

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
FGV DIREITO RIO**

**REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS E SEGURANÇA JURÍDICA**

JOSÉ ADERSON CEREZOLI

Rio de Janeiro
2018

JOSÉ ADERSON CEREZOLI

REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS E SEGURANÇA JURÍDICA

Dissertação para obtenção de grau de mestre em
Direito da Regulação apresentada à Escola de
Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio
Vargas

Área de concentração: Instituição, Economia e
Justiça

Orientador: Leandro Ribeiro Molhano

Coorientador: Armando Castelar Pinheiro

O presente trabalho foi realizado com apoio
financeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Rio de Janeiro
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Cerezoli, José Aderson

Regulação e desenvolvimento : regulação de registro de empresas e
segurança jurídica / José Aderson Cerezoli. - 2018.
157 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação
Getulio Vargas.

Orientador: Leandro Molhano Ribeiro.

Coorientador: Armando Castelar Pinheiro.

Inclui bibliografia.

1. Empresas - Regulação. 2. Empresas – Registro e transmissão – Brasil.
3. Desenvolvimento econômico. 4. Direito regulatório. I. Ribeiro, Leandro Molhano.
II. Pinheiro, Armando Castelar. III. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação
Getulio Vargas. IV. Título.

CDD – 342.22

JOSÉ ADERSON CEREZOLI

**“REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS E
SEGURANÇA JURÍDICA”.**

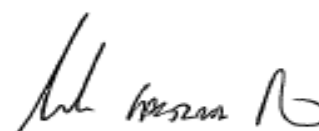
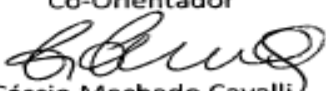
dissertação apresentado(a) ao Curso de Mestrado Acadêmico em Direito da Regulação
do(a) Escola de Direito do Rio de Janeiro para obtenção do grau de Mestre(a) em
Direito da Regulação.

Data da defesa: 11/02/2019

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA


Leandro Molhano Ribeiro
Orientador(a)


Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo
Membro


Armando Castelar Pinheiro
Co-Orientador

Cássio Machado Cavalli
Membro

DEDICATÓRIA

À minha família Marcella, Nina e Lucas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação e a todos os professores do Mestrado em Direito da Regulação da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas pela dedicação e ensinamentos;

A meus amigos das Juntas Comerciais de todo Brasil, em especial os da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, pelo apoio na pesquisa realizada.

Aos amigos do Instituto Brasileiro de Registro Empresarial (IBREMP) pelo apoio;

Aos meus colegas da Turma 2017 do Mestrado em Direito da Regulação da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas pela amizade.

Ao meu orientador Leandro Ribeiro Molhano e ao meu coorientador Armando Castelar Pinheiro pelas excelentes contribuições.

RESUMO

A presente dissertação busca fazer um estudo da regulação de registro de empresas no Brasil, com o objetivo de verificar se esta regulação seria eficiente do ponto de vista da segurança jurídica. O estudo parte da premissa de que o Brasil se encontra mal colocado no ranking da pesquisa *Doing Business*, realizada anualmente pelo Banco Mundial em relação ao tempo de abertura de empresas. O problema enfrentado se resume pela seguinte pergunta: regulação brasileira sobre registro de empresas promove a segurança jurídica necessária para a formação de um ambiente de negócios propício à formalização de novos negócios e, por conseguinte, o desenvolvimento econômico do País? Como resposta foram apresentadas três hipóteses: a) a de que a regulação de entrada, no que diz respeito ao registro de empresas, não propicia um ambiente de negócios propício à formalização de novos negócios no Brasil, em consonância com os relatórios do *Doing Business* sobre regulação de entrada; b) a que afirma que a regulação de registro de empresas no Brasil promoveria a segurança jurídica, contribuindo para a formação de um ambiente de negócios propício ao desenvolvimento econômico do País, e que a má colocação do Brasil nesse *ranking* decorreria de outras causas; e c) a de que a regulação de registro de empresas promoveria segurança jurídica adequada para a formalização de novas empresas no País, mas os órgãos de registro não. O trabalho se desenvolve sob uma abordagem da teoria do Direito e Desenvolvimento (*Law and Development*), a partir do paradigma das alternativas regulatórias, segundo o qual são considerados os arranjos institucionais, os modelos regulatórios, a concepção de direito consolidado na sociedade e o aprendizado acumulado. A regulação de registro de empresas, no contexto da regulação de entrada, torna-se essencial para a formação de um ambiente de negócios propício ao desenvolvimento econômico, à medida que se revela como instrumento de promoção de segurança jurídica para que as relações negociais se estabeleçam. Para o exame da qualidade da regulação brasileira em termos de promoção da segurança jurídica para o desenvolvimento, propôs-se uma metodologia baseada na análise de dados reais sobre registro de empresas, fornecidos diretamente pelas juntas comerciais, em que se mede o tempo despendido no processo de registro de empresas, conforme a complexidade da estrutura societária escolhida pelo empreendedor. Com base nessa metodologia, foram estabelecidos índices de tempo para registro de empresas em cinco capitais de estados brasileiros, nos municípios do Rio de Janeiro - RJ, de Belo Horizonte - MG, de Belém - PA, de Maceió - AL e de Porto Velho - RO, de 01 de janeiro a de 2017 a 30 de junho de 2018. Na conclusão foi confirmada a hipótese levantada inicialmente de que a regulação de registro de empresas não representa um fator determinante na demora em se registrar uma empresa no Brasil, o que certamente adviria de outras causas, como problemas da própria pesquisa do Banco Mundial e da complexidade da regulação de entrada em geral.

Palavras-chave: Regulação. Registro de Empresas. Desenvolvimento. Segurança Jurídica.

ABSTRACT

This dissertation seeks to study the regulation of business registration in Brazil, in order to verify if this regulation would be efficient from the point of view of legal certainty. The study starts from the premise that Brazil is poorly placed in the ranking of the Doing Business survey conducted annually by the World Bank in relation to the opening time of companies. The problem faced is summarized by the question: does Brazilian regulation on business registration promote the legal certainty necessary for the formation of a business environment conducive to the formalization of new business and, consequently, the country's economic development? As a response, three hypotheses were presented: a) that the entry regulation, with regard to business registration, does not provide a business environment conducive to the formalization of new business in the Country, in line with the Doing Business reports on input regulation; b) that it affirms that the regulation of business registration in Brazil would promote legal certainty, contributing to the formation of a business environment conducive to the country's economic development, and that Brazil's misplacement in this ranking would be due to other causes; and c) that the regulation of business registration would promote adequate legal certainty for the formalization of new companies in the Country, but the registration bodies do not. The work is developed under an approach of the Law and Development theory, from the paradigm of the regulatory alternatives, according to which are considered the institutional arrangements, the regulatory models, the conception of consolidated law in the society and the learning accumulated. The regulation of business registration, in the context of entry regulation, makes it essential for the formation of a business environment conducive to economic development, as they are shown as an instrument to promote legal certainty for the establishment of business relationships. In order to analyze the quality of Brazilian regulation in terms of promoting legal certainty for development, a methodology was proposed based on the analysis of real data on business registration provided directly by the commercial boards, which measures the time spent in the process of registration of companies, according to the complexity of the corporate structure chosen by the entrepreneur. Based on this methodology, time indices for registration of companies were established in five Brazilian state capitals, in the municipalities of Rio de Janeiro - RJ, Belo Horizonte - MG, Belém - PA, Maceió - AL and Porto Velho - RO, from January 1 to 2017 to June 30, 2018. In the conclusion, the initial hypothesis was confirmed that the regulation of business registration is not a determining factor in the delay in registering a company in Brazil, which certainly would come from other causes, such as the World Bank's own research problems and the complexity of entry regulation in general.

Keywords: Regulation. Business Registration. Development. Legal Certainty.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Representação do Sistema Nacional de Registro de Empresas e órgãos de formalização de empresas.

Figura 2 – Representação da REDESIM

Figura 3: Procedimentos considerados

Figura 4 - Procedimentos considerados para a pesquisa

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Modelos de direito e desenvolvimento

Tabela 2 - Tempo e custo de registro

Tabela 3 – Complexidade da estrutura societária para fins de registro

Tabela 4 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município do Rio de Janeiro, Capital do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 5 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município de Belo Horizonte - MG, Capital do Estado de Minas Gerais, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 6 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município de Belém, Capital do Estado do Pará, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 7 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 8 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 9 - Número de registros e média de tempo em dias por forma jurídica no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 10 - Número de registros e média de tempo em dias no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 mês a mês.

Tabela 11 - Número de registros e média de tempo em dias no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 12 - Número de registros e média de tempo em dias por forma jurídica no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 13 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 mês a mês.

Tabela 14 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 15 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 16- Número de registros e média de tempo em dias no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 17 - Número de registros e média de tempo em dias por mês no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 18 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 19- Número de registros e média de tempo em dias no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 20 - Número de registros e média de tempo em dias por mês no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 21 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 22 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Tabela 23 - Número de registros e média de tempo em dias por mês no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017.

Gráfico 2 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município do Rio de Janeiro - RJ, no primeiro semestre de 2018.

Gráfico 3 – Número de registros por mês no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 4 – Média de tempo para registro por mês no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 5 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017.

Gráfico 6 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Belo Horizonte - MG, no primeiro semestre de 2018.

Gráfico 7 – Número de registros por mês no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 8 – Média de tempo para registro por mês no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 9 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Belém - PA, no ano de 2017.

Gráfico 10 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Belém - PA, no primeiro semestre de 2018.

Gráfico 11 – Número de registros por mês no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 12 – Média de tempo para registro por mês no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 13 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Maceió - AL, no ano de 2017.

Gráfico 14 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Maceió - AL, no primeiro semestre de 2018.

Gráfico 15 – Número de registros por mês no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 16 – Média de tempo para registro por mês no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 17 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017.

Gráfico 18 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Porto Velho - RO, no primeiro semestre de 2018.

Gráfico 19 – Número de registros por mês no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

Gráfico 20 – Média de tempo para registro por mês no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CGSIM - Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

DNRC - Departamento Nacional de Registro do Comércio

DREI - Departamento de Registro Empresarial e Integração

EI - Empresário Individual

EIRELI - Empresa Individual de Responsabilidade Limitada

EPP - Empresa de Pequeno Porte

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

JUCEAL - Junta Comercial do Estado de Alagoas

JUCEMG - Junta Comercial do Estado de Minas Gerais

JUCEPA - Junta Comercial do Estado do Pará

JUCER - Junta Comercial do Estado de Rondônia

JUCERJA - Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro

LTDA - Sociedade Limitada

MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

ME – Microempresa

MEI - Microempreendedor Individual

NEI - Nova Economia Institucional

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento

PIB - Produto Interno Bruto do País

RCPJ - Registro Civil de Pessoas Jurídicas

REDESIM - Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

RFB - Receita Federal do Brasil

S.A. - Sociedade Anônima

SAL - Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

SEMPE - Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa

SINREM - Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1. Caracterização do problema de pesquisa.....	17
1.2. Objetivos	22
1.2.1. Objetivos Específicos	22
1.3. Relevância ou Justificativa	23
1.4. Indicação da Metodologia.....	25
2. REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	30
2.1. Regulação e Desenvolvimento Econômico	30
2.1.1. Direito e desenvolvimento econômico	30
2.1.2. Regulação econômica e desenvolvimento econômico.....	36
2.1.3. Regulação de entrada e desenvolvimento econômico	40
2.2. Registro empresarial como vetor de segurança jurídica	46
2.2.1. Segurança jurídica e desenvolvimento econômico	46
2.2.2. Definição e função do registro de empresas	50
2.2.3. A dicotomia de registros	53
2.2.4. As consequências decorrentes da ausência de registro	57
2.2.5. Segurança jurídica como princípio básico do registro empresarial	61
3. REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS NO BRASIL	66
3.1. Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM)	66
3.2. As reformas da regulação de registro público de empresas brasileiras	69
3.2.1. Estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.	69
3.2.2. Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM).	72
3.2.3. O Microempreendedor Individual criado pela Lei Complementar nº. 128/2008	79
3.2.4. Alterações introduzidas pela Lei Complementar nº. 147, de 7 de agosto de 2014..	81
3.2.5. Programa Bem Mais Simples Brasil	82
4. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS NO BRASIL	84
4.1. Parâmetros para se medir a qualidade da regulação de registro de empresas	84
4.1.1. Boa regulação (<i>Good Regulation</i>)	84

4.1.2. Como medir o coeficiente de segurança jurídica da regulação de registro de empresas.....	87
4.2. A metodologia adotada pelo banco mundial na pesquisa Doing Business	90
4.2.1. A metodologia base da pesquisa <i>Doing Business</i>	90
4.2.2 A metodologia atual do <i>Doing Business</i>	94
4.3. Metodologia proposta para avaliação da qualidade da regulação de registro	99
4.3.1. Análise da legislação.....	100
4.3.2. As empresas analisadas.....	102
4.3.3. Os procedimentos analisados.....	102
4.3.4. A forma societária.....	104
4.3.5. Medindo o tempo para o registro da empresa.....	108
5. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA FORMULADA	109
5.1. Base de dados.....	109
5.1.1. Dados de registro de empresas no Município do Rio de Janeiro – RJ.....	110
5.1.2. Dados de registro de empresas no Município de Belo Horizonte – MG	111
5.1.3. Dados de registro de empresas no Município de Belém - PA	112
5.1.4. Dados de registro de empresas no Município de Maceió - AL.....	113
5.1.5. Dados de registro de empresas no Município de Porto Velho – RO	114
5.2. Análise dos resultados.....	115
5.2.1. Análise dos dados de registro de empresas no Município do Rio de Janeiro – RJ	116
5.2.2. Análise dos dados de registro de empresas no Município de Belo Horizonte - MG	120
5.2.3. Análise dos dados de registro de empresas no Município de Belém - PA	124
5.2.4. Análise dos dados de registro de empresas no Município de Maceió - AL.....	129
5.2.5. Análise dos dados de registro de empresas no Município de Porto Velho – RO ..	133
6. CONCLUSÃO.....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	142

1. INTRODUÇÃO

1.1. Caracterização do problema de pesquisa

A literatura especializada afirma que as instituições são fundamentais para promover o desenvolvimento econômico. Uma hipótese difundida nessa literatura é que a configuração institucional fornece as regras do jogo e influencia a escolha dos agentes reduzindo incertezas inerentes ao livre mercado.^{1,2,3} Para observar o efeito das instituições sobre o desenvolvimento econômico, o *World Bank* (Banco Mundial) realiza anualmente uma pesquisa sobre o ambiente de negócios das nações, denominada *Doing Business* (Medindo Regulamentações de Negócios), a qual busca comparar economias em todo o mundo. Os pesquisadores do Banco Mundial fazem um estudo das regulações de negócios de cento e noventa (190) países, do qual resulta um *ranking* das economias, com regulações mais favoráveis aos investimentos. Os resultados da pesquisa são utilizados para a elaboração de políticas públicas governamentais e por investidores de todo o mundo (THE WORLD BANK, 2018d. p. 10/11).

A *Business Regulation* (Regulação de Negócios), também chamada de *Regulation of Entry* ou, ainda, *Entry Regulation* (Regulação de Entrada), segundo o Banco Mundial, corresponderia às regulamentações que envolvem o desenvolvimento de um negócio, tais

¹ “Ao longo da história, instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e, em troca, reduzir a incerteza. Juntamente com as restrições dadas pela economia, elas definem o conjunto de opções e, portanto, determinam os custos de transação e produção e, conseqüentemente, a lucratividade e a viabilidade de se engajar na atividade econômica. Elas evoluem de forma incremental, conectando o passado com o presente e o futuro; a história, em consequência, é em grande parte uma história de evolução institucional na qual o desempenho histórico das economias só pode ser entendido como parte de uma história sequencial. Instituições fornecem a estrutura de incentivo de uma economia; À medida que essa estrutura evolui, ela molda a direção da mudança econômica em direção ao crescimento, à estagnação ou ao declínio” (NORTH, 1991. p. 97/112. Tradução livre).

² “As organizações influenciam as instituições e são influenciadas pelas instituições. Enquanto regras do jogo, as instituições de um povo fornecem e delimitam as possibilidades de organização econômica, pois as instituições reduzem as incertezas “fornecendo uma estrutura para a vida cotidiana”. As diferentes formas de organização, enquanto jogadores, são orientadas a satisfazer necessidades humanas no maior grau possível, dados os limites e as possibilidades organizacionais fornecidos pelas instituições. Nesse sentido, a função das organizações consiste em satisfazer as necessidades presentes em contexto social cultural e historicamente determinados” (CAVALLI, 2013. p. 212).

³ Nesse mesmo sentido, Mario Gomes Schapiro destaca a necessidade de regras claras para o desenvolvimento econômico de um País:

“A existência de regras claras, a proteção adequada da propriedade privada, a certeza do cumprimento dos ajustes contratuais e a confiança no funcionamento célere e independente do Poder Judiciário passaram a ser consideradas como os itens necessários a serem atendidos pelos atributos jurídico institucionais. Seriam estas, enfim, algumas das mais importantes variáveis para um bem-sucedido processo de desenvolvimento”. (SCHAPIRO, 2010. p. 219).

como: de tempo e custos para abertura de empresa, de obtenção de licenças de construção, de fornecimento de eletricidade, de registro de imóveis, de obtenção de crédito, de proteção dos investidores minoritários, de pagamento de impostos, de negociação através de fronteiras, *enforcement* de contratos e de insolvência (THE WORLD BANK, 2018d. p. 11/12).

Ao se olhar para o *Doing Business* de 2018, o Brasil encontra-se na posição cento e vinte cinco (125) no *ranking* dentre cento e noventa (190) economias pesquisadas. O Brasil encontra-se abaixo dos índices dos países da América Latina, como o Chile (55), Peru (58), Colômbia (59), Paraguai (108) e Argentina (117). E bem distante da primeira colocada, Nova Zelândia (WORLD BANK, 2018b e WORLD BANK, 2018c).

Especificamente em relação ao tempo despendido para a formalização de empresas no Brasil, o Banco Mundial faz sua pesquisa nos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, por serem a primeira e a segunda cidades mais populosas do País. De acordo com a pesquisa, no Brasil demora-se sessenta dias e cinco e cinco décimos (65.05) para abertura de empresas, estando na posição cento e setenta e seis (176) no *ranking* no relatório de 2018,⁴ tendo caído uma posição em relação a 2017. Em São Paulo, segundo o Banco Mundial, o empresário demoraria cento e um dias e meio (101.5) para legalizar um negócio, ao custo de quatro por cento (4.0%) da renda *per capita* da cidade, sendo necessários onze (11) procedimentos. No Rio de Janeiro, com o mesmo número de procedimentos (11), o tempo gasto seria de quarenta e cinco (45) dias, a um custo de seis por cento (6.6%) da renda *per capita* (THE WORLD BANK, 2018b e THE WORLD BANK, 2018c).

Também em relação ao tempo para abertura de empresa o do Brasil está atrás dos países da América Latina, que têm uma média de quase 32 dias (31.7), dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), de oito dias e meio (8.5) em média, e da Nova Zelândia, primeira colocada do *ranking*, com o tempo de meio dia (0.5) para a formalização de uma empresa (THE WORLD BANK, 2018b e THE WORLD BANK, 2018c).

De fato, o Brasil é reconhecido como um país onde há excesso de burocracia, de encargos tributários e fiscais, tanto que há um termo cunhado para representar essa constatação: o “Custo-Brasil”.⁵ Contudo, há que se perguntar: Por que o Brasil ocupa uma posição tão baixa no *ranking*?

⁴ Relativas às empresas formalizadas de julho de 2016 a julho de 2017

⁵ Segundo Mancuso (2004), citado por Barbieri, Silveira e Silva (2014), afirma que:

“Os debates acerca do ‘Custo-Brasil’ intensificaram-se a partir da década de 1990, década marcada pela abertura comercial, implementação do Plano Real e pela privatização de setores antes pertencentes ao domínio público. Mancuso (2004) afirma que desde então o termo passou a ser utilizado para elencar fatores prejudiciais à

Para analisar esse tema, este trabalho realiza uma análise completa da regulação de registro de empresas, como um dos elementos que compõem o índice de abertura de empresas no *Doing Business*. Observe-se que a regulação de entrada ou dos negócios se ocupa da regulamentação estatal para a formalização de empresas, tendo como principal objetivo reduzir os custos de se empreender relacionados à burocracia e às distorções impostas pelo Estado ao setor produtivo (KLAPPER; LAEVEN; e RAJAN, 2006. p. 592/595. Tradução livre). Ou seja, essa alternativa regulatória tem como objeto de estudo o ambiente de negócios, que corresponderia à regulação incidente na abertura e manutenção de uma empresa em funcionamento em certa localização geográfica, como os procedimentos de registro, obtenção de alvarás, inscrições e pagamentos de tributos, dentre outros (CAVALCANTE, 2015. p. 07).

Portanto, ao se dizer que o tema da dissertação se refere à análise da regulação de registro de empresas no Brasil, quer-se dizer que o objeto da pesquisa se limitará ao estudo de um dos elementos que compõem uma das variáveis da regulação de entrada medidas pelo Banco Mundial, relativo ao registro de empresas, que representa um dos procedimentos de abertura de novos negócios no País.

Contudo, disso exsurge outra questão: qual seria a melhor forma para se medir a qualidade da regulação de registro de empresas, no contexto da regulação de entrada? Observe-se que o registro público de empresas, inserido no contexto da regulação de entrada, se revelaria como um mecanismo de promoção de segurança jurídica e, por conseguinte, de desenvolvimento econômico. Isso porque o registro empresarial tem por finalidade conferir garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos empresariais (CENEVIVA, 2001. p. 5). Em realidade o registro público de empresas teria como princípio básico a segurança jurídica ou mais objetivamente, segundo Schmidt (1998), a proteção à confiança, à medida que os fatos juridicamente significativos após o registro podem ser opostos a terceiros (SCHIMIDT, 1997. p. 398).

Em outros termos, a segurança jurídica se traduz num princípio fundamental para o Estado de Direito, segundo o qual o Estado deve agir pautado por valores de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade. Esses deveres imprimem no cidadão um sentimento de estabilidade e continuidade do *status quo*, de forma a lhe possibilitar moldar o seu comportamento diante de certa ordem jurídica (ÁVILA, 2012. p. 268/269).

Assim, a regulação de registro de empresas deve ser avaliada a partir de sua efetividade na promoção da segurança jurídica para as relações negociais, visando formar um ambiente de negócios propício ao desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o exame da regulação de registro de empresas deve ser analisado sob uma abordagem a partir da dinâmica entre direito e desenvolvimento, à medida que se revelaria como mecanismo de segurança jurídica, não apenas no sentido de se garantir estabilidade às relações entre particulares, como também de garantir proteção pelo estado contra abusos de uma contraparte e, ainda, proteção contra a atuação do próprio Estado (SCHAPIRO, 2010. p. 220).

Diante desse cenário, a principal questão a ser respondida neste trabalho é se regulação brasileira sobre registro de empresas promove a segurança jurídica necessária para a formação de um ambiente de negócios propício à formalização de novos negócios e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico do Brasil?

Há pelo menos três respostas possíveis a essa pergunta. A primeira hipótese é a de que a regulação de entrada, no que diz respeito ao registro de empresas, não assegura um ambiente de negócios propício à formalização de novos negócios no País. Portanto, essa hipótese estaria de acordo com o relatório *Doing Business*, que coloca o Brasil como uma das economias com piores resultados sobre os índices de abertura de empresa.

Disso se extrai uma hipótese alternativa, a de que a regulação de registro de empresas no Brasil promoveria a segurança jurídica, contribuindo para a formação de um ambiente de negócios propício ao desenvolvimento econômico e que a má colocação do País nesse *ranking* decorreria de outras causas. Para avaliar essa hipótese, seria necessário comprovar que a pesquisa do Banco Mundial apresentada acima estaria equivocada e que os resultados alcançados pelo estudo não corresponderiam à realidade do ambiente de negócios brasileiro, de modo que a má colocação do Brasil no *ranking* adviria de outras causas, que não de uma regulação de registro deficiente.

Importante registrar que a metodologia utilizada na pesquisa *Doing Business* recebe duras críticas de vários estudiosos da matéria, as quais vão desde aquelas que ressaltam a subjetividade na coleta de dados, às que alertam para um suposto direcionamento para um resultado esperado.⁶ Por se tratar de uma pesquisa global, os critérios, em especial os utilizados para medir o tempo despendido para a abertura de empresas pelo Banco Mundial, são por demais genéricos, a fim de serem aplicáveis ao maior número e mais diferentes

⁶ Cf. BESLEY, 2015; MICHAELS, 2009; e DAVIS e KRUSE, 2007.

regimes jurídicos, de forma que acaba trazendo problemas de confiabilidade sobre os dados coletados.⁷

No Brasil, por exemplo, a estrutura de estado federativo dificulta a integração dos sistemas e entes envolvidos no processo de abertura de empresas, de forma que seria muito difícil estar no mesmo patamar de eficiência de um estado unitário de menor extensão.⁸ No Brasil há uma infinidade de figuras jurídicas empresariais e procedimentos para registro e licenciamento de atividades empresariais, incluindo decisões de vários órgãos e esferas de governo.⁹

Além disso, as informações utilizadas não são obtidas de forma objetiva, junto aos órgãos de registro e de legalização dos negócios, mas através da aplicação de questionários respondidos por alguns desses órgãos, escritórios de advocacia especializados em Direito Societário e profissionais contábeis (THE WORLD BANK, 2018d, p. 14/15; THE WORLD BANK, 2018e).¹⁰ Embora se entenda que o estudo tem como pano de fundo incentivar reformas para a melhora constante no ambiente de negócios, há aspectos inerentes a cada país pesquisado que não podem ser deixados de lado, tais como: a cultura, o nível de educação, a estrutura de Estado adotada e a origem do Direito aplicável.¹¹

⁷ Em tradução livre: “A metodologia *Doing Business* é projetada para ser uma maneira facilmente replicável de comparar os aspectos específicos da regulamentação empresarial. Suas vantagens e limitações devem ser entendidas ao usar os dados (tabela 2.3).

(...)

A *Doing Business* reconhece as limitações dos cenários e premissas de casos padronizados. Mas, embora tais pressupostos sejam à custa da generalidade, eles também ajudam a garantir a comparabilidade dos dados. Alguns tópicos *Doing Business* são complexos e, portanto, é importante que os casos padronizados sejam definidos com cuidado. Por exemplo, o cenário padronizado normalmente envolve uma empresa de responsabilidade limitada ou seu equivalente legal. Há duas razões para essa suposição. Em primeiro lugar, as empresas de responsabilidade limitada privada são a forma de negócios mais prevalente (para empresas com mais de um proprietário) em muitas economias ao redor do mundo. Em segundo lugar, essa escolha reflete o foco da *Doing Business* na expansão de oportunidades para o empreendedorismo: os investidores são encorajados a se aventurar no negócio quando perdas potenciais são limitadas à participação de capital”. (THE WORLD BANK, 2018d, p. 14. Tradução livre).

⁸ “Garantir a comparabilidade dos dados em um conjunto global de economias é uma consideração central para os indicadores *Doing Business*, que são desenvolvidos usando cenários padronizados com pressupostos específicos. Uma dessas hipóteses é a localização de um negócio padronizado - o assunto do estudo de caso *Doing Business* - na maior cidade comercial da economia. A realidade é que os regulamentos de negócios e sua aplicação podem diferir em um país, particularmente em estados federais e grandes economias. Mas a coleta de dados para cada jurisdição relevante em cada uma das 190 economias abrangidas pelo *Doing Business* é inviável. No entanto, onde os decisores políticos estão interessados em gerar dados a nível local, além da maior cidade comercial e aprendendo com as boas práticas locais, o *Doing Business* complementou seus indicadores globais com estudos subnacionais (caixa 2.1). Além disso, a cobertura foi ampliada para a segunda maior cidade comercial em economias com uma população de mais de 100 milhões (a partir de 2013) em *Doing Business 2015*” (WORLD BANK, 2018c, p. 14. Tradução livre).

⁹ Cf. da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976); Lei de Registro Empresarial (BRASIL, 1994b); art. 967, 971, 984 e 1150 do Código Civil (BRASIL, 2002); e Lei da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM (BRASIL, 2007).

¹⁰ Este argumento foi explorado no artigo intitulado: “Regulação de Entrada: uma metodologia alternativa para a contagem do tempo para abertura de empresas” (CEREZOLI, 2017b).

¹¹ Cf. JALILIAN, KIRKPATRICK e PARKER, 2007; WENNEKERS e THURIK, 1999; e FOGEL et al, 2006.

Assim, necessariamente se chegaria a uma terceira hipótese: a regulação de registro de empresas promoveria segurança jurídica adequada para a formalização de novas empresas no País, mas os órgãos de registro não. Há críticas severas ao desempenho das juntas comerciais, como entes responsáveis pela execução do registro de empresas, chegando a ser proposta a sua extinção, devido à ineficiência do órgão, que fragiliza a segurança jurídica e cria entraves ao desenvolvimento econômico (MASSO e ROVAI, 2017. p. 138/139 e 140). Segundo Levy; Paredes; e Stone (1996), as regras para a constituição de uma empresa são tão complexas que os empresários evitam enfrentá-las, terceirizando esse serviço para contadores e despachantes (LEVY; PAREDES; e STONE, 1996. p. 106/107). Por outro lado, como observou Sobottka et al (2010), as juntas comerciais desenvolveriam seus serviços de registro de empresas de forma razoavelmente satisfatória, mas a organização do sistema de registros ensejaria custos de transação, embora não tão elevados, pela sua complexidade e burocracia, que necessitariam de revisão (SOBOTTKA et al., 2010. p. 58).

1.2. Objetivos

A presente dissertação tem por objetivo estudar a regulação de registro de empresas no Brasil, com vistas a se verificar se esta regulação é eficiente do ponto de vista da segurança jurídica, sob uma abordagem a partir da teoria do Direito e Desenvolvimento (*Law and Development*).

1.2.1. Objetivos Específicos

Dentre os objetivos específicos do trabalho destacam-se os seguintes:

- Descrever e analisar a regulação acerca do registro de empresa no Brasil;
- Descrever e analisar a metodologia utilizada pelo Banco Mundial para medir a eficiência da regulação de registro de empresas;
- Apresentar uma metodologia alternativa àquela utilizada pelo Banco para análise da regulação de registro de empresas, que reflita o máximo possível a realidade e que possa ser utilizada em todo o País;
- Medir o tempo despendido para o registro de empresas com base em dados reais de registro de empresas; e

- Verificar o resultado da aplicação da regulação sobre registro de empresas na prática;

1.3. Relevância ou Justificativa

Embora a pesquisa *Doing Business* seja utilizada em todo o mundo, esta vem sofrendo críticas cada vez mais contundentes acerca da confiabilidade dos seus resultados, em razão da forma subjetiva de coleta dos dados e da falta de aderência à realidade do ambiente de negócio e da regulação de entrada dos países pesquisados (BESLEY, 2015. p. 100. Tradução livre).

O próprio Grupo do Banco Mundial admite que, por se tratar de uma pesquisa global, os critérios, em especial os utilizados para medir o tempo despendido para a abertura de empresas, são por demais genéricos, a fim de serem aplicáveis ao maior número e mais diferentes regimes jurídicos, de forma que acaba trazendo problemas de confiabilidade sobre os dados coletados.¹²

Há um fato relativo à pesquisa que ficou muito conhecido, que se trata do escândalo sobre o *Doing Business* no início do ano de 2018. Em janeiro de 2018, o economista chefe do *World Bank*, Paul Romer, admitiu ao *The Wall Street Journal* que a pesquisa *Doing Business* teria sofrido manipulação para prejudicar, principalmente, o Chile (Cf. ZUMBRUN, 2018; MAYEDA, 2018; FERNHOLZ, 2018).

Este estudo se justifica pela necessidade de se ter informações confiáveis acerca da qualidade da regulação de registro de empresas no Brasil. A partir dessa pesquisa, seria

¹² Em tradução livre: “A metodologia *Doing Business* é projetada para ser uma maneira facilmente replicável de comparar os aspectos específicos da regulamentação empresarial. Suas vantagens e limitações devem ser entendidas ao usar os dados (tabela 2.3).

(...)

A *Doing Business* reconhece as limitações dos cenários e premissas de casos padronizados. Mas, embora tais pressupostos sejam à custa da generalidade, eles também ajudam a garantir a comparabilidade dos dados. Alguns tópicos *Doing Business* são complexos e, portanto, é importante que os casos padronizados sejam definidos com cuidado. Por exemplo, o cenário padronizado normalmente envolve uma empresa de responsabilidade limitada ou seu equivalente legal. Há duas razões para essa suposição. Em primeiro lugar, as empresas de responsabilidade limitada privada são a forma de negócios mais prevalente (para empresas com mais de um proprietário) em muitas economias ao redor do mundo. Em segundo lugar, essa escolha reflete o foco da *Doing Business* na expansão de oportunidades para o empreendedorismo: os investidores são encorajados a se aventurar no negócio quando perdas potenciais são limitadas à participação de capital.” (THE WORLD BANK, 2018d. p. 14. Tradução livre).

possível estabelecer estratégias e diretrizes para a implantação de políticas públicas voltadas para a melhora do ambiente de negócios do nível de desenvolvimento do País.

Ao se considerar que no Brasil existiriam hoje, segundo a Receita Federal do Brasil (RFB), cerca de dezenove milhões, trezentos e doze mil e trezentos e nove (19.312.309) empresas ativas,¹³ estudos sobre a regulação de entrada e de registro de empresas estariam justificados.

Entretanto, a principal justificativa para o projeto está no fato de que esta é a primeira vez que se analisa a regulação de registro no Brasil com dados reais de todas as empresas abertas em determinado município. As demais pesquisas neste campo geralmente são realizadas com pequenas amostras e por meio de questionários e entrevistas, como ocorre com o *Doing Business*.¹⁴

Por meio deste estudo se poderá ter uma visão clara da realidade da regulação de registro no Brasil. A pesquisa será capaz de fornecer informações confiáveis sobre o atual estado da arte do registro de empresas, uma vez que se baseará em dados reais e objetivos de abertura de empresas.

Além disso, é importante ter em mente que os índices fornecidos pela pesquisa *Doing Business* são amplamente utilizados para a elaboração de políticas públicas governamentais, por pesquisadores e por investidores de todo o mundo, de modo que a pesquisa precisa ser realizada de forma a fornecer resultados mais confiáveis. Uma pesquisa paralela apresentando critérios mais objetivos, pode inspirar uma alteração na metodologia da pesquisa do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2018d. p. 18).

De acordo com Djankov (2009. p. 183), os dados obtidos no estudo *Rugulation of Entry* de 2002, o qual deu base para a pesquisa *Doing Business* de 2002, estavam sendo utilizados para motivar a simplificação na abertura de empresas. Naquele momento, o autor já contabilizava cento e noventa e três (193) reformas baseadas naquele estudo, implementadas por cento e dezesseis (116) países. Segundo o autor, os indicadores de regulação de entrada obtidos pela pesquisa passaram a ser utilizados não só pelo *World Bank Group* na pesquisa *Doing Business*, mas pela *The Heritage Foundation*, na elaboração do *Index of Economic Freedom*, pelo *World Economic Forum no Global Competitiveness Report* e pelo *Fraser Institute* no ranking *Economic Freedom of the World*. Além disso, no campo acadêmico, em

¹³ Cf. BRASIL, 2018b.

¹⁴ Cf. SOBOTTKA et al. 2010. p. 12; LEVY; PAREDES; e STONE, 1996. P. 104/106; e THE WORLD BANK, 2018d. p. 14.

dezembro de 2008, já havia 201 estudos publicados que usavam a metodologia criada naquele trabalho de 2002 (DJANKOV, 2009. p. 183/184).

Assim, a presente dissertação se propõe a avaliar a regulação de registro de empresas com base nos dados reais fornecidos pelas seguintes juntas comerciais: Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA); Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG); Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA); Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL); e Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER), acerca das empresas abertas no ano de 2017 e no primeiro semestre de 2018, nas capitais dos respectivos estados da federação.

1.4. Indicação da Metodologia

Para fins de se fazer um diagnóstico acerca da regulação de registro de empresas no Brasil, o presente estudo parte de uma abordagem qualitativa das regras para abertura de empresas no País, à medida que se ocupa com a realidade não quantificável e busca compreender e explicar a “dinâmica das relações sociais”:

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (GERHARDT e SILVEIRA, 2009. p. 32).

Do ponto de vista do resultado esperado, a dissertação busca obter um desfecho básico, segundo Gerhardt e Silveira (2009. p. 32), que seja útil ao avanço da ciência. Isso porque tem como objetivo analisar e fazer um diagnóstico sobre a qualidade da regulação de registro de empresas no Brasil. No que concerne aos objetivos, a pesquisa ora empreendida classifica-se como descritiva e explicativa. Descritiva porque busca demonstrar o estado da obra em relação à regulação de registro de empresas no Brasil, com base na legislação e na literatura especializada (GERHARDT E SILVEIRA, 2009. p. 35).

A presente pesquisa também pode ser considerada explicativa à medida que tem por objetivo “identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos

fenômenos”, no caso, identificar os vetores de desenvolvimento econômico a partir da análise da regulação de registro de empresas (GERHARDT E SILVEIRA, 2009. p. 35).

Por outro lado, parte da pesquisa pode ser considerada quantitativa, uma vez que se buscará obter o nível de eficiência da regulação de registro de empresa a partir da medição do tempo necessário para se obter o registro de uma empresa nos municípios do Rio de Janeiro – RJ, Belo Horizonte – MG, do Rio de Janeiro - RJ, de Belém – PA, de Maceió – AL, de Porto Velho – RO, no ano de 2017 e do primeiro semestre de 2018. De acordo com Lee Epstein e Gary King (2013), a pesquisa empírica não corresponderia apenas de “técnicas e análises estatísticas”, mas “denota[ria] evidência sobre o mundo baseada em observação”:

Esta pode parecer uma afirmação intrigante, mesmo estranha, para os juristas. Nessa comunidade, a palavra “empírico” passou a possuir um significado particularmente restrito – associado puramente com “técnicas e análises estatísticas” ou com dados quantitativos. Mas a pesquisa empírica, como cientistas naturais e sociais reconhecem, é muito mais ampla do que essas associações sugerem. A palavra “empírico” denota evidência sobre o mundo baseada em observação ou experiência. Essa evidência pode ser numérica (quantitativa) ou não-numérica (qualitativa); nenhuma é mais “empírica” que a outra. O que faz uma pesquisa ser empírica é que seja baseada em observações do mundo – em outras palavras, dados, o que é apenas um termo para designar fatos sobre o mundo (EPSTEIN e KING, 2013. Tradução livre).

Com ensina João José Fonseca, a pesquisa empírica se baseia em dados reais e objetivos e seus resultados podem ser considerados, “um retrato real” do mundo:

Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. (FONSECA, 2002).

A pesquisa empírica, conforme Coglianesi (2002), pode fornecer informações e dados para melhor compreensão do papel do Direito Administrativo na governança democrática e substrato para a busca de eficácia, eficiência e legitimidade regulatórias:

A pesquisa empírica pode contribuir para uma compreensão mais clara do papel que ao direito administrativo pode desempenhar na governança democrática. Também pode nos dar uma melhor ideia de como as reformas às instituições reguladoras e aos processos para melhorar a eficácia, a eficiência e a legitimidade da governança regulatória. Assim como as mudanças substantivas na política de regulamentação devem ser julgadas pelo seu impacto na sociedade, também as mudanças no processo de regulamentação devem ser avaliadas pelos seus resultados.¹² Dado o interesse constante em reformar o processo regulatório, a análise empírica pode ampliar-se de forma rentável e em novas direções. Bolsistas e políticos tem muito

mais a aprender com o estudo empírico cuidadoso e sistemático do direito administrativo.

(...)

A análise empírica deve, portanto, acompanhar a implementação de qualquer reforma regulatória. Ao escolher estratégias de pesquisa adequadas e atender com cuidado a questões de validade empírica, os pesquisadores serão capazes de explicar melhor como a lei administrativa afeta o comportamento e os resultados das agências governamentais. A pesquisa empírica sobre direito administrativo tem potencial para avaliar e, em última análise, melhorar os esforços prescritos para projetar procedimentos administrativos de forma a contribuir para uma governança mais efetiva e legítima (COGLIANESE, 2002. Tradução livre).

Assim, a dissertação parte da análise da relação entre regulação e desenvolvimento econômico (Capítulo 2), a fim de revelar, enfim, qual seria o vetor de ligação entre regulação de registro de empresas e desenvolvimento. Em outras palavras, para se obter um diagnóstico sobre a qualidade da regulação de registro público de empresas, há que se fixar os parâmetros pelos quais se aferirá essa regulamentação, de modo a se obter um resultado o mais confiável possível.

Nesse contexto, a abordagem escolhida foi aquela chamada Direito e Desenvolvimento (*Law and Development*), com base no “paradigma das alternativas institucionais”, haja vista que o estudo parte da premissa “de que esses desenhos devem ter como ponto de partida a trama social dada, concentrando-se em uma reprogramação da trajetória institucional existente” (SCHAPIRO, 2010. p. 243).¹⁵

¹⁵ Há estudos que adotam como referencial a Teoria dos Custos de Transação como o de Sobottka et al. (2010), que pesquisou a eficiência das Juntas Comerciais a partir dessa teoria. Outros autores desenvolvem seus estudos sobre regulação de entrada a partir da Teoria da Captura, como ocorreu com DJANKOV et al. (2002), que analisou os custos de abertura de empresas em todo o mundo com base na Teoria da Captura.

Sobre a Teoria dos Custos de Transação vale citar Williamson (1981):

“Uma transação ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável. Um estágio de atividade termina e outro começa. Com uma interface bem trabalhada, como com uma máquina que funciona bem, essas transferências ocorrem sem problemas. Nos sistemas mecânicos, procuramos fricções: as engrenagens engrenam, as peças são lubrificadas, há escorregamentos desnecessários ou outras perdas de energia? A contrapartida econômica da fricção é o custo da transação: as partes da bolsa operam de maneira harmoniosa ou há mal-entendidos e conflitos frequentes que levam a atrasos, falhas e outros problemas de funcionamento? A análise do custo de transação suplanta a preocupação usual com a tecnologia e as despesas de produção (ou distribuição) de estado estacionário com um exame dos custos comparativos de planejamento, adaptação e monitoramento da conclusão de tarefas sob estruturas de governança alternativas.

Algumas transações são simples e fáceis de mediar. Outros são difíceis e exigem muito mais atenção. Podemos identificar os fatores que permitem que as transações sejam classificadas como um tipo ou outro? Podemos identificar as estruturas de governança alternativas dentro das quais as transações podem ser organizadas? E podemos combinar estruturas de governança com transações de maneira discriminatória (custo de transação-economia)? Esses são os problemas negligenciados com os quais o design organizacional precisa se familiarizar. Esses são os problemas para os quais a análise de custos de transação promete oferecer novos *insights*” (WILLIAMSON, 1981. p. 548).

Em relação à Teoria da Captura, Stigler (1971) explica que esta teria por objetivo “justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos” (STIGLER. In: MATTOS, 2017. p. 3). Segundo o autor, “em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício” (STIGLER. In: MATTOS, 2017. p. 3).

A partir dessa abordagem, verificou-se que a regulação de registro público de empresas contribui de forma geral ao desenvolvimento econômico, não apenas promovendo segurança jurídica entre agentes particulares, mas garantindo uma atuação protetiva do Estado em suas relações privadas e com o próprio Estado, incentivando a atividade empresarial, ao reduzir a burocracia e mostrar um ambiente de negócio estável e menos incerto (SCHIMIDT, 1997. p. 398. Tradução livre).

A seguir, passa-se à descrição da regulação de registro público de empresas do Brasil (Capítulo 3), destacando as reformas e esforços governamentais recentes para a sua simplificação e racionalização, sempre ressaltando sua função de promoção da segurança jurídica e proteção da atividade empresarial, com vistas a incentivar a iniciativa privada.

No capítulo 4, busca-se fixar os parâmetros a partir dos quais se considera uma regulação de registro público de empresas eficiente do ponto de vista do desenvolvimento econômico, bem como de se estabelecer os elementos para a formulação de uma metodologia para essa avaliação que forneça resultados confiáveis para elaboração de políticas públicas e pesquisas na área.

Revendo a literatura sobre regulação de entrada, verifica-se que a melhor forma de se aferir a eficiência regulatória sobre registro de empresas seria a medição do tempo despendido para tanto.¹⁶ Esse método revelaria se as regras para registro são acessíveis, inteligíveis e claras, fatores que transmitem um sentimento de conhecimento, confiança e previsibilidade sobre as normas e sobre as ações do Estado com relação ao cidadão, inerentes ao postulado da segurança jurídica (ÁVILA, 2012. p. 268/269).

Com base nesses fatos, é apresentada uma metodologia para a contagem do tempo de registro de empresas no Brasil a partir de dados reais fornecidos pelas juntas comerciais, segundo a complexidade da estrutura escolhida pelo empresário.

Nesse contexto, a metodologia a ser proposta deverá levar em consideração, em primeiro lugar, as várias formas societárias existentes na legislação para a formalização de um negócio no Brasil. Se for levado em conta apenas os tipos jurídicos registráveis perante às Juntas Comerciais,¹⁷ o empresário teria um cardápio de mais de dez formas societárias a sua escolha, que inclui: Empresário Individual (EI),¹⁸ Empresa Individual de Responsabilidade

¹⁶ Cf. THE WORLD BANK, 2018d. p. 16/17; LEVY; PAREDES; e STONE, 1996. p. 106; KLAPPER e LOVE, 2010. p. 2; CICCONE e PAPAIOANNOU, 2007. p. 17; DJANKOV et. al., 2002. p. 2.

¹⁷ Cf. art. 2º, da Lei de Registro Empresarial (BRASIL, 1994b); art. 967, 971, 984 e 1.150 do Código Civil (BRASIL, 2002).

¹⁸ Cf. art. 966 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002).

Limitada (EIRELI),¹⁹ Sociedade em Conta de Participação,²⁰ Sociedade em Nome Coletivo,²¹ Sociedade em Comandita Simples,²² Sociedade Limitada (LTDA),²³ Sociedade Anônima (S.A.),²⁴ Sociedade em Comandita por Ações,²⁵ Consórcio,²⁶ Subsidiária Integral,²⁷ Grupo Empresarial.²⁸ e Cooperativa.²⁹

Um segundo ponto a ser considerado refere-se à complexidade do sistema de registro para uma empresa passar a existir efetivamente. O registro de empresas brasileiro funciona na forma de um sistema de órgãos e entidades federais e estaduais atuando em rede com órgãos de formalização e licenciamento da atividade econômica.³⁰

Na sequência (Capítulo 5) é apresentada uma pesquisa empírica a partir da metodologia apresentada no capítulo anterior e são comentados os resultados. Nesse capítulo é apresentada a pesquisa com relação ao tempo de registro de empresas no Brasil, com vistas a se fazer um diagnóstico da regulação, obtendo-se um índice confiável sobre a sua qualidade e relevância na promoção do desenvolvimento econômico.

Para a pesquisa foram coletados dados relativos ao tempo de registro de empresas em cinco capitais de estados brasileiros. A amostra engloba informações reais de todas as empresas registradas de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2017 e de 01 de janeiro a 30 de junho de 2018, nas das cidades de Rio de Janeiro – RJ, Belo Horizonte – MG, Belém – PA, Maceió – AL e Porto Velho – RO, fornecidas pelas Juntas Comerciais das respectivas unidades da federação.

Após essa análise, segue-se a conclusão do estudo.

¹⁹ Cf. art. 980-A do Código Civil (BRASIL, 2002).

²⁰ Cf. art. 991 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002).

²¹ Cf. art. 1.039 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002).

²² Cf. art. 1.045 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002).

²³ Cf. art. 1.052 do Código Civil (BRASIL, 2002).

²⁴ Cf. Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976) e art. 1.088 e 1.089 do Código Civil (BRASIL, 2002).

²⁵ Cf. art. 280 e seguintes da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

²⁶ Cf. art. 278 e seguintes da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

²⁷ Cf. art. 251 e seguintes da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

²⁸ Cf. art. 265 e seguintes da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

²⁹ Cf. Lei das Cooperativas (BRASIL, 1971).

³⁰ Cf. da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976). Lei de Registro Empresarial (BRASIL, 1994b); art. 967, 971, 984 e 1.150 do Código Civil (BRASIL, 2002); e Lei da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM (BRASIL, 2007).

2. REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Este capítulo se dedica ao estudo da relação entre a regulação de registro de empresas e o desenvolvimento econômico, com objetivo de fixar as bases teóricas sobre as quais a pesquisa se desenvolverá. Como já mencionado, a regulação de registro de empresas será estudada a partir de sua relevância para o desenvolvimento econômico, iniciando-se a pesquisa com a fixação dos parâmetros pelos quais se estabelece essa aproximação, com a contextualização da regulação de registro de empresas como um dos elementos da regulação de entrada. De forma específica, busca-se revelar a segurança jurídica como vetor pelo qual ocorre a dinâmica entre os dois conceitos.

2.1. Regulação e Desenvolvimento Econômico

Em primeiro lugar é analisada a relação entre regulação e desenvolvimento econômico, iniciando-se com o estudo da teoria de Direito e Desenvolvimento (*Law & Development*), a qual será utilizada como base teórica para o estudo da regulação de registro de empresas. Em seguida é apresentada uma explanação sobre a dinâmica entre regulação econômica e desenvolvimento e, por fim, entre regulação de entrada e desenvolvimento, de forma a contextualizar a atividade de registro de empresas como um mecanismo de regulação.

2.1.1. Direito e desenvolvimento econômico

Em estudo que organiza a literatura sobre o tema, Burg (1977) verifica que as noções de desenvolvimento econômico geralmente partem de um vetor comum de crescimento econômico e modernização:

Com relação à definição do termo "desenvolvimento", o foco mais comum, mas não exclusivo, dos estudos de direito e desenvolvimento tem sido o crescimento econômico e / ou a modernização.³⁸ O próprio Nyhart ao papel do direito no desenvolvimento econômico, e neste último termo ele significa "o resultado de todas as forças e energias em um país que coletivamente eleva sua produção per capita"

39. Trubek observa que muitos estudiosos (incluindo ele próprio) enfatizaram o papel do direito em relação às economias de mercado.⁴⁰ E Seidman em um ponto define o desenvolvimento como o processo que promove a transformação de uma economia de subsistência para uma que é "monetizada e integrada, com alto grau de especialização e troca" (BURG, 1977. p. 502/503)

A noção de Direito para fins da teoria do direito e desenvolvimento, de acordo com Burg (1977), corresponderia a um processo de formulação de políticas, de fixação de regras, criação de mecanismos de solução de conflitos, mediante normas consuetudinárias, contratuais, legais e regulamentares:

A expansão do conceito de direito além dos limites do sistema formal de legislação, tribunais, agências administrativas e advogados é significativa: abre o caminho para uma consideração do direito consuetudinário e das instituições e o papel que elas podem desempenhar no desenvolvimento. Mais frequentemente do que não, o direito consuetudinário tem sido considerado antitético ao desenvolvimento, mas ele tem seus defensores, sobre quem mais será dito mais tarde. Por enquanto, basta mencionar que o direito foi visto por pelo menos dois estudiosos do direito e desenvolvimento em termos da facilitação da interação humana, um conceito emprestado de Lon Fuller.³⁶ Assim, Robert Meagher e David Smith consideram o direito como um processo que compreende não apenas formulação de políticas e elaboração de regras, mas também implementação e resolução de disputas, e que inclui leis consuetudinárias e contratuais, bem como promulgadas e adjudicativas (BURG, 1977. p. 502).

Na busca de estabelecer uma distinção entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico, Oliveira (2002) esclarece que o desenvolvimento corresponderia ao crescimento econômico qualificado pela busca da melhora da qualidade de vida da população (OLIVEIRA, 2002. p. 38). Após apresentar várias definições possíveis, Oliveira (2002) resume a sua compreensão sobre desenvolvimento econômico da seguinte forma:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras (OLIVEIRA, 2002. p. 38).

Nessa mesma linha, a partir de uma abordagem histórica, o desenvolvimento econômico pode ser considerado, segundo Bresser-Pereira (2008), um processo histórico de acumulação de riquezas e aperfeiçoamento técnico, crescimento da produtividade e de renda e a representação do destaque na disputa econômica internacional:

Em conclusão, o desenvolvimento econômico é um processo histórico de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico; é um processo de aumento da produtividade e dos salários, decorrente da necessidade de mão-de-obra cada vez mais qualificada e com maior custo de reprodução social; e é uma indicação de êxito na competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 2006. p. 42).

Importante anotar que desenvolvimento econômico não corresponde apenas ao crescimento *per capita*, mas em transformações estruturais da economia (BRESSER-PEREIRA, 2006. p. 42).

Não mais partindo da diferenciação com o crescimento, Schapiro (2010) ensina que na década de 1960 e início da década de 1970 o modelo do *Law & Development* poderia ser considerado um roteiro de análise e proposições focado na identificação dos “atributos jurídico-institucionais que conformavam o funcionamento de mercados e sociedades de países periféricos”, e na apresentação “de propostas de reformas institucionais” (SCHAPIRO, 2010. p. 214 e 217).

Contudo, nos anos 1990, principalmente pela influência dos estudos de Douglas North, o desenvolvimento econômico tomou como paradigma a *Rule of Law*. Essa abordagem, que teria como premissa “convergências econômicas, noção de Direito e estratégia política” era reduzida a um modelo baseado em “transações privadas, mediadas pelas garantias jurídicas de proteção à propriedade privada e aos termos contratuais” e a “preservação dos mercados como espaços de alocação de recursos”. A razão dessa concepção residiria na “apropriação dos estudos da Nova Economia Institucional (NEI)”.³¹ De acordo com o autor, essa teoria introduziu as instituições na análise econômica, de forma que as “relações econômicas são reguladas por aparatos de coordenação, como a propriedade e o contrato” (SCHAPIRO, 2010. p. 216/217).

Assim, o estudo do Direito e Desenvolvimento não mais se baseava no indivíduo, mas no ambiente institucional:

A partir da década de 1990, a produção intelectual e a intervenção dos governos nacionais e das agências multilaterais passaram a ter no ambiente institucional um objeto de particular interesse.
(...)

³¹ De acordo com Schapiro (2010. p. 217):

“Em relação ao *mainstream* neoclássico, os estudos de autores como Ronald Coase ou Oliver Williamson têm sugerido que, no mundo real, as trocas entre os agentes não são necessariamente instantâneas e perfeitas, e tampouco estes atores detêm uma racionalidade ilimitada. diferentemente, os trabalhos da NEI têm procurado mostrar que nas transações econômicas não só ocorrem fricções (como os custos de transação), como a racionalidade dos agentes é limitada – a sua capacidade de decisão não é plena. em razão disso, esses autores introduzem as instituições em suas análises, argumentando que as relações econômicas são reguladas por aparatos de coordenação, como a propriedade e o contrato. na ausência destes, dada a incerteza, os custos de negociação e a limitação da racionalidade, os negócios podem não se consumar. este é o caso, por exemplo, de uma troca envolvendo produtos específicos e de entrega futura: trata-se de um tipo de transação que envolve um bem singular e traz consigo um componente de imprevisibilidade, de tal modo que a sua viabilização pressupõe a mediação de um contrato de longo prazo, pois do contrário o custo de transação entre os agentes poderia ser muito significativo. apesar de ser essa uma constatação trivial para um estudante de direito, não o era para um economista neoclássico, cujos modelos não internalizavam os elementos institucionais – a coordenação entre os agentes era, conceitualmente, uma responsabilidade do sistema de preços” (SCHAPIRO, 2010. p. 216/217).

Este entendimento em torno do ambiente institucional e da sua relevância para a promoção dos mercados tem consolidado um novo paradigma no campo da economia política do desenvolvimento – a noção de *Rule of law*, um conjunto definido de concepções econômicas, interpretações jurídicas e estratégias políticas para a promoção do crescimento e da modernização econômica das nações (TRUBEK; SANTOS, 2006) (SCHAPIRO, 2010. p. 216).

Embora a incorporação das instituições como um dos elementos da análise econômica tenha conferido base para reformas institucionais, com o propósito de fortalecimento das estruturas regulatórias, a fim de conferir maior garantia e estímulo para a atuação dos agentes econômicos no mercado, estas seriam consideradas “como aparatos reguladores externos, e não como elementos constitutivos (*embedded*) dos mercados”:

No limite, a compreensão subsocializada das instituições tem dado sustentação conceitual a programas de desenvolvimento baseados na promoção de reformas institucionais, que são implementadas com o propósito de fortalecer a estrutura de garantias e incentivos disponíveis, para assim estimular a atuação dos agentes econômicos em mercado. Partindo da constatação de que o ambiente jurídico-institucional importa, mas tratando-o como uma variável externa à dinâmica social, os formuladores de política pública têm se voltado a modular as regras do jogo, com a finalidade de garantirem uma melhor arena para os jogadores econômicos. Valem-se para tanto, entre outros, do expediente dos “transplantes institucionais”, dedicados a incorporar no ambiente jurídico-institucional de países em desenvolvimento regras e práticas bem-sucedidas em países desenvolvidos (SCHAPIRO, 2010. p. 218).

Esse paradigma se alargou para incluir, também, regras de proteção dos particulares em relação à atuação estatal, passando o Direito a ter um papel de promoção de segurança jurídica:

No âmbito dessas análises e proposições, tem-se conferido uma dupla tarefa para a regulação jurídica: de um lado supõe-se que caiba às regras jurídicas a constituição de espaços seguros para as transações entre os agentes, e, de outro, que essas regras possam proteger os particulares da atuação discricionária do estado (DAM, 2006, p. 15). Trata-se, pois, de uma concepção sobre a função do direito a qual é coerente com o postulado econômico da NEI, subjacente a este paradigma. Na medida em que as expectativas de crescimento econômico e sucesso das nações são depositadas no funcionamento adequado dos mercados, tomados como espaços necessários e suficientes de alocação dos recursos sociais, o papel esperado do direito é que este seja capaz de promover a segurança jurídica, o que envolve, em última análise, a garantia de estabilidade nas relações entre particulares (SCHAPIRO, 2010. p. 219).

Nesse caminho, essas concepções de Direito e Desenvolvimento estimularam a adoção de práticas regulatórias mais brandas pelo Estado, diminuindo a intervenção direta na economia para utilizar “dispositivos horizontais ou mecanismos de contenção da discricionariedade estatal; favorecem, com isso, os instrumentos provenientes do Direito privado”. Assim, o foco passou das falhas de mercado, para as falhas de governo:

Na realidade, a intervenção econômica do estado, que tinha como fundamento o diagnóstico das falhas de mercado, passou a ser modulada pela noção de falhas de

governo, isto é, a percepção de que as falhas proporcionadas pela regulação são tão ou mais significativas que as próprias falhas de mercado. Influenciados por uma persuasiva literatura dedicada a apontar os problemas (ou a ausência de necessidade) da atuação do estado na economia (DEMSETZ, 1968; STIGLER, 1973; BAUMOL et al., 1982) e vivenciando a derrocada política da hegemonia keynesiana, formuladores de política e gestores governamentais, em diversos países, passaram a mitigar a participação dos estados na organização das atividades de mercado. Em boa medida, é este formato de intervenção do estado, menos confiante na capacidade da regulação pública e mais comprometido com a preservação dos espaços econômicos privados, que tem balizado as políticas de desenvolvimento conduzidas sob a rubrica *Rule of law* (SCHAPIRO, 2010. p. 220).

Essa visão ensejou várias reformas institucionais na década de 1990 incentivadas e apoiadas pelo Banco Mundial, principalmente na África Subsaariana e na América Latina, o que é criticado por Schapiro (2010), por se entender que apenas essas reformas, baseadas no paradigma do *rule of law*, bastariam para as nações se desenvolverem, além de que se desconsideraria “a existência de diferentes arranjos nacionais, forjados ao longo de trajetórias históricas e materializados em uma teia complementar de leis, instituições, valores e padrões culturais” (SCHAPIRO, 2010. p. 223).

Entretanto, essa visão do Direito, segundo Schapiro (2010), teria se tornado muito “estreita e instrumental”, ao passo que a apreensão do Direito teria passado a corresponder, tão-somente à noção de “veículo promotor de garantia, previsibilidade e calculabilidade para as transações privadas” (SCHAPIRO, 2010. p. 219). Em estudos a partir de 2005, percebeu-se que essa concepção do Direito trouxe problemas críticos para o Direito e Desenvolvimento: “(i) uma concepção demasiadamente estreita do papel do Direito, tomado meramente como uma ferramenta de proteção a agentes privados e (ii) uma confiança exagerada no potencial das reformas jurídico-institucionais, das quais se esperava a capacidade de, por meio de leis e regulamentos formais, alterar substantivamente os atributos materiais, historicamente forjados, dos arranjos nacionais” (SCHAPIRO, 2010. p. 240). Em relação ao primeiro problema, seria necessário ater-se para a gama de funções que o Direito desempenha, não se restringindo à regulação estatal, com o fim de promover segurança jurídica; “o Direito desempenha um elenco variado de papéis, que extrapola a garantia da ordem e a proteção dos indivíduos, isto é, funções meramente regulatórias” (SCHAPIRO, 2010. p. 241).

No que se refere à confiança exagerada nas reformas institucionais, verifica-se que essas ideias, de que as alterações no ambiente jurídico seriam facilmente realizáveis e de que bastariam para proporcionar maior desenvolvimento econômico, são equivocadas, pois os resultados são decepcionantes. A explicação dos fracos resultados nas reformas estaria na “resistência oferecida pela inercia institucional, isto é, a dificuldade encontrada em alterar um arranjo previamente estruturado, em função dos custos dos interesses envolvidos – o

argumento da *path dependence* (dependência da trajetória institucional pregressa)” (SCHAPIRO, 2010. p. 242).

Em razão dessa frustração, recentemente se passou a buscar um alargamento das concepções de Direito e das instituições, a fim de se compreender os “diferentes sistemas regulatórios, regras, padrões culturais e valores fundamentais formadores de um arranjo institucional”. Essa abordagem é identificada por Schapiro (2010) como “paradigma das alternativas institucionais”, paradigma este que teria como pressuposto “uma correlação positiva entre o desenho de arranjos jurídico-institucionais e o alcance de bons indicadores de produtividade, crescimento e renda”. O principal estaria no fato de que a abordagem das alternativas regulatórias partiria de uma premissa diferente: “de que esses desenhos devem ter como ponto de partida a trama social dada, concentrando-se em uma reprogramação da trajetória institucional existente” (SCHAPIRO, 2010. p. 243). Em resumo:

O ponto de partida deste enquadramento alternativo das medidas de reconfiguração institucional é o diagnóstico das especificidades e da dinâmica de funcionamento dos ambientes e dos arranjos, e o ponto de chegada é a reprogramação deste conjunto sem, no entanto, investir na sua descaracterização. Isso pressupõe tomar o direito não como uma dotação de fatores (*endowment*), capaz de ser transplantável de um arranjo a outro, mas como um atributo institucional socialmente incrustado (*embedded*). Também significa admitir que as suas funções são diferentes, conforme o tipo de alternativa institucional, e impõe, por último, uma expectativa distinta com relação ao papel das reformas: menos voltadas às “adoções” e mais atentas às “gerações” (SCHAPIRO, 2010. p. 244).

Essa mudança de paradigma pode ser representada segundo o modelo fornecido por Schapiro (2010):

Tabela 1 – Modelos de direito e desenvolvimento

	<i>Paradigma Rule of Law</i>	<i>Paradigma das alternativas institucionais</i>
Paradigma de Direito	Direito como dotação de fatores (<i>endowment</i>).	Direito como um atributo associado ao arranjo institucional (<i>embedded</i>).
Função do Direito	Proteção de agentes privados.	Variável conforme o tipo de organização institucional.
Papel das Reformas Institucionais	Qualificar instituições locais a partir da oferta de instituições “corretas”.	Qualificar instituições locais a partir de sua reprogramação – aprendizado, processamento e reação.

Fonte: SCHAPIRO, 2010. p. 244

Assim, parece que a teoria do Direito e Desenvolvimento evoluiu nos últimos anos de forma a abarcar uma visão ampliada sobre o papel do Direito no processo de desenvolvimento. O Direito era considerado apenas um mecanismo de promoção da segurança jurídica em seu sentido restrito de garantia de estabilidade e previsibilidade entre partes privadas, que conferia base para reformas regulatórias no intuito de corrigir falhas de

mercado e de governo. De acordo com essa evolução, o Direito passou a ser considerado endógeno à própria instituição, passou a estabelecer um processo de retroalimentação em que as instituições moldam e são moldadas a partir do ambiente ao qual se dirige a regulação.

2.1.2. Regulação econômica e desenvolvimento econômico.

Inicialmente, importante destacar que há uma infinidade de formas de se definir “regulação”, dependendo da teoria utilizada.³² Nesse contexto, Baldwin, Cave e Lodge (2012) oferecem três sentidos básicos à palavra “regulação”. O primeiro sentido seria o de que a regulação se apresentaria como um conjunto específico de comandos (*a specific set of commands*), “...onde a regulamentação envolve a promulgação de um conjunto de regras obrigatórias a serem aplicadas por um órgão dedicado a esse propósito”. Em segundo lugar, a regulação denotaria uma influência deliberada do Estado (*deliberate state influence*) em que “a regulação tem um sentido mais amplo e abrange todas as ações do Estado que são projetadas para influenciar o comportamento comercial ou social”. Por último, a regulação poderia ser concebida como todas as formas de influência social ou econômica (*all forms of social or economic influence*), de modo que “todos os mecanismos que afetam o comportamento - sejam estatais ou de outras fontes (por exemplo, mercados) - são consideradas reguladoras” (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 2/3. Tradução livre).

Atentos a essa profusão de entendimentos sobre o que viria a ser concebido por regulação, Windholz e Hodge (2013, p. 21) optaram por definir regulação com base no resultado esperado com a atividade regulatória, a partir do conceito fornecido por Julia Black, de que a “regulação é um processo que envolve a tentativa focada e sustentada de alterar o comportamento dos outros, de acordo com critérios ou padrões definidos, com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados” (BLACK. Apud WINDHOLZ e HODGE, 2013, p. 22).³³ Os autores apenas acrescentaram um qualificador, no sentido de

³² O termo “regulação” pode receber ampla gama de definições tanto que, de acordo com Windholz e Hodge (2013), vão de um extremo ao outro, algumas muito restritas e outras demais amplas:

“As definições variam entre as legalistas, que limitam ‘regulação’ às normas legais promulgadas por um Estado soberano, até as definições mais expansivas, porém ainda centradas no Estado, que incluem todas as formas de intervenção governamental, através de definições descentralizadas que abrangem todas as atividades projetadas para influenciar comportamentos, indiferentemente da fonte ou do objetivo”. (WINDHOLZ e HODGE (2013, p. 21. Tradução livre). Cf. LEVI-FAUR, 2011; KOOP e LODGE, 2017; BLACK 2002; BLACK, 2001.

³³ Julia Black explica que regulação poderia ser definida do ponto de vista funcional, essencialista e convencional no seu trabalho *Critical Reflections on Regulation*:

que “o processo é empreendido, ou sob circunstâncias favoráveis, ou pela autoridade do governo, conservando, dessa forma, o Estado como fonte da autoridade regulatória” (WINDHOLZ e HODGE, 2013, p. 22).

Embora haja variados conceitos de regulação, há pontos básicos comuns a todas as disciplinas acerca do conceito de regulação, como verificaram Koop e Lodge (2017), em interessante pesquisa sobre o assunto, com o objetivo de identificar correlação sobre a definição de regulação em diferentes áreas das Ciências Sociais, os quais chegaram a uma definição básica de regulação:

Nesse sentido, a regulação pode ser definida como a intervenção intencional nas atividades de uma população-alvo. A intervenção a qual esta definição se refere pode ser direta e / ou indireta, as atividades podem ser econômicas e / ou não econômicas, o regulador pode ser um ator do setor público ou do setor privado, e o regulado pode ser igualmente um ator do setor público ou privado (KOOP e LODGE, 2017, p. 104. Tradução livre).

No que toca à regulação econômica,³⁴ o conceito comumente utilizado, de acordo com Windholz e Hodge (2013, p. 48), é aquele fornecido pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), segundo o qual:

“Podemos começar perguntando o que deve definir “regulação”, em termos funcionais, em termos essenciais ou em termos convencionais. Uma definição funcional baseia-se na função que a “regulação” desempenha na sociedade (no sentido Durkheimiano de como ela contribui para o funcionamento da sociedade como um todo): “a regulação faz ...”. Uma definição essencial identifica as facetas centrais do fenômeno e diz que, quando estão presentes, o fenômeno pode ser denominado “regulação”: “regulação é ...”. Uma definição convencionalista examina o modo como o termo é usado na prática e onde a comunidade considerada identifica algo como “regulação”, ou seja, a definição atribuída: “a regulação é usada para significar ...” (BLACK, 2002. p. 17. Tradução livre).

A autora fornece o seu conceito de regulação:

“A definição, essencialista, seria: *a regulação é a tentativa focalizada e intencional de alterar o comportamento dos outros de acordo com padrões ou propósitos definidos com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados, o que pode envolver mecanismos de ajuste de padrão, coleta de informações e modificação de comportamento*” (BLACK, 2002. p. 20. Tradução livre).

³⁴ O principal objetivo da teoria da regulação econômica, segundo a teoria da captura de George Stigler (1971), seria a de “justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos” (STIGLER. In: MATTOS, 2017. p. 3). Segundo o autor, “em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício” (STIGLER. In: MATTOS, 2017. p. 3).

Na sistematização das teorias da regulação econômica, Richard Posner (1974) afirma que a expressão “regulação econômica” referir-se-ia “a todos os tipos de impostos e subsídios, bem como aos controles legislativo e administrativo explícitos sobre taxas, ingresso no mercado, e outra facetas da atividade econômica” (POSNER. In: MATTOS, 2017. p. 58). O autor apresenta várias críticas tanto à teoria do interesse público, a qual partiria do pressuposto de que “a regulação é criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não equitativas”, como à teoria da captura vista anteriormente, as quais não seriam suficientes, naquela época, para justificar essa forma de intervenção estatal, mas a teoria econômica, uma vez que se desenvolvesse, teria potencial para tanto (POSNER. In: MATTOS, 2017. p. 58 e 83/84).

Sam Peltzman (1976) desenvolveu a teoria econômica da regulação no sentido de que não haveria uma separação entre grupos de interesses vencedores e perdedores como apresentado por Stigler, mas em ambos os grupos de interesses haveria ganhadores e perdedores, pois o regulador não serviria a apenas um interesse:

“Este artigo se preocupa mais com o design do que com a implementação de uma estratégia de pesquisa. Grande parte do trabalho recente na teoria da regulação concentrou-se nas relações de poder político: quais grupos terão

A regulação econômica intervém diretamente nas decisões de mercado, como preços, concorrência, entrada ou saída. A reforma visa aumentar a eficiência econômica, reduzindo as barreiras à concorrência e à inovação, muitas vezes através da desregulação e do uso de regulação de promoção da eficiência, e de melhora dos marcos regulatórios para o funcionamento do mercado e a supervisão prudencial (OCDE, 1997, p. 6. Tradução livre).

Então, regulação econômica, segundo Windholz e Hodge (2013), seria aquela que parte de uma abordagem utilitarista e se baseia em valores de eficiência econômica, e busca, em regra, corrigir falhas ou imperfeições de mercado. Essa definição conceberia “o mercado como o melhor mecanismo disponível para a produção eficiente de bens e serviços, e para a alocação eficiente dos mesmos entre os membros da comunidade, de forma a maximizar a riqueza da sociedade” (WINDHOLZ e HODGE, 2013, p. 26/27. Tradução livre).

Especificamente no tocante à dinâmica entre regulação e desenvolvimento, Baldwin, Cave e Lodge (2012) ensinam que “[a] regulação é um meio fundamental pelo qual um estado pode promover um ambiente econômico que estimule a atividade e o crescimento” (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 409). Assim, haveria pelo menos quatro fatores que justificariam a regulação do ponto de vista do desenvolvimento. O primeiro diria respeito à “prevalência da empresa transnacional” (“*transnational company*”), na medida em que atores econômicos privados transnacionais superariam com facilidade os reguladores e os políticos nacionais (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 412. Tradução livre).

O segundo elemento é descrito como “o papel desempenhado pelas organizações internacionais e a presença de estados hegemônicos” (“*international organizations*”):

O aspecto chave aqui é que organizações internacionais ou estados hegemônicos estão condicionados à adoção de projetos institucionais particulares em troca de recursos materiais solicitados ou outro tipo de apoio. Esses requisitos de condicionalidade, em particular, estimulam a adoção de planos que sejam inadequados ou insensíveis às particularidades de qualquer contexto político, especialmente quando auxiliados pela presença de uma empresa de consultoria internacional que busca obter conselhos de prateleira. Da mesma forma, não é como se a presença de estados hegemônicos na política contemporânea tivesse diminuído (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 412/413. Tradução livre).

Em terceiro lugar estaria a “presença de uma ‘ideologia da globalização’” (“*globalization ideology*”). De acordo com os autores, esta “ideologia” seria formada:

por um conjunto de doutrinas que incluem a preferência pela propriedade privada sobre a pública, a dependência de mecanismos para garantir “disciplina” e “controle” (ou seja, agências reguladoras e outros dispositivos de compromisso) e uma

força para extrair ganhos de seu processo regulatório. Eu toquei bastante nessa questão. No meu modelo geral, todo grupo identificável contém vencedores e perdedores, e mesmo quando todos os vencedores estão em um grupo, eles acabam sendo enganados” (PELTZMAN, 1976. p. 20).

resistência a demandas por interesses estratégicos ou "nacionais" específicos a serem reconhecidos em indústrias-chave (por exemplo, por meio de exigências de propriedade, 'golden shares' e similares) (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 413 Tradução livre).

Como quarto vetor, os autores citam “a presença de elites domésticas” (“*domestic elites*”). Segundo esse elemento, a regulação refletiria os interesses de uma elite interna do país, ao invés de privilegiar uma regulação verdadeiramente desenvolvimentista (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 414. Tradução livre).

A esses fatores, ao se tratar de países menos desenvolvidos e industrializados, se somariam outros elementos institucionais que dificultam a regulação. O primeiro seria a “capacidade limitada” (“*limited capacity*”), relacionada à escassez de estrutura e recursos internos do Estado para fazer frente ao poder dos interesses privados. O segundo diria respeito ao “compromisso limitado” (“*limited commitment*”), ligado aos “problemas de inconsistência (política) no tempo”, ou seja, tendência dos agentes políticos de não honrar as promessas realizadas. O terceiro seria a “responsabilidade limitada” (“*limited accountability*”), a qual se referiria à limitação quanto à transparência e ausência de questionamentos sobre as decisões estatais (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 414. Tradução livre).

Em resumo, o diagnóstico acerca da regulação em relação aos países subdesenvolvidos seria negativamente impactante:

Como um todo, os fatores acima apontam para um quadro sombrio do potencial da regulamentação para alcançar um desenvolvimento de valor social mais amplo. As empresas transnacionais dominam o processo regulatório, as organizações internacionais produzem projetos impostos e as elites domésticas moldam as pressões internacionais em seus próprios interesses. Ao mesmo tempo, é improvável que as instituições possuam o “poder de aderência” que é necessário para resistir à captura pela indústria, para resistir à interferência politicamente motivada ou mesmo para fornecer regulamentação capaz em primeiro lugar. Os resultados dessas limitações institucionais são investimentos reduzidos, a probabilidade de tomada de decisão tendenciosa, se não de captura, e, portanto, em geral, um resultado de desenvolvimento abaixo do ideal (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 415. Tradução livre).

Algumas alternativas para remediar ou superar esses obstáculos à regulação nos países em desenvolvimento poderiam passar pela construção de “compromisso verossímil através do *design* institucional” e de uma capacidade institucional e por meio do fortalecimento da regulação, de forma que o desenvolvimento seria “uma área-chave” de confrontação da regulação com a limitação da capacidade de se alterar o comportamento dos agentes econômicos e de coleta de informações (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 415/424. Tradução livre).

Nesse contexto, se torna claro que há uma relação direta entre a qualidade das instituições e o grau de desenvolvimento econômico dos países, noção esta essencial para o estudo acerca da regulação de registro de empresas, dado que a regulação de registro de empresas se revela como um mecanismo de regulação econômica, voltado à promoção da previsibilidade e estabilidade, propícios ao desenvolvimento.

2.1.3. Regulação de entrada e desenvolvimento econômico

Embora não se tenha notícias de quem cunhou esse termo, fato é que a expressão “regulação de entrada” passou a ser conhecida a partir da sistematização realizada por Djankov et. al. (2002), na pesquisa empírica intitulada Regulação de Entrada (*Regulation of Entry*). Essa pesquisa teve por base o estudo pioneiro de Hermano De Soto, de 1990, sobre a regulação de entrada no Peru, denominado *The Other Path* (O Outro Caminho) (DE SOTO, 1990).

Nesse estudo, os autores levantaram dados relativos ao número de procedimentos, tempo real e custos despendidos até que uma empresa pudesse operar legalmente, na abertura de empresas em 85 (oitenta e cinco) países. Dessa forma, o termo regulação de entrada passou a ser utilizado para representar as regulamentações relacionadas à criação de novas empresas.³⁵

Klapper; Laeven; e Rajan (2006) referem-se à regulação de entrada ao tratarem da regulamentação e dos custos de criação de novas empresas:

O empreendedorismo é uma parte crítica do processo de destruição criativa que Joseph Schumpeter (1911) argumentou ser tão importante para o dinamismo continuado da economia moderna. O fato de ajudar o crescimento econômico foi documentado em trabalhos anteriores (por exemplo, Hause e Du Rietz, 1984; Black e Strahan, 2002). No entanto, vários países implementam regulamentações que dificultam o início de uma nova empresa. Nosso foco neste artigo é o custo de atender aos requisitos regulamentares para a criação de uma empresa de responsabilidade limitada (usaremos 'custos de entrada' ou "regulação de entrada" alternadamente, já que a medida serve de proxies para ambos). Estudamos o efeito da regulação de entrada sobre (i) a criação de novas empresas, (ii) o tamanho médio das empresas que finalmente são capazes de incorporar, e (iii) o dinamismo das firmas incumbentes (KLAPPER; LAEVEN; e RAJAN, 2006. p. 592. Tradução livre).

³⁵ “Neste artigo, descrevemos os procedimentos necessários para a regulamentação de entrada, bem como o tempo e o custo de seguir esses procedimentos, em 85 países. Nos concentramos em requisitos legais que precisam ser atendidos antes que uma empresa possa abrir suas portas, o custo total de atender a esses requisitos e o tempo mínimo necessário para atendê-los se o governo não atrasar o processo. Usamos esses dados para avaliar teorias econômicas de regulação”. (DJANKOV et al., 2002. p. 1. Tradução livre)

O Banco Mundial, embora utilize em suas pesquisas a expressão *Business Regulation* (Regulação de Negócios), estabelece que a regulação de entrada refere-se às normas estatais relativas à abertura de empresa, à obtenção de licenças de construção, ao fornecimento de eletricidade, ao registro de imóveis, à obtenção de crédito, à proteção dos investidores minoritários, pagamento de tributos, negociação através de fronteiras, ao *enforcement* de contratos e de insolvência (WORLD BANK, 2018c. p. 11/12).

A pesquisa do Banco Mundial tem por objetivo revelar as condições do ambiente de negócios dos países pesquisados, o que envolve a regulamentação atinente ao nascimento, à vida e à morte de uma empresa, conforme explica Cavalcante (2015), o “[a]mbiente de negócios é o nome genericamente atribuído às condições que circunscrevem, em um determinado país ou em uma determinada região, o ciclo de vida das empresas”. De acordo com o autor, em outras palavras, “o ambiente de negócios diz respeito aos níveis de complexidade associados, por exemplo, aos procedimentos de abertura e fechamento de empresas ou de recolhimento de tributos” (CAVALCANTE, 2015. p.7).

Nesse contexto, segundo Cavalcante (2015), há uma relação direta entre a qualidade do ambiente de negócios, o aumento dos investimentos, o desenvolvimento do trabalho e o crescimento da renda:

A melhoria do ambiente de negócios está associada, portanto, a ações de simplificação e desburocratização destes procedimentos. Em virtude de sua própria natureza, o ambiente de negócios é uma variável de difícil mensuração. Ainda assim, o Banco Mundial procura capturar aspectos relativos ao ambiente de negócios com base em uma metodologia conhecida como Doing Business, que “mede, analisa e compara as regulamentações aplicáveis às empresas e o seu cumprimento em 189 economias e cidades selecionadas nos níveis subnacional e regional”. Embora as opções metodológicas adotadas pelo Banco Mundial para aferir o Doing Business não sejam isentas de questionamentos, esses indicadores são amplamente empregados por formuladores de políticas para orientar ações de simplificação e desburocratização e por empresários para avaliar os países ou regiões onde pretendem investir. Por essa razão, é razoável admitir que há uma associação direta entre a qualidade do ambiente de negócios e os níveis de investimento. Ao contribuírem para a elevação do estoque de capital, os investimentos, por sua vez, estão diretamente associados à produtividade do trabalho. Isto é uma consequência do caráter parcial deste indicador, cuja definição corresponde, em essência, ao quociente entre alguma medida de resultado e alguma medida da mão de obra envolvida com a produção. Dessa forma, há uma associação entre a qualidade do ambiente de negócios, os níveis de investimento e a produtividade do trabalho. Esta última variável vem adquirindo, ao longo dos últimos anos, um papel central nos debates sobre a retomada do ciclo de crescimento e inclusão que marcou a economia brasileira ao longo da década de 2000 (De Negri e Cavalcante, 2014). Com base nesta percepção, formuladores de políticas têm buscado formas de promover o crescimento da produtividade no país. As propostas envolvem, por exemplo, estímulos aos investimentos, à qualificação de mão de obra e às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), bem como, naturalmente, melhorias de qualidade do ambiente de negócios (CAVALCANTE, 2015. p.7)

Desde já, é importante registrar que a regulação de entrada ora estudada não se confunde com a regulação de entrada nos específicos termos da regulação antitruste ou de defesa da concorrência, no sentido de entrada numa certa indústria, em que o agente dominante buscará estabelecer barreiras à entrada de novas empresas no setor, como mencionado por Stigler (1971),³⁶ Demsetz (1973),³⁷ e Carlton e Picker (2006).³⁸

Sobre a distinção entre entrada na indústria e criação de empresas, Klapper; Laevena; e Rajan (2006) ressaltam que:

Há uma literatura substancial sobre a entrada em uma indústria (possivelmente por uma firma de outra indústria) como distinta da criação de empresas ou empreendedorismo. É o último sentido em que usamos o termo "entrada". Isso nos levaria muito longe para descrever a literatura sobre a entrada na indústria, portanto, encaminhamos o leitor a Gilbert (1989) para uma pesquisa abrangente. Observe que existem determinantes tecnológicos de entrada em uma indústria, como escala mínima, etc., que também afetam a criação de empresas. Assumimos que esses determinantes carregam países e são absorvidos por indicadores da indústria. Nosso foco está nos determinantes ambientais da criação da empresa (KLAPPER; LAEVEN; e RAJAN, 2006. p. 595. Tradução livre).

Nesse contexto, ao se analisar a questão da relação entre regulação de entrada e desenvolvimento, verifica-se, segundo explicam Djankov, MacLiesh e Ramalho (2006), que “os países que tiveram melhores instituições políticas e econômicas no passado são mais ricos

³⁶ “O segundo grande recurso público comumente procurado por uma indústria é o controle sobre a entrada de novos rivais. Há discussões consideráveis, para não dizer excessivas, na literatura econômica sobre o surgimento de políticas de preços peculiares (preços-limite), integração vertical e dispositivos semelhantes para retardar a taxa de entrada de novas empresas em indústrias oligopolistas. Tais dispositivos são muito menos eficazes (econômicos) do que o certificado de conveniência e necessidade (que inclui, é claro, as cotas de importação e produção das indústrias de petróleo e tabaco)”. (STIGLER, 1971. p. 5. Tradução livre)

³⁷ “O retrato clássico da ineficiência produzida pela concentração através do exercício do poder de monopólio é o de um grupo de empresas que, de alguma forma, coopera para restringir a entrada e evitar comportamentos de preços rivais. Perseguida com sucesso, esta política resulta em um preço de produto e taxa de retorno em excesso do que teria prevalecido na ausência de conluio. No entanto, se todas as empresas são capazes de produzir com o mesmo custo, então a taxa de retorno a empresas de colusão com sucesso deve ser independente dos tamanhos específicos adotados por essas empresas para alcançar uma produção de baixo custo. Uma empresa pode exigir uma pequena escala e, portanto, ter um investimento menor, enquanto outra pode exigir uma grande escala e um grande investimento correspondente. A qualquer preço colusivo dado, os valores absolutos dos lucros de monopólio serão proporcionais à produção, mas o investimento de capital também será proporcional à produção, de modo que podemos esperar que a taxa de retorno seja invariante em relação ao tamanho da produção” (DEMSETZ, 1973. p. 4. Tradução livre).

³⁸ “Portanto, esperamos que quando um grupo de interesse for poderoso, mas não puder controlar a entrada, ele combinará uma isenção antitruste com uma legislação que restrinja a entrada (ou apenas tenha a restrição de entrada embutida na legislação por meio de uma restrição tarifária ou de licenciamento). Caso contrário, a indústria pode preferir a regulamentação à concorrência, com o regulador controlando a entrada e talvez o preço. Mas, como sabemos a partir da teoria da regulação política, há muitos grupos de interesse que terão voz no processo de regulamentação. Diferentes grupos de consumidores e firmas terão seus próprios interesses e compromissos entre eles caberão ao regulador. É incomum que um regulador favoreça um grupo à exclusão de todos os outros, como Peltzman (1976) demonstrou especialmente (ver também Stigler (1971), Posner (1974) e Becker (1983). Portanto, um grupo de interesse muito poderoso obterá isenção com restrições de entrada legislativas, em vez de regulamentação”. (CARLTON e PICKER, 2006. p. 15. Tradução livre)

hoje”. Esse estudo teve por base os trabalhos de Robert E. Hall e Charles I. Jones, de 1999, e de Daron Acemoglu, Simon Johnson e James A. Robinson, de 2001, os quais demonstrariam que “... as instituições são um dos principais determinantes da riqueza e do crescimento a longo prazo”. Assim, Djankov, MacLiesh e Ramalho (2006) concluíram que “a relação entre regulações mais favoráveis ao negócio e taxas de crescimento mais elevadas é consistentemente significativa em várias especificações de modelos de crescimento padrão e de forma mais consistente do que outros determinantes comumente usados na literatura de crescimento” (DJANKOV, MACLIESH e RAMALHO, 2006, p. 2. Tradução livre).

Com base nos estudos de Acemoglu de 2001 e de Djankov et al. (2002), após investigar as reformas regulatórias das empresas em cento e setenta e dois (172) países, Haidar (2012) confirmou sua hipótese de que as reformas regulatórias empresariais aumentam o crescimento econômico, concluindo que “os resultados fornecem um suporte robusto para a afirmação de que as reformas regulatórias das empresas contribuem para o crescimento econômico” (HAIDAR, 2012, p. 4. Tradução livre).

Nessa linha, Ciccone e Papaioannou (2007) concluíram que “[n]os países onde se leva mais tempo para registrar novos negócios houve um crescimento mais lento da entrada em setores que experimentaram uma demanda global de expansão e de mudanças tecnológicas” (CICCONE e PAPAIOANNOU, 2007. p. 17. Tradução livre). Os autores combinaram os dados de tempo necessário para cumprimento dos procedimentos de entrada com as informações sobre o crescimento do emprego e do número de estabelecimentos durante a década de oitenta para quarenta e cinco países. Eles constataram que países com rígidas barreiras de entrada ao empreendedorismo enfrentaram uma expansão global mais lenta (CICCONE e PAPAIOANNOU, 2007. p. 17. Tradução livre).

Também se observa essa relação entre regulação e desenvolvimento ao se falar de empreendedorismo, como se vê em vários estudos de Leora Klapper e colegas. Em primeiro lugar, partindo da concepção de regulação de entrada como barreira ao empreendedorismo, Klapper; Laeven; e Rajan (2006) verificaram que a regulação de entrada beneficiaria as empresas maiores ao passo que dificultaria a formalização das empresas menores. Isso resultaria na desistência das pequenas empresas em se formalizar ou de tentar crescer sem a proteção legal da limitação da responsabilidade, até que pudessem arcar com os custos de entrada. Além disso, em países em desenvolvimento ou que tenham níveis altos de corrupção seria “improvável que a regulação de entrada ajude a inibir fraudes”, à medida que, com o aumento nos custos de entrada, haveria aumento de pagamento de suborno para a

formalização, de forma que seria recomendável a redução da regulação de entrada (KLAPPER; LAEVEN; e RAJAN, 2006. p. 622. Tradução livre).

Em outro estudo, Klapper; Amit e Guillén (2010), a partir da ideia de que a formalização de novos negócios pode incentivar a concorrência e o crescimento econômico, afirmam que “as taxas de entrada e densidade de negócios estão significativamente relacionadas aos indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico no nível nacional, à qualidade do ambiente legal e regulatório, à facilidade de acesso a financiamento e à prevalência da informalidade” e “um nível mais alto de empreendedorismo relaciona-se significativamente com maior desenvolvimento econômico, participação do setor formal e melhor governança” (KLAPPER; AMIT e GUILLÉN, 2010. p. 130 e 152/153. Tradução livre).

Em mais uma pesquisa nesse sentido, Klapper e Love (2010) estudam a relação entre a regulação de entrada e os registros de novas empresas, bem como buscam estipular o nível de reformas da regulação de entrada necessário para que se observe um impacto relevante na abertura de novas empresas. Após estudo empírico detalhado, em que se correlacionou a regulação de entrada e o ambiente de negócios com o número de novas empresas registradas, os autores verificaram que reformas regulatórias que reduzam o número de procedimentos em menos de quarenta por cento (40%) ou que diminuam os custos em menos de cinquenta por cento (50%) não produziram efeitos significativos no aumento de registros de novas empresas:

Os resultados em nosso artigo sugerem magnitudes econômicas não-triviais sobre o número de empresas recém-registradas. Por exemplo, descobrimos que, nos países da OCDE em nossa amostra, em média, uma redução de 50% ou mais no número de procedimentos, dias ou custos leva a um aumento médio no número de novos registros de 14, 19 e 30%, respectivamente. Esses resultados são notavelmente consistentes com estudos anteriores de reformas de registro em dois países diferentes da OCDE. Uma reforma no México que reduziu o número de procedimentos em cerca de 60% resultou em um aumento de 5% no número total de empresas, o que se traduz em um aumento de 24% em novos registros no município de Guadalajara (Bruhn, 2008). Uma reforma em Portugal que reduziu os custos e os dias em 50% ou mais resultou em um aumento de 17% nas empresas iniciantes, principalmente entre as empresas “marginais” que teriam sido mais dissuadidas por regulamentações pesadas, como pequenas empresas de baixa tecnologia (KLAPPER e LOVE, 2010. p. 3. Tradução livre).

Em estudo de 2015, Bailey e Thomas (2015) constataram que a criação de novas empresas é um fator importante para o crescimento econômico. Verificaram que a regulação de entrada possui um “efeito negativo na criação de novas empresas e no crescimento do emprego”, bem como, que as pequenas empresas são mais afetadas pela regulação. Em

números, ao se aumentar dez por cento (10%) a regulação, haveria uma redução de cinco décimos por cento (0,5%) nos nascimentos de empresas e uma diminuição de nove décimos por cento (0,9) nas contratações (BAILEY e THOMAS, 2015. p. 16. Tradução livre).

Por outra perspectiva, McLaughlin e Stanley (2016) afirmam que a regulação de entrada poderia aumentar a desigualdade de renda quando o empreendedor desiste de desenvolver uma atividade de primeira escolha e passam a trabalhar em outra profissão ou quando deixam de formalizar as suas atividades e passam a operar ilegalmente. Da pesquisa empírica que realizaram em relação a cento e setenta e cinco países, os autores concluíram que “os países com regulação de entrada mais rigorosa tendem a experimentar níveis mais altos de desigualdade de renda” (MCLAUGHLIN e STANLEY, 2016. p. 3 e 25. Tradução livre).

Nessa linha de raciocínio, de acordo com o Banco Mundial quanto mais rigorosa a regulação de entrada, mais os países tendem a se encontrar em níveis mais baixos de desenvolvimento econômico.

A base do *Doing Business* é a noção de que a atividade econômica se beneficia de regras claras e coerentes: regras que estabelecem e esclarecem os direitos de propriedade e facilitam a resolução de disputas. E regras que aumentam a previsibilidade das interações econômicas e fornecem aos parceiros contratuais proteções essenciais contra arbitrariedade e abuso. Tais regras são muito mais eficazes para moldar os incentivos dos agentes econômicos de forma a promover o crescimento e o desenvolvimento, onde sejam razoavelmente eficientes no projeto, sejam transparentes e acessíveis àqueles a quem se destinam e possam ser implementados a um custo razoável. A qualidade das regras também tem uma influência crucial sobre como as sociedades distribuem os benefícios e financiam os custos das estratégias e políticas de desenvolvimento (THE WORLD BANK, 2018d. p. 11. Tradução livre).

Assim, o registro de empresas representa uma das variáveis da regulação de entrada e, nesse contexto, revela-se com um mecanismo importante para o desenvolvimento econômico de um país. Ao promover segurança jurídica incentiva-se a atividade privada, à medida que, se tornam mais claras as regras do jogo, de forma que os empreendedores possam prever com certa razoabilidade os riscos do investimento. Além disso, fica mais fácil para novas empresas entrarem no mercado, deslocando outras menos eficientes, o que é um importante canal pelo qual se promove o aumento da produtividade.

2.2. Registro empresarial como vetor de segurança jurídica

Neste item, busca-se estabelecer objetivamente e de forma específica o vetor a partir do qual se estabelece o vínculo entre regulação de registro de empresas e desenvolvimento econômico.

Inicialmente, são analisados o papel e a relevância da segurança jurídica para o desenvolvimento econômico e passa-se a apresentação da definição e à fixação das principais funções desempenhadas pelo instituto do registro empresarial. Em seguida são abordadas questões específicas da regulação de registro, com vistas a demonstrar sua finalidade para o desenvolvimento econômico. São analisadas as questões relativas à dicotomia de sistemas de registro de pessoas jurídicas no Brasil e as consequências da ausência do registro para os empreendedores. Por fim, é demonstrado o papel do registro de empresas, a partir de seu princípio básico de promoção da segurança jurídica para um ambiente de negócios previsível e estável.

2.2.1. Segurança jurídica e desenvolvimento econômico

Como visto, o Direito e, mais restritivamente, a regulação são instrumentos que buscam conferir estabilidade e segurança para que o desenvolvimento ocorra, mediante a busca pela redução de incertezas e pelo equilíbrio sistêmico da economia, corrigindo distorções e falhas do mercado e de governo (Cf. SCHAPIRO, 2010. p. 219).

Assim, a relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico tem como vetor o princípio da segurança jurídica. Como explica Pinheiro (2005), o princípio da segurança jurídica teria por objetivo, “facilitar a coordenação das interações humanas reduzindo a incerteza que as cerca”, ocorridas no passado, no presente e no futuro (PINHEIRO, 2005. p. 2). Outro objetivo do postulado residiria na busca pela garantia da “certeza das relações jurídicas”, o que englobaria o “princípio da ficção do conhecimento obrigatório da lei”, o qual impõe o conhecimento do que é proibido e permitido, possibilitando que o cidadão molde o seu comportamento e estructure suas interações, por um lado, e garantiria a proteção do estado e contra o estado, ou seja, o estado protegerá as relações jurídicas e não imporá sua vontade ao particular senão em virtude de lei (PINHEIRO, 2005. p. 2). Por último, o princípio da

segurança jurídica teria como objetivo “permitir aos indivíduos programar, em bases razoáveis de previsibilidade, suas expectativas em relação às implicações futuras de sua atuação jurídica” (PINHEIRO, 2005. p. 2).

De acordo com Ávila (2012), o princípio da segurança jurídica teria como objetivo conferir racionalidade e efetividade ao Direito como um todo, à medida que imprime deveres de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade ao agir do Estado, seja por meio de normas jurídicas ou atos individuais. Cognoscibilidade, em resumo, denotaria a capacidade efetiva de compreensão das estruturas argumentativas sobre o sentido, a aplicabilidade e as consequências das normas pelo cidadão.³⁹ A confiabilidade corresponderia a um estado de coisas em que os atos de disposição dos direitos fundamentais de liberdade seriam respeitados por meio do Direito, graças à existência de estabilidade, de durabilidade e de irretroatividade do ordenamento jurídico. A calculabilidade teria ligação com a possibilidade de os indivíduos preverem as consequências advindas da norma e traçarem estratégias para definirem seus comportamentos futuros (ÁVILA, 2012. p. 268/269).

Disso decorreria, segundo o autor, que o princípio da segurança jurídica não diria respeito a uma “qualidade intrínseca de uma norma”, mas a “um estado de coisas de realização determinada por uma norma jurídica e cuja existência, maior ou menor, dependeria de um complexo de condições normativas, fáticas e racionais” (ÁVILA, 2012. p. 268). Esse princípio não se restringiria a um de seus aspectos, mas se apresentaria como uma “norma que se compõe de uma multiplicidade de ideais, de dimensões e de aspectos a serem conjunta e equilibradamente considerados” (ÁVILA, 2012. p. 269). Em suma, o referido princípio imprime “processos de determinação, de legitimação, de argumentação e de fundamentação que viabilizem a controlabilidade semântico-argumentativa da atuação estatal, de um lado, e a respeitabilidade da ação do contribuinte fundada no Direito, de outro, bem como, por via reflexa, da argumentação referente a essa ação” (ÁVILA, 2012. p. 268/269 e 271).

O princípio da segurança jurídica, segundo Ávila (2012), teria como fundamento constitucional as disposições previstas nos art. 1º, *caput*,⁴⁰ e art. 5º, *caput*,⁴¹, além de outras

³⁹ Mais precisamente, cognoscibilidade significaria, segundo Humberto Ávila:

“...um estado de coisas em que os cidadãos possuem, em elevada medida, a capacidade de compreensão, material e intelectual, de estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais, materiais e procedimentais, minimamente efetivas, por meio da sua acessibilidade, abrangência, clareza, determinabilidade e executoriedade” (ÁVILA, 2012. p. 268).

⁴⁰ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) (BRASIL, 1988).

⁴¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)” (BRASIL, 1988).

previsões espalhadas pelo texto da Constituição Federal de 1988 (ÁVILA, 2012. p. 249). Esses dispositivos demonstrariam a adoção do princípio à medida que, ao estabelecer-se que o Brasil constituir-se-ia em um Estado Democrático de Direito, estaria necessariamente internalizando a segurança jurídica, uma vez que é inerente ao Estado de Direito. Além disso, ao prever a segurança como direito fundamental, a Constituição Federal estaria atribuindo-lhe uma aura de valor jurídico, referindo-se “a um objetivo social que ultrapassa a dimensão meramente psicológica ou física” (ÁVILA, 2012. p. 249).

Importante destacar que o princípio da segurança jurídica se apresenta sob duas concepções. A primeira seria a objetiva, relacionada ao interesse coletivo ou geral de manutenção da ordem e envolveria a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos, mais especificamente, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Em seu viés subjetivo, a segurança jurídica estaria vinculada aos interesses individuais; diria respeito à proteção da confiança das pessoas em relação aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação (COUTO E SILVA, 2005. p. 4/5 e ÁVILA, 2012. p. 261).

O princípio da proteção à confiança ou das expectativas legítimas, tratar-se-ia de um princípio autônomo, diferente da segurança jurídica, segundo Thomas (2000):

O princípio da confiança legítima deve distinguir-se dos princípios conexos da segurança jurídica e dos direitos adquiridos. A segurança jurídica exige que “não haja dúvidas sobre a lei aplicável em um determinado momento em uma determinada área e, conseqüentemente, sobre a natureza legal ou ilegal de certos atos ou condutas”.

(...)

Embora a certeza jurídica e as expectativas legítimas sejam valores relacionados que encontram uma justificativa comum na necessidade de segurança e previsibilidade, eles formam princípios distintos. A segurança jurídica é um valor objetivo que coloca limites substantivos aos atos comunitários, em que a confiança legítima surge como resultado de uma conduta administrativa e opera apenas no contexto de uma relação específica entre um indivíduo, uma classe específica de pessoas e a administração. Um direito adquirido deriva de “fatores objetivos inerentes às provisões que regulam o setor em questão”. Esse direito é adquirido porque se baseia em uma provisão que não pode ser retirada. Um direito adquirido, portanto, tem muito mais de um caráter absoluto do que uma expectativa legítima que pode ser anulada no interesse público (THOMAS, 2000. p. 45/46. Tradução livre).

Embora o princípio da segurança jurídica seja tratado de forma dissociada em sua forma subjetiva como outro princípio, o da proteção à confiança, neste trabalho não se fará esta distinção.⁴²

⁴² Sobre o princípio da proteção à confiança, confira Gilmar Ferreira Mendes (2015), segundo quem o princípio da proteção à confiança tem relação direta com a ética e a boa-fé:

Assim, tomando com base na concepção de que princípio seria uma norma que estabelece “um estado ideal de coisas a ser atingido”, segundo Ávila (2012), o princípio da segurança jurídica pode ser definido da seguinte forma:

Em face de todas as considerações anteriores, pode-se conceituar a segurança jurídica como sendo uma norma-princípio que exige, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a adoção de comportamentos que contribuam mais para a existência, em benefício dos cidadãos e na sua perspectiva, de um estado de confiabilidade e de calculabilidade jurídica, com base na sua cognoscibilidade, por meio da controlabilidade das normas gerais e individuais, como instrumento garantidor do respeito à sua capacidade de – sem engano, frustração, surpresa e arbitrariedade – plasmar digna e responsavelmente o seu presente e fazer um planejamento estratégico juridicamente informado do seu futuro (ÁVILA, 2012. p. 271).

Em comentário sobre a importância da segurança jurídica para a economia, Pinheiro (2005) destaca que por uma ou outra abordagem, ao se referir às teorias da Nova Economia Institucionalista (NEI) e de Direito e Economia (*Law and Economics*),⁴³ tem papel importante não só na promoção do investimento e da eficiência econômica, mas na redução de custos de transação e no estímulo de uma alocação eficiente de recursos:

A importância da segurança jurídica para a economia sempre foi, se não explícita, pelo menos implicitamente reconhecida pelos economistas. Não obstante, o detalhamento, formalização e mensuração da influência da segurança jurídica sobre o desempenho econômico só tiveram início em um passado relativamente mais recente, a partir dos ferramentais desenvolvidos pela teoria econômica neoinstitucionalista e o movimento de Direito e Economia. Ainda que utilizando abordagens distintas, ambos enfatizam o papel da segurança jurídica na promoção do investimento e da eficiência econômica, seja reduzindo os custos de transação, seja estimulando uma alocação eficiente de recursos (PINHEIRO, 2005. p. 4).

Assim, verifica-se que um dos principais fatores de desenvolvimento econômico seria o nível de segurança jurídica expresso pela qualidade da regulação de um país. Nesse contexto, a qualidade da regulação de registro de empresas exsurge como um dos elementos de determinação para o crescimento ou declínio econômico de uma nação.

“Registre-se que o tema é pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção à confiança. É o que destaca Karl Larenz, que tem na consecução da paz jurídica um elemento nuclear do Estado de Direito material e também vê como aspecto do princípio da segurança jurídica:

O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica.

O autor tedesco prossegue afirmando que o princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa-fé. Diz:

Dito princípio consagra que uma confiança despertada de um modo imputável deve ser mantida quando efetivamente se creu nela. A suscitação da confiança é imputável, quando o que a suscita sabia ou tinha que saber que o outro ia confiar. Nesta medida é idêntico ao princípio da confiança. (...) Segundo a opinião atual, [este princípio da boa-fé] se aplica nas relações jurídicas de direito público” (MENDES e BRANCO, 2015. p. 858/859).

⁴³ Cf. SCHAPIRO, 2010. p. 216/217.

2.2.2. Definição e função do registro de empresas

O registro público empresarial pode ser concebido por aspectos subjetivos e objetivos. Subjetivamente, o registro de empresas tem como função ser o repositório de informações importantes ao mercado, mediante o registro de atos societários e documentos que possam gerar interesse dos agentes empresariais, no intuito de conferir maior segurança jurídica nas relações empresariais (LOBO. In: LAMY FILHO e PEDREIRA, 2009. p. 740 e 737).

Por uma concepção objetiva, o registro empresarial pode ser definido como um instrumento de publicidade dos atos societários, como ensina Rubens Requião: “Podemos, ademais, pôr em destaque as observações do Prof. Jean Escarra, e que têm validade doutrinária em nosso Direito, de que o Registro Público de Empresas Mercantis constitui um instrumento de publicidade cujo valor está longe de ser absoluto” (REQUIÃO, 1998. p. 111).⁴⁴

Em suma, o registro público pode ser definido da seguinte forma:

Registro público é o assento efetuado por um oficial público e constante de livros públicos, do livre conhecimento, direto ou indireto, por todos os interessados, no qual se atestam fatos jurídicos conformes com a lei e respeitantes a uma pessoa ou a uma coisa, fatos entre si conectados pela referência a um assento considerado principal, de modo a assegurar o conhecimento por terceiros da respetiva situação jurídica, e do qual a lei faz derivar como efeitos mínimos, a presunção do seu conhecimento e a capacidade probatória (ALMEIDA apud LOUREIRO, 2012. p. 15).

Nesse contexto, o registro público empresarial teria função de conferir personalidade jurídica, conservar a documentação, dar publicidade e acessibilidade a esses documentos:

O Registro de Empresas Mercantis tem como atribuição registrar, mediante arquivamento, documentos referentes a atos dos empresários e das sociedades empresárias e, mediante matrícula, dados de profissionais dedicados a atividades auxiliares do comércio, cujo conhecimento a lei considera de interesse público. Compreende o arquivamento, dentre outros documentos, dos relativos à firma do empresário individual, dos atos constitutivos e das assembleias gerais das companhias e dos contratos sociais e suas alterações, das demais sociedades empresárias, bem como a matrícula dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns gerais (LOBO. In: LAMY FILHO e PEDREIRA, 2009a. p. 740 e 737).

⁴⁴ Nas palavras de Requião (1998):

“O Registro Mercantil é público e qualquer pessoa tem o direito de consultar os seus assentamentos, sem necessidade de alegar ou provar interesse, na forma que for determinada pelo regimento interno da Junta Comercial. As certidões do registro serão fornecidas sem embaraços, mediante o pagamento das respectivas taxas, denominadas emolumentos. Aplicam-se, dessa fora, ao Registro Público de Empresas Mercantis as disposições legais referentes à publicidade de que se reveste o Registro Civil” (REQUIÃO, 1998. p. 109).

Em relação à função de conservação de documentos, o registro corresponderia a uma atividade meio que englobaria a matrícula, a inscrição, o arquivamento e a averbação, tendo como significado, “manter o documento livre de perda ou deterioração e guardado de tal forma que possa ser encontrado e identificado entre todos os documentos registrados” (LOBO. In: LAMY FILHO e PEDREIRA, 2009. p. 738).

No que se refere à função de publicidade, o registro empresarial tornaria os negócios e atos jurídicos oponíveis a terceiros, à medida que os torna acessíveis a qualquer pessoa, independentemente de demonstração de motivo ou justificação:

O registro, portanto, é um instrumento de publicidade, cuja missão é facilitar ao público dados importantes para que as relações sociais possam realizar-se com segurança, sendo certo que a investigação desses dados seria difícil ou impossível sem a instituição do registro (GARRIGUES e URIA. apud LOBO. In: LAMY FILHO e PEDREIRA, 2009. p. 739).

A função de disponibilidade efetiva-se com a concessão de vista ou o fornecimento de certidão dos atos e documentos registrados a terceiros (LOBO. In: LAMY FILHO e PEDREIRA, 2009. p. 739/740).

O registro público geral, como ensina Ceneviva (2001), tem por finalidade conferir autenticidade, segurança e eficácia dos negócios e declarações. De acordo com o autor, autenticidade seria a “...qualidade do que é confirmado por ato de autoridade: de coisa, documento ou declaração verdadeiros. O registro cria presunção relativa de verdade” (CENEVIVA, 2001. p. 4). A segurança corresponderia à “... libertação do risco, é, em parte, atingida pelos registros públicos. Aperfeiçoando-se seus sistemas de controle e sendo obrigatórias as remissões recíprocas, tendem a constituir malha firme e completa de informações (CENEVIVA, 2001. p. 4). Por fim, a eficácia representaria a “...aptidão de produzir efeitos jurídicos, calçada na segurança dos assentos, na autenticidade dos negócios e declarações para eles transpostos”, o registro produziria “... o efeito de afirmar a boa-fé dos que praticam atos jurídicos baseados na presunção de certeza daqueles assentamentos” (CENEVIVA, 2001. p. 5).

Em relação ao registro público empresarial, especificamente, as finalidades seriam aquelas previstas no art. 1º. I, da Lei nº. 8.934: “...garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos das empresas mercantis...”. De acordo com Silva (2002), a garantia seria revelada pelo fato de que o registro empresarial atesta a existência do empresário. A publicidade é atingida pela disponibilização das informações dos empresários pelas Juntas Comerciais para todos que as buscarem, mas o registro não tem o poder de

convalidar atos nulos, apesar de presumir-se exato e válido o mesmo até que seja declarada a sua nulidade (SILVA, 2002. p. 21). No que tange à autenticidade, vale dizer que a prática fornece uma presunção de verdade aos atos registrados, de modo que “o registro é um ato meramente material de expediente, que não dá validade ao ato registrável; ele só se presta a dar solenidade ao ato e autenticação ao instrumento do contrato” (SILVA, 2002. p. 21). A segurança se ligaria à diminuição dos riscos dos contratantes com os empresários registrados, que através das informações constantes do registro empresarial, poderão avaliar melhor as condições dos negócios que serão realizados. Quanto à eficácia, o registro faria com que os atos registrados produzam efeitos jurídicos, com a ressalva de que, em regra, o registro não tem valor constitutivo, mas simplesmente de publicidade, de maneira que só a inscrição de uma sociedade não lhe confere a qualidade de empresária, a qual pode ser elidida por prova em contrário (SILVA, 2002. p. 21).

Quanto aos efeitos, segundo Ceneviva (2001), verifica-se que o registro público produziria consequências de três espécies básicas, as quais se relacionam entre si: efeitos constitutivos, segundo os quais o Direito passa a existir; efeitos comprobatórios, em que o registro prova a existência e a veracidade de um ato; e publicitários, que se referem ao acesso ao conhecimento por terceiros (CENEVIVA, op. cit. p. 5).

Nessa linha, nas palavras de Gonçalves Neto (2014), com base em Hernani Estrella, o registro público de empresas possuiria vários efeitos distintos, conforme o ato realizado: declaratórios, constitutivos ou confirmatórios:

São estes os efeitos: a) declaratórios quando se limitam a afirmar a pertinência do documento para arquivamento nesse registro e a lhe confirmar a existência e o conteúdo formais, é o caso da averbação de uma procuração passada por um determinado empresário a terceiro para representá-lo em alguns atos de gerência; b) constitutivos quando provocam surgimento de nova situação jurídica, com ocorre com a inscrição de uma sociedade empresária, que implica torna-la pessoas jurídica; e c) confirmatórios ou legalizantes quando decorrem da certificação de datas, de fatos ou de documentos trazidos ao seu conhecimento ou à sua aprovação, com se dá com a autenticação de livros ou de uma cópia de contrato social já arquivado ou ainda, com uma declaração de uso assentado. (GONÇALVES NETO, 2014. p. 651).

De uma forma mais geral, para alguns autores como Requião (1998), o registro constituiria uma prova *prima facie*, que poderia ser elidida por prova em contrário:

Essa qualidade constante do registro pode ser elidida por qualquer prova em contrário. Como ensina Von Gierke, no direito germânico, “segundo a doutrina dominante, não se cria, com o registro, uma presunção de direito”, e o mais acertado será, acentua ele, que se considere que a inscrição constitua uma prova *prima facie*. Mas, o efeito da inscrição e publicidade decorrente de um ato que se deva inscrever produz seus efeitos frente a terceiros, porém não há “fé pública” nesse registro e publicidade. Podem ser elididos, vale repetir, em face de melhor prova.

Podemos, ademais, pôr em destaque as observações do Prof. Jean Escarra, e que têm validade doutrinária em nosso direito, de que o Registro Público de Empresas Mercantis constitui um instrumento de publicidade cujo valor está longe de ser absoluto. Em princípio, a matrícula no registro não determina a qualidade de comerciante, qualidade esta que pode ser contestada por terceiro (REQUIÃO, 1998. p. 109/110).

Entretanto, segundo a abordagem de Schmidt (1997), o registro empresarial não se traduziria em presunção de exatidão intrínseca (do conteúdo) do instrumento registrado ou em presunção de legalidade do registro, o certificado de registro constituiria um meio de prova, que não inverteria o ônus probatório, ou seja, seria uma forma de comprovação de atos e fatos como os demais métodos admitidos em Direito:

Para alguns, o efeito legal da obrigação judicial de examinar as submissões é que a precisão intrínseca do que é registrado é presumida. Outra doutrina só reconhece uma presunção quanto à legalidade da inscrição. Mas, na realidade, não há presunção de que o ônus da prova possa ser revertido no processo. É necessário distinguir entre o ônus da prova e sua produção. (...) O extrato do Registro serve no processo como um meio de prova, mas não reverte o ônus dele. O certificado do tribunal de identificação da pessoa que possui uma empresa que "assina" como um comerciante individual (§ 9, III, HGB) (SCHMIDT, 1997. p. 405. Tradução livre).

Diante disso, é seguro afirmar que, de modo geral, o registro empresarial teria como efeito uma presunção probatória ou constituiria, tão-somente, um meio de prova, ao lado de outros meios de comprovação de um ato ou um fato jurídico.

2.2.3. A dicotomia de registros⁴⁵

Em função da filiação do Direito Empresarial à teoria da empresa, o registro de pessoas jurídicas no Brasil se estabelece de forma dicotômica: de um lado o Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RCPJ), responsável pelo registro dos agentes econômicos ditos de natureza simples, que desenvolveriam atividades não empresárias; de outro, o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, perante o qual se registram aqueles agentes que exploram atividade empresarial, ou seja, atividade econômica de circulação de bens e serviços com profissionalismo, organização dos meios de produção e com o intuito de obtenção de lucros.⁴⁶

⁴⁵ Essa questão foi tratada no artigo intitulado Registro civil de pessoas jurídicas vs. registro de sociedades empresárias no projeto do novo Código Comercial (CEREZOLI e SILVA, 2018. p. 131/157).

⁴⁶ De acordo com uma teoria da empresa de inspiração italiana “[a] empresa é a atividade econômica, que decorre da organização e do emprego de elementos de produção, pelo empresário (individual ou sociedade

Essa dicotomia é resultado do fato de que quando do estabelecimento das normas sobre registro de empresas no Brasil vigorava o código comercial de 1850, Lei nº. 556, de 25 de junho de 1.850, baseado na teoria dos atos do comércio. De acordo com o Regulamento 737, de 25 de novembro de 1.850, havia uma separação entre comerciantes e não comerciantes, segundo a teoria dos atos de comércio. Os agentes que desenvolviam atividades que correspondessem a um ato de comércio seriam considerados comerciantes e estariam albergados sob o manto do Direito Comercial. Aqueles que atuassem em atividades não elencadas no rol de atos do comércio, as consideradas atividades civis, se submetiam às regras do Direito Civil comum (GONÇALVES NETO, 2014 p. 56 et seq.).

Embora as normas de Direito Comercial e Civil tenham sido unificadas em 2003, com a entrada em vigor do Código Civil de 2002 - quando o empresário passou a ser definido a partir da teoria da empresa – essa distinção entre agentes que desenvolviam atividades simples e aqueles que exploravam atividades empresárias se manteve, o que é muito criticado pela doutrina, como expõe Gonçalves Neto (2014):

No sistema anterior, havia a sociedade comercial, regular pelas leis comerciais, e a sociedade civil, pelas disposições do código (civil ou comercial) que tinham por escopo realizar. Com unificação da matéria societária, o Código Civil de 2002 eliminou a dicotomia de tratamento e, portanto, a distinção que havia entre sociedade civil e sociedade comercial.

Apesar disso, o art. 982 cria uma nova distinção quanto ao objeto: são empresárias as sociedades que têm por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro; são simples as demais.

(...)

De toda sorte, não se encontra, em lugar algum, a razão lógica da distinção entre sociedade empresária e sociedade simples, a não ser que a primeira exerce – e a segunda não – atividade própria de empresário sujeito a registro.

Certamente há diferenciação no que toca ao sistema de registro. Mas, em que isso é relevante? Acaso o fato de uma sociedade ser inscrita na Junta Comercial e outra no Ofício de registro Civil de pessoas Jurídicas implica a necessidade de um tratamento diferenciado? A resposta é, evidentemente, negativa (GONÇALVES NETO, 2014. p. 144/145).

Embora não seja o escopo do presente estudo, abre-se aqui um parêntese para, sem adentrar na discussão quanto ao conceito de empresa e as várias teorias que pretendem explicá-la,⁴⁷ ilustrar a discussão sobre a definição legal de empresário constante do art. 966 do Código Civil: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços” (BRASIL, 2002).

empresária), em caráter profissional, para a produção ou à circulação de bens e serviços, nos mercados” (WARDE JÚNIOR In CARVALHOSA (coord.), 2016. p. 95).

⁴⁷ Para citar apenas alguns autores que se dedicam ao tema: Cf. Coase (1937); Jensen e Meckling (1976); Williamson (1981); Demsetz (1983); Hart (1989); e Easterbrook e Fischel (1989).

O conceito fornecido pela lei, segundo Cavalli (2013), corresponderia ao conceito econômico de empresa, o qual possuiria como elementos característicos:

(a) organização dos fatores de produção; (b) pelo trabalho do empresário; (c) voltada à obtenção de um produto destinado à troca em mercados, isto é, voltado a satisfazer necessidades alheias (d) sob o risco do próprio empresário; (e) que colhe os resultados da sua atividade a título de lucro (CAVALLI, 2013. p. 108/109).

No entanto, de acordo com o autor, não seria possível obter um conceito jurídico de empresário partindo-se de uma definição econômica ou utilizar-se de termos econômicos para tanto; Economia e Direito seriam incompatíveis nesse ponto:

Por isso, a doutrina de Asquini conduz à conclusão de que o direito não é capaz de lidar com o fenômeno econômico da empresa. Isto é, doutrina dos perfis da empresa é a coroação da impossibilidade de o direito captar unitariamente o fenômeno da empresa, conduzindo a um obscurecimento das possíveis relações entre o fenômeno econômico e o direito.

Não é possível a transposição ou adaptação dos elementos encontrados no conceito econômico de empresa para a *fattispecie* de empresário, quando orientada pela finalidade normativa histórica. Em uma palavra, há uma incongruência entre o conceito econômico de empresa utilizado pelos juristas e a finalidade normativa que historicamente a ela se atribuiu (CAVALLI, 2013. p. 110).

O critério para se definir juridicamente o empresário, segundo Cavalli (2013), não poderia partir de um conceito econômico de empresa, mas da valoração social das profissões, ou seja, decorreria da norma legal que tenha por finalidade dizer quais atividades são consideradas empresárias e quais não são:

Por conseguinte, o critério para distinguir o empresário do não empresário, como se asseverou anteriormente, decorre de uma distinta valoração social das profissões, e não de uma correlação entre a *fattispecie* de empresário e o conceito econômico de empresa. Isto é, o critério é fundado em uma valoração social decorrente da finalidade normativa preponderantemente empresta à empresa, que é incompatível com a noção econômica de empresa. Nesse sentido, o critério valorativo é voltado a afirmar quem não é empresário – isto é, não se submete ao estatuto profissional do empresário. O restante das profissões, que não forem normativamente excluídas, será caracterizado como empresárias. O critério, portanto, de econômico nada tem, o que comprova a não essencialidade dos elementos contido no conceito econômico de empresa para a elaboração da *fattispecie* de empresário. (CAVALLI, 2013. p. 143).

De uma forma mais clara, a distinção entre sociedades simples e empresárias, segundo Campinho (2014), decorreria de uma escolha política, assim, a classificação de uma sociedade como simples ou empresária seria prevista em lei, sem que houvesse uma teoria que oferecesse uma base a essa diferenciação. Para dar um exemplo, é o que ocorreria com quem desenvolve atividades intelectuais e científicas, descritas no parágrafo único do art. 966 do Código Civil, os quais, de acordo com a lei, não seriam considerados empresários:

A sociedade simples, ao revés do que afoitamente se possa pensar, também executa atividade econômica e seus integrantes partilham, entre si, os resultados que venham a ser auferidos. Se assim não o fosse, não seria sociedade. A exploração de atividade econômica e a partilha dos lucros são próprias do conceito sociedade.

A sociedade simples, segundo o perfil legislativo que lhe foi destinado, empreende atividades econômicas específicas. O ordenamento jurídico positivo é quem lhe reserva o objeto.

Algumas das antigas sociedades civis com fins econômicos se enquadram como sociedade simples, por força, repita-se, de reserva expressa do ordenamento jurídico positivo.

Em resumo, simples serão as sociedades que adotarem forma de cooperativa ou que exercerem objeto atinente à atividade própria de empresário rural ou executarem atividades definidas por lei como não empresariais, como as localizadas no parágrafo único do artigo 966 do novo Código, situações que serão adiante abordadas CAMPINHO, 2014. p. 38/39).

Embora essa distinção entre agentes empresariais e simples não pareça ser suficiente para distinguir os empresários dos demais agentes, a dicotomia de registros persiste.⁴⁸ Quando da elaboração do Código Civil de 2002, como destaca Gonçalves Neto (2014), o legislador teria perdido a oportunidade de unificar os agentes econômicos sob um mesmo regime legal empresarial, além de integrar os registros nas Juntas Comerciais. Essa dicotomia de registros, segundo o autor, não teria razão de ser, mesmo que se mantivesse a distinção de regimes jurídicos para empresários e não empresários, nada justificaria a separação dos registros:

Assim sendo, as sociedades simples inscrevem-se no registro civil de pessoas jurídicas, a cargo dos diversos Ofícios do foro extrajudicial; os empresários individuais e as sociedades empresárias no registro público de empresas mercantis, a cargo juntas comerciais. Nestas últimas também deve inscrever-se espécie de sociedades simples (lei das cooperativas, art. 18)

Perdeu o legislador, no meu modo de ver, grande oportunidade para unificar o registro das pessoas jurídica, como se dá em Portugal, por exemplo (Dec. – lei 129/1998), ou ao menos, das sociedades, independentemente da natureza da atividade que tenham por objeto exercer. Não há, de fato, razão que justifique a separação de registros de sociedades, consoante sejam ou não seja considerada empresárias. O regime jurídico do registro de ambas podia ser uniformizado sem nenhuma parda e só traria segurança às relações jurídicas societárias (GONÇALVES NETO, 2014. p. 645/646).

Nesse contexto, o registro de empresas realizado pelas juntas comerciais, segundo explica Gonçalves (2014), seria mais estruturado e eficiente que o registro civil de pessoas jurídicas. De acordo com o autor, ao contrário do que aconteceria com os cartórios de registro civil, que acumulam outras funções e estão dispersos por todo o território nacional, as juntas comerciais exerceriam suas atividades de registro de modo centralizado e especializado. Isso porque, haveria apenas uma junta comercial em cada estado da federação, coordenadas por

⁴⁸ Cf. art. 2º, da Lei de Registro Empresarial (BRASI, 1994b); art. 967, 971, 984 e 1.150 do Código Civil (BRASIL, 2002).

um órgão central federal, com corpo técnico especializado na matéria de Direito Empresarial (GONÇALVES NETO, 2014. p. 645/646).⁴⁹

2.2.4. As consequências decorrentes da ausência de registro⁵⁰

A condição de irregularidade faz com que tanto a sociedade empresária, como os sócios e os administradores sofram restrições e sanções legais. Uma das principais consequências da ausência do registro do empresário se traduz na impossibilidade do empresário se inscrever no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), requisito obrigatório para obtenção da licença de funcionamento, para emitir nota fiscal de produtos e serviços postos em circulação e ter acesso ao crédito.⁵¹

A ausência de registro impediria que o empresário cumprisse a obrigatoriedade de autenticação de livros mercantis perante às Juntas Comerciais, conforme previsto no § 2º, do art. 5º; nos art. 10 e 14 do Decreto-Lei nº. 486, de 3 de março de 1969, nos art. 32, III, e 39 da Lei de Registro de Empresas (Lei nº. 8.934/94) e no art. 1.181 do Código Civil de 2002. Observe-se que, de acordo com os art. 7º e 51, da Lei nº. 11.101/2005, a autenticação dos livros comerciais é obrigatória para o pedido de recuperação e falência, além de que sua ausência pode ser considerada crime falimentar, conforme o art. 178 da Lei nº. 11.101/2005. Nesse correr, a escrituração contábil sem a autenticação pela Junta Comercial não poderia ser aceita por uma comissão de licitação para fins de cumprimento das exigências da Lei nº. 8.666/93, além de se qualificar como meio de prova, segundo estabelecido no Código de Processo Civil, art. 417 a 420 da Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015.

⁴⁹ Sobre as distinções entre o Registro Civil de Pessoas Jurídicas e o Registro Empresarial confira, em CEREZOLI, 2017a.

⁵⁰ Este tema foi explorado em: CEREZOLI, 2008. p. 47 et seq.

⁵¹ “O que é ‘Coleta de dados’?”

É a etapa na qual o cidadão deve fornecer todos os dados e informações de interesse dos órgãos envolvidos no processo de registro e legalização de pessoas jurídicas, isto também permite que órgãos prestem as orientações a respeito dos procedimentos necessários para a obtenção do registro e das respectivas inscrições tributárias. Com a Redesim, a Coleta de informações é unificada, evitando que o solicitante informe repetidamente dados já coletados anteriormente. Toda a informação é compartilhada entre os órgãos envolvidos, dando mais celeridade ao processo.

Ao final da Coleta, o solicitante deverá entregar a documentação necessária no respectivo órgão de registro, que pode ser a Junta Comercial, o Cartório de Registro de Pessoa Jurídica ou a OAB. Concluída a análise da documentação, estando tudo correto, as inscrições da pessoa jurídica são geradas em conjunto: NIRE, CNPJ e inscrições tributárias estadual e municipal” (BRASIL, 2018c).

A sociedade sem registro, além de incorrer em todas as consequências já mencionadas, não usufruirá de personalidade jurídica, a qual somente se realiza com o registro. De acordo com os art. 45, 985 e 1.150, do Código Civil de 2002, a sociedade empresária adquire personalidade jurídica, com seu registro na Junta Comercial.

Nesse entender, leciona Sérgio Campinho que o Código Civil não concedeu personalidade jurídica às sociedades irregulares:

No sistema introduzido não há mais margem para a discussão acerca da personalidade jurídica das sociedades empresárias irregulares, embora a disciplina adotada para reger a responsabilidade dos sócios perante terceiros não guarde grau de coerência desejável com a opção de não se conceder a personalidade jurídica a tais sociedades (CAMPINHO, 2014. p. 83).

No entanto, conforme Borba (2012), as sociedades adquirem personalidade jurídica com a sua constituição, apesar de não ser a posição adotada pelo Código Civil, tanto que terceiros podem provar sua existência, segundo o art. 987 do Código Civil, do que vale citar suas próprias palavras:

Embora, segundo o Código Civil as sociedades só adquiram personalidade com a inscrição no registro próprio (art. 895), na verdade adquirem-na com a sua constituição, tanto que terceiros podem provar a existência da sociedade não inscrita (art. 987). Não poderão, todavia, funcionar, isto é, exercer o seu objeto, sem que os atos constitutivos estejam inscritos e, se sociedade anônima, também publicados (BORBA, 2012. p. 33).

Segundo leciona Coelho (2012), a personalidade jurídica da sociedade empresária não se iniciaria com o registro de seus atos constitutivos no registro empresarial, de acordo com a posição adotada pela lei, mas a partir do momento que os sócios passam a explorar a atividade econômica em conjunto. De acordo com o autor, existindo o contrato, mesmo que verbal, a pessoa jurídica já estaria constituída, haja vista que “o encontro de vontade dos sócios já é suficiente para dar origem a uma nova pessoa, no sentido técnico de sujeito de direito personalizado” (COELHO, 2012, p. 34).

Explica o autor que a lei, no que diz respeito ao início da personalização das sociedades empresárias, é “ilógica, incoerente e destoante em relação ao conceito de pessoa jurídica” (COELHO, 2012, p. 35). Isso se deve, de acordo com o autor, ao fato de que, em regra, a sociedade irregular ensejaria a responsabilidade ilimitada e direta dos sócios. Assim, no caso de a sociedade empresária deixar de registrar seus atos constitutivos na Junta Comercial, a responsabilidade dos sócios será ilimitada e subsidiária, exceto em relação ao representante, que responderá diretamente (artigos 999 e 990 do Código Civil) (COELHO, 2012, p. 35).

Dentre as várias teorias que buscam explicar a natureza da pessoa jurídica, o Código Civil parece ter acolhido a da ficção.⁵² Assim, a pessoa jurídica seria uma ficção jurídica, “criada pelo Direito para, ..., “facilitar as relações da vida do homem em sua comunidade”, mais precisamente “um instrumento ou mecanismo que o ordenamento jurídico contempla para que seja utilizado na busca de determinados fins que esse mesmo ordenamento chancela” (GONÇALVES NETO, 2014. p. 154).⁵³

Não obstante toda essa discussão acerca da natureza da pessoa jurídica, fato é que a sociedade irregular não terá capacidade processual ativa, não podendo se valer de ações judiciais contra terceiros, exceto no caso de os sócios provarem sua existência por escrito, conforme o art. 987 e 989 do Código Civil (BORBA, 2012, p. 78/79).

As sociedades em comum ou irregulares são sociedades e, como tal, embora rotuladas pelo Código como sociedades não personalizadas, têm personalidade jurídica, tanto que terceiros podem, de qualquer modo, provar a sua existência (art. 987 do Código Civil). Ora, se a sociedade existe, deste fato resulta, como consequência, a personalidade jurídica, que é inerente a todas as sociedades (art. 44, II, do Código Civil). A irregularidade lhe impõe, todavia, restrições e sanções. Assim é que (arts. 987 e 989 do Código Civil), não obstante possam ser demandadas (têm capacidade processual passiva), não podem, como sociedade, intentar qualquer ação contra terceiros (não têm capacidade processual ativa), salvo de provarem a sua existência por escrito. Na ausência de texto escrito, a ação a ser proposta não terá por parte a sociedade ela própria, mas sim os sócios individualmente ou em conjunto. O Código Civil distingue, pois, no que tange à capacidade processual ativa, a sociedade irregular, sem contrato escrito, daquela que, embora não registrada, foi contratada por escrito.

A sanção que atinge os sócios é, porém, das mais graves, pois, independentemente do tipo de sociedade que pretenderam constituir e do nível de responsabilidade a que se propunham, todos os sócios respondem solidária e ilimitadamente pelas obrigações sociais (art. 990, do Código Civil).

Constitui, portanto, um grande risco participar de sociedade irregular, pois qualquer que seja a sua espécie, ainda que a da sociedade limitada, a responsabilidade dos sócios será ilimitada.

A prova da existência da sociedade de fato será produzida por qualquer dos meios previstos em direito (art. 987 do Código Civil).

Nessas condições, e uma vez caracterizada a existência da sociedade, poderão os credores, na ausência de bens da sociedade, penhorar os bens particulares de qualquer dos sócios, sejam estes ostensivos ou ocultos, nem mesmo lhe acudiria o benefício de ordem (art. 990).

⁵² Para maior aprofundamento, confira REALE, 1991. p. 230; e MONTEIRO, 1994. p. 96.

⁵³ Nas palavras de Gonçalves Neto (2014): “Em suma, a pessoa jurídica não nasce ao acaso; é produto da vontade humana que, manifestada de conformidade com o modelo que o direito reputa hábil para criá-la, produz tal resultado; se a modelagem não é perfeita ou não se completa, não o produz, podendo daí surgir outra figura, mas não a pessoa jurídica.

(...)

Na linha do pensamento fixado pelo Código Civil, que me parece mais acertada, é de coerência lógica seguir, também, a orientação segundo a qual a pessoa jurídica é uma ficção, criada pelo direito para, como já ficou antecipado, facilitar as relações da vida do homem em sua comunidade. Trata-se de um instrumento ou mecanismo que o ordenamento jurídico contempla para que seja utilizado na busca de determinados fins que esse mesmo ordenamento chancela”. (GONÇALVES NETO, 2014. p. 154)

A normas da sociedade simples, guardados os limites da compatibilidade, serão aplicáveis, subsidiariamente, à sociedade em comum (art. 986) (BORBA, 2012, p. 78/79).

Em resumo, valendo-se da exemplificação de Campinho (2014):

Portanto, como meio de induzir o exercício regular da atividade econômica, a legislação prescreve certas restrições à sociedade empresária irregular. Dentre elas podemos destacar, além da antes referenciada: a) vedação do acesso à recuperação judicial (artigo 48, caput da Lei nº 11.101/2005) e à extrajudicial (artigo 161, caput da Lei nº 11.101/2005), apesar de estar sujeita à falência (artigo 105, IV da Lei nº 11.101/2005); b) ausência de legitimidade para requerer a falência de outro empresário (§ 1º do artigo 97 da Lei nº 11.101/2005); c) inexistência de proteção ao nome empresarial (Lei nº 8.934/94, artigo 33); d) impossibilidade de requerer proteção à marca que venha a adotar para distinguir seus produtos ou serviços (Lei nº 9.279/96, artigo 128); e) vedação à contratação com a administração pública (Lei nº 8.666/93, artigo 28, III); f) inviabilidade de seu enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte, de forma a gozar dos respectivos benefícios (artigo 3º, *caput*, da Lei Complementar nº 123/06) (CAMPINHO, 2014, p. 85).

As consequências advindas da ausência de registro de uma sociedade em relação aos sócios são significativas, os quais responderão solidária e ilimitadamente pelos atos da sociedade, entretanto, de forma subsidiária, com exceção daquele que contratou em nome da sociedade, que responderá de forma direta (art. 990 do Código Civil).

Isso quer dizer que antes de os sócios da sociedade irregular ou em comum serem chamados a responder pelas obrigações sociais, a execução se dá em relação aos bens da sociedade. Contudo, o sócio que contratou pela sociedade responderá solidária e diretamente, sem usufruir desse benefício de ordem:

A sociedade em comum tem tratamento mais adequado e protege os sócios investidores, que não administram a sociedade. De fato, ao criar o patrimônio especial para responder pelo pagamento das dívidas sociais, o codificador coerente estatuiu que os sócios só respondem com seus bens após se esgotar tal patrimônio e, ao mesmo tempo, atribuiu àquele que contratou em nome da sociedade, responsabilidade solidária pelo pagamento das dívidas assim contraídas.

Isso significa que, na sociedade em comum, os sócios respondem, à semelhança dos sócios da sociedade simples, em caráter subsidiário pelas obrigações sociais: trata-se do benefício de ordem, previsto no art. 1.024, segundo qual “os bens particulares do sócio não podem ser executados por dívidas da sociedade, senão depois de executados os bens sociais”. Desse benefício, porém, não goza o sócio administrador, ou, mais precisamente, aquele que contratou em nome da sociedade com terceiro. Esse sócio tem responsabilidade solidária pelo cumprimento das obrigações oriundas do tal contrato, de sorte que o credor pode exigir seu crédito indistintamente da sociedade ou dele, como sociedade fosse (GONÇALVES NETO, 2014, p. 170).

Assim, a manutenção de um empresário irregular não se afigura um meio vantajoso de desenvolvimento da atividade empresarial. Em outras palavras: o empresário ou a sociedade irregular sofrerá com a falta de garantia de sua existência, não podendo obter licenciamento de seu estabelecimento, emitir notas fiscais, ter acesso a crédito e financiamentos, figurar

como legitimado ativo em processos judiciais, pedir falência e a recuperação judicial. O empresário não poderá utilizar seus livros empresariais como meio de prova, não terá direito à proteção do nome empresarial, estará impossibilitado de pleitear a proteção de marca designativa de seus produtos ou serviços, bem como, estará impedido de contratar com a Administração Pública, dentre outras consequências.

2.2.5. Segurança jurídica como princípio básico do registro empresarial

Muito antes de Douglass North afirmar que as instituições criadas pelo ser humano se revelam importantes para o desenvolvimento econômico, ao passo que fornecem as regras do jogo e influenciam a escolha por uma organização econômica ou outra, com o fim de reduzir incertezas,⁵⁴ verificou-se a necessidade de “memorizarem-se acontecimentos da vida mercantil, através de registros nas corporações dos mercadores” (REQUIÃO, 1998. p. 98). Há notícia de que ainda no século XIII já havia a necessidade de se registrarem “procurações outorgadas pelos dirigentes das sociedades mercantis aos seus empregados de categoria, e também das suas marcas de comércio características” (REHME apud REQUIÃO, 1998. p. 98). No século XV, em Florença, por meio da Lei de 30 de novembro de 1408, teria se tornado obrigatório o registro de contrato de sociedade em comandita simples na corporação de mercadores (REQUIÃO, 1998. p. 98).

O primórdio do registro de empresas tinha como função principal, segundo Requião (1998), conferir publicidade dos acontecimentos da atividade mercantil, com o objetivo de conferir proteção do público e do próprio empresário ou comerciante:

Desde cedo, no comércio, sentiu-se a necessidade de memorizarem-se acontecimentos da vida mercantil, através de registro nas corporações dos

⁵⁴ De acordo com North (2005):

“Os humanos tentam usar suas percepções sobre o mundo para estruturar seu ambiente a fim de reduzir a incerteza na interação humana. Mas, cujas percepções importam e como elas se traduzem no ambiente humano, são consequências da estrutura institucional, que é uma combinação de regras formais, restrições informais e suas características de aplicação. Essa estrutura de interação humana determina quem são os empreendedores cujas escolhas importam e como são feitas as escolhas pelas regras de decisão dessa estrutura. Restrições institucionais se acumulam no tempo, e a cultura de uma sociedade é a estrutura cumulativa de regras e normas (e crenças) que herdamos do passado que moldam nosso presente e influenciam nosso futuro. As instituições mudam, geralmente de forma incremental, os empreendedores políticos e econômicos percebem novas oportunidades ou reagem a novas ameaças que afetam seu bem-estar. A mudança institucional pode resultar de mudanças nas regras formais, nas normas informais ou na aplicação de qualquer uma delas. A estrutura político-econômica da sociedade e a maneira como ela evolui é a chave para as quais as escolhas importam e como elas conspiram para moldar as políticas” (NORTH, 2005. Tradução livre. p. 6).

mercadores. O registro primitivo tinha o efeito, sobretudo, de publicidade, a fim de proteger tanto o público como o sujeito da inscrição. Esse registro pertencia ao âmbito do direito público, e serviu em parte com matrícula da corporação. Onde eram inscritos os comerciantes que a formavam, seus dependentes e aprendizes, bem como as marcas que utilizavam em seu negócio. As corporações também registravam os assentos e decisões de seus juizes consulares, cujo conjunto, como estudamos, era denominado estatuto (REQUIÃO, 1998. p. 97).

O registro empresarial então passou de uma lista de nomes vinculados a uma corporação mercantil para uma função de publicidade, com o objetivo de conferir segurança aos envolvidos no comércio, uma vez que confirmaria a existência da matrícula do comerciante ou da sociedade mercantil:

Primeiramente, a matrícula fazia-se com fins internos, para controle de quem estava vinculado a uma determinada corporação; mais tarde, passou a ser utilizada para conhecimento de terceiros. E foi precisamente aí que começou a se esboçar a função primordial desse registro, que é a chamada publicidade mercantil.

No início, o que havia e interessava era uma lista como o nome dos comerciantes matriculados. A possibilidade de que o comerciante utilizasse em seu negócio um nome comercial distinto do seu nome civil e a insuficiência informativa das razões sociais (*do signum societatis*) a respeito das pessoas que integravam uma sociedade eram motivos de insegurança para quem com ela contratava. As matrículas dos comerciantes individuais e das sociedades passaram a exercer, então esse papel informativo (GONÇALVES NETO, 2014. p. 648).

Entretanto, a partir da abordagem de Direito e Desenvolvimento (*Law and Development*), a função da regulação de registro público de empresas se ampliou, como ensina Schimidt (1998), não busca apenas conferir proteção à confiança para as relações privadas, mas, em última análise, garante proteção à atividade empresarial como um todo:⁵⁵

O Registro de Comércio fornece informações sobre fatos e situações jurídicas que são significativas para o tráfego legal em relação a empresas comerciais (completas). O Registro Comercial e a publicação servem à proteção ao comércio, não meramente proteção por confiança. Isso é verdade, já que os fatos verdadeiros são divulgados na primeira linha. Registro e comunicações errôneas são a exceção na vida legal, embora mais de um jurista pareça diferente - especialmente no treinamento legal desenvolvido com base em casos "patológicos". Portanto, há algo mais do que um equívoco puramente teórico se percebermos que a proteção do comércio não deve ser interpretada como confiança (SCHIMIDT, 1997. p. 398. Tradução livre).

Como explica Loureiro (2012), da publicidade inerente ao registro empresarial exsurtem valores de proteção jurídica, confiança, segurança jurídica e certeza:

O Registo comercial ao proporcionar o conhecimento público dos fatos relativos às entidades comerciais confere **proteção jurídica** das sociedades e de quem com elas se relaciona porque lhes dá exclusividade da firma/marca e dá conhecimento da sua situação jurídica, **confiança** aos agentes económicos na instituição registal – nos registos públicos, **segurança jurídica** nas relações comerciais, **certeza** numa informação verdadeira, em tempo real (LOUREIRO, (2012. p. 109).

⁵⁵ Este argumento já foi explorado em: CEREZOLI, 2015. p. 147/160; e CEREZOLI, 2016. p. 23/41.

Contudo, embora se verifique uma relação direta entre regulação e desenvolvimento, no que se refere especificamente ao registro de empresas, em pesquisa da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) do Brasil, sobre o papel da junta comercial no desenvolvimento da economia, Sobottka et al (2010) verificou que, embora ineficientes, estas entidades não teriam relação com o aumento ou diminuição do desenvolvimento econômico, pois os custos de transação impostos pelo emaranhado de regulamentações ou decisões conflitantes seriam internalizados. Segundo a pesquisa, embora o registro não seja eficiente, a decisão de formalizar ou não um negócio adviria, na verdade, do conjunto da obra, da ineficiência do sistema de legalização de empresa, o que englobaria o registro e os órgãos de licenciamento, como, por exemplo, a obtenção de alvará de funcionamento nos municípios e as licenças ambientais:

A pesquisa qualitativa sugeriu onde estão os pontos de gargalo do sistema registral de empresas no país e que criam substanciais custos de transação no mercado, gerando óbices ao desenvolvimento econômico do país. Por outro lado, ela trouxe evidências de que para o tomador de decisões, o maior problema à formalização de negócios não se encontra nas Juntas Comerciais – relativamente bem avaliadas ou neutras no problema.

Parte substancial do problema deve ser atribuída a uma “esquizofrenia” federativa que combina inúmeros registros redundantes em órgãos estatais de diversas esferas que não se “comunicam” (como os tributários, os ambientais, os sanitários), passando-se ao empreendedor o custo da burocracia e da ineficiência estatal, normalmente resolvido com a contratação de contadores e eventualmente de advogados. É na tributação que se encontra o principal óbice à abertura de novas empresas (SOBOTTKA et al. 2010. p. 13).

Não obstante, os próprios pesquisadores ressaltam que, embora as juntas comerciais não sejam decisivas para o desenvolvimento do País, uma maior eficiência incentivaria a iniciativa privada. Segundo os autores, o que estimularia a abertura de novas empresas seria “um ambiente macroeconômico estável” e incentivos estatais, como a redução da inflação e compromisso com as políticas monetárias e fiscais:

O quadro mostra que os custos de transação inerentes ao registro mercantil são, de certa forma, absorvidos pelo ambiente macroeconômico. Nesse sentido, a abertura de novas empresas é vista como consequência da existência de um ambiente macroeconômico estável e de um Estado criador de incentivos, ao estabilizar a inflação e estabelecer disciplinas monetária e fiscal, dando previsibilidade aos agentes econômicos. Como diz Cooter, fazer “menos é mais⁴⁴”.

(...)

Contudo pode-se dizer que as Juntas Comerciais, órgãos responsáveis pela efetivação do registro mercantil, não exercem influência direta sobre o desenvolvimento do País. Essas instituições fazem, sim, parte do surgimento e do consequente fortalecimento da iniciativa privada e, portanto, devem oferecer serviços que possibilitem a melhor alocação de recursos daquele indivíduo interessado em abrir um novo negócio.

(...)

Por fim, é válido esclarecer que o Estado deve voltar a sua atenção para o sistema de registro mercantil brasileiro, tentando mapear e sanar as dificuldades que nele se fazem existentes. Somente dessa forma, um dia, o Brasil terá procedimentos de registro mercantil que atendam à iniciativa privada com a eficiência administrativa necessária (SOBOTKA et al. 2010. p. 55/56).

De acordo com Masso e Rovai (2017), um sistema de registro empresarial pode incentivar investimentos e crescimento econômico e sua ineficiência, trazer insegurança jurídica. Segundo o autor, as juntas comerciais extrapolariam suas funções, entrando no mérito das deliberações societárias, além de cometerem equívocos recorrentes na análise da legalidade dos atos societários e de não atualizarem seus bancos de dados de forma eficaz (MASSO e ROVAI, 2017. p. 139).

Por essas razões, o processo de registro se tornaria demorado e burocrático, causando entraves ao desenvolvimento e insegurança jurídica:

Ademais, fato relevante e extremamente comprometedor aos negócios sociais é que não há uniformidade no registro societário, com decisões conflitantes e antagônicas, muitas vezes em expedientes societários idênticos; reitere-se, em todo o Brasil. Não são poucas as vezes que um instrumento societário apto para o registro numa determinada junta, não está em condições de registro em outra.

(...)

Nesse sentido, é sabido que para a atração de investimentos e crescimento econômico, boas práticas no registro societário podem ser um importante motivador do sistema empresarial. Há que se ponderar que todas operações societárias, das mais complexas às menos relevantes, grosso modo, terão sua eficácia somente a partir do registro do instrumento societário (MASSO e ROVAI, 2017. p. 139).

Sobre os problemas decorrentes de uma regulação de entrada inadequada, Levy; Paredes; e Stone (1996) verificaram que:

Transações entre empresas e governo moldam os custos de entrar e permanecer nos negócios, assim como o nível e a certeza de retorno do investimento. As transações entre as empresas e o governo são inerentemente desiguais porque uma parte (o governo) está fazendo e aplicando as regras que afetam os interesses de ambas. Portanto, a falta de transparência na regulamentação da entrada e operação pode provocar um comportamento oportunista por parte dos funcionários que aplicam a lei. A falta de consistência na lei e na administração aumenta a discricionariedade burocrática e pode aumentar as oportunidades para o funcionário público buscar aluguéis. Falhas institucionais podem impor custos que restringem a concorrência, distorcem padrões de investimento ou de vendas e / ou desviam a atenção empreendedora de atividades economicamente produtivas para a busca de aluguéis. Além disso, essas falhas tornam difícil para as empresas prever o resultado das decisões de investimento. No entanto, como os dados demonstrarão, o impacto de falhas institucionais (daí o valor da reforma) depende da capacidade das empresas de encontrar substitutos para instituições formais ineficientes (LEVY; PAREDES; e STONE, 1996. p. 104).

Diante disso, a segurança jurídica traduz-se no princípio básico da regulação de registro de empresas, o qual lhe fornece sentido e valor na busca da redução das incertezas e promoção de estabilidade, incentivando e atraindo investimentos.

Assim, a partir da contextualização exposta neste capítulo, busca-se analisar a qualidade da regulação de registro de empresas com base em uma abordagem de Direito e Desenvolvimento concebida a partir do paradigma das alternativas institucionais, segundo os níveis de promoção de segurança jurídica neste estudo, considerando os arranjos institucionais, os modelos regulatórios, a concepção de direito consolidado na sociedade e o aprendizado acumulado.

3. REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS NO BRASIL

Com o fim de se verificar a qualidade da regulação de registro de empresas brasileira, este capítulo tem como objetivo apresentar a regulação básica de registro da forma que se encontra estabelecida na legislação, descrevendo sua estrutura e funcionamento.

Primeiramente, busca-se fazer uma explanação sobre a estrutura e o funcionamento do o Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM) pela Lei nº. 8.934, de 18 de novembro de 1994, regulamentada pelo Decreto nº. 1.800, de 30 de janeiro de 1996. Em segundo lugar, são apresentadas as reformas e mudanças na legislação sobre registro de empresas.

3.1. Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM)

Os registros públicos, sob uma ótica organizacional, “são órgãos do Estado que, na forma da lei, prestam o serviço público de dar publicidade a documentos relativos a negócios e atividades privadas” (LOBO In: LAMY FILHO, 2009. p. 737).

O registro público é regulamentado pela Lei nº. 6.015/1973, que dispõe de forma geral sobre o registro civil de pessoas naturais, o registro civil de pessoas jurídicas, o registro de títulos e documentos e o registro de imóveis, excetuando outros registros que se regerão por leis especiais, como é o caso do registro empresarial.

O registro empresarial é regido por lei própria, a Lei nº 8.934/94, que o denomina “Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins”, e por disposições na legislação societária.⁵⁶ Com a edição da Lei nº 8.934/94, a regulação de registro de empresas passou a ser organizada na forma de um sistema designado “Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis – SINREM”, englobando órgãos e entidades federais e estaduais (BRASIL, 1994b).

O registro de empresas tem como órgão de supervisão, orientação, coordenação, e regulamentação o Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI) (nova nomenclatura do extinto Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC), órgão

⁵⁶ Além das previsões da Lei nº. 8.934/94, várias leis esparsas fazem alusão ao registro empresarial, sendo forçoso citar o art. 97 da Lei nº. 6.404/76 e os art. 1.153 e 1.154 do Código Civil de 2002.

federal, vinculado à Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).⁵⁷

Como órgão de execução, o sistema de registro de empresas se serve das Juntas Comerciais, entes locais, havendo uma em cada Estado da Federação e no Distrito Federal, com sede nas respectivas capitais e atribuição na circunscrição territorial de todo o Estado (art. 5º, da Lei nº 8.934/94).

Torna-se importante destacar que as Juntas Comerciais têm natureza híbrida, haja vista que em matéria administrativa ela insere-se na administração pública estadual, e quando se trata de matéria técnica de registro de empresa, vincula-se ao DREI (art. 6º⁵⁸ da Lei nº. 8.934/94), segundo Sérgio Campinho (2014):

As Juntas Comerciais são órgãos locais, com funções executora e administradora dos serviços de registro. Haverá, portanto, uma Junta Comercial em cada unidade da Federação, com sede na capital e jurisdição na área da circunscrição territorial respectiva. Encontram-se, assim, subordinadas administrativamente ao governo da unidade federativa onde se localizam e, tecnicamente, ao DREI. A Junta Comercial do Distrito Federal, entretanto, é subordinada administrativamente à Secretaria da Micro e Pequena Empresa, integrando a sua estrutura organizacional, e tecnicamente ao DREI (CAMPINHO, 2014. p. 390).

Observe-se que compete privativamente à União legislar sobre direito comercial (art. 22, I, da Constituição Federal de 1988) e registros públicos (art. 22, XXV, da Constituição Federal de 1988), de forma que somente a união pode legislar sobre o registro público de empresas, salvo se houver delegação específica através de lei complementar (art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1988).

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 24, III,⁵⁹ prevê a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre “Juntas Comerciais”, de forma que, em regra, cabe à legislação federal fixar as normas gerais e à legislação estadual, as normas específicas (competência suplementar).⁶⁰

⁵⁷ Decreto nº. 9.260, de 29 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a).

⁵⁸ Art. 6º As juntas comerciais subordinam-se administrativamente ao governo da unidade federativa de sua jurisdição e, tecnicamente, ao DNRC, nos termos desta lei (BRASIL, 1994b).

⁵⁹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

III - juntas comerciais;

(...)

⁶⁰ “Trata-se de matéria antes prevista como de competência legislativa privativa da União nas Constituições de 1967 (art. 8º, XVII, “e”) e de 1946 (art. 5º, XV, “e”) e que ora passa para o âmbito da competência legislativa concorrente. Na verdade, as mencionadas Constituições conferiam à União exclusividade para legislar sobre registros públicos e juntas comerciais, sendo que a atual Constituição manteve a competência legislativa privativa da União apenas quanto a registros públicos (art. 22, XXV).

Pois bem, no exercício desta competência foi editada, já na vigência da atual Constituição, a Lei Federal n. 8.934/94, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, encontrando-se nessa

De acordo com o disposto no art. 32, da Lei nº. 8.934/94, cabe à junta comercial realizar: a) a matrícula dos leiloeiros, tradutores e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns gerais; b) o arquivamento dos atos de empresa e de interesse dos empresários; e c) a autenticação dos livros e escriturações comerciais (BRASIL, 1994).

No entanto, para o desenvolvimento do presente trabalho, torna-se relevante o estudo de apenas uma das modalidades: “O arquivamento: a) dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativas” (BRASIL, 1994).

O arquivamento, segundo Silva (2002), “nada mais é do que o ato de depósito, promovido pela autoridade pública competente, para guarda de documentos de interesse do comércio e do empresário comercial” (Silva, 2002. P. 53).

São passíveis de arquivamento nas juntas comerciais os atos e documentos relacionados às seguintes formas societárias: Empresário Individual (EI),⁶¹ Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI),⁶² Sociedade em Conta de Participação,⁶³ Sociedade em Nome Coletivo,⁶⁴ Sociedade em Comandita Simples,⁶⁵ Sociedade Limitada (LTDA),⁶⁶ Sociedade Anônima (S.A.),⁶⁷ Sociedade em Comandita por Ações,⁶⁸ Consórcio,⁶⁹ Subsidiária Integral,⁷⁰ Grupo Empresarial.⁷¹ e Cooperativa.⁷²

lei numerosas e minudentes disposições relativas às juntas comerciais, consideradas órgãos locais do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis, com funções executora e administradora dos serviços de registro. Ora, o fato de o art. 24, III, ter incluído as juntas comerciais no espaço das competências legislativas concorrentes autoriza o questionamento sobre a constitucionalidade da lei em pauta, que extrapolou em muito a edição de normas gerais sobre o assunto.

Não se nega que há uma íntima relação entre os temas registros públicos e juntas comerciais, o que autoriza o legislador federal a disciplinar integralmente os aspectos da competência registral que a elas incumbe. Já quanto a aspectos de organização administrativa, considerando-se a opção do constituinte pela inclusão das juntas na competência legislativa concorrente, haveria a União de conter-se nos limites das normas gerais, deixando para os Estados o seu desdobramento, até porque a própria lei federal as subordina administrativamente ao governo da unidade federativa de sua jurisdição. A justificar esse entendimento, soam oportunas as ponderações de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Comentários, cit., v. 1, p.187), para quem as juntas comerciais cumprem funções estabelecidas na legislação federal, mas institucionalmente são órgãos da Administração estadual, daí a competência concorrente para legislar sobre elas. (ALMEIDA *In*: CANOTILHO et al., 2018. p. 1.465)

⁶¹ Cf. art. 966 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002).

⁶² Cf. art. 980-A do Código Civil (BRASIL, 2002).

⁶³ Cf. art. 991 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002).

⁶⁴ Cf. art. 1.039 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002).

⁶⁵ Cf. art. 1.045 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002).

⁶⁶ Cf. art. 1.052 do Código Civil (BRASIL, 2002).

⁶⁷ Cf. Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976) e art. 1.088 e 1089 do Código Civil (BRASIL, 2002).

⁶⁸ Cf. art. 280 e seguintes da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

⁶⁹ Cf. art. 278 e seguintes da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

⁷⁰ Cf. art. 251 e seguintes da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

⁷¹ Cf. art. 265 e seguintes da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

⁷² Cf. Lei das Cooperativas (BRASIL, 1971).

A partir da segunda metade da década de 2000, o governo brasileiro passou a se esforçar para simplificar os procedimentos para formalização de empresas no País, iniciando esse movimento com o estabelecimento de regras voltadas para a desburocratização e unificação dos processos de registro e legalização de empresas, por meio da edição de novas legislações.

3.2. As reformas da regulação de registro público de empresas brasileiras

As tentativas governamentais de simplificação dos procedimentos para a formalização de empresas se iniciou por meio da edição do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), seguido pela a instituição da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, pela Lei nº. 11.598, de 03 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007); alterações pontuais do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e pela criação do Programa Bem Mais Simples Brasil, através do Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015 (BRASIL, 2015a e BRASIL, 2015b).

3.2.1. Estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 179 o tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, na busca pela simplificação de suas obrigações:

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (BRASIL, 1988).

Em 1995 este tratamento favorecido às micro e pequenas empresas foi elevado à condição de princípio geral da atividade econômica, com a sua inclusão no art. 170 da

Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995) (BRASIL, 1988).

Em 1999 foi editado o primeiro Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte por meio da Lei nº. 9.841, de 5 de outubro de 1999, que instituiu o Estatuto e regulamentou o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos art. 170 e 179 da Constituição Federal de 1988.⁷³ Esse estatuto trazia algumas facilidades em relação ao registro de micro e pequenas empresas, como a desnecessidade de apresentação de certidões fiscais e visto de advogado, o que era exigido para as demais empresas.⁷⁴

⁷³ As micro e pequenas empresas eram definidas no art. 3º da Lei nº. 9.841, de 5 de outubro de 1999:

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, ressalvado o disposto no art. 3º, considera-se:

I - microempresa, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais); (Vide Decreto nº 5.028, de 2004)

II - empresa de pequeno porte, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que, não enquadrada como microempresa, tiver receita bruta anual superior a R\$ 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais) e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais). (Vide Decreto nº 5.028, de 2004)

§ 1º No primeiro ano de atividade, os limites da receita bruta de que tratam os incisos I e II serão proporcionais ao número de meses em que a pessoa jurídica ou firma mercantil individual tiver exercido atividade, desconsideradas as frações de mês.

§ 2º O enquadramento de firma mercantil individual ou de pessoa jurídica em microempresa ou empresa de pequeno porte, bem como o seu desenquadramento, não implicarão alteração, denúncia ou qualquer restrição em relação a contratos por elas anteriormente firmados.

§ 3º O Poder Executivo atualizará os valores constantes dos incisos I e II com base na variação acumulada pelo IGP-DI, ou por índice oficial que venha a substituí-lo.

Art. 3º. Não se inclui no regime desta Lei a pessoa jurídica em que haja participação:

I - de pessoa física domiciliada no exterior ou de outra pessoa jurídica;

II - de pessoa física que seja titular de firma mercantil individual ou sócia de outra empresa que receba tratamento jurídico diferenciado na forma desta Lei, salvo se a participação não for superior a dez por cento do capital social de outra empresa desde que a receita bruta global anual ultrapasse os limites de que tratam os incisos I e II do art. 2º.

Parágrafo único. O disposto no inciso II deste artigo não se aplica à participação de microempresas ou de empresas de pequeno porte em centrais de compras, bolsas de subcontratação, consórcios de exportação e outras formas de associação assemelhadas, inclusive as de que trata o art. 18 desta Lei (BRASIL, 1999).

⁷⁴ Cf. o art. 6º da Lei nº. 9.841, de 5 de outubro de 1999:

“Art. 6º O arquivamento, nos órgãos de registro, dos atos constitutivos de firmas mercantis individuais e de sociedades que se enquadrarem como microempresa ou empresa de pequeno porte, bem como o arquivamento de suas alterações, é dispensado das seguintes exigências:

I - certidão de inexistência de condenação criminal, exigida pelo inciso II do art. 37 da Lei no 8.934, de 18 de novembro de 1994, que será substituída por declaração do titular ou administrador, firmada sob as penas da lei, de não estar impedido de exercer atividade mercantil ou a administração de sociedade mercantil, em virtude de condenação criminal;

II - prova de quitação, regularidade ou inexistência de débito referente a tributo ou contribuição de qualquer natureza, salvo no caso de extinção de firma mercantil individual ou de sociedade.

Parágrafo único. Não se aplica às microempresas e às empresas de pequeno porte o disposto no § 2º do art. 1º da Lei no 8.906, de 4 de julho de 1994.” (BRASIL, 1999).

A Lei nº. 9.841, de 5 de outubro de 1999, vigorou até 2006, quando foi revogada pela Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o novo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.⁷⁵ Há vários pontos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que merecem destaque. Para ilustrar vale citar a criação do Comitê Gestor do Simples Nacional e do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. O Comitê Gestor do Simples Nacional é responsável por deliberar e discutir matérias tributárias. Vinculado ao Ministério da Fazenda, o comitê é composto por quatro representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, como representantes da União, dois dos estados e do Distrito Federal e dois dos municípios. O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte foi criado para discutir todos os assuntos não incluídos na competência do comitê, tendo a participação dos órgãos federais competentes e das entidades vinculadas ao setor.

Especificamente em relação ao registro de empresas, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, trouxe várias medidas de simplificação, como, por exemplo, “a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas” e o incentivo na busca da compatibilização e integração dos procedimentos dos órgãos envolvidos no processo de registro e legalização de empresas, “de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário” (art. 4º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006).

Destaca-se a disposição do art. 5º, que determina aos órgãos e entidades responsáveis pelo registro e legalização de empresas a disponibilizar acesso presencial e pela rede mundial de computadores “informações, orientações e instrumentos, de forma integrada e consolidada” sobre registro e legalização de empresas, “de modo a prover ao usuário certeza quanto à documentação exigível e quanto à viabilidade do registro ou inscrição”.⁷⁶

⁷⁵ As micro e pequenas empresas passaram a ser definidas no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

(Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito.” (BRASIL, 2006).

⁷⁶ “Art. 5º Os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo, no âmbito de suas atribuições, deverão manter à disposição dos usuários, de forma presencial e pela rede mundial de computadores, informações, orientações e instrumentos, de forma integrada e consolidada, que permitam pesquisas prévias às etapas de registro ou inscrição, alteração e baixa de empresários e pessoas

Também vale registrar o disposto no art. 8º da lei, que estabelece a entrada única de dados e documentos para o registro e legalização de empresas: “Art. 8º. Será assegurado aos empresários entrada única de dados cadastrais e de documentos, resguardada a independência das bases de dados e observada a necessidade de informações por parte dos órgãos e entidades que as integrem”.

A lei geral das micro e pequenas empresas, previu vedações expressas como forma de inibir a estipulação de exigências infundadas ou em duplicidade nas esferas dos governos federal, estadual e municipal para abertura e fechamento de empresas em geral:

Art. 10. Não poderão ser exigidos pelos órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo:

I - excetuados os casos de autorização prévia, quaisquer documentos adicionais aos requeridos pelos órgãos executores do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e do Registro Civil de Pessoas Jurídicas;

II - documento de propriedade ou contrato de locação do imóvel onde será instalada a sede, filial ou outro estabelecimento, salvo para comprovação do endereço indicado;

III - comprovação de regularidade de prepostos dos empresários ou pessoas jurídicas com seus órgãos de classe, sob qualquer forma, como requisito para deferimento de ato de inscrição, alteração ou baixa de empresa, bem como para autenticação de instrumento de escrituração.

Art. 11. Fica vedada a instituição de qualquer tipo de exigência de natureza documental ou formal, restritiva ou condicionante, pelos órgãos envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo, que exceda o estrito limite dos requisitos pertinentes à essência do ato de registro, alteração ou baixa da empresa (BRASIL, 2006).

Com a edição da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, se iniciou uma revolução empreendedora. Contudo, essas inovações não foram implementadas imediatamente, mas de forma gradativa, tendo se tornado um processo permanente de reforma.

3.2.2. Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM).

jurídicas, de modo a prover ao usuário certeza quanto à documentação exigível e quanto à viabilidade do registro ou inscrição.

Parágrafo único. As pesquisas prévias à elaboração de ato constitutivo ou de sua alteração deverão bastar a que o usuário seja informado pelos órgãos e entidades competentes:

I - da descrição oficial do endereço de seu interesse e da possibilidade de exercício da atividade desejada no local escolhido;

II - de todos os requisitos a serem cumpridos para obtenção de licenças de autorização de funcionamento, segundo a atividade pretendida, o porte, o grau de risco e a localização; e

III - da possibilidade de uso do nome empresarial de seu interesse.” (BRASIL, 2006).

Antes de se adentrar no assunto da REDESIM propriamente dita, há que se entender que o Estado Brasileiro está organizado verticalmente sob a forma federalista, havendo como entes federados a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, conforme a Constituição Federal de 1988 (art. 1º). Horizontalmente, o Estado brasileiro compreende o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário e as Funções Essenciais à Justiça (art. 2º). Observe-se que cada um dos entes federados, com exceção dos Municípios, apresenta as três esferas de poder, Legislativo, Executivo e Judiciário; os Municípios não possuem Poder Judiciário, cada um desses poderes com seus órgãos e entidades autônomas vinculadas, como as empresas públicas e as autarquias (BRASIL, 1988). De acordo com Souza (2015):

Diferentemente de muitas federações, a brasileira, assim como a belga, é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais. Como se sabe, os três níveis de governo têm seus próprios poderes legislativos e os níveis federal e estaduais têm seus próprios poderes judiciários. Os estados são representados no Senado Federal mas não no Executivo, embora informalmente se mantenha a tradição de assegurar a representação dos interesses de vários estados no poder Executivo federal por meio da indicação para cargos, os quais combinam, em geral, filiação partidária com os interesses das lideranças estaduais que integram a coalizão de apoio ao poder Executivo federal (SOUZA, 2005. p. 110)

O federalismo traduzido numa estrutura descentralizada do poder possui vantagens e desvantagens, segundo Barbosa (2015):

Essa estrutura de federalismo e descentralização é uma ideia que permite e tolera o dissenso e a oposição, equilibrando o poder entre a tirania e a anarquia. Podem ser elencadas algumas vantagens do sistema federativo. A primeira é aproximar a democracia do cidadão. A segunda é facilitar a boa governança e a eficiência. A terceira é permitir a divisão territorial do poder. A quarta é garantir o manejo da diversidade. A desvantagem do sistema federativo é a dificuldade de cooperação e integração, haja vista que as atividades conjuntas dependem da manifestação de vontade das entidades federativas. Ausente essa manifestação, os programas federais muitas vezes dependem da expansão do poder do ente central para a sua efetivação (BARBOSA, 2015. p. 7).

Diante disso, quando se aborda o assunto relativo regulação de entrada, verifica-se que existe uma série de órgãos e entidades que intervêm nesse processo, de forma que se constatou que organizar o registro de empresas em um sistema não bastava para atacar o problema da burocracia para a formalização de empresas no Brasil.

Assim, foi criada a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, pela Lei nº. 11.598, de 03 de dezembro de 2007, a qual

estabeleceu diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas (BRASIL, 2007).

Após a criação da REDESIM, foi incluída previsão sobre a mesma no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, no art. 2º, III,⁷⁷ da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, com redação dada pela Lei Complementar nº. 128, de 19 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2006). A REDESIM busca integrar os processos de registro e de legalização de empresas, bem como os órgãos e entidades responsáveis pela regulação de entrada.⁷⁸

Como já mencionado, o Brasil é conhecido historicamente pelo excesso de burocracia. De acordo com Schwingel e Rizza (2013), várias organizações que pesquisam a regulação de entrada confirmam essa informação:

O registro e a legalização de empresas e negócios no Brasil têm marcas históricas de morosidade e de excesso de burocracia. A este respeito, organizações internacionais como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fórum Econômico Mundial (FEM) – *Word Economic Forum* – divulgam relatórios sobre o desempenho dos países em relação aos critérios de regulamentação, o tempo para legalização de uma empresa e a competitividade, do ponto de vista dos empreendedores (CHWINGEL e RIZZA, 2013).

A REDESIM inclui num mesmo sistema, o registro empresarial, os cadastros da Receita Federal, da Receita Estadual, da Receita Municipal, órgãos de licenciamento urbano municipais, órgãos da vigilância sanitária federal, estadual e municipal, órgãos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, bombeiros, entre outros, sendo gerida nos estados pelas respectivas juntas comerciais. Este trabalho se encontra em andamento desde a edição da referida lei, tendo estados quase totalmente integrados, e faz parte dos esforços do governo federal para estimular a economia brasileira, conforme anunciado em 15

⁷⁷ “Art. 2º. O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas: (...)

~~III – Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, composto por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios e demais órgãos de apoio e de registro empresarial, na forma definida pelo Poder Executivo, para tratar do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas.~~

III - Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM, vinculado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, composto por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios e demais órgãos de apoio e de registro empresarial, na forma definida pelo Poder Executivo, para tratar do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas. (Redação pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (BRASIL, 2006).

⁷⁸ Cf. SEBRAE, 2017b.

de dezembro de 2016.⁷⁹ Importante registrar que a adesão à REDESIM é obrigatória para os órgãos e entidades federais e estaduais, e facultativa para os demais, mediante a assinatura de termo de convênio (art. 1º da Lei 11.598/2007).

Como explica Mamede (2008), a REDESIM pode ser definida como uma estrutura administrativa composta de órgãos ligados ao registro, licenciamento e autorização de empresas:

Nesse caos, recebemos a Lei 11.598, de 3 de dezembro de 2007, criando a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim, criada com o objetivo de propor ações e normas para simplificar e integrar o processo de registro e legalização de empresários (firma individual) e de pessoas jurídicas (sociedades simples e sociedades empresárias). A Redesim é uma estrutura administrativa que se compõe por órgãos federais que estejam direta ou indiretamente ligados registro ou inscrição, alteração e baixa de pessoas naturais e jurídicas dedicadas à exploração de atividades negociais, bem como órgãos que estejam envolvidos nos procedimentos de abertura, licença ou autorização para funcionamento, além de encerramento de estabelecimentos econômicos. A participação desses órgãos federais é obrigatória. Somam-se autoridades e entidades não federais com competências e atribuições vinculadas aos assuntos de interesse da Redesim, embora a participação de tais entes seja voluntária, com o que se pretende preservar as atribuições de poder e competência administrativas, inscritas na Constituição da República (MAMEDE, 2008).

A REDESIM possui um Comitê Gestor da Redesim (CGSIM), vinculado ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), tendo como autoridade responsável pelo integrador nacional a Receita Federal do Brasil e pelo integrador estadual, as Juntas Comerciais. O Integrador Nacional corresponderia a um “sistema informatizado de adoção obrigatória pelos órgãos partícipes, que contém os aplicativos para coleta eletrônica de informações comuns, troca de dados com os Integradores Estaduais e módulos de gerenciamento e auditoria”. O Integrador Estadual é definido pelo CGSIM da seguinte forma:

Integrador Estadual: sistema informatizado de adoção obrigatória pelos órgãos partícipes, que contém os aplicativos para coleta de informações específicas, troca de dados com os órgãos e entidades estaduais e municipais responsáveis pelo processo de registro e legalização, bem como com os órgãos abrangidos pelo Integrador Nacional, e módulos de gerenciamento e auditoria (BRASIL, 2011a).

A REDESIM se orientaria por nove diretrizes básicas tendentes à simplificação e integração dos processos e órgãos de registro e legalização de empresas:

A rede se orienta por nove diretrizes fundamentais para redução da burocracia: i) compatibilizar e integrar procedimentos; ii) evitar a duplicidade de exigências; iii) garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário; iv) entrada única de dados cadastrais e documentos; v) independência das bases de dados; vi) informação compartilhada; vii) agilidade nas integrações de novos órgãos intervenientes no

⁷⁹ Cf. notícia disponível na página da Presidência da República na rede mundial de computadores: BRASIL. 2016b.

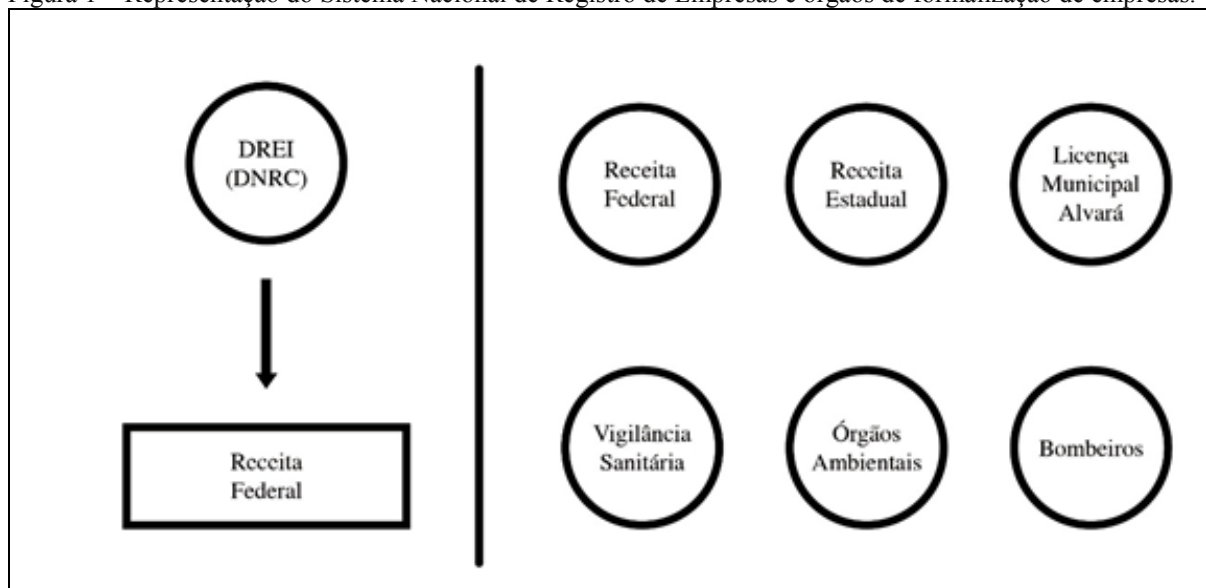
processo; viii) redução do tempo para registro e legalização de empresas; e ix) aumento do número de formalização de empresas e negócios (SCHWINGEL e RIZZA, 2013. p. 53).

Antes da REDESIM, o que se observava é que os órgãos de registro e licenciamento de atividade econômica eram dispersos e independentes, sem integração. Havia um sistema nacional de registro e os demais órgãos de licenciamento, funcionavam de forma desarticulada, segundo Schwingel e Rizza (2013):

Pelo trâmite atual, para registrar sua empresa, muitas vezes o empreendedor, após diversos comparecimentos à junta comercial ou ao cartório, a órgãos tributários e de emissão de alvarás, necessita, dentre outras providências, aguardar a vistoria do **Corpo de Bombeiros, da vigilância sanitária, dos órgãos ambientais**, antes de iniciar suas atividades. Muitas vezes, pagando meses de aluguel do imóvel comercial com as portas fechadas. Essas exigências prévias, além de impossibilitar o imediato início das atividades, são responsáveis por boa parte da morosidade do processo de regularização das empresas (SCHWINGEL e RIZZA, 2013).

Essa estrutura pode ser representada conforme o Figura 1:

Figura 1 – Representação do Sistema Nacional de Registro de Empresas e órgãos de formalização de empresas.



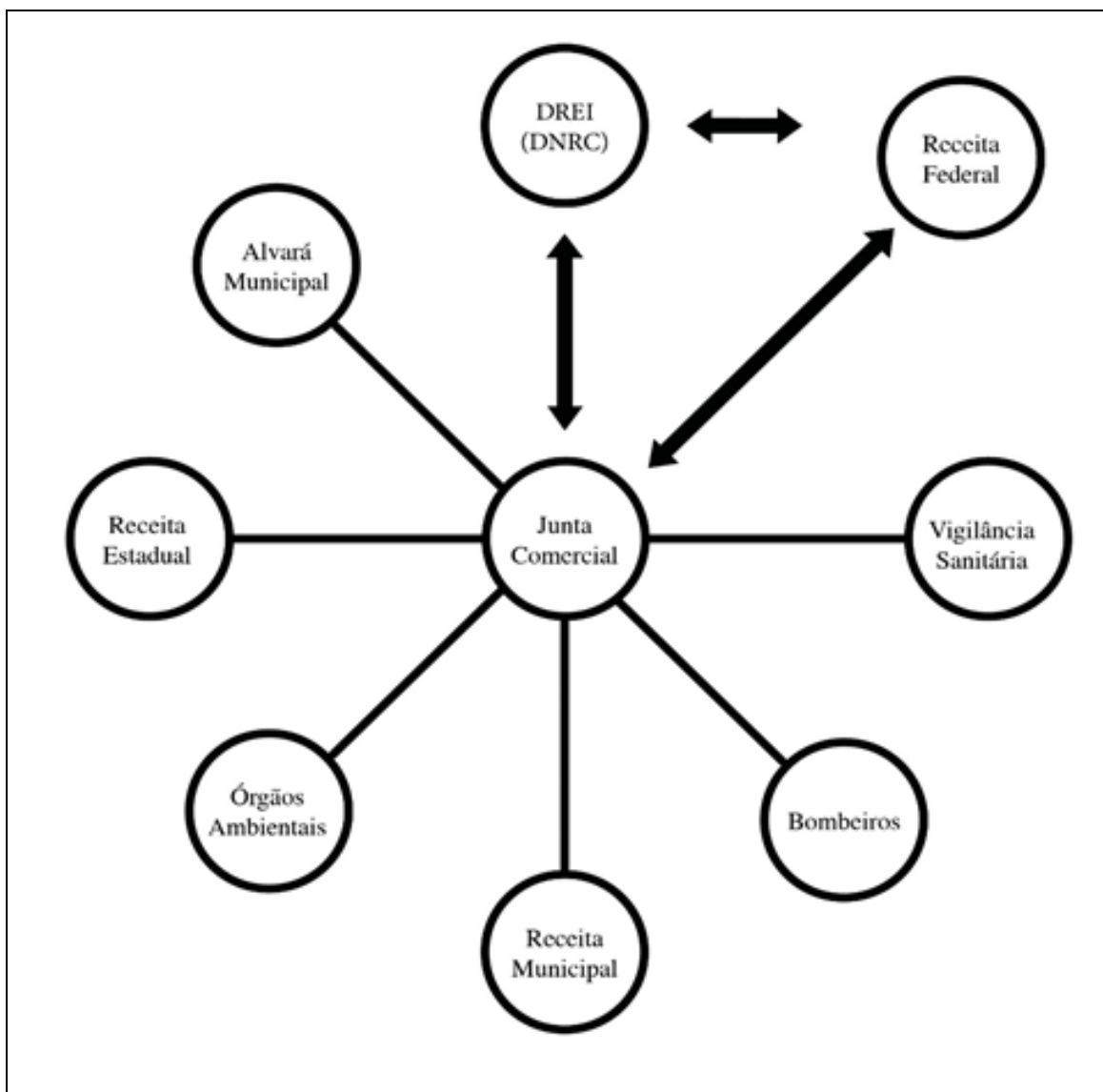
Fonte: Elaborado pelo Autor

Com a instituição da REDESIM, o SINREM passou a atuar de forma integrada com outros atores administrativos de registro e licenciamento, no formato de rede. Essa rede tem como atores principais a Receita Federal do Brasil, responsável pelo integrador nacional, o Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI), responsável pela coordenação do SINREM e as Juntas Comerciais, que são responsáveis pelos integradores estaduais. Mamede (2008) resume bem o funcionamento da REDESIM:

A proposta central da Lei 11.598/07 é a articulação das competências dos órgãos membros, buscando, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos de registro e de legalização de atividades negociais, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário. Em fato, no exercício de suas competências constitucional ou legalmente definidas, os entes públicos instituem procedimentos e exigências próprios, habitualmente sem considerar os demais órgãos, que igualmente envolvidos no processo global de registro e legalização de atividades negociais. O resultado disso é um enfeixamento paranoico de procedimentos que deliram um dos outros, tendo por resultado incontáveis situações de vai-e-vem, além de atos repetidos. A pretensão de uma sequência linear, considerado o ponto de vista do cidadão, é efetivamente um grande avanço. Antes de mais nada por não recusar os refazimentos, as repetições e reiterações, substituindo-os pelos paradigmas de um enredo único de atos que devem evoluir como uma linha; ademais, essa linearidade de processo deve ser aferida do ponto de vista do usuário e não sob a ótica tortuosa das repartições públicas, viciada ao longo de décadas (MAMEDE, 2008).

Isso pode ser representado conforme o Figura 2:

Figura 2 – Representação da REDESIM



Fonte: Elaborado pelo Autor

Como se pode observar o DREI e as juntas comerciais não mais realizam tão-somente o registro de empresas, passaram a exercer as funções de coordenadores e gestores de uma rede de registro e legalização de empresas, que engloba tanto o registro de empresas como o licenciamento das atividades empresariais.

3.2.3. O Microempreendedor Individual criado pela Lei Complementar nº. 128/2008

A Lei Complementar nº. 128/2008 introduziu no Brasil a figura do Microempreendedor Individual (MEI). De acordo com o § 1º, do art. 18-A, da Lei Complementar nº. 123/2006, o MEI foi definido da seguinte forma:

Art. 18-A. ...

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2008) (BRASIL, 2008).

Segundo essa sistemática, o trabalhador passa a ser formalizado com o seu número de registro no Registro Empresarial e a partir de então pode se inscrever no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ e emitir nota fiscal, contando ainda com seguro social, mediante o pagamento de um pequeno valor ao Fisco (SCHWINGEL e RIZZA, 2013).

Observe-se que a lei não oferece dados para se afirmar com clareza, qual o regime jurídico a ser aplicado ao MEI, estabelecendo apenas que se trataria de um empresário individual, ao qual foi atribuído tratamento jurídico diferenciado, sendo beneficiado por um processo de registro com trâmite especial, disciplinado pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM:

Art. 4. (...)

§ 1º O processo de abertura, registro, alteração e baixa do Microempreendedor Individual (MEI) de que trata o art. 18-A desta Lei Complementar, bem como qualquer exigência para o início de seu funcionamento, deverão ter trâmite especial e simplificado, preferencialmente eletrônico, opcional para o empreendedor na forma a ser disciplinada pelo CGSIM, observado o seguinte: (Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011) (BRASIL, 2008).

Entretanto, considerando que a lei, ao definir o microempreendedor, equiparou-o ao empresário individual, conforme o § 1º, do art. 18-A, da Lei Complementar nº. 123/2006 supra, entende-se que a conclusão não pode ser outra senão a de que essa figura de trabalhador está submetida às normas aplicáveis aos empresários individuais. Nesse sentido já se manifestou Cavalli (2013):

Ademais, no que interessa em terras brasileiras, é certo que o Código Civil, conquanto tenha feito referência ao pequeno empresário em seu art. 970, não cuidou de traçar-lhe os contornos. Essa tarefa ficou por conta da Lei Complementar 123, de

14 de dezembro de 2006, que, em seus arts. 68 e 18-A, qualifica como pequeno empresário, para efeito de aplicação do disposto nos arts. 970 e 1.179 do Código Civil, o empresário individual caracterizado como microempresa que tenha auferido receita bruta anual de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) (CAVALLI, 2013. p. 122).

Alheio a tal questão, o CGSIM emitiu a Resolução CGSIM nº 16/2009, que dispõe sobre o procedimento especial para o registro e legalização do Microempreendedor Individual, definindo que:

Art. 1º O procedimento especial de registro, alteração, baixa, cancelamento e legalização do MEI obedecerá ao disposto nesta Resolução, devendo ser observado pelos órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais responsáveis pelo registro, alteração, baixa e concessão de inscrições tributárias, alvarás e licenças de funcionamento. (Redação dada pela Resolução CGSIM nº 26, de 8 de dezembro de 2011)

Parágrafo único. Considera-se: (Incluído pela Resolução CGSIM nº 26, de 8 de dezembro de 2011)

(...)

V - Os procedimentos de registro, alteração, baixa e legalização do MEI deverão ser solicitados e realizados por meio do Portal do Empreendedor e deferidos pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios, automaticamente ou em atendimento presencial único, enquanto não houver a integração ao sistema. Incluído pela Resolução CGSIM nº 26, de 8 de dezembro de 2011) (BRASIL, 2009a).

Em 2011, esse enquadramento foi redefinido, conforme alteração introduzida pela Lei Complementar nº. 139/2011:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo.

§ 2º No caso de início de atividades, o limite de que trata o § 1º será de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) multiplicados pelo número de meses compreendido entre o início da atividade e o final do respectivo ano-calendário, consideradas as frações de meses como um mês inteiro (BRASIL, 2011b).

De qualquer forma, embora o Brasil conte hoje com cerca de 7.305.603 microempreendedores individuais,⁸⁰ esta forma de negócio não fará parte da pesquisa, haja vista que seu registro é realizado em ato único pelo Portal do Empreendedor na rede mundial de computadores, gerido pela União Federal (BRASIL, 2018a).

⁸⁰ Dados de 31 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018a).

3.2.4. Alterações introduzidas pela Lei Complementar nº. 147, de 7 de agosto de 2014

Outra alteração significativa na regulação de registro de empresas do país se deu com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº. 147, de 7 de agosto de 2014 (BRASIL, 2014), que alterou vários dispositivos da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006. A começar pela determinação de que os processos de registro e legalização das micro e pequenas empresas “deverão ter trâmite especial e simplificado, preferencialmente eletrônico, opcional para o empreendedor na forma a ser disciplinada pelo CGSIM” (art. 4º, § 1º, e 8º).⁸¹

Foi assegurado o direito a todos os empresários e pessoas jurídicas de “I - entrada única de dados e documentos”; “II - processo de registro e legalização integrado entre os órgãos e entes envolvidos, por meio de sistema informatizado ...”; “III - identificação nacional cadastral única que corresponderá ao número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ”, dentre outras garantias.⁸²

Outra importante mudança foi a isenção para todas as empresas de apresentação de comprovação de regularidade “de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, do

⁸¹ Cf. art. 4º, § 1º, da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006:

“Art. 4º...

§ 1º. O processo de abertura, registro, alteração e baixa da microempresa e empresa de pequeno porte, bem como qualquer exigência para o início de seu funcionamento, deverão ter trâmite especial e simplificado, preferencialmente eletrônico, opcional para o empreendedor, observado o seguinte: (...)” (BRASIL, 2006).

⁸² Cf. art. 8º, da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006:

“Art. 8º. Será assegurado aos empresários e pessoas jurídicas:

I - entrada única de dados e documentos;

II - processo de registro e legalização integrado entre os órgãos e entes envolvidos, por meio de sistema informatizado que garanta:

a) sequenciamento das seguintes etapas: consulta prévia de nome empresarial e de viabilidade de localização, registro empresarial, inscrições fiscais e licenciamento de atividade;

b) criação da base nacional cadastral única de empresas;

III - identificação nacional cadastral única que corresponderá ao número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ.

§ 1o O sistema de que trata o inciso II do caput deve garantir aos órgãos e entidades integrados:

I - compartilhamento irrestrito dos dados da base nacional única de empresas;

II - autonomia na definição das regras para comprovação do cumprimento de exigências nas respectivas etapas do processo.

§ 2o A identificação nacional cadastral única substituirá para todos os efeitos as demais inscrições, sejam elas federais, estaduais ou municipais, após a implantação do sistema a que se refere o inciso II do caput, no prazo e na forma estabelecidos pelo CGSIM.

§ 3o É vedado aos órgãos e entidades integrados ao sistema informatizado de que trata o inciso II do caput o estabelecimento de exigências não previstas em lei.

§ 4o A coordenação do desenvolvimento e da implantação do sistema de que trata o inciso II do caput ficará a cargo do CGSIM. (NR)” (BRASIL, 2006).

empresário, da sociedade, dos sócios, dos administradores ou de empresas de que participem”, para a realização de registros de atos societários (art. 9º).⁸³

A realidade é que hoje os pequenos negócios, o que inclui os microempreendedores individuais e as micro e pequenas empresas, representam cerca de noventa e oito por cento (98,5%) das empresas brasileiras, havendo 11,6 milhões de optantes pelo Simples Nacional, que respondem por cerca de vinte e sete por cento (27%) do Produto Interno Bruto do país (PIB) (SEBRAE, 2017a).

3.2.5. Programa Bem Mais Simples Brasil

Devido à má classificação do Brasil no ranking do *Doing Business*, o Governo Federal lançou em 2015 o programa Bem Mais Simples Brasil, com a finalidade de “simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos e de melhorar o ambiente de negócios e a eficiência da gestão pública”, mediante a edição do Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015. Além de instituir o programa, criou-se o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa (BRASIL, 2015a).

O Programa Bem Mais Simples Brasil tem como objetivos: a) “simplificar e agilizar o acesso do cidadão, das empresas e das entidades sem fins lucrativos aos serviços e informações públicos”; b) “promover a prestação de informações e serviços públicos por meio eletrônico”; c) “reduzir formalidades e exigências na prestação de serviços públicos”; d) “promover a integração dos sistemas de informação pelos órgãos públicos para oferta de serviços públicos”; e) “celebrar o ‘Pacto Bem Mais Simples Brasil’ com os demais Poderes da União e com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”; e f) “modernizar a gestão interna da administração pública” (BRASIL, 2015b).

No ano de 2017 foram formulados os seguintes projetos e ações:

Melhorias para o Ambiente de Negócios
Coordenação dos projetos para melhoria dos indicadores do Relatório *Doing Business*

⁸³ Cf. o art. 9º da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006:

“Art. 9º O registro dos atos constitutivos, de suas alterações e extinções (baixas), referentes a empresários e pessoas jurídicas em qualquer órgão dos 3 (três) âmbitos de governo ocorrerá independentemente da regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, do empresário, da sociedade, dos sócios, dos administradores ou de empresas de que participem, sem prejuízo das responsabilidades do empresário, dos titulares, dos sócios ou dos administradores por tais obrigações, apuradas antes ou após o ato de extinção” (BRASIL, 2006).

Viabilização da pesquisa *Doing Business* Subnacional (O *Doing Business* mede, analisa e compara as regulamentações aplicáveis às empresas e o seu cumprimento em 190 economias e cidades selecionadas nos níveis subnacional e regional).

Cooperação Técnica com a Dinamarca (Acordo firmado os governos da Dinamarca e do Brasil, visando a melhoria do ambiente de negócios, a modernização e inovação na administração pública).

Pacto Bem Mais Simples Brasil (Ação integrada do Governo Federal, estados e municípios que visa a simplificação de seus processos) (BRASIL, 2015b).

Isso demonstra que a regulação de registro se revela confusa e complexa, tanto que há mais de uma década se busca promover alterações na legislação para tornar a formalização de novos negócios mais simples e racional. A preocupação com os índices apresentados pela pesquisa *Doing Business* tem motivado o governo na adoção de medidas direcionadas à melhora do ambiente de negócios, impulsionados pela possibilidade de o Brasil alcançar melhor colocação no *ranking* das economias, (mais) mas com regulação de entrada mais favoráveis aos investimentos.

4. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO DE REGISTRO DE EMPRESAS NO BRASIL

Neste capítulo busca-se apresentar uma metodologia para a análise da qualidade da regulação de entrada de forma objetiva e que forneça resultados o mais confiáveis possível, a partir de uma revisão da literatura e de estudos empíricos realizados na área, com destaque para a pesquisa anual do Banco Mundial sobre regulação de negócios, *Doing Business*.

Desse modo, esta seção inicia-se com a análise sobre os parâmetros para se avaliar a qualidade de uma regulação, passando pela descrição e crítica à metodologia utilizada pelo Banco Mundial e, por fim, pela proposição de uma metodologia baseada em dados reais de registro de empresas.

4.1. Parâmetros para se medir a qualidade da regulação de registro de empresas

Para a análise da regulação de registro de empresas, a fim de se aferir se esta contribui para a formação de um ambiente de negócios juridicamente seguro, de forma a promover o desenvolvimento econômico, primeiramente é necessário entender qual seria a melhor metodologia para essa avaliação.

Nesse contexto, inicialmente, apresenta-se uma revisão da literatura sobre avaliação da regulação em geral e, posteriormente, busca-se estabelecer parâmetros para análise da qualidade da regulação de registro de empresas a partir dos níveis de segurança jurídica que proporciona.

4.1.1. Boa regulação (*Good Regulation*)

Como já exposto o desenvolvimento pode aumentar ou diminuir, conforme a qualidade das instituições, de acordo com determinado contexto social, cultural e histórico (SCHAPIRO, 2010. p. 213). Em relação à regulação, de acordo com Baldwin, Cave e Lodge (2012), haveria uma tendência de se afirmar que esta seria eficiente, num sentido econômico,

quando essa resulta em maximização de riqueza, o que não seria aplicável por não fornecer “nenhuma base ética para a ação, que não pode justificar qualquer distribuição particular de direitos” (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 25/26. Tradução livre). Isso não quer dizer, segundo os autores, que a eficiência não seja um vetor a ser considerado na tomada de decisões regulatórias, o que se contesta é utilizar a eficiência como único parâmetro para avaliação ou justificação das decisões em matéria regulatória (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 26. Tradução livre).

De acordo com Jalilian; Kirkpatrick; e Parker (2007), a qualidade da regulação a partir da sua relação com o desenvolvimento econômico poderia ser avaliada: a) “com base nos parâmetros de eficácia e eficiência” ou b) “em termos dos critérios de boa governança” (JALILIAN; KIRKPATRICK; e PARKER, 2007. p. 8 e 9). Quanto ao critério de eficácia e eficiência, diz-se que uma regulação seria considerada eficiente quando “alcança as metas de bem-estar social com custos econômicos mínimos” (JALILIAN; KIRKPATRICK; e PARKER, 2007. p. 8). Esses custos podem ser vistos a partir de duas óticas: “os custos de administração direta do sistema regulatório”, relativos às dotações orçamentárias dos entes reguladores, e os “custos de conformidade da regulação”, considerados aqueles externos ao órgão regulador, aqueles arcados pelos regulados, tanto para cumprimento quanto para evitar a regulação (JALILIAN; KIRKPATRICK; e PARKER, 2007. p. 9).

Segundo o critério da boa governança, a regulação eficiente seria aquela que “equilibra prestação de contas [*accountability*], transparência [*transparency*] e consistência [*consistency*]”. *Accountability* exigiria que “as agências reguladoras sejam responsáveis pelas consequências de suas ações, operem dentro de seus poderes legais e observem as regras do devido processo ao chegar a suas decisões”. A transparência estaria ligada à ideia de divulgação quanto aos meios de tomada de decisão. A consistência diz respeito à confiança do público no regulador (JALILIAN; KIRKPATRICK; e PARKER, 2007. p. 9).

Com base nesses critérios, os autores concluíram em seu estudo que:

A capacidade do estado de fornecer instituições reguladoras efetivas pode ser um fator determinante do desempenho dos mercados e da economia. O impacto das instituições reguladoras sobre o crescimento econômico dependerá tanto da eficiência das políticas e instrumentos regulatórios que são usados quanto da qualidade dos processos de governança que são praticados pelas autoridades reguladoras, como discutido na primeira parte do documento (JALILIAN; KIRKPATRICK; e PARKER, 2007. p. 28).

Em estudo mais recente, Baldwin, Cave e Lodge (2012) apresentam cinco critérios ou “testes-chave” para se ter uma “boa regulação” (*good regulation*), são eles: a) “A ação ou o

regime é apoiado pela autoridade legislativa?"; b) "Existe um esquema apropriado de prestação de contas?"; c) "Os procedimentos são justos, acessíveis e abertos?"; d) "O regulador está agindo com experiência suficiente?"; e e) "A ação ou regime é eficiente?" (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 27. Tradução livre).

Segundo os autores, o primeiro critério relativo ao mandato legislativo (*the legislative mandate*) liga-se à legitimidade do regulador. Para ser considerada de qualidade a ação regulatória e o mandato do regulador devem ser respaldados pelo parlamento. O segundo critério diz respeito à prestação de contas (*accountability*), no qual a regulação deve prever mecanismos de controle e fiscalização sobre a atividade do regulador. O terceiro elemento refere-se ao devido processo legal (*due process*), através do qual a regulação se justifica, por utilizar procedimentos justos, acessíveis e abertos. Isso quer dizer que não só "é dada atenção à igualdade, imparcialidade e consistência do tratamento, mas também aos níveis de participação que as decisões regulatórias e os processos de políticas permitem ao público, aos consumidores e a outras partes afetadas". O quarto critério relaciona-se à experiência (*expertise*), em que a função regulatória exige especialização do regulador para a tomada de decisões. A tendência é de que o especialista na matéria tomará decisões mais adequadas e alcançará melhores resultados. O último critério refere-se à eficiência (*efficiency*), a qual corresponderia à atuação eficiente do regulador (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 27/31. Tradução livre).

A eficiência regulatória se traduz, em primeiro lugar, quando o regulador desenvolve suas funções com o menor gasto de insumos, a baixos custos e com eficiência produtiva. Em segundo lugar, no momento em que a regulação atinge resultados eficazes, o que poderia dizer respeito "à eficiência alocativa do regime regulador", em que se beneficia um agente regulado sem prejudicar o outro, e quando "sua dinâmica de eficiência (se há incentivo ao processo desejável e inovação e se o sistema produz respostas flexíveis às mudanças na demanda)" (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 31/32. Tradução livre).

Importante destacar que a avaliação de certa regulação, segundo Baldwin, Cave e Lodge (2012), encontra problemas difíceis de se resolver, principalmente na fixação de critérios objetivos para a análise. O que se pode fazer, segundo os autores, seria estabelecer "áreas de concordância (*benchmarks*)" e "de divergência (na ponderação de diferentes objetivos)":

O que constitui uma "boa regulação" é difícil de estabelecer e é uma questão que está inevitavelmente sujeita a contensão. Tanto os comentaristas como os governos tendem a evitar apresentar planos precisos e substantivos e, em vez disso, tendem a estabelecer listas de qualidades que se pensa serem desejáveis num bom regime

regulamentar. Esta abordagem possui a vantagem considerável de que as cumulações de critérios permitem que os partidos com interesses e políticas divergentes iniciem debates sobre a qualidade regulatória concordando aproximadamente com os parâmetros de avaliação relevantes (Tabela 3.1), mesmo se eles discordarem sobre os equilíbrios entre estes e sobre os resultados substantivos finais. Uma desvantagem das acumulações de *benchmarks* é, como observado acima, que abordagens divergentes e inconsistentes para a busca de qualidade regulatória podem ser encontradas não apenas entre diferentes jurisdições, mas dentro de programas governamentais individuais. Não existe uma "visão única", o que pode levar os governos a desencadear políticas que enfraquecem umas às outras como uma pilha de políticas sobre outras.⁴³ O caminho a seguir talvez não seja abandonar o uso de critérios múltiplos na avaliação Qualidade regulatória -, muitos governos se apegam a eles e uma única visão seria inaceitável para diferentes estados, interesses ou indivíduos e seria excessivamente restritiva. O que é necessário é um esforço para lidar mais rigorosamente com os compromissos entre objetivos e valores. Quanto às questões de mensuração, é claro que devem ser instituídos novos processos rigorosos para avaliar o desempenho de ambos os regimes regulatórios e ferramentas, políticas e instituições de melhoria da regulamentação. Esses processos de avaliação têm de ser capazes de abordar mais abertamente do que atualmente as diferentes concepções de "boa" regulamentação que se estendem por sociedades e mercados e também com diferenças de opinião sobre os aspectos de regulação que é apropriado medir. Além disso, as avaliações têm de enfrentar as questões de "atribuição de responsabilidade" que foram observadas ao discutir os regimes reguladores em rede (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012, p. 37/38. Tradução livre).

Pois bem, a partir dessa explanação e recordando os conselhos de Baldwin, Cave e Lodge (2012, p. 37/38), de que medir a eficiência da regulação é muito difícil, o estudo segue no sentido de (se) estabelecer pelo menos alguns critérios básicos a partir dos quais se possa ter uma noção mínima acerca do que se pode considerar uma regulação de registro de empresas que retrate um ambiente de negócios juridicamente seguro.

4.1.2. Como medir o coeficiente de segurança jurídica da regulação de registro de empresas

Como visto anteriormente, segundo a concepção mais atual da teoria do Direito e Desenvolvimento, não se pode reduzir o papel da regulação de registro de empresas apenas a conferir segurança jurídica aos negócios e relações empresariais; sua função é muito mais extensa, de proteção da atividade empresarial como um todo (SCHIMIDT, 1997, p. 398. Tradução livre).

Vários estudos utilizam como fórmula para análise da regulação de entrada - o que inclui a regulação de registro de empresas - a contagem dos procedimentos, do tempo despendido e dos custos para a formalização de uma empresa, como ocorreu no estudo

realizado por Djankov et. al. (2002), o qual passou a ser o parâmetro para a pesquisa *Doing Business* do *World Bank*, “com pequenas modificações”.⁸⁴

No estudo de Ciccone e Papaioannou (2007), já analisado anteriormente, os autores utilizaram o método relativo ao tempo necessário para o cumprimento dos procedimentos de entrada para avaliar a relação entre barreiras à entrada e a velocidade em que as empresas se expandem globalmente (CICCONE e PAPAIOANNOU, 2007. p. 17. Tradução livre).

Klapper e Love (2010) utilizaram o mesmo método da contagem de tempo para o estudo da relação entre a regulação de entrada e os registros de novas empresas, a fim de estabelecerem um nível de reformas da regulação de entrada necessário para que se observe um impacto relevante na abertura de novas empresas:

Usamos um novo conjunto de dados que é especialmente adequado para essa finalidade: um painel de conjunto de dados de séries temporais entre países sobre o número de empresas de responsabilidade limitada registradas recentemente. Complementamos esse conjunto de dados com informações dos relatórios *Doing Business* sobre o custo, os dias e o número de procedimentos necessários para o registro de novas empresas. É importante ressaltar que ambos os conjuntos de dados se concentram comparativamente em apenas empresas de responsabilidade limitada (KLAPPER e LOVE, 2010. p. 2).

Em estudo comparativo das regulações de entrada do Brasil e do Chile, Levy; Paredes; e Stone (1996) afirmaram que as empresas brasileiras enfrentariam altos custos de transação e grande incerteza regulatória para se formalizarem. Os autores, com base em Keth S. Rosen, descrevem a regulação brasileira como um “sistema no qual as leis são tão complexas e os procedimentos judiciais tão caros que não se pode depender das instituições formais para lidar com os problemas do dia-a-dia na regulação e transações comerciais” (LEVY; PAREDES; e STONE In: ALSTON; EGGERTSSON; e NORTH, 1996. p. 100).

De acordo com os autores, haveria um substituto para se afastar os entraves e tornar esse processo mais simples e racional. Este substituto seria o “jeito”, em outras palavras, o jeitinho brasileiro, definido como “um meio de contornar a lei formal, na forma de uma evasão por parte de um cidadão ou de uma acomodação sensata alcançada com a ajuda de um oficial do governo devidamente motivado” (LEVY; PAREDES; e STONE In: ALSTON; EGGERTSSON; e NORTH, 1996. p. 100). Essa forma de evasão em relação à regulação de entrada faria com que o empresário contratasse advogados e contadores, os quais subcontratariam despachantes para realizar a tarefa de cumprir e se esquivar de regras e

⁸⁴ “Os dados sobre a abertura de empresas em todas as economias estão disponíveis em <http://www.doingbusiness.org>. A metodologia inicial foi desenvolvida por Djankov et al. (2002) e é adotada com pequenas modificações” (BANCO MUNDIAL, 2017b).

formalidades para registrar suas empresas, de forma que esse emaranhado não se tornaria um problema crucial para a formalização de empresas (LEVY; PAREDES; e STONE In: ALSTON; EGGERTSSON; e NORTH, 1996. p. 104/105).

Ao se analisar o impacto da regulação de entrada no Brasil, Levy; Paredes; e Stone (1996) verificaram que as regras para a constituição de uma empresa são tão complexas que os empresários evitam enfrentá-la, terceirizando esse serviço para contadores e despachantes:

Quando questionados especificamente sobre as etapas difíceis de entrada, a maioria das empresas não repassou problemas. Contadores (e ocasionalmente despachantes) forneceram um substituto simples, claro e eficaz para as instituições complexas de entrada de empresas do governo.

A regulamentação e a burocracia são frequentemente identificadas como um dos piores produtos de instituições governamentais ineficientes. A regulamentação excessiva pode criar um obstáculo generalizado a todas as empresas ou favorecer alguns tipos de empresas em detrimento de outras, seja como consequência intencional da implementação ou como resultado da estrutura de um berço imposta pela regulamentação. A má regulação não apenas aumenta os custos de fazer negócios, mas também aumenta a incerteza sobre os retornos de investimentos e transações individuais. Finalmente, se a regulamentação impuser riscos ou custos específicos da transação, ela poderá incentivar as empresas a se integrarem verticalmente ao varejo ou à produção de insumos, como forma de evitar transações de mercado.

À primeira vista, parece impossível para as empresas brasileiras lidar com a massa de leis contraditórias, em rápida mutação e incognoscíveis, que é a realidade formal com a qual elas são confrontadas (LEVY; PAREDES; e STONE, 1996. p. 106/107).

De qualquer forma, para a avaliação da regulação de entrada no Brasil, os autores reuniram dados sobre os custos e o tempo para registrar uma empresa, mediante a aplicação de questionário às empresas, obtendo o resultado apresentado na tabela a seguir:

Tabela 2 - Tempo e custo de registro

	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>
Custo total de registro (U.S. \$)	\$ 640 (n=15)	\$ 739 (n=15)
Tempo total para registrar (meses)	1.6 (n=17)	2.0 (n=16)

Fonte: LEVY; PAREDES; e STONE, 1996. p. 106.

Diante de tudo que foi dito até este momento, parece que uma regulação de registro de empresas é considerada eficiente do ponto de vista da segurança jurídica quando o número de procedimentos, o tempo despendido e os custos incorridos pelo empresário são menores:

Após um estudo de leis, regulamentos e informações disponíveis publicamente sobre a entrada de empresas, é desenvolvida uma lista detalhada de procedimentos, juntamente com o tempo e custo para cumprir cada procedimento em circunstâncias normais e o requisito de capital mínimo pago (THE WORLD BANK, 2018d. p. 71. Tradução livre).

Com base nesses parâmetros, seria possível avaliar se (a) uma regulação de entrada oferece níveis aceitáveis de clareza e acessibilidade ao empresário para a formalização de sua empresa. Essa análise pode ser empreendida medindo-se o tempo de demora na abertura de uma empresa e os custos envolvidos. Com isso espera-se que uma regulação preencha da melhor forma possível os critérios de segurança jurídica, de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade, de modo a transparecer um espectro de previsibilidade e estabilidade à ordem jurídica estabelecida.

4.2. A metodologia adotada pelo banco mundial na pesquisa *Doing Business*

Neste ponto será analisada a metodologia utilizada pelo Banco Mundial na pesquisa *Doing Business*, iniciando-se com a descrição do trabalho que deu origem a esse estudo do Banco Mundial e depois com a análise objetiva sobre os parâmetros estabelecidos pelo *World Bank Group* para examinar a qualidade da regulação de entrada em todo mundo.

4.2.1. A metodologia base da pesquisa *Doing Business*

A metodologia utilizada até hoje na pesquisa pelo Banco Mundial é aquela elaborada pelo grupo de pesquisadores formado por Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes e Andrei Shleifer em 2002, no estudo empírico publicado sob o título *Regulation of Entry* (Regulação de Entrada) (THE WORLD BANK, 2018e).

Os autores colheram dados referentes a todos os procedimentos para obtenção de todos os registros e licenças oficialmente exigidas para uma empresa começar a operar legalmente nos setores industrial ou comercial, bem como, calcularam os custos oficiais e o tempo necessário para a conclusão de cada procedimento em circunstâncias normais (DJANKOV et al. p. 5):

Coletamos dados sobre a regulamentação de entrada usando todas as informações disponíveis por escrito sobre procedimentos de inicialização de publicações do governo, relatórios de agências de desenvolvimento, como o Banco Mundial e a USAID, e páginas da web do governo na Internet. Em seguida, contatamos as agências governamentais relevantes para verificar a exatidão dos dados. Finalmente,

para cada país, encomendamos pelo menos um relatório independente sobre a regulamentação de entrada de um escritório de advocacia local e trabalhamos com essa empresa e funcionários do governo para eliminar divergências entre eles (DJANKOV et al, 2002. p. 6. Tradução livre).

A pesquisa partiu da premissa de que as informações estariam prontamente disponíveis aos empreendedores em cada país pesquisado e que os órgãos e entidades governamentais funcionariam de forma eficiente e sem corrupção (DJANKOV et al, 2002. p. 6). Para a obtenção dos dados sobre número de procedimentos, tempo e custos foram consultadas fontes oficiais dos países da amostra:

Utilizamos fontes oficiais para o número de procedimentos, tempo e custo. Se fontes oficiais forem conflitantes ou as leis forem ambíguas, seguimos a fonte mais autorizada. Na ausência de definições legais expressas, tomamos como fonte o relatório oficial do governo. Se várias fontes oficiais têm diferentes estimativas de tempo e custo, tomamos a mediana. Sem estimativas oficiais de tempo e custo, tomamos as estimativas de lei de incorporação local. Se várias fontes não oficiais (por exemplo, um advogado particular) tiverem estimativas diferentes, novamente tomamos a mediana (DJANKOV et al, 2002. p. 6. Tradução livre).

Devido à variação na legislação para abertura de empresas entre regiões de um país, indústrias e formas empresariais, os autores delimitaram que a figura pesquisada seria uma empresa padrão que realizasse atividades industriais ou comerciais na cidade mais populosa do país (DJANKOV et al. p. 7). Essa empresa seria uma sociedade limitada, a mais comum, suas atividades não necessitariam de licenças especiais, tais como as ambientais; não operaria no comércio internacional; não produziria ou comercializaria bens sujeitos a impostos especiais, como bebidas alcóolicas, fumo, gás, etc. Seria uma empresa nacional, com capital social integralizado em dinheiro e maior que 10 (dez) vezes o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 1999 ou com o capital social mínimo exigido por lei; ela estaria instalada em um imóvel alugado; teria entre 5 (cinco) e 50 (cinquenta) funcionários no mês após o início das operações, todos nacionais; movimentaria em torno de até 10 (dez) vezes o seu capital inicial em negócios e não estaria qualificada para receber incentivos de investimento. Segundo os autores, quando existiam várias formas para a empresa operar legalmente, seria escolhida aquela que poderia ser realizada no menor tempo, sem o emprego de facilitadores ou o pagamento de propinas a funcionários públicos (DJANKOV et al, 2002. p. 7).

Os autores consideraram todos os procedimentos exigidos por lei para a abertura de um negócio. Cada interação que o empresário tivesse que realizar perante entidades externas seria considerada um procedimento, tais como: “gabinetes do governo estadual e local, advogados, auditores, fabricantes de selos de empresas, notários, etc.”. Seriam ignorados os procedimentos que o empresário pudesse evitar ou que pudesse ser realizado após o início do

negócio. No caso de necessidade de vários procedimentos para a realização de um ato, seriam contados cada um de modo separado (DJANKOV et al, 2002. p. 7). Os autores separaram os procedimentos em cinco grupos: a) procedimentos de triagem; b) requisitos relacionados a impostos; c) requisitos trabalhistas/relacionados com a segurança social; d) requisitos de segurança e saúde; e e) requisitos relacionados ao meio ambiente (DJANKOV et al, 2002. p. 11).

Em relação à contagem do tempo gasto para a abertura da empresa, de acordo com as características já mencionadas, os autores coletaram informações sobre a sequência em que os procedimentos deveriam ser feitos e o número de dias úteis oficiais necessários para concluir cada procedimento. Foi ignorado o tempo gasto para a coleta de informações e partiu-se do princípio de que todos os procedimentos seriam conhecidos pelos empreendedores. A pesquisa teria assumido que os procedimentos seriam realizados simultaneamente, sempre que possível. Os autores estipularam que uma visita a uma instituição contaria um dia, uma vez que em regra seria difícil uma pessoa visitar mais de uma por dia (DJANKOV et al, 2002. p. 8).

Para calcular os custos de abertura de empresas, os pesquisadores incluíram todas as despesas oficiais identificáveis, como “honorários, custos de procedimentos e formulários, fotografia, carimbos fiscais, encargos jurídicos e notariais, etc.”. No estudo não foram incluídos gastos com possíveis subornos a funcionários públicos. Para simplificar, os autores consideraram apenas os gastos com o governo, o que corresponderia em média à metade do custo total. A fim de compensar a ausência de apuração dos custos decorrentes da perda de oportunidade pelo empresário e dos lucros em razão do atraso na legalização do negócio, os autores calcularam uma medida de custo total, formado pelas despesas oficiais acrescidas de um valor estimado do tempo gasto pelo empreendedor. Esse valor foi estimado com base na renda diária *per capita* do país (DJANKOV et al, 2002. p. 9/10).

O trabalho de Djankov et. al. (2002, p. 2) partiu de três visões sobre a teoria da regulação para obter seus resultados. Inicialmente os dados coletados teriam sido analisados a partir da teoria do interesse público da regulação (*public interest theory of regulation*), com base em estudo de Arthur C. Pigou, de 1938. Essa abordagem teria como pressuposto a premissa de que os mercados não regulados frequentemente apresentariam falhas e que, por isso, os governos que tivessem por objetivo promover a eficiência social buscariam controlar essas falhas e protegeriam o público por meio da regulação (DJANKOV et al, 2002, p. 2).

Por outro lado, a regulação de entrada poderia ser vista a partir da teoria da escolha pública (*public choice theory*), desenvolvida, segundo o autor, por Tullock em 1967; Stigler em 1971 e Peltzman em 1976, a qual enxergaria o governo não tão bom ou eficiente como a teoria do interesse público. Na visão de Djankov et al (2002), essa abordagem poderia ser dividida sob duas óticas: da teoria da captura regulatória (*theory of regulatory capture*) de Stigler e a teoria da cabine de pedágio (*tollbooth theory*), de McChesney, De Soto, Sheifer e Vishny (DJANKOV et al, 2002 p. 2; e DJANKOV, 2009. p. 184).

Após os autores pesquisarem sobre a regulação de entrada em 85 (oitenta e cinco) países, concluíram que os custos seriam elevados na maioria dessas economias e que uma regulação mais rígida de abertura de novos negócios geralmente estaria associada a uma situação de corrupção mais elevada e a uma economia com maior informalidade. De acordo com o estudo, os países mais democráticos e com mais controles sobre os agentes administrativos têm uma regulamentação mais clara e onde “a entrada é regulada mais fortemente por governos menos democráticos, não produz benefícios sociais visíveis. Os principais beneficiários parecem ser os próprios políticos e burocratas” (DJANKOV et al, 2002. p. 2. Tradução livre).

Pois bem, os resultados demonstraram que:

Os custos oficiais de entrada são extremamente elevados na maioria dos países. Os países com maior regulamentação de entrada têm maior corrupção e economias informais, mas não melhor qualidade de bens públicos ou privados. Países com governos mais democráticos e limitados têm uma regulamentação mais leve da entrada. A evidência é inconsistente com as teorias de regulação do interesse público, mas apoia a visão da escolha pública de que o regulamento de entrada beneficia políticos e burocratas (DJANKOV et al. p. 1. Tradução livre).

Assim, a regulação de entrada sob o olhar da “teoria do interesse público prevê que uma regulação mais rigorosa da entrada, medida por um número maior de procedimentos em particular, deve estar associada a resultados socialmente superiores” (DJANKOV, 2009. p. 184. Tradução livre). Por outro lado, segundo a teoria da captura, a regulação de entrada poderia ser capturada pela indústria, tornando-se mais rigorosa, de modo a criar barreiras para agentes econômicos entrantes, protegendo as empresas já estabelecidas (DJANKOV et al, 2002. p. 2; e DJANKOV, 2009. p. 184/185). Por fim, partindo da teoria de cabine de pedágio, a regulação de entrada mais rígida poderia permitir a coleta de benefícios pessoais pelos reguladores, mediante a exigência de suborno dos agentes interessados em entrar no mercado (DJANKOV et al, 2002. p. 3; e DJANKOV, 2009. p. 185/186).

4.2.2 A metodologia atual do *Doing Business*

De acordo com a metodologia adotada pelo The World Bank,⁸⁵ a pesquisa inicia-se com um estudo sobre as leis, regulamentações e informações públicas sobre formalização de empresas. Em seguida, parte-se para a coleta de dados, mediante a aplicação de um questionário “com uma lista detalhada de procedimentos, juntamente com o tempo e custo do cumprimento com cada procedimento, em circunstâncias normais, e com os requisitos de capital mínimo integralizado”. Esse questionário é respondido por advogados da área de Direito Societário, contadores e funcionários governamentais dos órgãos de registro e legalização de empresas (THE WORLD BANK, 2018e).

A pesquisa é realizada com base em um questionário respondido a partir dos parâmetros colocados pelos pesquisadores acerca da legalização de uma empresa idealizada, uma empresa *standardized*.⁸⁶ Essa forma societária utilizada pela pesquisa seria uma sociedade de responsabilidade limitada ou um tipo jurídico equivalente. Se houver mais de uma forma jurídica de responsabilidade limitada no país, seria considerada a mais popular. Essa definição pelo formato mais popular seria obtida “junto dos advogados societários ou ao departamento de estatísticas de cada governo”, que no Brasil é a sociedade limitada empresária (THE WORLD BANK, 2018d. p. 67).

Essa sociedade teria as seguintes características:

a) “Está localizada na maior cidade comercial da economia. Em 11 economias, os dados também são coletados sobre a segunda maior cidade comercial”. No caso do Brasil, a pesquisa é realizada nas Cidades de São Paulo e Rio de Janeiro;

b) “É 100% de propriedade nacional e tem cinco proprietários, sendo que nenhum deles é uma pessoa jurídica”;

c) “Tem um capital integralizado de 10 vezes a renda per capita da economia”;

d) “Realiza atividades industriais e comerciais gerais, tais como produção ou venda ao público de bens ou serviços”, não necessita de outras regulações em virtude de regime tributário, atividade, serviço ou bem produzido ou posto em circulação;

⁸⁵ “Os dados sobre a abertura de empresas em todas as economias estão disponíveis em <http://www.doingbusiness.org>. A metodologia inicial foi desenvolvida por Djankov et al. (2002) e é adotada com pequenas modificações” (THE WORLD BANK, 2018e).

⁸⁶ Esta palavra pode ser traduzida como “padrão”.

e) “Aluga um espaço para a fábrica e escritórios e não é proprietária de imóveis”. O valor do aluguel anual corresponde ao da renda per capita da economia e a “área total dos escritórios é de aproximadamente 929 metros quadrados (10.000 pés quadrados)”;

f) “Não se qualifica para incentivos para investimento ou qualquer outro benefício especial”;

g) “Tem entre 10 e 50 funcionários após o início das operações, todos sendo cidadãos nacionais”;

h) “Tem um faturamento de pelo menos 100 vezes a renda per capita”;

i) “Tem um contrato social de 10 páginas”;

j) “Os sócios: Atingiram a maioria legal e estão plenamente capacitados para tomar decisões como indivíduos adultos. Se em uma economia não houver uma idade estabelecida como limite da maioria legal, presume-se que os sócios têm trinta anos de idade”;

k) “Os sócios: (...) São indivíduos competentes, com saúde mental e física e sem antecedentes criminais”; e

l) “Os sócios: (...) são casados, sob uma união oficialmente legalizada e monogâmica”.⁸⁷

No que diz respeito à contagem do tempo para a formalização do negócio, especificamente, destaca-se que este é medido em dias corridos, segundo o que advogados societários e junta comercial indicam como sendo necessário para o registro, sem que sejam pagos valores extraoficiais. Segundo a metodologia adotada, mesmo que mais de um procedimento possa ser realizado de forma concomitante, estes são contados como consecutivos. Considera-se que cada procedimento é realizado num tempo mínimo de um dia, exceto aqueles que possam ser concretizados inteiramente de forma eletrônica, aos quais é atribuído um tempo mínimo de meio dia. Os procedimentos de registro e cadastramento são considerados concluídos “quando a empresa tiver recebido o documento de registro final ou tiver conseguido iniciar legalmente as suas atividades comerciais”. E seguem várias suposições descritas a seguir:

Se um procedimento puder ser acelerado legalmente por um custo adicional, é considerado o procedimento acelerado se essa opção for mais benéfica para a pontuação da economia na distância até à fronteira. Se a autorização do cônjuge for necessária, supõe-se que esse processo não inclui custos, exceto se for necessária a legalização em cartório. Supõe-se que o empresário ou empresária não desperdiça tempo e se compromete a cumprir cada procedimento sem atraso. Não é incluído o tempo que o empresário gasta reunindo informações. Supõe-se que o empreendedor esteja ciente de todos os requisitos para se constituir uma nova empresa e de sua sequência desde o início do processo, mas não teve nenhum contato prévio com os

⁸⁷ Cf. THE WORLD BANK, 2018e.

funcionários governamentais envolvidos no processo de abertura de empresas (THE WORLD BANK, 2018e).

No que se refere aos procedimentos considerados na pesquisa, o Banco Mundial contabiliza aqueles pré e pós-constituição da empresa para a contagem do tempo de abertura de uma empresa. A pesquisa inclui procedimentos exigidos em lei ou impostos pela prática: “Um procedimento é definido como qualquer interação entre os fundadores da empresa e terceiros (por exemplo, órgãos do governo, advogados, auditores ou tabeliães) e com os seus cônjuges, se necessário” (THE WORLD BANK, 2018e). Ou seja, estão englobados na contagem todos os procedimentos, além daqueles do registro, os anteriores, como preenchimento de formulários e obtenção de busca prévia de local e nome empresarial perante prefeitura, para obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), junto à Receita Federal do Brasil (RFB), preenchimento de formulários da Junta Comercial, mesmo que sejam realizados num mesmo local, mas tenham que se dirigir a setores diferentes. Também são considerados os procedimentos posteriores ao registro, como abertura de contas bancárias ou cadastramentos tributários, por exemplo. Não são consideradas as interações internas entre os sócios ou executivos da empresa. Considera-se que os empresários detêm toda a informação necessária para a formalização da empresa e não são assessorados por profissional ou advogado da área, somente no caso em que a lei imponha, como é o caso do Brasil, que exige que um advogado viste o contrato social da sociedade limitada, se não for enquadrável como Micro ou Pequena Empresa.⁸⁸ Em resumo:

São registrados ambos os procedimentos pré e pós-constituição societária, exigidos oficialmente, ou realizados normalmente na prática, para que um empresário ou empresária possa operar formalmente um negócio. Os procedimentos para que uma empresa possa obter um selo para correspondência oficial ou abrir uma conta bancária para realizar transações com órgãos públicos também são incluídos, se necessários. Por exemplo, se for exigido um selo ou carimbo da empresa nos documentos oficiais, tais como declarações tributárias, a obtenção do selo ou carimbo é considerada como um procedimento. Do mesmo modo, se uma empresa precisar abrir uma conta bancária para realizar qualquer procedimento subsequente – por exemplo, se cadastrar para pagar o imposto sobre valor agregado, ou comprovar um depósito de capital mínimo integralizado – a abertura de uma conta bancária é considerada um procedimento. Os procedimentos que podem ser concluídos de forma acelerada são considerados somente se preencherem quatro critérios: devem ser legais, disponíveis para o público em geral, usados pela maioria das empresas, além de gerarem atrasos se não forem utilizados (THE WORLD BANK, 2018e).

⁸⁸ Cf. Art. 1º, § 2º, do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (BRASIL, 1994a); art. 36 do Decreto nº. 1.800, de 30 de janeiro de 1996 (BRASIL, 1996). Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências; e art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006). Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

Inicialmente, essa escolha por coletar dados a partir de um questionário pode ser criticada. Entende-se que na época em que Djankov et al. (2002) fizeram o primeiro estudo, a forma mais eficaz de coleta poderia ser por entrevistas. Contudo, hoje não haveria mais essa necessidade, em razão do uso da tecnologia, dificilmente haveria um país que não detenha os dados acerca da abertura de empresas em meio eletrônico para a pesquisa.

Sabe-se que a pesquisa empírica realizada com o uso de questionários pode oferecer vários vieses, segundo Davis e Kruse (2007), os dados coletados podem representar visões individuais de membros da sociedade sobre as características das normas e práticas legais ou serem influenciados pelas crenças dos respondentes dos questionários (DAVIS e KRUSE, 2007.p. 1.105/1.106).

Outra crítica que se faz é a de que a metodologia utilizada pelo Banco Mundial seria incapaz de capturar a complexidade dos sistemas legais, haja vista que nas respostas ao questionário, às vezes, se misturam os requisitos legais com aqueles que são exigidos na prática, além de o processamento dos dados recebidos não serem totalmente transparente (BESLEY, 2015. p. 110).

De forma semelhante, Davis e Kruse (2007) apresentam algumas preocupações acerca do uso dos dados e indicadores do *Doing Business* por pesquisadores, sem considerar suas limitações. A primeira preocupação dos autores seria de que “o banco de dados não consiga captar toda a gama de normas legais que influenciam as atividades comerciais” (DAVIS e KRUSE, 2007.p. 1.104/1.105). Segundo os autores, não fica claro nos relatórios *Doing Business* se todas as normas legais que incidem sobre a atividade empresarial seriam consideradas na pesquisa. Nesse sentido, registram os autores que se poderia argumentar que:

os dados do BD sobre regulamentações que governam o início de uma empresa são potencialmente enganosos porque incluem apenas informações sobre normas legais que se aplicam a todas as empresas (Banco Mundial 2004a, 4), embora regulamentações específicas da indústria possam ser de tremendo significado em alguns países (DAVIS e KRUSE, 2007.p. 1.105. Tradução livre).

Como segunda preocupação os autores apontam a ausência de “medida do grau de certeza com o qual as informações sobre essas normas ou práticas são mantidas” (DAVIS e KRUSE, 2007.p. 1.105/1.106. Tradução livre).

Segundo Besley (2015), a escolha de um tipo específico de empresa padronizada, embora necessária para comparações entre países, limita as informações coletadas para compreensão do ambiente de negócios, além de que esta forma padrão não deixa claro como as empresas em geral se inserem nesse ambiente. Um exemplo seria o setor informal. Na pesquisa, não se considera as empresas não formalizadas, o que representaria algo em torno

de trinta e três a cinquenta e um por cento das empresas. Assim, os países com melhor classificação no *ranking* tenderiam a ter setores informais menores (BESLEY, 2015. p. 107. Tradução livre).

De fato, seria muito difícil encontrar uma empresa com todas as características padrão, idealizadas pelo Banco Mundial no mundo real. O que denota um descompasso entre a teoria e a prática. Apenas para ilustrar, se for considerado somente o número de sócios, no caso do Município do Rio de Janeiro, as sociedades limitadas com cinco sócios ou mais representam pouco mais de três por cento (3,11%) das sociedades limitadas registradas em 2017. Se fosse utilizada a forma societária mais comum, deveria ser utilizada a sociedade limitada com dois sócios, o que representaria mais de setenta e oito por cento (78,43%) das sociedades desse tipo registradas em 2017.⁸⁹

Entretanto, segundo Davis e Kruse (2007. p. 1.106), há uma preocupação por parte dos críticos à pesquisa *Doing Business* relacionada à possibilidade de “realmente se medir com segurança normas legais que raramente são invocadas ou práticas legais que ocorrem com pouca frequência”. Essa preocupação se refere ao fato que nem sempre seria necessário cumprir todas as normas estabelecidas ou se seriam capturados os efeitos de normas facilitadoras da formalização de negócios. Ou seja, haveria dúvida se as normas utilizadas como parâmetro pelo *Doing Business* são necessariamente cumpridas na prática (DAVIS e KRUSE, 2007.p. 1.106. Tradução livre).

Neste ponto, importante dizer que não só a metodologia sofre fortes críticas de especialistas por todo mundo, mas também o projeto em sua totalidade. De acordo com Besley (2015), “pela forma como os dados são coletados e se estes refletem o ambiente de negócios e de regulação com precisão” (BESLEY, 2015. p. 100. Tradução livre). O autor divide as preocupações sobre o uso dos dados e os indicadores em três categorias principais: “1) o modo pelo qual o projeto funciona, incluindo alguns defeitos inerentes ao projeto; 2) a validade dos indicadores para escolhas políticas ou resultados; e 3) os objetivos e motivos subjacentes daqueles que estão projetando os indicadores” (BESLEY, 2015. p. 106. Tradução livre).

Especificamente em relação ao ambiente de negócios, Besley (2015) afirma que os indicadores do *Doing Business* não capturam o quadro completo:

De fato, eles não são, em nenhum sentido significativo, um “primeiro melhor” conjunto de indicadores. O projeto não é baseado em um grande projeto que começa com a pergunta: “O

⁸⁹ Como veremos na seção seguinte, em 2017 foram registradas 18.002 Sociedades Limitadas (LTDA) no Município do Rio de Janeiro.

que seria necessário para capturar o ambiente de negócios completo entre países e ao longo do tempo?” Em vez disso, o projeto tendia a prosseguir como um exercício empreendedor de baixo para cima. Oportunidades para adicionar indicadores de interesse particular, e usar um julgamento a priori. À medida que o projeto *Doing Business* amadurece (o que exigirá a descoberta de recursos adicionais), ele pode desenvolver uma visão mais abrangente do ambiente de negócios. Atualmente, algumas lacunas notáveis em olhar para o quadro mais amplo do ambiente de negócios incluem uma visão mais ampla da infraestrutura, política de concorrência, política comercial e muitas dimensões da regulamentação, como saúde e segurança no local de trabalho (BESLEY, 2015. p. 111. Tradução livre).

Ao analisar a tese da origem legal do Direito, Michael (2009) verificou que são feitas críticas ao *Doing Business* de três ordens. A primeira se referiria à metodologia de classificação das economias. Segundo economistas, as diferenças mínimas entre os dados de países com classificação diferente e as grandes diferenças entre países e economias não possibilitaria avaliações individuais do *ranking*, bem como que esse método incentivaria os países a buscar uma melhor classificação, em detrimento de enfrentar os problemas reais. Os outros dois pontos diriam respeito à preferência pela desregulação em sobreposição a outros valores como solidariedade e justiça e à tese das origens legais, no sentido que haveria uma compreensão limitada da lei por parte do grupo de pesquisa do *Doing Business* (MICHAELS, 2009. p. 772/773. Tradução livre).

Dessa forma, conclui-se que a metodologia do *Doing Business* não seria a melhor forma de se avaliar a qualidade da regulação de registro de empresas. Aliás, a pesquisa não revela os índices de tempo de registro de empresas, mas da regulação de entrada, que é muito mais ampla que o registro empresarial. Além disso, essa metodologia revela-se especialmente inadequada no Brasil, em razão das peculiaridades da estrutura federalista de Estado, sua extensão geográfica e pelo sistema legal de Direito Civil francês.

4.3. Metodologia proposta para avaliação da qualidade da regulação de registro

Diante da inadequação da pesquisa *Doing Business* para se avaliar a regulação de registro de empresas brasileira, torna-se necessária a elaboração de uma metodologia específica para se medir a qualidade da regulação de registro de empresas, de forma mais objetiva e confiável para o caso brasileiro.

Assim, nesta seção é analisada a legislação brasileira sobre registro de empresas e apresentada uma metodologia de pesquisa quanto ao tempo de abertura de empresas baseada em dados reais, que levam em conta a complexidade da estrutura societária escolhida.

4.3.1. Análise da legislação

No artigo 32 da Lei de Registro Público de Empresas, Lei nº. 8.934/94, estão descritos os atos pertinentes ao registro empresarial a cargo das Juntas Comerciais, prevendo-se, inclusive, as suas designações:

Art. 32. O registro compreende:

I - a matrícula e seu cancelamento: dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns-gerais;

II - O arquivamento:

a) dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativas;

b) dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

c) dos atos concernentes a empresas mercantis estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil;

d) das declarações de microempresa;

e) de atos ou documentos que, por determinação legal, sejam atribuídos ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins ou daqueles que possam interessar ao empresário e às empresas mercantis;

III - a autenticação dos instrumentos de escrituração das empresas mercantis registradas e dos agentes auxiliares do comércio, na forma de lei própria” (BRASIL, 1994b).

No entanto, para o desenvolvimento do presente trabalho, torna-se relevante o estudo de apenas uma das modalidades: “O arquivamento: a) dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativas”.

Pois bem, é importante destacar que o procedimento de registro de empresas pode seguir por dois ritos processuais, de “decisão singular” e de “decisão colegiada”. O procedimento de decisão colegiada é adotado para os atos societários considerados mais complexos, relativos às sociedades anônimas, de transformação, incorporação, fusão e cisão de empresas; de constituição e alterações de consórcio e de grupo de sociedades (art. 41 da Lei nº. 8.934, de 18 de novembro de 1994). Esses atos são analisados por turmas de vogais, composta por três vogais, as quais não se reúnem diariamente, mas em dias específicos, conforme definido pela Junta Comercial.

Os vogais são representantes do Governo Estadual, dos Conselhos Regionais de Contabilidade, de Administração e Economia, das Seccionais das Seções da Ordem dos

Advogados do Brasil e de sindicatos e associações do empresariado local, os quais exercem função pública.⁹⁰

O procedimento de decisão singular é aplicado de forma residual, para todos os demais atos societários que não aqueles submetidos à decisão colegiada. Neste rito, os atos submetidos a registro são analisados por servidores e/ou vogais com designação específica da administração da Junta Comercial para essa atribuição (art. 42 da Lei nº. 8.934, de 18 de novembro de 1994).

Presume-se que a análise realizada pelo procedimento de decisão singular seja mais célere, em função de os casos serem menos complexos, tanto que a Lei nº. 8.934, de 18 de novembro de 1994, estabelece um prazo de dois dias úteis para que os analistas singulares profiram decisão ou despacho no processo, ao passo que, esse prazo passa a ser de cinco dias úteis para as turmas (art. 43 da Lei nº. 8.934, de 18 de novembro de 1994).

A estrutura societária define o rito do procedimento de registro da empresa, podendo ser mais demorado ou mais ágil sua formalização. Neste contexto, são registrados sob o procedimento sumário, por exemplo, os empresários individuais, as empresas individuais de responsabilidade limitada, as sociedades limitadas e as cooperativas (art. 41 e 42 da Lei nº. 8.934, de 18 de novembro de 1994).

Há vários fatores que influenciam o tempo de abertura de empresas de modo reflexo nesse processo e que não incidem sobre a maioria das empresas, mas apenas em uma parcela pequena delas. Dessa forma, a pesquisa não leva em conta fatores tais como: o número de procedimentos durante o processo de registro ou de obtenção do alvará de funcionamento; características pessoais, intelectuais ou físicas do requerente do registro ou licenciamento; se o requerente é experiente ou não na área; se há contratação de profissionais especializados na área para a obtenção do registro ou alvará de funcionamento; se há exigências no decorrer dos processos; se o registro ou alvará é obtido mediante oferecimento ou pagamento de vantagem indevida a funcionários públicos; se os pedidos de registro ou licenciamento são realizados via rede mundial de computadores ou não; se os pedidos são realizados na sede ou em órgãos descentralizados. Também, não serão considerados os atos preparatórios ou complementares, tais como vistos ou requerimentos prévios, publicações de atos, inscrições tributárias, licenças ambientais, sanitárias ou de outra natureza.

⁹⁰ Cf. art. 11 e 12 da Lei nº. 8.934, de 18 de novembro de 1994 (BRASI, 1994b).

4.3.2. As empresas analisadas

Em relação às empresas a serem consideradas para obtenção do tempo de abertura, a dificuldade de se encontrar uma empresa padrão pode ser totalmente superada ao se analisar todo o universo de empresas constituídas no ano de 2017 nos Municípios pesquisados. No Brasil o empresário teria um cardápio de mais de dez formas societárias a sua escolha. Contudo, a fim de delimitar o trabalho, de modo a se estudar as figuras societárias mais relevantes do ponto de vista do empresário, a pesquisa se ocupará das formas societárias com registro na Junta Comercial, desconsiderando-se aquelas registradas perante outros órgãos ou entidades de registro, bem como aquelas com pouca ou nenhuma ocorrência no cenário brasileiro. Portanto, a pesquisa incluirá as figuras do Empresário Individual (EI), Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Sociedade Limitada (LTDA), Sociedade Anônima (S.A.), Consórcio e Cooperativa.⁹¹ Ou seja, não serão incluídos os tipos societários que, embora registráveis pelas Juntas Comerciais, não são atraentes ao empresariado, visto que há pouquíssima ou nenhuma ocorrência durante um ano de registros. São elas: Sociedade em Conta de Participação, Sociedade em Nome Coletivo, Sociedade em Comandita Simples, Sociedade em Comandita por Ações, Subsidiária Integral e Grupo Empresarial.

Além disso, embora haja uma lei que o equipare ao Empresário Individual (EI), o Microempreendedor Individual (MEI) não fará parte da pesquisa, pois seu registro é realizado em ato único pelo Portal do Empreendedor na rede mundial de computadores, gerido pela União Federal (BRASIL.2018c).

4.3.3. Os procedimentos analisados

A metodologia aqui proposta se restringe à contagem do tempo de formalização de empresas, ou seja, à fase de registro perante a Junta Comercial e à obtenção da licença de funcionamento junto ao município, o que se revela bem mais restrito que a análise realizada pelo *Doing Business*,⁹² como demonstrado no Figura 4 abaixo:

⁹¹ Cf. Lei das Cooperativas (BRASIL, 1971).

⁹² Cf. WORLD BANK, 2018a. p. 7.

Figura 4 - Procedimentos considerados para a pesquisa



Fonte: Elaborado pelo próprio autor⁹³

Isso quer dizer que, em matéria de procedimentos, serão considerados apenas os de registro, uma vez que a partir desse momento, o empresário está inscrito e a sociedade empresária constituída. Embora sejam necessárias outras inscrições para a empresa operar regularmente, a partir de seu registro ela está apta a estabelecer relações empresariais.

É importante lembrar que a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) também é essencial para o funcionamento da empresa, até mesmo para a obtenção da licença de funcionamento. Contudo, considerando que essa inscrição é realizada em conjunto com o registro da empresa pela Junta Comercial, a qual é emitida no mesmo momento em que é concedido o registro em cem por cento dos casos, esse procedimento não se revela relevante para a contagem do tempo de abertura de empresa (BRASIL, 2018c).

Em relação ao licenciamento para funcionamento concedido pelo município, cabe dizer que, após o registro de uma empresa na junta comercial, o empresário deve, necessariamente, obter uma licença para funcionamento para início de suas operações, denominado “alvará de licença”.⁹⁴ Essa licença tem por fim a adequação da exploração de atividades econômicas às normas municipais de ocupação do solo, do projeto de estruturação urbana, do plano diretor, das normas tributárias e a observância da legislação municipal, estadual e federal referente à disciplina urbanística, proteção ambiental, controle sanitário, prevenção contra incêndios e segurança em geral.⁹⁵

⁹³ A linha a) refere-se aos procedimentos considerados na pesquisa *Doing Business*. A linha b) corresponde aos procedimentos considerados na presente pesquisa.

⁹⁴ “O Alvará de Licença é o documento que atesta que o funcionamento do estabelecimento atende as normas de zoneamento e uso do solo urbano, sendo necessária sua obtenção antes do início do exercício da atividade econômica, pois é a partir da concessão do Alvará que a empresa se formaliza no âmbito do município. O funcionamento sem Alvará sujeita o estabelecimento a multas diárias” (MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2017).

⁹⁵ “O que é ‘Consulta Prévia’?

Entenda como funciona a Consulta Prévia

A Consulta Prévia é uma pesquisa eletrônica antecipada que verifica:

Da mesma forma, a inscrição estadual da empresa que possui atividades comerciais, necessária para o recolhimento de tributos estaduais, tais como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), não mais tem relevância para a pesquisa, uma vez que é realizada automaticamente via sistema, em que a própria Junta Comercial transmite os dados à Receita Estadual, sem a necessidade de ação por parte dos empresários.⁹⁶

Por outro lado, importante registrar que algumas inscrições, tais como de empregados e⁹⁷ da previdência⁹⁸ ainda não estão integradas ao registro, tendo o empresário que obter assinatura digital e o preenchimento de vários formulários para obtenção. Contudo, por serem posteriores ao registro da empresa e por estarem relacionadas apenas à regularidade fiscal; não correspondendo a um requisito para a existência da pessoa jurídica, tais procedimentos não serão objeto de medição no presente trabalho.

4.3.4. A forma societária

Em virtude dessa diferença de procedimento de registro e como forma de capturar a maior dificuldade de legalização de empresas em razão da complexidade de cada negócio formalizado, afigura-se importante para a pesquisa que seja levada em conta as datas de início do processo e do efetivo registro e a forma jurídica adotada de cada uma das empresas

a) A possibilidade de exercício da(s) atividade(s) econômica(s) a ser(em) desenvolvida(s) pela Pessoa Jurídica no endereço escolhido. Essa pesquisa é feita no banco de dados da Prefeitura do Município onde a pessoa jurídica será instalada.

b) A existência de pessoas jurídicas constituídas com nomes idênticos ou semelhantes ao nome pesquisado. Esta pesquisa é feita nos bancos de dados dos Órgãos de Registro (Juntas Comerciais, Cartórios de Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou OAB).

Observação: a aprovação do endereço da pessoa jurídica é condição essencial para obtenção do Alvará de Funcionamento. Assim, não se deve comprar ou alugar o imóvel destinado à atividade da Pessoa Jurídica antes de obter a aprovação da Consulta Prévia de Viabilidade” (BRASIL, 2018d).

⁹⁶ “O que são ‘Registro e Inscrições’?”

O Registro consiste na análise e arquivamento do ato de constituição de uma pessoa jurídica pelo órgão de registro. Os órgãos de registro podem ser a Junta Comercial, os Cartórios de Registro Civil de Pessoa Jurídica ou a OAB.

As Inscrições são feitas no âmbito das Administrações Tributárias: Receita Federal, Secretarias de Fazenda Estaduais e Municipais.” (BRASIL, 2018e).

⁹⁷ “O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) foi criado como registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

É utilizado pelo Programa de Seguro-Desemprego, para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas, além de outros programas sociais.

Este Cadastro serve, ainda, como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais” (BRASIL, 2016a).

⁹⁸ Cf. BRASIL, 2009b.

abertas, de acordo com a amostra de dados fornecidos pelas juntas comerciais participantes da pesquisa.

Como visto, a estrutura societária define o rito do procedimento de registro da empresa (art. 41 e 42 da Lei nº. 8.934, de 18 de novembro de 1994). Além disso, a forma societária escolhida torna a análise mais ou menos complexa, tendo em vista os requisitos e as formalidades que são verificados no momento pelos analistas de registro da Junta Comercial.⁹⁹ Observe-se que o Empresário Individual (EI) é registrado mediante o preenchimento de simples formulário, bastando apenas a assinatura de seu titular, sem a necessidade de visto por advogado. De acordo com a legislação brasileira, o empresário individual é a pessoa física que desenvolve atividade empresarial sem limitação da responsabilidade.¹⁰⁰ O empresário individual seria, segundo Alfredo de Assis Gonçalves Neto (2014), “a pessoa natural que faz do exercício da atividade econômica sua profissão” (GONÇALVES NETO, 2014. p. 71). Em razão da menor complexidade da estrutura, o que facilita o seu registro, foi atribuído peso um (1) a esta forma societária.

A Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), recebeu peso dois (2), em virtude de que, embora possua apenas um sócio, necessita de um contrato social com a assinatura do seu titular e capital social mínimo de cem (100) salários mínimos para registro, bem como de visto prévio de advogado em seus atos constitutivos.¹⁰¹ A EIRELI pode ser definida como “o agente econômico personificado, constituído por ato unilateral de uma pessoa natural, mediante aporte de um patrimônio mínimo, ou mediante conversão de uma sociedade unipessoal com patrimônio líquido mínimo para o fim de exercer atividade própria de empresário” (GONÇALVES NETO, 2014. p. 121).

A seu turno, a Sociedade Limitada (LTDA) recebeu peso (3), haja vista que, embora mais complexa que as demais figuras já citadas, é a forma mais conhecida e utilizada pelos empresários, contando inclusive com um contrato padrão para registro.¹⁰² A sociedade limitada pode ser caracterizada como uma

sociedade empresária, de natureza contratual e intuitu personae, cujos sócios não respondem pelas obrigações sociais, obrigando-se, tão somente, pelo pagamento do valor de suas quotas e pela efetiva integralização do capital social, por falta de realização da totalidade das entradas

⁹⁹ Estão sendo citadas aqui apenas as formas jurídicas mais utilizadas pelos empresários. Como se verá adiante, embora haja um elevado número de figuras societárias à disposição do empreendedor para formalizar seus negócios, no ano de 2017, foram registrados apenas seis tipos jurídicos nas juntas comerciais escolhidas da amostra: Empresário Individual, Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Sociedade Limitada (LTDA), Sociedade Anônima (S.A), Cooperativa e Consórcio.

¹⁰⁰ Cf. BRASIL, 2017d; e art. 966, do Código Civil (BRASIL, 2002).

¹⁰¹ Cf. BRASIL, 2017c; e art. 980-A, do Código Civil (BRASIL, 2002).

¹⁰² Cf. BRASIL, 2017f; e art. 1.052 e seg. do Código Civil (BRASIL, 2002).

prometidas pelos sócios e pelo excesso de valor atribuído a bens aportados para sua formação (GONÇALVES NETO, 2014. p. 340).

À Sociedade Anônima (S.A.) foi atribuído o valor (5), e não (4), que seria o valor a seguir. Isso porque, esta diferencia-se dos tipos jurídicos anteriores num grau mais elevado, em regra, é constituída por vários acionistas, mediante a elaboração de estatuto e outros documentos, bem como submete-se a regras complexas previstas em lei específica, além de seguir um processo de decisão colegiada para registro na Junta Comercial.¹⁰³ Tem-se por sociedade anônima “a sociedade empresária com capital social dividido em valores mobiliários representativos de um investimento (as ações), cujos sócios têm, pelas obrigações sociais, responsabilidade limitada ao preço de emissão das ações que titularizam” (COELHO, 2012. p. 90).

No que se refere à Cooperativa, observa-se que esta recebeu peso (6).¹⁰⁴ (Pois as) Suas regras constam de lei específica, a empresa congrega vários associados e é formalizada por estatuto, não por simples formulários ou contrato social, o que torna sua estrutura mais complexa.

Em termos gerais, de acordo com Borba (2012), a cooperativa, tem a seguintes características:

A cooperativa encontra-se mais próxima da associação do que da sociedade. Trata-se de uma entidade de apoio ao próprio quadro social, tendo por objeto realizar negócios em favor de seus associados, que participarão dos resultados “proporcionalmente ao valor das operações realizadas pelo sócio com a sociedade” (art. 1.094, VII, do Código Civil). Aglutina a cooperativa os cooperativados, para que esses exerçam determinadas atividades em conjunto e não isoladamente. A entidade apenas propicia essa atuação conjunta (BORBA, 2012. p. 10).

O Consórcio recebeu peso (8) em relação ao tipo jurídico, uma vez que é dirigido a grandes negócios, constituído por pessoas jurídicas, mediante contrato, o qual depende de aprovação pelos órgãos competentes para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante das sociedades consorciadas.¹⁰⁵ Segundo Borba (2012), o consórcio teria as seguintes características:

Os membros do consórcio serão quaisquer sociedades, não exigindo a lei que se achem ligadas por relações de participação. A aprovação do contrato de consórcio exigirá a simples manifestação do órgão da sociedade que tem competência para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante.

¹⁰³ Cf. BRASIL, 2017e e Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976) e art. 1.088 e 1089 do Código Civil (BRASIL, 2002).

¹⁰⁴ Cf. BRASIL, 2017b; Lei das Cooperativas (BRASIL, 1971); e art. 1093 e seg. do Código Civil (BRASIL, 2002).

¹⁰⁵ Cf. art. 279, *caput*, da Lei das Sociedades por Ações (BRASIL, 1976).

O consórcio não corresponde a uma pessoa jurídica, e, por essa razão, não dispõe de patrimônio próprio, de obrigações próprias, de direitos próprios.

Os consorciados ou consortes, em decorrência do contrato que celebraram entre si, assumem obrigações e encargos que se destinam à viabilização do empreendimento que se propuseram realizar.

Cada membro do consórcio terá suas obrigações específicas, não havendo, entre os consorciados, nem mesmo presunção de solidariedade (art. 278, § 1º, da Lei nº 6.404/76) (BORBA, 2012, p. 549).

No que diz respeito ao porte, este se refere ao enquadramento da empresa como Micro ou Pequena Empresa, na forma do que dispõe o art. 170, IX, da Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006. Importante destacar que às Micro ou Pequenas Empresas é concedido tratamento diferenciado e favorecido, o que inclui as normas de registro empresarial, como a desnecessidade de visto prévio de seus atos por um advogado,¹⁰⁶ e de licenciamento em geral, como a isenção de taxas para obtenção do alvará.¹⁰⁷

Entretanto, essa condição somente é aplicável ao Empresário Individual (EI), à Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e à Sociedade Limitada (LTDA), o que não enseja relevância no tempo gasto para registro quando se compara a várias outras formas societárias. Somente teria relevância se a pesquisa se referisse apenas a um tipo societário, como por exemplo, o tempo de registro de Sociedades Limitada (LTDA).

Portanto, a forma jurídica da empresa escolhida pelos empreendedores é de suma importância, a fim de se verificar a complexidade da estrutura e, por conseguinte, de sua formalização.

Assim, as empresas podem ser classificadas conforme a complexidade do negócio, levando-se em conta a forma societária escolhida e o porte, conforme a tabela 1.

Tabela 3 – Complexidade da estrutura societária para fins de registro

Critério	Peso
Forma Jurídica	
Empresário Individual (EI)	1
Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI)	2
Sociedade Limitada (LTDA)	3
Sociedade Anônima (S.A.)	5
Cooperativa	6
Consórcio	8

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Embora haja um elevado número de figuras societárias à disposição do empreendedor para formalizar seus negócios, no ano de 2017, e primeiro semestre de 2018, foram

¹⁰⁶ Cf. Art. 1º, § 2º, do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (BRASIL, 1994a); art. 36 do Decreto nº. 1.800, de 30 de janeiro de 1996. e art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006).

¹⁰⁷ Cf. art. 4º a 11, da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006).

registrados apenas seis tipos Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Sociedade Limitada (LTDA), Sociedade Anônima (S.A.), Cooperativa e Consórcio.

4.3.5. Medindo o tempo para o registro da empresa

Como visto anteriormente, a qualidade da regulação de entrada e, por conseguinte de registro de empresas, é verificada mediante a contagem dos custos e tempo despendido pelo empresário para o cumprimento dos procedimentos.¹⁰⁸ Desse modo, a metodologia proposta medirá o tempo de registro de novas empresas no Brasil, contudo, com base em dados reais sobre a abertura de empresas em cinco capitais de estados brasileiros, fornecidos pelas juntas comerciais escolhidas.

A metodologia a ser elaborada deverá levar em conta as datas de início do processo e a data do efetivo registro, de cada empresa registrada de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2017 e de 01 de janeiro a 30 de junho de 2018, nas mencionadas regiões. Esse tempo será contado por dias corridos do calendário, desconsiderando finais de semana, feriados, pontos facultativos e dias sem expediente. Embora o ideal fosse contar os dias úteis, nos quais efetivamente houve trabalho nas juntas comerciais, essa medida se tornaria por demais complexa e trabalhosa, haja vista que se referiria a um universo de milhares de empresas, como se verá.

Importante assinalar que no caso em que o tempo para registro, entre a entrada do documento na junta comercial e o seu arquivamento se der no mesmo dia, a contagem será de um (1) dia. Isso ocorre, pelo fato de que muitos registros são deferidos em horas, no mesmo dia em que é dada entrada no processo.

¹⁰⁸ Cf. THE WORLD BANK, 2018d. p. 16/17; LEVY; PAREDES; e STONE, 1996. p. 106; KLAPPER e LOVE, 2010. p. 2; CICCONE e PAPAIOANNOU, 2007. p. 17; DJANKOV et. al., 2002. p. 2.

5. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA FORMULADA

Neste capítulo passa-se à aplicação da metodologia formulada e à análise dos resultados de tempo de registro de empresas nos municípios do Rio de Janeiro - RJ, de Belo Horizonte – MG, de Belém – PA, de Maceió – AL e de Porto Velho – RO, de 01 de janeiro a de 2017 a 30 de junho de 2018.

Inicialmente será apresentada a base de dados utilizada, formada por informações colhidas diretamente dos sistemas de cadastros das Juntas Comerciais (do Estado) do Estado do Rio de Janeiro, do Estado de Minas Gerais, do Estado do Pará, do Estado de Alagoas e do Estado de Rondônia. Em seguida, são demonstrados e comentados os resultados a partir da aplicação da metodologia proposta, a fim de se obter informações fidedignas sobre a qualidade da regulação de registro de empresas no Brasil.

5.1. Base de dados

Neste ponto é importante considerar que no Brasil as regiões e estados, embora a legislação de registro de empresas seja nacional, podem apresentar peculiaridades quanto aos serviços públicos prestados e aderência à regulação federal. Índices populacionais e de desenvolvimento são importantes para a qualidade dos serviços de registro. Há estados que investem mais na atração de investimentos e melhora do ambiente de negócios, enquanto outros não têm essa preocupação, aparentemente.

Como veremos, torna-se difícil a comparação na qualidade dos serviços de registro de uma capital que constitui menos de mil empresas em um ano, como ocorre com o Município de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia na Região Norte do Brasil, com uma população de pouco mais de meio milhão de pessoas, com outra com mais de trinta e seis mil registros no ano, como é o caso do Rio de Janeiro – RJ, que possui uma população de mais de seis milhões de habitantes.

Outra questão a ser destacada diz respeito à dificuldade de integração entre as vinte sete Juntas Comerciais que executam a atividade de registro de empresas no Brasil. Embora a

REDESIM seja uma realidade, não há uma rede formada entre as juntas comerciais estaduais. O registro de empresas hoje é realizado de forma insular pelas juntas comerciais; cada uma ou cada grupo de juntas comerciais possui um sistema de registro diferente e um portal de registro de empresas diferente, situação em que uma não troca informações com a outra.

Para a realização desta pesquisa enfrentou-se uma série de problemas, tais como, a resistência de alguns gestores de juntas comerciais em fornecer informações, a dificuldade técnica de coleta das informações e a inconsistência dos dados. A situação é tão grave que não se tem informações precisas sobre o número de agentes empresariais existentes no País, não se sabe o perfil de suas atividades e de seus sócios, qual seria a forma de financiamento utilizada por esses agentes, as tendências quanto à formalização de empresas, etc.

Uma fragilidade da pesquisa ora empreendida diz respeito à impossibilidade de divulgação dos dados utilizados. Sem a publicação dos dados há risco de o estudo sofrer algumas das críticas desferidas contra a pesquisa *Doing Business*, pela falta de transparência no levantamento e tratamento dos números e pela impossibilidade de confirmação das informações e dos resultados atingidos.

5.1.1. Dados de registro de empresas no Município do Rio de Janeiro – RJ

O total de registros no Município do Rio de Janeiro – RJ¹⁰⁹ no ano de 2017 foi de 36.444, sendo: 5.929 Empresários Individuais (EI); 8.357 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); 18.002 Sociedades Limitadas (LTDA); 272 Sociedades Anônimas (S.A); 69 Cooperativas e 45 Consórcios. Foram descartados 6.976 registros, proporcional a 19,14% do total, em razão de haver inconsistências nos dados, o que impossibilitou a contagem do tempo decorrido entre a entrada do processo e o efetivo registro.

Em relação ao primeiro semestre de 2018, foram realizados 17.914 registros, sendo: 3.390 Empresários Individuais (EI); 5.191 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); 9.099 Sociedades Limitadas (LTDA); 142 Sociedades Anônimas (S.A); 51 Cooperativas e 41 Consórcios.

¹⁰⁹ O Município do Rio de Janeiro é a Capital do Estado do Rio de Janeiro, da Região Sudeste do Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada para 2018 é de 6.688.927 (IBGE, 2018e).

Desse modo, excluindo os dados inconsistentes, o número de registros sobre os quais a pesquisa se apoiará é demonstrado na Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município do Rio de Janeiro, Capital do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.¹¹⁰

<i>Formas jurídicas</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>		<i>Total</i>	
<i>Forma</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Registros</i>	<i>Proporção (%)</i>
EI	4.561	3.373	15,48	18,89	7.934	16,76
EIRELI	10.078	5.191	34,20	29,07	15.269	32,26
LTDA	14.466	9.060	49,09	50,73	23.526	49,71
S.A.	255	142	0,87	0,80	397	0,84
Cooperativa	68	51	0,23	0,29	119	0,25
Consórcio	40	41	0,14	0,23	81	0,17
Total	29.468*	17.858	100	100	47.326	100

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA).

De acordo com a tabela 4, verifica-se que Empresários Individuais (EI), Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e Sociedades Limitadas (LTDA) correspondem a mais de noventa e oito por cento (98,73%) dos registros realizados no Município do Rio de Janeiro, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

5.1.2. Dados de registro de empresas no Município de Belo Horizonte – MG

O Município de Belo Horizonte – MG¹¹¹ registrou em 2017 um total de 9.059 entes empresariais, sendo: 2.340 Empresários Individuais (EI); 2.084 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); 4.528 Sociedades Limitadas (LTDA); 65 Sociedades Anônimas (S.A); 2 Cooperativas e 40 Consórcios.

No primeiro semestre de 2018 foram realizados 5.494 registros, sendo: 1.495 Empresários Individuais (EI); 1.289 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada

¹¹⁰ Foram descartados 6.976 registros, proporcional a 19,14% do total, em razão de haver inconsistências nos dados, o que impossibilitou a contagem do tempo decorrido entre a entrada do processo e o efetivo registro.

¹¹¹ O Município de Belo Horizonte é a Capital do Estado de Minas Gerais, localizado na Região Sudeste do Brasil, com uma população estimada em 2.501.576 pessoas (IBGE, 2018b).

(EIRELI); 2.586 Sociedades Limitadas (LTDA); 83 Sociedades Anônimas (S.A); 6 Cooperativas e 35 Consórcios (Tabela 5).

Tabela 5 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município de Belo Horizonte - MG, Capital do Estado de Minas Gerais, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Formas jurídicas</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>		<i>Total</i>	
<i>Forma</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Registros</i>	<i>Proporção (%)</i>
EI	2.340	1.495	25,83	27,21	3.835	26,35
EIRELI	2.084	1.289	23,00	23,46	3.373	23,18
LTDA	4.528	2.586	49,98	47,07	7.114	48,88
S.A.	65	83	0,72	1,51	148	1,02
Cooperativa	2	6	0,02	0,11	8	0,05
Consórcio	40	35	0,44	0,64	75	0,52
Total	9.059	5.494	100	100	14.553	100

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

Observe-se que, da mesma forma que ocorre no município do Rio de Janeiro – RJ, Empresários Individuais (EI), Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e Sociedades Limitadas (LTDA) somam mais de noventa e oito por cento (98,41%) dos registros realizados no município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

5.1.3. Dados de registro de empresas no Município de Belém - PA

O número total de registros (no) em Belém, capital do Estado do Pará¹¹² no ano de 2017 foi de 1.825 agentes empresariais, sendo: 524 Empresários Individuais (EI); 626 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); 668 Sociedades Limitadas (LTDA); 1 Sociedade Anônima (S.A); 5 Cooperativas e 1 Consórcio.

No primeiro semestre de 2018 foram realizados 877 registros, sendo: 254 Empresários Individuais (EI); 304 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); 306 Sociedades Limitadas (LTDA); 6 Sociedades Anônimas (S.A); 3 Cooperativas e 4 Consórcios, como demonstrado na Tabela 6, a seguir:

¹¹² O Município de Belém é a Capital do Estado do Pará, localizado na Região Norte do Brasil, com uma população estimada para 2018 de 1.485.732 (IBGE, 2018a).

Tabela 6 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município de Belém, Capital do Estado do Pará, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Formas jurídicas</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>		<i>Total</i>	
<i>Forma</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Registros</i>	<i>Proporção (%)</i>
EI	524	254	28,71	28,96	836	28,80
EIRELI	626	304	34,30	34,66	999	34,42
LTDA	668	306	36,60	34,89	1.045	36,03
S.A.	1	6	0,05	0,68	8	0,27
Cooperativa	5	3	0,27	0,34	9	0,30
Consórcio	1	4	0,05	0,46	6	0,19
Total	1.825	877	100	100	2.902	100

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA).

De acordo com a tabela 6, verifica-se que Empresários Individuais (EI), Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e Sociedades Limitadas (LTDA) correspondem a mais de noventa e nove por cento (99,25%) dos registros realizados no Município de Belém – PA no ano de 2017 e de mais de noventa e oito por cento (98,51%) no primeiro semestre de 2018.

5.1.4. Dados de registro de empresas no Município de Maceió - AL

Segundo os dados fornecidos, no Município de Maceió – AL, capital do Estado de Alagoas,¹¹³ no Nordeste brasileiro, foram realizados 1.253 registros em 2017. Contudo, verifica-se que não foram encaminhados dados sobre EI e S.A., relativos aos registros de 2017, de forma que a pesquisa, neste ponto, será parcial. De qualquer forma, segundo as informações prestadas foram registrados: 451 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); 793 Sociedades Limitadas (LTDA); 4 Cooperativas e 5 Consórcios.

No primeiro semestre de 2018 foram realizados 956 registros, sendo: 353 Empresários Individuais (EI); 213 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); 383 Sociedades Limitadas (LTDA), 4 Sociedades Anônimas (S.A.) e 3 Consórcios, conforme Tabela 7.

¹¹³ O Município de Maceió é a Capital do Estado de Alagoas, na Região Nordeste do Brasil, com uma população estimada em 2018 de 1.012.382 pessoas (IBGE, 2018c.).

Tabela 7 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.¹¹⁴

<i>Formas jurídicas</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>		<i>Total</i>	
<i>Forma</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Registros</i>	<i>Proporção (%)</i>
EI	-*	353	-*	36,92	353	15,98
EIRELI	451	213	35,99	22,28	664	30,06
LTDA	793	383	63,29	40,06	1.176	53,24
S.A.	-*	4	-*	0,42	4	0,18
Cooperativa	4	0	0,32	0,00	4	0,18
Consórcio	5	3	0,40	0,31	8	0,36
Total	1.253	956	100	100	2.209	100

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL).

Como visto anteriormente, o maior número de registros refere-se aos três tipos societários mais utilizados, Empresários Individuais (EI), Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e Sociedades Limitadas (LTDA), a marca de mais de noventa e nove por cento das empresas registradas (99,28%).

5.1.5. Dados de registro de empresas no Município de Porto Velho – RO

O Município de Porto Velho – RO¹¹⁵ registrou, no ano de 2017, um total de 920 empresas, distribuídas da seguinte forma: 305 Empresários Individuais (EI); 303 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); 305 Sociedades Limitadas (LTDA); 1 Sociedades Anônimas; 4 Cooperativas e 2 Consórcios.

No primeiro semestre de 2018 foram realizados 451 registros, sendo: 147 Empresários Individuais (EI); 148 Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI); e 156 Sociedades Limitadas (LTDA), conforme Tabela 8.

Como se observa da Tabela 8, no Município de Porto Velho a concentração de registros nas três formas mais utilizadas, Empresários Individuais (EI), Empresas Individuais

¹¹⁴ * Sem informação sobre EI e S.A. A Junta Comercial do Estado de Alagoas não forneceu os dados dessas duas formas jurídicas, relativos aos registros de 2017.

¹¹⁵ O Município de Porto Velho é a Capital do Estado de Rondônia, na Região Norte do País, tem uma população estimada em 2018 de 519.531 pessoas (IBGE, 2018d).

Tabela 8 - Número e proporção de registros por forma jurídica no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Formas jurídicas</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>		<i>Total</i>	
<i>Forma</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Registros</i>	<i>Proporção (%)</i>
EI	305	147	33,15	32,59	452	32,97
EIRELI	303	148	32,93	32,82	451	32,90
LTDA	305	156	33,15	34,59	461	33,63
S.A.	1	0	0,11	0,00	1	0,07
Cooperativa	4	0	0,43	0,00	4	0,29
Consórcio	2	0	0,22	0,00	2	0,15
Total	920	451	100	100	1.371	100

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER).

de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e Sociedades Limitadas (LTDA), foi ainda mais acentuada que no Rio de Janeiro, tendo atingido a marca de mais de noventa e nove por cento das empresas registradas (99,50%).

5.2. Análise dos resultados

Neste ponto do estudo são apresentados os resultados extraídos a partir da aplicação da metodologia proposta, com base nos dados fornecidos pelas Juntas Comerciais, relativos aos registros de empresas nas respectivas capitais. Assim como na base de dados, os resultados foram analisados de forma separada, por município, sendo que ao final do capítulo estes dados são correlacionados para uma visão mais geral quanto à qualidade da regulação de registro de empresas no Brasil.

Importante repetir que a contagem de dias de registro se deu com base no calendário, ou seja, por dias corridos, sem excluir feriados e datas em que não houve expediente. Se fossem contados apenas os dias úteis essa média cairia significativamente. Como já mencionado, as realidades das capitais pesquisadas em termos de densidade demográfica, extensão territorial, investimentos na área de regulação de entrada e de negócios, cultura e desenvolvimento são muito variadas, de modo que essas questões devem ser consideradas para a análise dos serviços de registro de empresas.

5.2.1. Análise dos dados de registro de empresas no Município do Rio de Janeiro – RJ

Aplicada a metodologia elaborada no capítulo anterior, ao se analisar o tempo total para registro por tipo societário no Município do Rio de Janeiro - RJ, verifica-se que há uma tendência de aumento na média de tempo despendido no processo de registro conforme a complexidade das estruturas societárias escolhidas pelo empresário se eleve, conforme a Tabela 9.

Tabela 9 - Número de registros e média de tempo em dias por forma jurídica no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

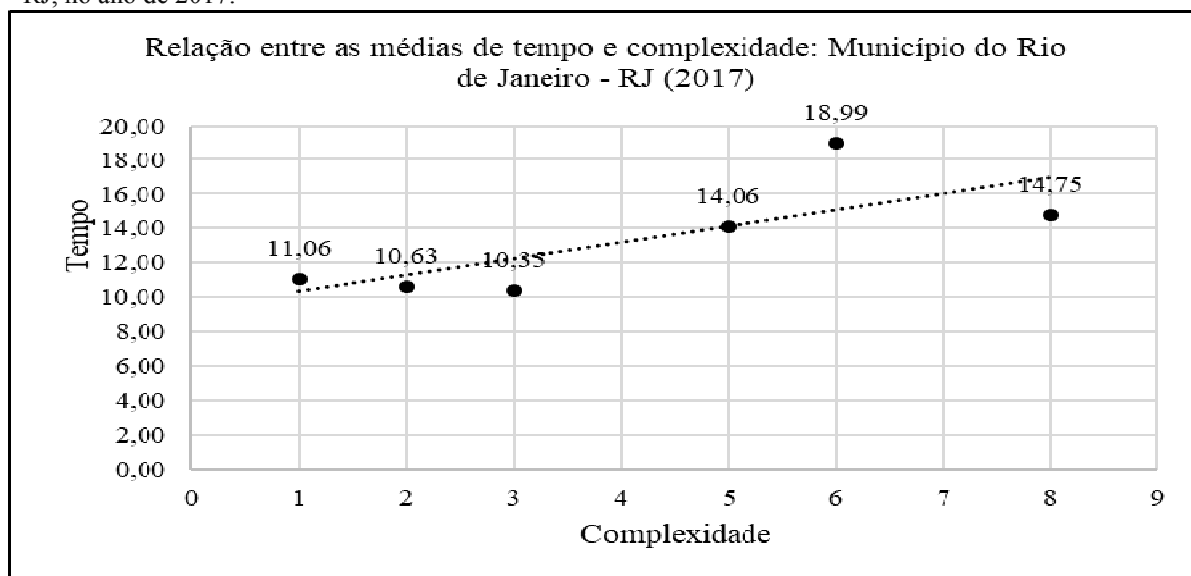
<i>Forma</i>	<i>Peso</i>	<i>Registros</i>		<i>Tempo (dias/média)</i>	
		<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
EI	1	4.561	3.373	11,06	9,21
EIRELI	2	10.078	5.191	10,63	7,56
LTDA	3	14.466	9.060	10,35	8,10
S.A.	5	255	142	14,06	13,68
Cooperativa	6	68	51	18,99	16,18
Consórcio	8	40	41	14,75	29,85
Total		29.468	17.858	13,31	14,09

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA).

Entretanto, há exceções a essa tendência. Observe-se que no caso Empresário Individual (EI), embora tenha a estrutura societária menos complexa da amostra, teve uma média de tempo para registro maior que aquelas da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e da Sociedade Limitada (LTDA). O EI teve uma média de onze dias e seis décimos (11,06) em 2017 e de nove dias e 21 décimos (9,21) no primeiro semestre de 2018, enquanto que a EIRELI obteve uma média de dez dias e sessenta e três décimos (10,63) em 2017 e de sete dias e cinquenta e seis décimos (7,56) em 2018. Outra exceção ocorreu entre a EIRELI e a LTDA, mesmo a estrutura da EIRELI sendo menos complexa que da LTDA, a média de tempo foi superior. A média da EIRELI em 2017 foi de dez dias e sessenta e três décimos (10,63) e em 2018, de sete dias e cinquenta e seis décimos (7,56). Já da LTDA foi de dez dias e trinta e cinco décimos (10,35) em 2017 e de oito dias e dez décimos (8,10) em 2018. Por fim, embora a estrutura da Cooperativa seja considerada menos complexa que a do Consórcio, esta teve uma média de tempo de registro maior que a do Consórcio em 2017. O registro dos atos societários de constituição da Cooperativa demorou em média dezoito dias e noventa e nove décimos (18,99), o que não se repetiu em 2018.

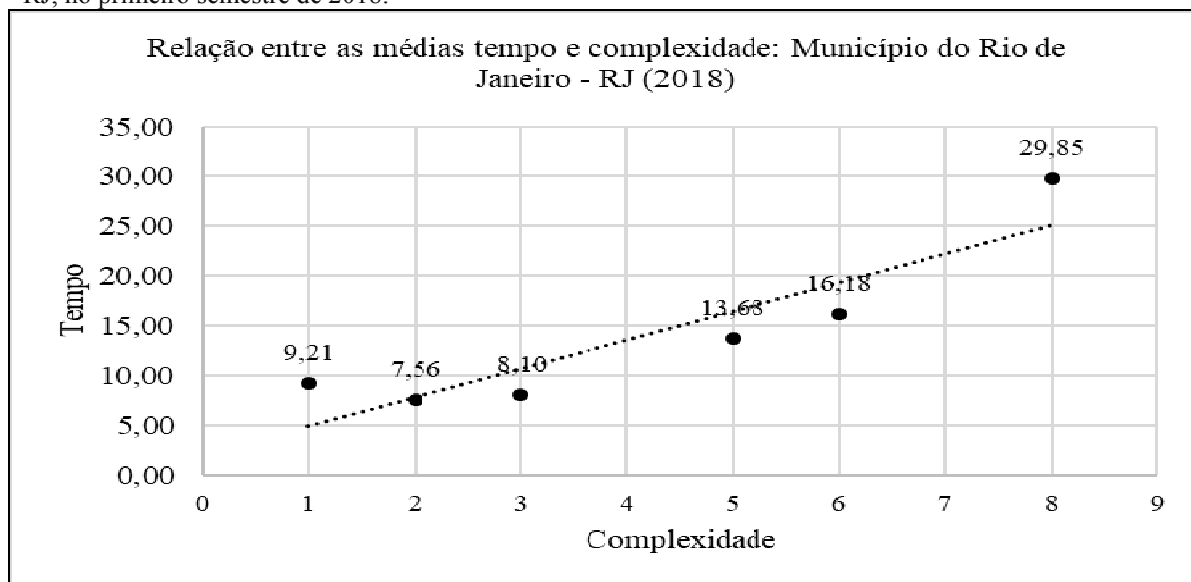
Essa tendência de aumento na média de tempo de registro conforme a forma societária escolhida fica mais visível com base nos Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA).

Gráfico 2 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município do Rio de Janeiro - RJ, no primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA).

Esse resultado demonstra que não se pode avaliar a rapidez do registro em relação a apenas um tipo societário, pois a evolução na relação tempo *versus* complexidade, embora pequena, não é insignificante para o estudo da qualidade da regulação de empresas. Desse modo, verifica-se que há maior dificuldade da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro

na análise de atos societários mais complexos. Isso é mais visível quando se analisa o número de registros de estruturas mais complexas, como Sociedades Anônimas (S.A), Cooperativas e Consórcios. Embora esses tipos jurídicos correspondam a pouco mais de um por cento (1,26%) dos registros realizados no período estudado, o tempo despendido para registro pela junta comercial se eleva em até 20 dias nos casos mais graves.

Ao se analisar as médias de tempo despendido para o registro mês a mês, sem separar por forma jurídica, verifica-se que nos primeiros seis meses de 2018 a média de tempo de sete por cento e oitenta e oito décimos (7,88%), enquanto que a média do mesmo período de 2017 era de nove por cento e cinquenta e sete décimos (9,57%), conforme as médias de tempo mês a mês apresentados na Tabela 10.

Tabela 10 - Número de registros e média de tempo em dias no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 mês a mês.

<i>Ano</i>	<i>2017 (jan. a jun.)</i>						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Total/Média
Registros	2.818	2.730	3.474	2.686	3.616	3.711	19.035
Tempo (dias/média)	10,21	9,32	9,67	10,24	9,66	8,29	9,57
<i>Ano</i>	<i>2017 (jul. a dez.)</i>						
Mês	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.	Total/Média
Registros	2.379	1.603	1.627	1.594	1.144	2.086	10.433
Tempo (dias/média)	10,82	13,48	14,97	15,05	14,20	9,48	13,00
<i>Ano</i>	<i>2018 (jan. a jun.)</i>						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Total/Média
Registros	2.729	2.304	3.061	3.188	3.305	3.271	17.858
Tempo (dias/média)	6,67	9,12	8,17	8,51	7,54	7,29	7,88

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA).

Se aprofundando na análise, verifica-se que mais de sessenta e nove por cento (69,02%) dos registros de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2017 foram realizados pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA) em até dez (10) dias e de 01 de janeiro a 30 de junho de 2018, mais de oitenta por cento (80,23%) dos registros foram efetuados em até dez (10) dias, conforme Tabela 11.

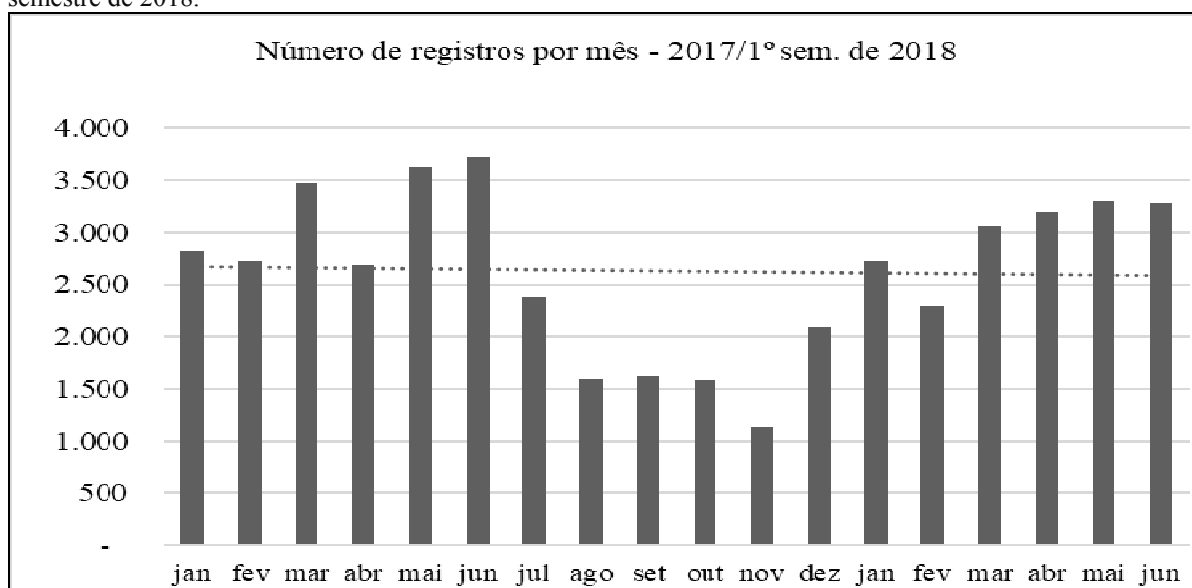
Importante destacar que, embora tenha havido significativas oscilações no número de registros, a média permaneceu praticamente estável no período de janeiro de 2017 e junho de 2018, como se observa na linha de tendência constante do Gráfico 3.

Tabela 11 - Número de registros e média de tempo em dias no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Tempo (média/dias)</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>	
	2017	2018	2017	2018
1	5.254	6.566	17,83	36,77
2	3.776	1.725	12,81	9,66
3	1.848	1.477	6,27	8,27
4	2.471	1.274	8,39	7,13
5	2.017	954	6,84	5,34
6	1.560	781	5,29	4,37
7	1.191	699	4,04	3,91
8	957	430	3,25	2,41
9	659	223	2,24	1,25
10	606	198	2,06	1,11
Subtotal	20.339	14.327	69,02	80,23
Demais	9.129	3.531	30,98	19,77
Total	29.468	17.858	100	100,00

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA).

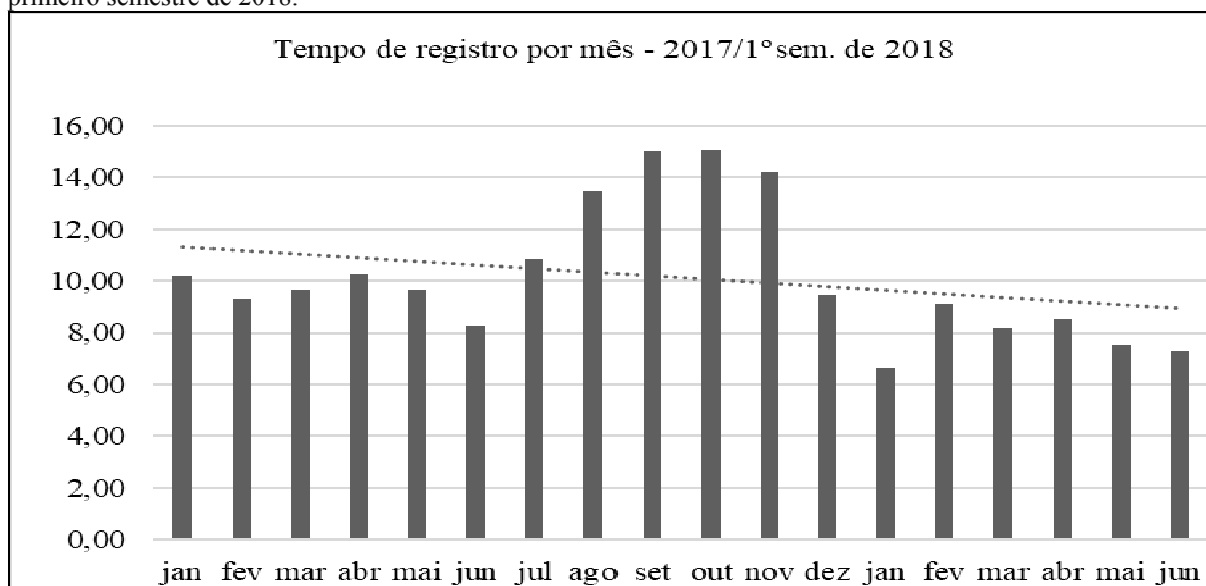
Gráfico 3 – Número de registros por mês no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA).

Por outro lado, parece ter havido uma redução significativa no tempo para o registro no período de janeiro de 2017 a junho de 2018, conforme se verifica a partir dos dados constantes do Gráfico 4.

Gráfico 4 – Média de tempo para registro por mês no Município do Rio de Janeiro - RJ, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA).

Nesse contexto, ao se considerar o período completo pesquisado, de janeiro de 2017 a junho de 2018, é possível concluir que houve uma leve e gradual melhora no prazo de registro de empresas pela Junta Comercial em relação às empresas constituídas no Município do Rio de Janeiro. Enquanto a média de registros permanece praticamente estável o prazo para registro regrediu quase dois dias, de nove dias e cinquenta e sete décimos (9,57) no primeiro semestre de 2017 para sete dias e oitenta e oito décimos (7,88) no mesmo período de 2018 (Tabela 10).

5.2.2. Análise dos dados de registro de empresas no Município de Belo Horizonte - MG

No Município de Belo Horizonte - MG também fica nítida a tendência de aumento no prazo para o registro de empresas em função do aumento da complexidade das formas societárias utilizadas pelos empresários, conforme o confronto entre registros e média de tempo em dias por forma jurídica no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 constante da Tabela 12.

De forma semelhante ao que ocorre no Município do Rio de Janeiro – RJ, há exceção quanto à tendência de aumento do tempo de registro segundo a maior complexidade das estruturas societárias registradas. Observe-se que no ano de 2017, embora a estrutura da Cooperativa seja menos complexa que a do Consórcio, aquela obteve uma média de prazo de

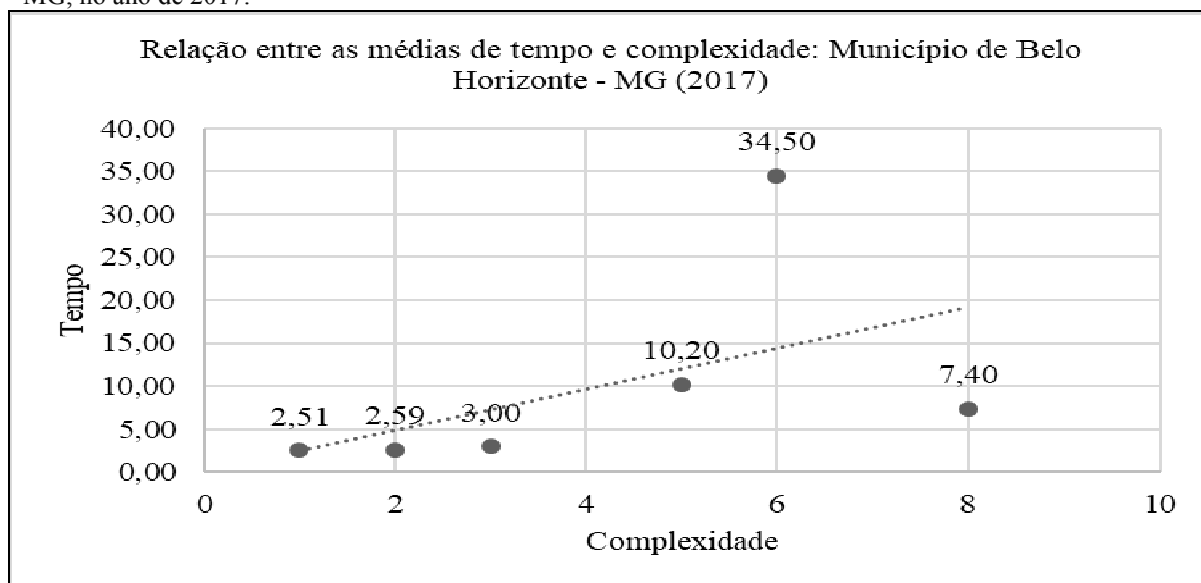
registro maior que a do Consórcio. Enquanto que o registro das Cooperativas demorou em média trinta e quatro dias e meio (34,50), o Consórcio foi registrado em sete dias e 40 décimos (7,40). Nos demais casos confirma-se a regra, como se verifica nos Gráficos 5 e 6.

Tabela 12 - Número de registros e média de tempo em dias por forma jurídica no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Forma</i>	<i>Peso</i>	<i>Registros</i>		<i>Tempo (dias/média)</i>	
		<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
EI	1	2.340	1.495	2,51	1,95
EIRELI	2	2.084	1.289	2,59	1,82
LTDA	3	4.528	2.586	3,00	2,71
S.A.	5	65	83	10,20	5,23
Cooperativa	6	2	6	34,50	11,50
Consórcio	8	40	35	7,40	12,33
Total		9.059	5.494	10,04	5,92

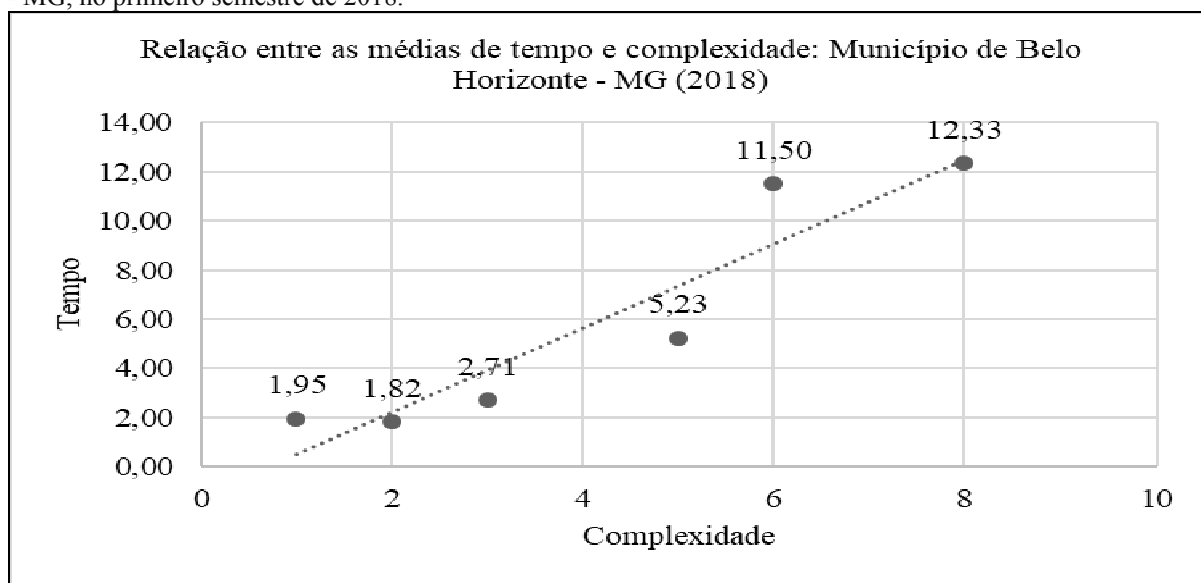
Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

Gráfico 5 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

Gráfico 6 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Belo Horizonte - MG, no primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

Analisando o tempo de demora do registro por mês, sem separar por forma jurídica societária, as médias são de dois dias e setenta e dois décimos (2,72) nos primeiros seis meses de 2017, de três dias e três décimos (3,03) no segundo semestre de 2017 e de dois dias (2,45) no mesmo período de 2018, conforme os números de registros e média de tempo em dias no Município de Belo Horizonte – MG constantes da Tabela 13.

Tabela 13 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 mês a mês.

Ano	2017 (jan. a jun.)						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Média
Registros	649	702	805	673	858	798	4.485
Tempo (média)	5,33	2,81	2,46	2,15	1,83	1,75	2,72
Ano	2017 (jul. a dez.)						
Mês	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.	Média
Registros	949	797	755	747	702	623	4.573
Tempo (média)	2,15	2,46	3,30	3,76	3,59	2,90	3,03
Ano	2018 (jan. a jun.)						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Média
Registros	825	715	1.039	1.012	966	933	5.490
Tempo (média)	3,68	3,10	2,41	2,23	1,72	1,53	2,45

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

Se forem analisados os dados de tempo de registro sem divisão por tipos jurídicos, verifica-se que a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG) registrou quase a totalidade das empresas em dez (10) dias. Observe-se que mais de setenta e seis por cento (76%) dos registros foram realizados em até três (3) dias em 2017 e mais de noventa por cento (90,98%) no primeiro semestre de 2018, segundo os dados apresentados na Tabela 14.

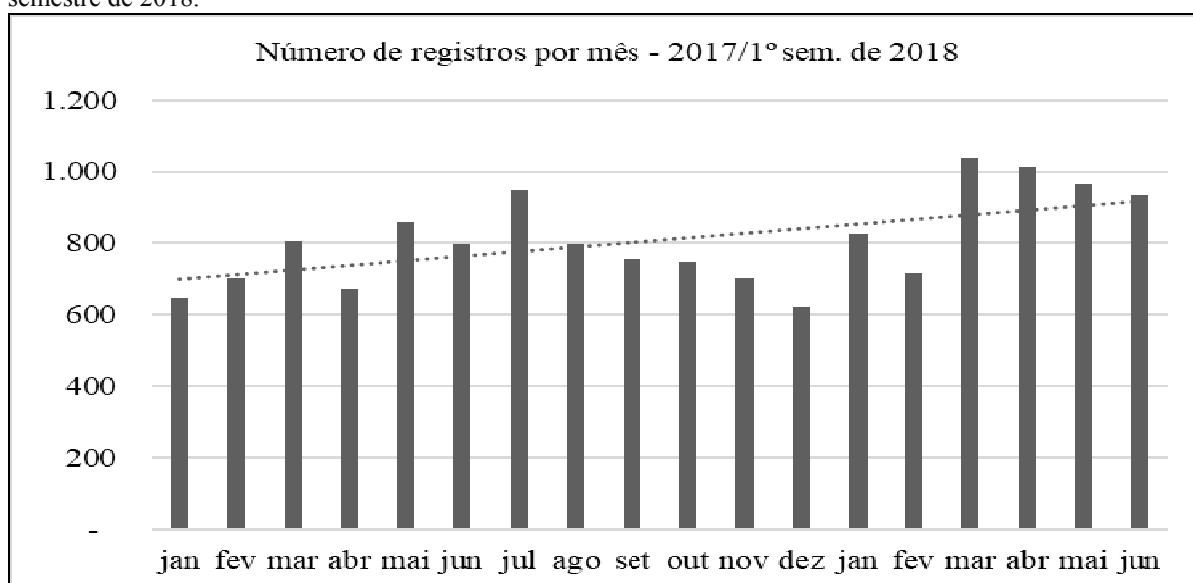
Tabela 14 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Tempo (dia)</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>	
Anos	2017	2018	2017	2018
1	4.811	4.091	53,11	74,46
2	1.103	337	12,18	6,13
3	983	571	10,85	10,39
4	929	158	10,25	2,88
5	453	142	5,00	2,58
6	245	55	2,70	1,00
7	166	18	1,83	0,33
8	98	14	1,08	0,25
9	46	5	0,51	0,09
10	52	5	0,57	0,09
Subtotal	8.886	5.396	98,09	98,22
Demais	173	98	1,91	1,78
Total	9.059	5.494	100	100

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

Em relação ao número de registros, verifica-se um aumento relevante entre o primeiro semestre de 2017 e de 2018 no município de Belo Horizonte - MG, de acordo com a linha de tendência constante do Gráfico 7.

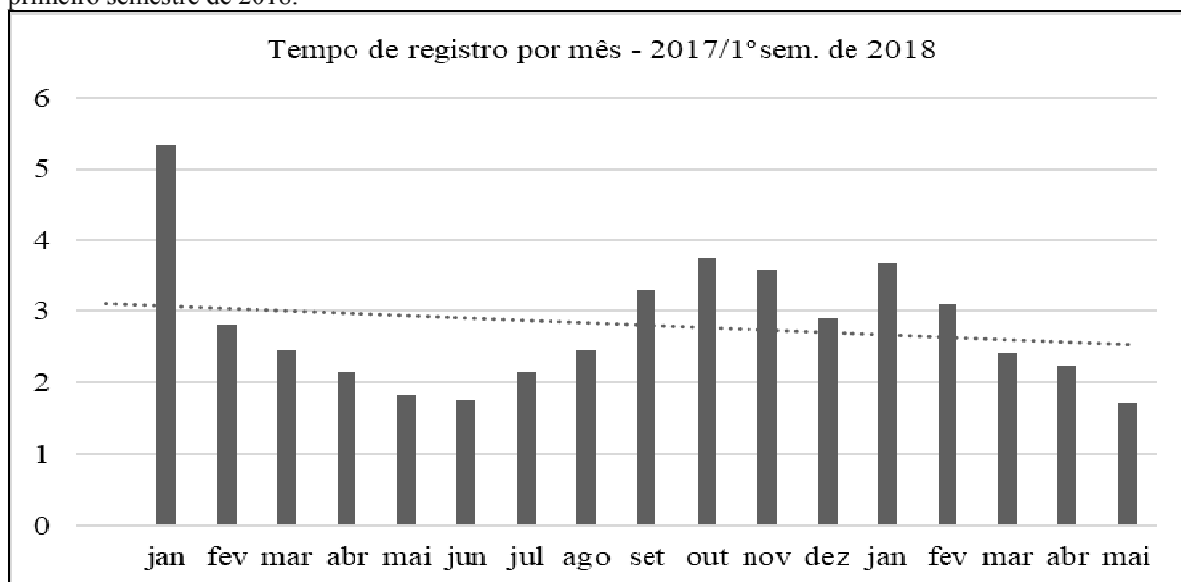
Gráfico 7 – Número de registros por mês no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

De forma inversa, verifica-se uma redução significativa no tempo para o registro no primeiro semestre de 2018, como demonstram os dados do Gráfico 8.

Gráfico 8 – Média de tempo para registro por mês no Município de Belo Horizonte - MG, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG).

Desse modo, ao considerar que houve um aumento no número de registros e uma queda significativa no tempo despendido para o registro, constata-se que uma melhora relevante nos serviços prestados pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG) em relação ao registro de empresas na capital do respectivo Estado.

5.2.3. Análise dos dados de registro de empresas no Município de Belém - PA

Da análise dos dados sobre registros no município de Porto Velho – RO não se verifica de forma nítida a tendência visualizada até este momento de aumento gradativo do tempo despendido para registro em função do aumento da complexidade das estruturas societárias registradas, conforme a relação entre o número de registros e média de tempo em dias no município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018, constante da Tabela 15.

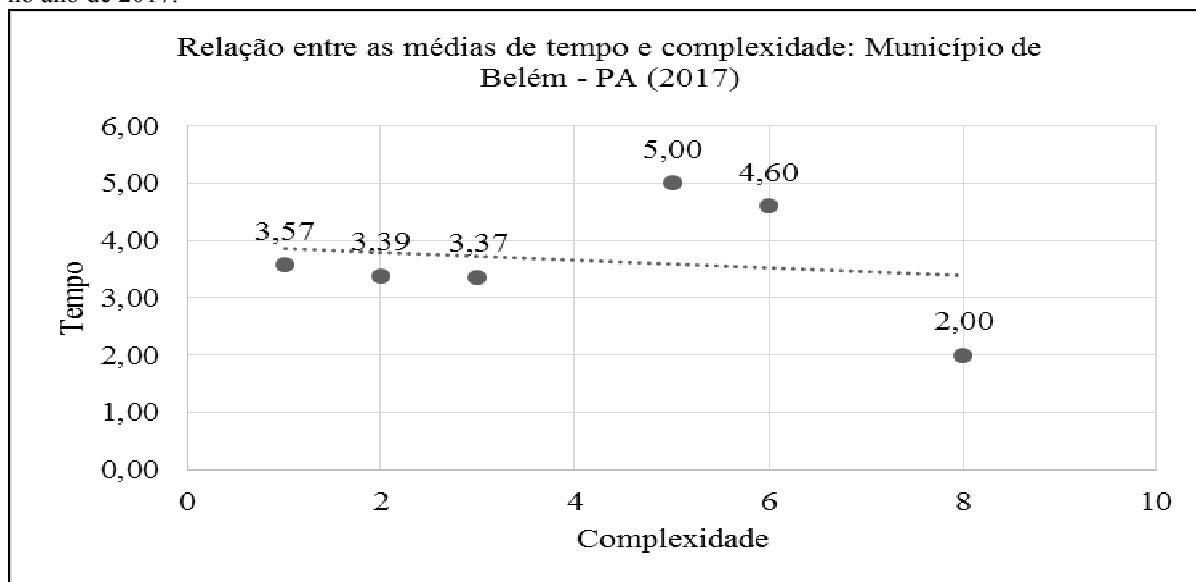
Tabela 15 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Forma</i>	<i>Peso</i>	<i>Registros</i>		<i>Tempo (dias/média)</i>	
		<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
EI	1	524	254	3,57	2,18
EIRELI	2	626	304	3,39	2,02
LTDA	3	668	306	3,37	2,33
S.A.	5	1	6	5,00	3,00
Cooperativa	6	5	3	4,60	4,00
Consórcio	8	1	4	2,00	2,75
Total		1.825,00	877,00	3,65	2,71

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA).

Considerando a forma jurídica registrada, constata-se que estruturas mais simples, em alguns casos, como o EI e a EIRELI (que), tiveram um tempo para registro maior que da LTDA em 2017. Vale destacar aqui o tempo de registro do Consórcio em 2017, com apenas um registro do tipo, a média foi a mais baixa entre todas as formas societárias, embora seja considerada a mais complexa, conforme o Gráfico 9.

Gráfico 9 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Belém - PA, no ano de 2017.



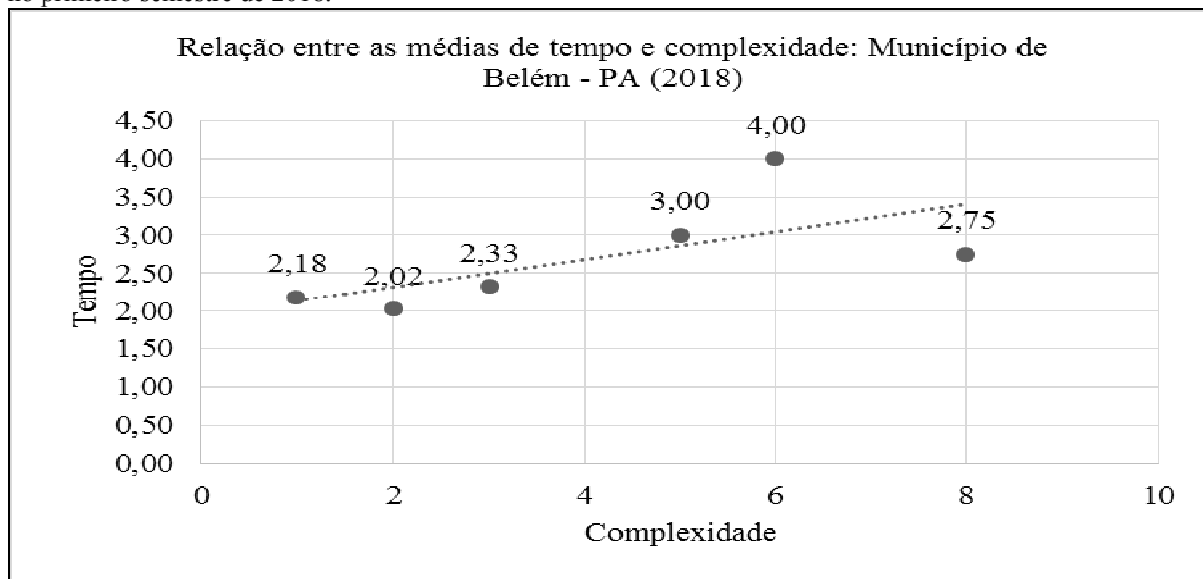
Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA).

Entretanto, da análise detida dessas informações, pode-se afirmar que essa alteração na tendência de aumento do tempo de registro em razão da maior complexidade da estrutura societária se deve ao baixíssimo número de registros das estruturas mais complexas, como é o

caso do Consórcio, que teve apenas um registro durante todo o ano de 2017 no município de Belém – PA.

No ano de 2018, embora pareça ter havido um retorno à premissa de que, com a maior complexidade da estrutura jurídica escolhida, maior seria o tempo despendido para registro, ocorreram exceções como a do EI, que teve um tempo de registro inferior ao da EIRELI, considerada mais complexa. Novamente em 2018 destaca-se o tempo de registro dos Consórcios, com uma média inferior à da S.A. e da Cooperativa. Essa tendência é verificada no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Belém - PA, no primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA).

De qualquer forma, é importante observar que mais de noventa e oito por cento (98,96% - em 2017 e 99,66 em 2018) dos registros ocorreram em até dez (10) dias. Além disso, mais de oitenta e quatro por cento dos registros (84,41%) foi realizado pela JUCEPA em até três dias (3) como demonstra a Tabela 16.

Tabela 16- Número de registros e média de tempo em dias no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Tempo (dia)</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>	
	2017	2018	2017	2018
1	710	574	38,93	65,53
2	255	77	13,98	8,79
3	186	93	10,20	10,62
4	199	61	10,91	6,96
5	168	38	9,21	4,34
6	134	15	7,35	1,71
7	100	7	5,48	0,80
8	31	6	1,70	0,68
9	15	2	0,82	0,23
10	7	-	0,38	0,00
Subtotal	1.805	873	98,96	99,66
Demais	19	3	1,04	0,34
Total	1.824	876	100	100

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA).

Da análise de tempo para registro mês a mês, verifica-se que as médias se mantiveram em torno de três dias (3,52 no primeiro semestre e 3,19 no segundo) em 2017 e de dois dias (2,20) no primeiro semestre de 2018, conforme o número de registros e média de tempo em dias por mês no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018, constantes da Tabela 17.

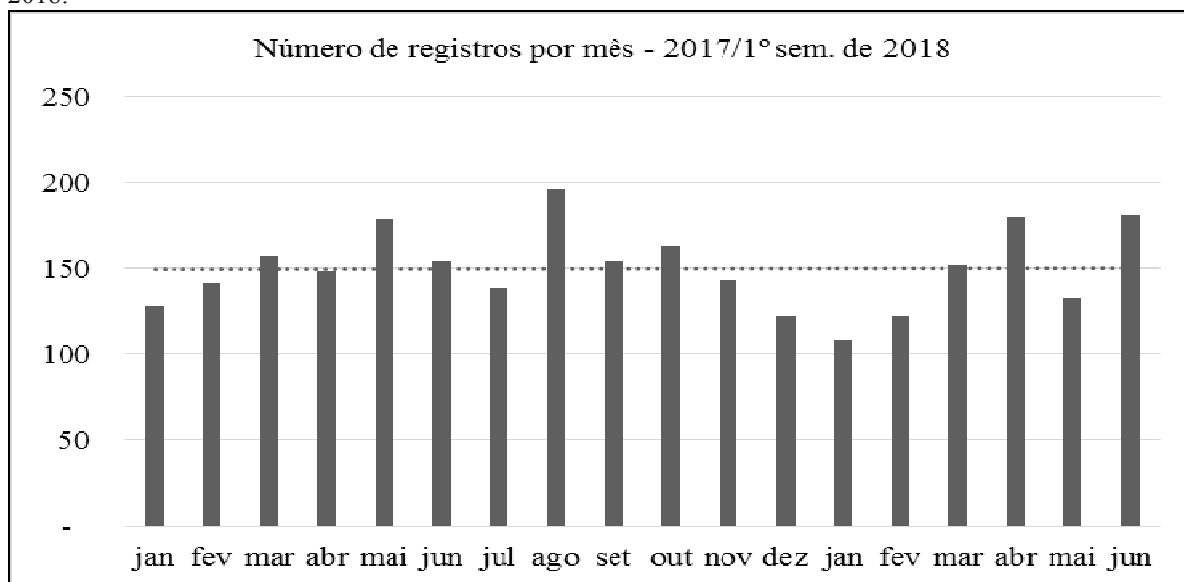
Tabela 17 - Número de registros e média de tempo em dias por mês no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Ano</i>	<i>2017 (jan. a jun.)</i>						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Média
Registros	128	142	157	148	179	154	908
Tempo (média)	3,54	4,28	3,92	3,16	3,09	3,11	3,52
<i>Ano</i>	<i>2017 (jul. a dez.)</i>						
Mês	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.	Média
Registros	139	196	154	163	143	122	917
Tempo (média)	5,94	4,67	2,34	2,09	2,36	1,75	3,19
<i>Ano</i>	<i>2018 (jan. a jun.)</i>						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Média
Registros	108	122	152	180	133	181	876
Tempo (média)	2,41	2,21	1,89	2,04	2,18	2,47	2,20

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA).

Ao se analisar todo o período pesquisado, de janeiro de 2017 a junho de 2018, constata-se que o número de registros no Município de Belém – PA permaneceu estável, com uma média de cento e cinquenta (150) registros por mês, como demonstra o Gráfico 11.

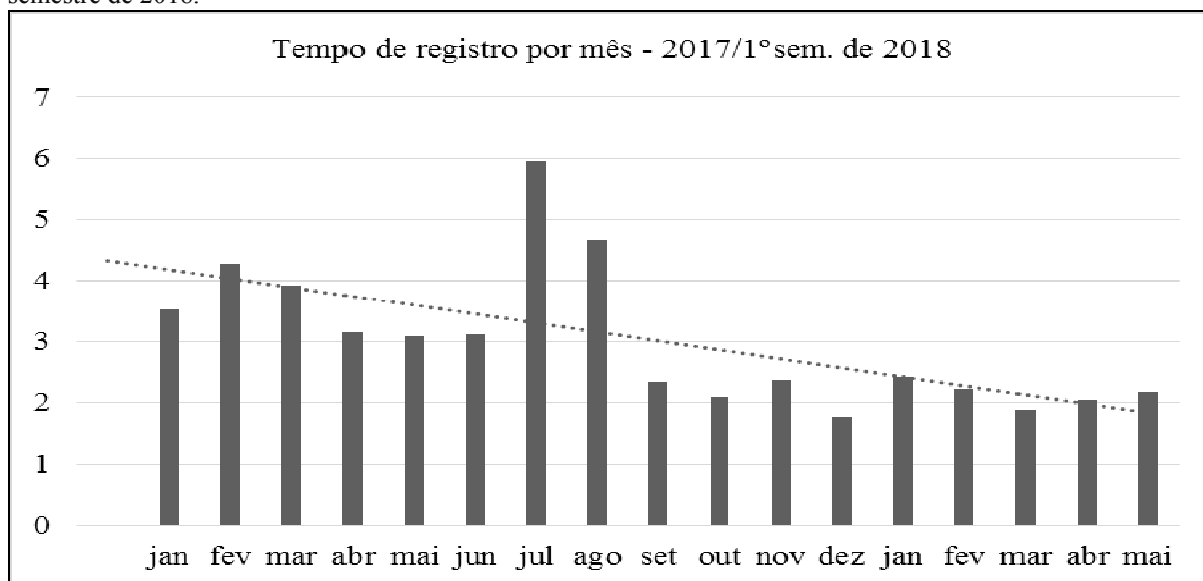
Gráfico 11 – Número de registros por mês no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA).

Por outro lado, verifica-se uma queda acentuada no prazo de registro no mesmo período, saindo do patamar de quatro dias (4) para dois dias (2), de acordo com os dados relativos à média de tempo para registro por mês no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 do Gráfico 12.

Gráfico 12 – Média de tempo para registro por mês no Município de Belém - PA, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado do Pará (JUCEPA).

Essa análise demonstra uma gradual redução no tempo despendido para registro de empresa na Capital do Estado do Pará.

5.2.4. Análise dos dados de registro de empresas no Município de Maceió - AL

Segundo os dados fornecidos pela JUCEAL, as médias são muito dispares, principalmente em razão de que os dados relativos a 2017 não contemplaram os registros de EI e S.A., conforme consta da relação entre o número de registros e média de tempo em dias no município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018, apresentada na Tabela 18.

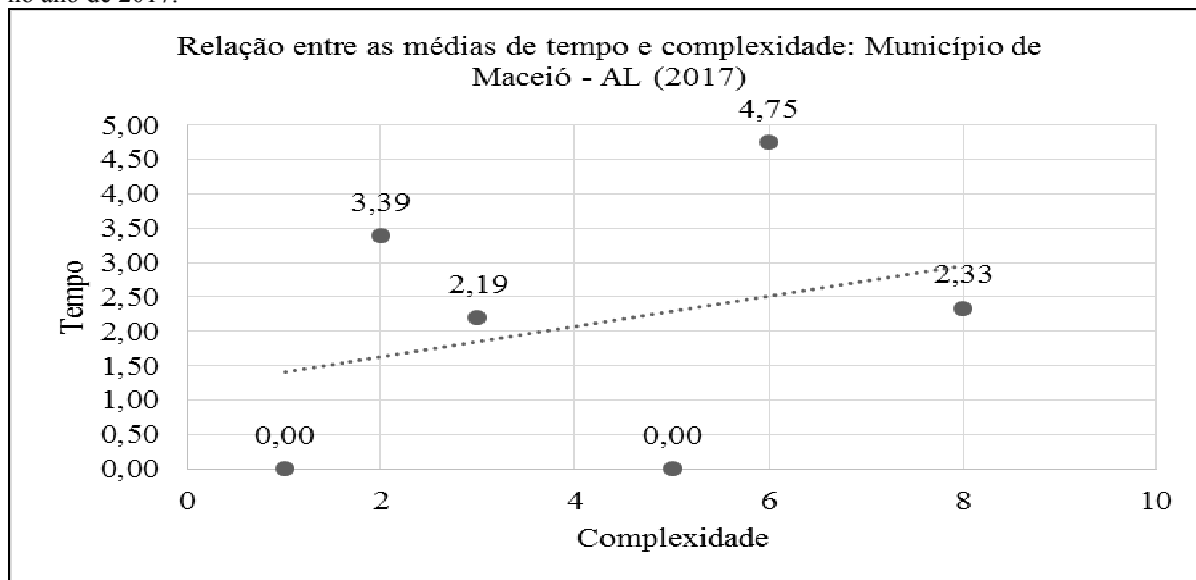
Tabela 18 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Forma</i>	<i>Peso</i>	<i>Registros</i>		<i>Tempo (dias/média)</i>	
		<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
EI	1	0	353	0,00	1,07
EIRELI	2	451	213	3,39	2,02
LTDA	3	793	383	2,19	1,04
S.A.	5	0	4	0,00	2,50
Cooperativa	6	4	0	4,75	0,00
Consórcio	8	5	3	2,33	3,33
Total		1.253	956	2,11	1,66

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL).

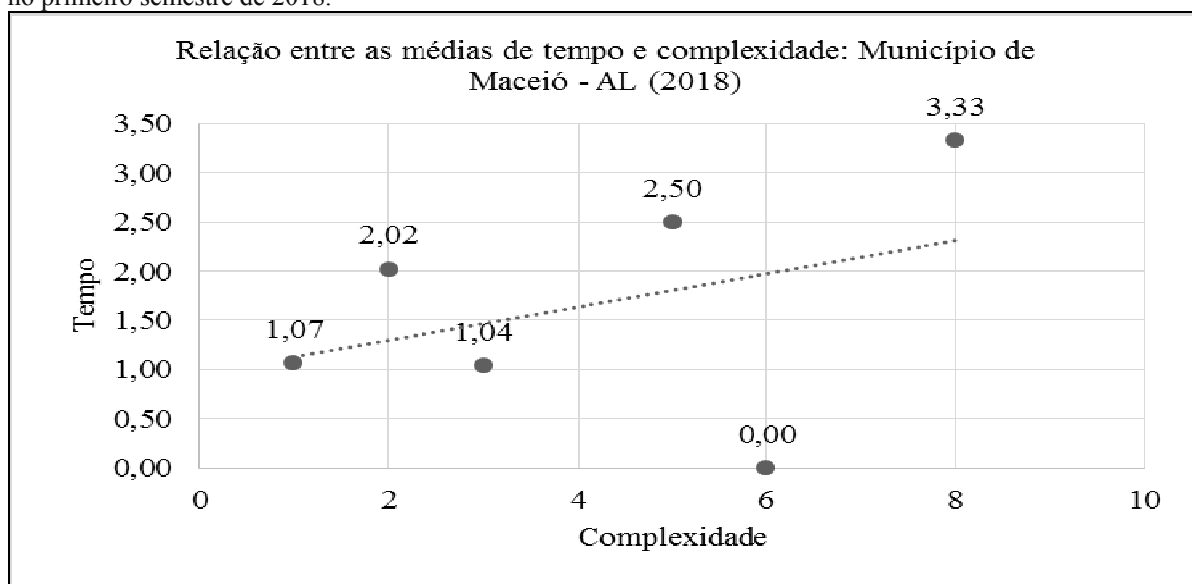
Ao se analisar o tempo despendido para o registro por tipo societário, conforme os dados constantes da Tabela 14, verifica-se que mantiveram a tendência de aumento do tempo de registro em função do aumento da complexidade, como demonstram os Gráficos 13 e 14.

Gráfico 13 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Maceió - AL, no ano de 2017.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL).

Gráfico 14 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Maceió - AL, no primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL).

Ao se analisar o número de registros pelo tempo de demora para o registro, constata-se que mais de noventa e seis por cento (96,97% - em 2017 e 96,97% em 2018) dos pedidos de registro no Município de Maceió - AL no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 foram deferidos em até um (1) dia, sendo que todos os registros foram realizados em até cinco (5) dias, como demonstrado na Tabela 19.

Tabela 19- Número de registros e média de tempo em dias no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Tempo (dia)</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>	
	2017	2018	2017	2018
1	1.215	927	96,97	96,97
2	6	10	0,48	1,05
3	18	13	1,44	1,36
4	7	3	0,56	0,31
5	2	2	0,16	0,21
6	5	1	0,40	0,10
7	-	-	0,00	0,00
8	-	-	0,00	0,00
9	-	-	0,00	0,00
10	-	-	0,00	0,00
Subtotal	1.253	956	100	100
Demais	-	-	0,00	0,00
Total	1.253	956	100	100

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL).

Em relação às médias de tempo para registro mês a mês, verifica-se que estas giram em torno de (2) dias, em 2017 e de um (1) dia de janeiro a junho de 2018, como se observa na Tabela 20.

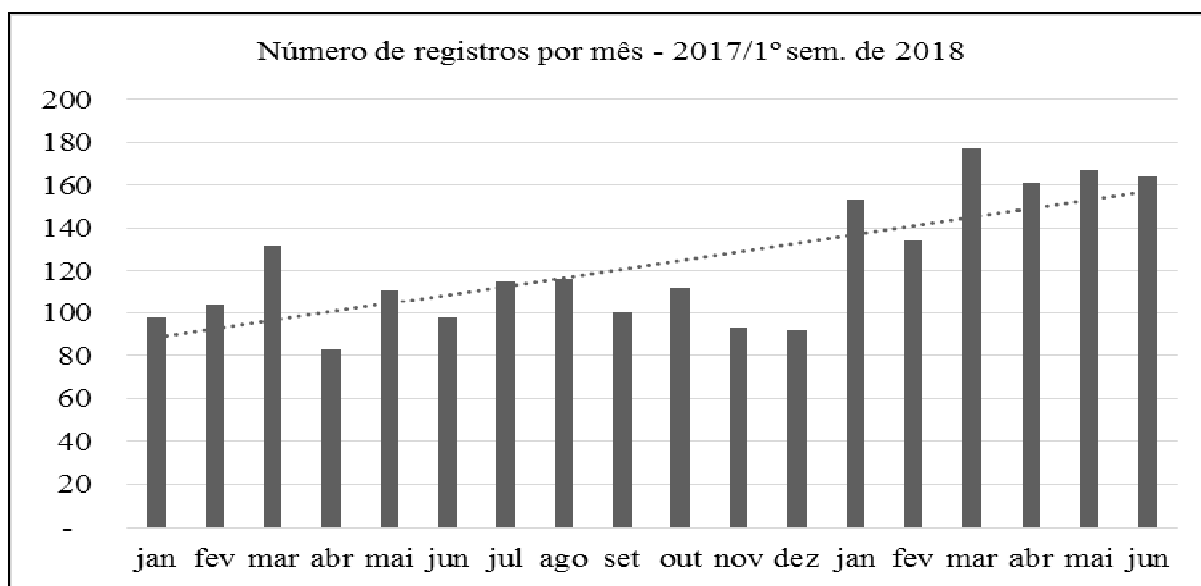
Tabela 20 - Número de registros e média de tempo em dias por mês no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Ano</i>	<i>2017 (jan. a jun.)</i>						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Média
Registros	98	104	132	83	111	98	626
Tempo (média)	2,00	1,14	1,71	3,00	2,64	1,88	2,06
<i>Ano</i>	<i>2017 (jul. a dez.)</i>						
Mês	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.	Média
Registros	115	116	100	112	93	92	628
Tempo (média)	4,00	2,20	2,62	1,00	1,00	4,75	2,59
<i>Ano</i>	<i>2018 (jan. a jun.)</i>						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Média
Registros	153	134	177	161	167	164	956
Tempo (média)	1,09	1,07	1,05	1,12	1,04	1,01	1,06

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL).

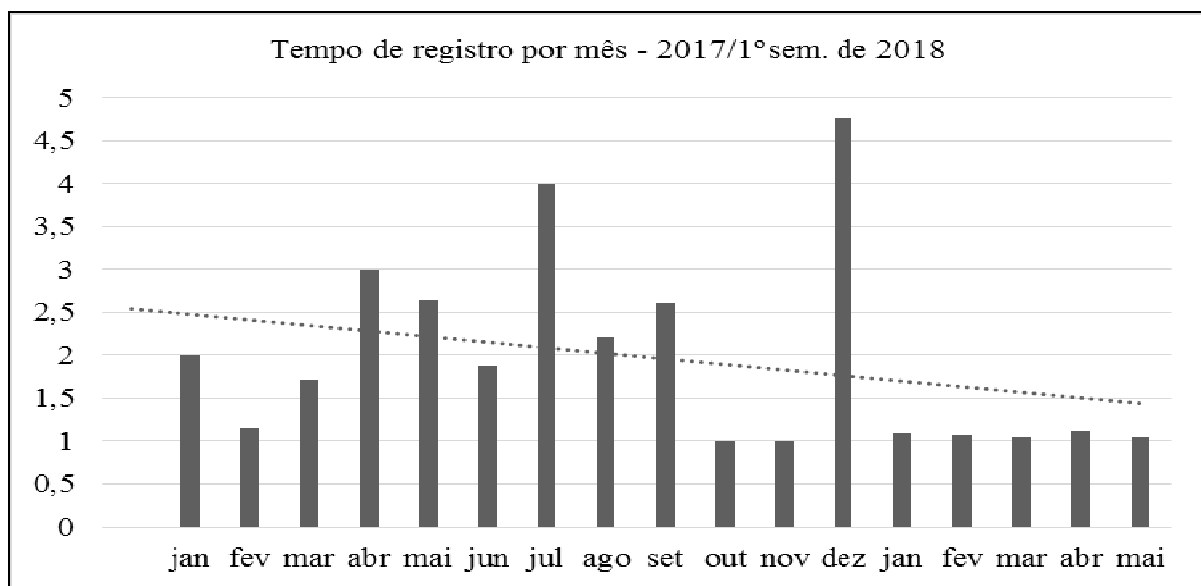
Contudo, neste caso, ao invés de haver tendência de queda na média há uma queda acentuada do tempo despendido para registro de empresas no mesmo período, como consta dos Gráficos 15 e 16.

Gráfico 15 – Número de registros por mês no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL).

Gráfico 16 – Média de tempo para registro por mês no Município de Maceió - AL, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Alagoas (JUCEAL).

Dessa forma, mantém-se a tendência de queda no prazo de registro de empresas nos municípios pesquisados no período de janeiro de 2017 a junho de 2018.

5.2.5. Análise dos dados de registro de empresas no Município de Porto Velho – RO

Em relação ao Município de Porto Velho – RO, também se verifica um aumento gradativo do tempo despendido para registro em função do aumento da complexidade. Vale destacar que no primeiro semestre de 2018, não houve registros de S.A., Cooperativas e Consórcios, como se observa da relação entre o número de registros e média de tempo em dias no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 como consta da Tabela 21.

Ao se analisar o tempo despendido para o registro por tipo societário, os números fornecidos pela JUCER demonstram uma média de tempo de registro de no máximo dois (2) dias para a forma mais complexa em 2017. Segundo os dados analisados, verifica-se também aqui uma exceção à regra relativa ao aumento do prazo de registro conforme aumente a complexidade da estrutura societária registrada. No caso, verifica-se que o registro da única S.A. em 2017 foi mais rápido que a medida de tempo de todos os outros tipos jurídicos registrados, tendo se dado em um dia (1).

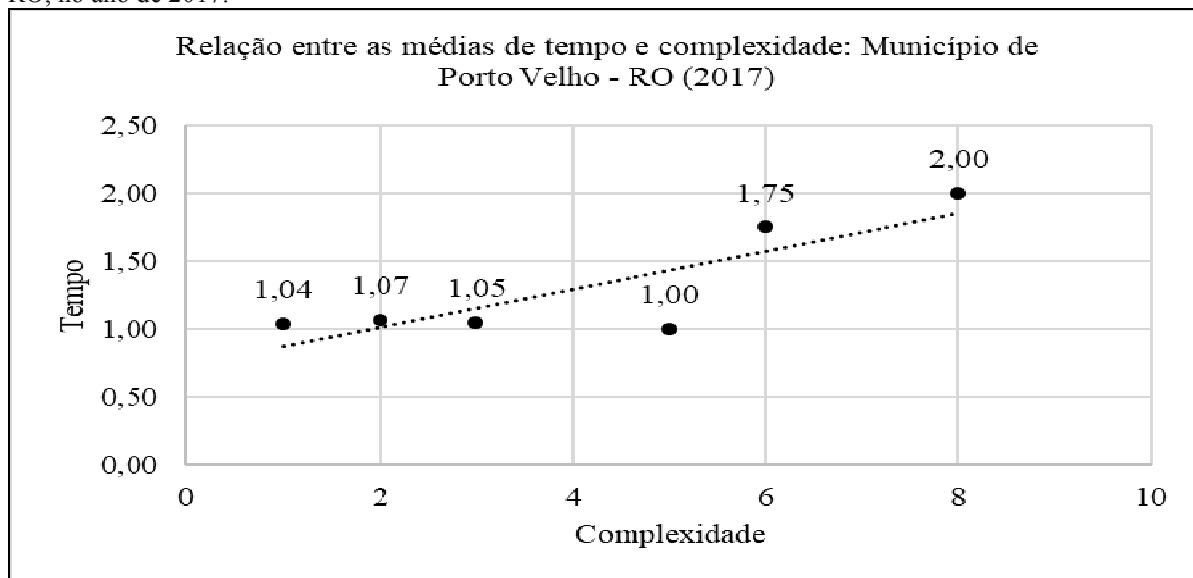
Tabela 21 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Forma</i>	<i>Peso</i>	<i>Registros</i>		<i>Tempo (dias/média)</i>	
<i>Forma</i>	<i>Peso</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
EI	1	305	147	1,04	1,44
EIRELI	2	303	148	1,07	1,50
LTDA	3	305	156	1,05	1,57
S.A.	5	1	0	1,00	0,00
Cooperativa	6	4	0	1,75	0,00
Consórcio	8	2	0	2,00	0,00
Total		920	451	1,32	1,50

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER).

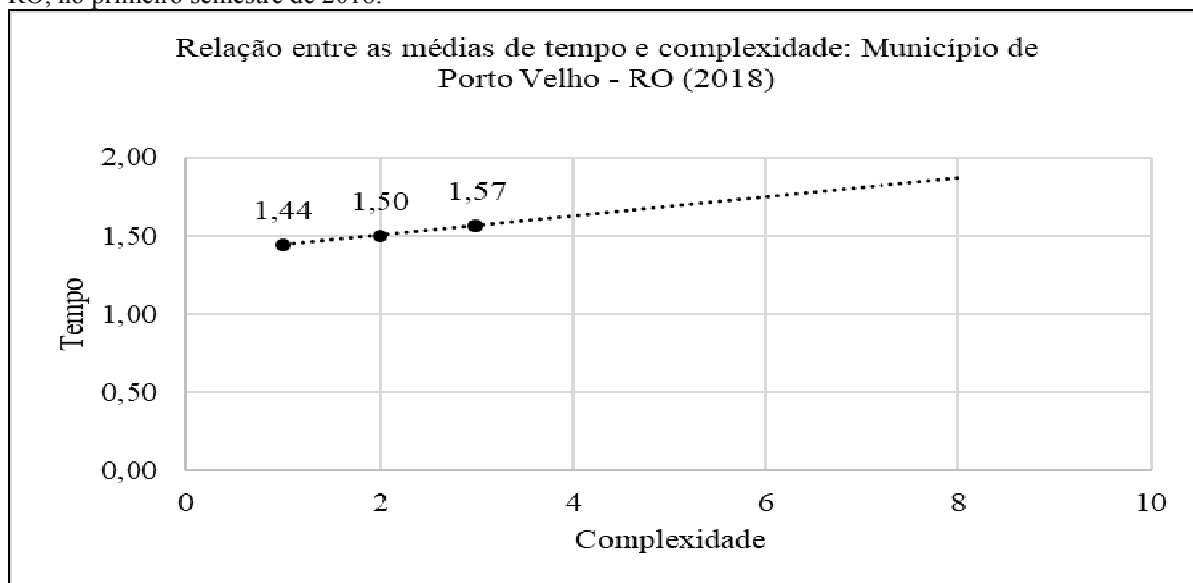
Embora as médias de prazo para registro da JUCER sejam muito inferiores às daquelas da JUCERJA, aqui também se verifica um aumento do tempo em função do aumento da complexidade, como demonstram os Gráficos 17 e 18.

Gráfico 17 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER).

Gráfico 18 – Relação entre médias de tempo em dias e complexidade de registros no Município de Porto Velho - RO, no primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER).

Segundo os dados fornecidos pela JUCER, mais de noventa e seis por cento (96,85% - em 2017 e 96,67 em 2018) dos pedidos de registro no município de Porto Velho – RO no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 foram deferidos em até um (1) dia, sendo que todos os registros foram realizados em até cinco (5) dias, como demonstrado na Tabela 22.

Tabela 22 - Número de registros e média de tempo em dias no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Tempo (média/dias)</i>	<i>Registros</i>		<i>Proporção (%)</i>	
	2017	2018	2017	2018
1	891	436	96,85	96,67
2	8	4	0,87	0,89
3	18	8	1,96	1,77
4	2	2	0,22	0,44
5	1	1	0,11	0,22
6	-	-	-	-
7	-	-	-	-
8	-	-	-	-
9	-	-	-	-
10	-	-	-	-
Subtotal	920	451	100,00	100,00
Demais	-	-	-	-
Total	920	451	100,00	100,00

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER).

Ao se analisar as médias de tempo para registro mês a mês, verifica-se que estas giram em torno de (1) dia, com exceção dos meses de fevereiro e abril de 2018, quando a média atingiu o maior patamar, aproximando-se dois (2) dias, sendo de um dia e setenta e cinco décimos (1,75) em fevereiro e de um dia e oitenta e quatro décimos (1,84) no mês de abril de 2018, como se observa na Tabela 23.

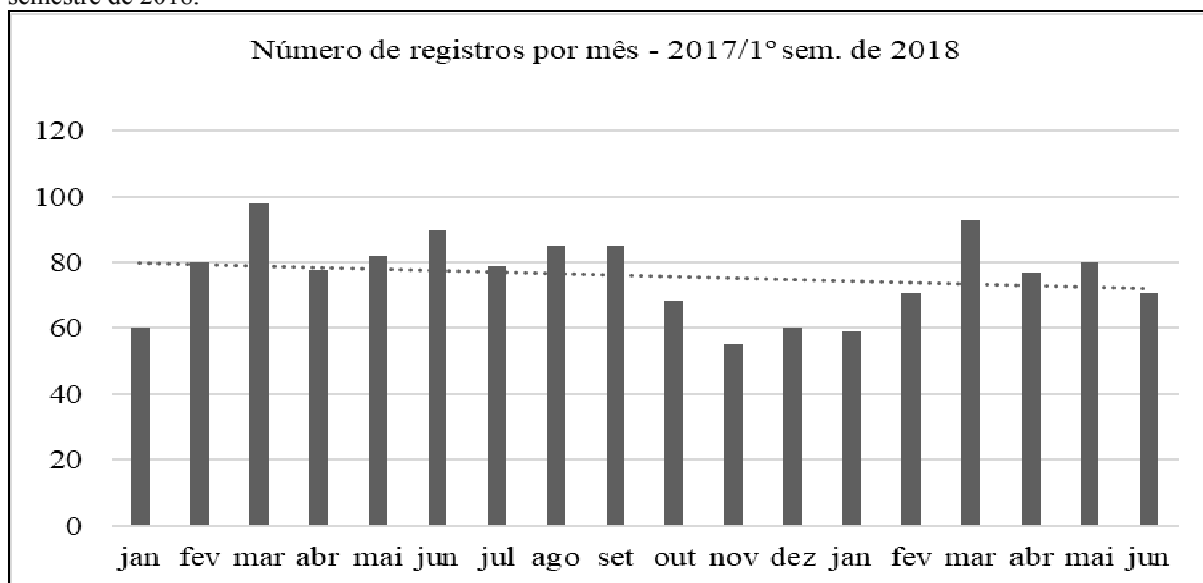
Tabela 23 - Número de registros e média de tempo em dias por mês no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.

<i>Ano</i>	<i>2017 (jan. a jun.)</i>						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Média
Registros	60	80	98	78	82	90	488
Tempo (dias/média)	1,07	1,00	1,12	1,04	1,12	1,04	1,07
<i>Ano</i>	<i>2017 (jul. a dez.)</i>						
Mês	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.	Média
Registros	79	85	85	68	55	60	432
Tempo (dias/média)	1,08	1,01	1,04	1,04	1,00	1,13	1,05
<i>Ano</i>	<i>2018 (jan. a jun.)</i>						
Mês	jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	Média
Registros	59	71	93	77	80	71	451
Tempo (dias/média)	1,00	1,75	1,17	1,84	1,31	1,00	1,34

Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER).

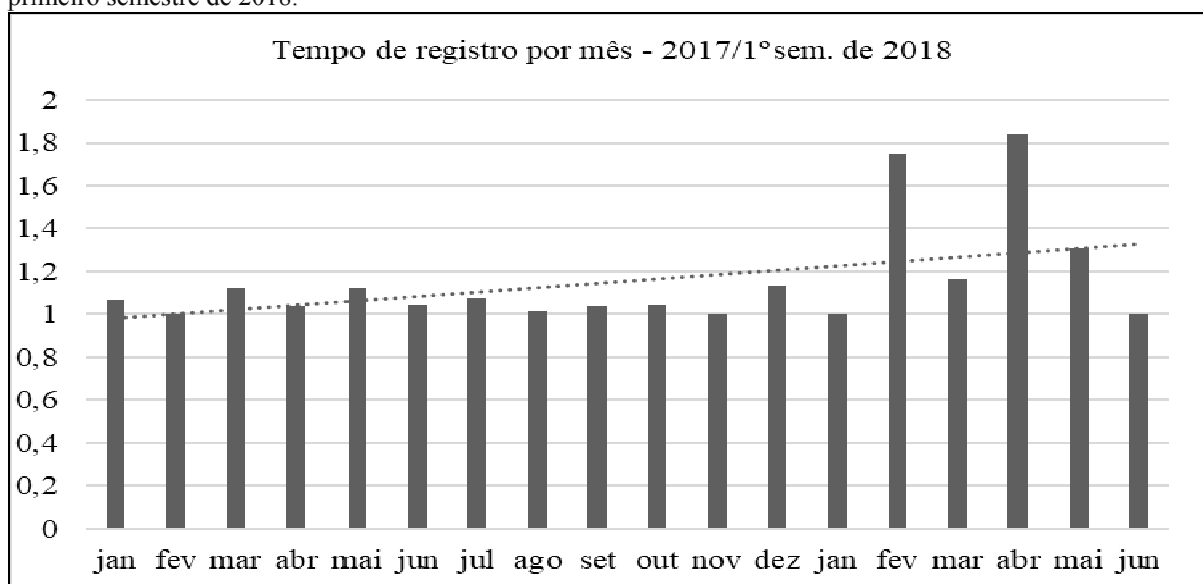
Da mesma forma que ocorreu no caso da JUCERJA, os dados sobre registro no Município de Porto Velho - RO no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018 demonstram uma sensível tendência de redução no número de registros, conforme o Gráfico 19.

Gráfico 19 – Número de registros por mês no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER).

Gráfico 20 – Média de tempo para registro por mês no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018.



Fonte: Dados fornecidos pela Junta Comercial do Estado de Rondônia (JUCER).

Contudo, neste caso, ao invés de haver tendência de queda na média de tempo despendido para registro de empresas, houve um pequeno, mas significativo, aumento, como demonstrado pelas médias de tempo para registro por mês no Município de Porto Velho - RO, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018, constante do Gráfico 20.

Diante disso, parece que a JUCER não está conseguindo manter a excelente média de tempo de registro de empresas de um dia que vinha demonstrando, haja vista o aumento significativo das médias no primeiro semestre de 2018 em relação a 2017, com picos nos meses de fevereiro e abril, chegando perto dos dois dias de prazo.

6. CONCLUSÃO

Do estudo empreendido podemos concluir que a regulação de registro de empresas, no contexto da regulação de entrada, tem uma ligação profunda como o desenvolvimento econômico. Segundo a Nova Economia Institucional, as medidas regulatórias são de suma importância para o desenvolvimento econômico, com relação à tentativa de reduzir incertezas e promover estabilidade.

Como visto, a segurança jurídica é o fio condutor pelo qual regulação e desenvolvimento econômico se ligam, através do qual o Estado busca garantir um ambiente de negócios estável e previsível para que o desenvolvimento ocorra, mediante promoção da redução das incertezas e do equilíbrio sistêmico da economia, corrigindo distorções e falhas do mercado e de governo.

Nesse sentido, a regulação de registro de empresas se revela como um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, à medida que busca a redução das incertezas e o equilíbrio para que as relações negociais se estabeleçam. Portanto, o registro empresarial é essencial para a formação de um ambiente de negócios juridicamente seguro, e, assim, propício a novos investimentos privados na economia do País.

A regulação de registros de empresas brasileira, segundo a Lei nº. 8.934/94, se apresentava como um sistema constituído pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC (antiga nomenclatura do atual Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI) e pelas juntas comerciais, restrita às questões de registro. Com as reformas implementadas a partir de 2006, a regulação de registro de empresas teve seu campo alargado, passou a incluir grande parte da regulação de entrada brasileira, funcionando como uma rede de órgãos e entidades de registro e legalização de empresas.

As reformas se iniciaram primeiro a partir da instituição do Estatuto da Micro e Pequena Empresa pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em seguida pela criação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, através da Lei nº. 11.598/2007, e posteriormente pelas alterações do Estatuto da Micro e Pequena Empresa promovidas pelas Leis Complementares nº. 128/2008 e 147/2014; e pela instituição do Programa Bem Mais Simples Brasil pelo Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015.

Vimos que a melhor forma de se avaliar a qualidade da regulação de registro de empresas brasileira, a partir de sua contribuição para a realização de um ambiente de negócios

favorável ao desenvolvimento, seria aquela a partir de parâmetros de segurança jurídica. Ou seja, se esta regulação promove valores de previsibilidade e estabilidade, através de regras claras e acessíveis sobre a formalização de empresas.

Por essa razão, após a revisão da literatura acerca de pesquisas empíricas sobre regulação de entrada e de registro de empresas, verificou-se que a contagem de tempo despendido no registro de empresas seria o método que melhor representaria a realidade da regulação de registro a partir de critérios que demonstrassem os níveis de clareza e acessibilidade ao empreendedor. Entretanto, como visto ao se analisar a metodologia utilizada pelo Banco Mundial na pesquisa *Doing Business*, seria importante que essa análise da regulação se desse com base em dados reais, a fim de se obter resultados mais confiáveis que aqueles divulgados pelas pesquisas na área, geralmente baseadas em informações coletadas por meio de aplicação de questionários, impregnadas de subjetividade.

Assim, foi apresentada uma metodologia simples, a fim de se obter os índices de tempo de demora para realização do registro de empresas, a partir da coleta de dados reais sobre registro de empresas nas capitais dos Estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Pará, de Alagoas e de Rondônia, no ano de 2017 e primeiro semestre de 2018, obtidos junto às respectivas juntas comerciais.

A partir da metodologia proposta, foram levantados o número de registros e as datas de início do processo e as datas do efetivo registro de empresas abertas nos municípios da amostra, os quais, após correlacionados, forneceram os índices de tempo de registro conforme a complexidade da forma societária constituída, o coeficiente do número e de tempo de registro por mês, o número de registros segundo a média de tempo gasto, o número e a média de tempo de registro mensal durante todo o período de janeiro de 2017 a junho de 2018.

Da análise dos dados coletados, verificou-se que à medida que a complexidade das estruturas societárias escolhidas pelo empresário se intensifica, aumenta o prazo de registro da empresa. Em todos os casos, com poucas exceções, há um aumento relevante no tempo de registro ao se considerar as estruturas mais complexas. Por exemplo, no Município do Rio de Janeiro - RJ, as médias de tempo variaram entre dez (10,35) dias e quase dezenove (18,99) dias em 2017, e de sete (7,56) dias a vinte nove (29,85) dias em 2018.

Os resultados alcançados não comprovam a hipótese de que a regulação de registro de empresas seria deficiente para a formação de um ambiente de negócios propício ao desenvolvimento econômico no País. Ao contrário do que demonstraria a pesquisa *Doing Business*, ao incluir o Brasil entre as economias com piores índices em qualidade da regulação de entrada, verifica-se que a regulação de registro de empresas, embora complexa, não

representa um grande problema para a formalização de empresas no país. De acordo com a pesquisa, a regulação de registro confere segurança jurídica aceitável para que os empresários possam estabelecer relações negociais de forma razoavelmente previsível e estável. Como se verificou são milhares de registros realizados mensalmente perante as juntas comerciais de todo o País, demonstrando que o registro de empresas cumpre seu papel para o desenvolvimento. Além disso, o que os dados também nos mostram é que há uma gradual e permanente redução do tempo de registro nos casos pesquisados. Embora não se possa comprovar, parece que esse resultado foi capturado pela pesquisa *Doing Business* 2019. Os resultados divulgados em outubro de 2018 mostram que o Brasil passou da posição cento e setenta e seis (176) no quesito abertura de empresas do *ranking* no relatório de 2018, para cento e quarenta (140), passando de um tempo de abertura de empresas de sessenta dias (65,05) para dezoito (18,5) dias, no Relatório de 2019 (THE WORLD BANK, 2018a e THE WORLD BANK, 2018g).

Também não ficou comprovada na pesquisa a hipótese de que a regulação de registro de empresas promoveria segurança jurídica adequada para a formalização de novas empresas no País, mas os órgãos de registro não. Como visto, nas localidades onde o número de registros é menor, como em Porto Velho- RO, Maceió – AL e Belém – PA, a média de tempo de registro é baixíssima, nas Juntas Comerciais dos Estados de Rondônia, Alagoas e Pará, as médias de tempo atual (primeiro semestre de 2018) não chega a três dias do momento da entrada do pedido na junta comercial ao efetivo registro.¹¹⁶ Parece haver problemas quando o número de registros é elevado, como se constatou, a maior média de tempo entre as capitais pesquisadas - de dez dias (10,15) - foi encontrada no município do Rio de Janeiro – RJ, o local com maior número de registros, com um total de 36.444, empresas em 2017 e de 17.914 no primeiro semestre de 2018. Enquanto que a menor média de tempo ocorreu em Porto Velho – RO, com uma média de um (1,15) dia e um total de 920 registros em 2017 e de 451 de janeiro a junho de 2018. Assim, embora o número de registros seja um fator importante no prazo de registro de empresas, as juntas comerciais desenvolvem um trabalho satisfatório no quesito de tempo de registro.

Nesse contexto, a conclusão a que se chega corresponde àquela hipótese inicial de que a regulação de registro de empresas no Brasil promove a segurança jurídica, contribuindo para a formação de um ambiente de negócios propício ao desenvolvimento econômico do país, mas que a má colocação do Brasil nesse *ranking Doing Business* decorreria de outras causas.

¹¹⁶ Porto Velho- RO (1,00) dia, Maceió – AL (1,06) dia e Belém – PA (2,20) dias (Tabelas 17, 20 e 23, respectivamente).

A primeira causa estaria relacionada à metodologia utilizada pelo Banco Mundial, a qual se daria a partir de dados coletados por meio de questionários, o que impregna a pesquisa de subjetividade. Além disso, os métodos não levariam em conta as peculiaridades do Estado brasileiro, especialmente, os arranjos regulatórios já existentes. Não se pode simplesmente abandonar todo um sistema jurídico, a fim de se ter uma regulação de entrada mais flexível.

Em termos de regulação de registro, verificou-se que mais da metade dos registros ocorrem em até três dias e a grande maioria dentro de dez dias. No Rio de Janeiro –RJ, mais de sessenta e nove por cento (69,02%) dos registros ocorreram em até dez dias em 2017 e mais de oitenta por cento (80,23%) em 2018. Em Belo Horizonte – MG, mais de noventa por cento (98,09%) foram realizados em até dez dias em 2017 e mais de noventa e oito por cento (98,22%) em 2018. No Município de Belém – PA, mais de noventa e oito por cento (98,96%) dos registros em 2017 foram realizados em até dez dias e mais de noventa e nove por cento (99,66) em 2018. Por fim, cem por cento (100%) os registros no Município de Porto Velho – RO foram realizados em até cinco dias.

Importante destacar que a pesquisa ora empreendida se restringiu à regulação de registro de empresas, o que nos fornece um resultado também restrito ao considerarmos o amplo espectro de normas e regulamentos que formam a regulação de entrada. De qualquer forma, não se pode diminuir a importância do estudo, a partir do qual poderíamos empreender esforços para estabelecermos um banco de dados consistentes sobre o número de empresas efetivamente existentes no Brasil, os perfis de suas estruturas, atividades, quadro de sócios, como se financiam, e muitas outras informações. Por fim, poderíamos, num futuro não muito distante, termos um índice de segurança jurídica da regulação de entrada alternativo ao *Doing Business* e baseado em dados reais e objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**. São Paulo: Malheiros. 2012.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao artigo 21, III. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva-Almedina, 2018.

BAILEY, James; THOMAS, Diana. Regulating away competition. **Mercatus Working**, 2015. Disponível em: <https://www.mercatus.org/system/files/Bailey-Regulation-Entrepreneurship.pdf>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding regulation: theory, strategy, and practice**. Oxford University Press on Demand, 2012.

BARBIERI, Ana Clara; SILVEIRA, Mario Henrique Fernandes; e SILVA, Antônio Suerlilton Barbosa da. Custo-Brasil e Investimento Direto Estrangeiro: uma análise de suas relações. In: X CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, DE 08 E 09 DE AGOSTO DE 2014. **Artigos**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/29020311.pdf>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

BARBOSA, Leonardo Garcia. O que é o “Bem Mais Simples Brasil”? Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, Julho/2015 (Texto para Discussão nº 178)**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512850/TD178-LeonardoGBarbosa.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 de set. de 2018.

BLACK, Julia. Critical reflections on regulation. **Austl. J. Leg. Phil.**, 2002, 27: 1. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/35985/1/Disspaper4-1.pdf>. Acesso em: 29 de mar. de 2018.

_____. **Decentring Regulation**: Understanding the role of regulation and self-regulation in a 'post-regulatory' world. **Current Legal Problems**, 2001, 54.1: 103. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Julia_Black/publication/30527050_Decentring_Regulation_Understanding_the_Role_of_Regulation_and_Self-Regulation_in_a_Post-Regulatory_World/links/00b4952eb889c858c6000000.pdf. Acesso em: 29 de mar. de 2018.

BESLEY, Timothy. Law, regulation, and the business climate: The nature and influence of the World Bank Doing Business project. **Journal of Economic Perspectives**, 2015, 29.3: 99-120. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257%2Fjep.29.3.99>. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

BORBA, José Edvaldo Tavares. **Direito Societário**. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

BRASIL. Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM. **Resolução CGSIM nº. 16, de 17 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o procedimento especial para o registro e legalização do Microempreendedor Individual. Alterada pela Resolução nº 17, de 9 de abril de 2010 e pela Resolução nº 26, de 8 de dezembro de 2011. (Vide art. 6º da Resolução CGSIM nº 26/2011). Brasília – DF: Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM, 2009a. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/RESOLUCOES_CGSIM/Resolucao-n-16.pdf. Acesso em: 21 de mai. de 2018.

_____. Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM. **Resolução nº. 25, de 18 de outubro de 2011**. Dispõe sobre parâmetros e padrões para desenvolvimento do modelo de integração da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM. Brasília – DF: Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM, 2011a. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/RESOLUCOES_CGSIM/Resolucao-25-alterada-pela-40-e-38-ATUALIZADA.pdf. Acesso em 13 de set. de 2018.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Executivo, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

_____. **Decreto nº. 1.800, de 30 de janeiro de 1996**. Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Brasília, DF: Executivo, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1800.htm>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

_____. **Decreto nº. 8.414, de 26 de fevereiro de 2015**. Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa. Brasília – DF: Poder Executivo, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8414.htm. Acesso em: 13 de set. de 2018.

_____. **Decreto nº. 9.260, de 29 de dezembro de 2017**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, altera o Decreto nº 8.688, de 9 de março de 2016, e o Decreto nº 8.854, de 22 de setembro de 2016, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS

por FCPE. Brasília, DF: Executivo, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9260.htm. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF: Executivo, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

_____. **Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008.** Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Executivo, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp128.htm. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

_____. **Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011.** Altera dispositivos da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Executivo, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp139.htm. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

_____. **Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.** Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF: Executivo, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp147.htm#art1. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

_____. **Lei nº. 5.764, de 16 de dezembro de 1971.** Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília, DF: Executivo, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm.

_____. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Executivo, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404consol.htm. Acesso em 05 mai. 2018.

_____. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Executivo, 1994a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm. Acesso em 05 mai. 2018.

_____. **Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994.** Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Brasília, DF: Executivo, 1994b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8934.htm>. Acesso em 05 mai. 2018.

_____. **Lei nº. 9.841, de 5 de outubro de 1999.** Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. Brasília, DF: Executivo, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9841.htm. Acesso em 05 mai. 2018.

_____. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Executivo, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em 05 mai. 2018.

_____. **Lei nº. 11.598/2007, de 03 de dezembro de 2007.** Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM; altera a Lei no 8.934, de 18 de novembro de 1994; revoga dispositivos do Decreto-Lei no 1.715, de 22 de novembro de 1979, e das Leis nos 7.711, de 22 de dezembro de 1988, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.906, de 4 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Executivo, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11598.htm. Acesso em 05 mai. 2018.

_____. Ministério do Trabalho: portal do fundo de amparo ao trabalhador. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).** Brasília: Ministério do Trabalho, 2016a. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/programas-e-aco-es-2/caged-3/>. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

_____. Portal do Microempreendedor – MEI. **Estatísticas.** Brasília, DF: Executivo, 2018a. Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatisticas>. Brasília, DF: Executivo. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

_____. Presidência da República. Planalto. **Temer anuncia medidas para estimular a economia brasileira.** Brasília – DF: Executivo, 2016b. Disponível em:

<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/12/temer-anuncia-medidas-para-estimular-a-economia-brasileira> e apresentação anexa: Acesso em 10 de set. de 2018.

_____. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009**. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Brasília: Receita Federal do Brasil, 2009b. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15937>. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

_____. Receita Federal do Brasil. REDESIM. **Estatísticas**. Brasília – DF: Receita Federal do Brasil, 2018b. Disponível em: <https://estatistica.redesim.gov.br/>. Acesso em 25 de out. de 2018.

_____. Receita Federal do Brasil. REDESIM. Serviços. **O que é “Coleta de dados”?**. Brasília – DF: Receita Federal do Brasil, 2018c. Disponível em: <http://www.redesim.gov.br/servicos/constitua-sua-pj/passos-1-consulta-previa/o-que-e-consulta-previa-1>. Acesso em 25 de out. de 2018.

_____. Receita Federal do Brasil. REDESIM. Serviços. **O que é “Consulta Prévia”?**. Brasília – DF: Receita Federal do Brasil, 2018d. Disponível em: <http://www.redesim.gov.br/servicos/constitua-sua-pj/passos-2-coleta-de-dados-registro-e-inscricoes/o-que-e-201ccoleta-de-dados201d>. Acesso em 25 de out. de 2018.

_____. Receita Federal do Brasil. REDESIM. Serviços. **O que são “Registro e Inscrições”?**. Brasília – DF: Receita Federal do Brasil, 2018e. Disponível em: <http://www.redesim.gov.br/servicos/constitua-sua-pj/passos-2-coleta-de-dados-registro-e-inscricoes/o-que-sao-201cregistro-e-inscricoes201d>. Acesso em 25 de out. de 2018.

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Programa Bem Mais Simples Brasil**. Brasília – DF: Secretaria de Governo da Presidência da República, 2015b. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/programa--bem-mais-simples>. Acesso em: 13 de set. de 2018.

_____. Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE). Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI). **Instrução Normativa DREI nº 19, de 05 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre os atos de constituição, alteração e extinção de Grupo de Sociedades, bem como os Atos de Constituição, Alteração e Extinção de Consórcio. Brasília – DF: DREI, 2013. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/INs_EM_VIGOR/IN-DREI-19-2013-alterada-pela-IN-37-2017.pdf. Acesso em: 21 de mai. de 2018.

_____. Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE). Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI). **Manual de Registro de Cooperativa**. Brasília – DF: Departamento de Registro Empresarial e Integração – DREI, 2017b. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/INs_EM_VIGOR/MANUAIS_IN_38/Anexo-IV-IN-38-2017-Manual-de-Registro-Cooperativa---alterado-pela-IN-40-2017--16abr18.pdf. Acesso em 10/05/2018.

_____. Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE). Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI). **Manual de Registro de Eireli**. Brasília – DF: Departamento de Registro Empresarial e Integração – DREI, 2017c. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/INs_EM_VIGOR/ANEXOS/Anexo-V-IN-38-2017-Manual-de-Registro-EIRELI---alterado-pela-IN-40-2017--16abr18.doc.pdf. Acesso em 10/05/2018.

_____. Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE). Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI). **Manual de Registro de Empresário Individual**. Brasília - DF: Departamento de Registro Empresarial e Integração - DREI, 2017d. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/INs_EM_VIGOR/MANUAIS_IN_38/Anexo-I-Manual-de-Registro---Empresario-Individual-16abr18.pdf. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

_____. Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE). Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI). **Manual de Registro de Sociedade Anônima**. Brasília – DF: Departamento de Registro Empresarial e Integração – DREI, 2017e. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/INs_EM_VIGOR/MANUAIS_IN_38/Anexo-III-IN-38-2017-Manual-de-Registro-SA---alterado-pela-IN-40-2017--16abr18.pdf. Acesso em 10/05/2018.

_____. Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE). Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI). **Manual de Registro de Sociedade Limitada**. Brasília – DF: Departamento de Registro Empresarial e Integração – DREI, 2017f. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/INs_EM_VIGOR/MANUAIS_IN_38/Anexo-II-IN-38-2017-Manual-de-Registro-LTDA---alterado-pela-IN-40-2017--16abr18.pdf. Acesso em 10/05/2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Texto para discussão EESP/FGV**, 2006, 157. Disponível em: http://files.desenvolvimentoeconomicoufv.webnode.com.br/200000010-d3a96d4a3a/BresserPereira_Conceito%20hist%C3%B3rico.pdf. Acesso em: 15 de set. de 2018.

BURG, Elliot M. Law and Development: A Review of the Literature & a Critique of "Scholars in Self-Estrangement". **The American Journal of Comparative Law**, 1977, 492-530. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/839691.pdf>. Acesso em: 15 de set. de 2018.

CAMPINHO, Sérgio. **O direito de empresa à luz do código civil**. 13 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CARLTON, Dennis W.; PICKER, Randal C. Antitrust and Regulation. **ReserchGate**, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Dennis_Carlton/publication/241361676_Chapter_1_Antitrust_and_Regulation/links/02e7e5397145c56a9f000000.pdf. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Ambiente de negócios, investimentos e produtividade. Texto para discussão 2130. Brasília – DF: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5386/1/td_2130.pdf. Acesso em 08 de set. de 2018.

CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CEREZOLI, José A. A Integração nacional dos registros de pessoas jurídicas no Projeto do Novo Código Comercial. **Cadernos Jurídicos da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Estado do Paraná**. Curitiba – PR, p.59 - 60, 2017. Curitiba: OAB/PR, 2017a. Disponível em: <http://admin.oabpr.org.br/imagens/caderno/artigos/132.pdf>. Acesso em 12 de nov. de 2018.

_____. O saneamento de vícios ou defeitos em atos societários na via administrativa do registro empresarial. **Revista de Direito Empresarial (Curitiba)**. v.12, p.147/160 - , 2015. Belo Horizonte: Forum, 2014.

_____. Registro Empresarial e o Princípio da Proteção à Confiança. **Revista de Direito Empresarial**. v.17, p.23 - 41, 2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. Regulação de entrada: uma metodologia alternativa para a contagem do tempo para abertura de empresas. In: II SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO FGV DIREITO RIO E FACULDADE DE DIREITO DA UERJ, 2017, RIO DE JANEIRO. Transformações do Direito Administrativo: novas tecnologias e alternativas regulatórias. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017b. p. 199-224.

_____. **Sociedade empresária irregular por ausência de registro e suas consequências**. Monografia (Pós-graduação em Direito Empresaria e dos Negócios). Universidade Cândido Mendes Pós-Graduação “Lato Sensu” / Instituto A Vez do Mestre. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K205872.pdf. Acesso em 08 de set. de 2018.

CEREZOLI, José A.; SILVA, A. R. Registro civil de pessoas jurídicas vs. registro de sociedades empresárias no projeto do novo Código Comercial. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais - RDB**, v.82, p.131 - 157, 2018.

CICCONE, Antonio; PAPAIOANNOU, Elias. Red tape and delayed entry. **Journal Of The European Economic Association**, 2007, 5.2?3: 444-458. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/153192/1/ecbwp0758.pdf>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. Disponível em: <https://laprimaradice.myblog.it/media/00/02/284940009.pdf>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial: direito de empresa**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Vol. 2.

COGLIANESE, Cary. Empirical Analysis and Administrative Law. **Universidade of Illinois Law Review**, 2002. 111-137. p. 1113 e 1137. Disponível em: http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1977&context=faculty_scholarship. Acesso em: 22 de mar. de 2018.

COUTO E SILVA. Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica: Proteção à Confiança no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maio/junho, 2005. p. 4/5. Disponível em: www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 22 de mar. de 2018.

DAVIS, Kevin E.; KRUSE, Michael B. Taking the measure of law: the case of the Doing Business project. **Law & Social Inquiry**, 2007, 32.4: 1095-1119. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdf/20108741.pdf>. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

DE SOTO, Hernando. The Other Path. **Boston College Third World Law Journal**. Volume 10. Issue 1, Article 9. 1-1-1990. Disponível em:

<http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1344&context=twlj>. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

DEMSETZ, Harold. Industry structure, market rivalry, and public policy. **The Journal of Law and Economics**, 1973, 16.1: 1-9. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdf/724822.pdf?refreqid=excelsior%3Aa8f886110a62c47377e4e525a31cf682>. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

_____. The structure of ownership and the theory of the firm. **The Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 375-390, 1983. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30224399/thestructureofownershipandthetheoryofthefirm.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1525460552&Signature=Az1hEJfksVAjwq8o0WO70%2FwK13Y%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DStructure_of_Ownership_and_the_Theory_of.pdf. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

DJANKOV, Simeon et al. The regulation of entry: A survey. **The World Bank Research Observer**, v. 24, n. 2, p. 183-203, 2009. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4428/wbro_24_2_183.pdf?sequence=1. Acesso em 25 de mar. de 2018.

_____. The regulation of entry. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n. 1, p. 1-37, 2002. Disponível em: <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/30747190/w7892.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 de mar. de 2018.

DJANKOV, Simeon; MCLIESH, Garalee; e RAMALHO, Rita Maria. Regulation and growth. **Economics Letters**, v. 92, n. 3, p. 395-401, 2006. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165176506001108>. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

EASTERBROOK, Frank H.; FISCHER, Daniel R. The corporate contract. **Columbia Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1416-1448, 1989. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2163&context=journal_articles. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

EPSTEIN, Lee e KING, Gary. Pesquisa empírica em direito; as regras de inferência. Título original: The rules of inference. São Paulo: **Direito GV**, 2013. Traduzido por Fábio Morosini (coordenador). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/11444>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

FERNHOLZ, Tim. A World Bank economist apologized for unfair country rankings and will redo four years of results. *Quartz*. Jan. 13, 2018. Bad Bank. Disponível em: <https://qz.com/1179239/world-bank-doing-business-ranking-chief-economist-paul-romer-apologizes-for-unfair-results/>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

FONSECA, João José Saraiva da. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Disponível em: [http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/lapnex/arquivos/files/Apostila_-_METODOLOGIA_DA_PESQUISA\(1\).pdf](http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/lapnex/arquivos/files/Apostila_-_METODOLOGIA_DA_PESQUISA(1).pdf). Acesso em: 05 de mai. de 2018.

FOGEL, Kathy et al. Institutional obstacles to entrepreneurship. **Oxford Handbook of Entrepreneurship**, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228544862_Institutional_Obstacles_to_Entrepreneurship. Acesso em: 29 de mar. de 2018.

GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). Métodos de pesquisa. **Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul - Ufrgs**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 29 de mar. de 2018.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Direito de Empresa: comentários aos artigos 966 a 1.195 do Código Civil**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

HAIDAR, Jamal Ibrahim. The impact of business regulatory reforms on economic growth. **Journal of the Japanese and International Economies**, v. 26, n. 3, p. 285-307, 2012. Disponível em: <https://hal-pse.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/717423/filename/12044.pdf>. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

HART, Oliver. An Economist's Perspective on the Theory of the Firm. **Columbia Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1757-1774, 1989. Disponível em: [http://business.illinois.edu/josephm/BA549_Fall%202010/Session%204/Hart%20\(1989\).pdf](http://business.illinois.edu/josephm/BA549_Fall%202010/Session%204/Hart%20(1989).pdf). Acesso em: 05 de mai. de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**: Belém. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>. Acesso em 17 de nov. de 2018.

_____. **Cidades**: Belo Horizonte. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>. Acesso em 17 de nov. de 2018.

_____. **Cidades:** Maceió. Rio de Janeiro: IBGE, 2018c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/panorama>. Acesso em 17 de nov. de 2018.

_____. **Cidades:** Porto Velho. Rio de Janeiro: IBGE, 2018d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/porto-velho/panorama>. Acesso em 17 de nov. de 2018.

_____. **Cidades:** Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2018e. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em 17 de nov. de 2018.

JALILIAN, Hossein; KIRKPATRICK, Colin; PARKER, David. The impact of regulation on economic growth in developing countries: A cross-country analysis. **World Development**, v. 35, n. 1, p. 87-103, 2007. Disponível em: <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/handle/1826/1455/Impact%20of%20regulation-Economic%20growth-March06.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 de mar. de 2018.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

KLAPPER, Leora; AMIT, Raphael; GUILLÉN, Mauro F. Entrepreneurship and firm formation across countries. *In: International differences in entrepreneurship. University of Chicago Press*, 2010. p. 129-158. Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c8220.pdf>. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

KLAPPER, Leora; LAEVEN, Luc; RAJAN, Raghuram. Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. **Journal of Financial Economics**, 2006, 82.3: 591-629. Disponível em: https://ac.els-cdn.com/S0304405X06000936/1-s2.0-S0304405X06000936-main.pdf?_tid=c217f858-0a7f-4a24-be59-bcaf03f78446&acdnat=1523120300_273e62fe4ea931ff6d77a92820add271. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

KLAPPER, Leora; LOVE, Inessa. The impact of business environment reforms on new firm registration. The World Bank Development Research Group. **Finance and Private Sector Development Team**, 2010. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/937781468182676892/pdf/WPS5493.pdf>. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

KOOP, Christel; LODGE, Martin. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation & Governance**, 2017, 11.1: 95-108. Disponível em:

http://eprints.lse.ac.uk/62135/1/Lodge_What_is_regulation_2016.pdf Acesso em: 29 de mar. de 2018.

LAMY FILHO, Alfredo e PEDREIRA, José Luiz Bulhões (Corrdenadores). **Direito das Companhias**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. vol. I.

LEVI-FAUR, David. Regulation and regulatory governance. **Handbook on The Politics of Regulation**, 2011, 1.1: 1-25. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/David_Levi-Faur/publication/254908793_Regulation_Regulatory_Governance/links/54ec471a0cf27bfd76f0d6c/Regulation-Regulatory-Governance.pdf. Acesso em: 29 de mar. de 2018.

LEVY, Brian; PAREDES, Ricardo; e STONE, Andrew. Public institutions and private transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile. In: ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thráinn; e NORTH, Douglas C. **Empirical studies in institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LOUREIRO, Maria Filomena da Costa Silva. O registro comercial obrigatório e o princípio da publicidade. 2012. **Phd Thesis**. Disponível: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/156/1/O%20Registro%20Comercial%20Obrigat%C3%B3rio%20e%20o%20Princ%C3%ADpio%20da%20Publicidade.pdf>. Acesso em: 08 de set. 2018.

MAMEDE, Gladston. Inovações da Lei 11.598/07. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2770. Acesso em set 2018.

MASSO, Fabiano Dolenc Del; ROVAI, Armando Luiz. Registro Empresarial: da constituição das empresas, suas alterações e distratos – incertezas e burocracia que emperram o desenvolvimento e contribuem para insegurança jurídica. **Revista De Direito Bancário E Do Mercado De Capitais – RDB**. vol. 77. ano 20. p. 135-148. São Paulo: Ed. RT, jul.-set. 2017.

MAYEDA, Andrew. Paul Romer Steps Down as World Bank Chief Economist After Rocky Stint. Markets. **Bloomberg**. Jan. 24, 2018. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-24/romer-steps-down-as-world-bank-chief-economist-after-rocky-stint>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

MCLAUGHLIN, Patrick A.; STANLEY, Laura. Regulation and Income Inequality: The Regressive Effects of Entry Regulations. **Mercatus Working Paper**, 2016. Disponível em:

<https://www.mercatus.org/system/files/McLaughlin-Regulation-Income-Inequality.pdf>. Acesso em: 29 de mar. de 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MICHAELS, Ralf. Comparative law by numbers? Legal origins thesis, doing business reports, and the silence of traditional comparative law. **The American Journal of Comparative Law**, 2009, 57.4: 765-795. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdf/25652669.pdf>. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil: parte geral**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Ordem Pública - SEOP. **Alvará**. Rio de Janeiro - RJ: Executivo, 2017. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/seop/clf/exibeconteudoclf?id=5822532>. Acesso em: 22 de mar. de 2018.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**. Volume 5, Número 1. 1991. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.1.97>. Acesso em: 31 de mar. de 2018.

_____. **Understanding the Process of Economic Change: Princeton economic history of the Western World**. Princeton – NJ: Princeton University Press, 2005.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis**. Paris: OCDE, 1997 Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>. Acesso em: 31 de mar. de 2018.mhyik

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, 2002, 5.2. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 04 de mai. de 2018.

PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. **The Journal of Law and Economics**, 1976, 19.2: 211-240. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/pdf/725163.pdf?casa_token=24_M9I3e-pwAAAAA:fRxUvwgQRmRqqFqOwsSEkIQT8CSsSdEF6c5yHlbvSN5srSCtJTfzemnOAAqVklJdb5MOAYpKTQsfqAA77CsJ8WRhkMALXNZD1qQDO5IURUz6QjHMo5CbcA. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

PINHEIRO, Armando Castelar. Segurança jurídica, crescimento e exportações. Texto para discussão 1125. Brasília – DF: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1125.pdf. Acesso em: 24 de mar. de 2018.

POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. 1974. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação Econômica E Democracia: o debate norte-americano**. 2 ed. rev. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2017. Tradução de Mariana Mota Prado.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. vol. 1.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Pensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma *rule of law* e a relevância das alternativas institucionais. **Revista De Direito GV**. número 11, São Paulo, Jan-Jun. 2010.

SCHMIDT, Karsten. **Derecho comercial: tracción de la 3ª edición alemana por Federico E. G. Werner**. Buenos Aires: Editorial Ástrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1997.

SCHWINGEL, Inês; RIZZA, Gabriel. Políticas públicas para formalização das empresas: Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e iniciativas para a desburocratização. Brasília – DF: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3846/1/bmt54_politicaemfoco_politicapublica.pdf. Acesso em 13 de set. de 2018.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Pequenos Negócios na Economia Brasileira**. Brasília – DF: SEBRAE, 2017a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/fruticultura/2017/52a-ro/sebrae-apresentacao-institucional-versao-final-1509.pdf/view>. Acesso em: 03 de out. de 2018.

_____. **Projeto Redesimples**. Brasília – DF: SEBRAE, 2017b. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ms/sebraeaz/projeto-redesim,35e252d13160a410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em 10 de set. de 2018.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Registro Público da atividade Empresarial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SOBOTTKA, Emil Albert, et al. A Junta Comercial e seu papel no desenvolvimento da economia. **Projeto Pensando o Direito. Série Pensando o Direito**. n. 28/2010 – versão publicação. Faculdade De Direito Da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Brasília – DF: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL, 2010. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/28Pensando_Direito3.pdf. Acesso em: 03 de out. de 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, 2005, 24.24: 105-122. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24>. Acesso em: 22 de set. de 2018.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação Econômica E Democracia: o debate norte-americano**. 2 ed. rev. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2017. Tradução de Emerson Fabiani.

THE WORLD BANK. **Classificação das Economias**. Washington: World Bank Group, 2018a. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/pt/rankings>. Acesso em: 12 de out. de 2018.

_____. **Dados**. Washington: World Bank Group, 2018b. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil>. Acesso em: 12 de out. de 2018.

_____. **Dados**. Washington: World Bank Group, 2018c. Disponível em: http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/brazil#DB_sb. Acesso em: 05 de dez. de 2018.

_____. **Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs**. A World Bank Group Flagship Report. Comparing Business Regulation for Domestic Firms in 190 Economies Washington: World Bank Group, 2018d. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>. Acesso em 10 de mar. de 2018.

_____. **Metodologia: abertura de empresas**. World Bank Group, 2018e. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/Methodology/Starting-a-Business>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

_____. **Starting a Business: Questionnaire**. Doing Business: Medindo Regulamentações de Negócios. World Bank Group, 2018f. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Methodology/S>

urvey-Instruments/DB17/DB17-SB-questionnaire-en.pdf?la=pt-BR. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

_____. **Doing Business 2019: Training for Reform.** A World Bank Group Flagship Report. Comparing Business Regulation for Domestic Firms in 190 Economies Washington: World Bank Group, 2018g. Disponível em: http://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf. Acesso em 09 de dez. de 2018.

THOMAS, Robert. Legitimate Expectations and Proportionality. *In: Administrative Law.* Oxford: Hart, 2000.

WARDE JÚNIOR, Walfrido Jorge. Teoria geral da empresa. *In: CARVALHOSA, Modesto Carvalhosa (coord.). Tratado de Direito Empresarial.* 2 tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. vol. 1.

WENNEKERS, Sander; THURIK, Roy. **Linking entrepreneurship and economic growth.** SMALL BUSINESS ECONOMICS, v. 13, n. 1, p. 27-56, 1999. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1008063200484.pdf>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. **Revista de Direito Administrativo**, 2013, 264: 13-56. Traduzido por Tatiana Mesquita. Revisão técnica de Izabel Saenger Nuñez. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/14076/31331>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

WILLIAMSON, Oliver E. The economics of organization: The transaction cost approach. **American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, p. 548-577, 1981. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Oliver_Williamson3/publication/235356934_The_Economics_of_Organization_The_Transaction_Cost_Approach/links/5655fd8508aefe619b1cfc34/The-Economics-of-Organization-The-Transaction-Cost-Approach.pdf. Acesso em: 05 de mai. de 2018.

ZUMBRUN, Josh. World Bank Chief Economist Paul Romer Resigns: Romer recently raised concerns about methodology of World Bank's report on countries' competitiveness **The Wall Street Journal**. Jan. 24, 2018. World. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/world-bank-chief-economist-paul-romer-resigns-1516823370>. Acesso em: 05 de mai. de 2018.