

Janeiro/2014

Melhorando o ambiente de negócios no Brasil: ações para reduzir a burocracia

Diretoria de Desenvolvimento Econômico e Associativo
Gerência de Competitividade Industrial e Investimentos

Sistema
FIRJAN



INFORMA,
FORMA,
TRANSFORMA.

Expediente

Sistema FIRJAN | Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
PRESIDENTE Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Diretoria Geral do Sistema FIRJAN
DIRETOR Augusto Franco Alencar

Diretoria de Desenvolvimento Econômico e Associativo
DIRETORA Luciana Costa M. de Sá

Gerência de Competitividade Industrial e Investimentos
GERENTE Cristiano Prado M. Barbosa

EQUIPE TÉCNICA:

Ana Thereza Carvalho Costa
André August Souza Herzog
Antonio Alves de Oliveira Junior
Camila Costa Magalhães
Júlia Nicolau Butter
Lívia Cecília Barbosa Gonçalves Machado
Riley Rodrigues de Oliveira
Tatiana Lauria Vieira da Silva

ESTAGIÁRIOS:

Amanda Lima Jean Jacques
Bernardo Finello Correa
Fernanda Ogg Ferreira Lourenço

APOIO:

Nadia Maria Ribeiro Guedes

Introdução

O excesso de burocracia e a falta de transparência nos serviços prestados pela administração pública aos cidadãos, pessoas físicas e jurídicas, geram enormes perdas que afetam diretamente a competitividade brasileira. Ao longo dos últimos anos, foram criados instrumentos para simplificar processos, aumentar a transparência e melhorar o atendimento ao público, que representaram um importante avanço no processo de desburocratização.

O desafio é garantir que estes instrumentos sejam colocados em prática, pois, embora respaldados por dispositivos legais, a realidade sugere que ainda se encontram em estágio embrionário. Esta percepção é acentuada pela comparação com outros países, que indica que os avanços já alcançados não foram suficientes para reduzir significativamente a burocracia no Brasil.

Este estudo tem como objetivo apresentar um diagnóstico do grau de avanço prático na implementação dos instrumentos de desburocratização no Brasil em processos cotidianos das empresas, com análise específica para o estado do Rio de Janeiro nos procedimentos que envolvem órgãos estaduais e municipais, incluindo uma comparação do estado com os demais 26 da federação. Ao final, são propostas medidas de fácil adoção que permitem ganhos importantes para a redução da burocracia.

Medidas para desburocratizar: o que migrou do papel para a prática?

O estudo

A busca pela redução da burocracia no Brasil remete aos anos 1960, quando foi instituído o Decreto Lei 200, primeiro grande avanço no processo de desburocratização da administração pública brasileira, que permitiu a descentralização administrativa. Em 1979, o tema foi novamente discutido com a criação do Ministério da Desburocratização, extinto alguns anos depois. O Brasil, então, só voltou a avançar efetivamente na agenda de desburocratização, a partir da Reforma Gerencial, iniciada em 1995, com a criação do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, posteriormente incorporado ao Ministério de Planejamento e Gestão. Após um período de poucos avanços práticos, na última década foram adotadas diversas medidas para facilitar a vida dos cidadãos e melhorar o ambiente de negócios.

O Decreto Federal nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país. A criação do GesPública foi um marco, pois significou a retomada da pauta da desburocratização no Brasil, conferindo ao programa a atribuição de definir estratégias e implementar medidas nesse sentido. Sua atuação se dá em diversas frentes, através da promoção de ciclos de debate sobre gestão pública, da defesa dos direitos do

usuário dos serviços públicos, do estabelecimento de uma agenda de gestão pública e da promoção do prêmio nacional da Gestão Pública, entre outras ações.

Um dos primeiros resultados do GesPública foi o Decreto Federal nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que regulamenta a simplificação do atendimento prestado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo ao público. Entre as suas principais diretrizes está a instituição da Carta de Serviços ao Cidadão e da Pesquisa de Satisfação do Cliente, fundamentais para aumentar a transparência de informações e melhorar a qualidade do atendimento público.

A Carta de Serviços ao Cidadão é o meio pelo qual o órgão informa aos cidadãos os serviços prestados, sua forma de acesso e, muito importante, o prazo para cumprimento dos serviços, permitindo o acesso a informações transparentes no que diz respeito ao cotidiano do cidadão. Inequivocamente, representa um grande avanço no aumento da transparência. Para cumprimento de seu propósito, a lei determina ampla divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão nos endereços eletrônicos dos órgãos públicos, assim como em suas instalações físicas. Adicionalmente, os entes públicos devem periodicamente aplicar pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços, para avaliar seu nível de qualidade e eficiência. O GesPública oferece a metodologia para elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão e da pesquisa de satisfação, disponibilizada no portal do programa¹.

Outro importante avanço compreende a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, criada com o objetivo de permitir acesso transparente a informações públicas. Esta lei dispõe sobre os procedimentos que deverão ser adotados pelos órgãos e entidades, em nível federal, estadual e municipal, para ampla divulgação através de endereço eletrônico, permitindo o acesso de forma objetiva, transparente e clara.

Mais um passo fundamental no processo de desburocratização foi a criação da Lei Federal nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, que instituiu a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, firmando diretrizes e procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades, nas esferas federal, estadual e municipal, em relação ao processo de registro e legalização de empresas, facilitando, desburocratizando e integrando estes processos. A REDESIM congrega todas as juntas comerciais do Brasil com o objetivo de promover a integração dos processos de abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas, através de um sistema eletrônico que simplifique procedimentos e reduza a burocracia. A proposta do sistema é integrar todos os órgãos e entidades públicas envolvidas nos processos de registro comercial, centralizando o recebimento de dados e documentos e orientando sobre os procedimentos envolvidos.

¹ Portal GesPública: <http://www.gespublica.gov.br/>.

Um dos avanços alcançados com a REDESIM foi a criação do Portal do Empreendedor², um site onde é possível encontrar orientações detalhadas sobre os procedimentos para abertura dos diferentes tipos de personalidades jurídicas vigentes no país.

Muitas iniciativas foram replicadas em nível estadual. O estado do Rio de Janeiro, em particular, instituiu leis recentes que replicaram para o âmbito estadual parte dos instrumentos regulamentados em nível federal, entre eles a Carta de Serviços ao Cidadão e o Registro Mercantil Integrado – REGIN.

Em 2011, o estado do Rio de Janeiro, incorporou os mesmos instrumentos do decreto federal ao âmbito da administração pública por meio da Lei Estadual nº 6052. Com isso, os órgãos públicos estaduais ficaram obrigados a disponibilizar a Carta de Serviços ao Cidadão e a conduzir a Pesquisa de Satisfação do Cliente.

Em conformidade com a Lei de Acesso à Informação e com a REDESIM, o Rio de Janeiro instituiu a Lei Estadual nº 6.426, de 5 de abril de 2013, que estabeleceu as diretrizes acerca do registro e da legalização de empresas no estado, determinando que a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (Jucerja), por meio do REGIN, seja “a entrada única de dados cadastrais e de documentos necessários à efetivação de inscrições, registros, licenças, cadastros, certificações, alterações e baixa de empresas”. O REGIN é o sistema eletrônico que permite a integração entre a Jucerja e as demais entidades envolvidas no processo de abertura e fechamento de empresas e de renovação de licenças de funcionamento: Receita Federal, secretarias estaduais e municipais de fazenda, órgãos de licenciamento ambiental e sanitário, corpo de bombeiros e secretarias municipais de obras. Em 2010, o estudo desenvolvido pelo Sistema FIRJAN intitulado “Quanto custa abrir uma empresa no Brasil”³ apontou as dificuldades enfrentadas pelos empreendedores no momento da constituição de seus negócios devido à falta de integração entre essas entidades. Visando tornar o processo mais eficiente, o sistema configura-se como uma única porta de entrada para obter e renovar registros e licenças, necessários para abertura e operação das empresas. O REGIN está alinhado com o conceito *one stop shop*, referência internacional⁴, que comprova a eficácia do sistema em tornar o processo menos burocrático e mais célere.

As recentes medidas, federais e no estado do Rio de Janeiro, representam um avanço importante na redução da burocracia. Contudo, a observação da realidade indica que sua adoção encontra-se ainda em estágio inicial, requerendo a adesão maciça dos órgãos das três esferas governamentais para se tornarem, de fato, uma prática.

Nesse sentido, o presente estudo tem como propósito avaliar, a partir do diagnóstico do nível de implementação dos instrumentos de desburocratização, o grau de transparência e integração de procedimentos, por meio da informatização, das entidades envolvidas nos

² Consulte <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>.

³ Disponível em <http://www.firjan.org.br>.

⁴ Consulte o estudo “How many stops in a One Stop Shop?”, 2010 – International Finance Corporation, Banco Mundial.

seguintes processos: obtenção e renovação de registros e licenças para empresas, cumprimento de obrigações tributárias e previdenciárias e operações de comércio exterior. Os processos, todos inerentes à realidade dos negócios, envolvem órgãos federais e, no caso da obtenção e renovação de registros e licenças e do cumprimento de obrigações tributárias e previdenciárias, também órgãos estaduais e municipais, casos em que a análise do estudo concentrou-se no estado do Rio de Janeiro. O estudo conduziu ainda uma avaliação do nível de integração do processo de abertura de empresas em nível nacional, comparando o Rio de Janeiro com os demais 26 estados do país.

Abrindo e operando uma empresa no Brasil: registros e licenças

A obtenção de registros de constituição empresarial e as licenças para operação é necessária para iniciar um novo negócio, e compreende as seguintes etapas:

- Constituição empresarial:
 - (i) Consulta prévia de nome empresarial e registro na Junta Comercial;
 - (ii) Obtenção do CNPJ na Receita Federal;
- Licenças para operação:
 - (iii) Consulta de viabilidade de localização da empresa e obtenção do alvará de funcionamento na Secretaria Municipal de Obras;
 - (iv) Alvará do Corpo de Bombeiros (regularização predial);
 - (v) Licença ambiental, a ser obtida na Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou na Secretaria Estadual de Meio Ambiente ou no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), dependendo do tipo e da localização do empreendimento. A licença ambiental não é exigida para todo empreendimento, sendo requerida para atividades com impacto ambiental, como por exemplo, construção civil, indústria extrativa e serviços de utilidade pública;
 - (vi) Licença sanitária, a ser obtida na Secretaria Municipal de Vigilância Sanitária ou na Secretaria Estadual de Vigilância Sanitária ou na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), dependendo do tipo e da abrangência da atividade (local, estadual ou nacional). A licença sanitária não é exigida para todo empreendimento, sendo requerida para atividades relacionadas à higiene e saúde, como por exemplo, comércio de alimentos, estabelecimentos de saúde e fabricação de medicamentos.

As empresas devem renovar periodicamente as licenças para operação junto aos órgãos emissores.

Metodologia

Para avaliar a transparência nos processos de obtenção e renovação de registros e licenças para operação de empresas, de cumprimento de obrigações tributárias e previdenciárias, e de comércio exterior, foram consultados os sites de todos os órgãos federais e estaduais do estado do Rio de Janeiro neles envolvidos para verificar se disponibilizam a Carta de Serviços ao Cidadão. Apesar de não terem legislação própria que regule o tema, os municípios do estado também foram consultados.

Ainda na questão da transparência, o estudo identificou se os órgãos federais e as entidades estaduais e municipais disponibilizam sistemas para acompanhamento das etapas referentes à obtenção e renovação de registros e licenças para as empresas, ao cumprimento de obrigações tributárias e previdenciárias, e ao comércio exterior, permitindo o acompanhamento de todo o processo com informação de estágio e prazo. Para avaliar os sistemas foram definidos três critérios:

- (i) Informação apresentada em linguagem simples, sem uso de siglas ou jargões;
- (ii) Fornecimento de informações sobre fluxo e andamento do processo;
- (iii) Fornecimento de prazos.

Conforme previsto na Lei de Acesso à Informação, são considerados ideais os sistemas que apresentam as informações em linguagem clara, que permitem ao usuário visualizar o fluxo completo do processo e em qual etapa sua solicitação se encontra e com informação do prazo estimado para conclusão.

No tocante à integração de procedimentos, a análise concentrou-se no processo de obtenção e renovação de registros e licenças para operação, tendo-se avaliado o grau de implantação do RGIN nas seguintes entidades envolvidas: Receita Federal, secretarias estaduais e municipais de fazenda, órgãos de licenciamento ambiental e sanitário, Corpo de Bombeiros e secretarias municipais de obras. Verificou-se se esses órgãos estão integrados à Jucerja por meio do RGIN e se utilizam o sistema para realizar os procedimentos de sua responsabilidade.

A tabela 1 apresenta a relação de todos os órgãos envolvidos nos processos analisados, com as respectivas etapas.

Tabela 1 – Processos e órgãos analisados

Processos	Etapas	Órgãos
Obtenção e renovação de registros e licenças para operação de empresas	Constituição Empresarial	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (Jucerja) Juntas Comerciais - demais 26 estados
		Receita Federal
	Consulta de viabilidade de localização e alvará de funcionamento	Secretarias Municipais de Obras Estado do Rio de Janeiro
	Regularização Predial	Corpo de Bombeiros Estado do Rio de Janeiro
	Licenciamento Ambiental	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
		Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA)
		Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro
Licenciamento Sanitário	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	
	Vigilância Sanitária Estadual do Rio de Janeiro	
	Secretarias Municipais de Vigilância Sanitária do Estado do Rio de Janeiro	
Cumprimento de Obrigações Tributárias	Obrigações Federais	Receita Federal Procuradoria Geral da Fazenda Nacional *
	Obrigações Estaduais	Secretaria Estadual de Fazenda do Rio de Janeiro
	Obrigações Municipais	Secretarias Municipais de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro
Cumprimento de Obrigações Previdenciárias	Pagamento e recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Caixa Econômica Federal
	Pagamento e recolhimento da contribuição previdenciária	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Transações de Comércio Exterior		Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Fonte: Elaboração própria.

* Nota: a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional foi incluída uma vez que os processos relativos a questionamentos de dívida ativa na União são realizados através deste órgão, por meio do sistema Comprot (Comprovante de Protocolo do Ministério da Fazenda).

Resultados

O levantamento da disponibilização da Carta de Serviços nas entidades federais e estaduais do Rio de Janeiro envolvidas nos processos analisados, aponta que, dos 12 órgãos que deveriam oferecer o documento ao público, apenas três o apresentam, todos federais: ANVISA, INSS e Receita Federal. Conforme evidencia a tabela 2, é preciso avançar na implementação da Carta de Serviços nos órgãos federais e estaduais do Rio de Janeiro.

Tabela 2 – Disponibilização da Carta de Serviços ao Cidadão

Processos	Etapas	Órgãos	Obrigação legal de oferecer a Carta de Serviços?	Oferece a Carta de Serviços?
Obtenção e renovação de registros e licenças para operação de empresas	Constituição Empresarial	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (Jucerja)	Sim	Não
		Receita Federal	Sim	Sim
	Consulta de viabilidade de localização e alvará de funcionamento	Secretarias Municipais de Obras Estado do Rio de Janeiro	Não	Não
		Corpo de Bombeiros Estado do Rio de Janeiro	Sim	Não
	Licenciamento Ambiental	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Sim	Não
		Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA)	Sim	Não
		Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro	Não	Não
	Licenciamento Sanitário	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Sim	Sim
		Vigilância Sanitária Estadual do Rio de Janeiro	Sim	Não
		Secretarias Municipais de Vigilância Sanitária do Estado do Rio de Janeiro	Não	Não
Cumprimento de Obrigações Tributárias	Obrigações Federais	Receita Federal	Sim	Sim
		Procuradoria Geral da Fazenda Nacional	Sim	Sim
	Obrigações Estaduais	Secretaria Estadual de Fazenda do Rio de Janeiro	Sim	Não
Obrigações Municipais	Secretarias Municipais de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro	Não	Não	
Cumprimento de Obrigações Previdenciárias	Pagamento e recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Caixa Econômica Federal	Sim	Não
	Pagamento e recolhimento da contribuição previdenciária	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Sim	Sim
Transações de Comércio Exterior		Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta aos sites dos órgãos.

No tocante aos sistemas de acompanhamento de processos, apenas 64 de 380 órgãos públicos (17%) analisados oferecem esse tipo de ferramenta ao cidadão. A situação é particularmente crítica no acompanhamento dos processos relativos à obtenção e renovação de registros e licenças: das 283 entidades consultadas, apenas oito (3%) oferecem sistemas.

A análise revela que todos os órgãos federais analisados à exceção da ANVISA oferecem sistema. No Rio de Janeiro, todos os órgãos estaduais oferecem sistemas de acompanhamento de processos, enquanto em nível municipal apenas 52 das 92 prefeituras do estado, pouco mais da metade, disponibilizam sistemas e somente para as secretarias de fazenda. Em nenhuma das prefeituras do Rio de Janeiro foi constatado sistema para acompanhamento de processos relativos às secretarias de obras, que emitem os alvarás de funcionamento. E as secretarias municipais de meio ambiente e de vigilância sanitária da capital são as únicas do estado a contar com sistema. As tabelas 3 e 4 apresentam os resultados, apontando os órgãos que oferecem sistema de acompanhamento de processos e a avaliação dos sistemas quanto à apresentação de informações claras, fluxo completo do processo e prazo para conclusão.

A implantação dos sistemas representa um importante passo no caminho de facilitar o acompanhamento de processos pelos empresários. Entre os sistemas, o REGIN e o SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior – são referência nos quesitos avaliados. Outros sistemas, com pouco esforço, podem trazer grandes ganhos. Como exemplo, no caso do e-CAC (Central de Atendimento ao Contribuinte da Receita Federal), o simples abandono do uso de siglas nas informações do status em cada etapa traria ganhos imediatos ao aumentar a transparência.

No caso do Comprot (Comprovante de Protocolo do Ministério da Fazenda), incorporar as informações oferecidas na Carta de Serviços ao Cidadão, já disponível, permitiria aos usuários acompanhar com clareza os processos protocolados na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, relativos à dívida ativa junto à União.

Outro exemplo é o sistema de licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro, sob responsabilidade do INEA. O INEA surgiu a partir da fusão de três órgãos que atuavam no licenciamento ambiental⁵, sem qualquer integração, e criou um portal que solucionou um problema crítico relativo ao processo: a falta de informação. Atualmente, o empresário consegue obter, através do portal de licenciamento do INEA, todas as informações para iniciar o processo. Contudo, ainda não é possível acompanhar adequadamente o andamento do processo. O esforço, relativamente pequeno, de passar a informar o estágio e o prazo para conclusão representaria um grande avanço.

⁵ Feema (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente), IEF (Instituto Estadual de Florestas) e Serla (Superintendência Estadual de Rios e Lagoas).

De forma geral, falta aos sistemas informar o fluxo completo do processo, importante para que o usuário identifique se está no início, na metade ou próximo ao fim do processo.

Tabela 3 – Avaliação de Sistemas para Acompanhamento de Processos

Processos	Etapas	Órgãos	Oferece sistema?	Avaliação do sistema
Obtenção e renovação de registros e licenças para operação de empresas	Constituição Empresarial	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (Jucerja)	Sim	Informações claras – Sim Fluxo do processo – Sim Prazo – Sim
		Receita Federal	Sim	Informações claras – Sim Fluxo do processo – Sim Prazo – Não
	Consulta de viabilidade de localização e alvará de funcionamento	Secretarias Municipais de Obras Estado do Rio de Janeiro	Não	
	Regularização Predial	Corpo de Bombeiros Estado do Rio de Janeiro	Sim	Informações claras – Não Fluxo do processo – Não Prazo – Não
	Licenciamento Ambiental	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Sim	Informações claras – Sim Fluxo do processo – Não Prazo – Não
		Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA)	Sim	Informações claras – Não Fluxo do processo – Não Prazo – Não
		Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro	Sim – 1 (capital) Não – 91	Informações claras – Não Fluxo do processo – Não Prazo – Não
	Licenciamento Sanitário	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Não	
		Vigilância Sanitária Estadual do Rio de Janeiro	Sim	Informações claras – Não Fluxo do processo – Não Prazo – Não
Secretarias Municipais de Vigilância Sanitária do Estado do Rio de Janeiro		Sim – 1 (capital) Não – 91	Informações claras – Não Fluxo do processo – Não Prazo – Não	
Cumprimento de Obrigações Tributárias	Obrigações Federais	Receita Federal	Sim	Informações claras – Não Fluxo do processo – Sim Prazo – Sim
		Procuradoria Geral da Fazenda Nacional	Sim	Informações claras – Não Fluxo do processo – Não Prazo – Não
	Obrigações Estaduais	Secretaria Estadual de Fazenda do Rio de Janeiro	Sim	Informações claras – Não Fluxo do processo – Não Prazo – Não
	Obrigações Municipais	Secretarias Municipais de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro	Sim – 52 Não – 40	Ver tabela abaixo
Cumprimento de Obrigações Previdenciárias	Pagamento e recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Caixa Econômica Federal	Sim	Informações claras – Sim Fluxo do processo – Sim Prazo – Não
	Pagamento e recolhimento da contribuição previdenciária	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Sim	Informações claras – Sim Fluxo do processo – Sim Prazo – Não
Transações de Comércio Exterior		Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	Sim	Informações claras – Sim Fluxo do processo – Sim Prazo – Sim

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta aos sistemas dos órgãos.

Tabela 4 – Sistemas de Acompanhamento de Processos nas Secretarias Municipais de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro

Região	Possui sistema para acompanhamento de processos?	
	SIM (52)	NÃO (40)
Sede	Rio de Janeiro	
Baixada I	Itaguaí, Japeri, Mangaratiba, Nova Iguaçu e Paracambi (5)	Mesquita, Nilópolis, Queimados e Seropédica (4)
Baixada II	Duque de Caxias, Magé, Miguel Pereira, Paty do Alferes e São João de Meriti (5)	Belford Roxo e Guapimirim (2)
Centro Norte	Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Macuco, Nova Friburgo, São Sebastião do Alto e Teresópolis (9)	Duas Barras, Santa Maria Madalena, Sumidouro e Trajano de Moraes (4)
Leste	Araruama, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Itaboraí, Maricá, Niterói, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim (11)	Arraial do Cabo, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Gonçalo e Tanguá (5)
Noroeste	Bom Jesus do Itabapoana, Itaocara e Itaperuna (3)	Aperibé, Cambuci, Italva, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai (10)
Norte	Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Macaé e São João da Barra (4)	Carapebus, Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana (5)
Serrana	Comendador Levy Gasparian e Petrópolis (2)	Areal, Paraíba do Sul, São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia e Três Rios (5)
Sul	Angra dos Reis, Barra do Pirai, Barra Mansa, Itatiaia, Parati, Pinheiral, Pirai, Porto Real, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda (12)	Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Quatis, Resende e Vassouras (5)

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta às prefeituras.

No que diz respeito ao REGIN, o levantamento realizado mostrou que, no âmbito federal, apenas a Receita Federal está integrada à ferramenta e nenhum dos órgãos estaduais aderiu ao sistema, apesar da Lei Estadual 6.426/2013 instituir a obrigatoriedade do uso do REGIN para obtenção e renovação de registros e licenças para operação de empresas.

A avaliação da adesão das 92 prefeituras do estado do Rio de Janeiro ao REGIN aponta que somente 53 (57%) estão integradas ao sistema, e executam apenas os procedimentos básicos de registro mercantil, como obtenção de CNPJ, consulta prévia e viabilidade de localização, que define se a empresa pode se abrir no local de intenção ou não. Em apenas seis destas 53 prefeituras é possível ir um passo além, através da obtenção do alvará de funcionamento por meio do REGIN: Barra do Pirai, Campos, Itatiaia, Maricá, Paraíba do Sul e Porto Real. Nas outras 47, o processo não vai além da consulta de viabilidade de local. Das demais 39 prefeituras, 14 interromperam a utilização do REGIN, 20 se encontram habilitados, porém sem utilizar efetivamente o sistema, e cinco ainda não aderiram.

É preciso, portanto, avançar ainda muito na integração dos órgãos federais e estaduais e das prefeituras ao REGIN para simplificar e tornar mais célere a obtenção e renovação de licenças para abertura e operação das empresas. As tabelas 5 e 6 apresentam os resultados.

Tabela 5 – Órgãos integrados ao REGIN (Registro Mercantil Integrado), referente ao processo de obtenção e renovação de registros e licenças para empresas no estado do Rio de Janeiro

Processos	Etapas	Órgãos	Integrado ao REGIN?
Obtenção e renovação de registros e licenças para operação de empresas	Constituição Empresarial	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (Jucerja)	Sim
		Receita Federal	Sim
	Consulta de viabilidade de localização e alvará de funcionamento	Secretarias Municipais de Obras Estado do Rio de Janeiro	53 – Sim 39 – Não
	Regularização Predial	Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro	Não
	Licenciamento Ambiental	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Não
		Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA)	Não
		Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro	Não
	Licenciamento Sanitário	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Não
		Vigilância Sanitária Estadual do Rio de Janeiro	Não
		Secretarias Municipais de Vigilância Sanitária do Estado do Rio de Janeiro	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta à Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 6 – Prefeituras do estado do Rio de Janeiro integradas ao REGIN (Registro Mercantil Integrado)

Região	Utiliza o REGIN?	
	SIM (53)	NÃO (39)
Sede	Rio de Janeiro	
Baixada I	Japeri, Mesquita, Nilópolis, Paracambi e Queimados (5)	Itaguaí, Mangaratiba, Nova Iguaçu e Seropédica (4)
Baixada II	Duque de Caxias, Paty do Alferes e São João de Meriti (3)	Belford Roxo, Guapimirim, Magé e Miguel Pereira (4)
Centro Norte	Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cantagalo, Macuco, Nova Friburgo, São Sebastião do Alto e Teresópolis (7)	Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Santa Maria Madalena, Sumidouro e Trajano de Moraes (6)
Leste	Araruama, Armação de Búzios, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia e Saquarema (7)	Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Itaboraí, Niterói, Rio das Ostras, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá (9)
Noroeste	Bom Jesus do Itabapoana, Itaocara, Miracema, Natividade, Porciúncula e Santo Antônio de Pádua (6)	Aperibé, Cambuci, Italva, Itaperuna, Laje do Muriaé, São José de Ubá e Varre-Sai (7)
Norte	Campos dos Goytacazes, Carapebus, Conceição de Macabú, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra (8)	Cardoso de Moreira (1)
Serrana	Areal, Paraíba do Sul, Petrópolis e Três Rios (4)	Comendador Levy Gasparian, São José do Vale do Rio Preto e Sapucaí. (3)
Sul	Angra dos Reis, Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Parati, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro e Valença. (12)	Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Rio das Flores, Vassouras e Volta Redonda. (5)

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta à Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro.



O estudo também compara o avanço na implantação dos sistemas integradores de processos de obtenção e renovação de licenças para empresas nos demais 26 estados da federação. Após consulta aos sites das Juntas Comerciais e contatos telefônicos para obter informações e/ou esclarecer dúvidas, constatou-se que são 16 Juntas Comerciais a oferecer um sistema integrador do total de 27 estados, um número ainda baixo (ver tabela na seção “Anexo”).

Comparado aos demais estados da federação, nota-se que o Rio de Janeiro teve êxito na integração das etapas relativas à constituição empresarial, mas em apenas 57% das prefeituras. Outros, estados como Amazonas, Mato Grosso e Paraíba obtiveram êxito em integrar todos os municípios nesses procedimentos.

Nas etapas relativas às licenças para operação das empresas, o Rio de Janeiro é o estado com o maior número de prefeituras no país que emitem alvarás de funcionamento através do sistema integrador. Porém, ainda precisa avançar para assegurar a adesão dos órgãos estaduais. Essa realidade é observada em praticamente todos os estados.

Mesmo em Santa Catarina, primeiro estado do país a implantar sistema integrador para abertura de empresas e onde é possível obter o alvará de funcionamento por meio do sistema em 96% das prefeituras, permanece o desafio de avançar no entendimento com o Corpo de Bombeiros e os órgãos ambientais e sanitários estaduais e municipais.

Percebe-se, portanto, que o arcabouço legal para reduzir a burocracia e os instrumentos para sua concretização são uma realidade parcial. O desafio, agora, é torná-los boas práticas e, assim, continuar avançando na melhoria do ambiente de negócios.

Brasil comparado a casos internacionais: informar apenas o básico é suficiente?

A transparência é fundamental para a redução da burocracia. Mas, para ser transparente, é suficiente o órgão oferecer a informação básica?

Comparação do Brasil com outros 19 países a partir dos dados do relatório Doing Business⁶, do Banco Mundial, indica que a resposta é negativa.

O relatório foi utilizado para mapear as etapas dos processos de obtenção e renovação de registros e licenças para empresas, de obrigações tributárias e previdenciárias e de comércio exterior nos seguintes países selecionados: Alemanha; Arábia Saudita; Brasil; Canadá; Catar; Chile; China; Cingapura; Coréia do Sul; Emirados Árabes; Estados Unidos; França; Hong Kong; Índia; Japão; México; Nova Zelândia; Portugal; Reino Unido; Rússia.

O presente estudo avaliou a disponibilização das informações relativas aos processos analisados foi realizada a partir de consulta aos sites governamentais dos 20 países, com base nos seguintes critérios: disponibilização do conteúdo, facilidade de orientação e facilidade de navegação⁷.

Para avaliar a facilidade de orientação e navegação, foram definidas dez perguntas, cinco para cada critério, com respostas “sim”, que receberam nota um, ou “não”, que receberam nota zero. Por exemplo, uma resposta “não” à pergunta “o lay-out é claro?” recebeu nota zero, enquanto uma resposta “sim” à pergunta “são necessários menos de três cliques para achar a informação desejada?” recebeu nota um. As notas das respostas referentes aos dois critérios, cada uma com peso um, foram somadas e obteve-se uma nota para facilidade de orientação e navegação, que varia de zero a dez. A média desta nota e da nota referente à disponibilização de conteúdo, que também varia zero a dez, resultou na nota final. Os critérios e perguntas são apresentados na tabela a seguir.

Critérios para avaliação do nível de informação disponibilizada

Critérios	Perguntas	Peso
Facilidade de Orientação	Existe e-mail ou ferramenta para comunicação com o administrador do site?	1
	A informação do site é de fácil compreensão?	1
	A informação do site esta organizada logicamente em tópicos e subtópicos?	1
	Existem títulos e cabeçalhos para os tópicos?	1
	A informação do site está atualizada? O site traz a última data de atualização?	1
Facilidade de Navegação	O lay-out é claro?	1
	A informação do site é legível? O tamanho dos caracteres facilita a legibilidade? A cor do fundo ajuda a legibilidade?	1
	O site é “leve”, isto é, sem excesso de imagens que demoram para serem transferidas?	1
	São necessários menos de três clics para achar encontrar a informação desejada?	1
	Existem links para o início da tela, para a tela anterior, para a próxima tela?	1
Disponibilização do conteúdo	O site disponibiliza as informações sobre os procedimentos de interesse?	10

⁶ Doing Business 2014, disponível em <http://portugues.doingbusiness.org/>.

⁷ Metodologia desenvolvida com base em MARCONDES, Carlos Henrique ; JARDIM, J. M. ; GOMES, S. L. R. . A busca do (in)visível: aspectos teórico-metodológicos da análise de sites governamentais na Internet. In: ENANCIB, 4, 2000, Brasília.

No caso da obtenção e renovação de registros e licenças para as empresas, o Brasil recebeu nota máxima (dez), ao lado de Nova Zelândia e Cingapura, países considerados referência no processo. Contudo, o fato de serem necessários 107 dias para abrir uma empresa no Brasil, em contraste com um dia na Nova Zelândia e três em Cingapura, indica que disponibilizar o conteúdo não é suficiente. De fato, ambos os países adotaram medidas para dar clareza e integrar os processos, como por exemplo, a adoção efetiva da única porta de entrada a partir de sistemas integradores, que simplificaram e permitiram o acompanhamento dos processos com prazos definidos.

Quanto ao conteúdo disponível referente às obrigações tributárias e trabalhistas, o país recebe nota nove. De fato, os sites dos órgãos fazendários disponibilizam as informações acerca dos impostos, contribuições e demais obrigações das empresas. No entanto, as 2.600 horas (325 dias) necessárias para cumprir todas as exigências no Brasil (pagar, arquivar e enviar declarações), comparadas à média de 171 horas (21 dias) dos demais países, indicam que o país precisa ir além da informação, devendo simplificar procedimentos e avançar em medidas para torná-los mais claros.

Por fim, o Brasil obteve nota nove quanto às informações relativas às operações de comércio exterior. Ao reunir todos os órgãos anuentes em um mesmo ambiente eletrônico, o Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) permite à empresa uma visão completa do processo, conferindo transparência às exigências e tramitações. Ainda permanece o desafio de efetivar integração processual entre os órgãos, mas é preciso solucionar um passo ainda anterior a este.

Existe uma dificuldade associada à classificação de produtos. Para exportar ou importar uma mercadoria no Brasil, é necessário classificá-la segundo a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). A partir desta classificação são cobradas as tarifas de fretes. Surpreendentemente, não são raros os casos em que mercadorias são classificadas de formas distintas em postos aduaneiros diferentes no país, resultando em cobranças diferenciadas dependendo do posto através do qual seja efetuada a operação. Neste caso, a falta de clareza na classificação pode resultar em prejuízos para as empresas.

Disponibilizar o conteúdo, portanto, não é suficiente. É preciso oferecer a visão completa acerca do processo e informar estágio e prazo, conferindo o nível de transparência necessário à redução efetiva da burocracia.

Conclusão

Nos últimos anos, o Brasil avançou na criação de mecanismos que contribuem para a redução da burocracia, alinhados com boas práticas internacionais. A Carta de Serviços ao Cidadão é um importante instrumento para aumento da transparência que, junto com iniciativas de informatização e integração de processos, constituem o tripé necessário para reduzir a burocracia e melhorar o ambiente de negócios.

Contudo, o país enfrenta o desafio de converter os instrumentos previstos por lei em prática. De fato, o Brasil precisa avançar na adoção de medidas que reforcem transparência necessária para que o país consiga simplificar e integrar processos, tais como obtenção e renovação de licenças para as empresas, obrigações tributárias e previdenciárias e comércio exterior.

A observação da realidade indica que, com pequeno esforço adicional, é possível avançar significativamente na redução da burocracia. Para isso, o Sistema FIRJAN sugere um conjunto de medidas de fácil implementação e ganhos rápidos:

1. **Cumprir a legislação existente.** Conforme aponta o estudo, o desafio da redução da burocracia no Brasil não se deve à carência de leis, mas sim à dificuldade de torná-las efetivas. Cabe aos órgãos fiscalizadores atuar para assegurar o cumprimento das leis;
2. **Replicar boas iniciativas.** Regular a criação da Carta de Serviços ao Cidadão em nível estadual e municipal por todo o país.
3. **Incorporar as informações da Carta de Serviços ao Cidadão aos sistemas para acompanhamento de processos.** Neste caso, o esforço é de apenas informatizar o conteúdo já existente;
4. **Incluir o fluxo completo de etapas nos sistemas para acompanhamento de processos,** além da informação de prazo prevista em lei. Parcela considerável da dificuldade cotidiana dos empresários reside em não visualizar o processo por completo, sem muitas vezes saber se a etapa presente é uma das primeiras ou uma das últimas do processo;
5. **Oferecer treinamento periódico aos servidores públicos.** O desconhecimento da lei figura como uma das razões pelas quais colocá-la em prática permanece sendo um desafio;
6. **Simplificar exigências.** Trata-se de medidas como evitar a apresentação do mesmo documento em diversos órgãos de uma mesma esfera – em particular para órgãos integrados em um mesmo sistema, como o REGIN e o SISCOMEX – e atrelar a necessidade de vistoria presencial antes do funcionamento da empresa à classificação de risco da atividade.

A transparência e a integração representam a melhor alternativa para dinamizar e reduzir a burocracia nos processos empresariais do Brasil.

Anexo

Tabela A – Sistemas de integração de processos de abertura de empresas nos estados brasileiros

Possui sistema integrador?	Estado	Municípios integrados/ Total de municípios	Etapas via sistema		
			Constituição empresarial	Operação	
SIM (16)	Alagoas	91/102	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento – 1 prefeitura Alvará Bombeiros - Sim	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária – estadual e 1 prefeitura
	Amapá	4/16	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial – Sim Receita Federal (CNPJ) – Sim	Viabilidade de Local – Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Amazonas	62/62	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Bahia	19/417	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Distrito Federal	1/1	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Espírito Santo	42/78	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Não Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Goiás	1/246	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Mato Grosso	141/141	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento – 2 prefeituras Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Minas Gerais	92/853	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Sim Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Paraíba	223/223	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não

	Pernambuco	185/185	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Rio de Janeiro	53/92	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - 4 prefeituras Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Rio Grande do Norte	167/167	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Rondônia	38/52	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	Santa Catarina	283/295	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Sim Alvará Bombeiros - Não	Licença Ambiental - Não Licença Sanitária - Não
	São Paulo	24/645	Consulta Prévia - Sim Registro Junta Comercial - Sim Receita Federal (CNPJ) - Sim	Viabilidade de Local - Sim Alvará de Funcionamento - Não Alvará Bombeiros - Sim	Licença Ambiental - Sim Licença Sanitária - Sim
NÃO (11)	Acre, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe, Tocantins.				

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta às Juntas Comerciais.