilegal por lei. ”

Um dos principais limites identificados pelos burocratas no atendimento aos contribuintes é a falta de articulação entre as secretarias e órgãos. No caso dos processos de abertura e fechamento de empresas, o insulamento das secretarias dificulta a “visão do todo” desses procedimentos e das exigências definidas por cada órgão. Assim, pela ausência de um fluxo de comunicação bem definido, é comum que cada secretaria demande do empreendedor o mesmo tipo de informação ou documento já solicitado em outra etapa do processo. À falta de articulação, somam-se a elevada carga de trabalho dos servidores, a limitação de recursos financeiros e as condições de infraestrutura dos prédios e dos equipamentos de trabalho. O resultado dessas limitações é a análise fragmentada dos processos por cada órgão e um longo trâmite dos processos.

Mas há outros fatores que, na opinião dos servidores, tornam a espera dos contribuintes mais longa. Faltam informações claras e de fácil acesso ao cidadão, o que, muitas vezes, faz com que eles cheguem ao atendimento sem todas as informações necessárias para dar início ao seu requerimento e precisem retornar outra vez ao órgão.

A falta de clareza das regras também abre margem para a interpretação dos funcionários que trabalham no atendimento direto ao público. Os funcionários entrevistados

explicam que é comum que alguns servidores façam a interpretação mais estrita e conservadora possível da lei, para que evitem sofrer sanções posteriores. Como os servidores públicos trabalham sob a fiscalização de múltiplas instâncias de controle, eles podem sofrer auditorias por qualquer atividade ou decisão que gerem controvérsias. Ou seja, embora devam prestar um atendimento eficiente e de qualidade aos cidadãos, os funcionários precisam sempre agir com cautela na análise dos documentos e na concessão de licenças e alvarás, por exemplo. A afirmação mais frequente entre todos os entrevistados foi a de que “o setor público só pode fazer aquilo que está previsto em lei, enquanto o setor privado pode fazer tudo aquilo que não for considerado ilegal pela lei”.

Um desafio adicional para as prefeituras são os recursos humanos. A média de idade dos funcionários costuma ser elevada, e é comum ocorrer resistência dos servidores mais velhos em aceitar mudanças que envolvam informatização de processos e uso de tecnologias. Além disso, os burocratas explicam que falta investir em treinamentos para os servidores: é preciso, por exemplo, treinar os funcionários em posição de gestão para serem bons gestores, ou os que trabalham com atendimento para melhor servir os cidadãos.

Por fim, existe um problema na disponibilização de informações aos empreendedores: faltam dados nos sites

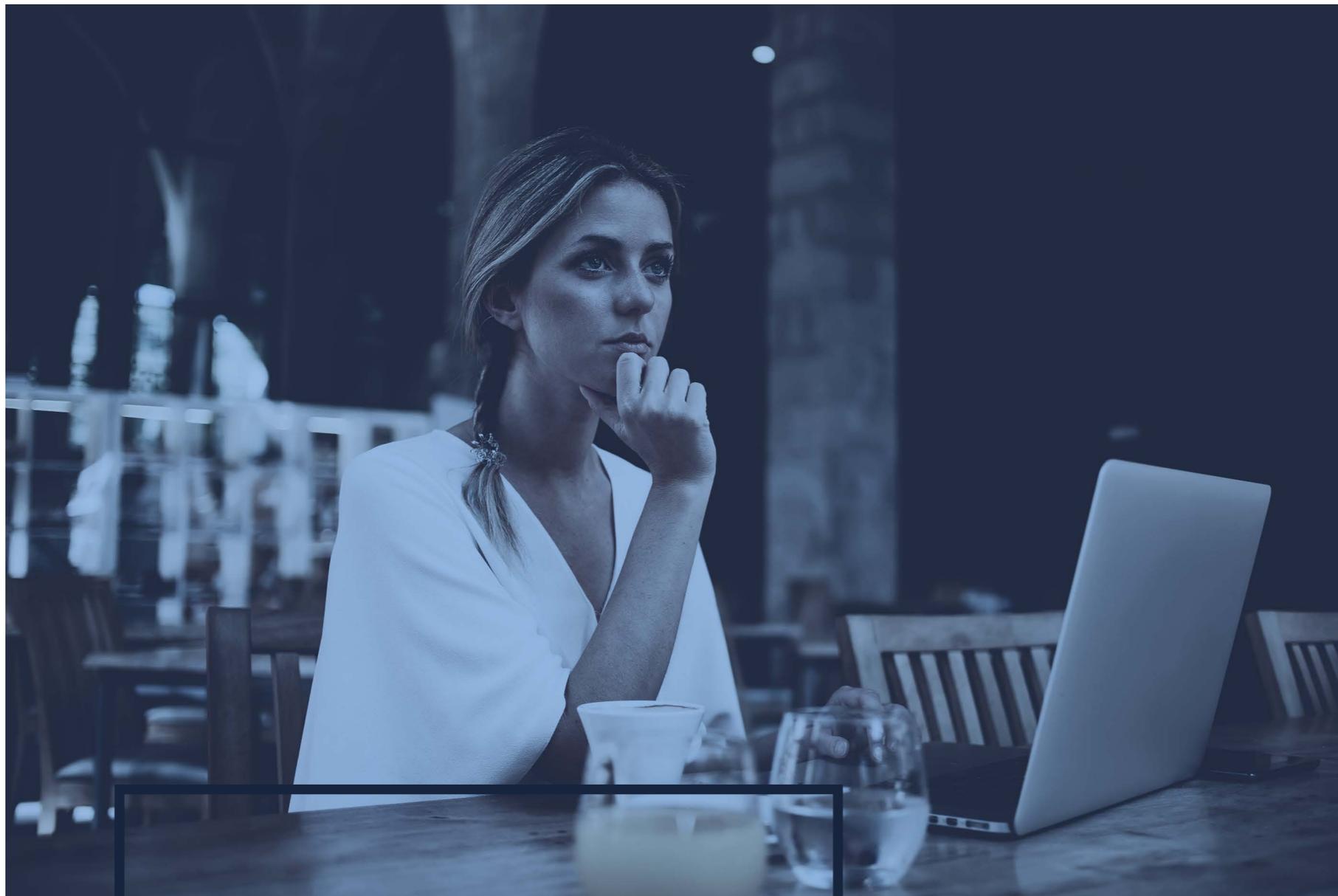
dos órgãos, é difícil encontrá-las numa busca simples na internet, e, por vezes, a informação só pode ser obtida em consultas presenciais. Isso dificulta a vida do empreendedor e acaba facilitando que alguns erros sejam cometidos por eles, por falta de conhecimento.

Dentre as sugestões dos entrevistados para minimizar os limites identificados está o mapeamento e redesenho de processos internos aos órgãos públicos, com o objetivo de identificar os gargalos e problemas, de otimizar o uso de recursos humanos e financeiros, e de proporcionar um atendimento mais eficiente aos empreendedores. Além disso, a extinção dos processos em papel, informatizando e integrando todos os procedimentos de abertura e fechamento de empresas, regularização de imóveis, etc. Sobre este aspecto, cabe mencionar dois pontos: alguns dos burocratas entrevistados explicaram que o custo de informatização e integração de sistemas internos da prefeitura é elevado, que sua implementação nas secretarias é complicada, e, que, talvez por isso, esse tipo de modernização não seja colocado em prática com frequência. Outro ponto acerca da informatização, bastante frisado pelos entrevistados, é a necessidade de implantar sistemas inteligentes e bem estruturados, que sejam capazes, de fato, de eliminar etapas em papel ou eliminar o grande volume de dados que precisa ser analisado pelos servidores. Não adianta informatizar sem um planejamento sólido por trás disso;

caso contrário, o sistema pouco vai atender ao seu propósito.

Na opinião dos burocratas entrevistados, é importante que as prefeituras possam definir uma estratégia de comunicação para que as informações sobre abertura e regularização de empresas cheguem a seu público-alvo, além de criar espaços que centralizem o atendimento ao empreendedor – onde haja atendimento qualificado e especializado para tirar suas dúvidas e realizar os procedimentos necessários. Seria preciso ainda “investir em gente”, promovendo treinamento e capacitações periódicas para os funcionários, além da criação de fóruns e espaços de discussão e disseminação de boas práticas no setor público. E no que se refere ao excesso de controle e fiscalização que os funcionários públicos sofrem, a sugestão é dividir com os empreendedores a responsabilidade sobre a veracidade e autenticidade das informações fornecidas aos órgãos.

É unanimidade entre os entrevistados o fato de que, quanto mais exigências e dificuldades são impostas pelo setor público para abrir uma empresa ou mantê-la regular, maiores os incentivos para que as empresas funcionem na informalidade. Facilitar a abertura de empresas de baixo risco, por exemplo, além de dinamizar a economia, pode ajudar na geração de novos empregos e na difusão desses empregos em diferentes locais das cidades.



ESPECIALISTAS

(CONTÁBEIS)

“A burocracia não é ruim, a sua ineficiência que é.”

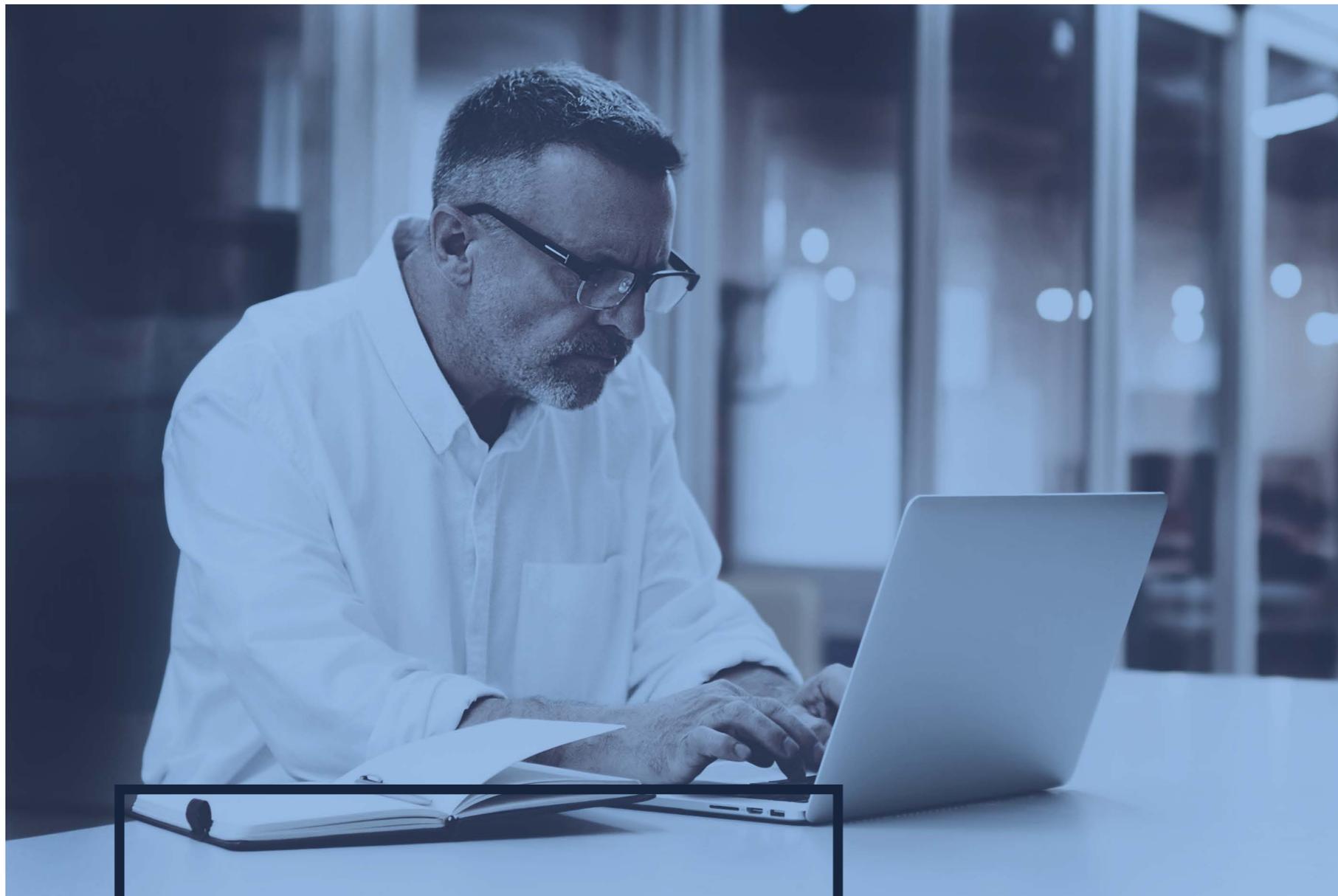
Os especialistas também chamaram a atenção para a multiplicidade de órgãos que precisam ser acessados para a abertura de uma empresa e para a quantidade de tempo gasto em cada um desses processos. Além da descentralização do atendimento, falta a disponibilização de informações, por parte desses órgãos, das etapas a serem seguidas caso se deseje abrir uma empresa. No entanto, enquanto faltam informações e diretrizes para os empreendedores, sobram regras e exigências impostas pelos órgãos públicos como tentativa de evitar futuras fraudes ou ilegalidades. Todos os especialistas entrevistados concordam que a existência de leis ou regras é fundamental para evitar

que as empresas adotem “jeitinhos” para resolver seus problemas, optando por sonegar impostos ou cometer fraudes. No entanto, o excesso de regras e a constante mudança das leis produzem uma série de efeitos, como: i) falta de clareza na interpretação das regras, ii) dificuldade das empresas em manter-se atualizadas com as mudanças legais e iii) dependência do serviço de contadores e advogados para abrir e manter o negócio regularizado.

Além disso, falta padronização do atendimento dos funcionários públicos aos empreendedores. Como as regras para abertura de empresas ou para tributação

das mercadorias e de serviços prestados não são claras, isso abre margem para a discricionariedade do funcionário “na ponta” do atendimento. A depender da interpretação do servidor público para determinada lei, as exigências solicitadas ao empreendedor, em um mesmo órgão, podem variar. O tempo de trâmite dos processos em cada órgão, a existência de processos ainda em papel e a falta de informatização e modernização do atendimento acabam gerando impressões negativas dos empreendedores sobre a burocracia. Essas limitações, apontam para uma clara diferença de velocidade do setor público versus a velocidade dos negócios.

Uma das propostas para aproximar as realidades do setor público e privado é a criação de fóruns ou encontros periódicos entre empreendedores e burocratas, para que eles possam entender os limites e desafios de cada um dos lados. É preciso ainda, segundo os entrevistados, modernizar, informatizar e centralizar o atendimento a empreendedores, criar um passo a passo de apoio para abertura de empresas, democratizar o acesso a informações para abertura de empresas, pagamento de tributos e fechamento de empresas. Por fim, outras sugestões dos especialistas seria integrar os órgãos envolvidos na abertura ou fechamento de empresas e treinar os funcionários responsáveis pelo atendimento ao público.



ESPECIALISTAS

(TRIBUTÁRIOS)

A Constituição de 1988 diferenciou a competência para arrecadação de impostos entre os três entes federativos (União, Estados e Municípios), descentralizando algumas responsabilidades de arrecadação. Mas a organização definida pela Constituição gerou problemas, por exemplo, na diferenciação entre ICMS e ISS. O ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação) foi definido como responsabilidade do Estado, enquanto o ISS (Imposto sobre Serviços) foi definido como responsabilidade municipal. A questão é que essa diferenciação é fluida, e que as empresas, no momento de sua composição, devem fazer inscrição municipal no ISS ou estadual no ICMS –ou em ambos. Na prática, com a variedade de tipos de prestação de serviços e de venda de mercadorias que existe atualmente, é muito difícil separar com clareza a atividade das empresas entre uma dessas categorias – e a interpretação de que a empresa foi classificada de forma incorreta na inscrição municipal ou estadual pode ocasionar multas.

Outro problema apontado é que, desde a origem, as leis tributárias definidas na Constituição Federal introduziram uma série de complexidades. A partir de

então, o movimento dos estados e municípios foi no sentido de editar atualizações tributárias, conceder benefícios, desonerações, definir obrigações acessórias, etc. Cada uma dessas decisões adiciona camadas extras de complexidade ao pagamento de tributos e ao cumprimento de obrigações acessórias. Quanto mais obrigações acessórias relacionadas a um tributo, maior a probabilidade de erros no preenchimento das fichas pelas empresas, mais erros na fiscalização de seu cumprimento, maior o número de processos administrativos e, conseqüentemente, para aqueles não resolvidos em âmbito administrativo, maior o número de processos judiciais.

As implicações da complexidade e das distorções do sistema tributário fomentam o surgimento de um mercado só para acompanhar e reportar as mudanças na legislação de impostos. Na prática, é impossível que advogados e contadores consigam, por conta própria, manter-se atualizados de todas as mudanças ocorridas na regulação tributária, em todos os estados e municípios brasileiros.

Um outro efeito das competências tributárias atribuídas aos estados e municípios é a tentativa de usar o sistema tributário como mecanismo indutor de mudanças locais. Isso aumenta a complexidade tributária, mas nem

sempre gera os benefícios esperados. Quanto mais a tributação tiver a pretensão de promover igualdade, mais complexo o sistema tributário se torna. Existe um trade-off entre simplicidade e igualdade. Um sistema tributário simples produz menos igualdade entre indivíduos, enquanto sistemas que visam a igualdade tornam-se muito complexos, com muitas exceções, adaptações, regras, etc.

No que se refere aos custos dos tributos, os especialistas recomendam que, ainda nos primeiros passos do negócio, a empresa já elabore um planejamento tributário e tente se enquadrar no melhor regime possível. Além de um diferencial competitivo em relação às demais, a empresa vai evitar problemas futuros com o Fisco. Por outro lado, tratando mais especificamente da complexidade tributária na vida das empresas, os especialistas explicam que existe de fato um enorme gasto para atender todas as exigências e obrigações acessórias demandadas pelo fisco, além da dificuldade de lançar essas informações sem nenhum tipo de erro nas plataformas federais e estaduais. O preenchimento incorreto das obrigações acessórias ou a falta de entrega dessas obrigações deixa a empresa vulnerável a autos de infração. Para evitar esse tipo de problema, a empresa precisa dispor de bons técnicos especializados em executar esse tipo de atividade.

A quantidade de atualizações tributárias é um fator adicional de complexidade do sistema tributário, que junto à diversidade de alíquotas e às exigências regulatórias, geram custos elevados de conformidade para as empresas, além de desincentivos para o surgimento de novos negócios e para a instalação de empresas estrangeiras em nosso território.

Um dos caminhos propostos pelos especialistas é a simplificação do sistema tributário brasileiro, pois, quanto mais simples a legislação, mais simples é a arrecadação dos tributos e mais fácil de fiscalizar seu pagamento. A simplificação pode ser adotada como unificação de alíquotas entre estados, uniformidade de procedimentos exigidos pelo fisco e mais clareza na legislação tributária. Alguns dos especialistas propuseram também a redução da carga tributária, como forma de aumentar a produtividade e arrecadação de impostos. Outros sugeriram que cada município e cada estado deveriam ter um código tributário compilado, facilitando o acesso a uma legislação consolidada e atualizada. No entanto, esse tipo de dispositivo só facilitaria a busca da legislação, representando um passo importante para o mapeamento e transparência das regras, mas sem representar a simplificação do sistema tributário em si.



**BOAS IDEIAS
E SOLUÇÕES
INOVADORAS**

NEGÓCIOS

De modo geral, ideias de novos negócios surgem como resolução a problemas existentes. Nesse sentido, existem empresas que viram a complexidade tributária como uma oportunidade para criar novos negócios focados em melhorar a experiência do empreendedor em relação ao ambiente regulatório e tributário. Foi o que Fabio Baccarin e Vitor Torres, fundadores da **Contabilizei**, fizeram.

Esses empreendedores criaram uma empresa de serviços de contabilidade online com o objetivo de fornecer todos os serviços de um escritório de contabilidade em uma única plataforma virtual, com o foco em micro e pequenas empresas prestadoras de serviço e/ou comércio. No site da empresa, os clientes têm a opção de abrir seu negócio, acessar os relatórios e balanços, gerar guias de impostos e acompanhar vencimentos de contas. A empresa existe desde 2012 e atualmente oferece seus serviços para empresas em mais de 30 cidades no país, com um custo médio de serviço 90% mais barato que um escritório de contabilidade comum. Desde a abertura da Contabilizei, mais de 5 mil empreendedores economizaram um total de 50 milhões de reais em serviços contábeis, um valor que pode ser realocado e reinvestido na empresa. Além disso, a Contabilizei foi responsável por auxiliar na abertura de mais de 4500 novas empresas até o momento.

Outro caso de sucesso é o da **ContaAzul**. Vinícius Roveda Gonçalves, João Zaratine e José Carlos Sardagna, sócios-fundadores da empresa, observaram que a falta de

planejamento e gestão eram uma das principais causas ligadas à mortalidade de empresas. Como uma maneira de solucionar esse problema, criaram uma plataforma em nuvem que permite ao dono do negócio, de maneira rápida e simples, organizar suas vendas, compras, estoque, conciliação bancária e gestão financeira. Além disso, a plataforma criada pela ContaAzul permite o trabalho integrado entre empresa e sua contabilidade, eliminando a necessidade de enviar toda a papelada no final do mês e tendo o contador mais próximo apoiando o negócio. Ao usar o ContaAzul, a burocracia e o trabalho manual deixam de existir, facilitando a organização e o controle da empresa de forma a liberar tempo para o empreendedor fazer o que faz de melhor: bons negócios.

A ContaAzul possui hoje um grande número de contadores parceiros em todos os estados do país que, por meio da integração com o sistema de gestão online de seus clientes, reduzem o tempo de fechamento da contabilidade de um cliente de até 15 horas mensais para alguns minutos. Com mais tempo e ferramentas que trazem produtividade, os contadores parceiros podem assumir papéis de consultores financeiros, dando auxílio mais qualificado às suas empresas clientes que usam o ContaAzul. Por meio da ContaAzul, donos de negócios estão economizando até 65% do tempo gasto com processos de contabilidade, gestão de estoque, pagamentos, entre outros. A economia anual dessa diminuição de tempo representa aproximadamente 20 mil reais por empresa.

BENCHMARK INTERNACIONAL

Ao falar de melhoria do ambiente de negócios no Brasil, não é possível deixar de pensar no papel do governo nesse processo. Por se tratar de um tema amplo, com diferentes vertentes, a atuação do poder público exige coordenação dos três níveis de governo -- federal, estadual e municipal --, além da busca de alinhamento com os demais poderes: o Legislativo para revisão de leis e com o Judiciário para garantir a segurança jurídica. Os arranjos e incentivos institucionais que precisam ser realizados exigem liderança, método e avaliação de impacto para conseguir medir a efetividade e a eficácia das ações. Além disso, a gestão pública tem um *modus operandi* (tempo de resposta, governança etc) e um compliance diferentes dos do setor privado, embora esse fatores não precisem necessariamente ser um empecilho para melhorar o desempenho governamental⁴².

Dois países que estão entre os 10 melhores países para abrir uma empresa, de acordo com a categoria *starting a business*, do estudo *Doing Business 2017*, servem de exemplo. Além de suas boas colocações no *ranking*, o Canadá e a Austrália foram escolhidos devido ao tamanho populacional e à estrutura político-administrativa semelhantes ao Brasil, tornando esses países bons *benchmarks*.

O governo canadense oferece uma plataforma online oficial do Estado, com todas as informações sobre como começar seu negócio. Nela, o futuro empreendedor tem

acesso ao conhecimento necessário para compreender e executar todas as etapas do processo de abertura de empresa. Antes de dar início ao processo, o empreendedor, assim como no Brasil, já deve ter definido o nome de seu negócio, garantindo que este corresponda à atividade que será exercida e também deve ter determinado o tipo de sociedade de seu negócio.

No início do registro no governo, o empreendedor recebe um *business number* (BN), que serve para identificar seu negócio em todas as esferas governamentais, mantendo todo o processo unificado. Após a obtenção do BN, o empreendedor precisa se registrar na província⁴³ em que irá atuar. Esse registro varia de acordo com a província, e a plataforma canadense fornece informações detalhadas sobre como o empreendedor deve prosseguir em cada uma.

A partir desse momento, o empreendedor escolhe se quer incorporar seu negócio ao âmbito federal ou provincial. Caso haja interesse em levar esse negócio para mais de uma província, o indicado é a incorporação federal, pois ela permite que o empreendedor atue com o seu negócio no país todo sob o mesmo nome comercial. Caso seja um negócio local, como uma padaria de bairro sem intenção de expandir para outras províncias, o indicado é a incorporação provincial. A incorporação federal é feita online, e as provinciais são feitas de uma maneira diferente, dependendo da província e da atuação da empresa.

⁴²Abrucio, F. L.; Morelli, G.; Guimarães, T. B. "Caminhos para aperfeiçoar a Gestão Pública Brasileira: lições recentes e uma agenda futura". Cap 16 em: Giambiagi, F.; Porto, C.; "2022: propostas para um Brasil melhor no ano do bicentenário". Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

Por fim, dependendo do tipo de atividade, o empreendimento precisará de certas licenças e permissões para funcionar. A informação de quais licenças e permissões são necessárias encontram-se na plataforma do governo, e a partir da obtenção de todas elas a empresa está aberta.

Além de fornecer ao empreendedor informações sobre o processo de abertura de negócios de uma maneira detalhada, a plataforma canadense também viabiliza materiais sobre como planejar financeiramente seu negócio, *checklists* do

que o empreendedor precisa ficar atento sobre seu empreendimento, dicas de nomes para a empresa, etc. Como descrito acima, o ambiente regulatório canadense tem, assim como o Brasil, muitas especificidades de acordo com o local em que o empreendedor decide abrir seu negócio. Porém, no Canadá, a plataforma online disponibiliza todas essas informações compiladas, sendo um exemplo de como a informatização de processos pode simplificar o cumprimento de exigências por parte das empresas, além de facilitar o acesso à informação.

Assim como no Canadá, a Austrália⁴⁵, também possui uma plataforma *online* oficial que oferece informações sobre como abrir, operar e até mesmo fechar seu negócio. Todo o processo de registro da empresa é feito no sistema, que possui diversos links para todos os casos possíveis de abertura. A plataforma também contém orientações para que o empreendedor tome a decisão de empreender sabendo como funciona o negócio que pretende abrir. Ela mostra os prós e contras de cada tipo de empreendimento, abordando sempre todos os aspectos do ciclo vida da empresa, não apenas do processo de abertura.

O portal também exibe informações sobre como fechar empresas, ressaltando que o fechamento deve ser planejado e fornecendo um guia com dicas e informações

para auxiliar o empreendedor nesse momento. A página fornece o passo a passo do que fazer em dois casos de fechamento de empresa: na venda/transação para outra pessoa, ou no fechamento definitivo do empreendimento. Além disso, também há um checklist sugerindo ações como: ir a eventos do governo com palestras que podem ajudar o empreendedor a fechar seu negócio de maneira fácil e segura; ir ao ponto de atendimento do empreendedor para buscar dicas e conselhos; consultar um especialista para obter ajuda profissional, etc. O ponto positivo dessas plataformas é a capacidade de organizar de forma simples um conjunto de etapas que, no Brasil, estão dispersas e, por isso, impõem ao empreendedor grandes custos de acesso à informação e de conformidade com as leis e regras.

Figura 2: Divisão principal do portal de abertura de negócios australiano.



Fonte: Department of Industry, Innovation and Science [AU]. Disponível em: <https://www.business.gov.au/>

⁴³O Canadá é constituído por dez províncias, cada uma com um certo grau de autonomia em relação ao governo federal. Grosso modo, seriam similares à divisão dos estados brasileiros, porém com a autorização de criar suas próprias leis e impostos para além das leis e dos impostos federais.

⁴⁴Para mais informações, acessar <http://canadabusiness.ca/starting/>

⁴⁵Para mais informações, acessar <https://www.business.gov.au/>

BREVE PANORAMA DE AÇÕES DO BRASIL

Listamos abaixo algumas iniciativas que estão em implementação para reduzir algumas das distorções burocráticas mostradas nesta pesquisa. Esta seção não é exaustiva na descrição ou na seleção de iniciativas. Afinal, uma das conclusões do estudo é que cada município ou estado terá uma solução específica para sua realidade legal e tributária.

Muitos dos desafios burocráticos apontados ao longo do ciclo de vida das empresas foram também identificados pelo Governo Federal, que instituiu, em 2007, a Redesim – Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios⁴⁶ - conjunto de normas que visa simplificar processos, padronizar obrigações, reduzir custos e prazos e, assim, aperfeiçoar o ambiente de negócios do país.

O objetivo dessa rede é que o cidadão possa realizar o processo de registro e legalização das pessoas jurídicas por meio de um sistema informatizado que integra todos os atores envolvidos nesse ciclo de forma linear e sem duplicidade de exigências: órgãos de registro (Juntas Comerciais, Cartórios de Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou OAB), Administrações Tributárias no âmbito federal, estadual e municipal e órgãos licenciadores, com destaque para o Corpo de Bombeiros, a Vigilância Sanitária e o Meio Ambiente. A Redesim é gerida por um Comitê Gestor (CGSIM), presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e composto por representantes das três esferas do governo, órgãos e entidades envolvidas no processo.

A Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007⁴⁷, que institui a Redesim, define também importantes diretrizes para viabilizar a simplificação, tais como:

- Disponibilização de informações e instrumentos que permitam pesquisas prévias às etapas de registro ou inscrição, alteração e baixa de empresários e pessoas jurídicas, para que haja certeza quanto à documentação exigível e quanto à viabilidade do registro ou inscrição, a exemplo da pesquisa prévia da viabilidade de localização e nome;
- Entrada única de dados cadastrais e de documentos, mesmo com a independência das bases de dados dos órgãos e de suas demandas por informações;
- Revisão e padronização da classificação do grau de risco das empresas por meio dos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas-Fiscal – CNAE-Fiscal, o que permite maior precisão na avaliação das empresas como de alto ou baixo risco e impactará no fluxo de processos;
- Simplificação, racionalização e uniformização dos requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios;
- Realização de vistorias necessárias à emissão de licenças e de autorizações de funcionamento após o início de operação da empresa, nos casos em que a atividade for de baixo risco, reduzindo a quantidade de fiscalizações e agilizando o prazo para as que precisam desse procedimento;
- Emissão de Alvará de Funcionamento Provisório, que permite o início de operação imediatamente após o ato de registro, no caso das empresas de baixo risco. Caso o poder público não realize as vistorias no prazo de vigência, o alvará se converterá, automaticamente, em definitivo;
- Registro de constituições, alterações e extinções (baixas) ocorrerá independentemente da regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, antes ou depois do ato da extinção.
- Assinatura de Termo de Ciência e Responsabilidade pelo empreendedor ou responsável legal pela sociedade, por meio do qual este se responsabiliza legalmente pelos requisitos exigidos para exercer suas atividades econômicas e pelas informações prestadas ao poder público, não mais recaindo ao servidor público⁴⁸, especialmente quanto às normas de segurança sanitária, ambiental e de prevenção contra incêndio.

⁴⁶A Redesim foi criada conforme disposto na Lei 11.598/2007: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11598.htm. Mais informações no site oficial do programa: <http://www.redesimples.gov.br/>

⁴⁷http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm

⁴⁸O sistema integrado adequadamente fará a classificação de risco da empresa de forma automática, seguindo os critérios pré estabelecidos na padronização, e considerando a veracidade das informações fornecidas pelo cidadão proponente. Dessa forma, o servidor público não pode ser penalizado por problemas na classificação ou por inadequações de empresas de baixo risco, visto que a responsabilidade agora recai sobre o próprio empreendedor que forneceu as informações.

A respeito desse último aspecto, vale destacar que, em 17 de julho de 2017, o Presidente da República, reforçando as iniciativas federais para contribuir com a simplificação, sancionou um decreto⁴⁹ que, dentre outras determinações, reforça a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos pelo governo, e reconhece os cidadãos como entes de boa fé e capazes de se auto-responsabilizar pelas informações disponibilizadas.

Considerando-se as diretrizes da Redesim, o fluxo ideal do processo de abertura e regularização das empresas deveria ser realizado pela internet, sem exigir que o empreendedor se desloque fisicamente, e tendo uma entrada única de dados. Ou seja, o empreendedor seria responsável por preencher os dados requeridos uma única vez, em um sistema online unificado, que armazena as informações no Coletor Nacional, um banco de dados federal, responsável por redirecioná-las de acordo com as demandas dos diferentes órgãos e entidades envolvidos.

A primeira fase do processo seria então a pesquisa prévia de viabilidade, em que o empreendedor primeiro verifica se pode exercer determinada atividade econômica no local almejado, para então iniciar o processo. Via de regra, o processo ocorre de maneira inversa, isto é, a empresa obtém o registro e apenas em um segundo momento faz a análise de viabilidade. Esse processo é pouco eficiente e racional, na medida em que é possível abrir uma empresa e descobrir, na sequência, que ela não pode operar na localidade escolhida.

Para verificar a viabilidade de endereço, será necessário responder diversas perguntas que servirão para identificar a atividade econômica da empresa, que será representada por meio dos CNAEs padronizados entre todos os órgãos envolvidos. Essa identificação servirá não apenas para analisar a viabilidade do cruzamento da atividade com o local, como também para classificar a empresa em seu grau de risco, em geral entre alto e baixo risco. Cada município decidirá os critérios para essa classificação, considerando as diretrizes de seus órgãos envolvidos. Espera-se que ela seja mais padronizada, especialmente dentre os municípios de um mesmo estado, para facilitar a integração do sistema. As empresas de alto e baixo risco terão diferenças nas próximas etapas do fluxo de processos.

No caso das empresas de baixo risco, toda a documentação necessária para iniciar sua operação e comercialização pode ser fornecida sem a necessidade de deslocamento físico - todas as informações podem ser submetidas por meio do sistema único e integrado, que fará a distribuição das informações entre os órgãos. O empreendedor receberá todas as licenças e documentações por esse mesmo sistema, a exemplo do CNPJ, Inscrição Estadual, Inscrição Municipal e Alvará Provisório de Funcionamento. Isso é possível em razão das premissas de que o empreendedor se auto-responsabiliza pelas informações fornecidas, isto é, se responsabiliza pelas respostas que forneceu para ser classificado como empresa de baixo risco, e por considerar que, nos casos de empresas de baixo risco, as vistorias podem ocorrer após o

início da operação. O Alvará Provisório de Funcionamento apresenta uma data de validade, e cabe ao poder público garantir que a vistoria aconteça antes do prazo de vencimento.

No caso das empresas de alto risco serão necessárias vistorias para liberação das licenças que permitirão o funcionamento da empresa, de acordo com as especificidades de cada atividade econômica. Considerando a integração completa do sistema, o empreendedor poderá fornecer as informações adicionais necessárias aos diferentes licenciamentos por meio do próprio sistema, e deverá aguardar as vistorias presenciais dos órgãos responsáveis, recebendo os laudos e licenças pelo próprio sistema.

Com a sistematização da classificação do grau de risco das empresas, garante-se maior precisão na classificação, visto que o servidor público deixa de apontar o alto risco por medo de ser responsabilizado por irregularidades na operação, o que tem provocado redução do número de empresas classificadas como de alto risco nas cidades em que o sistema foi implementado. Com essa redução, há menos vistorias presenciais, e as empresas que realmente necessitam desse procedimento conseguem obtê-lo em um menor prazo.

A implementação efetiva das diretrizes da Redesim tem o potencial de trazer grande impacto para as operações de abertura e fechamento de empresas, contribuindo para um melhor ambiente de negócios no Brasil. Para o empreendedor, os benefícios desse modelo são enormes,

pois reduzem o tempo despendido com a burocracia, garantindo que o empresário dedique-se àquilo que é fundamental, que é a gestão do seu negócio.

Os governos municipal, estadual e federal também são beneficiados por esse modelo, pois este gera economia de recursos humanos e financeiros, a partir da integração e racionalização dos diversos sistemas, bem como o aumento da arrecadação, em razão da diminuição do número de empresas informais e irregulares a partir da simplificação dos processos.

A Redesim, que completa 10 anos em 2017, representou um avanço no objetivo de desburocratizar o Estado brasileiro e promover um ambiente de negócios mais racional e menos hostil ao empreendedorismo. Talvez o principal ganho do período tenha sido a mobilização de diversos órgãos e entidades, públicas e privadas, em prol das simplificações necessárias, como o desenvolvimento e integração de diversos sistemas e o aumento da padronização dos processos em estados e municípios.

A Tabela 5 seguinte apresenta o panorama atual de adoção da Redesim no Brasil. É importante observar que houve um relativo avanço na implementação do sistema no país, com alguns estados apresentando uma integração geral bastante elevada. A primeira coluna, que diz respeito à integração entre os sistemas estadual e federal, revela que essa etapa tem apresentado os maiores progressos. No entanto, o avanço na integração é bastante desigual no país, gerando enorme disparidade entre alguns estados.

⁴⁹http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm

Tabela 5: Ranking Redesim da Receita Federal

		Integração Projeto Pin-Redesim 30%	Integração Viabilidade 20%	Integração Inscrições Tributárias 20%	Integração Órgãos de Licenciamento 30%	Percentual Relativo do Estado
A+	Alagoas (CS)	18,5%	20,0%	20,0%	30,0%	88,5%
A+	Amazonas	18,5%	20,0%	20,0%	30,0%	88,5%
A+	Rio G. do Norte (CS)	18,5%	20,0%	20,0%	30,0%	88,5%
A+	Rondônia	18,5%	20,0%	20,0%	30,0%	88,5%
A	Maranhão (CS)	18,5%	19,1%	19,1%	29,3%	86,0%
A	Santa Catarina	18,5%	19,0%	19,0%	29,3%	85,8%
A	Minas Gerais (CS)	22,0%	17,4%	17,4%	28,5%	85,3%
B	Acre	18,5%	18,3%	18,3%	28,8%	83,9%
B	Piauí	18,5%	17,8%	17,8%	28,4%	82,5%
B	Roraima	18,5%	20,0%	20,0%	23,9%	82,4%
B	Pará (CS)	18,5%	16,9%	16,9%	27,7%	80,0%
B	Tocantins	18,5%	19,3%	19,3%	22,0%	79,1%
C	Rio Grande do Sul	18,5%	16,1%	16,1%	25,0%	75,7%
C	Amapá	18,5%	19,8%	19,8%	14,7%	72,8%
C	Pernambuco	19,5%	14,5%	14,5%	22,1%	70,6%
D	Espírito Santo	18,5%	19,3%	19,3%	13,5%	70,6%
D	São Paulo (CS)	9,7%	15,0%	15,0%	26,3%	66,0%
D	Ceará	23,5%	14,6%	14,6%	11,6%	64,3%
D	Mato Grosso do Sul	18,5%	16,3%	8,3%	18,4%	61,5%
D	Paraíba	18,5%	15,2%	15,2%	11,4%	60,3%
E	Sergipe	18,5%	18,5%	8,5%	13,9%	59,4%
E	Paraná	15,0%	15,2%	7,2%	18,9%	56,3%
E	Rio de Janeiro	19,5%	15,8%	5,8%	15,0%	56,1%
E	Mato Grosso	18,5%	13,4%	13,4%	9,4%	54,7%
E	Goiás	18,5%	13,4%	13,4%	8,3%	53,6%
E-	Bahia (CS)	18,5%	14,3%	14,3%	2,2%	49,3%
E-	Distrito Federal (*)	7,5%	15,0%	10,0%	15,0%	47,5%
		Brasil				67,74%

As informações da tabela 5 apontam também para os principais gargalos no processo de abertura e regularização de empresas nos países. O maior problema refere-se à integração com os órgãos de licenciamento. Em muitos casos, estamos falando de órgãos municipais, relativos ao meio ambiente e urbanismo, por exemplo, que são responsáveis pelas licenças necessárias para os empreendimentos de alto risco. A enorme variedade de órgãos municipais que lidam com licenciamento já seria por si só um grande desafio em termos de racionalização e integração de processos. Some-se a isso a dimensão geográfica do Brasil, com seus mais de 5.500 municípios, com grandes disparidades, especialmente em termos de capacidade institucional, e logo se verifica que esse é o principal gargalo para a desburocratização do ambiente de negócios no Brasil. Além disso, em alguns estados a integração entre as inscrições tributárias também é um desafio tão grande quanto o de integração entre órgãos de licenciamento.

Os dados acima mostram que o Brasil já avançou relativamente e, ainda mais importante, sabe o caminho a ser trilhado. O maior desafio, como é regra no país, refere-se à efetiva implementação de projetos de simplificação que melhorem o ambiente de negócios. Nesse sentido, e tendo em vista o papel dos municípios nesse processo, é fundamental que os prefeitos que tomaram posse em 2017 assumam o tema como prioritário e sejam protagonistas na criação de ambientes regulatórios mais propícios ao empreendedorismo e que possam ajudar o país a superar a atual crise econômica. Com vistas a acelerar esses processos, a Endeavor tem apoiado e acompanhado de perto algumas ações de desburocratização em âmbito municipal, na esperança de que bons exemplos possam ser replicados pelo país. Abaixo é possível entender algumas dessas iniciativas.

Fonte: Receita Federal (2017).

Porto Alegre: de 245 para 19 dias para se abrir uma empresa

Em 2015, a Endeavor, em parceria com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a Prefeitura de Porto Alegre e o SEBRAE RS, deu início ao projeto Simplificar, com o intuito de reduzir o tempo de abertura de empresas e servir de modelo, com sua metodologia e redesenho de processos, para fomentar a replicação do projeto em outros municípios. Em 2014, Porto Alegre ficou na última posição do ranking de abertura de empresas do Índice de Cidades Empreendedoras. Para alcançar os resultados almejados de simplificação foram realizadas mudanças em três níveis principais: normas e legislação, processos e sistemas, e por fim, estrutura física e recursos humanos. Além do redesenho dos processos e integração de sistemas, o projeto envolveu a padronização da classificação de risco, responsabilização do empreendedor, a alteração da lei Kiss, que regula parte do trabalho do Corpo de Bombeiros (Nova Resolução Técnica), e a inauguração da Sala do Empreendedor. Destaca-se também o envolvimento e engajamento dos diferentes níveis do governo, órgãos e entidades na estrutura de governança do projeto, para viabilizar seu planejamento e execução. A iniciativa está na fase final de desenvolvimento do sistema para viabilizar a integração completa, beneficiando também as empresas de alto risco. Especialmente tendo em vista as recentes mudanças nas administrações municipais, com as eleições de 2016, é importante que a conclusão do projeto seja acompanhada de perto, para que os avanços obtidos com o projeto não sejam desperdiçados.

São Paulo: o caso da maior cidade do país

Em 2016, a média para abertura de empresas era de 101 dias na cidade. Diante desse cenário, e tendo em vista necessidade de rápida retomada do crescimento econômico, a Endeavor decidiu apoiar também esforços para reduzir a burocracia na maior capital do país. Em 2017, a Prefeitura iniciou o projeto Empreenda Fácil, com o intuito de tornar mais ágeis os processos de abertura, regularização, alteração e fechamento de empresas. Ainda no primeiro semestre, a primeira fase do projeto foi implementada, beneficiando especialmente as empresas de baixo risco. Nesses casos, o empreendedor já consegue realizar todo o procedimento de abertura de empresa de forma digital, sem precisar dirigir-se nenhuma vez aos órgãos públicos. Além disso, diferentemente do que ocorria, a consulta de viabilidade de local foi transferida para o início do processo, de modo que não há mais o risco de o empreendedor obter o registro da empresa e descobrir, posteriormente, que a empresa não poderia exercer atividades em determinado local. Com essas mudanças, o tempo médio para a abertura de empresas de baixo risco foi reduzido, mas ainda há espaço para avanços. Atualmente, o projeto está em sua segunda fase, que envolve as melhorias para as empresas de alto risco, por meio da revisão do fluxo de processos e implementação de melhorias no sistema, bem como aperfeiçoamentos nos processos de regularização de atividades empresariais existentes e fechamento de empresas.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, foi possível analisar como algumas distorções da burocracia dificultam a abertura, a operação regular e o fechamento de empresas. Os problemas identificados por meio da análise dos dados, como o tempo de processos e a quantidade e complexidade de procedimentos, foram também enumerados pelos entrevistados como sendo limites da burocracia brasileira. Ou seja, existe um grau de convergência entre as evidências apontadas pelos dados e a percepção da realidade pelos distintos atores neste tema: empreendedores, burocratas e especialistas.

No que se refere ao dinamismo do ciclo de vida das empresas, a literatura mostra que as pequenas empresas são importantes na geração de empregos, mas é preciso que o processo de destruição criativa esteja funcionando de modo eficiente, ou seja, é necessário que haja livre realocação de recursos entre empresas, especialmente no caso de falência. Desse modo, a taxa de criação e destruição de empresas por si só favorece a criação de emprego. Bravo-Biosca (2010, 2011)⁵⁰ sugere que existe uma relação positiva entre produtividade e crescimento das empresas, reforçando o papel da destruição criativa: quanto mais acelerado o dinamismo de crescimento de empresas versus o decréscimo de outras, maior a produtividade; quanto mais empresas estáticas, pior para a economia (Monteiro, 2017)⁵¹. Isto implica que uma política pública voltada para o crescimento econômico deve centrar na redução de barreiras à entrada e à saída de empresas do mercado, o que está diretamente relacionado com as dificuldades enfrentadas pelos empreendedores relatadas nesta pesquisa.

Lisboa e Scheinkman (2016)⁵² argumentam que “[...] processos mais ágeis, que permitam o rápido fechamento das empresas em apuros e a transferência de seus ativos para as empresas mais eficientes resultam em maior

produtividade e colaboram para a maior geração de emprego. Por outro lado, a proteção de empresas ineficientes reduz a produtividade média, além de prejudicar a concessão de crédito para as outras.” Os autores continuam: “[...] o aumento de produtividade nos EUA é fruto, principalmente, do processo de entrada de novas empresas e do fechamento de plantas mais velhas e menos produtivas, com a concomitante criação e destruição de empregos e a transferência dos ativos produtivos das velhas empresas menos produtivas para as novas mais eficientes”, como sugerido por Foster, Haltwanger e Krizan (2001)⁵³. Em 10 anos, esse dinamismo explicava entre 60% e 80% da destruição e criação de empregos na economia norte-americana - analisando os setores da indústria e de serviços, respectivamente. Países como o Brasil, que ou protegem ou apresentam muitas dificuldades regulatórias para o fechamento das empresas, acabam concentrando muitas empresas pequenas, antigas e pouco produtivas. O resultado é a menor produtividade média na maioria dos setores e a menor geração de renda por trabalhador.

É importante ressaltar também, conforme destacado em algumas entrevistas, que a complexidade do modelo atual, pelo qual inúmeros órgãos públicos têm um papel relevante, especialmente na abertura de empresas, pode incentivar a corrupção. Diversos funcionários públicos que operam na ponta e que têm forte discricionariedade na fiscalização podem organizar ou participar de esquemas corruptos para facilitar ou dificultar a obtenção dos documentos necessários ao funcionamento de uma empresa. Do mesmo modo, empresários podem se beneficiar e reproduzir esse modelo com vistas a acelerar os trâmites relativos à sua empresa. Nesse sentido, a simplificação e racionalização dos processos e regras pode diminuir a margem para ações desse tipo e gerar incentivos para a redução da corrupção.

Dito isso, com base na pesquisa e nas entrevistas realizadas neste estudo, é possível elaborar uma breve lista de ideias e propostas para os problemas identificados. Cabe frisar que essa lista não aborda tópicos como reforma tributária, imposto único, entre outros, pois já existem propostas em discussão e elas não são objeto desta pesquisa.

Recomendações

- Mapear e redesenhar processos e fluxos com vistas a racionalizar procedimentos, tornando o processo mais célere;
- Integrar órgãos e secretarias para aproveitar sinergias e garantir alinhamento de responsabilidades e lideranças dos projetos de desburocratização;
- Implementar plano de gestão de processos e pessoas com foco na priorização de projetos e ações;
- Treinar e qualificar os servidores e melhorar a alocação de talentos para tratamento com o público, gestão de processos, entre outros;
- Padronizar e melhorar o fluxo de informações e de comunicação sobre quais os processos e os dados necessários em cada etapa que o empreendedor precisa percorrer, na abertura ou fechamento da empresa;
- Melhorar as condições físicas (equipamentos, mobiliário etc) de trabalho nos órgãos públicos para aumentar a produtividade dos servidores;
- Inverter a lógica de regulação e fiscalização sob os servidores públicos, priorizando a confiança na autodeclaração do empreendedor;
- Acabar com processos em papel, aplicando nos órgãos e secretarias sistemas e softwares integrados e com capacidade de processamento de grande volume de informações.

Dentre as sugestões para reduzir a insegurança jurídica e os custos de conformidade tributária, tem-se:

- Instituir o cadastro fiscal único da pessoa jurídica;
- Fixar sanções para o descumprimento da obrigação de consolidar anualmente a legislação tributária, nos termos do art. 212 do Código Tributário Nacional (CTN);
- Compilar, analisar e revogar as regras tributárias contraditórias,
- Simplificar e automatizar as cobranças tributárias, valendo-se de Guia Única.

⁵⁰BRAVO-BIOSCA, A. Growth dynamics: exploring business Growth and contraction in Europe and the US. London, 2010..

BRAVO-BIOSCA, A. A look at business growth and contraction in Europe. London, 2011.

⁵¹MONTEIRO, G.F. de A.; Empresas de alto crescimento e o desafio de scale-up: onde estamos e para onde podemos ir. Insper, 2017.

⁵²LISBOA, M.; SCHEINKMAN, J.A.; As amarras para o crescimento da economia brasileira. Folha de S.Paulo, São Paulo, 18 dez. 2016, Ilustríssima,

⁵³FOSTER, L.; HALTIWANGER, J. C.; KRIZAN, C. J. Aggregate productivity growth: lessons from microeconomic evidence. In: New developments in productivity analysis. University of Chicago Press, 2001. p. 303-372.

LISTA DE ENTREVISTADOS

ESPECIALISTAS

Alessandro Saade
Business School São Paulo (BSP) e Empreendedores Compulsivos

Altair Alves
Soluzione Assessoria e Consultoria Contábil

Edivan Costa
SEDI

Jerson Prochnow
Systax - Inteligência Fiscal

Julio Botelho
IBRACEM - Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento

Marcelo Frateschi
EY

Paulo Renato
Prèzzo Contabilidade

Querlen Amback
Amback Contabilidade

Ricardo Medrado
EY

Roberta Omeltech
Omeltech Desenvolvimento

Sabrina Nouredine
Nouredine & Associados - Advocacia e Consultoria Jurídica

Tácio Lacerda Gama
Lacerda Gama Advogados Associados
Instituto de Aplicação de Tributos (IAT)

Thayssa Lujan
EY

Vanessa Canado
FGV Direito SP
Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)

EMPREENDEDORES

Augusto Guimarães
Nutral

Filipe Oliveira
Three Monkeys Beer

Lelio Souza
Intelie

Leonardo Guedes
Chip Inside

Marcos Barcellos
Athenas

Marlon Souza
PlayMove

Pedro Roso
Cartórios com Você

Talita Marinho
Biscoitos Aruba

Tulio Caraciolo
Manifesto Games

Vinicius Roveda
Zeax Motéis

BUROCRATAS⁵⁴

Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (São Paulo)

Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais (São Paulo)

Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (São Paulo)

Prefeitura Regional de Santo Amaro (São Paulo)

⁵⁴Os funcionários públicos entrevistados solicitaram que seus nomes não fossem identificados no estudo e recomendaram que apenas o nome do órgão/secretaria em que trabalham fosse divulgado.

REALIZAÇÃO



A Endeavor é uma das principais organizações de fomento ao empreendedorismo no mundo. Atua na mobilização de organizações públicas e privadas e no compartilhamento de conhecimento prático e de exemplos de empreendedores de alto impacto para fortalecer a cultura empreendedora do país. No Brasil desde 2000, já ajudou a gerar mais de R\$ 2 bilhões em receitas anualmente e mais de 20.000 de empregos diretos através de programas de apoio a empreendedores; e a capacitar mais de quatro milhões de brasileiros com programas educacionais presenciais e a distância.

Mais informações e conteúdos para empreendedores em www.endeavor.org.br

APOIO METODOLÓGICO E COLETA DE DADOS



www.ey.com.br



www.sedi.com.br



INSTITUTO BRASILEIRO DE CERTIFICAÇÃO E MONITORAMENTO

www.ibracem.org.br



www.neoway.com.br



FICHA TÉCNICA

BUROCRACIA E CICLO DE VIDA DAS EMPRESAS
RELATÓRIO DE PESQUISA ENDEAVOR BRASIL - 2017/01

EQUIPE TÉCNICA

Guilherme Fowler A. Monteiro - Cátedra Insper & Endeavor

Pedro Lipkin - Coordenador de pesquisa

Renata Mendes Bezerra - Pesquisadora

Bárbara Aguirre - Estagiária

Karina Almeida - Estagiária

