

BUROCRACIA NOS NEGÓCIOS: OS DESAFIOS DE UM EMPREENDEDOR NO BRASIL

Realização:

endeavor
BRASIL

EY
Building a better
working world

Apoio metodológico:

SEDI

Sumário

1. POR QUE ESTUDAR O AMBIENTE REGULATÓRIO NO BRASIL?	3
2. COMO O ESTUDO FOI FEITO?	5
2.1. A amostra escolhida: as cidades das empresas de alto crescimento	5
2.2. Os eixos e os critérios que compõem esta aferição	6
2.3. As “empresas-padrão”	9
2.3.1. Tempo de Processos	9
2.3.2. Custo e Complexidade de Tributos	10
2.4. A coleta de dados	13
2.5. Principais desafios	13
2.6. As limitações do estudo	15
3. OS RESULTADOS	17
3.1. Tempo de Processos	17
3.1.1. Abertura de empresa	17
3.1.2. Regularização de imóveis	21
3.1.3. Taxa de Congestionamento dos Tribunais	22
3.2. Custo de Tributos	25
3.2.1. Alíquota média do IPTU	26
3.2.2. Alíquota interna do ICMS	28
3.2.3. Incentivos fiscais	29
3.3. Complexidade de Tributos	31
3.3.1. Obrigações acessórias	32
3.3.2. Atualizações tributárias via decreto	34
4. REALIZAÇÃO	37
5. REFERÊNCIAS	39
6. SIGLAS E SEUS SIGNIFICADOS	40

1. Por que estudar o ambiente regulatório no Brasil?

Ter uma economia que valoriza o empreendedorismo é ter uma economia dinâmica, aberta aos avanços culturais e tecnológicos e ao mesmo tempo flexível e adaptável às mudanças necessárias em momentos de crise. Estudos apontam que o crescimento do número de novos negócios está intimamente ligado ao aumento do trabalho formal e da inovação.

Apesar de não haver uma ideia única sobre quais seriam as políticas públicas necessárias para desenvolver o empreendedorismo no país, é senso comum que uma das mais esperadas do Estado é que ele não crie obstáculos para o surgimento e o crescimento das empresas. Para o empreendedor isso significa que os benefícios alcançados com o cumprimento das imposições regulatórias devem superar os seus custos.

Contudo, no Brasil, o cenário burocrático para a abertura de uma empresa, e depois a obtenção de todas as licenças e pagamento de tributos para que o negócio possa funcionar regularmente, é um dos principais entraves que

fazem com que o empreendedor deixe sua ideia no papel.

Essa percepção foi confirmada por estudos que buscaram comparar ambientes regulatórios em diversos países. Chama atenção especialmente o Relatório *Doing Business*, do Banco Mundial, que, em sua edição de 2015, coloca o Brasil no 120º lugar, atrás de países como México (39º lugar), Chile (41º), Rússia (62º), Paraguai (92º), Honduras (104º) e Zâmbia (111º). A comparação do cenário brasileiro com o de outros países mostra que aqui se gasta muito mais tempo e recursos para o cumprimento das obrigações regulatórias necessárias para a abertura e operação de um negócio.

Apesar de índices internacionais serem extremamente importantes por possibilitarem a comparação de cenários em diferentes países, eles não são suficientes - e nem é esse o seu real propósito - para identificar as principais características de um determinado país. Principalmente no caso do Brasil, um país enorme e com cinco regiões muito diferentes entre si, dados homogeneizados

1. Por que estudar o ambiente regulatório no Brasil?

acabam muitas vezes não refletindo a realidade e suas especificidades.

Diante disso, a partir de um olhar mais detalhado sobre cidades e estados brasileiros, este estudo busca contribuir com a agenda sobre o impacto do ambiente regulatório no empreendedorismo, com o intuito de iniciar o processo de mapeamento das principais características da burocracia no país.

A metodologia será refinada ao longo das próximas aferições e

seu escopo, ampliado, para contemplar um maior número de critérios e cidades. Este trabalho é uma contribuição da Endeavor, com apoio da EY e da SEDI, para que os empreendedores e a própria sociedade possam começar a entender melhor o ambiente regulatório brasileiro, constituindo assim um primeiro passo para aprimorar o processo de elaboração de políticas públicas sobre o assunto. Afinal, economias produtivas, inovadoras e competitivas precisam de regulações simples para prosperar.

2. Como o estudo foi feito?

2.1. A AMOSTRA ESCOLHIDA: AS CIDADES DAS EMPRESAS DE ALTO CRESCIMENTO

As empresas de alto crescimento¹ são um fenômeno importante para medir o grau de crescimento econômico de um país ou região. Sabe-se que as empresas de alto crescimento no Brasil, mesmo representando menos de 1% do total de empresas no país, são responsáveis por gerar quase 60% dos postos de trabalho.

Além disso, elas também representam projetos empreendedores que deram certo, ou seja, os negócios que estão prosperando e se expandindo durante considerável período de tempo.

Tendo em mente essa perspectiva e com base em levantamento feito pelo IBGE, este estudo mapeou as cidades ou regiões metropolitanas que possuem maior número de

empresas de alto crescimento para representar o universo regional de aferição do ambiente regulatório no Brasil².

São Paulo	Rio de Janeiro
Fortaleza	Curitiba
Recife	Goânia
São Luís	Belém
Cuiabá	Ribeirão Preto
São José dos Campos	Maringá
João Pessoa	Londrina
Caxias do Sul	Florianópolis
Belo Horizonte	Brasília
Salvador	Porto Alegre
Campinas	Manaus
Natal	Campo Grande
Maceió	Joinville
Aracaju	Uberlândia
Teresina	Sorocaba
Vitória	Blumenau

A escolha de municípios como base de aferição do ambiente regulatório busca dar mais precisão à análise, por constituírem a menor unidade federativa do Estado, onde os impactos na vida do cidadão são efetivamente percebidos. Ao mesmo tempo, é uma escolha desafiadora, já que exige uniformidade de critérios em um contexto muito assimétrico, com disparidades em relação aos procedimentos, prazos e recursos.

¹ Usando a definição adotada pelo IBGE e OCDE, uma empresa é classificada como empresa de alto crescimento quando apresenta crescimento médio do pessoal ocupado assalariado de pelo menos 20% ao ano, por um período de três anos e tem 10 ou mais pessoas ocupadas assalariadas no ano inicial de observação - Disponível em <https://goo.gl/2ysslUt> (acesso em 14.09.2015).

² Nesse levantamento, foi levado em consideração o número de unidades locais de alto crescimento.

2. Como o estudo foi feito?

2.2. OS EIXOS E OS CRITÉRIOS QUE COMPÕEM ESTA AFERIÇÃO

Este estudo aborda três áreas regulatórias com as quais um negócio típico dos setores da indústria, comércio e serviços deve interagir para abrir um estabelecimento e continuar operando no Brasil:

1 - Tempo de processos: abrange os procedimentos-padrões necessários para a abertura de uma empresa e regularização de imóveis. Apesar de também terem sido levantados os tempos dos procedimentos extras, ou seja, aqueles que são exigidos além dos procedimentos encontrados em todos os municípios, eles não foram considerados na apuração. Nesse eixo também está incluída a taxa de congestionamento dos tribunais, em que se mensura o número de processos que aguardam julgamento pelo Poder Judiciário.

2 - Custo de Tributos: este eixo leva em consideração a alíquota média do IPTU, a alíquota inter-

na do ICMS e os incentivos fiscais existentes para as empresas utilizadas como referência. A escolha desses critérios reflete a preocupação em mensurar alguns dos aspectos do sistema tributário que apresentam diferenças entre municípios e regiões. Por esse mesmo motivo não foram incluídos no estudo os tributos federais que, em regra, são homogêneos em todo o território nacional.

3 - Complexidade de Tributos: muitos são os fatores que tornam o sistema tributário brasileiro, além de custoso, complexo. Dentre eles, foram considerados o número de obrigações acessórias estaduais impostas às empresas para que haja o recolhimento dos tributos devidos e o número de atualizações tributárias estaduais via decreto.

A escolha desses três eixos também decorre de diagnósticos feitos por estudos que apontaram para a ineficiência e complexidade do sistema regulatório no Brasil. De acordo com o Doing Business de 2015, leva-se 102,5 dias para abrir uma empresa, 400 dias para obter as licenças de construção

2. Como o estudo foi feito?

de imóvel e 731 dias para executar um contrato pelo sistema judiciário no Brasil, números que nos colocam abaixo da média dos países da América Latina.

Com relação ao sistema tributário, esse mesmo levantamento internacional coloca o Brasil em uma das piores posições no ranking mundial: gastam-se aproximadamente 2.600 horas para o cumprimento das obrigações fiscais - enquanto a média mundial é de apenas 24 horas. Trazendo esse diagnóstico para o cenário brasileiro, a empresa FISCOsoft fez uma pesquisa aleatória com 441 de seus clientes e chegou à constatação de que quase 90% das empresas alocam de 2 a 4 funcionários apenas para manter o seu sistema interno atualizado de acordo com a legislação tributária em vigor.

Essa preocupação das empresas em se manterem atualizadas se mostra fundamentada ao levarmos em consideração a quantidade de normas e a complexidade da legislação tributária no país. Em 2013 o IBPT levantou a quantidade de leis, decretos e outros

atos normativos publicados pelo poder público desde a Constituição Federal de 1988 e chegou ao número de 309.147 normas editadas em matéria tributária. Estima-se que sejam editadas quase 2 normas tributárias por hora no país.

A carga tributária também é um fator que impacta diretamente a vida do empreendedor. De acordo com estudo feito em parceria pela OCDE, ONU e BID, em 2013 a carga tributária brasileira chegou a 35,7% do PIB. O custo incorrido pelas empresas para o pagamento de tributos também é alto: em seu último estudo feito em 2012 a FIESP constatou que para cada R\$ 100,00 de tributos pagos pela indústria de transformação gastam-se, em média, R\$ 6,49 a mais com a burocracia para pagar o tributo.

Tendo em vista esses diagnósticos, a composição dos três eixos e de seus respectivos critérios de aferição foi feita da seguinte forma:

2. Como o estudo foi feito?

AMBIENTE REGULATÓRIO				
Tempo de Processos			Custo de tributos	Complexidade de tributos
Abertura de empresa	Regularização de imóveis	Taxa de congestionamento dos Tribunais	Alíquota média IPTU	Obrigações acessórias a cumprir
			Alíquota interna ICMS	Índice de atualizações tributárias via decreto
			Incentivos Fiscais	

A metodologia empregada no presente trabalho também se inspira no Índice de Cidades Empreendedoras - ICE, lançado pela Endeavor em 2014, em que um de seus sete pilares de aferição consiste no Ambiente Regulatório. Neste estudo, o Ambiente Regulatório foi mensurado por meio dos seguintes critérios: Tempo para abrir um negócio, Tempo para aprovar projetos arquitetônicos, Taxa de congestionamento dos tribunais de justiça locais, Tempo para obter energia elétrica, Tempo para obter registros imobiliários, Imposto Efetivo sobre PMEs e alíquota média do IPTU.

Deve-se reconhecer que os critérios descritos na tabela acima não abrangem todos os elementos que fazem parte do ambiente

regulatório no Brasil. Entretanto, eles se mostram suficientes aos propósitos deste estudo, já que representam os principais conjuntos de procedimentos que estão mais próximos do dia-a-dia do empreendedor e são indicadores do tamanho dos desafios por eles encontrados.

2. Como o estudo foi feito?

2.3. AS “EMPRESAS-PADRÃO”

2.3.1. TEMPO DE PROCESSOS

Para definir o modelo de empresa que seria utilizado na aferição dos critérios de análise, foi feita consulta à base de dados do Ministério do Trabalho e Empregos (RAIS), com o objetivo de levantar informações acerca das empresas ativas no país no ano de 2014. Por corresponderem às atividades preponderantes na economia atual, foram escolhidas as principais atividades econômicas

(CNAEs) dos setores da indústria, comércio e serviços, com a seguinte representatividade:

Setor	Representatividade
Comércio	52,14%
Serviços	35,66%
Indústria	12,2%

Em cada um desses setores, as atividades também foram escolhidas levando em consideração sua representatividade. Para que fosse possível estabelecer um padrão de empresa foi necessário estabelecer outras premissas, como localização, área, natureza jurídica, regime tributário e valor do capital social:

Atividade	CNAE	Localização	Área	Natureza Jurídica	Regime Tributário	Capital Social
Comércio varejista de artigos do vestuário	47.81-4	Zona urbana (centro)	150m ²	Responsabilidade limitada	Lucro Presumido	Até R\$ 825.000,00
Serviços de consultoria	70.20-4	Zona urbana (centro)	50m ²	Responsabilidade limitada	Simplex	Até R\$ 275.000,00
Indústria de confecção de peças de vestuário	14.12-6	Zona urbana (centro)	500m ²	Responsabilidade limitada	Lucro Real	Até R\$ 4.000.000,00

2. Como o estudo foi feito?

São esses, portanto, os três perfis de empresas que podem ser considerados representativos da atividade econômica brasileira e que por esse motivo foram usados como paradigma no presente trabalho.

2.3.2. CUSTO E COMPLEXIDADE DE TRIBUTOS

Com relação aos eixos Custo e Complexidade de Tributos foi ne-

cessário criar outro perfil de empresas, para que elas pudessem representar os três principais regimes de tributação: real³, presumido⁴ e simples⁵.

Para isso, ampliamos o rol de atividades para cada setor, de modo a contemplar maior número de empresas-padrão com representatividade nos regimes tributários mencionados acima, e também observando o peso do setor dessas atividades na economia:

	CNAE	Regime	Peso
Indústria			
Confecção de peças de vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida	1412601	Real	8,59%
Fabricação de produtos de padaria e confeitaria com predominância de produção própria	1091102	Simple	3,61%

³ A tributação pelo regime do lucro real exige que a empresa calcule o IRPJ e a CSLL com base em exclusões e deduções de seu lucro líquido. Por força de lei algumas empresas são obrigadas a aderirem a esse regime como, por exemplo, as que tenham receita total anual acima de 78 milhões de reais ou as que desempenhem atividades de bancos comerciais, de investimento ou de seguradoras. A adoção desse regime de tributação também interfere na forma de recolhimento do PIS e da COFINS.

⁴ A tributação pelo regime do lucro presumido é uma forma simplificada e facultativa de cálculo do IRPJ e CSLL. Por meio dessa modalidade há uma presunção do lucro auferido pela empresa e, portanto, da base de cálculo desses tributos. As empresas que estão obrigadas à tributação pelo lucro real não podem optar pelo regime do lucro presumido.

⁵ A tributação pelo regime simples é uma forma de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. É um regime compartilhado de arrecadação que abrange os seguintes tributos: IRPJ, CSLL, PIS, COFINS, IPI, ICMS, ISS e a contribuição para a seguridade social.

2. Como o estudo foi feito?

	CNAE	Regime	Peso
Comércio			
Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios	4781400	Presumido	45,09%
Comércio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	4772500	Simples	7,05%
Serviços			
Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	5611203	Presumido	24,22%
Transporte rodoviário de carga	4930202	Presumido	11,44%

Note-se que, para a aferição dos critérios de Custo e Complexidade de Tributos, foram adotadas as mesmas premissas para delimitar o perfil das empresas-padrão. Desta forma, outros fatores que podem interferir na carga tributária de uma empresa, tais como número de empregados e receita, não foram considerados no estudo.

2. Como o estudo foi feito?

2.4. A COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi feita de 01.07.2015 a 20.08.2015 e consistiu na análise da legislação dos estados, municípios e Distrito Federal, bem como de outras publicações oficiais pelos sites das autoridades administrativas das esferas abordadas.

Apenas para o eixo Complexidade dos Tributos foi feito outro recorte. Para o levantamento de atualizações tributárias via decreto foram considerados os decretos estaduais sobre ICMS publicados entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014. Neste intervalo de 3 anos, foram convertidos em números as vezes em que os decretos foram publicados, atualizados ou alterados.

2. Como o estudo foi feito?

2.5. PRINCIPAIS DESAFIOS

O maior desafio na elaboração do presente trabalho foi encontrar critérios e definir suas formas de aferição, de modo a preservar duas características paradoxais: que fossem uniformes a ponto de possibilitarem uma comparação criteriosa entre diferentes cenários e, ao mesmo tempo, que permitissem identificar características singulares de cada um dos campos pesquisados.

Entrando nos detalhes de cada um dos eixos é possível apontar algumas dificuldades que tiveram de ser superadas, ou ao menos contornadas, para que fosse possível chegar a um resultado final de apuração.

Falta de uniformidade nos procedimentos. Apesar de ao final ter sido possível filtrar muitas assimetrias e encontrar procedimentos em comum que tornassem viável a aferição realizada, a falta de uniformidade dos procedimentos foi um grande complicador no levantamento de dados.

A falta de uniformidade se manifestou de várias formas, merecendo destaque três situações.

A primeira delas corresponde ao mapeamento dos processos extras para a abertura de empresas. Por meio deles foi possível observar que existem diferenças substanciais no procedimento para a abertura de empresa em diferentes regiões do país. Foi constatado que muitos processos exigidos pelos municípios possuem denominação e procedimento de execução distintos, mas que, na prática, têm a mesma finalidade. Esse fator, aliado a falta de informação, dificulta a compreensão pelo empreendedor do cenário geral do rito burocrático que o seu negócio deve percorrer para ser considerado regular.

Em segundo, vale mencionar o caso das obrigações acessórias estaduais. Foi constatada expressiva falta de uniformidade entre as declarações do ICMS que, muito embora exijam sempre os mesmos dados necessários para a aferição do imposto, tem formas variadas de estado para es-

2. Como o estudo foi feito?

tado para o preenchimento dos campos e tratamento dos dados.

Por fim, no levantamento das alíquotas do IPTU, ficou claro que não há qualquer tipo de padronização entre os municípios para o cálculo da base de cálculo e alíquota do imposto.

Falta de acesso à informação.

Outra grande dificuldade encontrada no levantamento de dados foi a falta de acesso à informação, especialmente nos eixos de custo e complexidade de tributos. Muitos estados ainda não possuem uma base eletrônica atualizada de legislação que permita a busca por atos normativos. Esse diagnóstico, que dificultou a coleta de dados no nível estadual,

acabou por impedir que o levantamento também contemplasse os municípios: ao consultar os sites das prefeituras das cidades observou-se que muitas delas não divulgam pela internet os atos normativos publicados em diário oficial.

Esse problema também se repetiu no levantamento dos incentivos fiscais. Constatou-se que o número de incentivos devidamente publicados não correspondem aos incentivos efetivamente usufruídos pelos contribuintes. A forma de negociação e concessão desses benefícios muitas vezes não passam pelo crivo do poder legislativo e, por isso, são resultado de negociações com as secretarias de fazenda.

2. Como o estudo foi feito?

2.6. AS LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Como já mencionado, o objetivo deste trabalho não foi apontar de forma exaustiva e abrangente todas as características do ambiente regulatório brasileiro, motivo pelo qual as escolhas metodológicas realizadas para delimitar o objeto de estudo apresentam limitações, sendo que algumas delas merecem ser mencionadas.

Tempo de Processos. A principal limitação deste eixo está na delimitação das empresas-padrão. O perfil de empresas selecionado não contempla atividades que requerem licenças e permissões específicas emitidas por órgãos especiais, tais como Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Exército, entre outros.

Na definição das premissas das empresas-padrão também não foi possível contemplar diferentes organizações societárias, tais como as micro e pequenas empresas, o

micro empreendedor individual e os grandes grupos empresariais. Optou-se por limitar o campo de análise para que os resultados pudessem ser comparados internamente: quanto mais premissas adotadas, mais complexa ficaria a ponderação dos resultados obtidos.

Sabe-se que esses fatores interferem no resultado levantado, especialmente no número de dias para a abertura de empresa e regularização de imóveis. Entretanto, foi necessário fazer uma escolha que espelhasse as atividades empresariais mais corriqueiras no país, mesmo sabendo que ao assim proceder o estudo estaria deixando de considerar muitas outras atividades que desempenham papel relevante na economia nacional.

Custo e complexidade de tributos. Com relação a estes eixos a grande limitação está na falta de abrangência dos critérios escolhidos, já que não conseguem refletir de forma única a realidade da tributação nas três esferas federal, estadual e municipal. Caso ilustrativo dessa situação são os critérios que compõem os custos dos tributos, que não levam em

2. Como o estudo foi feito?

consideração os impostos e contribuições que são de competência da União. No caso dos critérios que medem a complexidade tributária, há enfoque apenas na legislação estadual.

Ainda com relação a este eixo existe um grande desafio para as próximas aferições, que consiste na inclusão de critérios que possam mensurar qualitativamente o sistema tributário brasileiro. No que diz respeito ao cálculo da alíquota do ICMS, é recomendável que também se leve em consideração a sua base de cálculo, uma vez que os estados muitas vezes utilizam manobras legais para reduzi-la com o objetivo de se tornarem mais competitivos que outros estados por meio de uma tributação menor.

Por sua vez, o levantamento numérico dos incentivos fiscais estaduais não é suficiente para representar o papel que a desoneração tributária representa na economia brasileira. Exemplo disso são as disputas que estão sendo travadas no Supremo Tribunal Federal para discussão da constitucionalidade de inúmeros incentivos fiscais concedidos pelos estados. Uma vez declarado inconstitucional um incentivo fiscal poderá haver consequências para a empresa que o usufruiu, que vão desde o ressarcimento dos valores que deixaram de ser recolhidos aos cofres públicos até represálias unilaterais de estados que se sentirem prejudicados por meio da lavratura de autos de infração.

3. Os resultados

3.1. TEMPO DE PROCESSOS

No eixo Tempo de Processos estão concentrados os principais procedimentos que o empreendedor precisa obter perante órgãos públicos para ter seu negócio regularizado e seus direitos e deveres garantidos. Aqui estão consolidadas as atividades de registros e autorizações burocráticas por excelência, que vão desde o cumprimento dos requisitos para a contratação de empregados até as licenças para construção.

Também foi incluído neste eixo a taxa de congestionamento de tribunais judiciais, que aponta em quais regiões o sistema judiciário leva mais tempo para julgar uma causa.

Os principais resultados encontrados sobre o tempo de processos no Brasil:

Média para abertura de empresas:

129 dias

Média para regularização de imóveis:

153 dias

Taxa de congestionamento dos tribunais:

71,4%

3.1.1. ABERTURA DE EMPRESA

Quais são os pré-requisitos que um negócio deve possuir para que seja considerado apto a praticar suas atividades? Essa resposta pode ser respondida de muitas formas: alguns entendem que basta a empresa estar habilitada a emitir nota fiscal para ser um negócio ativo. Outros podem considerar que ela somente estará capacitada quando obtiver todas as licenças e permissões exigidas pelos órgãos públicos.

Neste estudo foram mapeados os procedimentos considerados padrão para abertura de empresa nas 32 cidades pesquisadas. Os procedimentos encontrados foram os seguintes:

Obtenção de NIRE
Emissão de CNPJ
Obtenção de IE
Obtenção de IM
Alvará de Funcionamento
AVCB
Obtenção de CRF de FGTS
Cadastro Específico do INSS
Registro no Ministério do Trabalho
Alvará de Publicidade

3. Os resultados

A identificação desses procedimentos-padrão permitiu calcular o tempo médio para a abertura de empresa no país. A média geral das cidades pesquisadas ficou em 129 dias, variando de 24 dias, em Uberlândia (MG), até 304, em Caxias do Sul (RS).

Esses números mostram que a burocracia para abrir uma empresa nas regiões que possuem as maiores quantidades de empresas de alto crescimento do Brasil é um forte empecilho ao desenvolvimento do empreendedorismo. Países como México (6,3 dias), Chile (5,5 dias) e Índia (28,4 dias) aparentam ter um procedimento muito mais célere para abertura de empresas de acordo com o levantamento feito pelo Doing Business 2015.

A realidade brasileira também se mostra alarmante quando comparada às cidades dos Estados Unidos. No início deste ano, a Câmara de Comércio Norte Americana lançou um estudo que avaliou o ambiente regulatório de 10 cidades no país. A maioria das cidades apresentou um tempo entre 5 a 8 dias para abertura

de empresas, e a cidade em que o processo é mais demorado, Chicago, são 32 dias.

Muito embora ainda existam diversos pontos a serem aprimorados para que haja um sistema célere, simples e homogêneo para abertura de empresas no Brasil, é possível enxergar bons exemplos já sendo implementados no país. Quanto a esse aspecto merece destaque o estado de Minas Gerais, que criou o Minas Fácil. Este programa consiste em um serviço prestado pela junta comercial do estado em parceria com outros órgãos públicos: Receita Federal do Brasil, Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Vigilância Sanitária, Corpo de Bombeiros Militar e Prefeituras Municipais.

Por meio deste serviço unificado o empreendedor precisa cumprir, em regra, apenas 4 etapas: 1) Preencher a consulta de Viabilidade; 2) Preencher o formulário eletrônico do Cadastro Sincronizado; 3) Acessar o Módulo Integrador; e 4) Apresentar os documentos necessários para abertura do ne-

3. Os resultados

gócio em uma unidade da Junta Comercial.

Outros estados possuem programas parecidos com o Minas Fácil para unificação dos procedimentos de abertura de empresas a nível estadual e municipal. Contudo, a maioria deles esbarra em problemas de tecnologia da informação, como a não integração total de sistemas e desenho institucional e, por isso, não se mostram tão eficientes quanto o serviço mineiro.

Talvez um dos entraves para a promoção de um ambiente regulatório mais célere e simples para abertura de empresas no Brasil esteja relacionado aos problemas de implementação do projeto de sincronização de dados. No ano de 2004 o Governo Federal deu início ao projeto Cadastro Sincronizado Nacional - CadSinc para integrar os procedimentos cadastrais das empresas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios. Por meio da celebração de convênios com as administrações regionais, o projeto pretende simplificar e uniformizar os processos de inscrição,

alteração e baixa das pessoas jurídicas, com a redução de custos e prazos.

Apesar de ser extremamente positiva a sincronização de dados entre as administrações municipais, estaduais e da União, percebemos que, passados 11 anos do início do projeto, ele ainda não foi concluído. Dos 27 estados e Distrito Federal, ainda existem entes que não apresentaram cronograma para cumprimento do acordo, como é o caso dos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. Dentre os entes que celebraram o convênio, menos da metade conseguiram efetivamente implantar o sistema. Com relação aos municípios, poucos conseguiram implantar, são exemplos Belém, Belo Horizonte e Curitiba.

Paralelamente ao CadSinc, em 2007 o Governo Federal lançou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM com o principal objetivo de incentivar o empreendedorismo no país por meio da desburocratização dos procedimentos neces-

3. Os resultados

sários para abertura de empresa.

A REDESIM pretende integrar de todos os processos dos órgãos e entidades responsáveis pelo registro, inscrição, alterações e baixa das empresas, por meio de um sistema informatizado com entrada única de dados eletronicamente pela internet e um único local de entrega e análise de documentos. Já existem integradores estaduais em funcionamento parcial em cinco Estados (SC, RJ, ES, MG e MA), e, em fase de implantação, em mais cinco (RS, PB, AM, SP e PI), assegurando entrada única de dados cadastrais e documentos e resguardando a independência das bases de dados.

O resultado desse lento processo transitório e de sobreposição de projetos de unificação é um conjunto de regras e procedimentos complexos e desuniformes. Pela análise dos procedimentos em diversas cidades, algumas tendo e outras não tendo aderido ao CadSinc e ao REDESIM, foi possível perceber que antes da sincronização havia ao menos uma ordem lógica de acontecimentos, o que não é mais verificado.

OUTROS PROCESSOS PARA A ABERTURA DE EMPRESAS

Além do levantamento dos procedimentos-padrão para abertura de empresas, este estudo também identificou os processos extras existentes em cada uma das cidades estudadas, tais como licenças sanitária e ambiental e consultas prévias de local e viabilidade. Apesar de esses processos extras não terem sido considerados no cálculo da média geral acima mencionada, o seu mapeamento é determinante para calcular o número de dias efetivos que se leva para abrir um negócio.

As cidades que mais apresentaram processos extras foram as cidades de Porto Alegre e Caxias do Sul, com diversos processos que podem levar mais de 6 meses para serem concluídos. Após o incêndio da boate Kiss na cidade de Santa Maria, que matou mais de 242 pessoas e é considerado uma das maiores tragédias do país, o estado do Rio Grande do Sul editou a Lei Complementar nº 14.376/13 reformulando as regras sobre segurança, prevenção e proteção de incêndios.

3. Os resultados

Entre as suas alterações, foram criados o Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndio - PPCI e o Alvará de Prevenção e Proteção contra Incêndio - APPCI, ambos como pré-requisito para a concessão de qualquer licença de funcionamento, seja ela precária, provisória ou permanente. Contudo, a entidade competente para a sua emissão é o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, que não possui funcionários suficientes para suprir a quantidade de pedidos apresentados ao órgão. Atualmente, o prazo médio para a concessão do PPCI é de 180 dias e para o APPCI, 90.

Esse caso mostra que a mudança legislativa propondo mais rigor nos requisitos de segurança para todos os estabelecimentos gaúchos - muitas vezes desnecessários, já que a grande maioria são de baixo risco - não veio acompanhada de um aumento do número de funcionários ou reforma gerencial do órgão, sobrecarregado com as novas exigências. A consequência disso é a existência de uma burocracia que muitas vezes não consegue

cumprir seus objetivos de fiscalização e promoção da segurança e que também acaba por atrapalhar o surgimento de novos negócios.

3.1.2. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS

O registro do imóvel garante ao seu dono direitos de propriedade que lhe proporcionam incentivos ao investimento. No caso do empreendedor um título de propriedade pode ser usado como uma garantia em financiamento ou até mesmo integrar parte do capital inicial de uma sociedade.

Acontece que, no Brasil, estima-se que a maioria dos imóveis comerciais tenham algum tipo de irregularidade perante os cartórios de registro imobiliário. Como exemplo podemos citar situações em que um contrato de locação não está averbado na matrícula do imóvel ou então a matrícula não foi atualizada após o imóvel ter passado por reforma que tenha alterado a metragem de área construída.

3. Os resultados

Assim, reconhecendo a importância de se ter um imóvel regularizado, o presente trabalho mapeou os requisitos-padrão presentes em todas as cidades pesquisadas:

Alvará de Construção
Obtenção de Energia
Habite-se
CND de Obras
Averbações de Registros Imobiliários
Escritura de Imóveis
Emissão de ITBI
Registros de Escritura

Apesar de o mapeamento dos requisitos-padrão indicar a existência de uma certa uniformidade dos procedimentos, o levantamento dos dados mostrou que existem muitas assimetrias entre as estruturas burocráticas dos municípios. Cada localidade possui seus próprios interesses em incentivar, ou não, a expansão de sua zona urbana. Questões de política urbana, proteção ambiental e desenvolvimento social acabam por interferir a forma pela qual as municipalidades concedem licenças e permissões.

Além do mapeamento dos requisitos-padrão também foi calculado o número de dias para que se tenha um imóvel regularizado. A média geral foi de 153 dias.

3.1.3. TAXA DE CONGESTIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

Um ambiente institucional que garante a execução de contratos estimula empreendedores a celebrarem mais acordos e a assumirem maiores riscos em seus negócios. Apesar de existirem outras formas de solucionar conflitos, as cortes judiciais são por excelência as instituições responsáveis pela execução forçada dos contratos.

Mensurar a qualidade das decisões proferidas pelas cortes judiciais se mostra uma tarefa extremamente complexa - se não impossível - por carregar fatores intrinsecamente subjetivos.

O IPCL, por exemplo, é um índice desenvolvido pela FGV que busca mensurar a percepção da população com relação ao cumprimento

3. Os resultados

das leis e à confiança no Poder Judiciário no Brasil. Em seu último levantamento, ocorrido no primeiro trimestre de 2015, o percentual de confiança no Poder Judiciário ficou em 25%, perdendo apenas para as instituições do Governo Federal, Congresso Nacional e partidos políticos.

Não pautado na percepção da população, mas com números extraídos dos próprios órgãos internos do Poder Judiciário (Tribunais, cartórios, corregedorias, etc.), o CNJ tem desenvolvido desde 2005 uma série de indicadores para avaliar o desempenho do Poder Judiciário. Dentre os inúmeros indicadores possíveis, foram utilizados aqui a Taxa de Congestionamento dos Tribunais, que mede a efetividade do tribunal em um período, levando em conta o total de casos novos que ingressam, os casos baixados e o estoque pendente.

A escolha por este indicador reflete uma preocupação de se usar um critério objetivo para a ava-

liação da qualidade das decisões proferidas pelas cortes brasileiras. Afinal, obter uma decisão judicial em curto espaço de tempo é muitas vezes determinante para que o empreendedor continue exercendo sua atividade.

Este estudo contempla as taxas de congestionamento dos Tribunais de Justiça Estaduais, Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais Regionais Federais. A média nacional levantada em 2015, de acordo com o CNJ, tendo como referência os números de 2014, foi de 71,4%⁶. Essa percentagem nos permite concluir que os tribunais não estão conseguindo dar vazão aos processos judiciais, ou seja, apesar de estarem julgando muitos processos, o número dos processos que dão entrada ainda é maior do que são julgados.

Em levantamento realizado pelo CNJ, mesmo que o Poder Judiciário não recebesse novas demandas, e considerando a produtividade dos magistrados, seriam

⁶ A média calculada pelo CNJ também leva em consideração todos os Tribunais do país.

3. Os resultados

necessários quase 2 anos e meio para zerar o estoque de processos pendentes.

Olhando para os critérios que compõem o índice, enxerga-se uma correlação direta entre a carga de trabalho dos servidores públicos e magistrados com o congestionamento do tribunal: quanto menor a carga de trabalho, menor também é o congestionamento (a correlação entre esses indicadores é superior a 55%). O número proporcional de

magistrados e servidores públicos também interfere diretamente na taxa de congestionamento, já que, em regra, os tribunais que possuem maior número de funcionários tem menor carga de trabalho e, portanto, menor taxa de congestionamento.

Essas correlações apontam que dentre os principais fatores da lentidão dos tribunais talvez esteja a necessidade de mais magistrados e servidores públicos ou o aumento da sua produtividade.

3. Os resultados

3.2. CUSTO DE TRIBUTOS

Sempre preocupados com a eficiência e a margem de lucro necessárias para manter um negócio aberto, é natural que os empreendedores considerem os custos tributários um grande fardo. Contudo, a sua importância para o financiamento de políticas públicas e funcionamento do Estado é inquestionável.

Não deixando de lado a essencialidade de um sistema tributário que arrecade quantias suficientes de dinheiro aos cofres públicos, é importante reconhecer que existem formas melhores e piores em cumprir essa função. E, nesse quesito, o sistema tributário brasileiro é conhecido como um dos mais complexos e onerosos do mundo.

Medir a carga tributária efetiva não é uma tarefa fácil no Brasil. Para começar, o nosso sistema tributário atribui competência para instituir e arrecadar tributos em todos os níveis da federação. Além disso temos em muitas situações

mais de um tributo incidindo sobre o mesmo fato, mas com regimes ou destinações distintas, como é o caso do IRPJ e da CSLL, do PIS e da COFINS, do IPI e do ICMS.

É importante ressaltar que o presente estudo não buscou calcular a carga total de tributos incidente sobre as empresas-padrão. Foi proposta apenas uma análise isolada de três características do sistema tributário que podem apresentar diferenças regionais, que por sua vez não contemplam a totalidade dos fatores necessários para medir o efetivo custo tributário do país.

Essas características foram analisadas sob a perspectiva estritamente legal, ou seja, foram observadas as regras descritas na legislação tributária. Não foram levados em consideração elementos subjetivos que pudessem, por exemplo, medir a qualidade ou efetividade dos benefícios fiscais concedidos pelos estados ou então se a composição da alíquota interna de ICMS em um determinado estado é afetada por um regime de concessão de créditos presumidos.

3. Os resultados

Os principais resultados encontrados sobre o custo de tributos no Brasil:

Alíquota média do IPTU sobre valor venal

1,34%

Alíquota média do ICMS

15,63%

Média de benefícios fiscais para ICMS

2,06

3.2.1. ALÍQUOTA MÉDIA DO IPTU

O IPTU é um imposto incidente sobre a propriedade territorial urbana. Por ser de competência municipal, foi verificada grande divergência na forma de cálculo entre os municípios analisados. Esse aspecto, inclusive, trouxe grande dificuldade para se encontrar critérios compatíveis que permitissem uma comparação consistente entre as alíquotas adotadas.

Grande parte dos municípios aplica alíquotas do IPTU progressivas levando em consideração o valor venal do imóvel. Contudo, a cidade de Uberlândia, por exemplo, possui alíquotas que variam de acordo com zonas socioeco-

nômicas estabelecidas em decreto municipal. Já em Sorocaba, as alíquotas diferem de acordo com o número de melhoramentos públicos que o imóvel possui, como água, esgoto e luz. Florianópolis, por sua vez, estipula a alíquota conforme a metragem do imóvel. Em resumo: não há um padrão.

A solução encontrada para compatibilizar essas assimetrias foi usar a premissa de que todos os imóveis seriam edificadas e estariam localizados na zona central da cidade. Com base nisso foram calculados cenários que compatibilizaram a alíquota mínima e máxima dos municípios analisados, levando também em consideração dez faixas de preço de imóveis, variando de 30 mil reais a 1.083.000 milhão de reais.

A média nacional da alíquota do IPTU ficou em 1,34% do valor venal do imóvel. O município de Vitória apresentou a menor alíquota (0,39%), enquanto Sorocaba apresentou a maior (3%).

Apesar de a forma de cálculo do IPTU divergir drasticamente entre os municípios, esse ponto

3. Os resultados

não acaba tendo grande complexidade no dia-a-dia do empreendedor, pois o imposto é lançado automaticamente pelas próprias fazendas municipais. Contudo, caso empreendedor queira calcular de antemão qual será seu custo com o IPTU em determinada cidade essa pode ser uma tarefa um pouco complexa.

Nesse quesito, a cidade de Curitiba se destaca por possuir uma alíquota baixa (0,4%) e uma forma de cálculo simples, com uma base de cálculo correspondente a 100% do valor venal do imóvel.

O impacto do IPTU na atividade empresarial pode variar bastante e, em algumas situações, pode ser expressivo nos resultados do negócio. Nos casos em que o imóvel utilizado como estabelecimento comercial é alugado, na maioria das vezes o contrato de locação repassa o encargo do pagamento do imposto ao locatário. Nesse caso, o valor do IPTU deve ser levado em consideração no momento da escolha do imóvel.

Nas situações em que o imóvel seja de propriedade da empresa, o valor gasto com o IPTU deve sempre compor a análise do rendimento do ativo, de modo a participar do planejamento de investimento.

3.2.2. ALÍQUOTA INTERNA DO ICMS

No Brasil, ao contrário da maioria dos países, a tributação sobre o comércio e sobre o serviço são diferentes: em regra a venda de mercadorias é tributada pelo ICMS⁷ e a prestação de serviços pelo ISS. Em razão disso, é importante destacar que as empresas-padrão prestadoras de serviços sujeitas à tributação exclusiva do ISS (ex. prestadoras de serviço de reparação e manutenção de computadores) não foram contempladas nesse critério de aferição da alíquota interna do ICMS.

O ICMS é o tributo que mais gera receitas no país e, paradoxalmente, é também o que possui maior nível de complexidade. Incidente

⁷ Os serviços de comunicação e de transporte interestadual e intermunicipal também estão sujeitos à incidência desse imposto.

3. Os resultados

sobre praticamente todas as etapas produtivas e de circulação da mercadoria, ele é regido sob uma sistemática de débitos e créditos, chamada pela Constituição Federal de “não cumulatividade”.

Essa sistemática ganha outras proporções quando levada a nível nacional. Há uma série de regras para regulamentar as operações comerciais que ocorrem entre os estados - chamadas de interestaduais - de modo a garantir certa equidade na repartição de receitas entre os estados de destino e origem da mercadoria comercializada.

Tendo por base esse cenário, a escolha pela alíquota interna do ICMS, ou seja, aquela que incide nas operações de circulação de mercadoria dentro de um mesmo estado, reflete a intenção de contornar as complexidades que existem na apuração desse imposto quando levado ao nível nacional. Mesmo que essa opção apresente como resultado uma

imagem que não reflita a efetiva carga do ICMS nas atividades das empresas-padrão, ela atinge os objetivos deste estudo no que diz respeito à mensuração dos possíveis impactos regionais que a tributação pelo ICMS pode trazer ao ambiente regulatório do país.

O levantamento da alíquota interna do ICMS foi feito pela análise da legislação estadual, especialmente para os Regulamentos Internos que, em regra, são decretos que consolidam as principais regras de incidência e apuração do imposto.

A **alíquota média** encontrada nas cidades analisadas⁸ foi de 15,63% do valor da operação. Pode-se dizer que os valores são consideravelmente constantes pois, na maioria das atividades a alíquota praticada pelos estados na maioria das situações foi de 17% ou 18%. A média ficou um pouco abaixo de 17% porque as empresas optantes pelo regime de tributação do Simples Nacio-

⁸ É importante reforçar o objeto de análise deste estudo, em que foram coletados dados válidos para 32 cidades, de 22 estados. Ou seja, como o ICMS (e outros indicadores aqui analisados) são iguais em um mesmo estado, estados com mais de uma cidade analisada (como São Paulo, por exemplo) acabam “pesando” duas vezes, na média.

3. Os resultados

nal acabam tendo uma alíquota efetiva mais baixa que isso, igual para todas as empresas - aqui foi considerada a alíquota máxima, para empresas com faturamento de até R\$ 3,6 milhões, cujo ICMS incedente é igual a 3,95%.

Como mencionado, o levantamento da alíquota interna do ICMS é essencial para avaliar o impacto tributário na contabilidade empresarial. No entanto, não é o único elemento necessário para tal, e, por isso, futuras análises poderiam ser aprofundadas. Em termos práticos, o ICMS se mostra um tributo muito difícil de lidar, porque sua alíquota efetiva acaba dependendo de uma série de fatores: aplicação de incentivos fiscais (analisados adiante), regimes especiais e a forma de apuração de créditos decorrentes da não cumulatividade.

3.2.3. INCENTIVOS FISCAIS

Além do seu caráter arrecadatório, a tributação também desempenha papel importante na indução de comportamentos. Por meio da majoração ou desoneração fiscal de determinada atividade

de é possível interferir diretamente na sua oferta e demanda.

Em função disso, a concessão de incentivos fiscais também se mostra um ótimo instrumento para direcionar investimentos. Por meio de uma tributação favorecida é possível atrair para determinado município ou estado indústrias, comerciantes e prestadores de serviço que, levando em consideração aspectos de infraestrutura, localização geográfica e desenvolvimento econômico, decidiriam se estabelecer em outro local.

Apesar de existirem impasses políticos e disputas judiciais acerca da legitimidade e legalidade no modo como os incentivos fiscais são atualmente concedidos, sob a perspectiva do empreendedor é inegável reconhecer que a desoneração de tributos é benéfica para o desempenho empresarial.

Diante disso, o presente estudo avaliou a quantidade de incentivos fiscais concedidos às empresas -padrão analisadas, respeitando a percentagem de representatividade da indústria (12,2%), comércio (52,14%) e serviço (35,66%). Mui-

3. Os resultados

to embora a concessão de incentivos fiscais seja amplamente utilizada em todos os níveis federais, foi necessário restringir o escopo de análise da pesquisa de modo a contemplar apenas os incentivos de ICMS concedidos pelos estados no que diz respeito à redução de base de cálculo, diferimento, suspensão e regimes especiais e que foram publicados em canais oficiais.

A média nacional foi de 2,06 benefícios estaduais de ICMS. Os estados que mais concedem benefícios fiscais para as empresas-padrão analisadas são: Pará (3,55, em média, para cada empresa-padrão analisadas), Rio de Janeiro (3,15) e Santa Catarina (2,79). Por sua vez, os estados com menor número de incentivos

são: Sergipe (0,31), Alagoas (0,42) e Mato Grosso do Sul (0,44).

Apesar de não ter sido possível mensurar empiricamente essa questão, foi constatado que muitos incentivos fiscais concedidos pelos estados em matéria de redução de base de cálculo, diferimento e suspensão do ICMS são concedidos de maneira individualizada a cada contribuinte por meio da concessão de regimes especiais, que muitas vezes não estão disciplinados por meio de lei ou decreto e, portanto, não estão disponíveis para consulta pública. Assim, empresas com maior poder de barganha perante as autoridades fazendárias conseguem negociar os termos e garantias do incentivo fiscal que melhor se adequa ao seu plano de negócio.

3. Os resultados

3.3. COMPLEXIDADE DE TRIBUTOS

Para refletir os desafios do empreendedor no cumprimento de suas obrigações perante o governo foi incluído como um dos eixos da pesquisa a complexidade dos tributos. Não basta querer pagar o tributo devido, é necessário saber quanto, quando, onde e como será feita a quitação dos débitos fiscais. E essa não é uma tarefa fácil no Brasil.

Pode-se dizer que um dos fatores que desencadeiam a complexidade tributária no país é a atribuição de competência para tributar, pela Constituição Federal, a todos os entes federativos. Ou seja, não somente a União, mas também os estados, municípios e Distrito Federal editam leis, decretos e atos normativos para regulamentar a forma pela qual os tributos de sua competência serão cobrados, arrecadados e fiscalizados dentro do seu território.

Essa atribuição de múltiplas competências também cria um “regime das exceções”, onde o que

prevalece não são regras gerais e uniformes a todos os contribuintes, mas uma rede intrincada de benefícios fiscais e regimes especiais que acabam por favorecer os que possuem maior informação sobre o sistema e contato com os agentes públicos competentes.

O resultado disso é um ambiente de insegurança jurídica, onde há um excesso de demandas no judiciário para interpretar a legislação tributária e consequente desgaste na relação entre Fisco e contribuinte. Não há dúvidas de que um dos atores que mais perde nesse cenário é o empreendedor. Na incerteza dos riscos fiscais relacionados à atividade que pretende iniciar, ele pode acabar gastando recursos desnecessários e tomando decisões equivocadas.

Além da narrativa exposta acima, a complexidade do sistema tributário brasileiro pode ser vista sob muitas outras perspectivas. Como o enfoque do presente estudo é medir as assimetrias entre as cidades e regiões do país sob o ponto de vista do empreende-

3. Os resultados

dor, optou-se por selecionar dois critérios que identificassem algumas características dos tributos regionais.

Por conta disso o enfoque foi feito no ICMS, o principal tributo de competência dos estados e que exprime, ao menos idealmente, as principais distorções regionais. A escolha pelo ambiente estadual em detrimento ao municipal se deu pelo fato de que, ao menos nessa primeira aferição, a coleta e comparação dos dados municipais se mostrou inviável.

Os principais resultados encontrados sobre a complexidade dos tributos no Brasil:

Média de obrigações acessórias por estado

4,11

Média de atualizações tributárias via decreto por estado

202

3.3.1. OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

De acordo com o Doing Business 2015 o Brasil é o país onde se gasta mais tempo com o cumprimen-

to das obrigações acessórias, são 2.600 horas no ano. Apenas para termos uma noção, a média da América Latina é de 365,8 horas.

Esse número nos chama atenção para um problema muito comentado pelos empreendedores, mas de difícil aferição: o custo de conformidade tributária. Em um sistema tributário eficiente o contribuinte deve ter facilidade na compreensão das regras fiscais bem como no preenchimento das guias e declarações necessárias para o pagamento do imposto devido. Assim, seu tempo e energia podem ser direcionados para atividades que estejam relacionadas ao objeto do negócio, como atendimento ao cliente, busca de novos contratos, relação com empregados e etc.

Contudo, a realidade brasileira se mostra um pouco mais distante desse modelo. Um dos desafios deste trabalho foi trazer um critério objetivo que ajudasse o empreendedor a medir o quanto o preenchimento de declarações e formulários fiscais podem impactar no seu negócio.

3. Os resultados

Para isso, optou-se por levar em consideração o número de campos (blocos ou fichas) que precisam ser preenchidos nas principais declarações fiscais das empresas-padrão, bem como o número de obrigações acessórias em cada um dos estados analisados. Cumpre esclarecer que no levantamento dos campos de preenchimento não foi levado em consideração o grau de complexidade e o nível de detalhamento das informações, apenas a quantidade total.

Foi constatado que não há padronização nas declarações fiscais que são exigidas do contribuinte. O Distrito Federal e o estado de Pernambuco não estão obrigados a exigir de seus contribuintes o preenchimento da EFD, por exemplo, enquanto nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Sergipe, os contribuintes estão desobrigados a preencher declarações do ICMS. Por sua vez, as empresas optantes pelo simples estão eximidas de entregar a EFD, mas, dependendo do estado, precisam entregar declarações do ICMS.

Com relação ao levantamento do número de campos a serem preenchidos pelo contribuinte, levando em consideração os blocos das declarações do ICMS, a média entre as cidades analisadas foi de aproximadamente 8 fichas a serem preenchidos. Contudo, o número de fichas nos demonstrativos de ICMS variou o bastante, sendo o mais exigente no preenchimento de fichas o Estado da Bahia (com ao menos 19 fichas), enquanto onde menos se exige é no Amazonas (3 fichas, no máximo).

Como mencionado, este estudo também mapeou o número de obrigações acessórias que o contribuinte deve cumprir em cada estado, levando em consideração inclusive as obrigações de nível federal que envolvem matéria de ICMS. A média para as 32 cidades analisadas foi um total de 4,11 obrigações acessórias por estado, sendo que os estados com mais obrigações acessórias a cumprir são Alagoas (6,45, em média) e o Distrito Federal (6,0, em média).

Observa-se, portanto, que o universo burocrático de obrigações

3. Os resultados

acessórias varia bastante de estado para estado e pode ser um fator importante na vida do empreendedor. Dependendo da atividade exercida, do regime de tributação e do estado em que o negócio está sediado, o cumprimento de obrigações acessórias pode ser simples ou extremamente complicado.

Um dos maiores problemas enfrentados pelas empresas no preenchimento das declarações fiscais é a necessidade de informar os mesmos dados em diferentes formatos: as informações constantes das notas fiscais e balanços precisam ser tratadas de forma diferente para alimentar a declaração destinada à Receita Federal e aquelas destinadas às secretarias estaduais.

Além disso, não foi verificada qualquer uniformidade nas informações exigidas pelas secretarias estaduais. Assim, caso a empresa tenha filiais em diferentes estados ela deverá preencher declarações estaduais distintas e que, na maioria das vezes, não exigem o mesmo formato de tratamento da informação.

No entanto, há perspectiva de melhora quanto a esse quesito. No ano de 2007 o Governo Federal instituiu o Sistema Público de Escrituração Digital - SPED, que busca informatizar e unificar o cumprimento de obrigações acessórias em nível federal e estadual. De lá para cá muito tem sido feito para o cumprimento de seus objetivos, mas ainda falta muito para que de fato haja uma completa troca de informações entre as administrações tributárias que importe em uma simplificação das informações a serem disponibilizadas pelas empresas.

3.3.2. ATUALIZAÇÕES TRIBUTÁRIAS VIA DECRETO

Por meio da edição de leis, decretos e atos normativos as regras fiscais são formalizadas e exigíveis. Diante disso, analisar a legislação tributária se mostra um importante elemento para medir a complexidade de um sistema tributário: se por um lado regras simples, gerais e consistentes permitem que o contribuinte seja capaz de calcular com precisão a

3. Os resultados

carga tributária incidente sobre sua atividade empresarial, de outro, regras específicas pautadas em regimes de exceção criam emaranhado de legislação que favorece um ambiente de obscuridade, onde o contribuinte não consegue enxergar qual é a norma aplicável ao seu caso.

Como já mencionado o ICMS é considerado o imposto mais complexo no Brasil e, ao que tudo indica, essa complexidade também está relacionada à forma pela qual os estados regulamentam o seu regime de incidência, recolhimento e arrecadação. Em estudo feito pela FISCOsoft com 441 empresas que utilizam o seu sistema de consulta à legislação tributária, foi constatado que 59,2% delas entendem que o ICMS é o tributo mais difícil de se manter uma atualização.

O recorte proposto por este trabalho é analisar a complexidade tributária à luz do número de decretos editados em matéria tributária. Foi escolhido analisar o número de decretos estaduais publicados entre janeiro de 2012 a dezembro de 2014 sobre o ICMS. Dos 22 estados analisados, Cea-

rá, Sergipe, Paraná, Mato Grosso, Goiás e Piauí não tinham informações claramente disponibilizadas em seus respectivos sites e, por esse motivo, foi necessário entrar com pedidos de acesso à informação nos termos da Lei 12.527/11. Todas as respostas foram concedidas, as quais indicaram o caminho no próprio portal eletrônico do estado para a base atualizada de decretos tributários.

Considerando as respostas recebidas dos pedidos de acesso à informação, pode-se concluir que todos os estados analisados possuem em seu site uma base atualizada de decretos que versam sobre matéria tributária, especialmente no que diz respeito ao ICMS. O que faz diferença entre os estados é a forma pela qual essa base de dados pode ser acessada e usada pelo contribuinte. É nesse quesito que os estados de São Paulo e Bahia, por exemplo, se destacam.

No portal eletrônico desses dois estados, o link para a base de dados de legislação tributária está na primeira página e é de fácil localização visual. Além disso, a disposição da legislação está organi-

3. Os resultados

zada de forma intuitiva, tornando fácil a localização também do ato procurado. Por fim, ambos os sites possuem um sistema de buscas que permite a localização de atos normativos que contenham determinada palavra ou expressão, o que torna a pesquisa legislativa muito mais precisa e eficiente.

Outros estados⁹ também preencham esses requisitos, mas acabam não sendo tão intuitivos quanto os citados.

A média, para as 32 cidades analisadas, foi de 202 decretos publicados por cada estado no período considera (entre 2012 e 2014), o que corresponde a 5,6 decretos publicados por mês. Contudo, é importante mencionar que houve uma grande disparidade: o estado que mais vezes publicou (Mato Grosso) teve 29 vezes mais novas normas tributárias que o estado que menos atuante (Maranhão).

Muito embora este estudo não tenha avaliado o conteúdo da legislação, o que seria necessário para

medir a qualidade da sistemática de tributação do ICMS nos estados, o número de atualizações via decreto mostra que há considerável quantidade de normas sendo expedidas para regulamentar um único imposto.

Esse indício também faz chamar atenção para o problema da consolidação da legislação tributária. Apesar de ser dever dos entes federados consolidar a legislação tributária para que as regras fiscais sejam de fácil acesso e entendimento pelo contribuinte, observa-se que a edição repicada de inúmeros atos normativos contribui para a opacidade do sistema tributário, permitindo que somente aqueles com maior estrutura e organização detenham a informação correta e atualizada.

⁹ São eles: Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

4. Realização



A Endeavor é uma organização global sem fins lucrativos de fomento a empreendedorismo de alto impacto. No Brasil desde 2000, atua para multiplicar o número de empreendedores de alto crescimento e criar um ambiente de negócios melhor para o país. Para isso, seleciona e apoia os melhores empreendedores, compartilha suas histórias e aprendizados, e promove estudos para entender e direcionar o

ecossistema empreendedor brasileiro. Só em 2014, ajudou a gerar mais de R\$ 2 bilhões em receitas e 20.000 empregos diretos através de programas de apoio a empreendedores; e a inspirar e capacitar mais de 3 milhões de brasileiros com conteúdos do Portal Endeavor e cursos educacionais presenciais e a distância.

www.endeavor.org.br

Apoio Metodológico:



APOIO METODOLÓGICO E COLETA DE DADOS TRIBUTÁRIOS

A EY é líder global em serviços de Auditoria, Impostos, Transações Corporativas e Consultoria. Nossos insights e os serviços de qualidade que prestamos ajudam a criar confiança nos mercados de capitais e nas economias ao redor do mundo. Com isso, desempenhamos papel fundamental na construção de um mundo de negócios melhor para nossas pessoas, nossos clientes e nossas comunidades.

No Brasil, a EY conta com 5.000 profissionais que dão suporte e atendi-

mento a mais de 3.400 clientes de pequeno, médio e grande portes.

Um dos pilares estratégicos da EY é o apoio ao empreendedorismo, propulsor da criação de empregos e do desenvolvimento econômico sustentável. Há mais de 30 anos, temos ajudado muitas das empresas mais dinâmicas e visionárias a se tornar líderes de mercado. Nossos profissionais contam com grande experiência acumulada e nossos recursos globais para ajudar as empresas a realizar plenamente o seu potencial.

www.ey.com.br



Com mais de 20 anos liderando o mercado, a SEDI é uma empresa especializada em Assessoria e Consultoria Empresarial no setor de legalização governamental. Foi criada com

o intuito de facilitar o dia a dia dos empreendedores e cuidar da regularização de empresas.

www.sedi.com.br

5. Referências

- Carga Tributária sobre as Micro e pequenas empresas. Ranking dos Estados 2012. Tributos incluídos no Simples Nacional. SEBRAE e CNI. Setembro de 2013.
- Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency. 12th Edition. World Bank Group (2014)
- Doing Business in Brazil. World Bank Group (2006)
- O Peso da Burocracia Tributária na Indústria de Transformação 2012. Sistema FIESP (2013)
- Impactos das mudanças na legislação tributária na rotina fiscal das empresas. FISCOsoft (2011)
- 2º Estudo IOB de Riscos Fiscais. IOBSoluções (2010)
- Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 25 anos da Constituição Federal de 1988. IBPT (2013)
- Índice de Cidades Empreendedoras Brasil 2014. Endeavor Brasil (2014)
- Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2013. OCDE (2015)
- Enterprising Cities. Regulatory Climate Index 2014. U.S. Chamber of Commerce Foundation (2015)
- Justiça em Números 2015: ano-base 2014. Conselho Nacional de Justiça - CNJ (2015)
- Relatório IPCL Brasil - 1º trimestre 2015 - FGV Direito SP (2015)
- SIPS - Sistema de Indicadores de Percepção Social - Justiça - Ipea (2011)

6. Siglas e seus significados

AVCB Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros

APPCI Alvará de Prevenção e Proteção contra Incêndio

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

CADSINC Cadastro Sincronizado Nacional

CNAE Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNI Confederação Nacional da Indústria

CNJ Conselho Nacional de Justiça

CNPJ Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

EFD Escrituração Fiscal Digital

FIESP Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FGV Fundação Getúlio Vargas

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPT Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação

ICE Índice de Cidades Empreendedoras (2014)

ICMS Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IPCL Índice de Percepção do Cumprimento da Lei

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

NIRE Número de Inscrição do Registro de Empresas

OCDE Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

ONU Organização das Nações Unidas

PIB Produto Interno Bruto

PME Pequena e Média Empresa

PPCI Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndio

RAIS Relação Anual de Informações Sociais

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

SPED Sistema Público de Escrituração Digital

SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

