

# SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 28/2010

**JUNTA COMERCIAL**



# SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 28/2010 – versão publicação

Junta Comercial  
**Convocação 01/2009**

Pontifícia Universidade Católica Do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Direito

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

**Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL)**

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede – 4º andar, sala 434  
CEP: 70064-900 – Brasília – DF  
[www.mj.gov.br/sal](http://www.mj.gov.br/sal)  
e-mail: [sal@mj.gov.br](mailto:sal@mj.gov.br)



Secretaria  
de Assuntos Legislativos

Ministério  
da Justiça





# CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) tem o prazer de apresentar uma nova série de cadernos do “Projeto Pensando o Direito”, trazendo a público os resultados de pesquisas realizadas por instituições acadêmicas que trabalharam em parceria com a SAL ao longo do ano de 2009.

Mais do que mera prestação de contas à sociedade, as publicações representam o êxito de um novo modelo de relacionamento entre Estado e academia jurídica. Sem abdicar do respeito pleno à autonomia científica, e ciente de que o Projeto não pretende ser linha de fomento à pesquisa jurídica – dado seu caráter prático e instrumental às competências da SAL –, propõe-se uma cooperação aberta, crítica e colaborativa, que almeja construir alternativas qualificadas aos entraves práticos e teóricos que circundam o processo de elaboração normativa. Seus contornos, aliás, têm servido como base a outras ações governamentais que buscam aproximar a produção acadêmica do cotidiano estatal.

Ganha a SAL no momento em que alcança o objetivo primário do projeto, qual seja, a qualificação dos projetos apresentados e dos debates travados no âmbito do Ministério da Justiça e do Congresso Nacional; ganha a academia jurídica – e aqui talvez resida grande vitória, em que pese não ser meta precípua do trabalho – no momento em que se abrem possibilidades de aplicação prática à produção científica e de participação efetiva no debate político.

O resgate da crença na política legislativa, a percepção de que o debate jurídico também ocorre no momento formativo da lei e o renascimento – ainda tímido e inicial – da participação acadêmica nas instâncias políticas decisórias contribuem, de modo inequívoco, para a (re)definição dos rumos da pesquisa e do ensino jurídico no Brasil. A pesquisa aplicada e o interesse pelo processo legislativo devolvem relevância ao momento da gênese legislativa e, em última instância, revigoram as características constituintes da cidadania. Renova-se a sensação de pertencimento; recorda-se a importância de participação.

É esta, em suma, a aposta da Secretaria de Assuntos Legislativos: um modelo de produção normativa aberto e efetivamente democrático, permeável à contribuição sócio-acadêmica, que resgate a importância do processo legislativo e restaure os laços positivos existentes entre política e direito. Um desenho institucional que qualifique os esforços governamentais e, de outro lado, estimule a legítima participação daqueles que têm na lei posta seu objeto cotidiano de trabalho.

Este caderno integra o segundo conjunto de publicações da Série Projeto Pensando o Direito e apresenta a versão reduzida da pesquisa. Sua versão integral pode ser acessada no sítio eletrônico da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em [www.mj.gov.br/sal](http://www.mj.gov.br/sal).

Brasília, 30 de junho de 2010.

**Felipe de Paula**

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça



# CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O presente trabalho de pesquisa foi desenvolvido por um conjunto multidisciplinar de economistas, sociólogos e juristas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul com o objetivo de identificar os gargalos dos procedimentos vinculados à abertura de novas empresas no Brasil, principalmente, do Sistema Nacional de Registro Mercantil. Agradecemos a todos aqueles que de alguma forma tornaram a ambiciosa proposta de trabalho uma realidade e, da mesma forma, parabenizamos a importante iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Esperamos que os resultados do presente estudo possam colaborar para o desenvolvimento das práticas que envolvem o cenário da abertura das novas empresas brasileiras e, assim o fazendo, para o desenvolvimento do país.

Saudações.

Rio de Janeiro, 21 de Maio de 2010.

**Fábio Andrade**

Coordenador do Projeto de Pesquisa.



**SÉRIE PENSANDO O DIREITO**

**A JUNTA COMERCIAL E SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA**

Resumo do Projeto de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/PNUD, no Projeto  
“Pensando o Direito PRODOC BRA/07/004

PORTO ALEGRE/BRASÍLIA

JUNHO DE 2010





# SUMÁRIO

## INTRODUÇÃO.... 11

## 1. TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO.... 14

## 2. ASPECTOS INSTITUCIONAIS....20

2.1 O Sistema Nacional de Registro Mercantil e a distribuição de competências no âmbito constitucional....20

## 3. PESQUISA QUALITATIVA....28

3.1 Principais dificuldades encontradas....31

3.2 Licenciamentos....34

3.3 Registro Mercantil....36

3.4 Mudanças....38

3.5 Disposição para Investir....40

## 4. PESQUISA QUANTITATIVA....43

4.1 Minas Gerais....45

4.2 Rio Grande do Sul....47

4.3 São Paulo....49

4.4 Considerações finais....50

## 5. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO....53

5.1 Análise econômica do Sistema Nacional de Registro Mercantil com base nas pesquisas qualitativa e quantitativa....53

## 6. CONCLUSÃO....63

## REFERÊNCIAS....65

# INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, selecionada e financiada pelo Ministério da Justiça (Secretaria de Assuntos Legislativos) e desenvolvida junto à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, tem por objetivo apurar as relações entre a ineficiência do sistema de registro empresarial brasileiro e o desenvolvimento econômico. O foco adotado foi sobre as ineficiências burocráticas e os custos de transação gerados no mercado.

Atualmente, a formalização de um novo negócio no país está submetida a uma série de obrigações, entre elas o registro mercantil, a inscrição nas fazendas federal, estadual e municipal, a obtenção dos licenciamentos ambiental e sanitário, dos alvarás de funcionamento do município e do corpo de bombeiros, dentre outros. Este cenário, como se percebe, é demasiadamente amplo e dá margem ao surgimento de dificuldades na realização das transações que ocorrem entre o agente interessado em constituir um novo negócio e os órgãos responsáveis por legalizá-los. Para realizar a análise a qual se propõe, o estudo parte de algumas premissas teóricas desenvolvidas pela Escola da Análise Econômica do Direito (AED)<sup>1</sup>, mais precisamente os conceitos fundamentais da Teoria dos Custos de Transação (TCT) introduzidos por COASE.

A abordagem da Teoria dos Custos de Transação sustenta, de forma simplificada, que as relações de mercado e as tomadas de decisão dos agentes levam em conta outros elementos que não somente os custos econômicos envolvidos nas transações. A teoria nascida a partir de COASE, aplicada aos procedimentos de abertura de novas firmas permite a visualização da existência de pontos de tensão entre o desenvolvimento da iniciativa privada e a estrutura do Estado a qual eles são submetidos. No decorrer do estudo buscar-se-á apresentar o desenvolvimento dessa Teoria, sua importância e qual sua relação com o cenário vivido pelos novos empresários brasileiros.

<sup>1</sup> A Análise Econômica do Direito (AED) ou Direito e Economia (D&E) trata-se de utilizar ferramentas da Ciência Econômica para compreensão de institutos jurídicos e também para a busca da solução de problemas legais e regulatórios. Os seus modelos trabalham fundamentalmente com a teoria da ação econômica baseada na escassez de recursos e na necessidade de sua alocação eficiente numa determinada sociedade e na concepção das regras jurídicas como mecanismos de “preço”, criando incentivos (negativos ou positivos) aos indivíduos e empresas integrantes de uma sociedade para se comportarem de uma determinada maneira. Para extensa bibliografia ver o nosso TIMM, Luciano. Direito e Economia. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

A metodologia aplicada para apreensão da realidade registral brasileira foi qualitativa, com entrevistas semi-estruturadas, e quantitativa, com a análise de determinantes macroeconômicas e de dados disponibilizados pelo sistema de registro mercantil. Com vistas à aferição do posicionamento de atores externos com interesse direto e indireto no processo de abertura de novas empresas, foram realizadas entrevistas com representantes de instituições públicas e privadas de quatro Estados brasileiros, dentre eles Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Ceará. Foram selecionados três tipos de atores: empreendedores (pequenos, médios e grandes), intermediários (escritórios de advocacia e contabilidade pequenos, médios e grandes) e provedores dos serviços (Juntas Comerciais e afins – Corpo de Bombeiros, Vigilância Sanitária e Ambiental – e Receita Federal, Secretarias de Fazenda Estadual e Municipal) que ao final totalizaram mais de 40 pessoas ouvidas. As entrevistas, gravadas e transcritas, foram conduzidas presencialmente ou por telefone a partir de roteiro apresentado neste trabalho.

O trabalho quantitativo dedicou-se ao estudo da possível relação entre o registro de novas empresas no Brasil e a situação econômica do país. Para tanto, utilizou-se dos dados disponibilizados pela Junta Comercial do Estado de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, a idéia inicial de contar com a Junta Comercial do Estado do Ceará para aprofundar o estudo acabou sendo deixada de lado devido à falta de dados da instituição.

Como o escopo do trabalho era gerar uma avaliação da estrutura normativo-institucional do país<sup>2</sup> e a proposição de mudanças para a melhora do cenário encontrado pelo Banco Mundial no seu relatório *Doing Business in Brazil*<sup>3</sup>, a pesquisa não parte do marco teórico dos trabalhos tradicionais de dogmática jurídica, que normalmente tem como objeto a norma

2 O Sistema Nacional de Registro Mercantil (SINREM) teve sua estrutura atual implementada pela Lei nº 8.934 de 1994. A partir desse marco, o sistema passa a ser dividido em dois pontos, de um lado o Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), órgão responsável por criar as instruções normativas do registro mercantil e situado no Distrito Federal, e as Juntas Comerciais, órgãos responsáveis por executar os procedimentos de registro mercantil e presentes uma em cada um dos Estados da Federação. Atualmente, os órgãos de registro mercantil, em sua maioria, não possuem ligação alguma com a maioria dos outros órgãos com os quais os novos empresários no Brasil têm de se relacionar. Em dezembro de 2007, foi promulgada a Lei nº 11.598 com o objetivo de tornar possível a interação e a ligação entre todos estes órgãos que, de alguma forma, se relacionam com os procedimentos de abertura de novas empresas no Brasil.

3 São diversas as críticas sobre o relatório DOING BUSINESS. Por primeiro, destaca-se o fato do estudo comparar o ambiente que envolve a abertura de novos negócios em diversos países do planeta com base apenas em algumas variáveis, importantes é claro, mas não suficientes para embasar sua proposta de análise. Por segundo, as fontes ouvidas para a coleta de informações são questionadas e são citadas possíveis manipulações dos resultados obtidos nas pesquisas propostas nos anos de sua aplicação. Ademais, destacam-se as informações contantes em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTDOIBUS/0,,contentMDK:21645387~pagePK:64829573~piPK:64829550~theSitePK:4663967,00.html>.

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

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.

De outro lado, a pesquisa quantitativa sugeriu a influência do cenário de estabilidade macroeconômica no número de registro de novas empresas no Brasil. Acabou por identificar as possíveis relações existentes entre os índices positivos do PIB e da diminuição da taxa de juros (e acesso ao crédito) com o surgimento de novos negócios no país. Tornando-se possível a visualização dos custos e das estimativas de lucro envolvidos nas tomadas de decisão dos indivíduos interessados em abrir novas empresas no país.

O trabalho parte então das premissas teóricas da TCT, que sugere serem os custos de transação óbices ao desenvolvimento econômico dos países (capítulo I) e depois traz, resumidamente, as instituições objeto da proposta de análise (capítulo II), os dados levantados com as pesquisa de campo (capítulo III e IV) e sua análise com base nos pressupostos da TCT (capítulo V).



# 1. TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A partir de artigo intitulado “The Nature of the Firm”, destacado por muitos como o marco inicial do movimento *Law and Economics*, inicia-se o desenvolvimento do que convencionou-se chamar de “Teoria dos Custos de Transação”. Por meio deste, já em 1937, COASE demonstrou a existência de custos inerentes às operações de mercado, que possuíam natureza distinta dos custos até então conhecidos.

A partir da análise da estrutura das “firmas” e do contexto de mercado em que elas existem, buscou justificar sua implantação, explicar a dinâmica entre ela e, da mesma forma, das relações existentes entre os indivíduos dentro desta nova estrutura.

Ressaltou diversas possibilidades que explicariam a sua existência, mas indicou, conforme demonstra o trecho a seguir, os custos das relações de mercado como uma das mais importantes razões para sua implantação: “A principal razão do porque é rentável estabelecer uma firma parece ser o fato de que existem custos inerentes à utilização do mecanismo de preços”.<sup>4</sup>

Ao contrário do que sugeriram os economistas neoclássicos, através do quadro ideal do mercado de concorrência perfeita e, por conseguinte, de sua auto-regulação a partir da demanda e da oferta, COASE traz a noção da existência dos custos nas relações entre os agentes econômicos. Vai além, salientando a noção de que tais custos eram levados em conta quando das tomadas de decisões entre os agentes de mercado.<sup>5</sup>

O autor discorre acerca do custo de acesso às informações, quando trata do custo para se saber o que os preços realmente representam. Sustenta que existem métodos para estes custos serem reduzidos, mas não eliminados, uma vez que devem surgir indivíduos que passarão a comercializá-los.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> “The main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism”. COASE, Ronald. *The Nature of the Firm*. p. 4. 1973.

<sup>5</sup> Idem. *Ibidem*. p. 5.

<sup>6</sup> Idem. *Ibidem*. p. 4.



O desenvolvimento do conceito de “firma” a partir da constatação dos custos de transação levou COASE a apresentar quais os motivos poderiam levar ao aumento e à redução do tamanho da firma. Neste contexto, trabalha o conceito de custo marginal e de ponto máximo de eficiência da firma, salientando que em certas situações é mais lucrativo que as transações sejam feitas no próprio sistema de preços de mercado do que dentro da firma<sup>7</sup>.

As “firmas”, ou sociedades empresariais como se diria no jargão jurídico-dogmático, mostram-se, portanto, essenciais à atividade econômica, na medida em que funcionam como redutoras das fricções do mercado. Por meio dessas estruturas, os agentes buscam reduzir os custos inerentes às relações interpessoais que, por vezes, podem atingir níveis elevados, capazes de tornar o desenvolvimento da atividade pouco eficiente.

Percebe-se que os custos que levam os agentes a optarem pelo trabalho com estruturas societárias está vinculado muito mais às dificuldades encontradas pelos indivíduos nas relações entre si, do que propriamente aos valores despendidos diretamente com um ou outro modelo.

COASE conclui sustentando que os custos de transação existem tanto no sistema de preços do mercado, como também na estrutura das firmas, porém, esclarece que os custos provenientes da organização das “firmas” deve ser menor do que os custos das mesmas transações no âmbito do sistema de preços, caso contrário estar-se-ia diante de um resultado ineficiente e, portanto, dever-se-ia transacionar de outra forma, menos custosa.

CASTELAR PINHEIRO destaca que a constatação da existência dos custos de transação tornou também possível o entendimento de que tais custos podem ser elementos responsáveis pela alteração de decisões que antes eram consideradas como ótimas<sup>8</sup>.

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

7 COASE, Ronald. Op. cit. p. 6-7.

8 PINHEIRO, Armando Castelar. Direito, Economia e Mercados. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005. p. 64.

De modo a realizar as transações, necessita-se descobrir quem é a outra parte com a qual se deseja negociar, informar as pessoas acerca da disposição de negociar e em que termos, conduzir as negociações em direção à barganha, formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. Tais operações são, geralmente, extremamente custosas, suficientemente custosas para evitar a ocorrência de transações que seriam levadas a cabo em um mundo em que o sistema de preços funcionasse sem custos.<sup>9</sup>

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

Nesse diapasão, adaptando essa teoria ao caso brasileiro sustenta ANDRÉ FRANCO MONTORO FILHO que no Brasil estes custos são demasiadamente elevados, sendo os elementos, formalidade e informalidade, os responsáveis em grande parte pela existência destes custos. O primeiro é caracterizado pela burocracia excessiva e, conseqüentemente, pela ineficiência, e o segundo é considerado responsável por criar ambientes de incerteza às relações do mercado. Este quadro reflete diretamente no desenvolvimento econômico do país<sup>10</sup>.

A percepção de que as instituições importam e que a conformação das regras formais e informais de uma determinada sociedade podem influenciar a atividade econômica, redirecionam o interesse da Ciência Econômica para o Direito – aqui entendido como conjunto de princípios e regras estatais e sociais reconhecidas pelos órgãos de produção normativa (cortes de justiça, agências reguladoras, instituições de assentamentos de práticas e usos mercantis). Nesse contexto, a Ordem Jurídica passa a ser percebida como tendo papel fundamental junto ao mercado e ao desenvolvimento econômico, servindo para reduzir ou minimizar os custos das transações<sup>11</sup>.

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

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

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

À segurança jurídica está inserida a noção de que os custos e riscos das transações podem ser calculados pelos agentes (ainda que dotados de racionalidade limitada), dando margem para os indivíduos envolvidos avaliarem quais os reais efeitos dos atos tomados em suas transações. Ela possibilita que os agentes organizem-se na busca pelo resultado mais eficiente. É o caso dos empréstimos, onde as taxas de juros dependem, dentre outras coisas, das garantias recebidas pelo credor, se as garantias forem boas, a taxa de juros será mais baixa, por outro lado, se as garantias forem ruins a taxa de juros será mais alta<sup>12</sup>.

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

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

Diante deste cenário, NORTH, por sua vez, sustenta que o Custo Total de produção consiste na soma daqueles custos que envolvem a formação do produto com aqueles que provêm diretamente das transações<sup>13</sup>.

Esclarece o mesmo autor, que nem COASE nem os demais autores que trataram dos Custos de Transação chegaram a definir, de forma precisa, o que realmente representam estes custos dentro das transações<sup>14</sup>. Apresenta a noção de que os produtos transacionados são o resultado de um conjunto de utilidades buscadas pelas partes contratantes e que, da mesma forma, são necessários diversos recursos para medir estes objetos de desejo das partes<sup>15</sup>.

12 Idem. Ibidem. p. 15.

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

14 NORTH, Douglass. Op. cit. p. 28.

15 Idem. Ibidem. p. 29.

Os objetos das transações, portanto, têm inúmeros atributos e sua utilidade deve variar entre os agentes. Cada indivíduo tem a sua percepção quanto aos valores disponibilizados pelos produtos transacionados<sup>16</sup>.

Tendo isso por base, o autor sustenta: “Os custos de informação envolvidos na definição do nível individual de atributos dado a cada unidade transacionada representam o custo desse aspecto da transação”<sup>17</sup>.

De acordo com a passagem transcrita acima, o custo para se ter acesso às informações sobre o grau de utilidade dado por cada indivíduo aos elementos que formam o produto, objeto da transação, é um dos formadores dos Custos de Transação aqui trabalhados.

NORTH ressalta que mesmo que os indivíduos envolvidos tenham o mesmo objetivo com o produto, ainda devem existir custos envolvendo a busca por informações quanto às características das unidades transacionadas<sup>18</sup>. Diante dessa realidade, natural que existam assimetrias de informações entre os agentes participantes das transações<sup>19</sup>.

Desta noção surgem as hipóteses de uso da retenção ou da divulgação das informações, conforme for mais conveniente para cada um dos agentes, ou melhor, de acordo com o comportamento que possibilitar a maximização do seu bem-estar. O indivíduo pode utilizar-se da mentira, da trapaça e do roubo para atingir maiores níveis de ganhos que atingiria sem que essas atitudes fossem tomadas<sup>20</sup>.

Um sistema de abertura de novas empresas, que disponibiliza uma estrutura de obrigações defeituosa, que obriga o agente interessado a submeter-se a diversos procedimentos, a inúmeros órgãos e, por consequência, a diferentes agentes torna possível o aumento dos custos destas transações.

Fica evidente que não estando claras as características e preferências dos agentes participantes da negociação, torna-se necessário buscar conhecer mais daqueles com quem se transaciona e, na medida do necessário, depositar mais forças para que o acordado durante a transação seja efetivamente cumprido. É neste ponto que surgem os meios impositivos<sup>21</sup>.

16 Idem. Ibidem. p. 29.

17 “The information costs in ascertaining the level of individual attributes of each unit exchange underlie the costliness of this aspect of transaction.”. NORTH, Douglass. Op. cit. p. 29.

18 NORTH, Douglass. Op. cit. p. 29.

19 Idem. Ibidem. p. 30.

20 NORTH, Douglass. Op. cit. p. 30.

21 Idem. Ibidem. p. 32

Segue trecho do Livro de NORTH: “Imposição pode surgir com a retaliação da segunda parte envolvida na transação. Também pode ser resultado da imposição de códigos de conduta ou de sanções sociais ou, ainda, da coerção de terceiros (estado)”<sup>22</sup>.

Nas situações em que não exista previsão de nenhum tipo de imposição das acima indicadas, a incerteza deve prevalecer, e os custos de transação devem refleti-la de alguma forma. Os valores referentes à incerteza são inseridos nos custos de transação como sendo prêmio de risco, sendo seu tamanho uma possível forma de desestímulo para as transações mais complexas<sup>23</sup>.

Diante do cenário proposto pela Teoria dos Custos de Transação, o conceito do elemento “custo de transação” torna-se demasiadamente amplo e os coloca presente em boa parte das interações de mercado. Por vezes, faz-se necessário que estas relações de mercado recebam a participação de instituições ou, como bem esclarece NORTH, de uma terceira parte para que o equilíbrio seja estabelecido<sup>24</sup>.

Conforme verificado no contexto oferecido até o presente momento, as relações entre agentes envolvem diferentes tipos de custos, dentre eles os até então apresentados Custos de Transação. Elevados índices destes custos podem acarretar a não efetivação da transação ou, pelo menos, a tornar bastante desgastante. Sendo a atividade empresarial elemento preponderante à evolução do mercado, à concorrência e, por consequência, à inovação, ao bem-estar dos consumidores e de todos aqueles que direta ou indiretamente utilizam-se dos produtos oferecidos por este sistema, o trabalho apontará quais os custos de transação existentes nos procedimentos que antecedem o início das operações das novas firmas no Brasil e qual a sua possível relação com o desenvolvimento econômico do país. Porém, em momento anterior, torna-se necessária a visualização da instituição, a qual a análise será aplicada, qual seja, o Sistema de Registro Nacional de Registro Mercantil e o cenário legal de que faz parte.

22 Enforcement can come from second-party retaliation. It also can result from internally enforced codes of conduct or by societal sanctions or a coercive third party (the state).”. NORTH, Douglass. Op. cit. p. 33.

23 NORTH, Douglass. Op. cit. p. 33.

24 NORTH, Douglass. Op. cit. p. 35.

## 2. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

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

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

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

O Sistema Nacional de Registro Mercantil é composto formalmente pelo DNRC e pelas Juntas. Além disso, paralelamente, existem outros órgãos envolvidos na formalização de uma atividade empresarial, citados na Introdução, a saber: a Receita Federal, as Receitas Estaduais, as Receitas Municipais, os órgãos federais, estaduais e municipais de proteção ao meio ambiente e da vigilância sanitária, o Corpo de Bombeiros e diversos outros que variam, da mesma forma, de acordo com a atividade empresarial exercida. Todas as instituições encontram origem na Constituição Federal brasileira e se relacionam com o federalismo.

#### 2.1.a Da repartição de competências e do federalismo

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

de competências, quando comparados diversos modelos constitucionais de federação<sup>25</sup>.

Como não poderia deixar de ser, o primeiro modelo, típico do federalismo clássico, vem da Constituição dos Estados Unidos, que adotou a técnica de especificar os poderes da União, deixando para os estados todos os demais poderes que não atribuiu à autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais<sup>26</sup>.

Mais recentemente, contudo, pôde-se identificar, na teoria e na prática político-institucionais, uma reformulação desse modelo, caminhando para a previsão de competências enumeradas também para outras entidades federativas além da União. Ademais, tem-se a criação de uma área comum, na qual tanto pode atuar a União como os demais organismos federativos<sup>27</sup>.

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

De acordo com a literatura jurídica, o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. A cooperação financeira tem como característica a responsabilidade conjunta da União e entes federados pela realização de políticas públicas comuns. O seu objetivo, segundo a dogmática jurídica examinada, é claro: a execução uniforme e adequada de serviços públicos equivalentes em toda a federação, de acordo com os princípios da soliedariedade e da igualdade das condições sociais de vida<sup>28</sup>.

25 TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

27 TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1093.

28 MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (Coord.) Lições de Direito Constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos. São Paulo: Saraiva, 2005.

Além das justificativas dogmático-jurídicas para o federalismo<sup>29</sup>, a AED pode oferecer uma explicação baseada em eficiências paretianas criadas por acordos entre estados independentes que estabelecem consensos federativos, na concorrência entre órgãos federativos e na teoria dos jogos<sup>30</sup> (e no benefício da ação concertada).<sup>31</sup>

### **2.1.b Da competência privativa e concorrente**

A Constituição Brasileira optou por estabelecer matérias privativas da União e outras que são compartilhadas com outras entidades federativas, a chamada competência concorrente. Segundo a doutrina jurídica analisada, não é difícil identificar, no modelo adotado pela Constituição Brasileira de 1988, a combinação de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa<sup>32</sup>.

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

Consagrou-se uma evidente superioridade jurídica e financeira, política e econômica da União sobre os estados-membros, útil à salvaguarda da unidade nacional<sup>33</sup>. Desse conceito de prevalência da norma federal, todavia, existindo uma participação direta dos estados-membros, surgiram as diversas modalidades de competências constitucionais.

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

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

31 GERTNER et al. Game Theory and the Law. Massachusetts: Harvard University Press, 1998; POSNER, Eric. Law and Social Norms. Massachusetts: Harvard University Press, 2000. Cap. 2; TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. Falhas de Governo: uma introdução a Teoria da Escolha Pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005. Cap. 1, itens 1, 2 e 3; COOTER, Robert D. Strategic Constitution. Princeton: Princeton University Press, 2000. Cap. 10 e 11; FARREL, Martin Diego. Filosofía del Derecho y Economía. Buenos Aires: La Ley, 2006. Cap. II (Rawls, El criterio maximin y la utilidad promedio).

32 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991. p. 79.

33 FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. 6. ed., ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1993.



O princípio geral que norteia a repartição da competência constitucional entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União cabe aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local, que não logrará conceituação satisfatória num século de vigência, segundo a literatura jurídica pesquisada.<sup>34</sup>

No caso das competências privativas, a regra é que seu exercício seja conferido em plenitude à respectiva esfera do poder. Isto é, o poder competente fica autorizado a normatizar todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas à sua competência. Já nas hipóteses de competência legislativa concorrente, a regra é a de que à União cabe adotar normas gerais, ficando os estados, o Distrito Federal e os municípios com a legislação suplementar<sup>35</sup>.

Tem-se que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limitará a estabelecer normas gerais. De outra banda, a sua competência para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados. Melhor dizendo, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. Por outro lado, quando se trata de competência privativa, a conclusão a que se chega é a de que a União poderá, além de estabelecer diretrizes gerais, se achar conveniente, especificar procedimentos e estabelecer pormenores.

No que concerne especificamente à legislação constitucional acerca do registro empresarial, o art. 24, XI, da Constituição Federal concede aos estados e ao Distrito Federal competência para, concorrentemente com a União, legislar sobre as Juntas Comerciais.

Portanto, quando se fala em Juntas Comerciais, está-se diante da competência concorrente (art. 24, inciso XI da Constituição Federal), sendo que cabe à União legislar de forma geral e aos estados legislar de forma específica.

34 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6. ed., revisada e ampliada de acordo com a nova Constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

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

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

Caberá aos Estados, observadas as normas gerais federais, desenvolver toda uma legislação específica sobre temas de maior importância, podendo talvez melhor equacionar problemas sociais graves, mas que não se protejam com a mesma intensidade em todos os lugares e que, por isso mesmo, comportam tratamento diferenciado em atenção às peculiaridades com que apresentam em cada Estado”<sup>36</sup>.

Na Constituição de 1969, a matéria relativa às Juntas Comerciais, estava dentre àquelas de competência privativa, vindo a competência a ser concorrente somente na Constituição de 1988. Por conseguinte, fica claro que o interesse do legislador foi o de descentralizar esse poder administrativo das Juntas, passando para as mãos dos estados-membros.

E esse modelo concentrado de organização de serviços públicos não vem sem graves problemas de coordenação dos agentes envolvidos. Sobre o tema, José Afonso da Silva afirma que:

[...] outro problema que integra a estrutura do federalismo é o de execução de serviços de competência das entidades federativas que compõem o Estado Federal. É que, neste, como se sabe, as entidades autônomas têm organização administrativa e serviços que incluem nas respectivas competências. Mas sua execução nem sempre será feita por funcionários próprios. A indagação a ser respondida consiste, pois, em saber quem executa tais serviços: funcionários próprios ou de outra entidade federativa?”<sup>37</sup>.

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

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

37 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6. ed., revisada e ampliada de acordo com a nova Constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

Contudo, o federalismo em matéria de registro empresarial é parcial, já que somente a União tem competência para legislar em temas de Direito Civil e Comercial, que, sabidamente, compõem a infraestrutura normativa do Direito Empresarial e Societário (por exemplo, define os requisitos para abertura de uma pessoa jurídica, do empresário individual). Ao contrário dos Estados Unidos da América, onde há verdadeiramente um “mercado de leis” societárias, em função de quais estados da federação concorrem, não somente pelo melhor sistema de registro empresarial, mas também com o melhor sistema de regras e de jurisdição societárias — sendo hoje o Estado de *Delaware* o melhor exemplo de sistema concorrencial federalista de Direito Societário<sup>38</sup>.

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

Ademais, a liberdade e a diversificação no plano da execução dos serviços ou da administração das Juntas Comerciais acabaram gerando uma grande discrepância de preços e procedimentos registrais nas diversas Juntas Comerciais espalhadas pelo Brasil. O argumento é que isso facilitaria a adequação à realidade de cada região e de cada localidade.

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

38 REYES, Francisco V. *Derecho Societario en Estados Unidos: introducción comparada*. 2. ed. Bogotá: Editorial Legis, 2005; EASTERBROOK, Frank H. *The economic structure of corporate law*. Massachusetts: Harvard University Press, 1991; KRAAKMAN, R. et al. *The Anatomy of Corporate Law: a comparative and functional approach*. New York: Oxford University Press, 2007.

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

Outro problema definido pelos cortes de competência constitucionais, além daqueles elencados aqui, é que qualquer sugestão para o sistema de registro empresarial deve, em princípio, levar em conta outras divisões de competências que estão direta ou indiretamente relacionadas à formalização de uma atividade empresarial, como repartição de competências entre os órgãos arrecadadores de tributos (Receita Federal, Secretarias da Fazenda Estaduais e Municipais), entre as Agências Reguladoras Federais e Estaduais, não sendo simples a propositura de sugestões para a melhora do sistema, quando o poder público se vê emaranhado na complexidade das normas jurídicas em vigor.

Naturalmente, Estados unitários têm maior facilidade de fazer mudanças em seu sistema de registro empresarial, pois basta criar uma norma que valerá em todo território nacional. O federalismo brasileiro acaba estabelecendo muitos custos de transação aos agentes, dada a dificuldade de coordenação de tantos órgãos públicos independentes.

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

A eficiência na gestão pública, determinada pelo artigo 37 da Constituição Federal, inciso XXII, envolve atos de colaboração entre entes públicos, isto é, os convênios<sup>39</sup>. É

39 Os convênios administrativos são instrumentos jurídicos fundados no acordo de vontades entre os convenientes, a fim de alcançarem objetivos comuns em mútua cooperação, diferenciando-se dos contratos administrativos, pois, nessa modalidade, há convergência de interesses. Tampouco se compara a delegação de serviços públicos, haja vista a incompatibilidade com a natureza do ajuste, a qual é uma das características dos convênios. Essa modalidade de ato administrativo pode ser firmada entre pessoas jurídicas de direito público. Logo, se essas pessoas possuem atividades pré-ordenadas para um fim desejado (cooperação) ou desempenham atividades-meio preparatórias, auxiliares ou complementares da atividade estatal para um objetivo comum (colaboração), admi-se a criação de um convênio respaldado na convergência desses interesses. Ademais, cumpre salientar que não pode haver interesses contrapostos. Muito pelo contrário, os

justamente o convênio que permite a coordenação entre os diversos órgãos federativos em prol do bem comum ou de eficiências econômicas no jargão econômico.

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

---

convenientes devem ter o mesmo objetivo a ser perseguido, conjugando esforços destinados à melhoria na prestação dos serviços. Essa cooperação ora desenhada poderá abranger qualquer serviço que tenha como lastro a finalidade pública, destacando obras, serviços, atividades, uso do bem e outros para cada situação e interesse público mútuo. Condição sine qua non para a validade do acordo é o resultado comum oriundo do convênio entabulado entre as pessoas jurídicas de direito público envolvidas.

### 3. PESQUISA QUALITATIVA

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

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

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

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

- Identificação do entrevistado
- Identificação do ator (institucional)
  - o Histórico
  - o Recursos disponíveis (não-econômicos)
- Grau de conhecimento sobre os trâmites necessários para abertura de empresas no estado
- Posição do ator em relação aos procedimentos atuais para abertura de empresas no estado
- Identificação de eventuais gargalos no processo
- Identificação de eventuais soluções para tais problemas
- Identificação de responsabilidades institucionais para tais melhorias (municipal, estadual, federal, outros)
- Preferência por alternativa que dê mais agilidade ao processo: centralização federal, normativa gerencial para os estados ou autonomia estadual (e/ou municipal)
- Influência sobre parceiros (entidades governamentais, partidos, parlamentares, entidades da sociedade civil).

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

O ponto de partida para a estruturação das entrevistas foi a pergunta pelos fatores que influenciam a percepção de um ambiente propício para negócios e a consequente disposição para investir. A partir da literatura especializada, foram agrupados dois conjuntos de fatores, conforme diagrama em anexo: os *licenciamentos* ambiental, tributário, sanitário, bombeiros e habite-se, e as dificuldades específicas enfrentadas, seja na abertura da empresa ou na continuidade do negócio.

Face a estas influências sobre o ambiente de negócio, perguntou-se aos entrevistados como avaliam mudanças já feitas recentemente e quais as mudanças que consideravam ainda necessárias. Um lugar chave no cotidiano da atividade empresarial e, por conseguinte, na pesquisa também, ocupam as Juntas Comerciais dos respectivos estados e, em menor grau, o Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC). Por esta razão, tanto a percepção dos diversos agentes sobre estes órgãos como a dos próprios operadores foram também acolhidas.

No que segue, serão detalhadas as percepções expressas nas entrevistas. Para cada grupo de agentes – empreendedores, provedores e intermediários – de cada um dos estados pesquisados – Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Ceará – serão sintetizados os principais argumentos relativos às principais dificuldades encontradas, aos licenciamentos, às mudanças feitas e por fazer e, por fim, a percepção sobre a atuação e o papel da Junta Comercial e do DNRC. Foram entrevistadas 47 pessoas, distribuídas segundo a tabela 1, abaixo. Para a análise das entrevistas, foi usado o software NVivo 8.0. Com ele foram categorizadas as falas dos entrevistados segundo sua relação com três conjuntos de temas: dificuldades no registro mercantil, visão sobre os diversos licenciamentos e percepção de mudanças já feitas ou ainda por fazer no conjunto dos procedimentos relativos ao registro mercantil. No conjunto, norteou a pergunta sobre como cada conjunto está relacionado com a disposição do empresário para investir, como afeta o clima de negócios. Também foram registradas as opiniões sobre as atividades da Junta Comercial e o DNRC.

A aplicação do método possibilita identificar com clareza quais as dificuldades encontradas durante a relação com os órgãos envolvidos e, da mesma forma, torna evidente quais os custos de transação que atualmente atrapalham a evolução dessas etapas.



**Tabela 1: Distribuição dos entrevistados por estado e tipo de atividades**

	<b>Empresários</b>	<b>Provedores públicos</b>	<b>Intermediários</b>
1 : RS	6	4	5
2 : MG	7	5	5
3 : SP	3	1	3
4 : CE	5	1	2

### 3.1 PRINCIPAIS DIFICULDADES ENCONTRADAS

A primeira e mais evidente dificuldade de quem deseja abrir um negócio nos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará é a dispersão institucional dos responsáveis pelos procedimentos parciais que compõem o processo. Um grande número de órgãos dos níveis federal, estadual e municipal está envolvido, e nem sempre esses órgãos estão articulados ou sintonizados entre si, nem mesmo os que se encontram dentro do próprio nível de governo.

No Estado de São Paulo, é nos municípios onde são vistas as maiores dificuldades: eles têm ao mesmo tempo um número elevado de instâncias envolvidas e baixa capacidade técnica e de investimento que possibilite a redução da distância entre eles. Mesmo que os Estados tenham disponível o cadastro *on line*, grande quantidade de procedimentos são exigidos em papel, com documentos que precisam ser produzidos ou recebidos em lugares muito distintos. A constituição de uma nova empresa torna-se uma maratona.

Em Minas Gerais, a situação vivida pelos órgãos envolvidos na abertura de empresas é um pouco diferente da realidade verificada nos outros Estados pesquisados. O Estado conta com um plano de integração destes órgãos, que se encontra em fase bastante avançada, porém, em algumas regiões do Estado, segundo avaliação dos agentes consultados, ainda é necessário que tal integração seja estendida aos órgãos federais e municipais.

Nas palavras de um entrevistado no Ceará, a burocracia acompanha o entrevistado “até na hora do enterro”. Ela não o impede de estabelecer seu negócio, mas dificulta-o bastante. Os agentes irritam-se com procedimentos e prazos dilatados que são tecnicamente necessários, como no licenciamento ambiental.

De um modo geral, no RS, nem o tempo inicial para o registro mercantil nem as taxas são considerados elevados demais. Existe a convicção de que a legalização leva

seu tempo e tem um custo. Mais críticos são os prazos dos diversos licenciamentos que seguem ao registro inicial. O mesmo se diz com relação a exigências, como os estudos de impacto ambiental, considerados muito onerosos. Também no Ceará, está claro para os entrevistados que as maiores demoras estão nos procedimentos posteriores ao registro na Junta Comercial, nesse sentido, são os alvarás e os licenciamentos os grandes problemas. As pessoas ouvidas entendem que a distribuição desses procedimentos entre um grande número de órgãos os torna muito morosos.

Os elementos colhidos pelo trabalho de pesquisa corroboram com a TCT e demonstram a existência de outros custos, que não os econômicos, nas relações entre os indivíduos. Ao transacionar com os órgãos de governo, os empresários levam em conta a quantidade de obrigações aos quais são submetidos, o tempo despendido com cada uma delas para auferirem o resultado que buscam, a falta de adequação tecnológica dos procedimentos, a baixa qualidade técnica dos servidores responsáveis pela efetivação dos procedimentos. Ou seja, todos estes custos são incorporados na transação e, de certa forma, são levados em conta no momento de optarem pela legalização ou não de suas atividades.

Há um reconhecimento geral, em Minas Gerais, de que uma parte importante para a superação de dificuldades dentro dos órgãos envolvidos seja uma melhor capacitação técnica dos envolvidos na análise. Os próprios gestores dos órgãos envolvidos reconhecem essa necessidade, as apontam dentre as dificuldades enfrentadas nesse particular: as condições de remuneração que acabam limitando sua capacidade de segurar pessoas qualificadas; elas encontram oportunidades mais atraentes e deixam o órgão, levando consigo sua experiência.

A insegurança jurídica e a falta de padronização dos processos são mencionados pelos agentes entrevistados como fatores que incidem muito negativamente no ambiente de negócios do estado. Dentro das instituições, há por vezes margens amplas de discricionariedade. Para dar mais segurança, formas rotinizadas e padronizadas de procedimento diminuiriam a insegurança. Em outros lugares, como no caso dos bombeiros, há sobreposição de normas oriundas de diferentes níveis de governo.

No que tange à Junta Comercial de São Paulo, tem-se que, ocasionalmente, extrapola suas funções, assumindo responsabilidades que não são verdadeiramente suas (como a de coletor de impostos) e, com isso, burocratizando e tornando mais morosos os processos. A insegurança jurídica mostra-se presente em outros órgãos, dentre eles as agências reguladoras, que teriam sido pródigos na mudança de regras, na alteração de legislação, levando a que empresas com ciclos produtivos longos não tenham como se

adaptar no período de vigência da norma, correndo o risco de terminarem a adaptação, quando esta já estiver superada.

Em Minas Gerais, ainda que em alguns órgãos envolvidos nos procedimentos de abertura de novas empresas haja uma busca crescente por padronização das rotinas e da interpretação, constata-se que a discricionariedade existe e oferece alguma insegurança. Procedimentos que podem ser aprovados por um dos técnicos, não o são por outro. A Secretaria de Saúde mineira, apóia sua estratégia procedimental na experiência dos profissionais e acaba abrindo margem a diferentes resultados no trâmite de processos similares.

Neste ponto, o trabalho indica mais um elemento que faz parte da análise dos agentes. Como anteriormente demonstrado, a insegurança jurídica é um custo de transação. Na abertura de novas empresas esse elemento surge com a falta de previsibilidade das ações tomadas pelos órgãos envolvidos. Ora, a Junta Comercial tem um determinado papel, ora tem outro; ou ainda, ora a empresa tem que se submeter a determinadas regras ambientais, ora tem que se submeter a outras.

Em geral, os órgãos que estão diretamente envolvidos com o registro e os licenciamentos de empresas, segundo os agentes entrevistados se deparam com duas dificuldades: um grau relativamente baixo de profissionalização dos gestores e a necessidade de ampliar a capacitação do pessoal técnico. Elas se somam à percepção de que no Brasil a carga tributária e as questões trabalhistas tornam, em outro momento, a vida da empresa bastante difícil.

Na percepção dos agentes entrevistados, o tempo que se leva para abrir uma empresa em São Paulo é considerado elevado. A demora, em geral, não está na Junta Comercial, mas nos outros procedimentos que compõem o processo: inscrições, licenciamentos, alvarás. As taxas, por sua vez, são consideradas, pela maioria dos entrevistados, como estando em patamares aceitáveis, mesmo que seu peso relativo possa variar muito segundo o tipo e tamanho do negócio.

De acordo com a percepção dos entrevistados pode-se notar que o nível dos custos de transação referentes aos licenciamentos é mais elevado que o nível dos custos de transação dos registros mercantis. Nesse sentido, a pesquisa aponta que os registros mercantis têm se mostrado relativamente melhores do que os licenciamentos ambientais, por exemplo. Os agentes demonstram maior insatisfação com os elementos que envolvem a relação com órgãos de licenciamento do que com as Juntas Comerciais.

Na percepção de alguns envolvidos, no entanto, a burocracia inicial ainda é uma dificuldade significativa para fazer negócios.

O tempo médio de 7 a 8 dias para abrir uma empresa em Minas Gerais pode ser visto como ainda grande, quando comparado com outros países. Mas, pelo menos nos grandes investimentos, não chega a ser um fator inibidor do negócio; são custos e inconveniências que acabam sendo absorvidos. Com relação às taxas, há quem considere que elas exercem papel de peso na abertura e no fechamento de negócios, mas há também quem considere que o empresário acaba absorvendo esse custo com certa normalidade.

Nesse contexto, conforme sustentado pela TCT, os agentes incorporam os custos de transação à soma dos custos totais de suas atividades e, somente após sua análise, acabam optando por uma ou outra decisão. Aqui, no cenário da abertura de novas empresas, até onde os resultados da pesquisa conseguiram mostrar, os custos de transação inerentes a estes procedimentos de entrada no mercado não são inibidores do surgimento ou da legalização de grandes empresas, porém, oferecem grandes dificuldades que poderiam e deveriam ser evitadas.

### 3.2 LICENCIAMENTOS

Inicialmente, é necessário trazer o entendimento de que o início das operações de grande parte das empresas no Brasil depende da concessão de licenças; outras, podem começar a exercer suas atividades provisoriamente e auferir, em momento posterior, a qualidade de licenciado de forma definitiva.

Os licenciamentos têm sido relativamente pouco tematizados pelos agentes entrevistados no Rio Grande do Sul como entrave para os negócios, embora sejam vistos como importantes. O mais polêmico entre eles é o licenciamento ambiental: há o reconhecimento de que seja um aspecto importante, mas se esperaria que não demorasse tanto. Há em curso uma descentralização do licenciamento, passando do nível estadual ao municipal, com mais de 200 municípios já credenciados, mas subsistem, por outro lado, conflitos de competência com o próprio Ibama.

Os empresários e intermediários em SP corroboram com a percepção de morosidade do Estado, afirmando que o licenciamento ambiental, a inspeção da Cetesb, a demora dos bombeiros para realizarem suas vistorias e o tempo excessivo levado pela

Vigilância Sanitária para liberar produtos intermediários destinados à fabricação de medicamentos são entraves que dificultam os negócios.

O modo como a demora pode afetar os negócios é trazido por um agente no Rio Grande do Sul ao fazer um paralelo com a validade de “patentes”: como ela tem um prazo fixo para perder a validade, a demora para poder operar implica prejuízos pelo encurtamento do tempo disponível para explorá-la.

Válido lembrar que as firmas, de acordo com a TCT, são estruturas que têm o objetivo de proporcionarem a redução dos custos de transação presentes nas relações dos indivíduos em um sistema de preços de mercado. Interessante imaginar, também, que o custo de oportunidade é contabilizado no momento de abrir ou não um novo negócio. Os custos de transação inerentes à legalização de uma empresa aumentam os custos de oportunidade, e como oferecido no exemplo da “patente”, pode servir de desestímulo para a sua execução.

Outro licenciamento que, assim como em São Paulo, no Rio Grande do Sul parece causar dificuldades e insegurança jurídica, é com os bombeiros. Por vezes, além ser demorado, há manifestações no sentido de que suas exigências mudam durante o próprio processo. Em boa medida, o próprio corpo de bombeiros tem consciência de que a segurança jurídica é reduzida, pois admite afastar-se da norma nacional, da ABNT. Ademais, existem dificuldades na compatibilização de regras e práticas dos municípios com as exigências dos bombeiros. Em Porto Alegre a diferença entre as formas de licenciamento estende-se às secretarias municipais: algumas exigem licenciamento, outras, como a Secretaria da Indústria e do Comércio, libera o funcionamento e concede o período de até três anos para que seja efetuado o licenciamento.

No Ceará, o principal foco de dificuldades parece estar na Sefaz (Secretaria da Fazenda). Além dela, os licenciamentos ambientais, tanto municipal como estadual também são mencionados como burocráticos e demorados no cumprimento de suas atribuições.

A rotina de concessões de licenças é vista como um fator dificultador ou até mesmo inibidor de investimentos também em Minas Gerais. Pela percepção dos entrevistados, em especial, grandes negócios estariam parados porque os prazos para o licenciamento são muito longos e porque as contrapartidas exigidas seriam de tal monta, que tornariam

o negócio não mais atraente. Alguns fatores adicionais são tidos como complicadores: por uma parte, há tentativas de mudança na legislação, em nível federal, com o intuito de incluir novos atores no processo de licenciamento ambiental, notadamente os sindicatos, e novas exigências, que afetariam diretamente o ambiente de negócios. Por outra parte, há também certa insegurança nos procedimentos atuais, onde margens elásticas de interpretação levam a que o resultado de inspeções se torne muito imprevisível.

Como referido pelos agentes entrevistados, o custo de transação “tempo”, inerente aos procedimentos de licenciamento, pode levar à paralisação das atividades empresariais. Nesse contexto, os procedimentos de licenciamento ambiental, sanitário, do corpo de bombeiros e até mesmo do município mostram-se demasiadamente custosos.

Os custos de transação dos procedimentos de licenciamento no Brasil podem ser identificados, além das formas salientadas anteriormente, pela falta de definição das competências dos entes que completam a União Federal e, conseqüentemente, pela insegurança jurídica proporcionada pela indefinição das leis que devem ser seguidas ou ainda pelo tempo necessário para que estas licenças sejam realmente concedidas ou negadas.

### 3.3 REGISTRO MERCANTIL

Ressalta-se que o registro mercantil no Brasil é dividido entre, basicamente, dois órgãos que possuem funções distintas, são eles o Departamento Nacional Registro do Comércio (DNRC) e as Juntas Comerciais (JC). O presente estudo tem por objeto de análise ambos os órgãos envolvidos no registro mercantil brasileiro.

No Rio Grande do Sul, vê-se algumas dificuldades com o relativo despreparo do corpo técnico, falta de estrutura material e pessoal e a necessidade de uma gestão mais autônoma, em especial na área financeira. O papel dos vogais é por vezes questionado em especial no tocante à diferenças de interpretação dos procedimentos.

As percepções e opiniões sobre a Junta Comercial de São Paulo não são unânimes. De um lado há empresários e provedores relativamente satisfeitos com seu desempenho, ainda que apontem algumas poucas deficiências. De outro, alguns empresários e especialmente intermediários envolvidos nas lides cotidianas com a Junta expressam dificuldades, fazendo menção à carência de pessoal especializado, à informatização insuficiente e ao número elevado de exigências consideradas descabidas ou ultrapassadas. O sistema de

vogais, responsável pela análise das questões mais complexas, é considerado amador e inadequado mesmo pelos provedores públicos.

No Ceará, a percepção mais disseminada é a de que a Junta Comercial funciona bem a contento e que os registros têm prazos satisfatórios, segundo o grau de complexidade da empresa em questão. A possibilidade de acompanhar decisões dos processos pela rede é bem-vinda, embora a interligação com outros órgãos seja uma demanda ainda por cumprir.

Em Minas Gerais, a informatização, o aumento da transparência e a diminuição de prazos dos serviços prestados pela Junta Comercial são mencionados como grandes avanços. Não obstante esta ampla percepção de melhorias, subsistem dificuldades que são referidas nas entrevistas. Ao que tudo indica, diferente da abertura, o registro rotineiro de documentos não passou pela mesma agilização e é tido como um entrave para investimentos. Algumas questões pontuais, como a falta de integração do sistema de busca de nomes com outras unidades da Federação, para evitar registro duplicado, também ainda necessitam ser implementadas. Um dos aspectos em que é demandada atenção é a capacitação do pessoal, tanto para a análise rotineira da documentação como para o uso otimizado dos recursos já disponíveis de informática.

Os custos de transação também fazem parte do cenário das relações entre os novos empresários e as Juntas Comerciais. Nesse sentido, de acordo com dados coletados, os custos de transação apresentam-se com as dificuldades impostas pela falta de informatização, pela falta de pessoal e pela baixa qualidade do corpo técnico dos órgãos. As divergências entre as decisões dos vogais oferecem insegurança jurídica e, conseqüentemente, há dificuldades de entendimento sobre as exigências impostas por esses órgãos.

Da mesma forma, estão colocadas as obrigações impostas àqueles que pretendem utilizar-se dos serviços das Juntas Comerciais de outros Estados. A falta de interligação entre os sistemas de registro mercantil no país oferece custos de transação. Neste aspecto, o interessado em estender suas atividades aos outros Estados do país é obrigado a fazer o traslado dos documentos de um órgão à outro.

Quanto ao DNRC, em meio às funções que desenvolve, no Rio Grande do Sul, aquela que é vista como precípua é a padronização de procedimentos, consagrada geralmente nos manuais que edita. Ela é bem-vinda e há uma opinião de que deveria ser inclusive ampliada. Uma ou outra manifestação de ressalva há em relação ao DNRC quanto às exigências consideradas extemporâneas, mas são poucas.

Em Minas Gerais, de acordo com os entrevistados, se esperaria que o DNRC tomasse a frente no processo de digitalização dos procedimentos ligados ao registro mercantil como um todo. Há uma percepção de que falta uma política de valorização desse órgão. A questão de sua transformação em autarquia ou mesmo em agência reguladora não é vista como central; decisivo, seria maior autonomia financeira e administrativa, e uma política de valorização.

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

Do DNRC no Ceará, se espera a normatização da Lei nº 11.598<sup>40</sup>, de 1997, e a colocação à disposição de apoio técnico e material para que as Juntas Comerciais possam implementá-la.

Percebe-se que o DNRC não está diretamente ligado à existência dos custos de transação nos procedimentos de registro mercantil. Por outro lado, o órgão mostra-se como possível instrumento redutor destes custos existentes. Nesse contexto, exerce papel de importância única quando o objetivo é a redução dos custos de transação presentes nos procedimentos técnicos das Juntas Comerciais.

### 3.4 MUDANÇAS

Nesta etapa do trabalho, busca-se identificar de que forma os órgãos envolvidos nesses procedimentos têm trabalhado para reduzir os custos de transação existentes nas suas relações com os novos empreendedores do país e quais passos ainda podem ser dados.

Alguns órgãos de licenciamento, no Rio Grande do Sul, como o órgão ambiental Fepam e o Corpo de Bombeiros de Porto Alegre também buscaram adaptar-se a um ambiente mais favorável aos negócios. O Corpo de Bombeiros colocou legislação e roteiros na internet.

As mudanças, ainda a fazer, de acordo com os agentes entrevistados, encontram-se, principalmente, em torno da questão da capacitação do pessoal, da otimização dos

40 Lei que introduz as diretrizes para a informatização e consequente sistematização de todos os órgãos envolvidos nos procedimentos de abertura de empresas no país.



recursos existentes, da maior previsibilidade dos prazos, da maior disponibilização de roteiros, formulários e procedimentos pela internet.

Merece destaque a busca por uma normatização mais clara das interpretações e a consequente diminuição da discricionariedade. Por outro lado, as demandas no Rio Grande do Sul são direcionadas à desburocratização e à diminuição da insegurança jurídica.

No tocante às mudanças, as quais esses procedimentos devem ser submetidos em São Paulo, encontram-se menções muito frequentes à informatização (e aqui encontra-se a certificação digital) e à integração dos diversos órgãos envolvidos. Além dos sistemas, chama-se a atenção para a integração das normas, hoje muito díspares, e para a capacitação tecnológica e profissional do pessoal envolvido. Há um desejo de simplificação e de desburocratização de todos os procedimentos, inclusive do registro mercantil, com possível ampliação das mudanças feitas para os empreendedores individuais também para outras empresas.

No Ceará, entre as mudanças sugeridas, encontram-se o retorno do balcão único (já existente no passado, mas retirado nos últimos anos), acrescido de uma integração eletrônica dos sistemas. Além disso, são demandados a informatização e o aprimoramento dos sistemas já existentes.

Minas Gerais tem se notabilizado no cenário nacional pelas mudanças feitas recentemente no registro mercantil, com a facilitação e a agilização de seus serviços. Também foram feitas mudanças na área do licenciamento ambiental, com a regionalização por bacias hidrográficas e a criação de um sistema de classes de risco e o consequente tratamento diferenciado dos processos. São mencionadas, da mesma forma, as iniciativas de regionalização também na área do licenciamento sanitário.

Ainda há mudanças pontuais que são demandadas em Minas Gerais, como o aprofundamento da informatização e a implantação de mais processos digitalizados como forma de agilizar ainda mais os trâmites. Atualmente, a integração é basicamente em nível estadual e tem como campo de atuação, principalmente, a cidade de Belo Horizonte. É objeto de requerimento, também, a maior sincronia com órgãos federais e com outros municípios. A capacitação continuada do pessoal também é mencionada como necessidade.

Percebe-se que mudanças já vêm sendo feitas para tentar reduzir os custos de transação que permeiam a relação entre os novos empresários e os órgãos brasileiros.

Porém, também é saliente o fato de que muito ainda deve ser feito para que esta estrutura de procedimentos atinja a eficiência.

Dentre os aspectos que devem ser revistos, por estarem diretamente vinculados à existência de custos de transação, estão a falta de informatização, a necessidade de cooperação entre os entes da federação para efetivamente proporcionar a interligação entre seus órgãos, a capacitação do corpo técnico destes órgãos e a revisão com a consequente simplificação das leis que estabelecem as obrigações dos empreendedores brasileiros.

O correto atendimento dessas necessidades tende a criar um ambiente mais transparente, mais ágil, e proporcionar um mais fácil entendimento daqueles que obrigatoriamente têm de se submeter a eles. O atendimento a estes apontamentos pode reduzir os custos de transação que foram apresentados durante o desenvolvimento do estudo.

### 3.5 DISPOSIÇÃO PARA INVESTIR

Nesse ponto, busca-se delimitar aquilo que os interessados entendem como sendo preponderante no momento de decisão sobre onde e quando empreender. Ou seja, se os custos de transação existentes nas relações entre empresário e Estado são elementos capazes de inibir a legalização de novas empresas no país.

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

Pontualmente podem existir também certos atrativos ou limitações que exercem influência nas tomadas de decisão por investir ou não. É o caso, de um lado, dos incentivos fiscais que podem induzir à opção por determinados locais. E de outro, das

licenças ambientais, que podem imprimir determinadas dificuldades por seu ciclo de tempo bastante longo dependendo da atividade. Nesses casos, desconsiderar o elemento tempo pode trazer dificuldades e atritos futuros com os órgãos responsáveis.

A percepção dos agentes entrevistados no estado de São Paulo não é unânime quanto à possibilidade da demora e da burocracia destes procedimentos serem elementos inibidores do surgimento de novos investimentos. Há quem veja que as dificuldades não inibem os negócios, mas levam à opção pela informalidade, enquanto outros consideram que apesar de certa insatisfação, a decisão de investir não depende destes entraves.

Os agentes mais ligados ao empresariado internacional estão convencidos de que a demora e os entraves burocráticos para a abertura de empresas levam a que investidores se instalem em outros estados ou países. Num país onde a improvisação e o jeitinho são comuns para contornar dificuldades, segundo relatado já se criou inclusive a figura da empresa de prateleira, criada e mantida inativa à espera de algum comprador com urgência.

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

Como fatores capazes de incidir fortemente na decisão, em Minas Gerais, são explicitados os incentivos fiscais, situação de mercado, licitações e compras governamentais e, mais recentemente, editais de parcerias público-privadas.

Os dados coletados tornam bastante difícil a conclusão pela existência ou não de relação entre os custos de transação existentes e a escolha pela legalização da atividade. O que se percebe, por um lado, é que a decisão por empreender ou não, está relacionada a diversas variáveis, sendo os custos de transação apenas uma delas.

Segundo se percebe, as empresas se preocupam muito mais com dados relativos à matéria-prima, aos trabalhadores, aos incentivos fiscais, à capacitação técnica da região, aos elementos macroeconômicos, entre outros. Porém, também levam em conta a burocracia, principalmente os elementos referentes aos licenciamentos, que podem, dependendo de seu nível e dependendo da condição da empresa de suportá-los, tornar-se impeditivos para o surgimento ou a legalização das atividades empresariais.

## 4. PESQUISA QUANTITATIVA

Esta etapa do estudo se propõe à análise da possível relação existente entre o número de empresas abertas em um determinado período, a taxa de juros básica e o PIB observados até aquele momento.

Para tanto, torna-se necessário o esclarecimento de alguns pressupostos. A teoria econômica define o lucro como a diferença entre os retornos e os custos da realização de uma atividade econômica qualquer — incluindo-se, nos últimos, os custos de oportunidade. Isso significa dizer que, além dos retornos previstos para um investimento qualquer, as empresas pensam, sempre, nos retornos da “segunda melhor opção de investimento”.

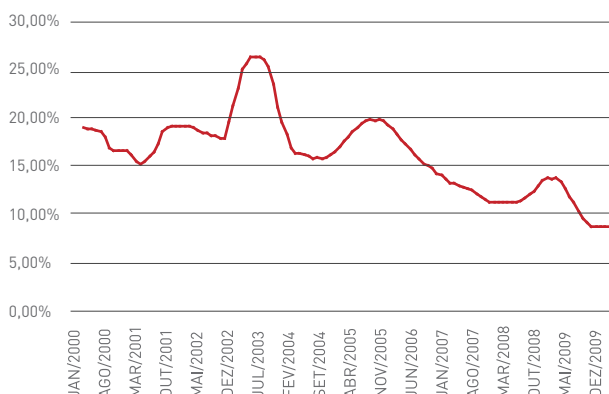
Uma das mais populares análises de viabilidade de investimento se preocupa em comparar a sua rentabilidade esperada à taxa de juros de aplicações de renda fixa, considerando essas aplicações como os custos de oportunidade com os quais o investidor se depara. A partir dessa situação, subentende-se que o investidor deve optar entre o seu investimento e a aplicação dos recursos no mercado financeiro.

Nesse contexto, destaca-se que todos os indivíduos têm acesso ao mercado financeiro e que, atualmente, as aplicações de retorno mais garantido, aquelas cujas rentabilidades estão associadas a um risco mínimo, são as aplicações em títulos de Governo. Com isso, torna-se clara uma variável indispensável para análise da decisão dos agentes econômicos de realizarem investimento: a taxa de juros básica da economia — no Brasil, a taxa Selic<sup>41</sup>. Essa taxa representa o principal custo de oportunidade ao qual todo e qualquer investimento se sujeita.

Se o custo de oportunidade é uma variável determinante na análise de viabilidade de um investimento, o lucro esperado é, sem dúvida, a variável fundamental. Sendo assim, há que se analisar mais do que apenas a taxa de juros.

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

**FIGURA 6: GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DA TAXA SELIC (% A.A.) NO BRASIL — 2000-09.**  
**FONTE: BACEN.**



O lucro esperado pelos agentes depende de um mecanismo próprio de formação de expectativas. A teoria econômica possui duas visões opostas, que dividem o pensamento econômico nesse ponto: uma que, formalmente, não considera o passado, mas supõe o pleno conhecimento dos agentes econômicos sobre as variáveis relevantes para a determinação de um cenário futuro; e outra que considera apenas o passado. Chama-se a primeira de Corrente das Expectativas Racionais, tendo em Robert Lucas a sua principal referência; a segunda é conhecida como a Corrente das Expectativas Adaptativas<sup>42</sup>.

Nesse sentido, tendo em vista as informações disponibilizadas para o desenvolvimento do trabalho, a nítida concentração de abertura de empresas nos tipos empresárias das sociedades limitadas e das empresas individuais e, da mesma forma, o entendimento de que essas formas de registro mercantil são mais simples e, portanto, com maior tendência de serem utilizados, o estudo irá fazer uso da teoria das expectativas adaptativas.

**Tabela 3 - PIB real e sua variação no Brasil — 2000-08**

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

**FONTE: IPEA.**

Sendo assim, passa-se à análise comparativa do número de empresas abertas em cada um dos estados aqui estudados, em face das taxas de juros e do PIB correntes.

#### 4.1 MINAS GERAIS

No Estado de Minas Gerais, existe uma grande concentração no registro de sociedades limitadas e de empresários individuais, perfil que pouco se alterou com o tempo, como se pode perceber na Tabela 4. Durante todo o período analisado, essas duas formas, somadas, concentraram mais de 99% dos novos registros anuais.

**Tabela 4 - Total anual do número de constituições de empresas em Minas Gerais — 2000-08**

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

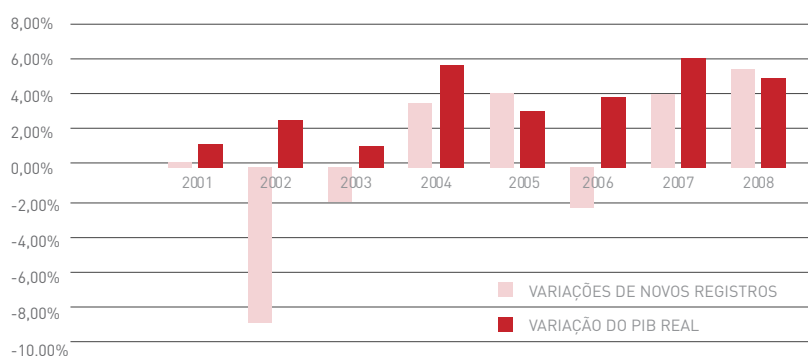
**FONTE:** Jucemg.

Percebe-se que o total de constituições se manteve estável nos anos de 2000 e 2001 e sofreu uma queda brusca em 2002, reduzindo-se um pouco mais no ano seguinte.

O ano de 2002 foi o da eleição presidencial vencida por Lula, um ano em que os mercados se mostraram extremamente apreensivos em face de sua iminente eleição e das incertezas com relação às políticas econômicas que seriam adotadas pelo novo governo. O resultado dessa tensão não chegou a repercutir no PIB, como se depreende da Tabela 3.

Em 2002, o Produto Interno Bruto expandiu-se 2,7% em termos reais, sendo que, no ano anterior, havia crescido somente 1,3%. Nos anos seguintes, o número de novas empresas abertas registrado pela Jucemg avançou de maneira discreta, enquanto o PIB acelerava sua taxa de crescimento. Como a Figura 7 evidencia, não há relação aparente entre o desempenho do PIB e o número de novas empresas abertas em Minas Gerais.

**FIGURA 7: GRÁFICO COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE REGISTROS DA JUCEMG E VARIAÇÃO DO PIB REAL NO BRASIL - 2001-08.**



**FONTE:** Jucemg.

Caso se observe a evolução da taxa de juros no período 2000-03, no entanto, pode-se perceber uma reação mais previsível do número de novas empresas abertas. Apesar de a taxa Selic ter encerrado o ano de 2001 acima da taxa de abertura de 2000, um movimento de queda de janeiro de 2000 a fevereiro de 2001 foi o que mais marcou o período.

Já em 2002, em função do temor do mercado diante da iminente eleição de Lula, as taxas de juros foram elevadas, para controlar a inflação, chegando ao seu ponto máximo na série analisada em meados de 2003. Nesse período, o número de novas empresas registradas atingiu o seu ponto mínimo. Nos anos seguintes, no entanto, a trajetória da taxa de juros foi de queda, apenas com uma leve reversão no ano de 2008. Os registros de novas empresas, no entanto, apesar da trajetória crescente, sofreram uma queda somente em 2006, o que também não pode ser vinculado à evolução da taxa básica de juros.

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

## 4.2 RIO GRANDE DO SUL

Assim como observado para Minas Gerais, a demanda por novos registros na Jucergs é extremamente concentrada em empresários individuais e sociedades limitadas. Para todo o período (a informação sobre a quantidade de novos registros efetivados está disponível somente a partir de 2003), as duas formas somadas representam mais de 99% dos novos registros. A Tabela 5 apresenta o total anual de empresas abertas pela Jucergs, por tipo de registro.

**Tabela 5 - Total anual do número de constituições de empresas no Rio Grande do Sul — 2003-08**

ANOS	EMPRESÁRIO	LTDA.	S/A	COOPERATIVA	OUTROS	TOTAL
2003	23.276	19.420	47	166	9	42.918
2004	24.332	19.834	74	172	15	44.427
2005	24.140	20.384	83	187	18	44.812
2006	22.966	19.550	54	142	16	42.728
2007	24.151	21.025	96	165	14	45.451
2008	25.364	24.661	88	125	28	50.266
2006	20.337	27.640	164	86	53	48.280
2007	20.953	28.950	194	102	49	50.248
2008	21.090	31.592	181	66	93	53.022

**FONTE: Jucergs.**

A evolução da quantidade de empresas abertas no Rio Grande do Sul de 2003 a 2008 é muito semelhante à de Minas Gerais. Embora de forma mais discreta do que naquele estado, o número de novos registros no Rio Grande do Sul cresceu em 2004 e 2005, reduzindo-se em 2006 e voltando a aumentar nos dois anos seguintes.

Nos anos de 2004 e 2005, a economia nacional acelerou sua taxa de crescimento, contrastando com o que ocorreu em 2003, quando ela se manteve muito próxima da estabilidade. Da mesma forma, o número de novas empresas abertas no Rio Grande do Sul elevou-se em relação a 2003, mas manteve-se praticamente constante de 2004 para 2005.

Em 2006, quando o PIB novamente cresceu, a quantidade de novos registros se retraiu, para voltar a elevar-se consistentemente — novamente acompanhando o Produto Interno Bruto — nos dois anos seguintes. Os movimentos registrados em 2005 e 2006 parecem ser suficientes para afastar uma relação direta entre a variação do PIB e a evolução do



número de constituições de empresas também para o Rio Grande do Sul.

Já os juros caíram significativamente em 2003 e voltaram a crescer de forma discreta no segundo semestre de 2004. O valor de fechamento de 2004, no entanto, ainda foi muito inferior ao da abertura do ano anterior. Não é equivocado, portanto, associar essa redução com o aumento dos novos registros na Jucergs.

Em 2005, a trajetória da Selic pode ser descrita como um U invertido: elevação até o início do segundo semestre e redução a partir dali. O valor de fechamento de 2005 foi muito próximo ao da sua abertura. As constituições de empresas no Rio Grande do Sul, da mesma forma, permaneceram praticamente estáveis naquele ano. Já em 2006, a Selic manteve a trajetória iniciada no segundo semestre de 2005, reduzindo-se de forma significativa. Ainda assim, os novos registros na Jucergs também se retraíram, contrariando a lógica observada até então. Nos dois anos seguintes, houve crescimento consistente nos novos registros e uma inversão na trajetória dos juros ainda no início de 2008.

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

### 4.3 SÃO PAULO

Em São Paulo, o nível de atividade econômica é aproximadamente quatro vezes superior ao de Minas Gerais e cinco vezes superior ao do Rio Grande do Sul<sup>43</sup>. O número de novas empresas registradas na Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp), no entanto, não é superior ao daqueles na mesma proporção. Como se pode perceber nas Tabelas 4, 5 e 6, o número total de empresas abertas em São Paulo, no período analisado, esteve entre 2,5 e quatro vezes os valores observados tanto para o Rio Grande do Sul quanto para Minas Gerais.

43 Dados do IBGE para o período 2003-07, disponíveis em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003\\_2007/tabela02.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2007/tabela02.pdf)>.

**Tabela 6 - Total anual do número de constituições de empresas em São Paulo — 2000-08**

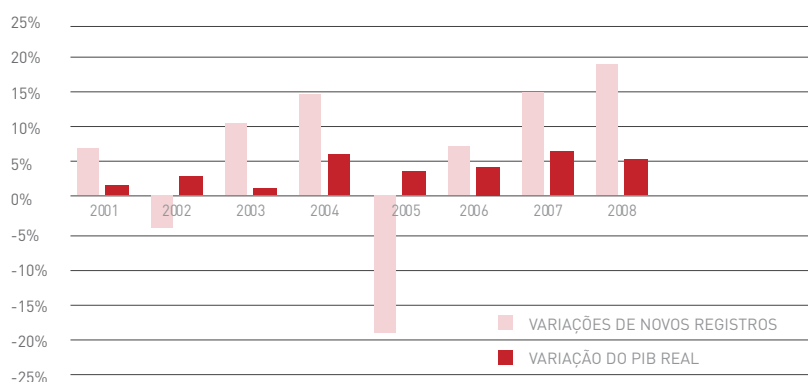
ANOS	EMPRESÁRIO	LTDA.	S/A	COOPERATIVA	OUTROS	TOTAL
2000	65.944	60.569	763	439	193	127.908
2001	71.809	63.156	612	406	203	136.186
2002	67.678	61.078	461	330	218	129.765
2003	71.055	70.637	622	343	178	142.835
2004	73.302	88.526	721	342	167	163.058
2005	65.244	65.021	713	95	275	131.348
2006	69.770	69.235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

**FONTE: Jucesp.**

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

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

**FIGURA 9: GRÁFICO COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE REGISTROS NA JUCESP E DO PIB — 2001-08.**



**FONTE: Jucesp. IPEA.**

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

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

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados de constituição de novas empresas para os Estados de Minas Gerais, de São Paulo e do Rio Grande do Sul, discriminados por tipo de empresa, foram descritos segundo suas médias anuais, em torno das quais os mesmos se encontram razoavelmente próximos. Para o período comum de análise das três séries, que vai de 2003 a 2008, as taxas médias de crescimento anual são de 3,2%, 3% e 5,9%, respectivamente, para o Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo, frente a um crescimento médio do PIB real de 4,8%.

A preferência pelo tipo de empresa é preponderante para empresário individual e companhia de responsabilidade limitada, sendo que a opção pela segunda é tendencialmente crescente a taxas superiores do que a preferência pelo primeiro tipo. Os dados mostram que essa mudança de preferência ocorreu, em São Paulo, em período anterior a 2003, momento a partir do qual a participação relativa de ambos torna-se constante. Os Estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul apresentam essa mudança após 2003.

A significância estatística das regressões que explicam os movimentos do número de constituições de novas empresas em decorrência do índice do PIB real reflete

coerência com a hipótese de que o cenário de estabilidade macroeconômica, conferindo mais confiança aos mercados em uma trajetória de crescimento sustentável, leva ao crescimento dos negócios e, portanto, a novas oportunidades e empreendimentos.

A crise financeira iniciada nos EUA e que passou a ter repercussão global em 2008 não parece ter afetado a confiança na constituição de novas empresas no Brasil.

Ao contrário do que ocorre com o PIB, a taxa de juros parece influenciar mais diretamente o número de empresas abertas. A relação, conforme esperado, é inversa, de modo que uma elevação da taxa básica de juros tende a provocar redução na quantidade de novos registros. Essa correlação, no entanto, não é perfeita e não foi observável para todo o período. Outra variável aparentemente relevante foi o programa de governo Super Simples, que passou a vigorar no final de 2006. Em função dele, houve aumento na demanda por registro de novas empresas nas três Juntas Comerciais estudadas.



## 5. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

O Capítulo V dedica-se à aplicação da Análise Econômica do Direito no objeto central do estudo. Ressalta-se que a aplicação da AED, neste trabalho, tem por base os elementos coletados pelas pesquisas de campo oferecidas no Capítulo III e IV.

A aplicação do instrumento de análise está dividida em três momentos. No primeiro, o estudo tem por objetivo analisar a estrutura que delimita o registro mercantil brasileiro e o desenvolvimento da economia do País, buscando traçar qual o verdadeiro papel institucional desse sistema frente à evolução econômica do Brasil.

No momento seguinte, volta-se a atenção para a estrutura dos registros mercantis brasileiros e para o modelo de organização da Federação, tentando apontar qual o nível de eficiência que o modelo atual proporciona à efetividade dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Registro Mercantil.

O segundo subcapítulo dá continuidade à aplicação da teoria econômica, dedicando-se à análise de toda a estrutura envolvida na abertura de novas empresas no País. Procura-se traçar a relação entre o modelo federativo de organização do Estado, as dificuldades encontradas pelos stakeholders, a implementação da Redesim e o atual comportamento dos órgãos envolvidos em cada um dos quatro estados analisados.

Em todos os itens, o estudo tem por base os elementos oferecidos pelos dados qualitativos e quantitativos fornecidos pela pesquisa de campo.

### 5.1 ANÁLISE ECONÔMICA DO SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL COM BASE NAS PESQUISAS QUALITATIVA E QUANTITATIVA

A partir dos dados qualitativos e quantitativos, em um primeiro momento, busca-se realizar a aplicação da Análise Econômica do Direito no estudo do Sistema Nacional de Registro Mercantil e do desenvolvimento da economia no Brasil, tentando, dessa

forma, delimitar a existência ou não de relações entre eles. Posteriormente, com base nos resultados das pesquisas já mencionadas, o trabalho tem por objetivo a análise econômica da realidade oferecida pelo sistema aos órgãos que dele fazem parte.

### **5.1.a O Sistema Nacional de Registro Mercantil e o desenvolvimento da economia no Brasil**

Para o desenvolvimento da análise proposta nesta etapa do trabalho, torna-se interessante verificar o cenário oferecido pela pesquisa quantitativa. Em linhas gerais, esse estudo retratou o amadurecimento das políticas macroeconômicas do Brasil durante a década de 90 e o surgimento de leis, no início dos anos 2000, que, em geral, tinham por objetivo a criação de incentivos ao desenvolvimento da atividade privada.

O estudo retrata a evolução econômica do País com base nos números que representam o crescimento de seu Produto Interno Bruto e, assim o fazendo, estabelece a relação entre o índice e os números de registros mercantis no Brasil. Os resultados do trabalho, de forma não surpreendente, mostram a inexistência de dependência do desenvolvimento econômico para os registros mercantis, a despeito de a literatura citada encontrar correlação entre aquele e as instituições de uma maneira geral. O estudo permite concluir que o crescimento do PIB (pressuposto de desenvolvimento econômico do País) é decorrente de uma série de variáveis, micro e macroeconômicas, sendo o aumento do número de registros de empresas uma consequência dessa realidade e da implementação de leis com o objetivo de criar incentivos à constituição de novos negócios (Simples).

De acordo com a pesquisa qualitativa, os operadores, os órgãos públicos e os próprios empresários apontam que a burocracia dos órgãos de registro mercantil não é obstáculo intransponível para a abertura de empresas, quanto mais para o desenvolvimento econômico do País. É como se esse custo de transação fosse compensado por vantagens macroeconômicas antes citadas. Assim, a decisão de se abrir uma empresa gaúcha pode ser feita pelo Estado do Ceará, se houver benefícios fiscais, ainda que a Junta Comercial desse estado seja menos eficiente.

Percebe-se que o Brasil atingiu a sua estabilidade econômica em determinado período de tempo, deixando para trás os índices elevados de inflação e os fracassados planos implantados na tentativa de fortalecer a moeda nacional. O cenário atual, pós Plano

Real, proporciona previsibilidade às relações do mercado, oferece privilégios à atividade privada, que, se somados, colocam o ambiente nacional na trajetória do crescimento e, conseqüentemente, estimulam o surgimento de novos empreendimentos.

O quadro mostra que os custos de transação inerentes ao registro mercantil são, de certa forma, absorvidos pelo ambiente macroeconômico. Nesse sentido, a abertura de novas empresas é vista como consequência da existência de um ambiente macroeconômico estável e de um Estado criador de incentivos, ao estabilizar a inflação e estabelecer disciplinas monetária e fiscal, dando previsibilidade aos agentes econômicos. Como diz Cooter, fazer “menos é mais<sup>44</sup>”.

Em outras palavras, o cenário favorável ao empreendedorismo no País reflete-se diretamente no nível de utilidade que o empresário dirige aos custos de transação dos procedimentos de registros mercantis. Ou seja, o resultado do balanço de custo-benefício realizado pelo empreendedor aponta que vale mais a pena se submeter aos procedimentos de registro do que deixar de lado as oportunidades vislumbradas no mercado.

Isso fica ainda mais claro, quando se analisam os resultados da pesquisa qualitativa. De acordo com o conteúdo coletado, são diversas as reclamações sobre os serviços prestados pelas Juntas, como, por exemplo, as diferentes visões da própria Junta sobre um mesmo documento, ou ainda, o tempo necessário para sua aprovação. Porém, em meio a essas desgostosas realidades, é quase unânime o entendimento de que o registro mercantil não está vinculado à tomada de decisão do empresário pela informalidade ou pela constituição do novo negócio.

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 conseqüente fortalecimento da iniciativa privada e, portanto, devem oferecer serviços que possibilitem a melhor alocação de recursos daquele indivíduo interessado em abrir um novo negócio.

Os estudos concluem que o surgimento de novas empresas e o seu conseqüente registro empresarial dependem de fatores macroeconômicos capazes de tornar o cenário

44 COOTER, Robert. Law and Economics. 3. ed. Massachusetts: Addison Wesley Longman, 2000.



nacional mais seguro e oferecedor de maiores incentivos.

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.

No próximo item, o trabalho foca a sua atenção na atual estrutura do Sistema Nacional de Registro Mercantil, buscando apontar as dificuldades encontradas pela pesquisa de campo frente à visão da AED.

### **5.1.b A estrutura do Sistema Nacional de Registro Mercantil e o federalismo no Brasil**

Como devidamente descrito em fase anterior, o Sistema Nacional de Registro Mercantil brasileiro pode ser dividido em dois pólos. Em um deles, encontra-se o Departamento Nacional de Registro de Comércio, órgão responsável pela normatização técnica dos registros mercantis em todo o Brasil e formado por uma única estrutura, localizada em Brasília, no Distrito Federal.

Na outra ponta, estão as Juntas Comerciais, funcionando como responsáveis por colocar em prática as atividades inerentes ao registro mercantil e sendo delegadas por lei federal. São vinte e seis, as Juntas Comerciais no Brasil, distribuídas uma em cada estado da Federação e subordinadas administrativamente, cada qual, ao estado a que pertence.

Nota-se que a estrutura dos registros mercantis estabelece o respeito às normas gerais implantadas pelo DNRC e abre espaço para o surgimento de diferentes formas de execução de seus procedimentos, que, possivelmente, variam conforme os planos de gestão de cada uma das administrações estaduais.

A forma pela qual se organiza o atual sistema de registro mercantil brasileiro está diretamente vinculada às diretrizes impostas pelo modelo federalista de organização do Estado. De acordo com o que já foi objeto de estudo em momento anterior, o federalismo tem como característica principal o fato de dispor da repartição de competências entre todas as suas unidades federadas.

No Brasil, é a Constituição Federal o ordenamento responsável por delimitar a forma pela qual é feita a divisão de competências. A princípio, é a União a competente para legislar sempre que o objeto for de interesse geral, sendo os estados e os municípios competentes para o fazerem quando a necessidade for de interesse regional ou local. Dentro dos parâmetros impostos pelo texto constitucional, os entes de direito público interno têm sua autonomia garantida, devendo, sempre que possível, utilizá-la da melhor forma.

Além da previsão constitucional rígida, ora descrita, o entendimento atual prevê a possibilidade da cooperação entre os entes federados. Nesse sentido, sempre que os problemas mostrarem que a descentralização está proporcionando o surgimento de diferentes realidades no contexto nacional, esse caminho mostra-se como a melhor solução.

De acordo com o apontado pela pesquisa qualitativa, os empresários, os operadores e os órgãos públicos envolvidos, de maneira geral, não identificam a previsão constitucional que estabelece a competência concorrente como sendo um obstáculo à eficiência dos serviços relacionados ao registro mercantil.

Para os entrevistados no trabalho, as dificuldades encontradas podem ser solucionadas nesse mesmo ambiente institucional, não necessitando de alterações na estrutura da competência legislativa de cada um dos entes envolvidos na prestação desse serviço.

O que se pode perceber é que a divisão de competências conferida pela Constituição Federal de 1988 à Junta Comercial e, conseqüentemente, aos registros mercantis oferece determinados custos de transação ao melhor desenvolvimento da atividade empresarial. Porém esses custos de transação não são elevados a ponto de poderem ser considerados como variável principal ou preponderante na tomada de decisão do empreendedor, por formalizar ou não, a atividade, ou ainda, abrir ou não um novo negócio.

O fato de os empresários serem submetidos a diferentes formas de administração dos órgãos relacionados à abertura de novas empresas no País gera, por vezes, como descreve a pesquisa qualitativa, custos de transação que desgastam a relação entre o empresário e o Estado, mas, até onde os trabalhos podem apontar, não influencia o aumento ou a redução do número de constituição de novas firmas.

Destaca-se que a distribuição de competências e a consequente subordinação técnica da Junta Comercial ao Departamento Nacional de Registro Mercantil, e administrativa ao Governo do Estado a que pertence, aparentemente, possibilitam uma melhor adequação da instituição aos problemas e interesses regionais.

A subordinação técnica do órgão cria um ambiente capaz de ser único em todo o território nacional, proporcionando que os documentos requeridos para registro de determinado contrato social sejam os mesmos em todo o País. Por outro lado, a subordinação administrativa ao Governo do Estado possibilita que a instituição, Junta Comercial, trabalhe com o intuito de adequar a administração de seus procedimentos à realidade e aos interesses locais. De acordo com a pesquisa, essa administração local tem dado margem para o surgimento de diferentes soluções para as burocracias existentes nos seus procedimentos.

O fato de o registro mercantil respeitar as mesmas normas técnicas em todo o território nacional traz segurança jurídica ao ambiente de novos negócios. Torna-se possível que os interessados saibam com antecedência quais devem ser os documentos apresentados no sul e no norte do País.

De outra banda, a flexibilidade que a instituição Junta Comercial detém para administrar seus procedimentos deveria facilitar o desenvolvimento de melhores práticas. O reflexo de uma administração eficiente seria a existência de procedimentos que possibilitassem ao agente interessado a melhor alocação possível dos recursos existentes, ou seja, procedimentos que não apresentassem dificuldades ao seu fiel cumprimento. O ideal é a busca constante pela redução dos custos de transação presentes na relação desses dois pólos.

O que se percebe, através dos resultados obtidos com a pesquisa qualitativa é que a administração dos procedimentos vinculados ao registro mercantil vem sendo razoavelmente bem feita pelos estados analisados. Os operadores e os empresários que participaram das entrevistas nas quatro unidades da Federação avaliadas demonstraram, em geral, satisfação com os serviços prestados pelas Juntas Comerciais, porém revelaram algumas dificuldades encontradas. Os resultados apontam que o modelo pelo qual se organizam todos os órgãos envolvidos na abertura de novas empresas no Brasil deve ser revisto.

No que tange à estrutura nacional do Sistema Nacional de Registro Mercantil, é válido salientar o descontentamento por parte de alguns operadores (advogados e contadores) quanto às diferenças nas bases de dados das Juntas Comerciais, no País. Segundo eles, hoje, quando se pretende abrir uma filial de uma empresa em estado diferente da sede, deve-se, obrigatoriamente, entregar os documentos constitutivos da matriz da sociedade empresária junto com as alterações que deliberam sobre a constituição da filial, só assim se consegue dar entrada no pedido de registro da filial.

Essa insatisfação dos operadores diz respeito a algo que foge da competência da administração estadual, a qual simplesmente trabalha com o delimitado no disposto em lei federal. O Sistema atual repassa a quem deseja utilizar os serviços das Juntas Comerciais de outros estados o dever de interligar as redes que hoje estão armazenadas de forma individual por cada uma delas. Trabalhando dessa forma, o Estado repassa custos adicionais de transação que, sem dúvida, não são preponderantes no momento de decisão pela constituição ou não de uma filial, mas em muito demonstram a falta de planejamento do atual sistema de registro mercantil.

O trabalho qualitativo aponta, também, o desconforto dos operadores e dos empresários com as atividades administradas pelas Juntas Comerciais. Dentre as queixas, está o fato de os vogais (pessoas responsáveis pela análise dos documentos levados a registro na Junta Comercial) de uma mesma instituição, por vezes, possuírem diferentes interpretações sobre o que pode e o que não pode ser objeto de registro pelo órgão.

Percebe-se aqui um dado inerente à subjetividade do vogal, que deve ser solucionado pela Junta Comercial e não pode preponderar sobre a segurança jurídica do registro mercantil. As normas técnicas impostas pelo DNRC devem ser respeitadas e não ser objeto constante de novos entendimentos, de acordo com o que pensa cada vogal no País.

A possibilidade de tais atitudes ocorrerem eleva o grau dos custos de transação, na medida em que o operador e o empresário passam a contar com tal possibilidade sempre que buscarem o registro de um novo documento. De outra banda, percebe-se, conforme já colocado, que tal situação não desestimula a busca pelo registro mercantil.

Nesse contexto, é preciso que as Juntas criem as regras necessárias ao melhor desempenho dos registros mercantis, procurando não oferecer resistência ou impor

dificuldades desnecessárias à sua efetivação. Por outro lado, tem-se que o ideal seria a criação de um ambiente de incentivos para que ela ocorra.

A pesquisa ressalta que o número de abertura de novas empresas vem crescendo, gradativamente, no País e demonstra que esses percentuais são parecidos de um estado para outro. Comprova-se que não existem grandes diferenças entre as Juntas Comerciais dos estados brasileiros e, da mesma forma, que o número de registros das atividades empresariais não está diminuindo nem se encontra estagnado devido aos procedimentos requeridos para sua realização.

Portanto, nota-se que a forma pela qual estão sendo conduzidas as Juntas Comerciais tem se mostrado fonte criadora de custos de transação aos procedimentos de registro mercantil, mas não a ponto de tornar inviável a sua efetivação, porém mostrando que o sistema não atingiu sua eficiência plena. O exposto ainda comprova que não existem grandes diferenças entre uma e outra unidade da Federação, sendo praticamente idêntica a realidade que circunda o registro mercantil em todos os estados brasileiros.

Chama atenção o fato de que os problemas identificados pelas pesquisas demonstram, além das dificuldades impostas pelo sistema, a existência de possíveis falhas de gestão nas Juntas Comerciais do País, afastando, dessa forma, a hipótese de que as dificuldades estariam vinculadas tão somente à divisão de competência feita pelo texto constitucional.

No que tange à competência concorrente, ressalta-se que, a princípio, tal estrutura deveria tornar possível que a instituição Junta Comercial trabalhasse da melhor maneira possível, conforme as peculiaridades de cada região brasileira. Nesse sentido, o trabalho quantitativo demonstra que o crescimento do número de aberturas de novas empresas nos últimos anos foi muito parecido em todas as regiões pesquisadas, apesar das diferenças no número de registros totais.

O Estado de São Paulo aparece como sendo aquele que detém o mais elevado número de registros totais, quando comparado com os outros três estados analisados. A partir dessa realidade, conclui-se que as administrações devem ser diferentes, capazes de se adaptar à realidade das regiões a que estão expostas.

Destaca-se que as diferentes formas de gestão utilizadas pelas Juntas Comerciais estão, até certo ponto, relacionadas aos planos de governo dos estados. Sendo assim, torna-se

normal que uma faça parte do objeto central de suas políticas e outras acabem por não o fazer.

Hoje, o Estado de Minas Gerais destaca-se pelo modelo de registro mercantil utilizado e ainda em fase de implantação, porque já se adapta às diretrizes impostas pela Lei nº 11.598, de 2007, que institui a Redesim e prevê a interligação entre todos os órgãos envolvidos nos procedimentos que antecedem a efetiva liberação do início da operacionalização das empresas.

Os Estados de São Paulo, do Rio Grande do Sul<sup>45</sup> e do Ceará ainda têm suas Juntas Comerciais atuando de forma separada desses outros órgãos, fato que não acarreta uma menor qualidade na prestação do serviço referente ao registro mercantil, como já descrito anteriormente.

O que se percebe, portanto, são as instituições trabalhando de formas diferentes e, de acordo com as pesquisas aplicadas, em meio à existência de determinados custos de transação que afastam o sistema do ponto de eficiência almejado. De acordo com, principalmente, a pesquisa qualitativa, muitas ações devem ser tomadas para que as instituições venham a propiciar um ambiente de registro mercantil eficiente, com custos de transação em níveis baixos e com incentivos elevados.

Defende-se, contudo, que a estrutura de competências adotadas pela Constituição de 1988, ao propiciar a flexibilidade da administração dos serviços relativos aos registros mercantis, acaba por dar margem à existência de baixos níveis na qualidade de gestão.

É sabido que o fato de o registro mercantil depender do plano de governo vivido por cada estado o deixa exposto a outras variáveis (interesses políticos dos membros de cada governo) capazes de poder elevar os níveis dos custos de transação entre as unidades da Federação e o novo empresário. Porém a análise das variáveis que estabelecem o comportamento da existência desses grupos não é objeto do estudo ora realizado, cabendo a menção apenas de que, em meio a essa realidade, se torna possível a verificação de que algumas Juntas recebem maiores atenções de seus governos do que outras, tal fato

45 Apesar de o Decreto nº 46.176, de 30 de janeiro de 2009, ter instituído o Comitê Estadual de Implantação da Rede Nacional Para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, não se tem notícia de maiores mudanças nos órgãos envolvidos nesses procedimentos.

se refletindo diretamente na implantação de programas com o objetivo de estabelecer melhores práticas por esses órgãos.

Ao final, é possível verificar que o Sistema Nacional de Registros Mercantis não é eficiente. O registro mercantil, na forma como está, não possibilita a melhor alocação de recursos por parte do interessado em abrir um novo negócio, seja pelo fato de o deixar exposto a diferentes formas de interpretação das normas legais, seja por submetê-lo a possíveis práticas administrativas que tornem os procedimentos de registro distantes da realidade de implantação do resto do País.

De outra banda, o estudo qualitativo demonstra que o processo de abertura de novas empresas no Brasil vai além do simples registro na Junta Comercial, motivo pelo qual se torna realmente burocrático, envolto em custos de transação extremamente elevados, podendo, dessa forma, segundo o mesmo estudo, vir a ser relacionado como variável que se reflete na desistência ou na escolha do empresário pela informalidade.

Com a tentativa de se reduzirem os custos de transação que fazem parte desse amplo número de procedimentos que antecedem a abertura de uma nova empresa no País, foi implantada a Lei nº 11.598, de 2007.

## 6. CONCLUSÃO

- A partir do estudo desenvolvido, pode-se concluir o que segue:
- A burocracia pela qual é obrigada a passar uma nova empresa no Brasil que busca legalizar-se representa os Custos de Transação das relações dos empresários com o Estado. Estes Custos de Transação podem atrasar e, por vezes, inibir o estabelecimento de novos investimentos no país;
- As Juntas Comerciais e o DNRC não são, dentre os diversos órgãos analisados, os maiores responsáveis pelos Custos de Transação existentes nessa cadeia de procedimentos;
- Nas Juntas Comerciais, os Custos de Transação encontrados limitam-se à falta de previsibilidade, o pequeno número e a baixa qualidade do corpo técnico, a insuficiente informatização e a insegurança quanto aos limites do papel desenvolvido pelo órgão;
- Ainda que haja uma legislação federal uniformizando atividades de registro mercantil, há uma enorme disparidade nos procedimentos adotados nos Estados analisados, sobretudo no que se refere à integração institucional das diferentes esferas e agências públicas com vistas à formalização da atividade empresarial;
- Ainda que a legislação seja importante, o principal impulsionador da agilização dos processos de registro mercantil está localizado na integração institucional dos diferentes agentes públicos envolvidos no registro mercantil. Contudo, essa integração não se faz apenas com a existência de legislação pertinente, nem tampouco com a disponibilidade de recursos. Três outros fatores parecem contribuir de maneira mais significativa para esse processo: a) a decisão política da administração superior estadual para empreender essa integração, b) a coordenação gerencial para essa integração e c) a adoção de técnicas gerenciais – como o estabelecimento de metas e remuneração adicional vinculada à realização de metas previamente negociadas;



- Do ponto de vista da coordenação federal desse processo, a opção parece recair sobre uma mudança institucional do órgão responsável por essa atividade – o DNRC. Essa mudança apontaria para a criação de uma Agência Reguladora, tendo o DNRC como seu embrião, mas atuando de fato como agência reguladora, estabelecendo não apenas normas para todo o sistema nacional de registro mercantil, mas estabelecendo incentivos seletivos efetivos para que as unidades estabeleçam a integração institucional indispensável à agilização dos processos em tela;
- O tempo de formalização de um negócio não deve ser atribuído às Juntas Comerciais e nem é o principal problema do tomador de decisão de abrir um negócio formalizado (empresário). A tributação é o maior inibidor de novos negócios;
- O cenário de estabilidade macroeconômica, representado pelo PIB brasileiro, apresenta-se como sendo um incentivo ao surgimento de novas empresas, como mostra os modelos estatísticos construídos a partir do número de registro de novas empresas realizados no país;
- A taxa de juros parece ter relação inversa com o surgimento de novas empresas, construindo, dessa forma, a sua possível posição de segunda melhor opção de investimento dos novos empreendedores brasileiros;
- A política pública brasileira, representada pela implantação da legislação do SUPER SIMPLES, parece exercer grande influência na tomada de decisão dos empreendedores brasileiros pela abertura ou não de novas empresas no país.

## REFERÊNCIAS

AKERLOF, George. **The Market for Lemmons: qualitative uncercanty and the market mechanism**. Quarterly Journal of Economics, v. 84, p. 488 et seq., 1970.

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

BALBINOTTO NETO, Giácomo. **Os reflexos das decisões judiciais na Economia**. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo>>. Acesso em: 26 de junho de 2007.

BARZEL, Yoram. **Economic analisys of property rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BEYME, K. V. **Interessengruppen in der Demokratie**. München: R. Piper, 1985.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria do Sistema Jurídico**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CAVALCANTI, T. V. et al. **Institutions and economic development in Brazil**. The Quarterly Review of Economics and Finance, 2007.

COASE, Ronald H. **The nature of the Firm**. Economica, v. 4, n. 16. Londres: New Series, 1937.

COASE, Ronald. **O problema do custo social**. Journal of Law and Economics, 1960. p. 6.

COASE, Ronald H. **The firm, the market and the law**. Chicago: The University of Chigaco Press, 1988.

COOTER, Robert. **Law and Economics**. 3. ed. Massachusetts: Addison Wesley Longman, 2000.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**. São Paulo: Saraiva, 2009.

COOTER, Robert D. **Strategic Constitution**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

COOTER, Robert D.; ULEN, Thomas. **Derecho y Economía**. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica, 1998.

CORAZZA, Gentil; Pedro Cezar Dutra Fonseca. **A Junta Comercial no contexto da economia do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ufrgs, 2003.

DOING BUSINESS IN BRAZIL. **The international Bank for reconstruction and development/ The World Bank**. Disponível em: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2009.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. Pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

DURÃO, Pedro. **Convênios & consórcios públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

EASTERBROOK, Frank H. **The economic structure of corporate law**. Massachusetts: Harvard University Press, 1991.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FARREL, Martin Diego. **Filosofia del Derecho y Economía**. Buenos Aires: La Ley, 2006.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1993.

FRANÇA, R. Limongi (Coord.). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

FRANCO, Gustavo Henrique Barroso. **Perspectivas da economia brasileira para além da conjuntura**. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco>>. Acesso em: 05 de julho de 2007.

FRANCO MONTORO FILHO, André. **Direito e Economia**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

GERTNER et al. **Game Theory and the Law**. Massachusetts: Harvard University Press, 1998

GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Descomplicar — Balanço 2009**. Disponível em: <[HTTP://www.descomplicar.mg.gov.br/downloads/cat\\_view/90-apresentacoes](http://www.descomplicar.mg.gov.br/downloads/cat_view/90-apresentacoes)>.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987. (Tradução de A. M. Capovilla).

KRAAKMAN, R. et al. **The Anatomy of Corporate Law: a comparative and functional approach**. New York: Oxford University Press, 2007.

LA PORTA, Rafael (Coord.). **The economic consequences of legal origins**. Journal of economic literature, 2008, v. 46, n. 2, p. 285-332.

MALAGUTI, Priscila. **Avaliação do Programa Minas Fácil à luz da teoria do capital social**. Belo Horizonte: FEAD, 2008. (Dissertação de Mestrado).

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (Coord.) **Lições de Direito Constitucional: em homenagem ao Jurista Celso Bastos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990. p. 28.

NORTH, Douglass C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006. (Tradução de Elizabete Harth).

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. v. 4. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

PETRACCA, M. P. **The future of an interest group society**. In: M. P. Petracca (Org.). **The politics of interests**. Boulder: Westview Press, 1983.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PINHO, Diva Benavides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de (Org.). **Manual de Economia**: equipe de professores da USP. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

POLINSKY, A. Mitchell. **Introducción al análisis económico del derecho**. Barcelona: Editorial Arel, 1985.

POSNER, Eric. **Law and social norms**. Massachusetts: Harvard University Press, 2000. Cap. 2.

PUGLIESE, Antônio Fonseca; SALAMA, Bruno Meyerhof. **A economia da arbitragem**: escolha racional e geração de valor. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

REYES, Francisco V. **Derecho Societario en Estados Unidos**: introducción comparada. 2. ed. Bogotá: Editorial Legis, 2005.

ROQUE, José Sebastião. **Tratado de Direito Empresarial**. São Paulo: Primeira Impressão, 2003.

RUSSO, Francisco; OLIVEIRA, Nelson de. **Manual prático de constituição de empresas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RUSSO, Luiz R. R. **Como alterar contratos sociais**. São Paulo: Atlas, 2004.

SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN, B. Felipe. **Macroeconomia**. Ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000.

SANTOS, Hermílio. **Policy-Netzwerke in der Stadtentwicklung: Das Beispiel Nova Serrana**. TU International, n. 46-47, dez. 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6. ed., revisado e ampliado de acordo com a Nova Constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

SPECTOR, Horacio. **Elementos de Análisis Económico del Derecho**. Buenos Aires: Culzoni

Editores, 2001.

STIGLER, George. **The Economics of Information**. Journal of Political Economy, v. 69, p. 213 et seq., 1961.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

THE WORLD BANK. **About Doing Business**. Disponível em: <[http://www.doingbusiness.org/documents/DB09\\_About.pdf](http://www.doingbusiness.org/documents/DB09_About.pdf)>. Acesso em: agosto de 2009.

THE WORLD BANK. **Doing Business in Brazil**. Washington: 2006. Disponível em:

<<http://www.doingbusiness.org/Subnational/Reports/Reports.aspx>>. Acesso em: agosto de 2009.

TIMM, Luciano Benetti (Coord.). **Direito e Economia**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de Governo: uma introdução a Teoria da Escolha Pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

VELJANOVSKI, Cento. **A economia do Direito e da lei: uma introdução**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994. (Tradução de Francisco J. Beralli).

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1987. (Tradução de M. I. D. Q. Szmrecsányi e T. J. M. K. Szmrecsányi).

WILSON, G. K. **Interest groups**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

WILSON, G. K. **American interest groups in comparative perspective**. In: PETRACCA, M. (Org.). *Interest groups transformed*. Boulder: Westview Press, 1992.

<[www.bcb.gov.br/?SELICDESCRICAO](http://www.bcb.gov.br/?SELICDESCRICAO)>.

<[www.bresserpereira.org.br/papers/1970/70-DecisaoDeInvestir.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1970/70-DecisaoDeInvestir.pdf)>.

<[www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003\\_2007/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2007/)>.

<[www.jucemg.mg.gov.br](http://www.jucemg.mg.gov.br)>.

<[www.meioambiente.mg.gov.br](http://www.meioambiente.mg.gov.br)>.

<[www.portal.cbmmg.mg.gov.br](http://www.portal.cbmmg.mg.gov.br)>.

<[www.saude.mg.gov.br](http://www.saude.mg.gov.br)>.

YAZBEK, Otavio. **Regulação do mercado financeiro e de capitais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). **Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.