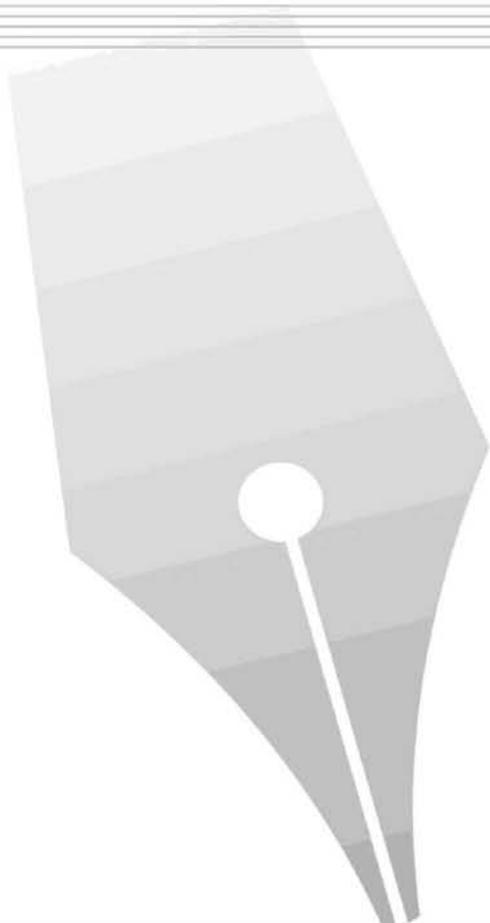


Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**O QUE É O “BEM MAIS SIMPLES
BRASIL”?**

Leonardo Garcia Barbosa

Textos para Discussão

178

Julho/2015

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

BARBOSA, L. G. **O que é o “Bem Mais Simples Brasil”?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Julho/2015 (Texto para Discussão nº 178). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 2 de julho de 2015.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	ORGANIZAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL DO ESTADO	6
3	TEMPO PARA ABERTURA E FECHAMENTO DE EMPRESAS	8
4	IMPLANTAÇÃO DA REDE NACIONAL PARA A SIMPLIFICAÇÃO DO REGISTRO E DA LEGALIZAÇÃO DE EMPRESAS E NEGÓCIOS (REDESIM)	11
5	OBJETIVOS E DIRETRIZES DO PROGRAMA BEM MAIS SIMPLES BRASIL	14
6	CONSELHO DELIBERATIVO DO PROGRAMA	15
7	COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA	16
8	SISTEMA NACIONAL DE BAIXA INTEGRADA DE EMPRESAS	16
9	REGISTRO DE EMPRESAS NA AMÉRICA DO SUL	18
9.1	CHILE.....	18
9.2	URUGUAI.....	19
9.3	COLÔMBIA	19
9.4	PERU	20
9.5	PARAGUAI.....	20
9.6	ARGENTINA.....	21
9.7	EQUADOR.....	21
9.8	BOLÍVIA.....	21
9.9	VENEZUELA	22
10	CONCLUSÃO	22
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23

O QUE É O “BEM MAIS SIMPLES BRASIL”?

Leonardo Garcia Barbosa¹

O modelo de desenvolvimento, composto por um conjunto de políticas econômicas e sociais, implica intencionalidade. Este modelo de desenvolvimento não é neutro: significa a orientação de políticas econômicas, sociais e de maiorias políticas que permitam essa mudança. Ou seja, o desenvolvimento tem relação com o projeto de sociedade de um país, como criamos mais bem-estar (para quem, com que instrumentos) e, ao mesmo tempo, como o distribuimos (com critérios universais, focalizados). Isto significa que o desenvolvimento implica um conjunto de princípios e ideias sobre as quais a maioria deve estar de acordo (Ricardo Lagos, 2013).

1 INTRODUÇÃO

No dia 25 de fevereiro deste ano foi lançado no Palácio do Planalto o programa Bem Mais Simples Brasil e o Sistema Nacional de Baixa Integrada de Empresas. A Presidente da República afirmou na ocasião que esse programa é um dos mais importantes do governo. Ela destacou que é compromisso do governo dar agilidade à abertura e ao fechamento de empresas e que por ocasião do lançamento do Bem Mais Simples Brasil estava resolvendo a questão do fechamento de empresas. Segundo ela, o fechamento se dará “na hora”.

O programa Bem Mais Simples está formalizado no âmbito do Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, publicado no Diário Oficial da União de 27 de fevereiro de 2015, que Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa.

A formatação de um programa de simplificação do procedimento de abertura e fechamento de empresas depende da coordenação dos órgãos estatais tanto no âmbito horizontal (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) quanto no âmbito vertical (União,

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Econômico e Regulação, Empresarial e Consumidor. Mestre em Direito (UCB). Correio Eletrônico: lgarcia@senado.leg.br.

Distrito Federal, Estados e Municípios). Além disso, é interessante olharmos a posição do Brasil no relatório do Banco Mundial sobre o tema em relação aos seus vizinhos da América do Sul e a experiência da tentativa de implantação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM). A seguir, discorreremos sobre os objetivos e as diretrizes do programa Bem Mais Simples Brasil, seu Conselho Deliberativo e seu Conselho Gestor, bem como sobre o Sistema Nacional de Baixa Integrada de Empresas, que na verdade abrange a criação de um endereço eletrônico denominado Empresa Simples. O portal possibilitará a prática de atos eletrônicos em substituição à utilização do papel e do atendimento presencial. O país mais avançado na América do Sul no assunto é o Chile e o mais atrasado é a Venezuela. Além desses países, veremos a utilização de endereços eletrônicos sobre o tema nos demais países do continente.

Efetuamos na nossa abordagem acesso aos endereços eletrônicos do portal empresa simples e aos portais de abertura de empresas dos demais países da América do Sul. Vale destacar que o exame está limitado às informações que não dependem de senha de acesso, haja vista que não acompanhamos a abertura de uma empresa e tampouco simulamos a sua criação nos portais respectivos. Utilizamos fartamente para a elaboração deste trabalho os artigos produzidos e publicados pelo atual Ministro de Estado da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Guilherme Afif Domingos, sobre o tema.

2 ORGANIZAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL DO ESTADO

A Constituição da República estrutura e organiza o Estado em duas divisões principais. A primeira é a organização vertical do Estado. A Constituição prevê no Título III a Organização do Estado, entre os arts. 18 e 43. No primeiro dispositivo, a Constituição estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. A segunda é a organização horizontal do Estado, prevista no Título IV que trata da Organização dos Poderes, nos arts. 44 a 135. A organização horizontal do Estado, de acordo com a estrutura traçada pela Constituição, compreende o Poder Legislativo, o Poder Executivo, o Poder Judiciário e as Funções Essenciais à Justiça.

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

No âmbito do tema da abertura de empresas, cumpre destacar que a competência para legislar sobre direito comercial e direito societário é privativa da União. Desse modo, a legislação federal prevê quatro formas principais de exploração da atividade econômica: empresário individual, empresa individual de responsabilidade limitada, sociedade limitada e sociedade anônima². Além disso, as empresas são classificadas pela legislação nacional em quatro grandes grupos: microempreendedor individual, microempresa, empresa de pequeno porte e demais empresas.

No que se refere à organização dos órgãos de registro empresarial, a Constituição estabelece competência concorrente da União, do Distrito Federal e dos Estados para legislar sobre juntas comerciais. O sistema nacional de registro mercantil é formado pelo Departamento de Registro Empresarial e Integração, abrangendo a Junta Comercial do Distrito Federal, no âmbito federal e pelas juntas comerciais nos Estados.

Quanto às competências tributárias, a Constituição dedica um título inteiro para tratar da tributação e do orçamento, envolvendo impostos e demais tributos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O legislador brasileiro tem envidado esforços para que seja utilizado no país um registro único tributário (RUT), assim como é previsto em alguns países na América do Sul, conforme veremos adiante³.

² No mês de abril de 2015, foram registradas no País 40.541 empresas. Desse total, 15.051 (37,12%) foram empresários individuais; 7.326 foram empresas individuais de responsabilidade limitada (18,07%); 17.925 foram sociedades limitadas (44,21%) e 140 foram sociedades anônimas (0,34%). Os números não incluem os dados da Junta Comercial do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <drei.smpe.gov.br/assuntos/estatísticas/pasta-mensal-nacional-2015/relatório-estatístico-mensal-abril-2015.pdf>. Acesso em: 9 de junho de 2015.

³ A primeira providência é acabar com os números de registro em cada uma das inscrições e adotar somente o número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ (DOMINGOS, 2014, p. 33).

Por fim, a abertura de empresas também envolve a questão dos licenciamentos de segurança sanitária, de controle ambiental, de prevenção contra incêndios e de localização e funcionamento de estabelecimento empresarial. A competência para cuidar da saúde é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, II da Constituição), assim como a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI da Constituição). A competência quanto à prevenção contra incêndios é dos corpos de bombeiros militares, a quem incumbe a execução de atividades de defesa civil e que se subordinam aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal (§§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição). A competência para emitir alvará de localização e funcionamento é dos Municípios, já que a eles cabe promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII da Constituição).

A Constituição prevê ainda a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho⁴.

3 TEMPO PARA ABERTURA E FECHAMENTO DE EMPRESAS

O tempo para abertura de uma empresa no Brasil permanece alto, de acordo com relatórios elaborados pelo Banco Mundial desde 2004 até o presente ano. O objetivo principal da Secretaria da Micro e Pequena Empresa é reduzir de cento e cinquenta e seis dias para cinco dias o tempo necessário para abrir uma empresa, assim como reduzir para um dia o prazo para o fechamento da empresa (DOMINGOS, 2014, p. 32)⁵.

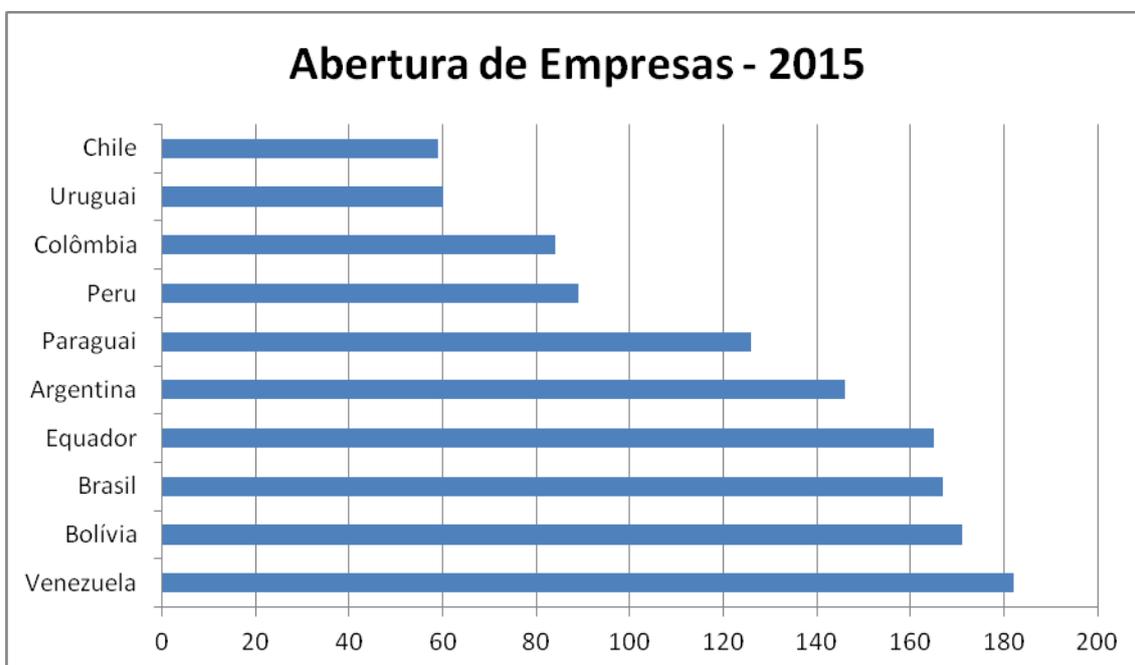
O relatório de 2015 do Banco Mundial, na parte referente à abertura de empresa, posiciona o Brasil na antepenúltima colocação na América do Sul, na frente somente da Bolívia e da Venezuela⁶. O primeiro lugar nessa região é do Chile (59ª posição no

⁴ O relatório do Banco Mundial sobre abertura de empresas inclui entre os procedimentos: o registro dos empregados no Programa de Integração Social (PIS); a abertura de conta-corrente para depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); a notificação da admissão do empregado no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e o registro nos sindicatos patronais e laborais.

⁵ No relatório de 2015, a abertura de empresa na Cidade de São Paulo consumiu 12 (doze) procedimentos, levou 102,5 (cento e dois e meio) dias e custou 4,2% (quatro vírgula dois por cento) da renda *per capita*. No Rio de Janeiro, foram gastos 11 (onze) procedimentos, a demora foi de 54 (cinquenta e quatro) dias e o custo foi de 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) da renda *per capita*.

⁶ O tipo jurídico utilizado para a construção dos dados pode influenciar o ranking dos países. Os tipos jurídicos em 2015 foram estes: Chile, Uruguai, Peru, Paraguai, Bolívia e Venezuela (Sociedad Anónima); Colômbia (Sociedad por Acciones Simplificada); Argentina (Sociedad de Responsabilidad

mundo), seguida do Uruguai (60^a), da Colômbia (84^a), do Peru (89^a), do Paraguai (126^a), da Argentina (146^a), do Equador (165^a), do Brasil (167^a), da Bolívia (171^a) e da Venezuela (182^a), conforme quadro a seguir:



O primeiro relatório do Banco Mundial ocorreu em 2004 e naquela ocasião foi estimado que no Brasil levam-se cento e cinquenta e dois dias para a abertura de uma sociedade limitada, contando quinze procedimentos e ao custo de 11,5 % da renda *per capita*⁷.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), houve um posicionamento de contestação da metodologia utilizada e dos dados do relatório. De acordo com o então Ministro da pasta, o número correto de dias que se leva para abrir uma empresa no País é muito menor (BARROS, 2007). Além disso, foi questionado o número de procedimentos necessário para se completar o procedimento, que seriam de quatorze e não dezessete como haviam constado do relatório. Também foi questionada a utilização da cidade de São Paulo para a realização

Limitada); Equador (Compañía Limitada) e Brasil (Sociedade Limitada). É provável que a eventual utilização no Brasil do tipo da sociedade anônima para aferir o tempo e o custo de abertura de empresas colaborasse para rebaixar a posição do país no ranking.

⁷ Na época, o atual titular da Secretaria da Micro e Pequena Empresa anotou que não se vislumbravam alterações que sinalizassem a melhora das instituições. A presença no governo de pessoas contrárias à livre iniciativa e a falta de definição do Presidente da República sobre questões relevantes não permitia esperar que no Brasil se tivesse um ambiente institucional para o país enriquecer, como receitado por Douglass North (DOMINGOS, 2005).

da pesquisa, divulgando-se os resultados obtidos na cidade como se fossem nacionais⁸, bem como a informação dos dados somente por quatro grandes firmas brasileiras de advocacia (LEO, 2008). O atual posicionamento do órgão do Poder Executivo responsável pelas políticas públicas de incentivo às micro e pequenas empresas parece ter sido alterado para melhor absorção dos resultados do relatório do órgão internacional, já que se reconhece que a vida do cidadão de outros países é bem menos complicada do que a vida dos brasileiros, destacando-se os dados de 2014 que indicam ser necessários cento e dois dias e meio para abertura de uma empresa no País, enquanto que nos Estados Unidos da América são necessários quatro dias; em Portugal, dois dias e meio; na Estônia, quatro dias e meio; e no Chile, cinco dias e meio (DOMINGOS, 2015).

O relatório pode não ser perfeito, mas é melhor do que qualquer outra opção. O relatório tem sido aperfeiçoado a cada ano⁹. Não há como negar a importância da elaboração do relatório do Banco Mundial, pois ele teve como resultado a colocação do tema entre os mais importantes do País, inclusive no Parlamento brasileiro¹⁰.

A reação no Senado Federal à divulgação da posição do Brasil no *ranking* dos países quanto à abertura de empresas foi de crítica ao atraso brasileiro, já que foi detectado que a legislação e a burocracia nacional asfixiam a atividade empresarial e criam obstáculos à criação de empregos, incentivando a sonegação e a corrupção (Agência Senado, 2004). O Senador Delcídio do Amaral destacou na época que o Brasil havia avançado em alguns pontos, especialmente quanto à reforma do Judiciário e à nova lei de falências, mas que ainda estava atrasado no que se refere à abertura e fechamento de empresas (Agência Senado, 2005a). O parlamentar veio a integrar o grupo de trabalho da desburocratização e da simplificação das relações do Estado com o cidadão e as empresas criado no Senado Federal, formado ainda pelos Senadores Fernando Bezerra, Rodolpho Tourinho, Ramez Tebet e Luiz Otávio (Agência Senado, 2005b). Ao fazer um balanço do relatório do grupo de trabalho, o Senador Delcídio destacou como saída para combater a burocracia a criação de um cadastro nacional

⁸ No relatório de 2015, os dados passaram a incluir uma segunda cidade nas onze economias com população de mais de cem mil habitantes (Bangladesh, Brasil, China, Índia, Indonésia, Japão, México, Nigéria, Paquistão, Federação Russa e Estados Unidos). No caso do Brasil, foi acrescentada a cidade do Rio de Janeiro.

⁹ Concordamos com Andreas Schleicher quando afirma que “sem dados, você é somente mais uma pessoa com uma opinião” (RIPLEY, 2014, p. 36).

¹⁰ O primeiro impacto da unificação e da redução da burocracia é a melhora da imagem do País (DOMINGOS, 2014, p. 33).

integrando os dados de todos os órgãos públicos envolvidos no processo de abertura de empresas, conforme previsto em projeto de lei do Poder Executivo que resultou na Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, que criou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim (Agência Senado, 2005c).

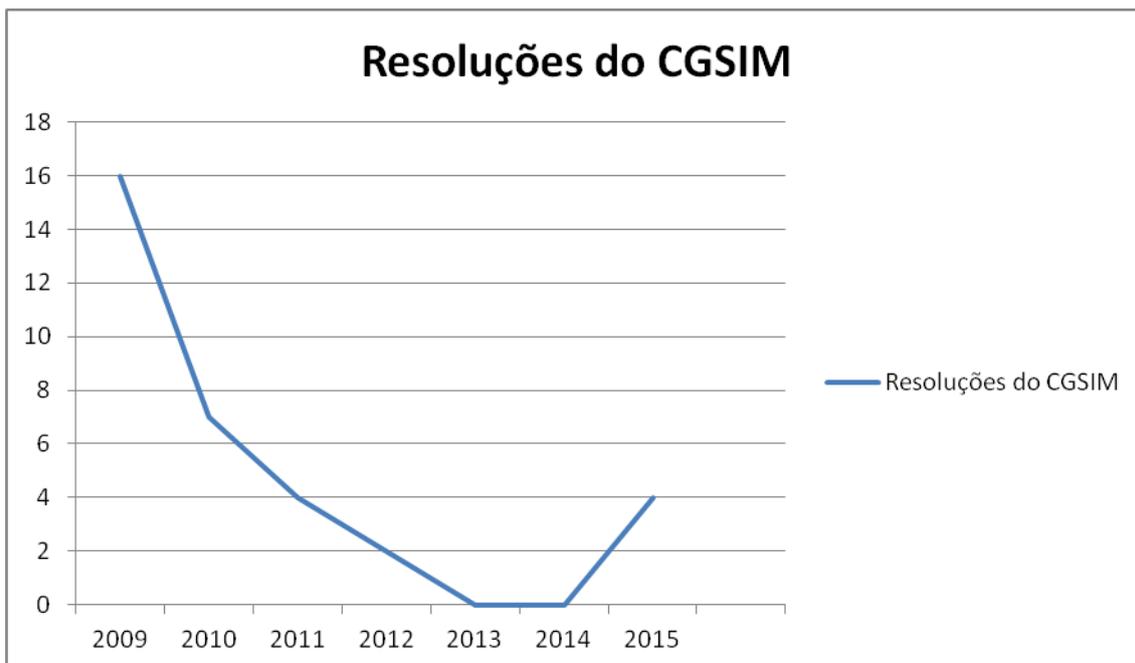
4 IMPLANTAÇÃO DA REDE NACIONAL PARA A SIMPLIFICAÇÃO DO REGISTRO E DA LEGALIZAÇÃO DE EMPRESAS E NEGÓCIOS (REDESIM)

A Redesim tem por finalidade propor ações e normas aos seus integrantes visando à integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas¹¹. A participação na Redesim é obrigatória para os órgãos federais, mas ela é voluntária, mediante adesão por meio de consórcio, para os órgãos, autoridades e entidades não federais com competências e atribuições vinculadas aos assuntos de interesse da Rede.

Foi prevista ainda a administração da Rede por Comitê Gestor (CGSIM), presidido atualmente pelo Ministro da Secretaria da Micro e Pequena Empresa. O CGSIM foi presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior até a edição da Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, que criou a Secretaria da Micro e Pequena Empresa. O Decreto nº 8.001, de 10 de maio de 2013, transferiu para o âmbito da Secretaria da Micro e Pequena Empresa o CGSIM. Essa alteração na estrutura organizacional da Presidência da República e dos Ministérios prejudicou à primeira vista a atuação do Comitê.

De acordo com nosso levantamento, no ano de 2009, foram editadas pelo CGSIM 16 Resoluções (nºs 1 a 16). Em 2010, foram 7 (nºs 17 a 23). Em 2011, foram 4 (nºs 24 a 27). Em 2012, foram 2 (nºs 28 e 29). Nos anos de 2013 e 2014, não houve edição de Resoluções pelo CGSIM. A retomada da edição dos atos foi efetivada no ano de 2015, aprovando-se até o momento 4 Resoluções (nºs 30 a 33).

¹¹ O objetivo da rede de simplificação é dar um salto do medieval para o digital (DOMINGOS, 2014, p. 32).



Além da questão da criação de novos órgãos administrativos (CGSIM) em superposição aos órgãos criados anteriormente (Sistema de Registro Mercantil), a criação de órgãos agregados a diferentes sistemas administrativos gera o problema da duplicidade de normas¹². A Instrução Normativa nº 30, de 25 de fevereiro de 2015, do Departamento de Registro Empresarial e Integração, por exemplo, tem seu conteúdo praticamente idêntico ao texto da Resolução nº 31, de 13 de janeiro de 2015, do CGSIM.

Não existe um portal do Redesim, mas o Portal do Empreendedor, que somente permite a formalização de microempreendedores individuais (MEI)¹³. O CGSIM conseguiu desenvolver ferramentas eletrônicas para facilitar o registro e a baixa dos microempreendedores individuais. Essa afirmação pode ser constatada pelo número de resoluções editadas pelo CGSIM sobre o tema. Entre as 29 (vinte e nove) primeiras resoluções, mais de um terço foram editadas para tratar da regulação do microempreendedor individual (foram 10 (dez) resoluções).

¹² Conforme dito anteriormente, a abertura de uma empresa implica inscrição, entre outros órgãos, na Junta Comercial estadual, na Receita Federal, no corpo de bombeiros, vigilância sanitária, meio ambiente e alvará municipal, cada uma é um balcão diferente e cobra uma taxa, uma verdadeira via-crúcis (DOMINGOS, 2014, pp. 32-33).

¹³ Um dos principais desafios do Brasil é proporcionar ao cidadão que exerce uma atividade informal a oportunidade de tornar-se formal com um custo menor e sem burocracia (DOMINGOS, 2008).

É importante destacar que a Lei do Redesim prevê a criação de sistemas informatizados de apoio ao registro e à legalização de empresas (arts. 9º a 11)¹⁴. Assegura-se ao usuário do Redesim entrada única de dados cadastrais e de documentos, bem como obriga os órgãos de registro mercantil a disponibilizar cópias digitalizadas dos atos arquivados. Além disso, a Lei determina que o Poder Executivo crie e mantenha, na rede mundial de computadores (Internet), sistema que permita ao usuário obter informações, receber serviços e acompanhar o processo¹⁵.

Uma providência importante para a agilidade do processo de abertura de empresas é mudar o procedimento de expedição dos licenciamentos, já que grande parte das atividades empresariais implica baixo risco de acidentes (DOMINGOS, 2014, p. 33). No âmbito do Estado de São Paulo foi criado o Sistema Integrado de Licenciamento (SIL), cujo endereço eletrônico é <http://www.sil.sp.gov.br>¹⁶, reunindo em um único ambiente na rede mundial de computadores o corpo de bombeiros, a vigilância sanitária, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e os órgãos municipais (DOMINGOS, 2012, p. 31)¹⁷. Uma das vantagens do sistema integrado é a possibilidade de emissão do Certificado de Licenciamento Integrado que contém a licença de todos os órgãos envolvidos, com prazos de validade e restrições eventualmente impostas. A Lei do Redesim não prevê o mecanismo do certificado integrado, restringindo-se a prever que os procedimentos de licenciamento serão simplificados, racionalizados e uniformizados.

Para fazer avançar as medidas de simplificação previstas na Lei do Redesim, o Governo Federal editou o Programa Bem Mais Simples Brasil¹⁸.

¹⁴ No mundo digital, os dados circulam e não as pessoas (DOMINGOS, 2014, p. 33).

¹⁵ Com o sistema de assinatura de assinatura digital, é possível abrir uma empresa no computador da residência do interessado (DOMINGOS, 2014, p. 33).

¹⁶ O programa foi renomeado para Via Rápida que é uma continuação do Sistema Integrado de Licenciamento (DOMINGOS, 2013^a).

¹⁷ O Município de São Paulo não participa do sistema integrado de licenciamento.

¹⁸ De acordo com o seu titular, a Secretaria da Micro e Pequena Empresa vai implantar a Redesim, que promoverá o total entrosamento entre Receita Federal, Receitas estaduais e municipais, as secretarias do Meio Ambiente, Corpo de Bombeiros e vigilância sanitária. Desse modo, vamos acabar com o martírio do pequeno empresário que precisa ir de gabinete em gabinete para abrir sua empresa (DOMINGOS, 2013b).

5 OBJETIVOS E DIRETRIZES DO PROGRAMA BEM MAIS SIMPLES BRASIL

O objetivo do programa extrapola o âmbito da atividade empresarial, haja vista que ele tem a finalidade de: *a)* simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos; *b)* melhorar o ambiente de negócios e *c)* a eficiência da gestão pública. Essas finalidades são explicitadas nos seguintes objetivos: I – simplificar e agilizar o acesso do cidadão, das empresas e das entidades sem fins lucrativos aos serviços e informações públicos; II – promover a prestação de informações e serviços públicos por meio eletrônico; III – reduzir formalidades e exigências na prestação de serviços públicos; IV – promover a integração dos sistemas de informação pelos órgãos públicos para oferta de serviços públicos; V – celebrar o “Pacto Bem Mais Simples Brasil” com os demais Poderes da União e com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e VI – modernizar a gestão interna da administração pública.

O programa deve contemplar ainda a atuação integrada e sistêmica na prestação de serviços públicos, com a aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificação dos processos e procedimentos de atendimento ao cidadão, às empresas e às entidades sem fins lucrativos, mediante a utilização de linguagem simples e compreensível.

O Programa também observará as diretrizes previstas no art. 1º do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que *dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa de reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências*. O art. 1º prevê que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observação as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão: I – presunção de boa-fé; II – compartilhamento de informações, nos termos da lei; III – atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; IV – racionalização de métodos e procedimentos de controle; V – eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; VI – aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento de informações; VII – utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e VIII – articulação com Estados, Distrito Federal, Municípios e outros poderes para a

integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos prestados ao cidadão.

Além disso, o programa será implantado de forma a garantir a integração com outras ações e programas desenvolvidos no âmbito do Poder Executivo federal. Para esse objetivo foi criado um Conselho Deliberativo do Programa.

6 CONSELHO DELIBERATIVO DO PROGRAMA

O Conselho Deliberativo do programa Bem Mais Simples Brasil tem por competência formular, monitorar e avaliar as ações do programa e definir estratégias de articulação com os demais Poderes da União e com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ele é composto pelos titulares da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, a quem competirá coordenar os trabalhos, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Justiça, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União. A composição do Conselho Deliberativo pelos titulares das respectivas pastas citadas enfatiza e prioriza o caráter político do órgão. Foi identificada como problema a falta de vontade política no programa de desburocratização, de modo que essa questão deve estar no alto comando da Administração Pública¹⁹.

O Secretário da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República poderá convidar os titulares de outros Ministérios para participar das reuniões quando as ações do Programa envolver matérias de sua competência. Está previsto o convite para as reuniões do Conselho Deliberativo dos titulares de órgãos e entidades dos demais Poderes da União e da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, em especial o Presidente do Tribunal de Contas da União, o Presidente do Conselho Nacional de Justiça, o Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. O objetivo é aumentar a eficiência e buscar uma ação transversal nos ministérios e demais órgãos da Administração Pública, eliminando procedimentos desnecessários e burocracias inúteis.

Abaixo do Conselho Deliberativo, foi criado um Comitê Gestor do Programa, com os integrantes dos órgãos vinculados ao Conselho Deliberativo.

¹⁹ É necessário criar novas formas de geração de renda, ocupação e emprego, de forma a valorizar a iniciativa individual e o desenvolvimento econômico e social. Só depende de vontade política (DOMINGOS, 2004).

7 COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA

O Comitê Gestor do Programa tem competências diretivas e as seguintes atribuições: I – cumprir as orientações do Conselho Deliberativo; II – definir os eixos temáticos de atuação do Programa; III – definir, monitorar e avaliar a execução das ações a serem desenvolvidas no âmbito do Programa; IV – promover a articulação necessária à execução de ações conjuntas no âmbito do Poder Executivo federal, com os demais Poderes da União e com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e V – estabelecer seu regimento interno, que deverá ser aprovado por absoluta maioria dos seus membros.

O Comitê Gestor é integrado por um representante, titular e suplente, de cada órgão que compõe o Conselho Deliberativo, desde que o representante ocupe cargo de Secretário ou equivalente, e coordenado pelo representante da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República.

O Comitê Gestor pode propor ainda a criação de grupos de trabalho temáticos, mediante ato conjunto dos Ministros de Estado afetos aos temas envolvidos, e pode convidar para participar das reuniões representantes de outros órgãos e entidades, públicos e privados, e especialistas em assuntos relacionados às ações do Programa.

Além do Comitê Gestor, o Programa Bem Mais Simples Brasil lançou o Sistema Nacional de Baixa Integrada de Empresas.

8 SISTEMA NACIONAL DE BAIXA INTEGRADA DE EMPRESAS

O Sistema Nacional de Baixa Integrada de Empresas consiste na construção e manutenção do Portal Empresa Simples (PES), ao custo inicial de trinta milhões de reais (DOMINGOS, 2014, p. 32), cujo endereço eletrônico é <http://www.empresasimples.gov.br>.

Neste momento, há diversas limitações à utilização do Portal Empresa Simples. Em primeiro lugar, ele somente poderá ser usado pelos empresários registrados no Distrito Federal. A explicação para o lançamento do programa somente no Distrito Federal é que a Junta Comercial do Distrito Federal (JCDF) é mantida pela União (DOMINGOS, 2014, p. 32). Isso mostra a dificuldade das autoridades federais em obter a colaboração das autoridades estaduais para a implantação do programa. De acordo com o Ranking das Juntas Comerciais segundo Movimento de Constituição, Alteração e

Extinção de Empresas de 2014 (drei.smpe.gov.br/assuntos/estatisticas/pasta-rank-new/ranking_ate_dezembro_2014.pdf), a Junta Comercial do Distrito Federal foi a décima primeira em movimentação total no País. Ela é responsável por 1,81% (um vírgula oitenta e um por cento) do movimento total, correspondendo a aproximadamente quarenta e cinco mil atos no universo de dois milhões de atos no Brasil todo. A implantação do Portal somente no Distrito Federal não é suficiente para melhorar as estatísticas de abertura e fechamento de empresas no Brasil, bem como para elevar a posição do País nos rankings internacionais que avaliam o ambiente de negócios nos diversos países.

A ideia é expandir o programa para os Estados por meio da Caravana da Simplificação (DOMINGOS, 2014, p. 33). As Caravanas da Simplificação têm por objetivo convencer os Governadores e Prefeitos a integrar a Redesim, com o lançamento de um Portal específico para a Rede, já que alguns Estados têm programas de simplificação, mas ainda não participam da unificação nacional (DOMINGOS, 2014, p. 33).

Além disso, somente podem utilizar o Portal Empresas Simples as empresas que forem constituídas sob a forma jurídica de empresário individual, empresa individual de responsabilidade limitada e sociedade limitada. A sociedade anônima está excluída da utilização do Portal. O Microempreendedor Individual conta com Portal próprio, cujo endereço eletrônico é <http://www.portaldoempreendedor.gov.br>.

Estão também excluídas da utilização do Portal as empresas que: I – tiverem em seu quadro societário, no momento da abertura da empresa, pessoa jurídica, pessoa física menor de idade, incapaz ou estrangeiro; II – tiverem a matriz transferida de outro Estado da Federação; e III – apresentarem divergências, em relação à última situação cadastral consolidada na Junta Comercial, nos seguintes dados cadastrais: *a)* nome empresarial; *b)* número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); *c)* número do Número de Identificação do Registro de Empresas (NIRE); *d)* Unidade Federativa do Estabelecimento Matriz; *e)* identificação dos Estabelecimento Matriz e qualquer Filial; *f)* quadro societário, nome e Cadastro de Pessoa Física (CPF) do titular ou sócios.

Visto o atual estado da arte no Brasil, a seguir olharemos para os nossos vizinhos da América do Sul.

9 REGISTRO DE EMPRESAS NA AMÉRICA DO SUL

Na América do Sul, o país mais avançado no que se refere à informatização do procedimento de abertura e fechamento de empresas é o Chile, ficando a Venezuela com o último lugar, já que a totalidade dos procedimentos é realizada de forma presencial.

9.1 CHILE

No Chile, foi criado o endereço eletrônico <https://www.tuempresaenundia.cl> para permitir o registro de empresas e de sociedades de forma online. Constata-se que a plataforma operacional do país andino está mais avançada do que a existente atualmente no Brasil. São permitidas de forma gratuita as seguintes operações online: constituir, modificar, transformar, fusionar, dividir, dissolver, retificar e sanear. O portal chileno foi construído a partir da aprovação da Lei nº 20.659, de 8 de fevereiro de 2013, que *simplifica o regime de constituição, modificação e dissolução das sociedades comerciais*. O novo regime simplificado chileno convive com o antigo regime tradicional, possibilitando a migração das empresas para o regime moderno a partir de cronograma que já permite a migração da *sociedade de responsabilidad limitada*, da *empresa individual de responsabilidad limitada* e da *sociedad por acciones* e que possibilitará a migração da *sociedad colectiva comercial*, da *sociedad en comandita simple* e da *sociedad en comandita por acciones* em julho de 2015 e da *sociedad anônima cerrada* e da *sociedad anônima de garantia recíproca* em julho de 2016.

O sistema chileno apresenta algumas vantagens. A primeira é propiciar ao interessado realizar todas as etapas necessárias à abertura de empresas de forma online. Não há necessidade à primeira vista de apresentar documentos de forma presencial. Após a etapa da inserção no portal dos dados dos sócios e da sociedade por meio de formulário eletrônico, a assinatura do documento se dá por meio de Firma Eletrônica Avançada (FEA). Caso não tenha uma FEA, o interessado deve procurar um notário que tenha a FEA.

A segunda vantagem do sistema simplificado é substituir o procedimento de abertura da empresa pelo meio tradicional, que envolve a elaboração de escritura em um notário, o registro do comércio, a publicação no diário oficial e a obtenção de registro

no serviço de impostos internos. A publicação dos atos constitutivos é substituída pela possibilidade de consulta online por qualquer interessado das sociedades registradas²⁰.

A terceira vantagem do sistema chileno é a destinação de um portal exclusivo e específico para a atividade empresarial. Quem acessa o endereço eletrônico, tem facilidade em obter informações sobre esse segmento. O portal não está inserido no âmbito de um portal mais amplo que agregue o conjunto dos serviços públicos prestados pelo Estado chileno, o que caso ocorresse dificultaria a busca de informações sobre a abertura de empresas naquele país.

9.2 URUGUAI

No Uruguai, o endereço eletrônico destinado à criação de empresas é o <http://empresaeneldia.portaldaempresa.gub.uy>, vinculado ao portal de serviços do governo, cujo endereço é <http://portal.gub.uy>, que tem por objetivo ser um guia completo e organizado de trâmites e de informações do Estado uruguaio. O endereço eletrônico permite a criação pelo interessado nacional ou estrangeiro de dois tipos de empresas: sociedade de responsabilidade limitada e sociedade anônima²¹. O procedimento de abertura da empresa não se dá integralmente em meio digital. Após a inclusão dos dados no sistema, o interessado deve agendar um atendimento pessoal no escritório do órgão Empresa em Dia que lhe for mais conveniente dentro do prazo de trinta dias, para apresentação da documentação necessária para a criação da empresa. A sistemática uruguaia mostra-se assim em desvantagem para o interessado em relação ao procedimento chileno.

9.3 COLÔMBIA

Na Colômbia, o interessado em abrir uma empresa deve acessar o endereço eletrônico do Departamento de Impostos e Aduanas Nacionais da Colômbia, cujo nome é <http://www.dian.gov.co>. Não há um portal que unifique os procedimentos de forma semelhante ao criado no Chile e no Uruguai. Uma desvantagem do site colombiano é a

²⁰ Fizemos um acesso ao portal de forma aleatória e obtivemos a cópia integral do ato constitutivo de uma empresa individual de responsabilidade limitada.

²¹ De acordo com o Manual de Uso do Sistema, a quantidade de sócios deverá estar compreendida entre o mínimo de 2 (dois) e o máximo de 10 (dez) sócios. Não é permitida à primeira vista a constituição de sociedade unipessoal, bem como não vemos justificativa plausível para limitar o número de sócios a até dez pessoas. Há exigência ainda de integralização imediata de capital, de depósito bancário e de constituição perante escrivão.

inclusão de informações no portal sobre os assuntos tributários de forma geral, perdendo-se o foco na atividade empresarial. O interessado deve obter um Registro Único Tributário (RUT) definitivo. Antes, no entanto, ele deve procurar uma das 57 (cinquenta e sete) Câmaras de Comércio existentes no País para registrar seus atos constitutivos. A Colômbia não conta com um endereço eletrônico para abertura de empresas, mas assim como o Brasil que conta com 27 (vinte e sete) portais diferentes das Juntas Comerciais possui diferentes órgãos espalhados pelo País.

9.4 PERU

No Peru, o interessado deve em primeiro lugar acessar o endereço eletrônico da Superintendência Nacional dos Registros Públicos, cuja denominação é <https://www.sunarp.gob.pe>, para reservar o nome empresarial escolhido. Após essa etapa, ele ingressa no portal de prestação de serviços ao cidadão do governo, mantido no <http://serviciosalciudadano.gob.pe>²², para formalizar a constituição da empresa.

9.5 PARAGUAI

No Paraguai, o endereço eletrônico centralizador do procedimento de abertura da empresa é o <http://www.suace.gov.py> (Sistema Unificado de Abertura e Fechamento de Empresas). O sistema unificado conta com oito instituições paraguaias relacionadas aos procedimentos, que firmaram convênio de cooperação interinstitucional: Ministério da Indústria e do Comércio; Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça e do Trabalho; Instituto de Previdência Social; Corte Suprema de Justiça; Ministério do Interior; Município de Assunção e Conselho Presidencial de Modernização da Administração Pública. O sistema paraguaio não permite o registro dos atos de forma eletrônica. Na verdade, a simplificação restringe-se à reunião no mesmo local de órgãos relacionados à abertura e fechamento de empresas, para que os procedimentos se deem de forma presencial. Foram criados centros regionais do sistema unificado nos escritórios regionais do Ministério da Indústria e do Comércio em oito cidades do interior do Paraguai. O procedimento paraguaio se ressentia, no entanto, da criação de mecanismos que possibilitem o ingresso de formulários eletrônicos assinados por meio digital. Ausentes esses mecanismos, o endereço eletrônico funciona somente como

²² No site informado, há um link para o endereço <http://www.empresas.gob.pe>, mas não conseguimos acesso ao seu conteúdo.

divulgador de informações e como padronizador de formulários que devem ser impressos, assinados e apresentados pessoalmente pelos interessados.

9.6 ARGENTINA

Na Argentina, o interessado deve verificar no endereço eletrônico da Inspeção Geral de Justiça, vinculada ao Ministério da Justiça e Direitos Humanos, a possibilidade de utilização da denominação escolhida, localizada em <https://www2.jus.gov.ar/igj-homonimia/principal.aspx>. Caso queira reservar o nome, o interessado deve comparecer pessoalmente à Inspeção a fim de preencher formulário de reserva de denominação. A constituição da sociedade depende do preenchimento de formulários e do comparecimento do interessado na Inspeção Geral de Justiça. Não há prestação de serviços eletrônicos de registro.

9.7 EQUADOR

No Equador, o procedimento é centralizado no endereço eletrônico da Superintendência de Companhias, Valores e Seguros, cujo portal é <http://www.supercias.gob.ec>. A primeira providência do interessado é reservar online o nome da sociedade. O Equador conta com um bom portal de informações sobre o registro de empresas, contendo vídeos informativos sobre os procedimentos necessários. O interessado deve se cadastrar no endereço eletrônico da Superintendência e preencher formulário de solicitação de constituição da sociedade, assim como carregar os documentos necessários. Após essa etapa, o notário ingressará no sistema e marcará data e hora para os interessados assinarem os documentos presencialmente. Depois disso, as informações são enviadas para o registro mercantil e para o serviço de rendas internas que gera um registro único de contribuinte. O procedimento de constituição de empresas no Equador é parcialmente eletrônico, mas ele necessita de etapas que devem ser praticadas pessoalmente, prejudicando a rapidez do sistema de registro de empresas.

9.8 BOLÍVIA

Na Bolívia, a inscrição da empresa é realizada no endereço eletrônico da Concessionária do Registro do Comércio da Bolívia (FUNDEMPRESA), cujo título é <http://www.fundempresa.org.br>. O primeiro passo é preencher um formulário para verificar a possibilidade de utilização do nome empresarial escolhido. O interessado

deve recolher uma taxa e apresentar pessoalmente o formulário no registro do comércio para reserva do nome.

9.9 VENEZUELA

Na Venezuela, o procedimento começa no Serviço Autônomo de Registros e Notarias, cujo endereço eletrônico é <http://www.saren.gob.ve>. O registro mercantil está inserido dentro do portal que envolve todos os demais registros públicos da Venezuela. A solicitação de reserva do nome empresarial escolhido deve ser realizada pessoalmente, assim como os demais atos referentes ao registro empresarial. Foi localizada no site uma lista de procedimentos que são realizados no registro de empresas, mas não foram encontrados no endereço eletrônico quaisquer procedimentos que sejam realizados online.

10 CONCLUSÃO

O Programa Bem Mais Simples Brasil é uma tentativa política de acelerar a simplificação e a desburocratização dos serviços públicos, com ênfase na atividade empresarial e no procedimento de abertura e fechamento de empresas.

Para tanto, é necessário envidar esforços para aumentar a coordenação no âmbito horizontal e vertical do Estado, de modo a facilitar a melhora da posição do país no ranking de abertura de empresas, conforme relatório divulgado anualmente.

O Programa Bem Mais Simples Brasil vem colaborar para a efetiva implantação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). Isso se dá tanto por sua vertente política quanto pela iniciativa de criação de um endereço eletrônico que possibilitará a prestação dos serviços públicos de forma digital. Nesse último caso, constata-se que o sistema brasileiro poderia ser aprimorado se for inspirado no sistema chileno de informatização do procedimento de abertura de empresas.

Esta pesquisa pode ser estendida de algumas formas. A primeira delas é aumentar o número de países objeto de comparação com o Brasil no que se refere ao procedimento de abertura e fechamento de empresas, buscando extrair bons exemplos ao redor do mundo. A segunda é o exame da possibilidade de edição no País de uma lei semelhante à Lei nº 20.659, de 8 de fevereiro de 2013, do Chile, que *simplifica o regime de constituição, modificação e dissolução das sociedades comerciais* naquele país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. Marcos Guerra pede apoio para acelerar processo administrativo, 5 de julho de 2004.

_____. Delcídio diz que burocracia ainda atrapalha o país, 23 de maio de 2005a.

_____. Renan instala grupo de trabalho pela desburocratização, 18 de outubro de 2005b.

_____. Delcídio faz balanço de grupo de trabalho sobre desburocratização, 15 de dezembro de 2005c.

BARROS, Guilherme. Miguel Jorge contesta Zoellick em carta. In: *Folha de São Paulo*, 13 de outubro de 2007.

DOMINGOS, Guilherme Afif. Apresentação na Audiência Pública na Câmara dos Deputados de 13 de maio de 2015.

_____. “Temos de construir uma saída suave do Simples”. Entrevista: Carolina OMS. In: *Isto é Dinheiro*, ano 17, n. 868, pp. 32-34, 11 de junho de 2014.

_____. “Fui Demitido da Secretaria de SP por Questão Política”. Entrevista: Eduardo Bresciani. In: *O Estado de São Paulo*, n. 43683, p. A6, de 24 de maio de 2013a.

_____. Por Conta Própria. In: *Folha de São Paulo*, n. 30720, de 12 de maio de 2013b, Tendências/debates, p. A3.

_____. Um Sonho do Trabalhador. In: *Revista do Direito Trabalhista*, v. 18, n. 2, p. 31, fev. de 2012.

_____. MEI – Pela Formalização de um País. In: *Folha de São Paulo*, n. 29056, p. A3, de 21 de outubro de 2008.

_____. A Superburocracia da Receita. In: *Consulex: revista jurídica*, v. 9, n. 209, p. 66, set. 2005.

_____. A Constituição, Instituições e o Ambiente Empresarial. In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 8, n. 29, pp. 331-332, jul./set. de 2005.

_____. Só Depende de Vontade Política. In: *Folha de São Paulo*, n. 27459, p. A3, de 7 de junho de 2004.

_____. Pequena Empresa e Abertura Econômica. In: *Folha de São Paulo*, n. 24034, p. 2, de 21 de janeiro de 1995.

LAGOS, Ricardo. A América Latina que queremos. In: *Política Externa*, v. 22, n. 1, jul/ago/set de 2013.

RIPLEY, Amanda. *As Crianças mais Inteligentes do Mundo: e como elas chegaram lá*. Tradução Renato Marques. São Paulo: Três Estrelas, 2014.