

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

Ambiente de negócios:
Análise dos Procedimentos para Legalização de
um Negócio em São Paulo

RODRIGO FROTA DA SILVEIRA

São Paulo

2004

Prof. Dr. Adolpho José Melfi
Reitor da Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Eduardo Pinheiro Gondim de Vasconcellos
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Isak Kruglianskas
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

Ambiente de Negócios:
Análise dos Procedimentos para Legalização de
um Negócio em São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade
da Universidade de São Paulo, para a
obtenção do Título de Mestre em
Administração

RODRIGO FROTA DA SILVEIRA

Orientador: Prof. Dr. Decio Zylbersztajn

São Paulo

2004

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Publicações e Divulgação do SBD/FEA/USP

Silveira, Rodrigo Frota da
Ambiente de negócios : análise dos procedimentos para
legalização de um negócio em São Paulo / Rodrigo Frota da
Silveira. -- São Paulo, 2004.
93 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2004
Bibliografia.

1. Administração de empresas 2. Empresas (Registro) 3. Indústria
de confecção I. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
da USP II. Título.

CDD – 658

FOLHA DE APROVAÇÃO

Rodrigo Frota da Silveira

Ambiente de negócios: análise
dos procedimentos para legalização
de um negócio em São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de
Economia, Administração e
Contabilidade da Universidade de São
Paulo, para a obtenção do título de
Mestre em Administração

Aprovado em: ____ / ____ / 2004

Banca Examinadora

Prof. Dr. Decio Zylbersztajn

Instituição : FEA – USP Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Dedico este trabalho aos meus filhos, Bruna e Eduardo.

AGRADECIMENTOS

São incontáveis as pessoas que contribuíram para tornar possível a realização deste trabalho, cada uma delas a seu modo.

Gostaria de agradecer a minha família. Aos meus pais, Ivan e Ana Maria, que sempre me incentivaram a buscar desafios e me fizeram acreditar que eu poderia transpor os obstáculos e as dificuldades que a vida nos oferece. Aos meus avós, Feliciano, Lourdes, Paulo e Norma, que marcaram, cada um de um modo diferente, os caminhos que eu deveria trilhar. Aos meus filhos, Bruna e Eduardo, que sempre, desde pequeninos, souberam entender a importância do trabalho e do estudo, e compreenderam que o tempo tem de ser dividido entre as brincadeiras e nossas tarefas. A minha esposa Érika, que durante dias e noites, desde há muito tempo tem repartido comigo angústias e felicidades.

Gostaria de agradecer também a meus colegas e amigos, da academia e de trabalho, que sempre se mostraram dispostos a debater problemas que surgiram e a me aconselhar, na condução deste estudo. Gostaria de poder citar todos, como seria impossível, destaco alguns: Emy, Fábio, Gianpaulo, Luciano e Frederico, para receberem o agradecimento em nomes de todos.

Gostaria de agradecer ao professor Decio, meu orientador, que soube conduzir com maestria a difícil tarefa de me manter sempre no caminho adequado à conclusão deste trabalho.

Gostaria ainda de agradecer à Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, em especial à Consultoria Tributária, que, na pessoa de seus diretores, Cirineu, Osvaldo, Guilherme e Heloísa, pela atenção e suporte durante a realização deste trabalho.

Finalmente gostaria de agradecer ao Departamento de Administração da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade, aos seus mestres, funcionários, e auxiliares, que tornaram possível a realização deste trabalho, agradeço a todos na pessoa da Nice.

Abstract

The purpose of this dissertation is to critically evaluate the Brazilian institutional environment, more specifically, the data obtained through researches on the transaction costs to be incurred by an entrepreneur when attempting to accomplish the procedures required to legalize a small clothing manufacturing shop in the city of São Paulo. In this dissertation we present the results of our own research on incurred transaction costs, comparing such results with those of earlier published researches on the same issue. Having identified the most relevant variables affecting the transaction costs, we focus on the evaluation of the institutional efforts to reduce the transaction costs which are in progress in Brazil and on how, in our opinion, those efforts can affect an entrepreneur decision on whether to legalize or not to legalize its incorporated business.

Resumo

O propósito dessa dissertação é avaliar o ambiente institucional brasileiro, mais especificamente, os dados sobre custos de transação incorridos para a formalização de um pequeno negócio de confecção de roupas na cidade de São Paulo. Na dissertação apresentamos os resultados de nossa pesquisa sobre custos de transação incorridos, comparando tais resultados com os de pesquisas anteriores sobre o mesmo assunto. Tendo identificado as variáveis que mais significativamente afetam os custos de transação, procuramos avaliar os esforços institucionais atualmente conduzidos no Brasil com vistas à redução de custos de transação e como, em nossa opinião, tais esforços podem afetar a decisão do empresário de formalizar ou não sua empresa.

Sumário

<i>Capítulo 1</i>	9
<i>Introdução ao Problema</i>	9
<i>Capítulo 2</i>	14
<i>Objetivos</i>	14
<i>Capítulo 3</i>	15
<i>Metodologia</i>	15
3.1 Introdução	15
3.2 Referencial Teórico	18
3.3 As trocas envolvem transações e geram custos	19
3.4 Medindo os Custos de Transação	23
3.5 Qual a utilidade de se medir os custos de transação?	24
3.6 Limitações da metodologia	26
3.7 Conclusões	28
<i>Capítulo 4</i>	30
<i>O Setor de Confecções no Brasil</i>	30
<i>Capítulo 5</i>	39
<i>Procedimentos para legalizar um negócio no Brasil</i>	39
5.1 Introdução	39
5.2 Abrindo a Firma Passo a Passo	41
5.3 Resumo das Etapas, Prazos e Custos Diretos	48
5.4 Conclusões	50
<i>Capítulo 6</i>	56
<i>Custo para legalizar um negócio na cidade de São Paulo</i>	56
6.1 Introdução	56
6.2 Comparando os resultados	57
6.3 Análise das entrevistas	62
6.4 Análise de Regressão	72
6.5 Conclusões	79
<i>Capítulo 7</i>	83
<i>Propostas e conclusões</i>	83
<i>Capítulo 8</i>	91
<i>Bibliografia</i>	91

Capítulo 1

Introdução ao Problema

O mercado é um lugar criado, modelado e disciplinado pelo direito para propiciar a circulação de bens.¹ Dessa forma, os mercados são considerados fundamentais para o desenvolvimento da economia. A empresa, nas palavras de Sztajn (2004), é o organismo econômico que precisa ser recebido no sistema jurídico. Empresas são instituições econômicas que visam a criação de riquezas e utilidades e, segundo a mesma autora, tornam-se, desse modo, objeto de estudo de operadores de direito, de cientistas das organizações e de economistas.

O propósito deste estudo é analisar o ambiente institucional onde se insere o mercado e, mais especificamente, as regras jurídicas atinentes à realização de negócios. Tais regras, ao mesmo tempo, criam e moldam o mercado, local artificial onde as transações econômicas ocorrem. Criam, ainda, os procedimentos necessários à legalização de uma empresa. Entretanto, algumas pessoas dizem que as regras jurídicas criam barreiras para a realização de negócios².

Para permitir que os negócios se desenvolvam em um ambiente adequado, torna-se fundamental a definição clara do ambiente jurídico (ou regulatório), a proteção dos direitos de propriedade e a definição das regras do jogo que disciplinam as transações. Dessa forma, é desejável que existam limites impostos aos agentes econômicos, ou seja, que existam barreiras para se fazer negócios. Por outro lado, o ambiente institucional macroeconômico influi na performance das organizações, que podem ser vistas como arranjos institucionais construídos

¹ Rachel Sztajn, *Teoria Jurídica da Empresa*, 2004, p. 174.

² Fran Martins, *Curso de Direito Comercial*, p. 4, afirma que “com o correr dos tempos, a interferência estatal se fez sentir com maior intensidade não apenas regulando as atividades comerciais como, também, estabelecendo normas limitativas ou mesmo impeditivas dessas atividades”.

no nível microeconômico. O perfeito balanceamento entre a necessidade de regras para a existência do mercado e a necessidade de flexibilidade para a criação de novos negócios é uma busca constante na sociedade contemporânea.

O foco do presente estudo é a análise dos passos legais que devem ser seguidos para a legalização de uma empresa, mais especificamente, a análise do custo incorrido pelo empresário para cumprir os procedimentos legais necessários ao registro, inscrição e obtenção de licenças indispensáveis à operação de uma empresa de confecção de tecidos.

Neste trabalho utilizaremos o termo “**empresa**” para designar a atividade econômica de produção de bens, visando satisfazer as necessidades de terceiros e gerar lucros.³ O termo “**firma**” será utilizado em seu significado econômico, ou seja, firmas são organizações que transformam insumos em produtos.⁴

Estudos anteriores procuraram medir o custo de legalização de uma empresa, como, por exemplo: Zylbersztajn e Graça (2003), no Brasil; Baanante, Seminario, Blondet (2003), no Peru; e Djankov *et al.* (2002) e World Bank (2004), em diversos países.

O ambiente de negócios pode estimular as ações criativas dos indivíduos levando a sociedade a utilizar plenamente o seu potencial produtivo, ou pode limitar o potencial de geração de riqueza de uma sociedade. Dessa forma, o ambiente institucional afeta desde o pequeno empreendedor até as grandes corporações.

O presente estudo pretende oferecer informações relevantes sobre o custo incorrido pelo pequeno empresário na tarefa de legalizar uma empresa, que, se reduzido, pode, em tese, permitir o aumento do potencial econômico de nações em desenvolvimento. Pequenos negócios têm um custo de operação assim como qualquer outro negócio de qualquer dimensão. A escolha de pequenas firmas

³ Conceito adaptado de Sztajn (2004), p. 211.

⁴ Definição dada por Sztajn (2004), p. 189.

como objeto de análise deve-se a sua relevância para países em desenvolvimento, e também pelo fato de proporcionarem uma medida do grau de desenvolvimento alcançado por uma sociedade na utilização de ferramentas facilitadoras dos negócios de diferentes tamanhos e naturezas⁵.

O objetivo é, ainda, mensurar os custos de entrada em um negócio não regulamentado. Assim, foi escolhida, como objeto de análise, a pequena manufatura de confecção de vestuário localizada na cidade de São Paulo que, por suas características de mercado, apresenta baixo grau de concentração e poucas barreiras à entrada, tanto no que se refere ao capital necessário, como no que se refere ao aspecto institucional. Essas características tornaram o setor privilegiado para a atuação de pequenas e médias empresas. A metodologia adotada neste trabalho foi concebida para caracterizar a mensuração relacionada a diferentes situações, tentando destacar evidências da importância de características sociais específicas do empresário, como: grupo étnico, gênero e experiência anterior, bem como do negócio, como: porte e tipo de atividade, entre outras.

A pergunta central trabalho é:

- Quanto custa a legalização de uma pequena empresa de confecção na cidade de São Paulo? Quais variáveis influem no custo de legalização de uma determinada empresa? Como esse custo poderia ser reduzido?

Neste estudo faremos uma revisão bibliográfica dos trabalhos anteriores, consolidando o conhecimento gerado, e analisaremos de modo mais detalhado alguns dados obtidos no trabalho de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004), que mediu os custos de entrada na pequena indústria de confecção do Brasil. Tal trabalho representou a continuidade de uma linha de pesquisas sobre o ambiente de negócios, coordenado pelo Ronald Coase Institute e que gerou anteriormente o estudo de Zylbersztajn e Graça (2003), o qual também procurou

⁵ Os procedimentos legais necessários à abertura de uma firma são associados a razões de proteção da sociedade e a arrecadação tributária. Neste sentido um tempo teórico igual a zero pode ser indesejável.

mensurar os custos de abertura de uma empresa no Brasil. Finalmente, apresentamos algumas propostas que têm surgido para reduzir os custos de legalização de empresas no Brasil.

De modo geral, o ambiente empresarial no Brasil é caracterizado pela existência de diversos graus de informalidade. Sob o ponto de vista do empresário, a decisão de formalizar sua atividade é definida pelo balanço entre os benefícios e os custos associados à formalização. Ambientes marcados por altos custos burocráticos e alta carga tributária são associados à presença elevada da informalidade. Neste caso, a exposição à cobrança de propinas, a falta de definição de direitos de propriedade, a dificuldade de acesso ao crédito e aos mercados constituem os custos associados à informalidade.

Por outro lado, a sociedade brasileira, desde a década de 1990, demanda um maior controle do Estado sobre as atividades não formais, assim consideradas as atividades ilícitas, bem como as atividades em princípio lícitas, mas que se desenvolvem na penumbra para evitar os custos tributários e burocráticos exigidos pelo Estado. As novas ferramentas disponíveis, frutos da tecnologia de informação, têm permitido tanto o maior monitoramento das transações monetárias, realizadas por meio de bancos comerciais, quanto o monitoramento das operações realizadas pelas empresas. Esse controle mais efetivo do Estado e a emergência de arranjos contratuais complexos dificultam o comércio informal.

À medida que a sociedade afirma seu comprometimento com aplicação das regras formalmente instituídas, aumenta a propensão do empresário para legalizar seus negócios. Nesse contexto, o custo de legalização de uma empresa é, de certa forma, um indicador da eficiência dos serviços providos pelo Estado à sociedade. Se o custo for pequeno, cresce a propensão do empresário à legalização de suas atividades, e o Estado atende o anseio da sociedade por maior

controle das atividades até então não formais. Esse é o aspecto mais relevante deste estudo, que pretende levantar questões elementares e mostrar como a sociedade pode encontrar respostas para seus próprios problemas.

Este estudo está organizado em oito capítulos, sendo o primeiro esta introdução ao problema. No segundo capítulo, são desenvolvidos os objetivos e, no terceiro, a metodologia utilizada. No quarto capítulo, é traçada uma breve descrição da organização da indústria de confecções brasileira. No quinto capítulo, são descritos os passos necessários para a abertura de um novo negócio, que constituem, na verdade, as regras formais de entrada. O sexto capítulo apresenta o resultado das análises realizadas, comparando diversos estudos anteriores, lançando hipóteses sobre as causas das diferenças encontradas, e apresenta uma estimativa dos parâmetros da relação entre o tempo de duração do processo de abertura da empresa e um conjunto de variáveis explicativas observáveis. No sétimo capítulo apresentamos algumas propostas para reduzir os custos de legalização das empresas, assim como a discussão e as conclusões. Ao final do estudo está a Bibliografia.

Capítulo 2

Objetivos

O objetivo geral deste estudo é revelar as informações relevantes para a promoção de mudanças institucionais. O caminho para se chegar a esse objetivo foi a análise de trabalhos anteriores, desenvolvidos pelo Banco Mundial e pelo Instituto Ronald Coase, que procuraram mensurar custos de transação *ex-ante* da legalização de uma empresa, e a análise das variáveis que apresentam influência no custo de legalização de uma determinada empresa, uma vez que tal custo apresenta grande variabilidade. A base empírica que será utilizada nas análises quantitativas é proveniente de entrevistas realizadas com empresários por Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004). A mensuração comparativa dos custos de transação, associados aos vários passos necessários para a abertura de um novo negócio na indústria brasileira de confecções, na cidade de São Paulo, entre os anos de 1999 e 2003, pode oferecer informações importantes para o aprimoramento institucional, que é o objetivo fundamental deste estudo.

Desse modo, os objetivos específicos podem ser definidos como:

- Descrever os passos necessários para o registro de uma nova empresa do setor de confecções nos diversos Órgãos Públicos, na cidade de São Paulo;
- Comparar os custos de legalização de empresa divulgados em trabalhos anteriores;
- Contrastar as diferenças na metodologia utilizada e nos resultados obtidos;
- Mensurar a variabilidade dos resultados e relacionar suas possíveis fontes através de uma análise de regressão.

Capítulo 3

Metodologia

3.1 Introdução

A metodologia adotada no presente trabalho tenta conciliar as diversas metodologias utilizadas em estudos anteriores, feitos com o mesmo intuito, e consiste basicamente em mensurar os custos de transação para obtenção do direito legal de operação de um novo negócio, transação esta, realizada entre o governo e o setor privado. Nesse sentido, o estudo pode ser visto como uma tentativa de investigar o ambiente para se fazer negócios. O presente trabalho também compara o custo incorrido na abertura de empresas manufatureiras com o custo de abertura de empresas comerciais, utilizando os dados primários gerados na pesquisa de campo realizada no trabalho Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

São seguidas, basicamente, três etapas: a) o estudo dos **procedimentos legais** necessários para o início das atividades de uma empresa de confecção; b) a análise dos **trabalhos anteriores**, seus resultados e metodologias e c) a análise dos **custos incorridos** pelo empresário. Faremos uma comparação entre os custos esperados pela análise da legislação relativa à abertura de firmas e os custos encontrados nos trabalhos anteriores. Finalmente, como o custo de oportunidade do tempo tem sido citado em trabalhos anteriores como uma das parcelas mais importantes do custo total incorrido pelo empresário, no processo de legalização de seu negócio, apresentamos uma função que relaciona o tempo do processo de abertura e registro da empresa com algumas variáveis explicativas como: tipo de atividade, número de empregados, faixa de faturamento,

experiência anterior dos sócios, custo do profissional contratado e outros dados disponíveis de trabalhos anteriores.

A justificativa para a escolha do setor de manufatura de confecções como o objeto dos diversos trabalhos anteriores sobre o tema “custo do processo de legalização de empresas” tem sido baseada na premissa de o setor apresentar baixas barreiras à entrada, sendo pouco regulado e bastante disperso, caracterizando-se pela presença de grande número de pequenas e médias empresas.⁶ Também justifica-se a escolha do setor de manufatura de confecções por ser esta uma atividade presente em diversas regiões e países, permitindo que estudos similares, em épocas e locais diversos, sejam comparáveis.

Os Procedimentos necessários: As regras legais são descritas de acordo com as etapas necessárias para a formalização de uma nova atividade empresarial. A legislação utilizada é a que estava em vigor na cidade de São Paulo em 2003, sendo comentadas, em alguns momentos, as legislações anteriores. É apresentado o número de procedimentos, juntamente com a descrição específica correspondente. O capítulo discute inclusive a razão da existência e o propósito de cada etapa específica.

Os trabalhos anteriores: apresentaremos os principais resultados dos trabalhos anteriores sobre o tema, faremos uma comparação entre eles, e uma discussão sobre as causas das diferenças encontradas, com especial atenção ao que se refere às diferenças metodológicas.

Os custos da legalização: este trabalho inova, pois, além de comparar resultados já divulgados em trabalhos anteriores, apresenta novos resultados, obtidos pela análise de dados gerados na entrevistas realizadas por Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004). Tais entrevistas foram realizadas com empresários de cem pequenas empresas atuantes na produção e venda a varejo de

⁶ No capítulo 4 faremos uma breve análise desse setor, no Brasil e no Estado de São Paulo, para verificarmos os fundamentos da premissa no que tange à concentração e às barreiras à entrada.

confeções. As empresas foram selecionadas por porte, sendo adotado como critério o número de trabalhadores, limitado ao máximo de vinte, assim como foram selecionadas apenas empresas que haviam iniciado o procedimento de legalização nos últimos três anos. Foram estabelecidos controles para identificar a localização, o tamanho, a atividade principal, o gênero do proprietário e o tempo de operação da empresa, de modo que poderemos utilizar técnicas estatísticas para identificar as variáveis relevantes na determinação do custo do processo de legalização.

Neste trabalho os valores monetários são relatados em reais, e consolidados nas medidas padrão encontradas na literatura, ou seja, em dólares ou em termos percentuais do produto interno bruto per capita.⁷ O custo do processo de legalização será dividido em duas parcelas, o custo direto – taxas e serviços contratados – e o custo indireto – custo de oportunidade do tempo do empreendedor alocado para o atendimento das exigências legais impostas pelo Estado. A seguir apresentamos o referencial teórico que permeia este trabalho.

⁷ Nos cálculos foi considerado um valor de US\$ 2.539,34 para o PIB per capita e de R\$ 3,00 para o dólar americano, no ano de 2003.

3.2 Referencial Teórico

O referencial teórico utilizado para mensurar o custo de legalização de uma empresa de manufatura de confecção, utilizado neste trabalho, assim como em vários trabalhos anteriores, é baseado no estudo dos custos de transação.

A negociação entre o titular da empresa e o Estado, representado pelos diversos órgãos públicos envolvidos, é analisada como uma transação, onde o objeto transacionado é o registro, a licença, ou a permissão, que o empresário deseja adquirir do Estado, para legalizar sua empresa.

A literatura concernente à Economia dos Custos de Transação – ECT - tem apresentado progresso consistente nas últimas três décadas. Testes hipotéticos fundamentados na teoria têm sido produzidos e aplicados em quase todas as ramificações da atividade econômica. Fortes evidências têm sido produzidas tanto no nível microeconômico – aplicadas a acordos institucionais eficientes – como também no nível macroeconômico – aplicadas a mudanças no ambiente institucional. Estudos empíricos são otimistas ao mostrar a relevância de distintas dimensões da análise dos custos de transação, tais como: a questão da própria existência de custos de transação, a economia dos custos de transação como fator de motivação para acordos estratégicos (mecanismos de governança), a definição e o cumprimento dos direitos de propriedade como mecanismos de redução dos custos de transação, a mudança institucional, entre outros.

Todavia, a mensuração dos custos de transação tem se comprovado mais difícil de testar do que as hipóteses de alinhamento no âmbito das formas de governança ou as mudanças institucionais no âmbito macroinstitucional.

A apresentação da literatura de custos de transação será feita, a seguir, e está dividida em três partes: a discussão das trocas, a mensuração dos custos de transação e a utilidade de tal medição.

3.3 As trocas envolvem transações e geram custos

Uma **transação** é uma transferência de um bem ou serviço por meio de interfaces tecnologicamente separáveis, um estágio de atividade termina e outro começa, conforme afirma Williamson (1985). Assim, o autor define transação como a mera **troca de bens** relacionada ao esforço de produção, realizada entre interfaces tecnológicas distintas.

Os **custos de transação** têm papel fundamental na determinação de como os direitos são alocados na economia, conforme afirmado por Coase (1988). Ao lidarmos com custos de transação, o primeiro aspecto a se ter em mente é que o que realmente se negocia não é um produto ou um objeto material, mas sim, um complexo conjunto de direitos inerentes ao produto negociado. Custos de transação são, portanto, os custos associados à troca de direitos. Dessa forma, o registro de uma empresa em determinado órgão público é uma transação, que gera custos, que podem ser mensurados.

O termo custo de transação, nesse contexto, pode ser definido de várias formas. Segundo Arrow (1985): “**custos de transação** são os custos de mover um sistema econômico”. Eggertsson (1990, p. 14) define **custos de transação** como “... os custos que emergem quando indivíduos trocam direitos econômicos de propriedade dos ativos e fazem valer seus direitos exclusivos”. Pode-se perceber que o autor enfatiza as dimensões *ex-ante* e *ex-post* dos custos de transação e também as distingue dos custos de informação. Os custos de informação podem se tornar custos de transação sob circunstâncias específicas como, por exemplo, no caso da troca de direitos de propriedade.

Lembrando que ao transacionarmos produtos, estamos negociando os direitos inerentes ao produto, podemos conjecturar sobre as múltiplas dimensões de direitos que podem estar presentes em uma única e aparentemente simples

transação. Eggertsson⁸ explora esse aspecto ao afirmar que: “em um mundo de informações completas, todas as margens de um objeto transacionado podem ser mensuradas e seus preços estabelecidos sem custo, sendo, desse modo, compreensível que a teoria econômica neoclássica tenha ignorado suas múltiplas dimensões qualitativas.” Como o pressuposto de informação completa não encontra espaço no mundo real, o autor destaca uma das principais contribuições da Nova Economia Institucional – NEI - para a teoria econômica, a inclusão da estrutura de direitos de propriedade e de custos de transação.

Segundo North (1990), “os **custos de transação** consistem nos custos de se mensurar os atributos de valor do que está sendo transacionado e nos custos de se proteger os direitos, regulamentar e fazer valer os acordos.” O autor entende que os custos de transação são uma parcela do custo de produção, podendo ser classificados, em custo de transação *ex-ante* e *ex-post*, expandindo, desse modo, a definição neoclássica de custo.

Barzel (1997)⁹ considera que o conceito de direito de propriedade está estritamente relacionado ao de custo de transação. Ele define **custos de transação** como os custos associados à captura, proteção e transferência dos direitos. O autor questiona as características dos custos de transação a partir da seguinte pergunta: “Quais são os fatores que impedem que as pessoas percebam o valor integral de seus ativos?” Ele mesmo responde, afirmando que a mensuração desses valores é muito onerosa se for feita de forma extensiva e precisa. Por esta razão, é muitas vezes economicamente ineficaz a remuneração exata de cada bem transacionado, e este custo de mensuração é o custo de transação. Para os propósitos do presente estudo, Barzel não apenas sobrepõe os aspectos *ex-ante* e *ex-post*, como também agrega a complexidade da mensuração dos muitos atributos que caracterizam a transação.

⁸ Eggertsson (1990) p 25.

⁹ Barzel (1997), p 4 e 5.

Furubotn e Richter (1998) partem das limitações cognitivas dos tomadores de decisão¹⁰ e consideram que as **transações** são efetuadas entre agentes econômicos imperfeitos. Eles concebem uma definição mais ampla de transação, que inclui atividades como transferência de conhecimento ou informação ligada a pesquisa e desenvolvimento, por exemplo. Eles também relacionam o conceito de **custos de transação** aos custos da utilização e adaptação das instituições (no sentido de ambiente institucional). Para enriquecer a classificação de custos de transação, em adição às visões *ex-ante* e *ex-post*, eles consideram os custos de transação de mercado, de gerenciamento e de política.¹¹ Primeiramente, estão os custos de transação de mercado, que são relacionados aos custos de uso do mercado, como analisado por Coase; em segundo, estão os custos que emergem dentro das próprias firmas, como visto por Williamson na literatura de integração vertical, e, em terceiro, os custos relacionados à mudança institucional, como tratado por North.

Concluindo, podemos destacar alguns pontos centrais. Em primeiro lugar, devemos lembrar que as transações envolvem algo mais do que a simples troca de mercadorias, pois estas trocas envolvem também a troca de direitos subjacentes à mercadoria transacionada; desse modo, as transações são trocas complexas de direitos de propriedade. Em segundo lugar, as transações têm dimensões múltiplas – ou margens, como enunciado por Eggertsson – e são realizadas em um mercado regido por um conjunto de normas formais e informais. Em terceiro lugar, podemos considerar como transação toda transferência de propriedade de recursos, tangíveis ou não. Estas operações são complexas, na maioria das vezes, e apresentam custos que podem ser mensurados. Podemos citar alguns exemplos de transação:

¹⁰ Racionalidade limitada.

¹¹ Também custos de transação fixos e variáveis.

- A negociação entre uma empresa industrial e uma pessoa para a compra de terreno urbano destinado à construção de uma fábrica;
- A negociação entre um produtor de café cru e uma rede mundial de lojas de café para contratar o fornecimento de um determinado tipo de café sob certas condições;
- A negociação entre um lojista e uma empresa de lanches rápidos para contratar uma franquia;
- A negociação entre um produtor de soja e um fornecedor de sementes, para contratar o fornecimento de sementes geneticamente modificadas que devem ser plantadas e comercializadas sob certas condições;
- A negociação entre um empresário e determinado órgão público para a obtenção de registro necessário para o desenvolvimento de uma determinada atividade empresarial em uma determinada localidade.

Inúmeros outros exemplos poderiam ser citados pois as transações ocorrem em todos os lugares. Se o objetivo é medir os custos de transação, não faltam exemplos a serem estudados. A dificuldade estará em reduzir uma transação complexa às suas margens mensuráveis, mantendo sob controle o ambiente institucional. A complexidade da análise está em identificar todos os aspectos relacionados à troca, por vezes definidos por meio de usos e costumes ou de forma tácita.

Entendemos que as diferenças entre as definições de custo de transação apresentadas, embora relevantes sob o aspecto conceitual, não comprometem o propósito do presente trabalho, na mensuração do custo de uma transação específica, realizada entre um particular e o Estado, para obtenção de licenças e registros necessários à operação de uma confecção.

3.4 Medindo os Custos de Transação

A tecnologia disponível para a mensuração do custo de uma transação pode ser dividida em dois ramos principais: a mensuração do custos de transação de forma agregada e a medição do custo de uma determinada transação.

A mensuração agregada, preconizada por North, por exemplo, procura obter uma medida agregada do custo de transação subjacente a determinado sistema de organização da produção.

A mensuração direta de custos de transação, preconizada, por exemplo, por Benham e Benham (1998), Gancheva (2002) e De Soto (2000); procura isolar determinada transação entre dois agentes e mensurar seu custo específico. A técnica consiste em selecionar algumas dimensões relevantes e desenvolver uma metodologia simples e replicável para mensurar os custos de transação¹².

Em ambos os ramos, a técnica preconizada é distinta da linha de pesquisa preconizada por Williamson, que estuda a eficiência das cadeias produtivas com base no chamado alinhamento eficiente. Segundo essa linha de pesquisa, os agentes econômicos se organizam para economizar nos custos de transação. A cadeia produtiva que apresentar melhor resultado, estará adotando, por hipótese, uma arquitetura específica, dentre as inúmeras possíveis, que minimizaria o custo de transação em toda a cadeia. Para testar essa hipótese de alinhamento eficiente não é necessário, de fato, mensurar custos de transação, mas sim contrastar a eficiência microeconômica de modos alternativos de governança e relacioná-los com as características das transações. Em se tratando de políticas públicas, de nível macroeconômico, a hipótese de alinhamento eficiente pode ser útil na

¹² Essa técnica é, em tese, mais simples, mas, ao estudar apenas algumas das diversas dimensões existentes na transação, limita o poder de compreensão do mundo fático. Em outras palavras, alguma variável relevante pode ficar fora do escopo da análise.

orientação das mudanças institucionais para, minimizando os custos de transação, aumentar a eficiência do sistema econômico.

Neste trabalho utilizamos o ramo da teoria que preconiza a mensuração direta de custos de transação, assim isolamos do ambiente institucional a transação realizada entre um empresário e um órgão público com o objetivo de legalizar uma empresa de confecção.

3.5 Qual a utilidade de se medir os custos de transação?

A razão fundamental de se mensurar os custos de transação sustenta-se na possibilidade de mensuração, ainda que indireta, da eficiência econômica do ambiente institucional, pois este determina parte significativa dos custos de transação. A definição e o mecanismo de garantia dos direitos de propriedade são, nesse contexto, os aspectos mais importantes do ambiente institucional a ser avaliado. Esse propósito se encaixa na literatura de desenvolvimento e nos desígnios de agentes públicos, bancos de desenvolvimento e agências internacionais.

Do ponto de vista microeconômico, um motivo para se estudar os custos de transação é a possibilidade de se utilizar o conhecimento gerado para definir uma estratégia de relacionamento da empresa com seu mercado, de insumos e de produtos. Um conjunto de agentes privados pode delinear estratégias competitivas, criando novos arranjos organizacionais que aumentem sua eficiência no mercado. Se os participantes tiverem uma idéia da eficiência dos diversos arranjos institucionais viáveis eles terão incentivos para construir mecanismos de redução dos custos de transação. Esta proposta é mais alinhada ao mecanismo de governança de Williamson e tem incentivo privado.

A maior dificuldade encontrada na mensuração dos custos de transação, conforme o ramo de pesquisa de mensuração direta, é que as transações nunca são simples e estão entranhadas numa complexa rede de trocas, mensurações e escolhas. Por essa razão, remover uma única dimensão de um fenômeno, que é multidimensional por natureza, é uma intervenção que deveria, no mínimo, ser seguida por pressuposições *coeteris paribus*.

Quando decidimos estudar uma transação, analisando uma ou duas dimensões de um mecanismo complexo, devemos considerar os efeitos das variáveis que não estão sendo mensuradas, ou porque elas são muito difíceis de serem mensuradas ou devido ao fato de ignorarmos sua existência. Se o intuito é prover medidas simples e comparáveis, então nosso problema é potencializado. Quando escolhemos um aspecto mensurável, que é parte de um fenômeno complexo, e o comparamos entre diferentes países, ou mesmo regiões do mesmo país, estamos contrastando coisas apenas aparentemente similares. A dimensão isolada de uma transação complexa removida do mecanismo inteiro de governança de suporte pode não prover medidas comparáveis.

Devemos alertar que a literatura de mensuração direta de custos de transação tem se dedicado com maior ênfase à análise de custos de transações *ex-ante*, deixando, muitas vezes, negligenciada ao segundo plano a análise dos custos de transação *ex-post*. Ao fazer isso, podemos não só ignorar aspectos relevantes, mas também corremos o risco de sermos tendenciosos, uma vez que alguns mecanismos de governança são construídos *ex-ante* com o intuito de proteger os agentes de custos de transação *ex-post*. Tomemos como exemplo um indivíduo que deseja se tornar membro de um clube. Seu perfil pessoal deve ser estudado antes de sua aceitação, ou outros mecanismos baseados em sua reputação podem ser considerados. Isso pode ser classificado como um custo *ex-ante* para obtenção da associação, mas é estabelecido a fim de evitar custos *ex-post*, que poderiam

advir de aceitação de um membro novo que, logo em seguida, deveria ser desligado do clube, por incompatibilidade entre os objetivos do clube e do novo sócio.

Diante de todas estas dificuldades e limitações, qual seria a utilidade de se mensurar custos de transação? A resposta se alinha à percepção de que direitos de propriedade e custos de transação são contribuições importantes da Nova Economia Institucional – NEI – para a teoria econômica, mas de forma alguma apresentam soluções para todos os problemas do mundo real. Tais contribuições têm proporcionado uma base mais realista para o estudo de economia, mas não são uma panacéia. É melhor termos algumas mensurações do custo de transação incorrido, ainda que imprecisas, do que não termos mensuração alguma, ou simplesmente desconsiderarmos a existência de tal custo.

3.6 Limitações da metodologia

Identificar os limites de determinada abordagem metodológica é o primeiro passo para ampliar a capacidade analítica das ferramentas disponíveis.

No que concerne aos objetivos deste trabalho, qual seja, revelar informações relevantes para a promoção de mudanças institucionais, entendemos que a principal limitação da pesquisa é a complexidade dos mecanismos de governança existentes em cada um dos procedimentos necessários para a obtenção dos registros e licenças para a legalização de um empresa. Outra limitação enfrentada é referente à manutenção de condições *coeteris paribus*, especialmente quando estamos lidando com regras formais e informais, que afetam a estrutura de governança na qual a transação específica se encontra. Se dentro de uma mesma cidade verifica-se que existem diferenças significativas nos pontos de atendimento de um mesmo órgão público, quão grande não se pode

estimar que sejam as diferenças existentes nas diversas cidades do Estado, e do País? Tais diferenças adquirem importância fundamental quando desejamos comparar resultados de medições de custos de transação realizadas em diversos países.¹³ A terceira limitação encontrada se refere à possibilidade de *tradeoffs* entre custos de transação *ex-ante* e *ex-post*, como apontado anteriormente. Como os trabalhos de mensuração direta de custos de transação se concentram na determinação dos custos *ex-ante*, em nosso caso, no custo de entrada no mercado formal, a possível existência de arbitragem entre custos de entrada e custos de se manter no mercado pode comprometer a comparabilidade dos resultados.

Em vista das limitações expostas, a mensuração direta do custo de uma transação pode ser facilitada se a transação objeto do estudo for escolhida levando-se em consideração as seguintes premissas:

- O controle do ambiente institucional é muito importante. Uma dimensão mensurável de uma transação complexa pode deixar de ser comparável quando a transação é removida do ambiente institucional no qual se encontra.
- A transação objeto do estudo deve ser a mais simples quanto possível. As transações mais complexas, em regra, envolvem mensurações também mais complexas.
- As transações mais complexas são mais facilmente estudadas quando o ambiente institucional pode ser controlado.
- O estudo do custo de uma transação ao longo do tempo é importante, pois permite avaliar as causas das mudanças nos custos de transação. Em geral, as mudanças ocorrem devido a alterações no ambiente institucional, embora alterações nos arranjos privados também possam influir nos custos de transação.

¹³ No estudo de Djankov et al. (2002), *The Regulation of Entry*, foram mensurados e comparados custos de

3.7 Conclusões

O estudo de mensuração direta de custos de transações simples e padronizadas é uma promissora linha de pesquisa. O estudo do custo de legalização de empresas que atuam no setor de confecções se tornou um padrão na literatura. A definição de padrões facilita o desenvolvimento da pesquisa, o aperfeiçoamento da metodologia e a comparação dos resultados. A decisão de estudar transações mais complexas deve ser adotada quando for possível realizar um controle do ambiente institucional. Tal controle se torna especialmente relevante quando se deseja comparar custos mensurados em países e culturas distintas.

A análise de mensurações, realizadas ao longo do tempo, dos custos de determinada transação, é uma linha de estudo bastante desejável, pois permite identificar e avaliar as causas das mudanças nos custos de transação. Tal trabalho permite ainda superar uma das limitações apontadas nesse estudo, relacionada à possível perda comparabilidade das medidas obtidas quando da remoção de uma única transação de seu ambiente de governança. O foco nos custos *ex-ante*, deixando em um segundo plano os custos *ex-post* e a possibilidade de *tradeoffs*, é outra limitação que este capítulo sugere que deva ser levada em consideração na análise dos resultados.

Finalmente, gostaríamos de destacar que o trabalho de medição dos custos de transação não é um fim em si mesmo. Mais importante do que mensurar o custo estático de uma transação é a análise dinâmica do custo de transação. As variações nos custos de transação induzem alterações no ambiente institucional, que uma vez alterado influi nos custos de transação. O conhecimento desses

mecanismos complexos e, por vezes, pouco óbvios poderá permitir, talvez, uma pesquisa com vistas ao aprimoramento das instituições.

O Brasil é um país onde as falhas institucionais são muito pesquisadas, mas raros são os trabalhos que apresentam caminhos para a superação dos problemas identificados.

Capítulo 4

O Setor de Confecções no Brasil

O setor de confecções foi escolhido como objeto de diversos estudos de mensuração direta de custos de transação pois acredita-se que esse setor apresenta pouca concentração e poucas barreiras à entrada. Este capítulo apresenta algumas informações sobre o setor de confecções no Brasil e no Estado de São Paulo¹⁴.

No Brasil, o setor de confecções tem uma participação pequena no PIB, representando em 2001, 3,21% do valor produzido a preços correntes e 1,54% do número total de empregos do mercado formal, conforme Tabela 4.1. A produção do setor apresentou uma redução, entre 1998 e 2001, de US\$ 23 bilhões para US\$ 16 bilhões, conforme Tabela 4.2. Essa redução na produção é confirmada pela Tabela 4.2 que mostra o predomínio de taxas de crescimento negativas entre 1998 e 2002. No entanto, segundo Gorini (2000), a indústria de produtos confeccionados teve bom desempenho na década de 90, visto que a taxa acumulada de crescimento entre 1990 e 1999 foi de 84%.

A participação do setor de confecções na pauta de exportações brasileiras não é significativa, e apresentou um aumento entre 1998 e 2001. Em 2001, as exportações de confecções representaram apenas 1,66% da produção total do setor de confecções e 0,46% do total das exportações brasileiras. Em 1996, os produtos confeccionados foram responsáveis por 36,5% das exportações da cadeia têxtil no Brasil¹⁵, conforme dados do Sebrae (2001).

¹⁴ Baseado em Zylbersztajn *et al.* (2004).

Tabela 4.1 - Número de empregos – posição no final do período (mercado formal).

	1998	1999	2000	2001
Total Brasil	24.491.635	24.993.265	26.228.629	27.189.614
Setor de confecções, artigos do vestuário e acessórios	346.501	376.803	411.272	421.138

Fonte: MTE/RAIS/CAGED

Tabela 4.2 - Produção, exportação e importação do setor de confecções no Brasil (mil US\$).

	1998	1999	2000	2001	2002
Produção ¹	23.881.000	17.556.600	20.802.300	16.402.400	N.D.
Exportação ²	178.199	166.835	273.868	273.521	214.751
Importação ²	301.813	160.178	140.801	154.001	109.671

Fonte: SECEX - Aliceweb, Abravest

¹ Compreende a produção de vestuários, meias e acessórios.² Para os dados de comércio exterior, consideraram-se os capítulos 61 e 62 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) que compreendem respectivamente o vestuário e seus acessórios de malha e o vestuário e seus acessórios, exceto malha. Os seis primeiros dígitos da NCM seguem o Sistema Harmonizado.**Tabela 4.3** - Taxa de crescimento do setor industrial no Brasil (%).

- Indicadores de produção industrial, por classe e gênero.

	1998	1999	2000	2001	2002
Indústria	-1,7	-0,9	6,6	1,8	2,2
Indústria de transformação	-2,9	-1,9	6,1	1,5	1,2
Indústria de confecção ¹	-5,4	-2,3	6,9	-6,8	-2,2

Fonte: IBGE

¹ Compreende a produção de vestuário, calçados e artigos de tecido.**Tabela 4.4** - Exportação e importação do setor de confecções no Estado de São Paulo (mil US\$)¹.

	1998	1999	2000	2001	2002
Exportação	35.651	39.882	69.372	75.950	63.960
Importação	199.905	93.163	66.949	65.790	55.525

Fonte: SECEX - Aliceweb

¹ Para os dados de comércio exterior, consideraram-se os capítulos 61 e 62 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) que compreendem respectivamente o vestuário e seus acessórios de malha e o vestuário e seus acessórios, exceto malha. Os seis primeiros dígitos da NCM seguem o Sistema Harmonizado.

As importações do setor de confecções apresentaram um declínio no período de 1998 à 2001, resultando em um saldo comercial positivo a partir de 1998. Atualmente, o imposto de importação é de 20% para a maior parte dos produtos do setor de confecções, o que limita parcialmente a entrada de produtos importados.

¹⁵ Para o Sebrae (2001), o setor de confecções compreende vestuário (roupas) e artigos confeccionados como meias, cama, mesa e banho.

A balança comercial do setor têxtil brasileiro como um todo sofreu o impacto da abertura comercial ocorrida na década de 1990, o que fez com que passasse a ser deficitária, segundo Gorini e Siqueira (2002) e Gorini (2000). Também houve a perda de importantes mercados internacionais e conseqüente concentração das exportações de têxteis para a América Latina, em especial o Mercosul.¹⁶

A mesma abertura comercial que tornou a vendas dos produtos nacionais mais difícil facilitou a aquisição de insumos e bens de capital importados. Em 2003 o setor observou recuperação, com a reestruturação e a modernização do parque de máquinas, o aumento da produtividade e a adoção de novas técnicas de gestão.

No Estado de São Paulo, a balança comercial do setor de confecções se tornou positiva somente a partir de 1999. Em 2001, as exportações do setor de confecções originadas em São Paulo representaram 27,7% das exportações do setor no Brasil. Por outro lado, as importações do Estado de São Paulo foram mais representativas, ficando em 42% do total de vestuário importado pelo Brasil, conforme se pode observar comparando as Tabelas 4.2 e 4.4.

Para os dados de comércio exterior, foram considerados os capítulos 61 e 62 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), que compreendem, respectivamente, o vestuário e seus acessórios de malha e o vestuário e seus acessórios, exceto malha. Os seis primeiros dígitos da NCM seguem o Sistema Harmonizado.

Em termos da dispersão geográfica das empresas do setor de confecções encontramos 29% das empresas no Estado de São Paulo; destas, 55% ficam na cidade de São Paulo, conforme podemos concluir da análise dos dados da Tabela

¹⁶ Segundo Gorini (2000), dentro do NAFTA, os Estados Unidos exportam tecidos pré-cortados e outras matérias-primas para o México, que fica responsável pela confecção e re-exportação para o mercado norte-americano, em condições de acesso privilegiadas.

4.5. Todavia devemos destacar que desde 1990 o setor de confecções tem-se deslocado regionalmente para a região Nordeste e para o sul de Minas Gerais, e que alguns pólos regionais têm apresentado um rápido crescimento no interior do Estado de São Paulo.

Tabela 4.5 - Número de empresas do setor de confecção, por localização e por faixa de número de empregados, em 2001.

Número de empregados	Cidade São Paulo	São Paulo	Brasil
0	586	1094	3966
Até 4	2660	4888	16415
5 a 9	1352	2246	6920
10 a 19	869	1485	4827
20 a 49	508	940	3347
50 a 99	105	244	843
100 a 249	46	112	365
250 a 499	8	23	85
500 a 999	2	5	18
Mais 1000	0	1	11
Total	6136	11038	36797

Fonte: MIB/ RAIS/ CAGED

Tabela 4.6 - Unidades de produção no setor de confecções no Brasil – 1990/2000.

	1990	1995	1998	1999	2000
Vestuário	13.283	13.908	15.716	14.416	15.634
Meias e acessórios	731	1.235	1.320	1.153	1.235
Linha Lar	1.062	1.498	1.542	1.401	1.501
Outros	292	425	431	408	427
Total	15.368	17.066	19.009	17.378	18.797

Fonte: IEMI (2001) citado por Monteiro Filha, D.C. e Santos, A.M.M. (2002) BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n.15, p. 113-136, mar.2002.

Tabela 4.7 - Utilização média da capacidade instalada do setor de confecção no Brasil (em %).

	1998				1999				2000 ¹				2001				2002			
	J	A	J	O	J	A	J	O	J	A	J	O	J	A	J	O	J	A	J	O
Vestuário e artefactos de tecidos	73	80	83	86	78	84	88	87	84	85	88	88	84	82	79	87	83	82	84	87

Fonte: FGV/ IBRE/ CET

¹A partir de 2000, incluiu-se o setor de calçados.

Conforme mostra a Tabela 4.6, o número de empresas no setor de confecções aumentou 22,31% entre 1990 e 2000. Este setor é composto por muitas pequenas empresas e algumas grandes, sendo que essas concentram 90%

do valor produzido. Segundo o Sebrae (2001), apesar de as pequenas empresas representarem 66% da indústria do vestuário e 78% da indústria de artigos confeccionados, elas foram responsáveis, em 1997, por apenas 7,5% da produção da indústria do vestuário e por 11,8% da produção na indústria de artigos confeccionados.¹⁷

O nível de utilização da capacidade instalada do setor de vestuário e artefatos de tecidos é elevado, e apresenta forte sazonalidade positiva no segundo semestre do ano, conforme demonstra a Tabela 4.7. Em 2002, o nível médio de utilização da capacidade instalada foi de 84%.

As principais deficiências relatadas do setor de confecções no Brasil são: o elevado grau de informalidade e os reduzidos investimentos em: canais de distribuição – tanto no mercado nacional como no mercado internacional, desenvolvimento de produtos, técnicas modernas de gestão, controle dos custos e parcerias com clientes e fornecedores. A informalidade das pequenas e médias empresas é elevada, provocando ocasionalmente a saída de empresas legalizadas de certos segmentos. A informalidade gera também efeitos negativos sobre a competitividade, pois gera ineficiências de escala e redução da qualidade dos produtos, conforme descrevem Gorini e Siqueira (2002).

No mercado nacional, os produtos padronizados com larga escala de produção e os produtos de maior valor agregado são providos, na maioria das vezes, por grandes empresas, que procuram atuar com marca própria e serem reconhecidas pelo consumidor final, influenciando os canais de distribuição.

A cadeia produtiva têxtil que se inicia com a produção de matérias-primas, fibras naturais ou sintéticas, passa por elos fabris como: fiação, tecelagem e malharia, chegando em seguida ao setor de confecção, que escoar sua produção

¹⁷ O Sebrae (2001) considerou como pequenas empresas aquelas que possuem até 60 empregados.

por canais de distribuição aos consumidores. Desse modo, a conduta dos segmentos a montante e a jusante na cadeia produtiva têxtil pode influenciar o setor de confecções.

Dentro da cadeia produtiva do setor de confecções, o segmento de produção pode ser decomposto em algumas atividades, sendo elas: o design, o corte, a costura e o acabamento. Essas atividades, cada vez mais, vêm sendo realizadas por empresas distintas, ou seja, o produto final é resultado da interação de uma rede de agentes, sendo as transações realizadas por meio de contratos, formais ou informais. Assim, existem empresas integradas que realizam todo o processo de produção, do design ao acabamento, e existem outras empresas que apenas cortam, costuram e realizam o acabamento ou, ainda, apenas cortam e costuram, ficando o acabamento para uma terceira empresa. No limite, cada uma das atividades do segmento de produção fica sob a responsabilidade de uma empresa. A combinação de arranjos institucionais é ainda maior se for considerado que um outro agente que não faz parte do segmento de produção pode estar coordenando todo o processo produtivo, contratando cada fase com um agente para, no final, realizar a comercialização dos produtos. Cada rede observada possui características diferenciadas até mesmo por traços culturais, como é o caso das empresas cujos proprietários são coreanos ou descendentes.

O mercado nacional do setor de confecções, especialmente no que tange a artigos de maior valor agregado, é marcado por elevada sazonalidade, flutuações cíclicas e imprevisibilidades, devido à elevada elasticidade renda da demanda e ao comportamento do consumidor, que sofre influências socioculturais. O ciclo de vida dos produtos é curto, pois as modas surgem e desaparecem rapidamente. Além disso, do lado da oferta, as estratégias de diferenciação de produto e a política de moda, que busca promover a renovação das roupas e obter preços

diferenciados – mais elevados –, contribuem para a elevada volatilidade no setor (Mariotti e Cainarca, 1986).

Assim, as características do próprio setor, associadas à instabilidade do ambiente institucional no qual as empresas se encontram, trazem incertezas consideráveis que, de certa forma, tenderiam a estimular a integração vertical. No entanto, segundo Mariotti e Cainarca (1986), a integração não é sempre a resposta para a incerteza e a racionalidade limitada, principalmente em setores com importantes variações de demanda. Quando as empresas podem adquirir insumos no mercado, de forma flexível, a preços razoáveis, e estão expostas a grandes variações na demanda por seus produtos, a integração vertical nem sempre é uma decisão adequada.

A utilização de contratos de fornecimento tem crescido no mercado nacional, entre as empresas que atuam no segmento de produção de artigos confeccionados. A especificidade dos ativos envolvidos nas transações varia muito, sendo mais alta nos setores intermediários da produção – não existe mercado para peças cortadas, cortadas e costuradas ou inacabadas – e mais baixa nos setores da cadeia de distribuição – quando não se seguem estratégias de marca que justifiquem a integração vertical. Nos segmentos da indústria de confecções voltados para produtos de alta qualidade e com marcas conhecidas a especificidade dos ativos aumenta, devido a problemas de coordenação – as informações sobre novos produtos podem ser dissipadas no mercado. Nesses segmentos, requerem-se maiores investimentos em ativos físicos, principalmente na fase de acabamento. Assim, observa-se maior integração vertical nas empresas voltadas para a produção de artigos de maior valor agregado. No entanto, mesmo essas empresas têm utilizado estruturas de governança intermediárias – contratos – para algumas atividades.

A distribuição dos produtos confeccionados pode ser feita utilizando canais com atacado e varejo, ou canais onde o fabricante vende diretamente ao varejo. Nestas transações observamos a coexistência de diversas estruturas de governança, existindo desde empresas integradas verticalmente até confecções que produzem seus produtos e os vendem no mercado, passando é claro pelas estruturas intermediárias regidas por contratos.

Se considerarmos o produto relevante do setor de confecção como sendo o vestuário em geral e o mercado geográfico relevante como sendo o nacional temos disponíveis estudos sobre o grau de concentração na indústria de confecções que caracterizam o setor como pouco concentrado. O índice Herfindahl-Hirschman (HHI)¹⁸ foi de 43,79 em 1997, indicando baixo grau de concentração média, segundo o Sebrae (2001). Na literatura, considera-se que valores do índice HHI acima de 1800 indicam concentração elevada¹⁹.

As economias de escala e escopo, as vantagens de diferenciação e a ameaça de reação dos competidores estabelecidos não representam barreiras à entrada no setor de confecções. Além disso, as vantagens competitivas advindas da propriedade de patentes, insumos e tecnologias por parte das empresas estabelecidas são pouco significativas.²⁰ Desse modo, o setor de confecções se tornou um espaço privilegiado para a atuação das pequenas e médias empresas. Além disso, não existem grandes barreiras legais ou regulatórias no setor. Pode-se dizer que os custos irrecuperáveis também são baixos, pois existe mercado para

¹⁸ O HHI é o somatório do quadrado do *market share* de todas as firmas da indústria. Esse índice combina elementos, tanto de concentração, quanto de desigualdade.

¹⁹ Devido ao fato de não se ter obtido dados individualizados das empresas do setor, não foi possível calcular as razões de concentração (CR)

²⁰ Conforme Sebrae (2001).

máquinas e equipamentos usados e não há especificidade relacionada ao uso do capital.²¹ Concluindo podemos classificar o setor como competitivo.

²¹ O setor de confecção foi escolhido como objeto deste estudo por possuir baixa barreira à entrada e baixa concentração, além de ser composto por muitas pequenas e médias empresas, conforme explicado no item 3.1.

Capítulo 5

Procedimentos para legalizar um negócio no Brasil

5.1 Introdução

O presente capítulo descreve os procedimentos legais que devem ser cumpridos para legalizar uma empresa que tenha como atividade econômica a manufatura de confecção na cidade de São Paulo, conforme legislação vigente em dezembro de 2003. Tal descrição é importante para uma melhor compreensão do processo de legalização como um todo, e nos permite estimar o custo incorrido para cumprir as etapas de formalização.²²

No Brasil, o empresário²³ pode explorar uma atividade econômica, voltada para a produção de bens e serviços, individualmente ou em conjunto com outros empresários. Os procedimentos legais para iniciar um negócio empresarial descritos no presente capítulo foram obtidos por meio da leitura da legislação e de informações obtidas em órgãos públicos.

No caso de o empresário explorar individualmente o negócio, o Código Civil estabelece as formalidades nos artigos 966 e seguintes. Para explorar uma manufatura de confecção de peças de vestuário, destacamos a necessidade de inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, que está a cargo das Juntas Comerciais de cada Estado.

No caso de o empresário se reunir com outros empresários para explorar, em Sociedade, uma atividade econômica, o Código Civil determina que, para

²² Em outras cidades, os passos podem ser ligeiramente distintos, ou ter uma sequência distinta.

formalizar esse acordo de vontade entre os sócios do empreendimento, deve-se elaborar o *Contrato Social*. Este Contrato Social deve estar de acordo com os tipos de sociais previstos na legislação, e deve conter o nome dos sócios, o objetivo social, o capital social, e a forma de divisão dos resultados. Os próprios sócios podem elaborar o Contrato Social, mas esse deve ser visado por advogado (artigo 36, Dec.1.800/96). Essa última formalidade é dispensável se a Sociedade Empresária apresentar declaração de enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte. Os sócios devem escolher o nome empresarial, que pode ser de dois tipos: denominação social ou firma social, de modo a distinguir a sociedade criada das demais sociedades,²⁴ conforme o Código Civil, artigo 1.166.²⁵ Além disso, para que a sociedade tenha personalidade jurídica própria, distinta da personalidade dos sócios, para todos os efeitos legais, faz-se necessária a inscrição da Sociedade Empresarial no Registro Público de Empresas Mercantis que, como já dissemos, está a cargo das Juntas Comerciais. Sem a inscrição no Registro, a responsabilidade dos sócios perante terceiros é ilimitada e solidária²⁶.

Como, sob o aspecto econômico, a atividade empresarial exercida em “sociedade” predomina sobre a “individual”, no presente estudo adota-se a pressuposição de que a forma escolhida foi a de Sociedade Empresarial.

No Brasil, as Sociedades Empresariais podem ser de vários tipos, sendo as mais comuns a Sociedade Limitada (Ltda.) e a Sociedade Anônima (S/A).

²³ O termo empresário está sendo utilizado no sentido de empreendedor, e não em seu sentido jurídico de pessoa natural que realiza atividade empresarial.

²⁴ A busca para saber se o nome empresarial já está registrado é feita na hora e custa R\$9,00, na Jucesp.

²⁵ Nessa fase de formação da Sociedade Empresária, os sócios devem escolher o local onde as atividades serão desenvolvidas, que passará a ser o domicílio da sociedade. No caso, deve-se optar por um imóvel que atenda às necessidades técnicas da atividade empresarial e que também atenda às normas legais de direito de propriedade, às normas de segurança e às leis de zoneamento. É conveniente que os sócios, antes de assinarem o contrato de locação, exijam do proprietário do imóvel a documentação que comprove a sua regularidade.

²⁶ Conforme artigos 986 e 990 do Código Civil.

Dentre estas, a mais comum é a LTDA., que é regulada nos artigos 1.052 e seguintes do Código Civil.²⁷

5.2 Abrindo a Firma Passo a Passo

As ações legais necessárias para a formalização da atividade de uma empresa de manufatura de confecção na cidade de São Paulo,²⁸ conforme a legislação vigente em dezembro de 2003, são:²⁹

Inscrição na Junta Comercial

Para inscrever uma Sociedade Limitada, a Junta Comercial deve, entre outras coisas, verificar a autenticidade das assinaturas constantes do Contrato Social, e a observância das demais prescrições legais aplicáveis, conforme o artigo 1.153, do Código Civil. Assim, os sócios devem apresentar à Junta Comercial uma cópia do Contrato Social no qual as assinaturas estejam reconhecidas por um Tabelião Público. Tendo sido processado o pedido de inscrição e estando em ordem os documentos apresentados, a inscrição é realizada e a Sociedade Limitada obtém um número de registro de estabelecimento, o NIRE.

A Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) disponibilizou, em janeiro de 2003, o programa “Cadastro Digital – Sociedade Limitada”, que deve ser utilizado pela Sociedade Empresarial do tipo LTDA. para gerar as

²⁷ No Estado de São Paulo, 54 % dos estabelecimentos inscritos no cadastro de contribuintes do ICMS têm como titular uma Sociedade Limitada, 1,2 % têm como titular uma Sociedade Anônima – S/A., e 43 % têm como titular um Empresário, pessoa natural. Dados da SEFAZ-SP. Não inclui os estabelecimentos rurais de empresário rural não inscrito no Registro Público de Empresa Mercantil (CC, art. 971).

²⁸ O Sebrae realizou o mapeamento dos procedimentos necessários para a legalização de uma pequena empresa nas cidades de Belo Horizonte e Recife. O trabalho estava disponível no site http://www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/desburocratacao_mapeamento.asp em 17/08/2004.

²⁹ Para uma descrição mais detalhada, inclusive com instruções práticas de como preencher as fichas e declarações necessárias, consultar Russo e Oliveira (2003).

informações cadastrais necessárias ao pedido de inscrição de Contratos Sociais em seu registro. Esse programa também emite os formulários necessários para entrega do pedido na JUCESP. Os documentos necessários para instruir o pedido de inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis são: requerimento com assinatura do sócio; Contrato Social assinado pelos sócios; cópia autenticada do documento de identidade (RG) e Cadastro de Pessoa Física (CPF)³⁰ dos sócios; declaração de desimpedimento para o exercício de administração de sociedade empresária; e Ficha de Cadastro Nacional (FCN), além de cópia do comprovante do recolhimento das taxas no valor de R\$ 54,00 GARE, e R\$ 5,06 DARF.³¹ O programa de Cadastro Digital solicita várias informações sobre os sócios e a sociedade, dentre elas, a classificação da atividade econômica a ser desenvolvida, conforme tabela publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denominada CNAE-Fiscal³². Aprovado o pedido de registro, a Sociedade Empresarial recebe um número de inscrição, NIRE, que pode ser obtido pela Internet. Desse modo, se os formulários eletrônicos forem corretamente preenchidos e os documentos entregues estiverem em ordem, o empresário só precisa ir à JUCESP uma vez, e o processo dura em torno de 5 dias.

³⁰ Exige-se documento que comprove a inscrição do sócio, pessoa física, na Receita Federal. Essa inscrição é obrigatória para brasileiros e residentes no Brasil que tenham renda em território nacional.

³¹ GARE é uma guia de recolhimento de tributo estadual e DARF é um documento de arrecadação de tributo federal. Ambos podem ser pagos em bancos comerciais.

³² A sigla CNAE significa Classificação Nacional de Atividades Econômicas. É uma classificação das atividades econômicas desenvolvida sob a coordenação do IBGE, tendo como referência a International Standard Industrial Classification (ISIC), terceira revisão (REV 3), aprovada pela Comissão Estatística das Nações Unidas em 1989 e recomendada como instrumento de harmonização da produção e disseminação das estatísticas econômicas no âmbito internacional. A CNAE-Fiscal é uma adequação da CNAE às necessidades das administrações tributárias federal, estaduais e municipais e foi elaborada sob a coordenação da Secretaria da Receita Federal e orientação técnica do IBGE, com participação de representantes de Estados e Capitais estaduais, tendo sido aprovada por meio da resolução IBGE/CONCLA (Comissão Nacional de Classificação) n.º 01 de 25/06/98. Trata-se de um detalhamento da CNAE, mantendo os seus cinco dígitos com a mesma estrutura e introduzindo um nível adicional de desagregação, a "subclasse" de dois dígitos, formando um número de sete dígitos. Por exemplo, o código CNAE-Fiscal: 1812-0/02 é relativo à atividade de confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas, blusas, camisas e semelhantes.

Inscrição na Receita Federal

Após obter o registro na Junta Comercial, a Sociedade Limitada passa a ter personalidade jurídica própria e deve providenciar sua inscrição na Secretaria da Receita Federal – SRF. A inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, administrado pela Receita Federal, somente pode ser feita após o registro da Sociedade na Junta Comercial.³³

Desde 02 de abril de 2001, os pedidos de inscrição no CNPJ devem ser efetuados por meio da Internet. O empresário deverá instalar em sua estação de trabalho os softwares “PGD do CNPJ” e “ReceitaNet”.³⁴ Após preencher os formulários apresentados pelos programas, os dados devem ser enviados pela Internet. Esses dados ficam armazenados em um servidor da SRF que funcionará como uma base temporária. Se a transmissão for efetuada com sucesso ocorrerá a gravação do recibo de entrega no micro do empresário. O recibo de entrega deverá ser impresso, em uma via, por meio da opção imprimir do PGD, do CNPJ. O número constante do recibo de entrega servirá como código de acesso, que permitirá ao contribuinte consultar o andamento do seu pedido na página da SRF na Internet. Em um primeiro momento, o sistema realizará automaticamente pesquisa prévia, que resultará em pendências ou não. Não havendo pendências, o sistema disponibilizará para impressão o Documento Básico de Entrada no CNPJ (DBE), o qual conterá o número do recibo/número de identificação, e informará o endereço da unidade cadastradora para onde o contribuinte deverá encaminhar a documentação necessária: DBE assinado pelo sócio com firma reconhecida e cópia autenticada do ato constitutivo. Esses documentos devem ser enviados via “Serviço CNPJ – Expresso” dos correios

³³ Em São Paulo aplica-se a Instrução Normativa n.º 200, de 2002 da SRF. Em outras cidades pode ser diferente, em razão da existência de Convênio entre a SRF e a Junta Comercial em 12 Estados, para atuação em conjunto.

³⁴ Esses softwares estão disponíveis para download no site da Receita Federal, na Internet.

ou, na hipótese de convênios³⁵(ex: SIMPI - SP), por entidades de classe. Desse modo, o empresário não precisa se deslocar até a Receita Federal, e o processo leva de cinco a sete dias, contados da data do envio dos documentos.

Matrícula na Previdência Social

Todas as Sociedades Comerciais devem ser matriculadas no INSS³⁶, sendo o cadastro realizado simultaneamente com o cadastro na Receita Federal, sem a necessidade de ação do empreendedor.

Esses registros e cadastros são regulados por legislação federal e, assim, devem ser respeitados pelas sociedades que desenvolvem atividades empresariais em todo o território do País.

O Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo (SIMPI) realiza o serviço de registro da Sociedade Empresarial na JUCIS/SP, e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), mediante uma remuneração de R\$ 127,00. O prazo estimado para a realização do serviço é de cinco a sete dias úteis.

Inscrição na Receita Estadual

No Estado de São Paulo, as Sociedades Empresariais devem se inscrever no Cadastro de Contribuintes do ICMS,³⁷ se pretenderem praticar com habitualidade atividades relativas à circulação de mercadorias. Assim, devem se

³⁵ A SRF possui Convênio com o SIMPI – Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo – para inscrição de empresa filiada ao SIMPI no CNPJ.

³⁶ Instituto Nacional da Seguridade Social.

³⁷ O ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Comunicação e Transporte – é o principal imposto recolhido no Brasil, representando 22% da receita tributária total do País. É um imposto de competência estadual que incide sobre o valor adicionado por cada agente econômico na cadeia produtiva, de modo similar ao VAT Europeu.

inscrever, antes do início de suas atividades, o industrial, o comerciante, o produtor rural e o gerador de energia elétrica, conforme o artigo 19, inciso I, do Regulamento do ICMS - RICMS³⁸.

O pedido de inscrição³⁹ é realizado pela Internet e, após uma análise inicial dos dados, o sócio ou procurador da Sociedade Empresária é chamado para apresentar os seguintes documentos em cópias autenticadas: comprovante de inscrição da sociedade no CNPJ, identidade dos Sócios (RG e CPF), comprovante de endereço da Sociedade e dos sócios, Contrato Social registrado na Junta Comercial, entre outros. O prazo estimado pelo Posto Fiscal da Capital, responsável pela região da Sé⁴⁰, é de dois a três dias para a análise inicial dos dados, e de 15 a 20 dias para a conclusão do processo após o empresário ter apresentado a documentação. Se tudo estiver em ordem, a inscrição é aprovada e o número de Inscrição Estadual (IE) é disponibilizado por meio da Internet.⁴¹ Assim, o empresário precisa se deslocar a um Posto Fiscal somente uma vez, e o processo todo leva de 17 a 23 dias, se os documentos forem prontamente entregues, quando solicitados.⁴² Após concluir o procedimento de inscrição no cadastro dos contribuintes do ICMS, e antes de promover saídas de mercadorias ou prestar serviços tributados pelo imposto estadual, o estabelecimento deve solicitar a Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (AIDF). Essa solicitação pode ser feita pela Internet, sendo necessário, entretanto, o comparecimento ao Posto de Atendimento da Secretaria da Fazenda (SEFAZ)

³⁸ O RICMS foi aprovado pelo Decreto Estadual n 45.490, de 2000.

³⁹ A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo - SEFAZ-SP e a Secretaria da Receita Federal - SRF estão em vias de adotar o CNPJ como identificador único dos contribuintes paulistas, o que vai resultar em integração de cadastros, e inscrição simultânea nos dois órgãos, conforme divulgado pela SEFAZ-SP, em seu Informativo CAT de Maio de 2004 no artigo "Cadastro do ICMS integrado com o CNPJ".

⁴⁰ A região da Sé está localizada no centro da Cidade de São Paulo, capital do Estado de São Paulo e maior cidade do País. Dados de 2003.

⁴¹ Na cidade de São Paulo ocorrem em média 23 mil inscrições de estabelecimentos empresariais ao ano. Aproximadamente metade desses estabelecimentos pertencem a micro ou pequenas empresas.

⁴² Em junho de 2004, foram inscritas na SEFAZ-SP, em todo o Estado, 5.806 micro e pequenas empresas e 2.487 empresas normais, sendo que o tempo decorrido entre o pedido de inscrição e a aprovação da inscrição

para retirar a AIDF. De posse da AIDF, o empresário pode confeccionar os documentos fiscais necessários a sua atividade em qualquer gráfica previamente cadastrada na SEFAZ. O prazo de aprovação é, em geral, de cinco dias úteis, e não é necessário o pagamento de taxas.

Autorização da Prefeitura Municipal

Na Prefeitura Municipal, a Sociedade Empresarial deverá obter, antes de iniciar suas atividades, o Auto de Licença de Funcionamento ou o Alvará de Funcionamento, se o local for abrigar até cem pessoas ou mais de cem pessoas, respectivamente, conforme o Decreto Municipal n.º 41.532, de 20 de dezembro de 2001. Em ambos os casos, é necessário obter preliminarmente o Termo de Consulta de Funcionamento e a inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM).

Para a obtenção do Termo de Consulta de Funcionamento são necessários vários documentos, conforme informa o artigo 5º, do Decreto Municipal n.º 41.532, tais como: requerimento-padrão; cópia da cédula de identidade; cópia da Notificação-Recibo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), referente ao imóvel objeto do requerimento; documento comprobatório da regularidade da edificação e do uso pretendido;⁴³ Termo de Anuência ou Permissão, assinado pelo proprietário ou responsável pelo imóvel. Conforme o artigo 6º, do referido Decreto, estando os documentos em ordem, o Termo será expedido em 15 dias.

A Sociedade Empresarial deve promover sua inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM), sendo obrigatória a indicação da principal

foi inferior a 5,2 e 6,9 dias, respectivamente, para a metade delas, conforme Tabela 6.2. Dados divulgados pela SEFAZ-SP.

⁴³ O Certificado de Regularidade, documento que substitui o Auto de Conclusão, o Habite-se, o Auto de Vistoria e o Alvará de Conservação pode ser utilizado para instruir o pedido de Licença de Funcionamento e para comprovar a regularidade do imóvel perante a fiscalização municipal. O Termo é fornecido mediante uma taxa de R\$ 8,50 por documento requerido, mais R\$ 1,28 de taxa bancária.

atividade desenvolvida. A inscrição deve ser promovida em formulário próprio (GDC), adquirido nas papelarias especializadas, mencionando, além de outras informações que venham a ser exigidas pela Administração, os elementos necessários à sua perfeita identificação, bem como a atividade exercida e o respectivo local.

De posse do Termo de Consulta de Funcionamento e do CCM, a Sociedade Empresarial poderá solicitar o Auto de Licença de Funcionamento, caso espere ter menos de cem pessoas reunidas no local. Conforme o artigo 9º do Decreto, são necessários os seguintes documentos para instruir o pedido do Auto de Licença de Funcionamento: cópia do título de propriedade do imóvel; cópia do ato constitutivo da pessoa jurídica, devidamente registrado; documento que comprove a existência de Sistema de Segurança contra Incêndio; laudos relativos à adequação de níveis de ruído, vibração e poluição ambiental, respectivamente, permitidos para as zonas de uso Z6 e Z8-100, para licenciamento de indústrias, classificadas como I-3; atestado de adequação das instalações de gás combustível às exigências da legislação em vigor, emitido por profissional regularmente inscrito no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), para os estabelecimentos nos quais esse produto seja necessário para o exercício da atividade; cópia da ficha de inscrição do estabelecimento no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM) e Licença Ambiental quando se tratar de atividade que ocasione danos ao meio ambiente, especialmente aquelas listadas na Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, ou relacionadas no artigo 30 da Lei Federal n.º 10.165, de 27 de dezembro de 2000. Conforme o artigo 12, do mesmo Decreto, estando os documentos em ordem, o Auto de Licença de Funcionamento deverá ser expedido em 30 dias.⁴⁴

⁴⁴ Como a atividade de confecção classificada no CNAE fiscal 1812-0/02 não é classificada como indústria I-3, é dispensável o laudo relativo a ruídos e poluição ambiental. A licença ambiental também é dispensada pois a atividade não está listada nas referidas normas legais. A cópia do título de propriedade e o documento que

A Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (IFE)⁴⁵ é devida pela atividade municipal de fiscalização do cumprimento da legislação disciplinadora do uso e ocupação do solo urbano, de higiene, saúde, segurança, ordem ou tranqüilidade públicas, a que se submete qualquer pessoa, física ou jurídica, em razão da localização, instalação e funcionamento de quaisquer atividades no Município. Incluem-se entre as atividades sujeitas à fiscalização, as de comércio, indústria, agropecuária, de prestação de serviços em geral e, ainda, as exercidas por entidades, sociedades ou associações civis, desportivas, religiosas ou decorrentes de profissão, arte ou ofício.

Assim, o tempo teórico necessário para o cumprimento das exigências municipais é de 45 a 60 dias, sendo necessárias, pelo menos, três visitas à Prefeitura, se tudo estiver em ordem.

5.3 Resumo das Etapas, Prazos e Custos Diretos

Os passos descritos podem ser agregados, permitindo uma visão simplificada do tempo e dos custos diretos incorridos no processo de formalização do negócio.

A Tabela 5.1 apresenta um resumo dos procedimentos necessários à legalização de uma empresa de manufatura de confecção estabelecida na cidade de São Paulo. A legislação que disciplina cada procedimento, o órgão público competente, a previsão do tempo gasto pelo empreendedor, a previsão do tempo gasto pelo órgão público e o custo direto em reais também são informados.

O tempo previsto, em dias, para a conclusão de cada procedimento, assim como o tempo acumulado, estão apresentados na Tabela 5.2 e na Figura 5.1. O

comprove a existência de Sistema de Segurança contra Incêndio devem ser fornecidos pelo proprietário do imóvel à Sociedade Empresarial que o está locando.

tempo teórico de espera é de 77 dias para o cumprimento de todas as atividades legais.⁴⁵ Tal valor será posteriormente comparado com os tempos medidos na amostra trabalhada.

Após análise dos procedimentos legais pré-operacionais aplicáveis a uma empresa que atua no setor de confecção de peças de vestuário a ser instalada na cidade de São Paulo, entende-se que, se os sócios tiverem experiência empresarial, eles mesmos poderiam cumprir os procedimentos acima. Em quase todas as etapas, as instruções estão disponíveis na Internet, e muitas etapas podem ser cumpridas total ou parcialmente por sistemas on-line. Entretanto a baixa capilaridade do acesso à Internet ainda representa um obstáculo para uma larga parcela da população e pode demandar a necessidade da contratação do especialista.

Embora não seja necessário, sob o ponto de vista legal, é recomendável que os empresários consultem um profissional especializado antes de redigir o Contrato Social, pois as cláusulas desse contrato terão várias influências na sociedade, desde a forma de distribuir os resultados até a determinação da tributação aplicável. O profissional especializado pode, além de prestar o serviço de orientação, realizar algumas ou todas as etapas acima descritas, em geral, por um custo mais baixo do que o custo de oportunidade do tempo dos empreendedores. Por meio da especialização do trabalho ocorrem economias de escala e de aprendizagem.

Assim, os empreendedores podem maximizar seus ganhos, dedicando-se às atividades empresariais e contratando profissionais especializados em questões legais e tributárias para orientar ou realizar o serviço de legalização do empreendimento. No Brasil, isso acontece na maioria dos casos, conforme

⁴⁵ A Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE) instituída pela Lei Municipal nº 13.477, de 30/12/2002, substituiu a Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento – TLIF – em 01/01/2003.

⁴⁶ Esse é o tempo em que metade das empresas de confecção que completaram o processo, vão, em tese, esperar para obter todas as licenças e registros necessários.

observamos em nossas visitas aos órgãos públicos, e é referendado pelos dados da pesquisa de campo⁴⁷ apresentada no Capítulo 6.

5.4 Conclusões

Os procedimentos de 1 a 5, descritos na Tabela 5.1, são meros registros em diferentes órgãos públicos. Tais órgãos não fazem qualquer julgamento quanto à conveniência da concessão do registro a uma determinada empresa. Apenas verificam as informações fornecidas sobre os sócios. A inscrição, o registro ou a autorização é negada apenas no caso de os sócios estarem impedidos legalmente de exercer a atividade, como por exemplo, os condenados em crime falimentar, e os considerados inaptos pela Receita Federal.⁴⁸ Caso os sócios sejam pessoas jurídicas podem haver outras restrições. Em suma, são procedimentos ligados à análise da idoneidade tributária dos sócios da pessoa jurídica, que enquadram-se no conceito de custos de transação *ex-ante*, que visam economizar em eventuais custos *ex-post*, tal como redução ou omissão de recolhimento de tributos, conforme tratado no capítulo teórico⁴⁹.

Por outro lado, os procedimentos 6 e 7 estão ligados ao controle municipal do uso do solo, e a problemas com o meio ambiente e o zoneamento urbano. Como o município de São Paulo tem mais de 10 milhões de habitantes, é esperado que esse controle seja complexo, devido, em parte, ao próprio porte e

⁴⁷ Dados pesquisados por Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

⁴⁸ As condições para determinado contribuinte ser classificado como inapto pela SRF estão dispostas na Instrução Normativa nº 200, de 2002.

⁴⁹ Assunto explanado no item 3.5.

complexidade da cidade. Além disso, os municípios não estão utilizando recursos da tecnologia da informação tanto quanto os Estados e a União.⁵⁰

Salienta-se que o presente estudo encontrou 7 procedimentos, sendo 5 deles vinculados à questão tributária, enquanto no estudo de *Djankov et al.* (2002) elaborado em 1999, foram relatados 15 procedimentos, sendo 7 deles relacionados com tributos e 5 com leis trabalhistas. Acredita-se que o uso intensivo da tecnologia da informação pelo setor público brasileiro, em especial a Internet, especificamente no setor tributário, possa explicar a redução no número de procedimentos e no custo total necessários para se legalizar um negócio no Brasil.⁵¹ Lembra-se que atualmente mais de 90% das pessoas físicas no Brasil entregam suas declarações de Imposto de Renda pela Internet, embora seja comum a contratação de especialistas, para auxiliar na elaboração da declaração e tentar reduzir o valor do tributo devido.

Deve-se considerar que a carga tributária no Brasil é elevada, da ordem de 38% do PIB, assim a decisão do empresário sobre legalizar ou não, seu negócio, pode ser influenciada pelo custo tributário a ser incorrido após a legalização. Tal decisão será discutida no final do Capítulo 6.

Concluindo, a análise da legislação nos permite elaborar uma estimativa do custo de legalização de uma confecção na cidade de São Paulo. Temos que o custo total estimado é a soma do custo das taxas, do especialista contratado, e do custo de oportunidade do tempo do empresário. O valor das taxas é de R\$ 80,00, conforme Tabela 5.1. O custo do especialista contratado é em média de

⁵⁰ Conforme pesquisa realizada pela empresa Alexa, e divulgada no site Consultor Jurídico em 10/08/2004, o site da SRF na Internet é o 10º site mais visitado em língua portuguesa no mundo, e o 1º mais visitado no Brasil.

⁵¹ No estudo de *Djankov et al.* (2002), *The Regulation of Entry*, referido anteriormente, o custo total estimado para a legalização do negócio foi de 45% do PIB per capita anual, o equivalente a 164 dias do produto per capita.

RS 442,00, conforme Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004). O custo de oportunidade do tempo do empresário, relativo aos 5 dias de trabalho gastos durante o processo de legalização, é de RS 105,00,⁵² se considerarmos o valor de cada dia como sendo o valor do PIB per capita dividido por 365. Totalizando, obtemos o valor previsto de RS 627,00. O tempo de duração previsto para o processo de legalização da empresa é de 77 dias. No item 3, do Capítulo 6, vamos comparar essas estimativas, realizadas com base na legislação, com os resultados obtidos nas análises das entrevistas com empresários, realizadas no trabalho de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

⁵² O valor do PIB per capita utilizado foi de US\$ 2.539,34 para o ano de 2003.

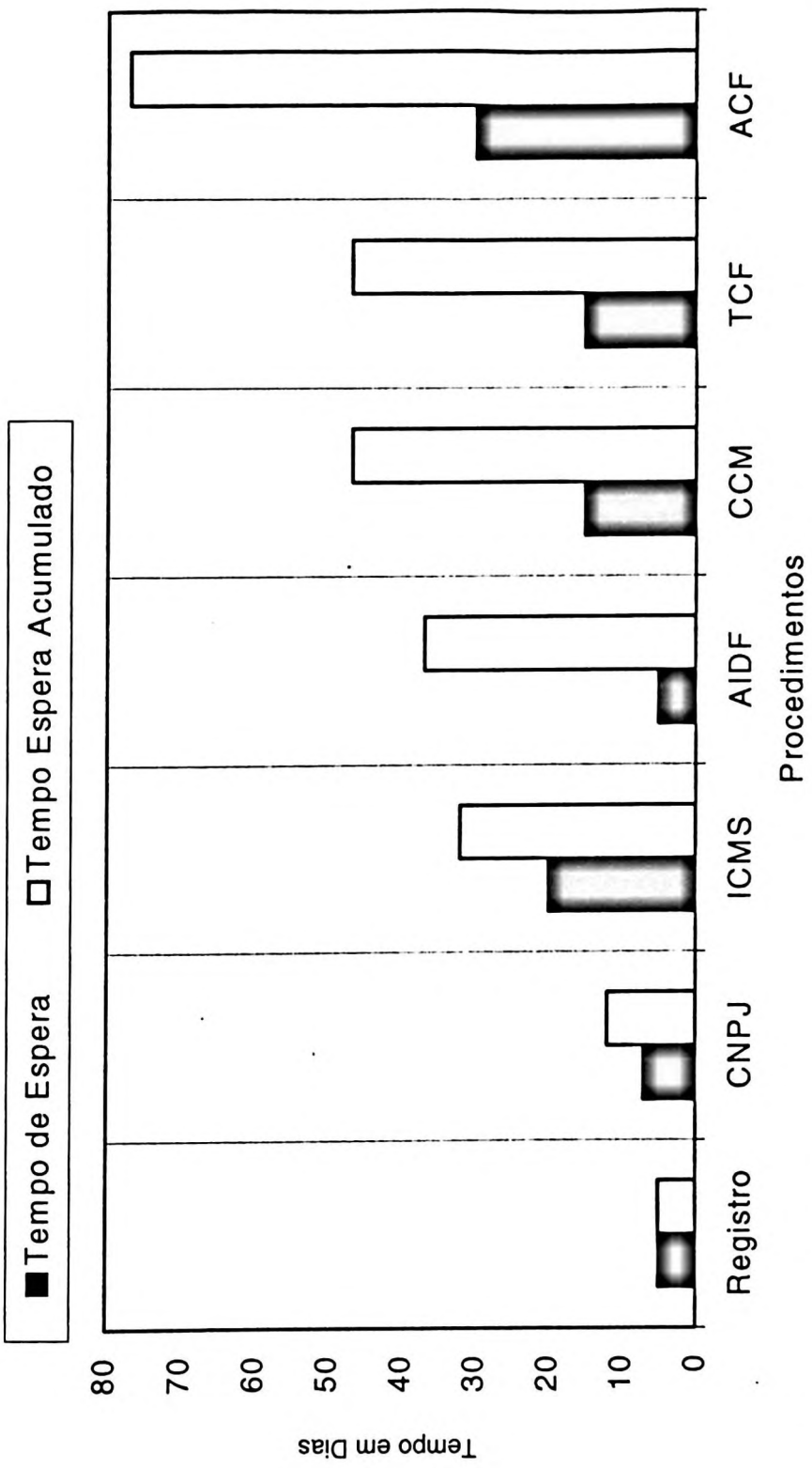
Tabela 5.1 – Procedimentos, tempo previsto e custo direto para a legalização de uma empresa de confecção na cidade de São Paulo, em 2003
(custo em reais).

Atividade	Legislação	Órgão Público	Procedimento	Tempo	Tempo de	Custo
				Gasto	Espera	Direto
1 – Registro do Contrato Social	Civil e Comercial	Registro Público de Empresas Mercantis	Fazer Download de software pela Internet, preencher os formulários, imprimir e assinar. Pagar as taxas e levar os formulários, junto com documentos dos sócios, à Junta Comercial	4 horas	5 dias	R\$ 59,06
2 – Inscrição no CNPJ	Tributária Federal	Receita Federal	Fazer download de software pela Internet, preencher os formulários e enviar pela Internet. Se não houver pendências, imprimir o formulário, assinar e enviar pelo correio junto com documentos dos sócios.	4 horas	De 5 a 7 dias	R\$ 10,00
3 – Inscrição no ICMS	Tributária Estadual	Secretaria da Fazenda do Estado de SP	Preencher formulário pela Internet. Se não houver pendências, apresentar os documentos dos sócios e da sociedade no posto de atendimento.	4 horas	De 17 a 23 dias	Grátis
4 – Solicitação de AIDF	Tributária Estadual	Secretaria da Fazenda do Estado de SP	Preencher o formulário pela Internet, após a obtenção da Inscrição no ICMS. Comparecer no posto de atendimento com os documentos necessários para retirar a Autorização de Impressão de Documentos Fiscais – AIDF.	4 Horas	5 dias	Grátis
5 – Inscrição no CCM	Tributária Municipal	Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal	Preencher formulários adquiridos em papelaria e apresentar documentos dos sócios, da sociedade e do imóvel.	8 horas	15 dias * concomitantes com o item 4	Grátis
6 – Obtenção do TCF – “Termo de Consulta de Funcionamento”	Municipal Uso do Solo	Prefeitura Municipal	Preencher formulários e apresentar documentos dos sócios, da sociedade e do imóvel.	8 horas	15 dias * concomitantes com o item 5	R\$ 10,00
7 – Obtenção do ACF – “Auto de Licença de Funcionamento”	Municipal Uso do Solo	Prefeitura Municipal	Preencher formulário e apresentar o CCM e TCF, além de outros documentos da sociedade, dos sócios e do imóvel.	8 horas	30 dias	Grátis

Tabela 5.2. – Tempo previsto de duração do processo de legalização de uma empresa de confecção na cidade de São Paulo, em 2003 (dias).

Tempo	Registro	CNPJ	ICMS	AIDF	CCM	TCF	ACF
Procedimento	1	2	3	4	5	6	7
Tempo Despendido	0,5	0,5	0,5	0,5	1	1	1
Tempo Despendido Acumulado	0,5	1	1,5	2	3,0	4,0	5,0
Tempo de Espera	5	7	20	5	15	15	30
Tempo de Espera Acumulado	5	12	32	37	47	47	77

Duração do processo de legalização de uma empresa de confecção na cidade de São Paulo, em 2003 (dias)



Capítulo 6

Custo para legalizar um negócio na cidade de São Paulo

6.1 Introdução

O presente capítulo tem o objetivo principal de comparar os resultados obtidos para o custo de legalização de um negócio na cidade de São Paulo, encontrado nos trabalhos realizados por Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004); World Bank (2003); Zylbersztajn e Graça (2003); e Djankov *et al.* (2002); e no Capítulo 5 deste trabalho; analisar as diferenças, e apontar suas possíveis causas. O objetivo secundário do capítulo é o de identificar e descrever variáveis que expliquem as dispersões encontradas no tempo e no custo de abertura das firmas, como por exemplo: experiência anterior do empresário, porte econômico do negócio, tipo de atividade, e características pessoais do empresário, além de testar contrastes escolhidos, utilizando os dados colhidos na pesquisa de campo realizada no trabalho de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

As seguintes análises serão realizadas:

- Comparação entre: resultados obtidos nos trabalhos anteriores, metodologia utilizada, escopo do trabalho e época da pesquisa;
- Separação do custo total observado em suas parcelas;
- Comparação do valor previsto pela análise da legislação feita neste trabalho com o valor calculado com base nas resposta dos entrevistados no trabalho de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004);
- Contraste dos custos calculados entre indústria e comércio e estabelecimento de hipóteses explicativas;

- Comparação do tempo médio do processo de registro de empresas com sócios de origem e nacionalidade diversas;
- Estimativa dos parâmetros de uma função que relacione o tempo decorrido no processo de abertura da firma com algumas variáveis explicativas como: tipo de atividade, número de empregados, faixa de faturamento, experiência anterior dos sócios, custo do profissional contratado, e outros dados disponíveis de trabalhos anteriores.

6.2 Comparando os resultados

Os resultados obtidos em trabalhos anteriores são utilizadas neste trabalho para a persecução de seu objetivo principal: revelar as informações relevantes para a promoção de mudanças institucionais.

Os trabalhos anteriores sobre o custo da legalização de uma empresa de confecção na cidade de São Paulo, que estão sendo analisados neste item, foram realizados entre 1999 e 2003, e podem ser divididos em dois grupos:

- o primeiro grupo, baseou sua pesquisa em entrevista com especialistas, e apresenta resultados pontuais. Neste grupo estão os trabalhos de Djankov *et al.* (2002) e World Bank (2004).
- O segundo grupo, baseou sua pesquisa em entrevistas com empresários, e apresenta resultados probabilísticos. Neste grupo estão os trabalhos de Zylbersztajn e Graça (2003) e Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

Os principais resultados destes trabalhos são apresentados na Tabela 6.1. Podemos observar que existe uma grande variação nos resultados, pois o número de passos necessários para completar o processo de legalização da empresa, por

exemplo, varia entre 7 e 15, o custo em dólares, varia entre US\$ 276,00 e US\$ 2004,00 e o tempo de duração do processo varia entre 68 e 152 dias.

Tabela 6.1 – Comparação dos resultados de trabalhos anteriores sobre o processo de legalização de uma empresa de confecção na cidade de São Paulo.

Trabalho	Ano pesquisa	Número de passos	Custo US\$	Direto US\$	Indireto US\$	Tempo Em dias	Desvio Em dias
ZLSF	2003	7	276	213	63	74	73
WB	2003	15	1534	331	1203 ¹	152	0
ZG	2001	9	362	226	136	68	46
DPSS	1999	15	2004	890	1114	88	0

¹ O custo indireto no trabalho WB foi calculado pelo autor (tempo x PIB/per capita)

ZLSF – Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004);

WB - World Bank (2004);

ZG - Zylbersztajn e Graça (2003);

DPSS - Djankov, La Porta, Lopez-De-Silanes, E Shleifer (2002).

O custo do processo de legalização, nestes trabalhos, foi dividido em duas parcelas. A primeira parcela, denominada de custo direto, se refere aos desembolsos que a empresa deve realizar para cumprir as etapas do processo de legalização, inclui, por exemplo, as taxas e tarifas pagas aos diversos órgãos públicos, e o valor cobrado pelo especialista contratado, se for o caso. A segunda parcela, denominada de custo indireto, se refere aos custos de oportunidade do tempo das pessoas que trabalham na empresa, sejam elas sócias do negócio, ou funcionários. São custos não desembolsados diretamente em moeda.

As diferenças entre os trabalhos podem ter causas variadas, como: a metodologia utilizada, a data da realização do trabalho e o escopo da pesquisa.

Quanto à metodologia, destacamos que os trabalhos do primeiro grupo foram baseados em entrevistas com especialistas, mais especificamente, com advogados e representantes de órgãos públicos. Deste modo, os resultados gerados foram pontuais, e não apresentavam a observação direta do fenômeno estudado, mas a percepção de pessoas que trabalham na área. Por outro lado, os trabalhos do segundo grupo foram baseados em entrevistas com empresários, que nos últimos, anos tinham passado pela experiência de legalizar seu próprio

negócio. Nesse caso, as pessoas ouvidas tinham uma percepção direta do fenômeno estudado, e os resultados obtidos foram probabilísticos, permitindo a análise estatística inferencial.

Essa diferença metodológica, longe de ser apenas uma questão meramente técnica, trouxe uma alteração significativa nos resultados relativos ao tempo de duração do processo de legalização das empresas. Os trabalhos do primeiro grupo apresentaram sistematicamente um período de duração do processo superior ao apresentado nos trabalhos do segundo grupo. Talvez os profissionais ouvidos, por não atuarem diretamente na abertura de pequenas empresas, ou por se lembrarem com mais detalhes dos casos mais complexos e problemáticos, tenderam a superestimar a duração do processo.

Como exemplo, peguemos o passo 3 da Tabela 5.1, inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS. Comparando os resultados dos trabalhos do primeiro grupo⁵³ com dados divulgados pela SEFAZ-SP, relativos ao universo de inscrições efetuadas no mês de junho de 2004 no Estado de São Paulo, apresentados na Tabela 6.2, podemos perceber:

- O resultado do trabalho World Bank (2004) relativo a pequena manufatura de confecção na cidade de São Paulo, foi similar ao valor médio divulgado pela SEFAZ-SP, relativo ao universo de inscrições realizadas no Estado, 10 dias. Entretanto a mediana divulgada pela SEFAZ-SP, relativa as micro e pequenas empresas é inferior, sendo de 9,1 dias.
- Os resultados dos trabalhos do primeiro grupo foram valores pontuais, permitindo a percepção de que tais prazos seriam homogêneos, entretanto os valores da SEFAZ-SP indicam uma grande dispersão na duração do passo 3.

⁵³ Os resultados dos trabalhos do segundo grupo não permitem a análise da duração de cada passo, mas apenas a análise da duração do processo como um todo.

Tabela 6.2 – Tempo de duração do processo de inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS (em dias)

		ME e EPP	Demais empresas	Total
WB				10
SEFAZ	Média	9,1	12,0	10,0
SEFAZ	Percentil 25	2,1	2,9	
SEFAZ	Percentil 50	5,1	6,9	
SEFAZ	Percentil 75	11,3	15,9	

WB – World Bank (2004), procedure 5.

SEFAZ – Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Relativo às inscrições cadastrais deferidas no mês de junho de 2004, em todos os setores de atividade, no Estado de São Paulo. Os valores se referem a 5806 Micro e Pequenas Empresas – ME e EPP - e 2487 demais empresas.

Tabela 6.3 – Custo de oportunidade do empresário durante o processo de legalização de uma confecção na cidade de São Paulo (em Dólares).

	Tempo do empresário em dias	Custo por dia	Custo de oportunidade
ZLSF			63,00
WB ¹	152	7,91	1.202,70
ZG ²	68	2,40	136,01
DPSS	88	12,11	1.065,64

¹ O custo indireto no trabalho WB foi calculado pelo autor (tempo x PIB/per capita)

² O parcelado tempo do empresário dedicado a atividade de legalizar a empresa representa 83% de tempo de trabalho.

ZLSF – Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004);

WB - World Bank (2004);

ZG - Zylbersztajn E Graça (2003);

DPSS - Djankov, La Porta, Lopez-De-Silanes, e Shleifer (2002).

Ainda quanto à metodologia, não podemos deixar de destacar que o custo de oportunidade do tempo das pessoas envolvidas, nos trabalhos do primeiro grupo, foi calculado pela multiplicação do tempo de duração do processo pelo PIB per capita. Já nos trabalhos do segundo grupo o custo de oportunidade do tempo foi calculado pelo produto do tempo efetivamente gasto pelo empresário com o processo pelo valor do salário mínimo⁵⁴ ou foi obtido por meio de pergunta direta ao entrevistado.⁵⁵ Os resultados são apresentados na Tabela 6.3.

Outra diferença a ser notada diz respeito ao escopo, pois enquanto os trabalhos do primeiro grupo abrangeram dezenas de países, com pouco envolvimento de pessoas locais, os trabalhos do segundo grupo se focavam

⁵⁴ Zylbersztajn e Graça (2003)

⁵⁵ Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004)

apenas em uma ou algumas cidades brasileiras, e envolveram em sua maioria pessoas locais.

Destacamos, ainda, que nos trabalhos foram estudadas apenas empresas manufatureiras, exceto no trabalho Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004) que estudou empresas comerciais e manufatureiras.

A diferença entre os períodos de coleta de dados para os trabalhos também pode ser uma causa de variação nos resultados. Tanto que, mesmo nos trabalhos que utilizaram metodologias semelhantes, ocorreram variações nos resultados.

O prazo de duração do processo de legalização da empresa aumentou, com o decorrer do tempo, entre os trabalhos do primeiro grupo, de 88 para 152 dias, e entre os trabalhos do segundo grupo de 68 para 74 dias. Tal aumento pode indicar uma tendência.

Lembramos, no entanto, que os trabalhos foram realizados na cidade de São Paulo, que, por suas características singulares, não permite uma extrapolação dos resultados de modo a podermos falar em uma tendência nacional. Neste sentido, convém destacar que dos 152 dias relatados no trabalho World Bank (2004) para a duração do processo de legalização, 124 dias (82% do tempo) se referem a procedimentos regulados por normas municipais.⁵⁶

Por outro lado, o custo total do processo de legalização de uma empresa reduziu de US\$ 2.004,00 para US\$ 1.534,00, nos trabalhos do primeiro grupo e de US\$ 632,00 para US\$ 276,00, nos trabalhos do segundo grupo, indicando uma tendência de redução de custos ao longo do tempo.

Em resumo, as diferenças metodológicas podem ter influenciado nos resultados, explicando em parte as diferenças encontradas. Dessa forma, a comparação direta entre os prazos e os custos relatados nos diversos trabalhos

⁵⁶ Procedimentos de números 7 a 12.

fica, em parte, prejudicada. Devemos utilizar os resultados de cada trabalho, levando em consideração a metodologia utilizada, porém, para os resultados se tornarem comparáveis, faz-se necessário um ajuste nos valores apresentados, em função das diferenças metodológicas.

6.3 Análise das entrevistas

Serão utilizados os dados de entrevistas coletados no trabalho de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004) que fez uma pesquisa de campo entrevistando empresários que registraram recentemente suas empresas. O instrumento de coleta de dados utilizado naquele trabalho foi desenvolvido conjuntamente com o Instituto Ronald Coase (RCI) tendo sido entrevistados cem empresários, na cidade de São Paulo.

Entre as principais variáveis disponíveis destacamos:⁵⁷

Custo do Especialista: o custo médio do especialista – sem a inclusão das taxas obrigatórias – reportado na Tabela 6.4 é de R\$ 523,13 (6,94% do PIB per capita) pago pela indústria e de R\$ 357,11 (4,72% do PIB per capita) pago pelo comércio. Em ambos os casos existe uma elevada dispersão nos resultados, conforme demonstra a Figura 6.1.

Custo do especialista, incluindo taxas: o valor reportado na Tabela 6.5 indica R\$ 639,02 (8,44% do PIB per capita) e R\$ 409,98 (5,40% do PIB per capita) respectivamente para indústria e comércio. O valor médio para toda a amostra é de R\$ 525,73 (6,95% do PIB per capita).

Tempo em horas, alocado pelo empresário: em adição aos custos do serviço do especialista, o custo do tempo do empresário alocado no apoio ao trabalho no processo de abertura da firma foi considerado no presente estudo. A Figura 6.2

⁵⁷ Foi considerado, nos cálculos, um valor de US\$ 2.539,34 para o PIB per capita e de R\$ 3,00 para o dólar americano, no ano de 2003.

apresenta dados sobre o tempo alocado em horas. O tempo médio alocado pelos empresários foi de 7,1 horas considerando a amostra de 88 respondentes. Os valores para indústria e comércio são respectivamente 9,0 e 5,1 horas, com elevada dispersão das respostas.

Custo de oportunidade do tempo: a característica das respostas relativas ao custo de oportunidade declarado pelos empresários apresentou elevada dispersão em torno da média, implicando na não rejeição da hipótese da igualdade entre as mesmas. Perguntando-se quanto o empresário deixou de ganhar durante o tempo alocado para o processo de abertura da firma, as médias dos custos declarados foram de R\$ 205,77 (2,7% do PIB per capita) e R\$ 72,92 (0,9% do PIB per capita) respectivamente para a indústria e o comércio e de R\$ 142,44 (1,88% do PIB per capita) para o total da amostra.

Percepção do custo para abrir uma firma novamente e de quanto cobraria para realizar todo o procedimento para um terceiro: estas questões buscam a percepção do empresário para o custo de abertura, de tal modo que possa ser contrastada com o custo calculado. A Tabela 6.6 apresenta os resultados que indicam a percepção dos empresários quanto ao custo de realizar o processo de abertura à época da entrevista. A primeira pergunta foi de quanto o empresário acredita que custaria para abrir a empresa e a segunda de quanto o empresário cobraria para fazer o serviço. Utilizando amostra completa, a média foi de R\$ 674,35 (8,91% do PIB per capita) e R\$ 480,13 (6,34% do PIB per capita) respectivamente para indústria e comércio para o valor percebido dos custos de abertura. A média para toda a amostra foi de R\$ 584,01 (7,62% do PIB per capita). Alternativamente, foi perguntado quanto o empresário cobraria pelo serviço e a resposta do valor foi de R\$ 675,24 (8,92% do PIB per capita) e R\$ 810,00 (10,70% do PIB per capita) respectivamente para a indústria e comércio. A média calculada para o total da

amostra foi de R\$ 730,00 (9,65% do PIB per capita) para o valor que cobraria para o serviço de abertura.

Custo calculado de abertura da firma: o objetivo fundamental do presente estudo é estimar o custo de abertura a partir dos dados de custo dos serviços de especialistas, custo de oportunidade do tempo do empresário, custo de oportunidade do tempo de outros envolvidos e taxas pagas aos órgãos públicos. O procedimento adotado foi o de criar uma variável nova para cada observação, computando a equação:

(1) $CAB = CESP + TAX + COP1 + COP2 + COP3$, todos com valores obtidos nas entrevistas, e calculando a média e a dispersão. O procedimento foi realizado com os dados integrais e com uma amostra censurada.

A Tabela 6.7 apresenta o resumo dos custos calculados para a abertura da firma. O valor para o custo calculado é de R\$ 829,30 (10,96% do PIB per capita) para a indústria e R\$ 481,72 (6,37% do PIB per capita) para o comércio. O custo, considerando toda a amostra, foi de R\$ 661,98 (8,75% do PIB per capita). Com dados censurados, as médias foram de R\$ 595,14 (7,8 % do PIB per capita) e R\$ 368,93 (4,8% do PIB per capita) para o comércio e a indústria.

A tabela indica diferenças entre o custo de abertura de firmas industriais e comerciais, estatisticamente significantes ao nível de 1%. A Figura 6.3 apresenta histogramas indicativos dos dados de frequência da ocorrência dos custos calculados e a Figura 6.4 apresenta o intervalo de confiança. As médias entre os custos calculados da indústria e do comércio são significativamente diferentes.

Qualidade da percepção do empresário: o contraste entre as médias dos custos calculados e percebidos pelos empresários permite discutir a qualidade da percepção dos mesmos. Se houver consistente igualdade entre ambos, o método pode ser simplificado para a finalidade de levantamentos futuros das mesmas variáveis. O contraste das diferenças entre as médias dos custos calculados e

percebidos para toda a amostra indica uma diferença não significativa. Ou seja, não se rejeita a hipótese da igualdade entre as percepções e os valores calculados. Considerando-se a amostra censurada, tampouco se rejeita a hipótese de diferença entre as médias em um nível de significância de 5%. Os valores não são estatisticamente distintos, mesmo quando se utiliza a informação para indústria ou comércio separadamente.

Tempo e custos de abertura – contrastes entre grupos: o tempo necessário para a abertura de uma firma na amostra utilizada é apresentado na Tabela 6.9 para os grupos de indústria e comércio, bem como para o total da amostra. A mesma tabela inclui os dados censurados. Medido em dias, o tempo foi de 74,21 dias, em média, para as firmas industriais e de 53,75 dias para a atividade comercial. O teste de diferença entre as médias não rejeita a hipótese da igualdade, ao nível de significância de 5%. Para o caso dos dados censurados, a média é de 68,06 e 41,71, respectivamente para a indústria e o comércio. O contraste é significativamente diferente quando se utilizam dados censurados com um nível de 5% de significância. O contraste entre médias de custos calculado de abertura de firmas entre brasileiros, coreanos e outras nacionalidades, não permite rejeitar a hipótese da igualdade, indicando não haver indícios de que os procedimentos sejam afetados pela origem étnica.

*Comparação entre o custo calculado de abertura da firma e custo estimado do processo com base na legislação:*⁵⁸ o custo calculado de abertura da firma de R\$ 661,98, em média, é compatível com o custo estimado com base na legislação vigente em 2003 de R\$ 627,00. A diferença entre os valores é inferior a um décimo do desvio padrão da primeira medida.⁵⁹

Comparação entre o resultado das entrevistas e o tempo teórico previsto com base na legislação: o tempo de duração do processo de legalização de uma empresa

⁵⁸ O cálculo da estimativa está descrito no final do Capítulo 5 deste trabalho.

⁵⁹ O desvio padrão do custo calculado de abertura de firma é de R\$ 560,00 conforme a Tabela 6.7.

previsto na parte teórica deste trabalho é compatível com os resultados estatísticos obtidos na análise dos dados gerados nas entrevistas com os empresários, conforme se observa na Tabela 6.10.

Tabela 6.4 – Custo do especialista consultado sobre procedimentos para abertura de firma. Cidade de São Paulo – 2003 (em reais).

	Indústria	Comércio	Total da amostra
Média	523,13	357,11	442,00
Desvio Padrão	476,67	196,78	373,73
Observações	48	47	95

Fonte: dados de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

Tabela 6.5 – Custo do especialista contratado, incluindo as taxas para abertura de firma, com teste de igualdade de médias.

Cidade de São Paulo – 2003 (em reais).

	Indústria	Comércio	Total da amostra
Média	639,02	409,98	525,73
Desvio Padrão	477,25	216,14	387,29
Observações	47	46	93

Diferença de médias 229,04

Estatística t 2,91

Probabilidade (t) 0,004

Fonte: dados de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

Tabela 6.6 – Percepção do empresário quanto ao custo para a abertura de uma firma.

Cidade de São Paulo – 2003 (em reais).

Quanto custaria a abertura	Indústria	Comércio	Total da amostra
Média	674,35	480,13	584,01
Desvio Padrão	565,66	193,11	442,72
Observações	46	40	86
Quanto cobraria para abrir uma firma	Indústria	Comércio	Total da amostra
Média	675,24	810,00	730,00
Desvio Padrão	604,29	1803,70	1233,00
Observações	42	46	71
Quanto cobraria para abrir uma firma - Dados censurados	Indústria	Comércio	Total da amostra
Média	491,38	391,25	446,04
Desvio Padrão	297,77	190,68	257,60
Observações	29	24	53

Fonte: dados de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

Tabela 6.7 – Custo de abertura de firma calculado, considerando custos diretos, custo de oportunidade do tempo do empresário e teste de igualdade de médias.
Cidade de São Paulo – 2003 (em reais).

	Indústria	Comércio	Total da amostra
Média	829,38	481,71	661,98
Desvio Padrão	681,66	308,49	560,26
Observações	42	39	81
Diferença de médias	347,66		
Estatística t	2,919		
Probabilidade (t)	0,005		

Fonte: dados de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

Tabela 6.8 – Diferença entre o custo calculado e o custo percebido para abertura de uma firma. Análise de pares de dados.

Cidade de São Paulo – 2003 (em reais).

	Indústria	Comércio	Total da amostra
Custo calculado	866,86	534,28	732,75
Custo percebido (quanto cobraria)	658,92	851,60	736,61
Observações	37	25	62
Diferença de médias	207,94	317,32	3,85
Estatística t	1,613	0,828	0,022
Probabilidade (t)	0,115	0,416	0,982

Fonte: dados de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

Tabela 6.9 – Tempo necessário para abertura de firma, com teste de igualdade de médias.

Cidade de São Paulo – 2003 (em dias).

	Indústria	Comércio	Total da amostra
Média	74,21	53,75	64,32
Desvio Padrão	73,37	46,27	62,29
Observações	47	44	91
Diferença de médias	20,46		
Estatística t	1,579		
Probabilidade (t)	0,118		

- Dados censurados	Indústria	Comércio	Total da amostra
Média	68,06	41,71	54,09
Desvio Padrão	51,29	21,31	40,34
Observações	31	35	66
Diferença de médias	26,35		
Estatística t	2,782		
Probabilidade (t)	0,007		

Fonte: dados de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

Tabela 6.10 – Duração do processo de legalização de uma confecção na cidade de São Paulo. Tempo teórico e tempo obtido em entrevistas (em dias).

Trabalho	Entrevistas	Média	Desvio Padrão	Diferença
ZLSF	Indústria	74,2	73,3	2,8
ZLSF	Comércio	53,7	46,2	23,3
ZLSF	Total	64,3	62,2	12,7
Teórico		77		

ZLSF – Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004), baseado em entrevista com empresários.

Figura 6.1 – Custo do especialista contratado para realizar o processo legalização de uma empresa de confecção, incluindo as taxas e tarifas. Cidade de São Paulo – 2003 (em reais). Fonte: Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

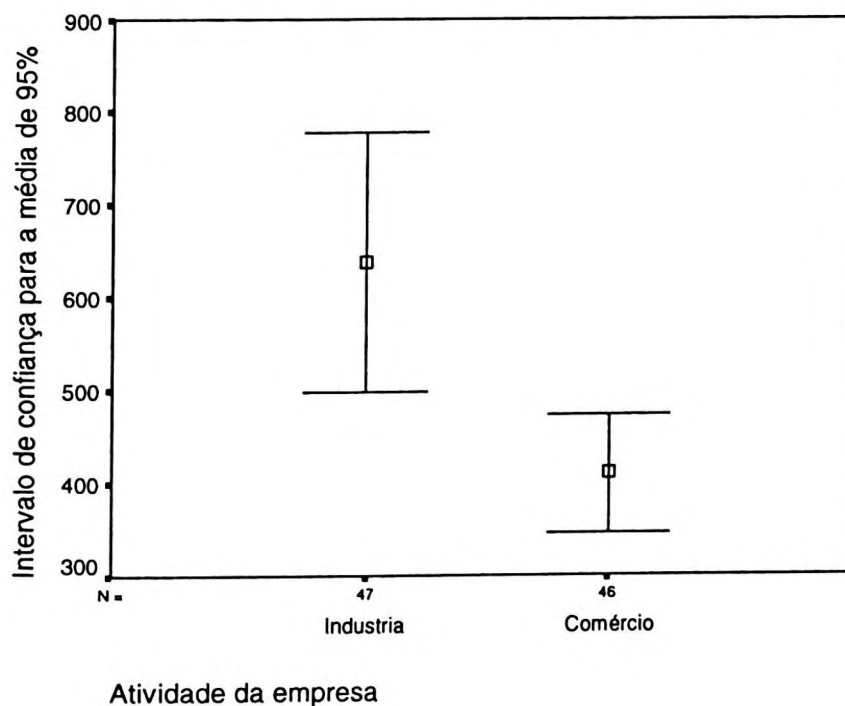


Figura 6.2 – Tempo gasto pelo empresário principal na atividade de legalizar sua empresa de confecção. Cidade de São Paulo – 2003 (em horas de trabalho).

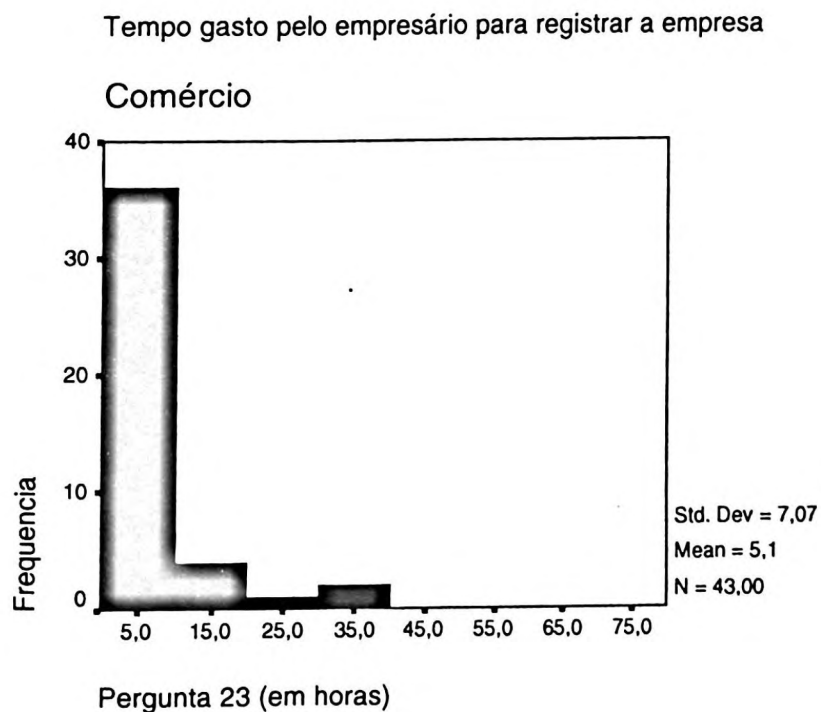
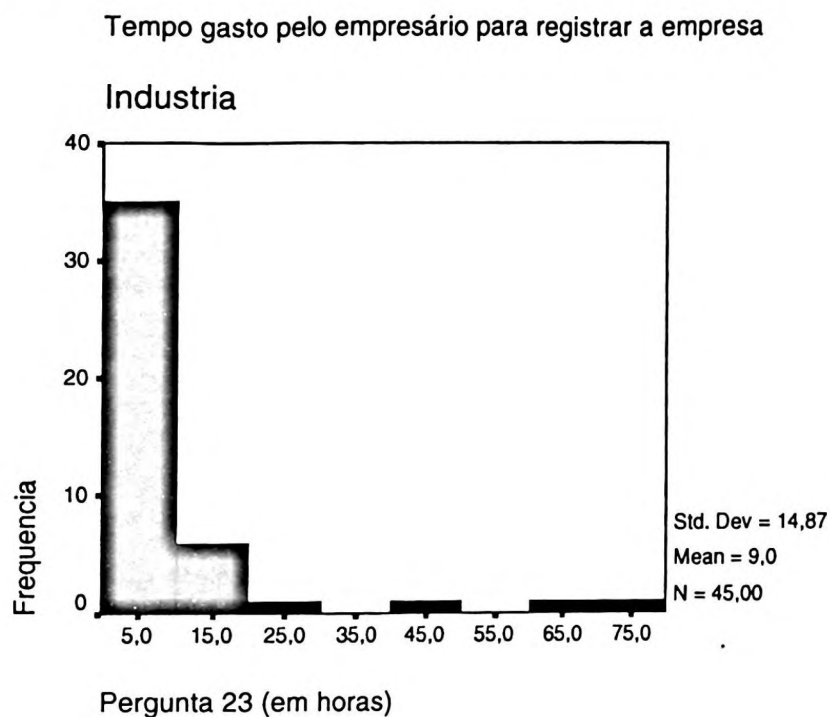


Figura 6.3 – Custo calculado para legalização de uma empresa de confecção, incluindo custos diretos e custo de oportunidade das pessoas envolvidas. Cidade de São Paulo – 2003 (em reais).

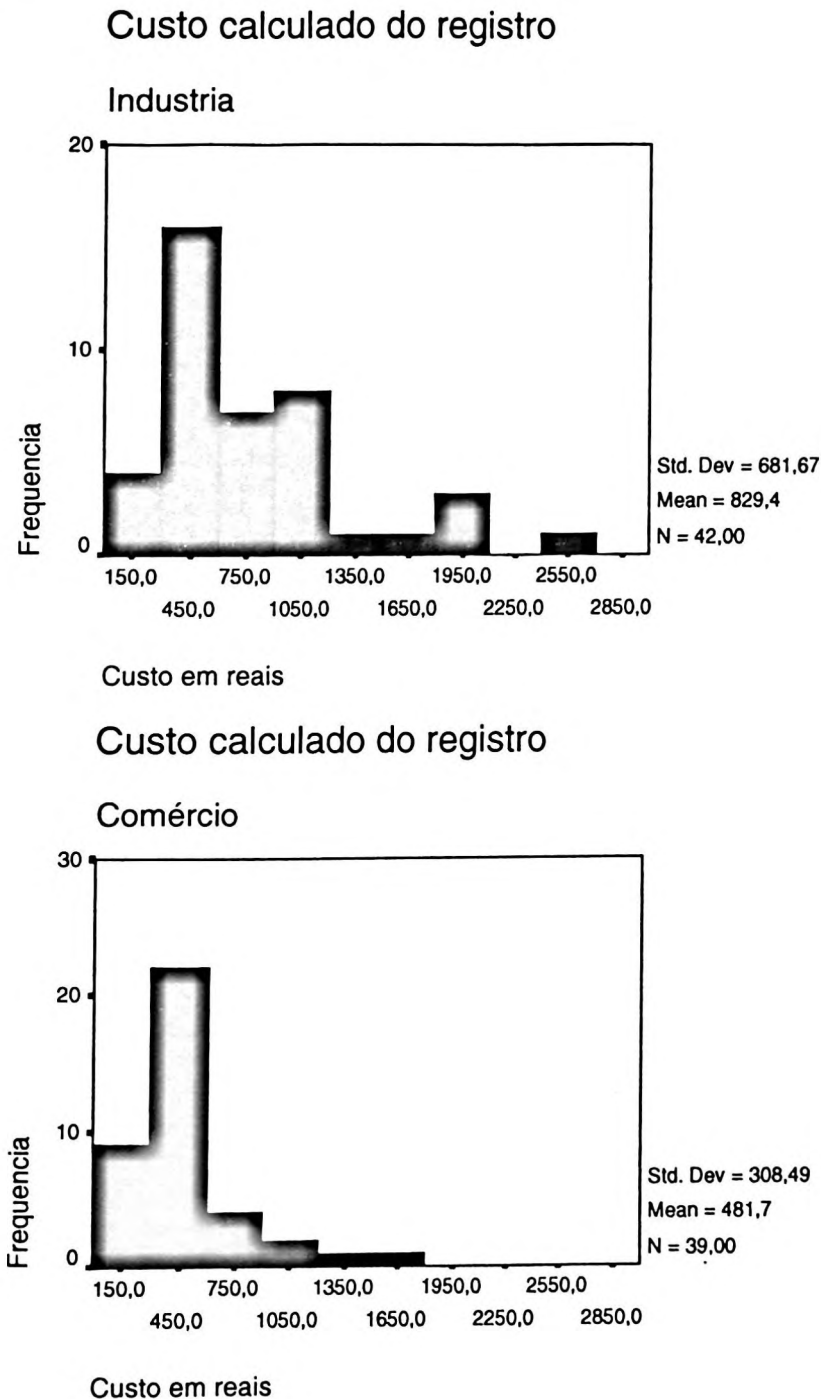
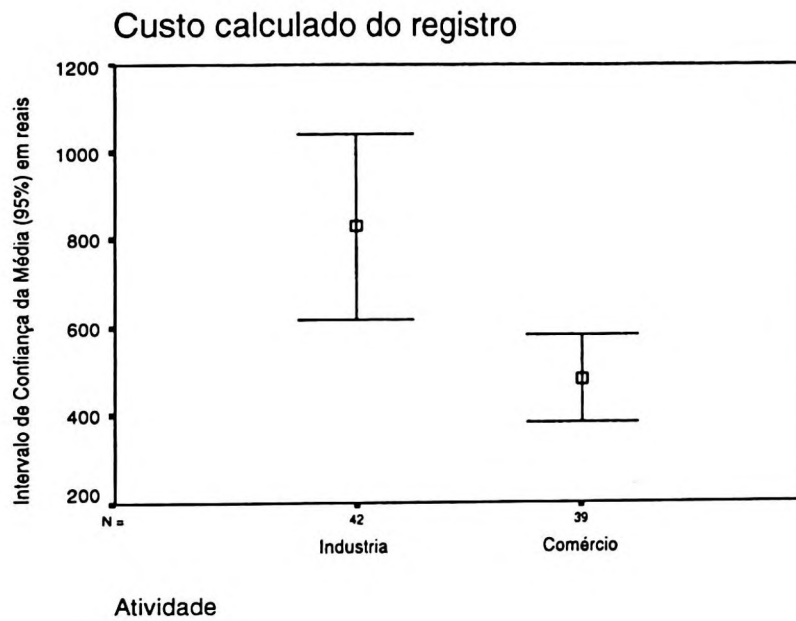


Figura 6.4 – Intervalo de confiança da média do custo calculado para legalização de uma empresa de confecção, incluindo custos diretos e custo de oportunidade das pessoas envolvidas. Cidade de São Paulo – 2003 (em reais).



6.4 Análise de Regressão

O custo do processo de legalização de uma empresa é fortemente influenciado pelo tempo de duração do referido processo. Para identificar os fatores que melhor poderiam explicar a variação no custo deste processo, entendemos ser adequado analisar a variação do tempo do mesmo.

A partir de dados relativos à duração do processo de legalização de diversas empresas de confecção, situadas na cidade de São Paulo, gerados no trabalho de ZYLBERSZTAJN, LEME, SILVEIRA e FACCIOLI (2004), em especial, as entrevistas com empresários, aplicamos técnicas econométricas como: regressão linear múltipla e análise de variância. Estimamos um modelo com 5 variáveis preditoras e 1 variável dependente (duração do processo).

$$f(X) = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + B_3X_3 + B_4X_4 + B_5X_5 + E$$

O modelo escolhido utilizou como variáveis preditoras (X_1 , X_2 , X_3 , X_4 e X_5) respectivamente:

- A *experiência anterior do empresário em fechar firmas* (sim ou não);
- O *número de trabalhadores* existentes na confecção na época da entrevista;
- A *atividade principal* da confecção, comercial ou industrial;
- A *renda* do empresário, classificada em faixas;
- O *sexo* do empresário envolvido no processo de legalização da empresa.

Como variável dependente, foi utilizado o tempo de duração do processo de legalização da empresa, medido em dias. O modelo foi escolhido, dentro inúmeros outros possíveis, pelo critério de maximização do Coeficiente de

Determinação Múltiplo Ajustado⁶⁰ (R^2_{ajustado}) conforme sugere NETER *et al.* (1996). (Ver Figura 6.5).

Os principais resultados estão demonstrados na Tabela 6.11. e na Tabela 6.12, os quais discutiremos a seguir.

$$f(x) = 92,8 + 32,1x_1 - 2,83x_2 - 16,3x_3 - 8,51x_4 - 14,3x_5 \quad (I)$$

A *experiência anterior em fechar firmas* é o fator que, isoladamente, mais contribui para aumentar o poder preditivo do modelo e apresenta coeficiente com sinal positivo (Beta padronizado = 0,37). Assim, se o empresário já passou pela experiência de fechar uma firma, o tempo necessário para legalizar uma nova empresa aumenta.⁶¹ Tal resultado não é óbvio, pois seria de se supor que a experiência anterior iria gerar uma aprendizagem, que reduziria os custos e prazos da repetição do processo. Entretanto, muitas vezes, o empresário ao encerrar as atividades de sua empresa, não realiza todos os procedimentos necessários, e apenas vende o ativo e desaparece.⁶² Nestas circunstâncias, o efeito aprendizagem não é suficiente para compensar o efeito negativo das obrigações não realizadas no momento anterior, que terão de ser cumpridas, muitas vezes como condição necessária, para a legalização no novo negócio. Figura 6.6

O *número de trabalhadores da confecção*, foi a segunda variável preditora mais relevante ($B_{\text{padron}} = -0,29$), e apresentou coeficiente negativo. Deste modo, quanto maior o número de trabalhadores, menor o tempo de duração do processo de

⁶⁰ Terminologia utilizada em Pestana e Gajeiro (2000).

⁶¹ Na pergunta sobre a experiência anterior de fechar empresas foi utilizada a seguinte codificação: não = 0; sim = 1.

⁶² É muito comum a dissolução de fato da sociedade empresária, onde os sócios em vez de seguirem o procedimento extinto previsto na lei limitam-se a vender rapidamente o acervo, a encerrar as atividades e se dispersarem, conforme Coelho (2004) p. 175.

registro.⁶³ Uma das possíveis explicações é a de que as empresas maiores, com mais trabalhadores, se empenham com mais dedicação para concluir o processo de legalização, pois a legalização facilitaria o acesso aos mercados e reduziria o risco de multas e penalidades, em comparação com o funcionamento não regular.⁶⁴ As empresas de maior porte teriam mais suscetíveis a estes incentivos e estariam dispostas a alocar mais recursos (tempo e dinheiro) ao processo, o que levaria a redução do tempo de duração. (Ver Figura 6.7).

A *atividade* preponderante da empresa pesquisada poderia ser industrial ou comercial. A definição do tipo de atividade preponderante da confecção, se industrial ou comercial, foi a terceira variável preditora selecionada. As confecções que tinham a atividade industrial como preponderante, demoram mais para completar o processo de legalização, do que as confecções onde predominava a atividade comercial.⁶⁵ Tal diferença na duração do processo, já relatada no item 6.3, deste trabalho, é significativa no modelo preditivo apresentado, embora as razões não estejam bem esclarecidas.

A quarta variável preditora do modelo é a faixa de *renda* do empresário entrevistado. Esta variável também apresentou coeficiente com sinal negativo, de modo que, quanto maior a renda do entrevistado, menor a duração do processo de legalização da confecção. A variável renda, pode indicar o porte econômico do negócio. Podemos entender que quanto maior o valor do negócio, maior a tendência do empresário buscar a legalização de seu negócio. Deste modo, negócios maiores são legalizados em menor tempo. Figura 6.8

A quinta e última variável preditora do modelo é o *sexo* do empresário envolvido no processo de legalização da empresa.⁶⁶ Essa variável também

⁶³ Como um dos critério de seleção das empresas era o número de trabalhadores ser menor ou igual a 20, a amostra varia entre 1 e 20 trabalhadores.

⁶⁴ Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004)

⁶⁵ Na pergunta sobre a atividade predominante da empresa foi utilizada a seguinte codificação: indústria = 0; comércio = 1.

⁶⁶ Na pergunta sobre o sexo do empresário foi utilizada a seguinte codificação: masculino = 0; feminino = 1.

apresentou coeficiente com sinal negativo, de modo que, se a pessoa envolvida fosse do sexo feminino o tempo de duração do processo seria menor. Embora esta variável preditiva seja estatisticamente significativa⁶⁷ ela é a de menor relevância dentre as variáveis utilizadas no modelo. As razões desta relação não são claras. Nas entrevistas, todos os empresários afirmaram ter contratado um profissional especializado para realizar as atividades inerentes ao processo. Desse modo, o contato pessoal do empresário com os diversos órgãos públicos é quase inexistente, e o sexo, em tese, não deveria influir no tempo de duração do processo. Figura 6.9

Em resumo, o modelo apresentado explica parte da variação observada na duração do processo de legalização de empresas e nos permite continuar na busca de uma melhor compreensão do complexo processo, que é uma transação entre um agente privado e diversos agentes públicos. A melhor compreensão das causas que influem na duração do processo poderá orientar tanto os agentes públicos que formulam políticas governamentais voltadas ao desenvolvimento econômico do país, como aos agentes privados que procuram maximizar seus resultados no nível microeconômico.

Tabela 6.11 – Sumário do modelo de regressão linear múltiplo preditor do tempo de duração do processo de legalização de uma confecção na cidade de São Paulo (2003).

Modelo	Soma de quadrados	Graus de liberdade	Médias do quadrados	F	Sig.
Regressão	22929,002	5	4585,800	4,695	,001
Resíduo	67390,114	69	976,669		
Total	90319,147	74			

Variáveis predictoras: (Constante), Experiência em fechar firmas, número de trabalhadores, atividade (Indústria ou Comércio), Faixa de renda, sexo.

Variável dependente: Duração do processo de registro

$R^2 = 0,254$ e $R^2_{ajust} = 0,200$

Fonte: dados de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

⁶⁷ Ao nível de significância de 10%.

Tabela 6.12. - Coeficientes do modelo de predição do tempo de duração do processo de legalização de uma confecção na cidade de São Paulo (2003).

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	Beta	Erro Padrão	Beta		
(Constante)	92,798	13,747		6,750	,000
Exper. Em fechar firmas	32,056	10,596	+,369	+3,025	,003
Número de trabalhadores	-2,828	1,320	-,289	-2,143	,036
Indústria ou Comércio	-16,263	9,248	-,234	-2,047	,083
Faixa de renda	-8,511	3,977	-,244	-2,140	,036
Sexo	-14,277	8,416	-,199	-1,696	,094

Variável dependente: Duração do processo de registro.

Fonte: dados de Zylbersztajn, Leme, Silveira e Faccioli (2004).

Figura 6.5 – Gráfico de porcentagem acumulada do resíduo da equação de regressão estimada para a duração do processo de legalização de uma empresa de confecção. Cidade de São Paulo – 2003 (em porcentagem).

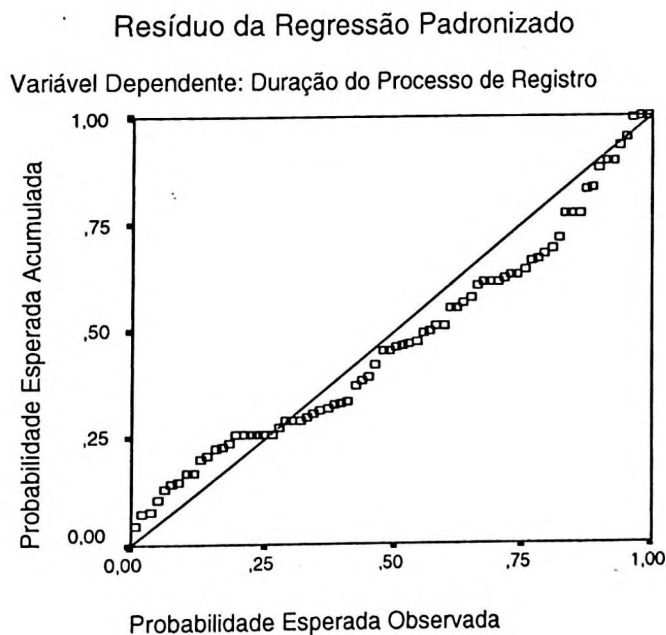


Figura 6.6 – Variação da média marginal do tempo de duração do processo de legalização de uma empresa de confecção em função da experiência anterior do empresário em fechar empresas e da atividade principal da empresa. Cidade de São Paulo – 2003 (em dias).

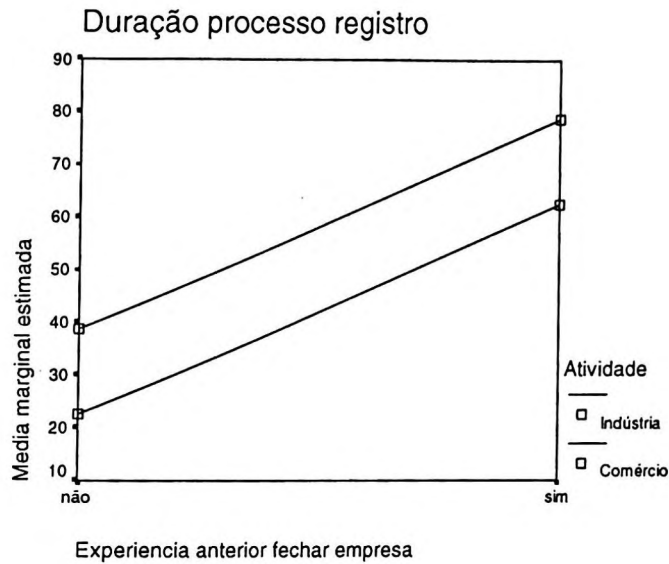


Figura 6.7 – Variação da média marginal do tempo de duração do processo de legalização de uma empresa de confecção em função do número de funcionários e da atividade principal. Cidade de São Paulo – 2003 (em dias).

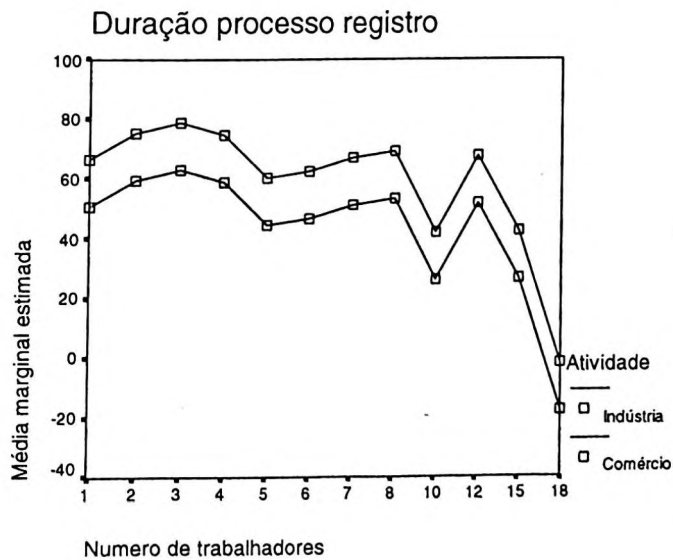


Figura 6.8 – Variação da média marginal do tempo de duração do processo de legalização de uma empresa de confecção em função da faixa de renda do empresário e da atividade principal da empresa. Cidade de São Paulo – 2003 (em dias).

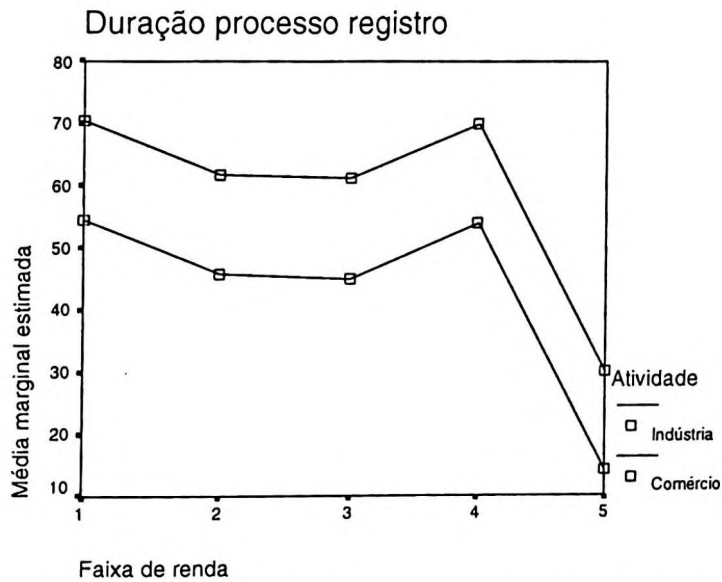
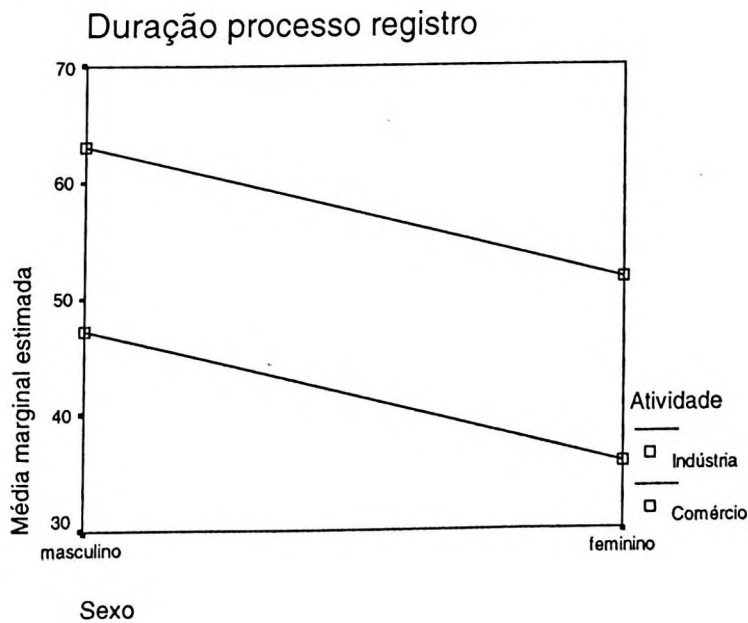


Figura 6.9 – Variação da média marginal do tempo de duração do processo de legalização de uma empresa de confecção em função do sexo do empresário envolvido no processo e da atividade principal da empresa. Cidade de São Paulo – 2003 (em dias).



6.5 Conclusões

Os trabalhos anteriores sobre o custo da legalização de uma empresa de confecção na cidade de São Paulo apresentam resultados bastante variados.

Se falarmos em termos de *custo direto* do processo de abertura, e considerarmos neste conceito o valor desembolsado pela empresa para pagar taxas, tarifas e o especialista contratado – se for o caso – os valores variam entre US\$ 213,00 e US\$ 890,00. Se considerarmos apenas os trabalhos realizados em 2003, os valores variam entre US\$ 213,00 e US\$ 331,00. De qualquer modo, considerando os estudos mais recentes, pode-se dizer que a ordem de grandeza desse custo restou estabelecida.

Quando passamos a falar em *custo indireto* do processo de legalização da empresa, e considerando neste conceito o custo de oportunidade do tempo das pessoas da empresa envolvidas efetivamente no processo de legalização, e considerando, em especial, o tempo do empresário principal, os valores variam entre US\$ 63,00 e US\$ 1.203,00. Se consideramos, como no item anterior, apenas os trabalhos realizados em 2003, os valores são os mesmos. Entendemos que sobre esta parcela do custo a literatura ainda não convergiu para uma solução do problema de mensuração. A estimativa do custo de oportunidade do tempo do empresário, apresentada ao final de nosso Capítulo 5 nos leva a acreditar que o valor real deste custo de oportunidade deva ser da ordem de dezenas de dólares, e não de milhares de dólares, como concluem alguns autores.

Ao analisarmos o *custo total* de legalização da empresa, compreendendo taxas, tarifas, remuneração de especialistas e tempo alocado, nos deparamos com resultados que variam entre US\$ 276,00 e US\$ 2.004,00. É fácil deduzir que

quase toda a variação é causada pela parcela relativa ao custo de oportunidade do tempo alocado pelo empresário para gerenciar o processo.

A mensuração da *duração do processo* se torna uma variável relevante no estudo, pois tem influência direta na determinação do custo de oportunidade. Os trabalhos anteriores informam que o processo de legalização consome algo entre 68 e 152 dias para ser concluído. Se nos referirmos apenas aos resultados relativos ao ano de 2003, os resultados são 74 e 152 dias. Por outro lado, nossa estimativa, apresentada no Capítulo 5, tendo por base a legislação aplicável e as informações prestadas por órgãos público, foi de 77 dias.

Essa diferença entre os resultados pode ser atribuída, em parte, à metodologia utilizada em cada trabalho. O trabalho desenvolvido por Zylbersztajn *et al.* (2004) mensurou o tempo de duração do processo entrevistando 100 pequenos empresários do setor de confecção que, nos três anos anteriores haviam passado pela experiência. De modo diverso, o trabalho desenvolvido pelo World Bank (2004) mensurou a duração do processo consultando escritórios de advocacia empresarial. Não podemos afirmar que todos os empresários entrevistados tenham uma percepção realista da experiência de legalizar empresas. Parece também improvável que os grandes escritórios paulistas de advocacia empresarial tenham uma percepção acurada do problema, visto que conforme se apurou nas entrevistas com os empresários, em 99% dos casos, estes contratam um contabilista, e não um advogado, para realizar os procedimentos de registro e legalização de empresas.

Devemos destacar ainda que os empresários ouvidos na pesquisa informaram valores muito díspares para a duração do processo de legalização. O valor médio foi de 74 dias, mas o desvio padrão calculado foi de 73 dias. Tal dispersão está em sintonia com os dados divulgados pela SEFAZ-SP relativos a

inscrições de empresas concluídas no mês de junho de 2004, segundo os quais 25% das empresas realizam a inscrição em até 3 dias, enquanto as 25% mais demoradas levam mais de 13 dias para obter sua inscrição.

Dessa forma, a duração do processo de legalização de uma de uma empresa, varia muito, de uma empresa para outra. O conhecimento do valor da média, em tais situações, não transmite muita informação. Torna-se necessário conhecer outras informações sobre a distribuição dos eventos, indagar sobre as possíveis causas da variação.

Para aumentar o conhecimento sobre as variáveis que influenciam na duração do processo de legalização aplicamos métodos de análise quantitativa nos dados obtidos por meio das entrevistas com empresários. Tais dados foram produzidos no trabalho Zylbersztajn *et al.* (2004).

Modelamos uma função linear múltipla com 5 variáveis explicativas, como experiência anterior do empresário em fechar empresas, número de trabalhadores da empresa, atividade principal – comércio ou manufatura -, renda e sexo do empresário. Destas, a variável de maior influência foi a experiência anterior do empresário em fechar empresas, que se existente, aumenta o prazo de abertura de uma nova empresa. Uma possível explicação seria a falta de observação dos procedimentos adequados quando do encerramento da empresa anterior, enquanto não forem cumpridos impedem a abertura de uma nova empresa.

O problema principal, em nossa opinião, está relacionado com o prazo de duração do processo. Mesmo sabendo ser um informação relativa apenas à cidade de São Paulo, e não uma medida referente à situação do país, temos que este prazo é demasiado longo e políticas públicas poderiam ser realizadas para

reduzi-lo a valores inferiores a 30 dias. Para tanto a atuação integrada entre órgãos da União, Estado e Município torna-se imprescindível.

Capítulo 7

Propostas e conclusões

O propósito do presente trabalho, como já foi dito na Introdução, é analisar o ambiente institucional onde se insere o mercado, mais especificamente, as regras jurídicas que disciplinam a realização de negócios. A análise dos procedimentos para a legalização de um negócio, de uma empresa de confecção na cidade de São Paulo, foi o fio condutor de nossa pesquisa. Nosso objetivo, desde o início, foi o de revelar informações relevantes para a promoção de mudanças institucionais.

Promover mudanças institucionais no ambiente econômico onde as empresas atuam, para facilitar a realização de negócios entre agentes econômicos privados não significa, simplesmente, revogar leis, extinguir procedimentos, eliminar barreiras à entrada, enfim afastar quaisquer limites impostos pelo Estado para a atuação do agente econômico. Pelo contrário, para que existe o mercado, o *habitat* onde os agentes econômicos se desenvolvem, é necessário que existam regras e limites impostos pelo Estado. O ambiente de mercado, tal como o conhecemos na atualidade, com direitos de propriedade, livre concorrência, direito do consumidor, leis anti-trust, contratos, títulos de crédito, é uma criação artificial, que evoluiu ao longo de séculos, e tem suas origens no início das civilizações antigas.

No Estado moderno, onde as regras que disciplinam a vida em sociedade são veiculadas, em geral, como normas jurídicas, seria de se esperar que as regras que disciplinam as transações econômicas também fossem veiculadas da mesma forma. E tal fato realmente ocorre. Nosso ordenamento jurídico, desde a origem

de nosso país, disciplina o comércio e a atividade econômica. Nosso Código Comercial, por exemplo, foi promulgado em 1850, ainda na monarquia. Dessa forma é desejável, e até realmente necessário, para a atividade econômica, que existam regras a serem cumpridas.

A busca do equilíbrio entre a necessidade de regras para a existência do mercado e a necessidade de flexibilidade para a criação de novos negócios é que nos motivou a realizar o presente trabalho.

Dessa forma, quando falamos em promover mudanças institucionais, estamos falando entre encontrar um ponto de equilíbrio que maximize a liberdade privada de contratar e ao mesmo tempo preserve as estruturas necessárias ao funcionamento do moderno Estado de direito, que em última análise permite que existam tanto o mercado de bens e serviços econômicos como os direitos e as garantias individuais.

Assim, nossa pesquisa buscou mensurar os custos do processo de legalização de uma empresa de confecção, não para sugerir que os procedimentos atualmente existentes devam ser extintos, com vistas simplesmente à redução de custos, mas sim para sugerir aprimoramentos que permitam manter o nível de controle atual com menores custos. Nossa motivação foi buscar informações que permitissem a criação de novas formas de o Estado proceder ao controle da atividade empresarial. A variedade de controles é ampla e envolve arrecadação tributária, controle de uso do solo, meio ambiente, vigilância sanitária, leis trabalhistas, segurança pública, garantia de contratos, limitação da responsabilidade de sócios, e muitas outras coisas.

O custo da transação entre o particular e o Estado para a obtenção das licenças e registros necessário à legalização de uma confecção foi objeto de

estudos anteriores. Nossa contribuição foi comparar os diversos resultados destes trabalhos, para consolidar o conhecimento gerado. Para tanto, inicialmente classificamos as diversas parcelas deste custo em: custo direto e custo indireto.

O *custo direto* foi definido como sendo os valores desembolsados, a título de taxas, tarifas, e serviços contratados, com a finalidade de legalizar a empresa. Nesta parcela os trabalhos realizados em 2003, indicam serem gastos entre US\$ 213,00 e US\$ 331,00. Embora os resultados não sejam muito precisos, pode-se dizer que a ordem de grandeza foi identificada.

O *custo indireto*, assim considerado o custo de oportunidade do tempo de trabalho alocado ao processo de legalização da empresa, divulgado nos trabalhos anteriores variaram entre US\$ 63,00 e US\$ 1.203,00. Entendemos que tal variação tem duas causas básicas.

Em primeiro lugar, a metodologia utilizada nos trabalhos ainda não convergiu para uma solução adequada que permita uma mensuração mais precisa. Enquanto as pesquisas com base em entrevistas se mostram mais próximas dos valores estimados em nosso Capítulo 5, as pesquisas realizadas com base em pareceres elaborados por escritórios de advocacia apresentam valor até 20 vezes superiores. O problema da segunda metodologia pode estar relacionado com o fato de que os escritórios de direito empresarial consultados no trabalho não são especializados no atendimento de pequenas confecções, ou mesmo de pequenas empresas. O valor de uma simples consulta a um destes escritórios de advocacia, é de se notar, pode ser mais caro do que todo o processo de legalização de uma pequena empresa. O resultado poderia ser outro, se os pesquisadores tivessem procurado obter pareceres de escritórios de contabilidade. Nesse sentido destacamos que o trabalho de Zylbersztajn et al. (2004), baseado em entrevistas com pequenas empresas de confecção, identificou que o profissional contratado

para realizar o processo de legalização das mesmas era um contabilista em 99% dos casos.

Em segundo lugar, entendemos que a variação dos custos indiretos pode ser explicada pela variação na duração do processo de legalização das empresas. Assim o estudo da duração do processo passa a ser relevante para a determinação do custo de oportunidade, e será discutido mais adiante.

O *custo total* do processo de legalização de uma confecção, compreendendo as duas parcelas anteriormente referidas, descrito nos trabalhos analisados, variou entre US\$ 276,00 e US\$ 2.004,00, sendo que, quase toda a variação é oriunda da variação dos custos indiretos. O custo total estimado em nosso trabalho, com base nos procedimentos legais e do tempo estimado em cada procedimento, foi de US\$ 209,00, sendo compatível com o resultado obtido por Zylbersztajn et al. (2004), obtido por entrevistas com empresários.

A *duração do processo* de legalização é uma medida relevante para a mensuração dos custos de oportunidade. Os resultados de trabalhos anteriores, realizados em 2003, são de 74 e 152 dias. Neste ponto recuperamos a discussão sobre a metodologia iniciada no tópico relativo ao custo indireto. Parece-nos que a metodologia utilizada no trabalho World Bank (2003) peca ao se concentrar na opinião de advogados sobre uma atividade a qual eles, embora dominem do ponto de vista estritamente técnico, não realizam com freqüência. A experiência adquirida nos grandes escritórios de advocacia empresarial, advém basicamente de clientes de grande porte. A atividade de abrir uma pequena confecção é análoga a atividade de abrir uma grande empresa multinacional. Entretanto, há de se considerar que o nível de complexidade é bem distinto. Quando uma empresa multinacional consulta um escritório de advocacia empresarial, com a intenção de iniciar suas atividades no país, suas dúvidas mais freqüentes são relativas às regras

de recebimento e remessas de divisas, tributação das operações de comércio exterior, tipos de contrato de trabalho aceitáveis no país, grau de exposição jurídica da holding as eventuais perdas na operação local, possibilidade de obtenção de incentivos financeiros e tributários providos pelo Estado. Certamente são preocupações que não afligem um pequeno empresário. Se nos Estados Unidos os pequenos empresários costumam consultar advogados antes de iniciar as atividades, ou mesmo solicitar seus serviços para auxiliar no procedimento de legalização de suas empresas, no Brasil a realidade é distinta, e em regra, os contabilistas prestam tais serviços.

Feitas essas considerações de natureza metodológica, destacamos que o tempo de duração estimado do processo com base na análise do nos procedimentos necessários foi de 77 dias, valor este compatível com o de 74 dias levantado no trabalho de Zylbersztajn et al. (2004), que se baseou em entrevistas com empresários. Entretanto, como este valor apresenta um grau de incerteza elevado, em razão de sua grande dispersão, não basta obter uma estimativa de grandeza, devemos indagar pelas causas desta variação.

Para identificar os fatores relacionados com a duração do processo de legalização de uma confecção utilizamos os dados gerados em entrevistas com empresários, no trabalho de Zylbersztajn *et al.* (2004) e estimamos um modelo de regressão linear múltipla, onde a variável dependente é o tempo de duração do processo de legalização e as variáveis explicativas são: a experiência anterior do empresário em fechar empresas, o número de trabalhadores da empresa, ao renda e o sexo do empresário. O modelo se mostrou significativo ao nível de 1%, e identificou uma forte associação entre a presença de experiência anterior e o aumento da duração do processo. Uma explicação plausível é a de que na época do encerramento das atividades de sua empresa anterior o empresário deixou

dívidas ou não cumpriu as formalidades necessárias ao fechamento, e se viu forçado a cumpri-las antes da abertura da nova empresa, o que resultou em uma demora adicional. Assim, parte da dispersão nos resultados de tempo de abertura de empresa pode ser explicada pela aparente contaminação dos custos de abertura pelos custos de fechamento de empresas anteriores do mesmo titular.

Vale notar que muito embora as reduções de tempo de duração do processo de abertura possam significar avanço no sentido de estímulo à formalização de empresas, se considerarmos que a carga tributária no Brasil é da ordem de 38% do PIB, muito superior a dos demais países da América Latina, a decisão ex-ante do empresário sobre legalizar, ou não, seu negócio, ou ainda sobre qual nível de informalidade adotar em suas operações, pode ser influenciada mais pelo custo tributário (ex-post) a ser incorrido após a legalização do que pelo custo do processo de legalização (ex-ante). Parece ser uma decisão tomada em um processo dinâmico, de avaliação de receitas e despesas marginais futuras advindas da legalização, e não apenas baseada em uma análise estática dos custos incorridos no processo de legalização inicial em si (custo de entrada).

Se o objetivo deste trabalho, assim como dos quatro trabalhos anteriores, era promover mudanças institucionais, e não apenas encontrar barreiras a realização de negócios, então pode-se dizer que tal objetivo está em vias de ser atingido. A repercussão na mídia dos diversos trabalhos sobre o processo de legalização de empresas, os longos prazos divulgados, nos meios de comunicação, aliados às constantes manifestações de órgãos de apoio as pequenas empresas, como o SEBRAE, sensibilizaram diversos órgãos públicos para o problema.

Em 2004 foram realizadas duas grandes ações governamentais para buscar identificar os motivos da lentidão na legalização das empresas e buscar soluções. Em maio deste ano o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio

(MDIC) e o Ministério da Fazenda (MF) organizaram um workshop em Brasília para debater o problema e buscar propostas que permitissem a agilidade do processo sem perda de controles. Lembramos que o Departamento Nacional de Registro Comercial (DNRC) órgão que regulamenta as juntas comerciais dos Estados, é vinculado ao MDIC, e a Secretaria da Receita Federal é vinculada ao MF. Além destes órgãos estavam representados as secretarias de fazenda dos Estados, a Vigilância Sanitária, órgãos de preservação do meio ambiente e o Corpo de Bombeiros. Embora a reunião não tenha gerado uma solução de aplicação imediata, permitiu a conscientização dos diversos setores presentes para a complexidade do problema, e a percepção de que sem uma coordenação mais próxima destes órgãos não se pode reduzir custos e nem melhorar ou aperfeiçoar o ambiente institucional em geral.

Em julho, a Secretaria da Receita Federal (SRF) e a Secretaria da Fazenda da Bahia (SEFAZ-Bahia) promoveram, na cidade de Salvador o 1º Encontro Nacional de Administradores Tributários (ENAT), no qual o tema do custo de legalização de empresas foi intensamente debatido, como uma seqüência natural do evento realizado em Brasília. Ao final dos trabalhos, em que estavam representados as Administrações Tributárias da União, dos Estados, e das capitais estaduais, foi assinado um Protocolo de Cooperação, onde os Estados e os Municípios presentes se comprometeram utilizar o CNPJ da Receita Federal como identificador único das empresas para fins tributários, e integrar seus sistemas de cadastro com o cadastro da Receita Federal. Nesta ocasião, os projetos do Estado de São Paulo e do Estado da Bahia, de integração com a Receita Federal, que já estavam em curso, de modo isolado um do outro, convergiram para um projeto de âmbito nacional, aberto a adesão de outros Estados e Municípios. Espera-se que em meados de 2005, seja iniciada a

integração nos Estados citados, o que reduziria os custos e os prazos de legalização das empresas.

Devemos destacar, no entanto, que os municípios, instância onde ocorre a maior demora do processo de legalização das empresas, não estão, em sua grande maioria, preparados para uma atuação mais integrada com os Estados e a União.

Mesmo havendo tais dificuldades, a simples criação deste fóruns de debates, em que técnicos de diversos órgãos, representando instituições de diversas esferas da administração, e de diversas atribuições, se reúnem para compartilhar experiências, e propor a adoção de melhores práticas, pode, por si só, ser considerada evidência de preocupação com o problema do custo de abertura de empresas e de esforço de aperfeiçoamento institucional por parte da administração pública.

Dessa forma, acreditamos que a continuidade desta linha de pesquisa é importante, e podendo trazer oportunidades interessantes de análise de uma mesma transação ao longo do tempo, principalmente em períodos de mudanças institucionais.

Capítulo 8

Bibliografia

- ARROW . “The Economics of Agency”, *in.*, *Principals and Agents the Structure of Business*, J. W. Pratt and Zeckhauser eds. Boston: Harvard Business School Press, 1985, pp. 37-51.
- BARZEL, Y. *Economic Analysis of Property Rights* 2 ed. Cambridge University Press, 1997, p. 161.
- BENHAM, A. e BENHAM, L. “Measuring the Costs of Exchange”, *in: II Annual Conference of the International Society for the New Institutional Economics*. Paris, 1998.
- COASE, R. H. *The firm, the market and the law*. The University of Chicago Press, 1988, p.13.
- COELHO, F. *Manual de direito comercial*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 500.
- De SOTO, H. *The Mystery of Capital*. New York: Basic Books, 2000.
- DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; e SHLEIFER, A. *The Regulation of Entry*, Quarterly Journal of Economics, 117, 1-37, Fev. 2002.
- EGGERTSSON, T. “Economic Behavior and Institutions”. *Cambridge Surveys of Economic Literature*. Cambridge University Press, 1990, p. 385.
- FLEURY, A.; FLEURY, M. T.; NAKANO, D.; MOREIRA, J. R. C.; TANAKA, L.; GALASSI, R. e SILVA, S. M. *A Competitividade das Cadeias Produtivas da Indústria Têxtil Baseadas em Fibras Químicas*. Relatório Final do Estudo feito pela Fundação Vanzolini para o BNDES, 2001.
- FURUBOTN, E.G. e RICHTER, R. *Institutions and Economic Theory: The contributions of the New Institutional Economics*. The University of Michigan Press, 1998, p. 556.
- GANCHEVA, Y. *Rules and Transaction Costs in Transition Bulgária*. Institute for Market Economics, 2002.

- GORINI, A. P. F. e MARTINS, R. F. “Novas Tecnologias e Organização do Trabalho no Setor Têxtil: uma Avaliação do Programa de Financiamento do BNDES”. Relatório BNDES, 1999.
- GORINI, A. P. F. “Panorama do Setor Têxtil no Brasil e no Mundo: Reestruturação e Perspectivas”. *BNDES Setorial*, 12. Rio de Janeiro, set.2000, p.17-50.
- GORINI, A. P. F. e SIQUEIRA, S. H. G. “Complexo Têxtil Brasileiro”. Relatório BNDES, 2002.
- MARIOTTI, S. e CAINARCA, G.C. “The Evolution of Transaction Governance in the Textile-Clothing Industry”. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 1986, pp. 351-374.
- MARTINS, F. *Curso de Direito Comercial*. 11ª ed. São Paulo: Forense, 1986. p.579.
- NETER, J *et. al. Applied linear regression models*. 3ª ed. USA: Irwin, 1996. p.339.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- PESTANA, M e GAGEIRO, J. *Análise de dados para ciências sociais*. 2ª ed. Lisboa: Silabo, 2000. p.454.
- RUSSO, F e OLIVEIRA, N. *Manual prático de constituição de empresas*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 429.
- SEBRAE. “Desempenho das MPEs: O setor têxtil-confecção”. Relatório de pesquisa elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), 2001.
- SEFAZ-SP. Cadastro do ICMS integrado com o CNPJ. Informativo CAT. Maio de 2004.
- SEVERINO, A J. *Metodologia do Trabalho Científico*. 22ª ed. São Paulo: Cortez, 2002. p 335.
- SZTAJN, R. *Teoria Jurídica da Empresa*. São Paulo: Atlas, 2004. p 225.

WORLD BANK. "Doing Business in 2004: Understanding Regulation". USA: Oxford University Press, 2003.

WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.

ZYLBERSZTAJN, D. e GRAÇA, C. T. "Costo de Formalización de Las Empresas". Revista de Economía Institucional. Colombia, 2003.

ZYLBERSZTAJN, LEME, SILVEIRA E FACCIOLI. "Mesuringin the Cost of Formalization in Brazil" Trabalho apresentado no Workshop on Institucional Alalysis, na FEA – USP, em 2003. Brasil, 2004.

Sites da Internet visitados em julho de 2004.

CONJUR. Consultor Jurídico. Disponível em www.conjur.com.br

JUCESP. Junta Comercial do Estado de São Paulo. Disponível em www.jucesp.sp.gov.br

Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em www.prefeitura.sp.gov.br

SEBRAE. Mapeamento dos procedimentos necessários para a legalização de uma pequena empresa. Disponível em:
www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/desburocratacao_mapeamento.asp

SEFAZ-SP. Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em www.fazenda.gov.sp.br

SRF. Secretaria da Receita Federal. Disponível em www.receita.fazenda.gov.br