

**Impactos da Lei da Liberdade Econômica em indicadores
no mercado de trabalho e no tempo de abertura de
empresas.**

Mestrando: André Vechi

Orientador: Prof. Dr. Marcos Vinícius Wink Junior

FLORIANÓPOLIS/SC

2024

ANDRÉ VECCHI

**Impactos da Lei da Liberdade Econômica em indicadores
no mercado de trabalho e no tempo de abertura de
empresas**

Dissertação apresentada como requisito
para obtenção do título de mestre em
Administração pelo Programa de
Pós-Graduação em Administração em
Rede da Universidade do Estado de Santa
Catarina – UDESC. Orientador: Prof. Dr.
Marcos Vinícius Wink Junior.

**FLORIANÓPOLIS/SC
2024**

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Universitária Udesc,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Vechi, André

Impactos da Lei da Liberdade Econômica em indicadores no
mercado de trabalho e no tempo de abertura de empresas
/ André Vechi. -- 2024.

89 p.

Orientador: Marcos Vinícius Wink Junior
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação
Profissional em Administração, Florianópolis, 2024.

1. Políticas Públicas. 2. Avaliação de Políticas Públicas. 3. Lei
da Liberdade Econômica. I. Wink Junior, Marcos Vinícius.
II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências
da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de
Pós-Graduação Profissional em Administração.
III. Título.

RESUMO

Este estudo avaliou os efeitos da Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) sobre indicadores de mercado de trabalho no Brasil. Como estratégia empírica para identificação dos efeitos causais, foi empregado o método de “diferença em diferenças”, com o objetivo de verificar a evolução dos indicadores sob os do grupo controle (CNAEs de médio e alto risco) e grupo tratado (CNAEs de baixo risco), comparando o antes e depois da aplicação da lei. Com isso, buscou-se desenvolver um modelo de análise desta política pública, bem como identificar os reais impactos da Lei da Liberdade Econômica no tempo de abertura de empresas e demais indicadores do mercado de trabalho. Ao final foram encontrados efeitos estatisticamente significativos apenas sobre o saldo de empregos, não sendo apontado efeitos significativamente relevantes sobre tempo para abertura de CNPJ's, emissão de alvarás de funcionamento e análises de viabilidade, tal como a média e mediana salarial dos trabalhadores formais. De acordo com as estimativas encontradas, a lei da liberdade econômica aumentou o saldo em aproximadamente 5,5 empregos, em média. Esse resultado, em nível nacional, é devido aos efeitos encontrados nas regiões Sul e Sudeste. Embora as estimativas sejam robustas a testes de falseamento, foi observado um comportamento sazonal na série que pode limitar a validade das evidências.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Avaliação de Políticas Públicas; Lei da Liberdade Econômica.

ABSTRACT

This study evaluated the effects of the Economic Freedom Law (Law 13,874/2019) on labor market indicators in Brazil. As an empirical strategy to identify the causal effects, the “difference in differences” method was used, with the aim of verifying the evolution of indicators under those of the control group (medium and high-risk CNAEs) and treated group (low-risk CNAEs).), comparing before and after the application of the law. With this, we sought to develop a model for analyzing this public policy, as well as identifying the real impacts of the Law of Economic Freedom on the time it takes to open companies and other labor market indicators. In the end, statistically significant effects were found only on the balance of jobs, with no significantly relevant effects on the time for opening CNPJs, issuing operating permits and feasibility analyses, such as the average and median salary of formal workers. According to the estimates found, the law of economic freedom increased the balance by approximately 5.5 jobs, on average. This result, at a national level, is due to the effects found in the South and Southeast regions. Although the estimates are robust to falsification tests, seasonal behavior was observed in the series that may limit the validity of the evidence.

KEYWORDS: Public Policies; Evaluation of Public Policies; Economic Freedom Act.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Processo comumente utilizado para abertura de empresa.....	12
Figura 2 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o saldo de empregos, por região, Brasil.....	55
Figura 3. - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre saldo de empregos, pós mês, Brasil.....	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas.....	17
Quadro 2 - Processo de Avaliação: Necessidades x Dificuldades.....	22
Quadro 3 - Critérios para aplicação de Avaliação de Impacto.....	24
Quadro 4 – Componentes que influenciam na liberdade econômica.....	26
Quadro 5: Indicadores e base de dados da pesquisa.....	41
Quadro 6: Variáveis resposta.....	46
Quadro 7 - Modelo de análise e coleta de dados.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Estatísticas descritivas da amostra: Média e Desvio-padrão (em parênteses).....	42
Tabela 2 Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o tempo de abertura do CNPJ, Brasil.....	52
Tabela 3. Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o tempo de concessão do alvará, Santa Catarina.....	53
Tabela 4. Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o tempo de análise de viabilidade, Santa Catarina.....	53
Tabela 5. Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o saldo de empregos, Brasil.....	54
Tabela 6 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o saldo de empregos, por região, Brasil.....	55
Tabela 7 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre a média salarial, Brasil.....	56
Tabela 8 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre a mediana salarial no Brasil.....	57

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEGOV	Centro de Estudos Internacionais sobre Governo
CGSIM	Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócio
CIGA	Consórcio de Inovação na Gestão Pública
CIM	Sistema de Gestão do Cadastro Integrado Municipal
CNAE	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DD	Diferença em Diferenças
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LLE	Lei da Liberdade Econômica
PPs	Políticas Públicas
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade Federada

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	1
1.2 APRESENTAÇÃO DOS OBJETIVOS.....	3
1.2.1 Geral.....	3
1.2.2 Específicos.....	3
1.3 JUSTIFICATIVA/RELEVÂNCIA.....	4
2. QUADRO TEÓRICO.....	6
2.1 A BUROCRACIA.....	6
2.2 BUROCRACIA E AMBIENTE DE NEGÓCIOS.....	9
2.2.1 Tempo de abertura de empresas no Brasil.....	12
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
2.3.1 Ciclo de Políticas Públicas.....	17
2.4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.4.1 Avaliação de Impacto.....	22
2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A LIBERDADE ECONÔMICA.....	25
2.5.1 Evolução de Políticas Públicas de Desburocratização.....	29
2.6 A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA.....	31
2.6.1 A Lei de Liberdade Econômica no Âmbito Local.....	33
2.6.2 Críticas à Lei de Liberdade Econômica.....	35
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	39
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO.....	39
3.2 MÉTODO.....	40
3.2.1 Bases de dados.....	40
3.2.2 Método Diferença em Diferenças.....	43
3.2.3 Estratégia empírica da pesquisa.....	45
3.3 MODELO DE ANÁLISE E COLETA DE DADOS.....	48
3.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	49
5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	51
5.1 EFEITO DA LEI SOBRE O TEMPO DE ABERTURA DE CNPJ.....	51
5.2 EFEITO DA LEI SOBRE O TEMPO DE CONCESSÃO DO ALVARÁ E ANÁLISE DA VIABILIDADE DO CNPJ.....	52
5.3 EFEITO DA LEI SOBRE INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO.....	54
5.4 CHECAGEM DE ROBUSTEZ.....	57
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61
APÊNDICE.....	68
Figura 1 - Proporção de CNAE's de Baixo Risco (grupo de tratamento).....	68
Figura 2 - Proporção de CNAE's de Baixo Risco (grupo de tratamento).....	69
Figura 3 - Salário médio mensal de admissão de empregados (em R\$).....	69
ANEXOS.....	70
Atividades de baixo risco ou “Baixo Risco A”.....	70

1. INTRODUÇÃO

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A burocracia foi descrita no final do século XIX pelo teórico alemão Max Weber (1864-1920) como a estrutura de poder hierarquizada onde determinados indivíduos, os burocratas, participam ou executam as decisões de uma organização. Ao mesmo tempo, Chiavenato (2000) discorre que tal modelo é um produto do estado moderno, baseando-se na adequação dos meios aos fins pretendidos, visando conferir máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. Nas últimas três décadas, porém, a burocracia, no que refere-se às regras e procedimentos administrativos, vem sendo percebida como cada vez mais onerosa e pesada, configurando-se como um problema significativo na administração pública (BOZEMAN; FEENEY, 2011), e até mesmo na academia, ganhando conotação cada vez mais pejorativa, associando seu excessivo uso a ineficiência e ao surgimento de disfunções dentro do aparato organizacional (DENHARDT; CATLAW, 2017; TENÓRIO, 2017)

Consequentemente, a existência de tais disfunções burocráticas por todo o estado brasileiro vem sendo apontada como um dos principais entraves para o desenvolvimento econômico do país. Segundo o relatório internacional *Doing Business 2020*, o Brasil ocupa a colocação 124 dentre, 190 países pesquisados, no que se refere à regulamentação de ambiente de negócios.

Ainda, ao observar a série histórica do relatório, em 2014 o tempo médio de abertura para uma empresa era de 84 dias, reduzindo para 21 dias segundo dados coletados em 2019. Apesar da evolução, o país ainda carece de políticas públicas para simplificar o processo para abertura de novos negócios. Quando analisado o indicador de abertura de empresas, uma das dimensões de avaliação dos ambientes de negócios, que é composto pelo número de procedimentos, o custo e o tempo necessários para que uma empresa possa iniciar a sua operação formalmente no país, o Brasil ocupava a posição 138º em 2019.

Outros rankings internacionais também destacam o mau desempenho do Brasil quando o tema é abertura de empresas. No ranking de liberdade econômica do “*The Human Freedom Index*”, elaborado pelos institutos Cato e Fraser (2021), o país ocupa a posição 78 dentre 165 nações. Segundo outro ranking de liberdade

econômica elaborado pela organização *The Heritage Fundation* (2023), o Brasil está em 127º dentre 177 economias, sendo considerado um país com pouca liberdade.

Neste contexto, a Lei da Liberdade Econômica (LLE), ou Lei 13.874/2019, surge com a proposta de mudar esse paradigma. A LLE é resultante da Medida Provisória Nº 881 de abril de 2019 que, após algumas alterações pelo Congresso Nacional, tornou-se lei em setembro de 2019. Uma das modificações propostas pela Lei da Liberdade Econômica foi a dispensa da necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica considerada de “baixo risco”. As atividades consideradas de “baixo risco” que constam no Anexo I foram definidas pela Resolução Nº 51 de 11 de junho de 2019 publicada pelo CGSIM (Comitê para a Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios), fato este que marcou de fato a implementação da lei. Atualmente a LLE prevê que, na ausência de normativas locais (municipais ou estaduais), o ente deverá seguir a categorização definida pela Resolução CGSIM Nº 51/2019.

Embora não tenham sido divulgados rankings de liberdade econômica após o advento da LLE, dados do governo federal demonstram que o tempo de abertura de empresas reduziu de forma considerável, tendo um tempo médio de 23 horas, conforme os Painéis do Mapa de Empresas. Contudo, os dados se referem tão somente à abertura de empresa (viabilidade, obtenção de CNPJ e registro na Junta Comercial), não abrangendo o tempo para licenciamento das empresas, que varia entre cada município. Ainda, em sua época de tramitação, em audiência pública realizada pelo legislativo federal, 21.851 pessoas declararam não apoiar a medida, representando 52,22% dos votos totais (BRASIL, 2019). Neste sentido, diversos autores, dentre juristas e economistas tecem críticas à proposta, tanto no que tange seus dispositivos e instrumentos, quanto o embasamento teórico que a alicerça.

Não obstante, observa-se de forma empírica que houve avanço no tempo de abertura de empresas de forma geral, contudo não existem estudos na área que comprovem tal hipótese com rigor científico, sendo necessário a elaboração de um modelo de avaliação da política pública implementada pela Lei da Liberdade Econômica. Este estudo busca, portanto, avaliar os efeitos da lei de maneira ampla, utilizando uma estratégia empírica de aferição de causalidade.

A proposta do modelo de avaliação da política pública da Lei da Liberdade Econômica busca verificar se houve de fato redução no tempo de abertura e licenciamento de empresas, além de mensurar o impacto na geração de emprego e indicadores de mercado de trabalho das empresas caracterizadas como “baixo risco” (grupo tratado). Para isso, serão utilizadas informações dos bancos de dados do governo federal (CAGED e Painel Mapa de Empresas GovBR), além das regulamentações infralegais (resoluções). Ainda, será possível analisar a nível de estado de Santa Catarina, o indicador do tempo de licenciamento para abertura de novas empresas, uma vez que não há base de dados nacional consolidada com estas informações, deste modo, por meio do sistema CIM (*Computer Integrated Manufacturing*) que possui dados de mais de 250 (dentre os 295) municípios catarinenses, será analisado o tempo de licenciamento das empresas, sendo uma etapa fundamental e obrigatória para o início da operação de um novo negócio.

Desta forma, o método de avaliação causal dos efeitos da lei utilizado no estudo será o de “diferença em diferenças” (*dif-in-dif*). Esse método é uma abordagem quase experimental que compara as mudanças nos resultados de interesse ao longo do tempo entre as atividades de baixo risco (o grupo de tratamento) e as demais atividades (o grupo de comparação).

1.2 APRESENTAÇÃO DOS OBJETIVOS

1.2.1 Geral

Avaliar o impacto da Lei da Liberdade Econômica (Lei Nº 13.874/2019) nos indicadores de mercado de trabalho e tempo de abertura de empresas, tendo como base a implementação da medida provisória e, consequentemente, a Lei de Liberdade Econômica.

1.2.2 Específicos

- Identificar os principais indicadores impactados pela Lei da Liberdade Econômica;
- Levantar e cruzar bancos de dados nacionais relacionados ao tempo de abertura de empresas, emissão de alvarás de funcionamento e análises de viabilidade, tal como no saldo de empregos e a média e mediana salarial dos trabalhadores formais;

- Elaborar modelo de análise dos impactos da Lei da Liberdade Econômica que possa ser replicado em contextos municipais, estaduais, regionais e nacional;

1.3 JUSTIFICATIVA/RELEVÂNCIA

Conforme conceitua Bassoli e Garcia Ferreira Netto (2009, p. 171), a livre iniciativa é um direito fundamental, que se manifesta mediante as ações humanas no domínio econômico. Todavia, o caminho para o efetivo exercício deste valor, até realizar-se nas complexas relações econômicas, inicia-se no nível constitucional.

Neste contexto, a Lei da Liberdade Econômica surge com a proposta de inovar o ordenamento jurídico brasileiro, com o objetivo de gerar grande impacto na redução da burocracia para abertura de empresas do país. Conforme sua exposição de motivos, a LLE permite com que os estados e municípios tenham autonomia para avançar na simplificação de suas normas e adaptando a aplicação da lei às realidades locais.

Segundo o ranking *Doing Business* (2019), no ano de 2018 o tempo médio para a abertura de uma empresa era de aproximadamente 21 dias. Paralelamente, segundo o Ministério da Economia do Governo Federal, sobre o mesmo tempo de espera registrado, em junho de 2022 esse tempo era de um dia e 7 horas.

Tendo como uma de suas principais bandeiras a redução do tempo de abertura de empresas no país, os impactos desta política pública, em razão do pouco tempo desde sua aprovação, apresentam poucas análises com rigor científico, que permitam testar algumas hipóteses referentes ao tema, como o tempo de licenciamento, assim como os impactos sobre a geração de emprego, e demais indicadores de mercado de trabalho impactados pela lei.

Sendo assim, a proposta de avaliação de impacto da política pública instituída pela LLE visa analisar a causalidade entre ela e o tempo de abertura e licenciamento de empresas, além de indicadores de mercado de trabalho, mediante a construção de um contrafactual adequado (grupo controle).

Uma pesquisa dessa natureza referente à Lei da Liberdade Econômica é inédita, visto que a legislação é recente e não há dados referentes ao tempo de abertura de empresas anteriores ao ano de 2014. Os estudos encontrados sobre a LLE (CORRALO, 2019; DE ARAÚJO, 2019; NIEBUHR, 2019; ROSSIGNOLI; REIS, 2020; SUNDFELD *et al*, 2019; TOMASEVICIUS FILHO, 2019) são, em sua maioria,

voltados ao aspecto legal e constitucional dessa legislação, não havendo pesquisa, até o presente momento, que analise os efeitos da aplicação da Lei 13.874/2019. Concomitantemente, obras como “Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica”, coletânea de artigos científicos sobre o tema, organizado pelos pesquisadores Ana Frazão e Angelo Prata de Carvalho propõe-se muito mais a deliberar quanto a questões econômicas e jurídicas da lei, que propriamente analisar os indicadores do referido ordenamento jurídico.

A ausência de estudos que identifiquem e analisem o impacto dessa política pública decorre, muito provavelmente, em virtude de dois fatores. A primeira em razão do curto tempo desde a implementação da Lei nº 13.874/2019, impossibilitando assim, estudos aprofundados sobre as implicações desta política pública. Em segundo, encontra-se a falta de um modelo que permita uma análise segura e que quantifique os impactos gerados pela Lei da Liberdade Econômica. Além disso, a complexidade do manuseio dos microdados dos bancos das bases públicas dificulta o trabalho computacional com softwares simples como o Microsoft Excel, por exemplo.

Embora Sebatier (2007) aponte em seu modelo de *Advocacy Coalition Framework* (ACF) que as políticas públicas habitualmente são analisadas de forma mais completa e robusta após 10 anos de sua implementação, este trabalho justifica esta análise prévia, com o objetivo de averiguar os impactos já observados a curto prazo da Lei. Ao mesmo tempo, este estudo busca elaborar uma ferramenta que permitirá com que novos estudos científicos surjam, garantindo assim com que a política seja avaliada e aprimorada ao longo do tempo.

Do ponto de vista da relevância, esta pesquisa analisará uma lei que, sob a ótica do mercado de trabalho, tem grande potencial para a redução de burocracia, a simplificação de processos, e a facilitação na abertura de empresas, ao mesmo tempo em que é encarado com receio por seus críticos. Permitirá assim, que seus resultados sejam discutidos, possibilitando que a lei possa ser aprimorada. Além disso, o resultado deste trabalho viabiliza que novos trabalhos e análises sejam feitos sobre a Lei da Liberdade Econômica, contribuindo positivamente para os governos aprimorarem seus processos.

2. QUADRO TEÓRICO

2.1 A BUROCRACIA

Conforme conceitua Weber (2004, p. 198), a burocracia surge quando “a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional”. Pondera o autor, que a construção sistematizada deste arcabouço teórico acerca do fenômeno burocrático só aparece em épocas relativamente recentes, a partir do final do século XVIII, quando cunha-se o termo “burocracia”. O mesmo, nada mais é que a junção da palavra francesa “*bureau*”, que significa “escritório” e da palavra grega “*kratia*” que significa “poder de”. *Bureaucracy*, ou burocracia, refere-se assim ao “poder do escritório”.

Segundo Chiavenato (2000), basicamente, a burocracia trata-se de uma invenção social, que foi aperfeiçoada no decorrer da Revolução Industrial, apesar de suas raízes na antigüidade histórica, com a finalidade de “organizar detalhadamente e de dirigir rigidamente as atividades das empresas com a maior eficiência possível”. Embora já difundido desde o século XVI, em setores da administração pública, nas organizações religiosas e militares, como elenca Secchi (2009), o modelo burocrático experimentou no século XX, uma ampla adoção nas demais áreas das organizações públicas, assim como nas organizações privadas e do terceiro setor. Essa disseminação deve-se, sobretudo, ao trabalho do sociólogo alemão Max Weber, cujo livro “*Wirtschaft und Gesellschaft*” (Economia e sociedade) foi publicado em 1922, após a morte do estudioso. Nele, conforme aponta Secchi (2009, p. 350), Weber descreve os modelos ideais típicos de dominação, identificando o exercício da autoridade racional-legal como a grande fonte de poder existente dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana assim “das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição”.

Já Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 9) destacam que a burocracia pode constituir-se tanto como um grupo, quanto como uma classe social, sendo também uma forma de poder que se estrutura através das organizações burocráticas. Deste modo, a partir do trabalho de Weber, Tenório (2017, p. 79) conceitua a burocracia como uma estrutura de poder hierarquizada segundo a qual:

[...] certos indivíduos — os burocratas — participam ou executam as decisões de uma organização (seja pública ou privada), graças à sua qualidade de manipuladores de um determinado sistema de gestão,

chamado burocrático. Assim, a palavra 'burocracia' refere-se em uma primeira aproximação a três fenômenos distintos: estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social, cada um dos quais podendo ser analisado por enfoques ou disciplinas diferentes.

Para Secchi (2009), uma vez que o poder emana das normas e das instituições formais, em detrimento de lideranças carismáticas ou tradicionais, três características consolidam-se com força no modelo weberiano, sendo elas: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Para Merton (1978), a burocracia envolve uma nítida divisão de atividades integradas, que são consideradas como "deveres inerentes ao cargo". Ao mesmo tempo, dentro deste aparato existe um sistema de controles e sanções diferenciados, que são definidos em regulamentos. Neste contexto, segundo Weber (2004), impera o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, em linhas gerais, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, sendo observada a existência dos seguintes elementos:

- a) Existência de distribuição fixa das atividades vistas como regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais;
- b) Existência de autoridades, de quem emana os poderes necessários para fazer-se cumprir estes deveres, estão fixamente distribuídos; e os meios coativos, sejam eles físicos, sacros ou outros, que eventualmente podem ser empregados, estão também fixamente delimitados por regras;
- c) Existência de providências planejadas, mediante contratação de pessoas com qualificação regulamentada, para, de forma geral, garantir o exercício dos direitos correspondentes e o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos.

Deste modo, pondera Merton (1978, p. 272), "a designação dos encargos ocorre na base das qualificações técnicas que são determinadas através de procedimentos formalizados e impessoais contando ainda com uma estrutura de autoridade hierarquicamente disposta". Ao mesmo tempo, conforme o autor, a generalidade das regras exige o constante uso da categorização mediante a qual os problemas e casos individuais são classificados com base em critérios designados. Gera-se, assim, uma rotina de trabalho e procedimentos pautados na previsibilidade.

Deste aparato racionalizado, em um contexto onde, segundo Motta e Bresser-Pereira (2004), a eficiência torna-se o princípio fundamental que rege a vida nas organizações, que vem a grande força motriz da burocracia, conforme aponta Weber (1999, p. 222):

Uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis. A burocratização é o meio específico por excelência para transformar uma "ação comunitária" (consensual) numa- "ação associativa" racionalmente ordenada. Como instrumento da transformação em "relações associativas" das relações de dominação, ela era e continua sendo, por isso, um meio de poder de primeira categoria para aquele que dispõe do aparato burocrático, pois, com possibilidades de resto iguais, uma "ação associativa", ordenada e dirigida de forma planejada, é superior a toda "ação de massas" ou "comunitária" contrária.

Ao mesmo tempo, Faria e Meneghetti (2011) ressaltam que a burocracia garante na era capitalista uma superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. Porém, ressalta Weber (1999, p. 225) que "o poder da burocracia plenamente desenvolvida é sempre muito grande e, em condições normais, enorme". Neste sentido, Motta (1979, p. 17) aponta que "a burocracia é vista como portadora de funções e disfunções, e isto nos ajudará a perceber as diferenças entre o 'tipo ideal' e a realidade". Nomeada de disfunções por Robert K. Merton, Chiavenato (2000) aponta que Weber, ao formular o modelo burocrático de organização, não previu a possibilidade deste ser flexível de modo a atender a duas circunstâncias: a) a adaptação da burocracia às exigências externas dos clientes; e b) a adaptação da burocracia às exigências internas dos participantes.

A respeito destas "disfunções", Merton (1978) alerta para o fato de que os mesmos elementos que favorecem a eficiência em geral dentro dos processos burocráticos, tendem a produzir ineficiência em casos específicos. Isso ocorre pois indivíduos de um grupo que não se divorciarem do significado que as regras têm para eles, raramente chegam a perceber tais inequações. Tais regras, com o passar do tempo, assumem um caráter simbólico, em vez de serem estritamente utilitárias.

A partir disso, como elencam autores como Tenório (2017), Denhardt e Catlaw (2017), Chiavenato (2000), Motta (1979) e Merton (1978), tornou-se senso comum associar o termo "burocracia" aos defeitos do sistema, tendo por base o conceito de significativa papelada, número excessivo de tributações, apego excessivo aos regulamentos e ineficiência. Neste caminho, Denhardt e Catlaw (2017) discorrem que muitos órgãos, apesar de seu alinhado interesse por eficiência

e serviço, parecem ter por objetivo evitar soluções satisfatórias para nossos problemas. Em paralelo, Tenório (2017, p. 80) aponta para o fato de que a maior parte das obras dedicadas ao estudo da burocracia, estão contidas em uma inequívoca mentalidade crítica, arraigadas de sentimentos anti burocráticos. Pondera, também, que tais atitudes muitas vezes são compreensíveis, dada a latente ineficiência de parte da administração pública, sobretudo do modo autoritário e patológico com o qual burocratas relacionam-se com os cidadãos, a quem, segundo o autor, “aborrecem com exigências frequentemente carentes de sentido”.

Denhardt e Catlaw (2017) ponderam, porém, que a burocracia pública atua como “um meio, um instrumento para transformar as metas públicas ou políticas em realidade [...] Porém, não podemos separar os fins dos meios porque o significado e a relevância do que fazem é substantivamente revelado no modo como fazemos” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 2).

Portanto, esta distorção entre o conceito de burocracia tendo por base a busca pela eficiência e o entendimento do senso comum que atrela o termo à morosidade e falta de lógica nos processos da administração pública, se justifica por casos práticos, dentre eles o excesso da burocracia no ambiente de negócios. É preciso compreender, então, quais são suas causas e impactos na relação entre empreendedor e Estado.

2.2 BUROCRACIA E AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Crum *et al.* (2015) discorre que o incentivo à livre iniciativa influí positivamente dentro dos ambientes de negócio, seja através do livre comércio, da implementação de menores níveis de burocracia ou, ainda, uma efetiva proteção aos direitos de propriedade. Este contexto favorável faz com que os agentes econômicos sintam-se propensos a empreender e se especializar na produção de produtos ou serviços. Também vinculando conceitos de liberdade econômica e inovação, de acordo com Fuentelsaz *et al.* (2018), tais políticas disponibilizam espaço para as atividades empreendedoras, facilitando os financiamentos e levando os empreendedores a inovar. Já Corbi (2007) aponta para as consequências negativas em países que não oferecem esse contexto favorável. Segundo o autor, governos que estabelecem ambientes de negócio que oneram os empreendedores com impostos altos, regulamentação excessiva, cumprimento tendencioso de contratos, falta de recursos

legais, direitos de propriedade inseguros e instabilidade monetária, criam bloqueios para investimento e o crescimento de seus países.

Em contrapartida, economistas de vertente keynesiana inclinam-se ao papel do estado, senão como fomentador, ao menos como agente corretor das falhas geradas pelo mercado. Tais interpretações nascem da visão de John Maynard Keynes (1883-1946), cujo livro, “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, publicado originalmente em 1936 indica que a economia, sob a visão clássica de autores como John Stuart Mill (1806-1873) e Alfred Marshall (1842-1924), não possui mecanismos endógenos que sejam capazes de prover a manutenção do pleno emprego dos fatores produtivos. Ainda, segundo o autor, caso o mercado seja deixado atuar livremente, em razão de sua instabilidade endógena, é fadada a levar-se a situações de elevados níveis de desemprego, de forma cíclica. Concomitantemente, Frazão (2022, p. 3) destaca que as narrativas de livres mercados não são apenas parciais como também “enviesadas e reducionistas, por desconhecerem por completo a ordem econômica e constitucional brasileira”. Essa visão, conforme a autora, pode trazer efeitos potencialmente nefastos, não apenas para economia e o empreendedorismo, como também para os direitos e liberdades fundamentais do cidadão brasileiro. Neste contexto, Perez e Oliveira (2022, p. 96) destacam que “a função da lei não é meramente impor limites à liberdade e estabelecer sanções, mas induzir comportamentos que resultem na efetivação dos valores democráticos fartamente explicitados na Constituição Federal de 1988”.

Ao mesmo tempo, Lima e Pitaguary (2005), apontam para o posicionamento do economista inglês como um marco na crítica ao “*laissez-faire*” (livre mercado) e aos postulados do equilíbrio geral. Neste sentido, através da análise de autores como Hirschman (1964) e Haddad (1989) sobre a dinâmica das economias locais, denota-se a exposição dos mesmos quanto ao fato de que a participação do setor público, através da política pública, são elementos essenciais no fomento e na dinamização das economias regionais e também locais. Frazão (2022) destaca que para a própria manutenção do livre mercado, sob ótica econômica, a livre iniciativa tem uma série de condicionantes e por essa razão, depende da propriedade de regulação jurídica do estado para que possa existir. Ao passo que D’Ávila (2022) questiona a perpetuação da ideologia que, conforme a autora, vem há muitas décadas sendo questionada, na qual a desregulamentação e promoção de mercados livres gera crescimento econômico.

Todavia, Sundfeld *et al* (2019) aponta que para a melhoria no ambiente de negócios no Brasil, são necessárias profundas mudanças na forma de atuação do Estado. Para os autores, o peso da regulação pública, muitas vezes pouco eficaz e até mesmo comprometedora, inibe o empreendedorismo, a livre competição e o aumento da produtividade. No contexto mundial, o Brasil vem perdendo colocações no Ranking Global de Competitividade, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial. A perda desta competitividade afeta a sobrevivência de empresas, prejudicando por sua vez o crescimento econômico desta nação, tal qual, a geração de renda e emprego (BRASIL, 2019).

Ainda, em 2017, o Brasil figurava no 120º lugar no ranking da Liberdade Econômica Mundial do Instituto Fraser, que contava com a avaliação de um total de 162 países. Já no item alusivo à área da regulação, o Brasil ocupava então a penúltima posição (DE ARAÚJO, 2019). Segundo o IBPT (2019) são editadas, em média, cerca de 774 normas por dia útil no Brasil, nas esferas federal, estadual e municipal. Embora reconheçam a importância da burocracia no contexto organizacional, para que a organização faça valer de seus objetivos e finalidades, Denhardt e Catlaw (2017) cunham estas regulamentações e conformidades com regras e padrões formais, considerados excessivos, rígidos ou redundantes. Sincronicamente, Morais (2019) indica que esse excesso de burocracia, de número de processos e custos para se abrir uma empresa, são fatores preponderantes para travar o desenvolvimento econômico de um país. Sua posição baseia-se no estudo realizado por Korutaro e Biekpe (2013), que analisaram 29 países emergentes com base nos indicadores do ranking *Doing Business*, e chegaram ao resultado que os países onde existem menos procedimentos administrativos e menor tempo para se abrir uma empresa, possuem maior nível de renda *per capita* e de investimentos.

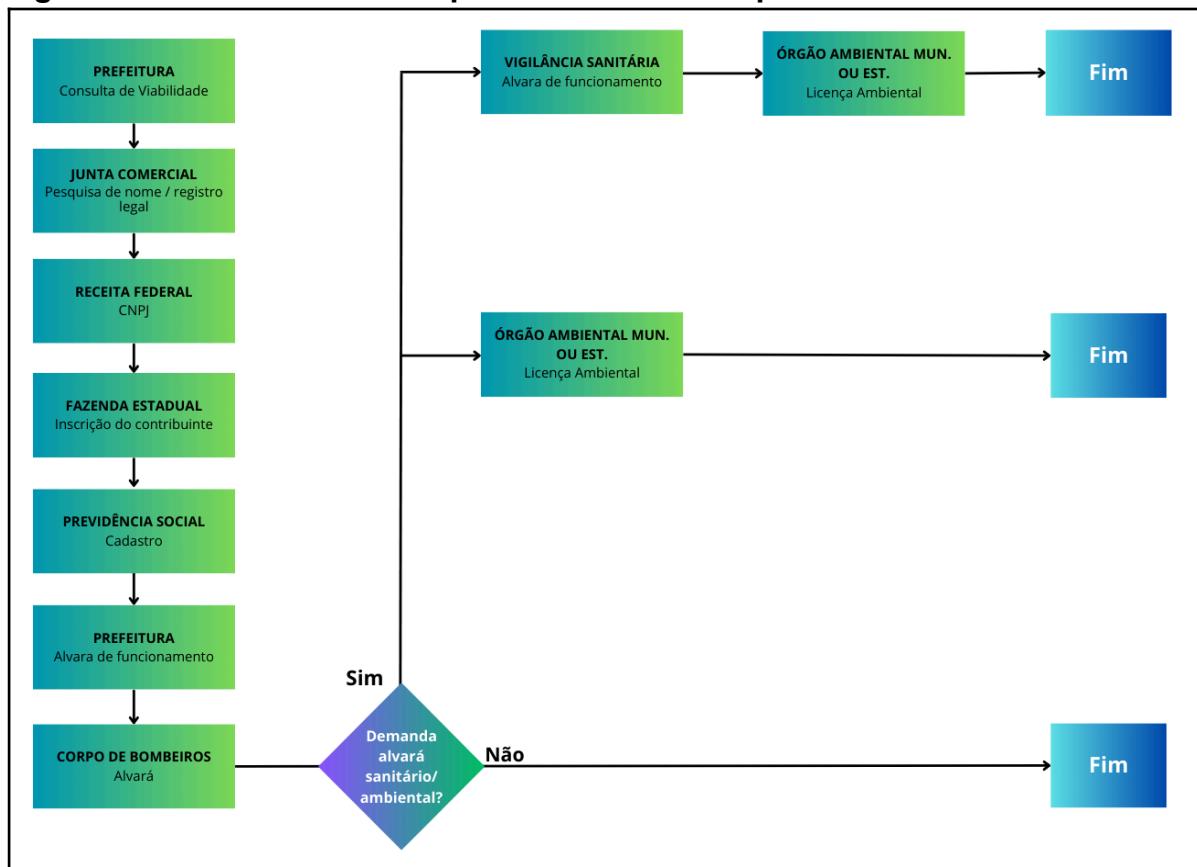
Indo ao encontro dessas ideias, Niebuhr (2019) aponta para a burocracia brasileira como um dos grandes obstáculos para o desenvolvimento econômico. Contudo, o autor indica que o alto tempo demandado pelo excesso de burocracia na abertura de empresas não é de responsabilidade exclusiva das legislações ou fluxos dos processos. Ele alega que há outros fatores que interferem diretamente nestes processos, como por exemplo a infraestrutura e logística inadequada dos órgãos administrativos responsáveis por processar determinados requerimentos. Além disso, o pouco efetivo de pessoal e falta de material nestes órgãos fazem com que o processo seja lento, sendo essas condições mais comuns em municípios de

pequeno porte. Disserta o autor, ainda, que as diferentes leis ambientais, por exemplo, preveem normalmente processos únicos (e excessivamente burocráticos) para licenciar atividades distintas, sem levar em conta o porte e grau de impacto de cada uma delas. Isso faz com que o rito do licenciamento ambiental para a abertura de uma pequena confecção seja o mesmo que o licenciamento de uma hidrelétrica.

2.2.1 Tempo de abertura de empresas no Brasil

Conforme o Acórdão nº 634/2019 do TCU (BRASIL, 2019), o processo de abertura de uma empresa envolve inúmeras etapas, são elas: a) consulta de viabilidade do nome empresarial; b) registro legal da empresa na Junta Comercial do estado (contrato social), c) a obtenção do CNPJ na Receita Federal, d) realização de registro (inscrição estadual) na Secretaria de Estado da Fazenda; e) cadastramento na Previdência Social. Não obstante, são abrangidas, ainda, as solicitações de alvará de funcionamento e localização obtidos junto à prefeitura municipal, além de alvará do corpo de bombeiros e de licença sanitária e ambiental, caso necessária, conforme exposto na figura 1:

Figura 1 - Processo utilizado para abertura de empresas de baixo risco



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Acórdão nº 634/2019 do TCU (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, os municípios lidam com inúmeros núcleos de poder que, por meio de atos administrativos e leis, interferem continuamente na operação dos agentes econômicos por meio do poder de polícia a eles conferidos. O ordenamento jurídico brasileiro que versa a respeito do tema tem como base leis específicas que se desdobram em inúmeros atos e processos administrativos. Dentro deste microcosmo regulatório, encontram-se licenças ambientais, urbanísticas, de segurança, de ordenação dos transportes, dentre outras. Inclui-se, ainda, o poder de fiscalizar e de aplicar sanções administrativas (SUNDFELD *et al*, 2019).

Barroso (2013) relembra ainda que está contida logo no art. 1º da Constituição Federal, ao lado de conceitos como soberania, cidadania e dignidade humana, que a livre iniciativa transcende uma dimensão comumente vista como puramente econômica. Seu significado geral, em todos os domínios, é que os indivíduos possam ser livres para fazer suas escolhas existenciais, profissionais, filantrópicas, de lazer etc. Logo, não é uma prerrogativa de um estado de direito determinar, dentre outros assuntos, o que um indivíduo vai fazer com o seu dinheiro ou a quem vai ajudar ou deixar de ajudar.

Contudo, os anais da justiça brasileira encontram-se permeados de casos em que, perante a violação por parte do Estado do Direito de empreender livremente, a saída foi cercar-se dos meios jurídicos e legais para fazer valer suas prerrogativas. Neto (2019) relembra o julgamento de uma ação que questionava a constitucionalidade de uma lei municipal de Fortaleza/CE, na qual se instituiu a proibição do uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas na capital cearense. Neto (2019) cita, ainda, outros dois casos em que se julgou a constitucionalidade de dispositivos legais. O primeiro, instituído pelo Estado do Paraná, que obrigava a pesagem dos botijões de gás pelos estabelecimentos que comercializavam gás liquefeito de petróleo (GLP) à vista do consumidor. Já no segundo, tratava-se de uma lei do município de São Paulo que interditava a instalação de drogarias a uma distância inferior a 200 metros umas das outras. Na primeira situação, o STF se manifestou no sentido de que a regulamentação imposta traria, na verdade, impactos negativos ao consumidor, incluindo no preço do botijão comercializado. No segundo caso, o STF considerou que a medida promove restrição à concorrência.

Isso é consequência, segundo Tomasevicius Filho (2019), de o Brasil ainda herdar traços sólidos do controle do Estado das atividades por meio da burocracia,

de modo que, o excesso das normas de tributação da União, estados e municípios são entraves ao empreendedorismo brasileiro. Barroso (2013) atenta desta forma para este grande obstáculo presente no ambiente de negócios no Brasil, o chamado “oficialismo”. Conforme conceitua o autor, o termo indica um contexto no qual todo e qualquer projeto de grande escala, seja ele pessoal, político ou empresarial, só se concretiza mediante o apoio do Estado, seja por benção, apoio, ou ainda, financiamento. Logo, sem boa-vontade do Estado é quase impossível empreender, em larga escala, no Brasil. Este panorama, de baixa liberdade econômica, forma um terreno fértil para as práticas de corrupção, conforme elencam os autores Viana et al. (2020, p. 297):

[...] una mayor democracia es relevante para disminuir los niveles de corrupción solo en la medida que está acompañado de mayores niveles de libertad económica y que los niveles de esta reducen la corrupción aun después de aislarse el efecto conjunto con la democracia [...] Cuando se aísla el efecto conjunto del nivel de democracia y libertad económica, se observa que los niveles de democracia pierden importancia. Esto indica que políticas para la reducción y prevención de la corrupción que propendan por un incremento en los niveles de democracia, serán efectivas solo en la medida que estén acompañadas de mayores niveles de libertad económica. En este orden de ideas, se encontró que la variable indicadora de libertad económica es fuertemente significativa a pesar de aislar el efecto interactivo con la democracia.

Portanto, demonstra-se ser fundamental que as leis que impactam empresas e relações comerciais sejam criadas e analisadas à luz da livre iniciativa, conforme consta na CRFB. Ainda, é fundamental que estas legislações sejam tratadas não somente como normas com um fim em si mesmo, mas como políticas públicas que buscam resolver um problema público, e que resultem em impactos positivos na vida dos cidadãos.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Tenório e Rozenberg (1997) a magnitude dos problemas sociais brasileiros, com suas nuances e complexidades, apresenta-se como um tema desafiador que incita a capacidade da administração pública em atuar na sua resolução. Frente a isso, Costa e Calcanhar (2003) apontam que a conjuntura econômica desfavorável, ao longo da década de 1980, provocou um crescimento da demanda por ações e serviços sociais, especialmente os de natureza compensatória.

Logo, o conceito de política pública pressupõe o reconhecimento de que existe uma área ou domínio da vida onde o individual, independentemente da escala, cede espaços às políticas públicas que remetem a problemas que são da coletividade, em oposição aos problemas privados (MADEIRA, 2014). Neste contexto, as políticas públicas existem para alterar condições vigentes na sociedade classificadas como negativas (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

Dentro do conceito de políticas públicas, múltiplas são as definições encontradas dentro da bibliografia da área para descrevê-la. No livro “Avaliação de Políticas Públicas”, uma produção do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo - CEGOV, as políticas públicas são definidas como mecanismos do Estado com vistas a concretizar, na oferta de bens e serviços, as demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público (MADEIRA, 2014).

Paralelamente, o guia do IPEA (BRASIL, 2018, p. 13) indica um entendimento correlato a respeito do tema, definindo por políticas públicas como o conjunto de programas e/ou ações governamentais, que para os autores são “necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia”. Secchi (2014), por outro lado, aponta que qualquer definição de política pública é considerada arbitrária, não havendo dentro da literatura especializada um consenso quanto à definição do tema. Para o autor, uma política possui dois elementos considerados fundamentais, a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Desta forma, o que define uma política é sua intenção de responder a um problema público.

Contudo, Dye (1972, p. 1) expressa sua análise sobre o tema em uma única, porém simbólica frase, afirmando que políticas públicas são “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Sobre o tema, Secchi (2014) destaca que situações de omissão ou negligência por parte do poder estatal não devem ser “etiquetadas” como políticas públicas, mas apenas como uma falta de engajamento dos tomadores de decisão a respeito do tema (Secchi, 2014, p. 6):

A partir da concepção de política pública como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública. A lógica desse argumento é: seu problema público é interpretativo, e todos os cidadãos visualizam problemas públicos de forma diferenciada, todo e qualquer problema, por mais absoluto seja, daria luz a uma política pública. Se todas as missões ou

negligências de autores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública.

Paralelamente, para Gertler *et al.* (2018), os programas e políticas públicas geralmente são elaborados para alterar resultados como, por exemplo, aumentar a renda, melhorar o aprendizado ou reduzir doenças. Lowi (1966) aponta que as políticas públicas podem se dividir entre: as redistributivas, com vistas a alocar bens ou serviços a segmentos específicos da sociedade, de modo que parte dos contribuintes paguem mais com impostos do que, ao final, recebem em serviços; as regulatórias, com a criação e a fiscalização de leis e normas visando garantir o bem comum; as distributivas, que são financiadas pelo orçamento público e caracterizadas pela facilidade com que podem ser desagregadas e seus recursos dispensados; e por fim, as constitutivas, que estipulam competências, normas e formas de a sociedade agir. Em sintonia com o cientista político norte-americano, Secchi (2014, p. 61) afirma que “a dinâmica política, assim como a dinâmica de construção das políticas públicas, varia substancialmente nos diferentes lugares em que ela se desenvolve”.

Acrescenta ainda Lowi (1966) que, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, modificações podem ocorrer na estruturação dos conflitos, das colisões e o equilíbrio de poder, que tende a se modificar. Com isso, afirma o autor que o elemento mais básico de uma análise de política pública passou a ser a verificação do tipo de política que se está analisando, sendo este, determinante para o processo político, por isso merece ser estudado. Sincronicamente, Frey (2000) elenca que os modelos ou tipologias de políticas públicas constituem-se como elemento chave em sua análise, de modo que permite aos estudiosos da área construções teóricas explicativas que irão pautar a investigação empírica.

Howlett et. al. (2013) atentam para o conjunto de atores que compõem este processo político sendo eles: autoridades executivas e legislativas eleitas; o público, como eleitor; a burocracia; os partidos políticos; os grupos de interesse e de pressão; a comunicação de massa (mídia); os experts e consultores acadêmicos e o sistema internacional, via os regimes e acordos internacionais que afetam a formulação de políticas públicas nacionais. Destacam ainda os autores que, juntos, esses atores constituem três dimensões das políticas públicas, sendo elas: os atores envolvidos, as instituições e as ideias. Essas políticas públicas são compreendidas como “subsistemas político-administrativos”. Assim, cada área ou setor das políticas

públicas conta com um conjunto articulado de atores, instituições e suas próprias ideias, constituindo-se, desta forma, como parte de um sistema político e econômico mais amplo.

2.3.1 Ciclo de Políticas Públicas

Para Batista e Domingos (2017), o processo das políticas públicas pode ser visto como um ciclo organizado em diferentes estágios. Conforme aponta Secchi (2014), o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Este ciclo nada mais é que um esquema de visualização e interpretação cujo objetivo é organizar a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Concomitantemente, neste ciclo, as políticas públicas são divididas por diversas fases e/ou estágios. O objetivo desta divisão é facilitar o processo de compreensão e de análise das PPs, permitindo lançar um olhar para os atores, as instituições e as ideias (HOWLETT et. al, 2013). Concomitantemente, Frey (2000, p. 226) aponta que as várias fases do “*police cycle*” correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo, de modo que, a partir de seu estudo, podem ser investigadas “às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase”.

Secchi (2014, p. 33) restringiu o modelo às sete fases principais para uma melhor visualização do ciclo de políticas públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação, extinção.

Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas

Fase	Descrição
Identificação do problema	Fase que envolve a percepção do problema, sua delimitação e a avaliação da possibilidade de resolução.
Formação da agenda	Conjunto de problemas ou temas percebidos como merecedores de atenção, podendo compor agenda política (comunidade política), agenda formal (temas que o poder público já decidiu enfrentar), ou ainda, agenda de mídia (temas que a mídia decidiu abraçar).
Formulação de alternativas	Fase onde concentram-se os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas introduzidos na agenda, com estabelecimento de objetivos e definição de expectativas quanto aos resultados.
Tomada de	Etapa que sucede a formulação de alternativas de solução, quando os interesses dos

Fase	Descrição
decisão	atores são equacionados e as intenções, objetivos e métodos de enfrentamento de um problema público são explicitadas.
Implementação	Fase onde são produzidos os resultados concretos da política pública e regras, rotinas e processos sociais são convertidos de Intenções em ações
Avaliação	A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de <i>Feedback</i> sobre as fases antecedentes.
Extinção	Fase em que a política pública é extinta ou descontinuada em virtude de o problema que originou a política ser percebido como resolvido, os programas, as leis ou as ações que ativaram a política pública serem percebidas como ineficazes, ou ainda, o problema, embora não resolvido, tenha perdido progressivamente importância e saído das agendas políticas e formais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Secchi (2014)

Ainda segundo Secchi (2014, p. 34), o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade, já que o mesmo “ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”. No entanto, apesar dos benefícios metodológicos, o autor aponta que, segundo acadêmicos da área, não há um ponto de início e um ponto de finalização de uma política pública, de modo que as fases do processo são incertas, e suas fronteiras não são nítidas, inviabilizando um adequado modelo de ciclo de PPs.

Hernández-Luis (2016) também tece críticas ao modelo. Para o autor, sob o ponto de vista metodológico, “o ciclo da política” reduz a complexidade da formulação de políticas públicas, decompondo-a em um pequeno número de etapas e subetapas, ao mesmo tempo em que oferece uma visão simplificada e irrealista do contexto de formulação, fazendo-a parecer um processo simples, reduzido a iniciar e continuar determinados programas, sem levar em conta as interações que ocorrem. Como alternativa ao ciclo de políticas públicas, o autor apresenta o desenho de políticas como perspectiva teórica alternativa. Ela implica em um esforço para desenvolver políticas eficientes e eficazes por meio do aprendizado obtido pela experiência e demonstrado através de uma capacidade sistemática de análise, baseada ainda, na existência de um *feedback* constante entre a identificação de problemas, a formulação de soluções e sua implementação.

Independente do modelo ou ciclo adotado, é fundamental que toda política pública seja avaliada, analisados os resultados e melhorada na medida do possível, ou extinta quando for o caso. Nesse sentido, a avaliação da política pública é necessária para verificar se os objetivos da política ou programa foram atingidos, buscando assim a otimização de recursos humanos, financeiros e de tempo.

2.4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Costa e Castanhar (2003) apontam que historicamente não existe na administração pública brasileira uma preocupação de avaliar programas públicos em geral. Contudo, a partir da identificação da atual e crescente demanda por serviços públicos cada vez mais complexos, e que exigem maior grau de qualificação, eficácia e eficiência, a avaliação de políticas públicas se torna cada vez mais indispensável (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 326). Ramos e Schabbach (2012) afirmam, preliminarmente, que a avaliação é um instrumento fundamental para a melhoria da eficiência do gasto público, não sendo restrito à etapa final do ciclo da política pública, mas estando presente em todo o processo, constituindo-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política. Na qualidade de etapa do processo de planejamento das políticas públicas, ela gera informações que irão possibilitar novas escolhas e “analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados” (CUNHA, 2018, p. 32).

Para Faria (2005, p. 97), “tal processo tem sido justificado pela necessidade de ‘modernização’ da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado”. O objetivo era de que essas “funções” garantissem a credibilidade do processo de reforma estatal, tal como a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo.

Conforme conceitua o guia do IPEA (BRASIL, 2018, P. 16), as avaliações de políticas públicas “devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolvem também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro”. Os resultados obtidos no processo avaliativo podem ser consolidados em recomendações e ações que resultem em melhorias na execução das políticas públicas. Segundo Oliveira e Passador (2019), o uso efetivo

desses processos avaliativos tem o poder de “contribuir com a transparência dos atos públicos, bem como apresentar aos cidadãos formas de controle e acompanhamento das ações governamentais, garantindo, assim, a legitimidade das políticas ou programas desenvolvidos”. Apontam, ainda, que a preocupação em avaliar políticas ou programas públicos é algo recentemente incorporado à agenda política, uma vez que, até então, a prioridade dos gestores era canalizada para o processo de formulação de políticas, com pouca ênfase às outras etapas do ciclo.

Já Batista e Domingos (2017) discorrem que é justamente com base nos resultados da avaliação das políticas que são geradas informações cruciais para identificar e justificar motivações para a manutenção, reformulação ou até interrupção das políticas públicas. Cotta (1998, p. 118-119), por outro lado, elenca que em muitos casos as avaliações não são capazes de subsidiar o processo decisório pelo fato de seus resultados serem inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. “Inconclusivos em função das próprias limitações deste tipo de estudo, inoportunos devido à morosidade do processo avaliativo e irrelevantes, porque não respondem às demandas informacionais de todos os agentes sociais afetos à intervenção” (COTTA, 1998).

Concomitantemente, Secchi (2017, p. 2) alerta que “sem usar métodos analíticos, uma decisão pública é pautada pela repetição, imitação, preconceito ou alto interesse”. Contudo, ao autor, coube também reconhecer que os métodos de análise e avaliação de políticas públicas não garantem necessariamente uma boa tomada de decisão, podendo, entretanto, aumentar as suas chances.

Cita ainda Costa e Castanhar (2003) que a avaliação é um conjunto de técnicas que adota conceitos diferenciados que se referem muitas vezes aos mesmos procedimentos. De modo a extinguir uma comum confusão dentro do campo teórico, Ramos e Schabbach (2012, p. 1279-1280) apontam para as diferenças entre monitoramento e avaliação:

Acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para se dimensionar as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo. Por sua vez, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos. Em ambos os instrumentos é latente a função de provisão de informações

sobre um determinado programa ou política governamental em todo o seu ciclo, inclusive o momento inicial de identificação do problema.

No entanto, conforme conceituado pelos autores, ambos os estudos são complementares, de modo que a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas. Ao mesmo tempo, a avaliação não é uma atividade isolada e autossuficiente, dialogando, portanto, com as demais fases do processo.

Paralelamente, o guia do IPEA (BRASIL, 2018) aborda o incremento das avaliações *ex-post* e *ex-ante* no processo avaliativo. Segundo o documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no caso das avaliações *ex-ante* o objetivo é promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, visando que estes sejam mais bem desenhadas e planejadas, incluindo, por exemplo, a indicação do sistema de monitoramento e avaliação que será utilizado ao longo de sua execução. De outro lado, a avaliação *ex-post* é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política, (informando o que ser aprimorado, e em alguns casos, o que for feito), bem como influindo para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.

Este processo compreende a definição de critérios, indicadores e padrões que abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal (Secchi, 2014). Batista e Domingos (2017, p. 2) também dão sua contribuição quanto ao tema:

A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (performance e standards). Os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal.

Subjacente à avaliação das políticas públicas, aparece a orientação pela política (*for policy*), isto é, o interesse em que a conclusão dos estudos possa melhorar o processo político e o bem-estar da população. Como motivação está o fato de que os avaliadores também são agentes sociais, cidadãos participantes do processo político e eventuais beneficiários das ações estatais, contudo, frente às necessidades, o processo pode apresentar inúmeras dificuldades, cabendo ao avaliador mapeá-las (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Quadro 2 - Processo de Avaliação: Necessidades x Dificuldades

Necessidades	Dificuldades
<ul style="list-style-type: none"> ● Assumir a avaliação como atividade regular da instituição, implantando uma cultura de avaliação. ● Constituir sistemas de informações, de acessibilidade garantida e atendendo às peculiaridades dos programas sociais, para gerar um mínimo de factibilidade à avaliação (ou de “avaliabilidade”, Cano, 2002; Costa e Castanhar, 2003). ● Fortalecer e aprimorar os sistemas de informações gerenciais existentes, a fim de construir indicadores de desempenho. ● Sua execução por órgãos independentes (como garantia de rigor metodológico e isenção) e, na medida do possível, mesclando técnicas quantitativas e qualitativas (Lobo, 2001; Arretche, 2001; Khander et al., 2010). ● Incorporar, de forma aberta, todos os atores envolvidos e mapear suas percepções, devolvendo-lhes as informações recebidas. ● Ampliar o escopo da avaliação, considerando o contexto da macropolítica e utilizando modelos dinâmicos que incluem as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômicas dos atores (Perez, 2001). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Muitos programas e ações não são desenhados para serem avaliados. ● A prevalência de delineamentos de pesquisa que não “controlam” as variáveis antecedentes, processuais e de resultados, e que produzem inferências espúrias, atribuindo ao programa a responsabilidade de resultados (bons ou ruins) não provocados por ele, mas por outros fatores. ● Poucos dados disponíveis e, quando existentes, bastante limitados e com periodicidade irregular. ● A resistência na administração pública, devido à predominância de uma cultura autoritária. As autoridades públicas ficam constrangidas com a perspectiva de serem analisadas as suas ações e reagem através de: proibições diretas, ou colocação de dificuldades burocráticas: desinteresse no levantamento de dados, tornar inacessíveis as fontes, falta de apoio.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Ramos e Schabbach (2012)

2.4.1 Avaliação de Impacto

Conforme conceitua Cunha (2018), atualmente há quase um consenso na literatura de que os motivos para a realização de estudos de avaliação de políticas e programas públicos estão relacionados ao ambiente propício à transformação da Administração Pública em um aparato mais moderno e eficiente. Parte desta transformação passa pela adoção e incorporação de novas ferramentas e metodologias, dentre elas a Avaliação de Impacto. Este tipo de avaliação faz parte de uma agenda mais ampla da formulação de políticas públicas, baseadas em evidências (GERTLER, et al. 2018). Segundo os autores, as avaliações de impacto são necessárias para orientar os formuladores de políticas públicas a respeito de uma série de tomadas de decisão, como a realização de cortes em programas

ineficazes, à ampliação das intervenções que funcionam ou, ainda, o ajuste dos benefícios e à seleção entre várias alternativas de programas.

Embora os conceitos de avaliação de impacto e avaliação de resultados possam, inicialmente, confundir-se, Cotta (1998) trata de diferenciar ambos os termos. Segundo a autora, a diferença entre elas reside eminentemente do escopo da política ou programa em análise. Desta forma, se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre um específico público beneficiado, então trata-se de uma avaliação de resultados. Ou como traz a autora “a avaliação de resultados visa aferir os resultados intermediários da intervenção, e a avaliação de impacto, seus resultados finais” (COTTA, 1998, p. 113). Neste sentido, conforme conceitua Itaú Social (2017) a análise de impacto utiliza métodos estatísticos visando calcular o impacto de um programa sobre seus beneficiários, de modo a determinar se o programa alcançou seus objetivos iniciais e qual a extensão desse impacto. Para assegurar uma avaliação objetiva, faz-se necessário que haja indicadores mensuráveis que possam medir o sucesso do programa. Além disso, é fundamental contar com um grupo de controle, este composto por indivíduos semelhantes ao grupo alvo da intervenção, mas que não foram incluídos no programa.

Logo, segundo Batista e Domingos (2017), o ponto-chave da avaliação de impacto é que ela visa identificar se o programa atingiu ou não os seus objetivos finais, buscando isolar o efeito do programa sobre a mudança no resultado de interesse específico. Segundo os autores, elas envolvem dois objetivos diferentes:

A primeira busca quantificar o impacto das políticas e identificar de forma precisa a mudança nos indicadores de resultado, estabelecendo o programa como causa da mudança observada. A segunda parte da perspectiva dos atores envolvidos, beneficiários e implementadores da política, buscando compreender o efeito das políticas sobre os indivíduos a partir da sua própria percepção. A abordagem quantitativa identifica o impacto e a abordagem qualitativa explica como e por quê.

Destaca Gertler, et al. (2018) que para justificar a mobilização dos recursos técnicos e financeiros necessários para a realização de uma avaliação de impacto de alta qualidade, a intervenção a ser avaliada deve ser: inovadora, replicável, estrategicamente relevante, não testada e influente, conforme explícito no quadro 3.

Quadro 3 - Critérios para aplicação de Avaliação de Impacto

Critério	Descrição
Inovadora	Ela testará uma abordagem nova e promissora.
Replicável	Ela pode ser ampliada para vários grupos ou pode ser aplicada em uma configuração ou em um ambiente diferente.
Estrategicamente relevante	As evidências fornecidas pela avaliação de impacto orientarão uma importante decisão referente à intervenção. Essa decisão pode estar relacionada à expansão do programa, à sua reformulação ou a alocações orçamentárias.
Não testada	Pouco se sabe sobre a efetividade do programa ou sobre as formas alternativas de desenho do programa, tanto em nível mundial quanto em um contexto específico.
Influente	Os resultados serão utilizados para fundamentar e orientar as decisões sobre políticas públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gertler, et al. (2018)

Concomitantemente, para formular a pergunta da avaliação corretamente, faz-se necessário especificar quais resultados o programa busca alcançar e através de quais canais/ações (BATISTA; DOMINGOS, 2017). Além disso, a escolha de um método de avaliação de impacto, está condicionado às características operacionais do programa que está sendo avaliado, podendo ser dividida em duas categorias: prospectivas e retrospectivas. A primeira é desenvolvida ao mesmo tempo em que o programa está sendo elaborado e é integrada à implementação do programa. Já as avaliações retrospectivas avaliam o impacto do programa após sua implementação, gerando grupos de tratamento e de comparação posteriormente (GERTLER, et al. 2018). Conforme os autores, as avaliações de impacto prospectivas tendem a produzir resultados mais robustos e confiáveis, por três razões (GERTLER, et al. 2018, p. 10).:

Em primeiro lugar, os dados de linha de base podem ser coletados para estabelecer medidas dos resultados de interesse antes do início do programa e são importantes para medir os resultados pré-intervenção. Em segundo lugar, a definição de medidas para o êxito de um programa na fase de planejamento deve se concentrar tanto no programa quanto na avaliação dos resultados pretendidos. Em terceiro lugar, o mais importante: em uma avaliação prospectiva, os grupos de tratamento e de comparação são identificados antes da intervenção que está sendo avaliada ser implementada.

Ao mesmo tempo, Batista e Domingos (2017) discorrem sobre o potencial de combinar métodos quantitativos e qualitativos na avaliação de políticas públicas.

Citam os autores que a abordagem quantitativa oferece a precisão necessária para o julgamento do funcionamento das políticas. Já a abordagem qualitativa oferece o entendimento dos resultados alcançados, mostrando o porquê do mesmo. Usadas em conjunto, as políticas têm maior probabilidade de alcançar os seus objetivos e de fato melhorem a vida daqueles que são o seu público-alvo. Segundo Gertler *et al.* (2018, p. 14), os dados são gerados por meio de uma série de abordagens, incluindo “grupos focais, histórias de vida e entrevistas com os beneficiários selecionados e outros informantes-chave. Podem também incluir várias análises observacionais e etnográficas”.

Por fim, aponta Gertler *et al.* (2018) para possíveis considerações éticas envolvendo este método de análise. Um dos pontos de partida é a perspectiva de que não é ético investir recursos públicos substanciais em programas cuja eficácia é desconhecida. Contudo, sob o mesmo prisma, a falta de avaliação também pode ser vista como não ética, uma vez que informações sobre a eficácia das políticas públicas em execução podem levar a um investimento mais eficaz e ético dos recursos públicos. Sobre esta discussão, os autores concluem que “as avaliações não devem determinar como os benefícios são alocados, mas que, em vez disso, devem ser ajustadas a regras de seleção de programas que sejam equitativas e transparentes” (GERTLER *et al.*, 2018, p. 23).

2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A LIBERDADE ECONÔMICA

Conforme Attílio (2020, p. 24) a liberdade econômica pode ser conceituada como a limitação imposta pelo governo, por meio de leis, à conduta individual dos indivíduos dentro de seu território. “Os seus pilares são a propriedade privada, os contratos e o Estado de Direito. Dada essa limitação, o indivíduo está livre para perseguir os seus objetivos de diferentes formas, contanto que respeite as leis”. Destacam Bassoli e Netto (2009, p. 171) que a livre iniciativa é a garantia de acesso ao mercado, proporcionando aos agentes econômicos igualdade de oportunidades para o trabalho e emprego, sendo um vetor do progresso. Para Adam Smith, em sua obra “A Riqueza das Nações”, países que experimentam maior liberdade econômica, possibilitam uma melhor alocação de capital, de modo que sua economia é mais produtiva, gerando, consequentemente, maior riqueza para a sociedade. Contudo,

ao erguer barreiras, impondo dificuldades na sua mobilidade, o governo estaria reduzindo esta eficiência alocativa.

Indo além, Hayek (2010) aponta que a restrição da liberdade econômica não só acarreta no empobrecimento da sociedade, como também na restrição da liberdade política. Neste sentido, para Friedman (1962), tido como o pai do neoliberalismo, a preservação da liberdade é a principal razão para limitar-se e descentralizar o poder do governo. Segundo o autor, o estado não é capaz de reproduzir a complexidade da ação humana, substituindo o progresso por estagnação. Logo, um sistema de liberdade econômica é a condição necessária para que prosperem as liberdades políticas e individuais:

A organização econômica desempenha um papel duplo na promoção de uma sociedade livre. De um lado, a liberdade econômica é parte da liberdade entendida em sentido mais amplo e portanto, um fim em si própria. Em segundo lugar, a liberdade econômica é também um instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política (p. 15)

Kuckertz et al. (2016), conceitua que a liberdade econômica possui quatro componentes que podem agir de modo favorável ou não para a atividade empreendedora dos países, conforme o quadro abaixo:

Quadro 4 – Componentes que influenciam na liberdade econômica

Componente	Descrição
Estado de Direito	Grau de regulação imposto pelo estado ao mercado. Proporcionando estabilidade, protegendo direitos de propriedade e afastando os negócios de práticas contrárias à lei. É considerado eficaz quando o governo oferece proteção à propriedade privada e o sistema judicial aplica e regula o cumprimento dos contratos assinados,
Gastos do Governo	Grau do intervencionismo do governo nos mecanismos de mercado, consumo e redistribuição, no tocante a gastos do governo e às liberdades fiscais (impostos).
Eficiência Regulatória	Grau de liberdade concedida pelo governo, de modo que o indivíduo possa estabelecer e administrar um negócio sem interferência estatal demasiada, fluxo livre de bens e serviços na alfândega, liberdade das pessoas poderem trabalhar, onde, quando e como acharem melhor, além de uma moeda estável com base para o câmbio, sem intervenção do governo.

Componente	Descrição
Mercados Abertos	Grau de liberdade financeira, disponibilidade de capital financeiro, liberdade de investimento e comercial experimentada pelos agentes econômicos

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Kuckertz *et al.* (2016)

Em concordância, Corbi (2007, p. 517) elenca que, como seria de esperar, “quanto melhor os direitos de propriedade forem protegidos, quanto mais renda os indivíduos conseguirem manter, e quanto menos restrições forem impostas à atividade empresarial, mais atividade econômica produtora de crescimento ocorrerá”. Neste contexto, Haidar (2012) apud Morais (2019) elenca, a partir da análise de indicadores socioeconômicos de 172 países do globo, que reformas realizadas sob o ambiente regulatório dessas nações tiveram como consequência o aumento do crescimento nestes locais, elevando o nível de renda da população. Ao mesmo tempo, a partir de uma análise do ambiente macroeconômico de 107 países, Attílio (2020) relaciona a liberdade econômica ao crescimento destas nações entre os anos de 1970 a 2014, sendo associada de forma positiva e persistente com o crescimento econômico de longo prazo.

Em contrapartida, Ishihara (2022) questiona a correlação presente entre o aumento do índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o aumento da Liberdade econômica. Para a autora, tal ideia ignora que os mesmos países que hoje figuram no topo do rankings de IDH e de liberdade econômica, tiveram intenso e prévio processo de industrialização marcado pelo protecionismo e incentivo estatal. Concomitantemente, Stiglitz (2002) destaca que os mercados, vide a iniciativa empresarial, são vitais para o progresso das sociedades, contudo cabe ao governo a responsabilidade e a oportunidade de moldar o meio econômico. Defende Frazão (2022) que apenas poderá haver a liberdade de iniciativa e de mercado, por parte dos cidadãos, com a devida e adequada regulamentação por parte do estado. Destaca a autora que a razão básica pelo qual os mercados devem ser regulados em uma sociedade interdependente, é que as ações de um indivíduo trazem efeito a outros e, sem regulação, tais efeitos são pouco, ou totalmente, desconsiderados.

Mas o que inspira uma legislação voltada à proteção da livre iniciativa? Para Sundfeld *et al* (2019) está a ideia de que bons princípios regulatórios, em si, são

inúteis. O que realmente tem valor é a capacidade de se atender ao interesse público com o menor custo possível para a sociedade. Desta forma, o Estado que intervém na economia privada deve ter ônus permanente da prova, isto é, ter justificativa expressa e palpável para interferir na ação dos agentes econômicos. Embasando-se nisso, os autores citam como exemplo os Estados Unidos, onde há mais de 40 anos, desde a instituição de sua obrigatoriedade no governo Ronald Regan, faz-se necessário examinar custos e benefícios das medidas regulatórias antes de implementá-las. Tal medida enfrenta igualmente críticas por parte de juristas e economistas, que enxergam na medida uma implementação do consequencialismo no ordenamento jurídico. Destaca Machado (2022) que este é um frágil modelo de sistema decisório, uma vez que, inevitavelmente, expõe as decisões de um agente público ao crivo do acaso, visto que no momento de sua decisão, o mesmo não teria como saber explicitamente o efeito vindouro que seria sobre ela.

A inspiração para tal modelo, contudo, parte do estudo acerca de iniciativas bem sucedidas que visam garantir um ambiente propício para a atuação dos agentes econômicos que são regidos pelo direito privado. Em Portugal, a Diretiva 2006/103/CE simplificou o licenciamento de atividades como o comércio, serviços e restauração, dando início à denominada “Estratégia de Lisboa”. Com a ação, a licença/autorização antes requerida foi substituída por uma comunicação prévia da atividade por parte do empreendedor. Apesar de nutrirem diferenças substanciais, o regime estabelecido pela Lei da Liberdade Econômica tem, em seu cerne, os mesmos pressupostos e objetivos que o Licenciamento Zero português (NIEBUHR, 2019). Hensing (2020) disserta ainda que as intenções de se desenvolver dispositivos que assegurem a livre iniciativa de agentes econômicos no Brasil tem como inspiração, justamente, a supracitada Diretiva 2006/103/CE.

No Brasil, a livre iniciativa e a ordem econômica estão dispostas na Constituição Federal, de onde é feita a análise por Barroso (2013, n.p.):

Ao dispor sobre a ordem econômica, a Constituição cuida tanto das modalidades de intervenção do Estado no domínio econômico como da livre iniciativa. O Estado intervém no domínio econômico por três conjuntos de mecanismos: pela disciplina, pelo fomento e pela atuação direta. O Estado disciplina a economia mediante a edição de leis, regulamentos e pelo exercício do poder de polícia. Aliás, a extensão dessa competência normativa, sobretudo quando exercida por órgãos como o Banco Central ou a CVM, independentemente de lei, é fonte de debates e litígios.

De forma correlata, um estudo específico que abrangeu a análise de várias pesquisas empíricas realizadas desde a década de 1980, reafirma que a liberdade econômica, especialmente no tocante à proteção da propriedade privada, tem muito mais importância para o desenvolvimento humano dos países, que suas características regionais e demográficas, por exemplo (BRASIL, 2018).

Pondera Barroso (2013) que ainda se faz presente a necessidade de superar o preconceito e a desconfiança que existem no Brasil a respeito do empreendedorismo e da iniciativa privada. Para o autor, o que se experimenta aqui, é um "capitalismo envergonhado". Anteriormente o empreendedorismo, o lucro e a riqueza eram associados às relações escusas e clientelistas com o governo, no máximo com a sorte, não sendo vinculadas a conceitos valorizados como o trabalho, a inovação e a assunção de risco. Contudo, aponta Barroso (2013, n.p.), "a história provou que, ao menos no atual estágio da condição humana, a iniciativa privada é melhor geradora de riquezas do que o Estado. Trata-se de uma constatação e não de uma opção ideológica".

2.5.1 Evolução de Políticas Públicas de Desburocratização

Apesar de ser um valor constitucional, até pouco tempo a livre iniciativa não tinha a disposição uma lei federal própria que a estruturasse e a regesse, garantindo e regulamentando tais direitos. Pontua De Araújo (2019) que uma norma geral que aborda um tema específico tende a facilitar o alcance da mesma, tanto horizontalmente, facilitando o processo de legitimar a reestruturação de inúmeras áreas do direito, quanto verticalmente, uma vez que contribui para que a mesma alcance os demais entes da federação.

Conforme destaca Tomasevicius Filho (2019), não faltaram tentativas nas últimas décadas para tentar reduzir a burocracia do Estado brasileiro. Em 1979 o decreto nº 83.740 instituiu o Programa Nacional de Desburocratização e o Ministério Extraordinário para a Desburocratização, contudo as iniciativas previstas não foram totalmente implementadas. Já na década de 1990, Luiz Carlos Bresser-Pereira liderou a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, criando o Ministério da Administração e Reforma do Estado. O trabalho de Bresser-Pereira resultou na Emenda Constitucional nº 19/98, que modernizou o funcionalismo público e incluiu o princípio da eficiência da administração pública na Constituição

Federal. Na mesma década, também houve o Programa Federal de Desregulamentação, instituído pelo Decreto Federal nº 99.179/1990 assinado pelo então presidente, Fernando Collor de Mello

Houve avanços também nos primeiros anos do século XXI, com a sanção da Lei Complementar nº 123/2006, que institui a REDESIM, que tem por objetivo simplificar os processos de alteração, extinção e legalização de pessoas físicas e jurídicas. A Lei determina que, salvo atividades de alto risco, devem os municípios fornecer alvará provisório a empreendimentos com início imediato das atividades da empresa após a conclusão do registro (HEMSING, 2020).

Niebuhr (2019) cita ainda outros avanços de ordem jurídica nos últimos anos como a simplificação de procedimentos, a instituição de prazos pré-determinados para decisões administrativas, e a proibição da repetida solicitação de documentos que posterguem a decisão final. Já o Acórdão nº 634/2019 do TCU (BRASIL, 2019) elenca algumas dessas ações, sendo as principais delas:

- a) Criação em março de 2017 do Conselho Nacional de Desburocratização, com o intuito de prestar assessoria ao Executivo Federal na formulação de políticas voltadas para: i) simplificação administrativa; ii) a modernização da gestão pública; iii) a melhoria da prestação de serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil.
- b) Criação em 2015, por meio do decreto nº 8.414 o Programa Bem Mais Simples Brasil, com a finalidade de simplificar e agilizar a prestação de serviços públicos, melhorando assim, o ambiente de negócios e a eficiência da gestão pública. A seu Comitê Gestor compete a coordenação de projetos para melhoria dos indicadores do Relatório *Doing Business*.
- c) Ampliação da REDESIM, Rede Nacional que permite a abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas por meio da integração de processos junto as autoridades municipais, estaduais e federais.

Já em dezembro de 2019, o Decreto 10.178/19 trouxe consigo critérios para a Administração Federal proceder à classificação do nível de risco de uma atividade econômica, ao passo em que a Resolução 51/19 elenca 287 atividades que foram consideradas de baixo risco, ao mesmo tempo em que dispõe que as atividades de baixo risco B possibilitam a emissão imediata de alvará provisório, com a vistoria

sendo realizada posteriormente, mediante assinatura de termo de compromisso. Já as atividades de alto risco continuam demandando vistoria prévia ao funcionamento. Como critérios para a consideração de atividade de baixo risco, estão a prevenção contra incêndio e pânico e a segurança sanitária, ambiental (inclui o ambiente do trabalho) e econômica (TOMASEVICIUS FILHO, 2019).

Tanto o decreto quanto a resolução vêm para regulamentar os dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, aquela que pode ser considerada uma das grandes tentativas da história recente brasileira de desregulamentar as atividades econômicas dentro de seu território, alterando, dentre outros fatores, regras que regem o direito trabalhista, do consumidor, direito civil e o poder de polícia (DE ARAÚJO, 2019).

2.6 A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA

A Lei nº 13.874/2019, ou ainda, como também é conhecida, “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, ou Lei da Liberdade Econômica (LLE), foi desenvolvida, segundo De Araújo (2019), com o intuito de mudar os paradigmas com os quais o Estado brasileiro vem a encarar a livre iniciativa, ao mesmo tempo em que foca na desburocratização e simplificação dos requisitos para o desempenho de uma atividade econômica. A Lei é uma conversão da Medida Provisória 881/2019, dispositivo legal que estabeleceu garantias de livre mercado, promovendo e atualizando a legislação acerca dos limites da intervenção do Estado sobre a atividade econômica nacional. Em consonância, Lupi (2019) aponta que a LLE, autoproclamada como uma norma geral do direito econômico, estabelece em seu texto diretrizes de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica. Destaca, ainda, que a lei traz inovações sem precedentes para o ordenamento jurídico brasileiro, impactando profundamente os códigos de postura municipais, pilares normativos dos municípios, no que tange, sobretudo, a liberação de alvarás e delimitação de horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais.

Segundo Niebuhr (2019), ela parte do ponto de partida de que os empreendedores já são dotados dos direitos previstos na Constituição Federal. Tais direitos implicam na prerrogativa de desenvolver a atividade econômica pretendida. Com base nisso, optou-se então por isentar o empreendedor de anuência prévia do

poder público para que possa exercer seus direitos constitucionais. Conforme Sundfeld *et al* (2019), a mesma conta com dispositivos que impedem o exercício descontrolado da função estatal sobre a econômica, ao mesmo tempo em que também busca preservar o espaço normativo existente nas leis de direito civil e comercial, garantindo assim liberdade dos agentes econômicos perante determinadas regulações do Estado.

A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica desta forma: destitui a necessidade de ato público para liberação de atividade econômica de baixo risco, desenvolvida para sustento próprio de pretendente ou de sua família; e institui a aprovação automática findo o prazo de liberação por parte do poder público municipal (NIEBUHR, 2019). Paralelamente, dentre as principais medidas instituídas pela lei, segundo Tomasevicius Filho (2019), foram [I] a dispensa do reconhecimento de firma; [II] a dispensa de cópia autenticada, quando o agente público puder atestar junto ao documento oficial; [III] a juntada de documentos pessoais passaram a poder ser substituídos por cópias; [IV] e a dispensa de apresentação de certidões emitidas pelo próprio poder requerente. Já estruturalmente, aponta o autor que a Lei n. 13.874 pode ser dividida em três partes, são elas: a) o conteúdo da lei, onde encontra-se uma espécie de declaração dos direitos de liberdade econômica, tal como regras de interpretação de normas relativas a livre iniciativa; b) o conjunto de regras de redução de custos de transação; baseadas na boa-fé, não apenas no supracitado dispositivo legal, como também em modificações de leis especiais; e c) na alteração do Código Civil.

Tendo como enfoque a desburocratização do exercício da livre iniciativa e a priorização da vontade das partes, a LLE e suas reformas regulatórias foram encaradas de forma positiva por boa parte da doutrina (LUPI, 2019). Rossignoli e Reis (2020, p. 1553) destacam ainda o papel da Lei nº 13.874/2019 na consolidação da Liberdade Econômica no Brasil. Já Corralo (2020) exalta a Lei de Liberdade Econômica como um marco legal cujo objetivo é a desregulamentação estatal, influindo em um menor papel do Estado na economia, promovendo a liberalização da atividade econômica.

Sundfeld *et al* (2019), por sua vez, descreve-a como "juridicamente relevante", sendo um marco para a livre iniciativa no Brasil. Conceituam os autores que esta é a primeira lei no Brasil criada com o intuito de evitar a ineficácia e os excessos intervencionistas do Estado. Por fim, De Araujo (2019) exalta a

importância da Lei nº 13.874 para o Estado brasileiro. Segundo o autor, sua sanção representa o avanço do processo civilizatório brasileiro, ao garantir que o cidadão tenha o direito de empreender livremente, tendo ao seu lado regras que são simples, justas e proporcionais.

Assim, ao analisar o conteúdo da Lei de Liberdade Econômica frente à Diretiva 2006/103/CE, na qual se inspirou a legislação brasileira, observa-se diferenças no escopo de ambas, com o foco migrado do controle administrativo preventivo, presente no dispositivo português, para o controle suscetível da atividade econômica. Contudo, apesar de nutrirem diferenças substanciais, o regime estatuído pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica tem, em seu cerne, os mesmos pressupostos e objetivos que o Licenciamento Zero português.

2.6.1 A Lei de Liberdade Econômica no Âmbito Local

Corralo (2020) destaca que a Lei da Liberdade Econômica permite aos municípios regulamentarem os temas de interesse local graças ao federalismo cooperativo do Estado brasileiro LUPI (2019) pondera que a criação de uma norma geral nacional incidirá na suspensão da eficácia das normas regionais e locais, no que forem elas contrárias, conforme afirma em seu art. 24 § 4º.

Pontua Corralo (2020) que, conforme o ordenamento jurídico brasileiro pré-Lei nº 13.874/2019, fazia-se necessário a manifestação prévia do poder público municipal para que uma atividade seja desenvolvida pelo particular, via a expedição de alvará, autorização ou licença. Com a nova lei, porém, cai a anuência prévia para liberação das atividades de baixo risco. Neste contexto, segundo De Araujo (2019) a dispensa de consentimento estatal prévio para o desempenho de atividades econômicas de baixo risco vem para anular a lógica até então predominante de que o particular só pode realizar qualquer atividade econômica após o consentimento do Estado.

Segundo a Resolução CGSIM nº 51/2019, expedida pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), para uma atividade ser considerada de baixo risco ela deve atender aos seguintes requisitos: a) ser desenvolvida em edificação que atenda aos requisitos previstos no artigo 4º, referentes a critérios de risco de incêndio e pânico; e b) a atividade deve corresponder a uma daquelas indicadas no anexo referido no

artigo 5º, referentes a critérios de risco de segurança sanitária e ambiental (NIEBUHR, 2019). Assim, quando a atividade se encontra dentro dessas características, como de baixo risco, não se faz mais necessário um alvará para seu funcionamento.

Klein (2020) aponta ainda que, o fato de a Lei nº 13.874/2019 não definir claramente quais são os ramos de atividades dispensadas da licença para o seu funcionamento, abre uma brecha para que qualquer dos entes federativos possuam permissão para editá-los. Deste modo, convém já de princípio eliminar qualquer interpretação possível da qual possa extrair o entendimento de que a regulação federal prevalece em relação aos interesses dos demais entes subnacionais. Logo, sem extrapolar o limite da razoabilidade e da proporcionalidade, os municípios não só podem, como devem legislar para classificar suas atividades de baixo risco, de modo a adequá-las à realidade local. Porém, enquanto tal norma não é editada, prevalece aquela publicada pela Resolução CGSIM nº 51/2019 (GORANOV, et. al 2019).

Frente a isso, Corralo (2020) destaca que, em razão da posição aferida pelos municípios no pacto federativo, e por se tratar do exercício da polícia administrativa local, há dois caminhos que podem ser tomados por esses entes: a) a edição de lei municipal para definir as atividades econômicas de baixo risco, para o qual deve notificar o Ministério da Economia; b) posicionamento neutro do poder público local, que remeterá à observância do Decreto 10.178/19 e da Resolução 51/19 do CGSIM. Lembra ainda, que tal liberdade proporciona aos entes locais disciplinarem os critérios para a classificação dessas atividades e a determinação de que sejam atividades de baixo risco. Elas podem ser de número menor ou maior que a Resolução 51/19, devendo ser feito mediante Lei Municipal.

Frente a esta liberdade de regulamentação da Lei de Liberdade Econômica, Goranov et al. (2019, p. 180) afirma que "a partir de toda esta regulamentação e dos evidentes conflitos gerados entre o Poder Público e a iniciativa privada, acredita-se que é urgente a necessidade de os Municípios exercerem a competência que a própria Lei Federal nº 13.874/2019 lhes outorgou". Logo, o poder público municipal, por meio de seus órgãos financeiros, sanitários e ambientais competentes, junto ao Corpo de Bombeiros, devem proceder com estudos integrados para, se for operacionalmente viável, instituir classificação própria das atividades de baixo risco que irão dispensar ato público de liberação.

Cabe destacar, no entanto, que destituição da necessidade ato público para liberação de atividade econômica não desobriga o agente econômico de cumprir a lei, tampouco, o torna imune à ação fiscalizatória do Estado. Deste modo, caso haja denúncia de um munícipe, ou ainda em visita de ofício, a fiscalização irá constatar, por exemplo (GORANOV, et al. 2019, p. 171):

"(i) se o cartão CNPJ confere com a atividade que está sendo exercida no local, (ii) se a documentação relativa aos atos constitutivos atende os requisitos mínimos de formalidade (iii) se os alimentos comercializados estão acondicionados de forma adequada; (iv) se a atividade apresenta algum risco de incêndio, considerado a natureza e as peculiaridades do negócio; (v) se existe alguma atividade potencialmente poluidora que exija alguma tipo de providência; (vi) quaisquer outras que a natureza e especificidade da atividade exigirem".

Como exemplo, Da Costa (2020) conceitua o licenciamento sanitário, ato previsto em lei no qual, mediante anuência do poder público municipal e/ou de âmbito estadual e do Distrito Federal, é permitido o funcionamento de estabelecimentos que desempenhem atividades sujeitas à vigilância sanitária. Sob a Lei de Liberdade Econômica, a isenção de ato público de liberação da atividade econômica não impedirá, desta forma, a atuação da vigilância sanitária, pois a isenção de licença não desobriga o empreendedor a cumprir a legislação que está vigente.

Neste sentido, o art. 3º da lei vem para criar um "estado de transição" durante o início da vigência da Lei nº 13.874/2019, de modo a prever duas possíveis problemáticas: a) a dificuldade do Estado em listar todas as atividades de baixo risco agora que as mesmas não demandam mais de alvará de funcionamento; e b) a potencial situação de um empreendedor beneficiário após iniciar suas atividades, ser surpreendido com exigências antes desconhecidas.

2.6.2 Críticas à Lei de Liberdade Econômica

Apesar de ser vista como um importante marco legal para a livre iniciativa no Brasil (SUNDFELD et al, 2019; DE ARAUJO, 2019; LUPI, 2019; ROSSIGNOLI; REIS 2020; CORRALO, 2020), a Lei da Liberdade Econômica não está imune a críticas por parte dos especialistas da área. Autores como D'Ávila (2022) e Ishihara (2022) destacam que além de não promover alterações à realidade empresarial que foram prometidas, tampouco reforçou-se de conceitos inovadores, amparando-se em ideias ultrapassadas do *mainstream economics*, notadamente no estado mínimo.

Hensing (2020) destaca que os legisladores, visando desburocratizar a liberação para desempenho de atividades econômicas classificadas como de baixo risco, infligiram ao Estado a restrição de sua própria atuação.

Para Frazão (2022) essa visão de liberdade de iniciativa pode trazer efeitos nefastos não apenas para economia e o empreendedorismo, como também para os direitos e liberdades fundamentais do cidadão brasileiro, enquanto que Neto (2022) aponta que a LLE comete o erro de simplificar toda uma teoria econômica apenas para justificar uma agenda muito mais ideológica do que amparado em evidências sólidas. Já Ishihara (2022) conceitua que a lei de liberdade econômica trata-se mais um reforço ideológico abstrato do que propriamente “um diploma normativo necessário e efetivo no controle aos abuso regulatórios por parte do estado, como se pretende. Não obstante, Perez e Oliveira (2022, p. 117) destacam que a liberdade de iniciativa, sob um sentido amplo, supera o ato de empreender, abrangendo também a liberdade de trabalho. Neste sentido, pondera que a LLE, sobretudo no que versa sobre as relações de trabalho, cuidou de tutelar somente o empresário, deixando de contemplar também os demais atores sociais.

Concomitantemente, apesar de reconhecer as boas intenções da Lei 13.874/19, Tomasevicius Filho (2019) descreve sua redação como estilisticamente inadequada, apontando, ainda, para seu trágico destino, como mais um dispositivo legal no ordenamento jurídico brasileiro. A razão, segundo o autor, está nos costumes muito enraizados na cultura brasileira, de modo que a lei dificilmente terá o vigor necessário para promover as desburocratizações e interferências do Estado na atividade econômica que tanto almeja. Contudo, reconhece o valor das alterações trazidas pela mesma em Leis Especiais. Ao passo em que Carvalho (2022) explora as fragilidades do argumento econômico contido nas discussões associadas à lei de liberdade econômica, sobretudo quanto aquilo que o autor define como uma “tentativa de colonização de discurso jurídico por uma proteção de objetividade fabricada a partir das compreensões econômicas”. Logo, por mais que seus proponentes possuam pretensões totalizantes e universalizantes, deliberadamente acabam por deixar de lado aspectos fundamentais que devem formar a análise jurídica em um estado democrático de direito.

Baptista (2019) elenca que, antes de tudo, se faz necessário romper com as amarras da tutela estatal para enfim caminhar na direção da livre iniciativa, que ainda não desfruta de grande popularidade em nosso país. Desta forma, profetiza o

autor que embora a Lei da Liberdade Econômica aponte para a direção correta, muitas de suas disposições previsivelmente estão destinadas ao insucesso. Já Niebuhr (2019) tece sua crítica à Lei nº 13.874/2019 ao identificar nela uma simplificação procedural tímida sob o ponto de vista do empreendedor. No tocante à temporalidade, não prevê quaisquer sanções (ou efeito equivalente) à Administração Pública pelo descumprimento de prazos ou pela reiteração recorrente do pedido de novas informações. Sem mecanismos de responsabilização para o descumprimento de prazos ou do retardamento da decisão, a legislação enfrenta um esvaziamento e redução da densidade normativa de suas regras, pesando sobre o efeito de fazer cumpri-las. Indo além, para o autor, a forma com a qual os conceitos foram empregados fazem com que seus dispositivos se apliquem a praticamente toda e qualquer atividade econômica em propriedade privada, sendo isso um reflexo da má técnica legislativa empregada.

Além disso, Goranov *et al.* (2019) elenca que a ausência de fiscalização prévia, independente do grau de impacto da atividade econômica em questão, traz grandes riscos tanto aos consumidores quanto ao meio ambiente, forçando ainda, o Estado a reformular toda a estrutura até então montada para fiscalizar os novos estabelecimentos. Paralelamente, Goranov et al. (2019, p. 182) também aponta para um segundo problema, no qual, segundo os autores, a Resolução CGSIM nº 51/2019, que veio como uma regulamentação da Lei 13.874/2019, “extrapolou os limites da norma geral e adentrou em conceitos alheios a sua seara, podendo resultar em conflito normativo”. Para os autores, neste caso, a boa hermenêutica exige que as normas específicas (ambientais, sanitárias e de proteção contra o incêndio) sejam preservadas. Sincronicamente, o inciso V do artigo 4º, caracteriza como abuso de poder regulatório o aumento dos custos de transação sem que demonstre-se os benefícios da iniciativa. Para Neto (2022) tal instrumento faz com que o regulador sempre tenha o ônus de se justificar, criando desincentivo à atividade regulatória. Já D’Ávila (2022, p. 85) destaca que a LLE ao “determinar que as normas do direito civil, comercial e urbanístico sejam interpretadas de acordo com seus imperativos, força a sua ideologia no judiciário estimulando decisões que sejam pró mercado”.

Santos e Penereiro (2022, p. 256) igualmente demonstram sua preocupação com o tema, ressaltando a importância da cautela para que os testes de custo-benefício não acabem por impor um ônus da prova ao regulador, tornando

“inviável à edição de toda e qualquer tipo de regulação por não ser possível provar por todas as infinitas possibilidades de análise os benefícios daquela regulação para amparar os custos dela resultantes”. Para Machado (2022), tal medida alça a liberdade econômica a um patamar privilegiado, acima de outros valores igualmente válidos, de modo que um juiz, o árbitro, ou administrador deverá decidir, não com base na justiça ou outro valor que circunstancialmente encarne, mas norteado pelas consequências de sua decisão para a liberdade econômica.

Concomitantemente, Niebuhr (2019) aponta que a prerrogativa dos entes federados, ainda que de forma subsidiária, editarem normas com suas próprias classificações de atividades de risco, criam um desarranjo legal, uma vez que definir as atividades econômicas de impacto local sujeitas ao licenciamento ambiental, por exemplo, é uma competência dos estados, por meio de seus órgãos ou entidades específicas. Isso, segundo o autor, parece já acontecer na Resolução CGSIM Nº 51/19. Apesar de grande parte das atividades que constam em seu Anexo I não terem, efetivamente, impacto relevante sobre o meio ambiente, a ponto de necessitarem de uma licença específica, em alguns casos isso não é uma conclusão tão evidente. A exemplo, o autor cita a fabricação têxtil e empresa de reparos automotivos, listadas como de baixo risco pela resolução, mas que podem muito bem provocar impactos relevantes, mesmo que em nível local. Em consonância, Pinheiro (2022) destaca a possibilidade de conferir-se tratamento diverso a duas atividades idênticas em razão da análise do local de interesse. Neste contexto, sobre o prisma de interesse local um empreendimento de determinada natureza pode ser considerado de baixo impacto ambiental e, assim, passível de autorização, ao passo em que em outro determinado município um empreendimento de mesma natureza venha ser considerado potencialmente causador de danos. Logo, para a autora, “no ímpeto de desburocratizar as atividades de liberação, a LLE acaba por trazer insegurança jurídica, possibilitando na forma da lei um tratamento desigual por entes da federação aos empreendimentos da mesma natureza” (PINHEIRO, 2022).

Já Goranov *et al* (2019) aponta ainda que a ausência de fiscalização prévia, independente do grau de impacto da atividade econômica em questão, traz grandes riscos tanto aos consumidores, quanto ao meio ambiente, forçando ainda o Estado a reformular toda a estrutura até então montada para fiscalizar os novos estabelecimentos. Logo, segundo Hensing (2020), na construção da Lei seus legisladores optaram por uma ampla definição de licenças que podem ser abarcadas

pela dispensa dos atos públicos de liberação, inclusive em matérias ambientais e urbanísticas. Contudo, houve um equívoco por parte dos mesmos, já que além do risco, essas autorizações também tem por incumbência avaliar os impactos certos que invariavelmente causam danos ao meio ambiente. Assim, a adequação das regulamentações locais ao ordenamento jurídico constitucional dependerá do acerto de legislações ulteriores. "É imprescindível que a definição das atividades de baixo risco a ser feita pelos entes federados seja compatibilizada e integrada com a normatização ambiental e urbanística sobre atividades licenciáveis, a fim de evitar conflitos e antinomias" (NIEBUHR, 2019, p. 20)

Por fim, destaca Ishihara (2022) que a LLE correlaciona em sua ficha de tramitação uma suposta associação benéfica entre a liberdade econômica e a geração de empregos e rendas para as famílias brasileiras, sendo capaz até mesmo de superar a crise econômica no Brasil. Todavia, ressalta a autora, tal associação decorre de premissas neoliberais de que o mercado é capaz de se auto regular, desde que livre da indesejada intervenção estatal, de modo a produzir crescimento econômico, que, por sua vez, seria naturalmente revertido em benefício de toda a sociedade. No entanto, conforme expõe a autora, a redução da desigualdade no Brasil tem mais impacto na queda dos níveis de pobreza do que simplesmente políticas voltadas para o crescimento da renda média oriundas de políticas de liberdade econômica, de modo que o crescimento econômico precisa durar um longo período para produzir uma transformação relevante na magnitude da pobreza. Pondera ainda, que as forças econômicas, ao contrário do que faz parecer a lei de liberdade econômica, muitas vezes sequer configuram-se como vulneráveis perante o estado, ocorrendo o inverso, agindo com influência sobre o poder político e a regulação do mercado.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Tendo como objetivo, analisar o impacto da Lei da Liberdade Econômica (Lei Nº 13.874/2019) nos indicadores de mercado de trabalho e de abertura de empresas, o estudo proposto neste projeto, segundo Marconi e Lakatos (2012), é de caráter exploratório e avaliativo. Exploratório, uma vez que, por meio de bancos de

dados do governo federal, foram levantados e identificados elementos e informações que serão relevantes para a estruturação desta pesquisa.

Concomitantemente, é avaliativo pois, além da elaboração do modelo de análise de política pública, serão aplicados métodos avaliativos com os dados obtidos, para que seja testado e identificado o resultado dentro dos parâmetros pré-estabelecidos metodologicamente pelo método de avaliação de impacto de políticas públicas escolhido. Por fim, tendo em vista que a finalidade deste trabalho é obter resultados objetivos e avaliar o impacto da lei de liberdade econômica nos processos de abertura das empresas e nos indicadores do mercado de trabalho, o estudo é caracterizado como quantitativo.

3.2 MÉTODO

3.2.1 Bases de dados

O grupo afetado pela lei, isto é, o grupo de tratamento é definido como o conjunto de empresas classificadas como desenvolvedoras de atividade de baixo risco. A identificação do tipo de atividade de cada empresa é dada com base na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), instrumento de categorização das empresas. Sincronicamente, a Resolução nº 51, de 11 de junho de 2019 versa sobre a definição de baixo risco para os fins da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, e concomitantemente, para a LLE. Ao todo 287 atividades são listadas como de baixo risco.

O trabalho será desenvolvido por meio de levantamento de dados nos bancos do governo federal (CAGED e Painel Mapa de Empresas GovBR), além das regulamentações infralegais (resoluções) que definem as empresas categorizadas como sendo de alto e baixo risco. Com tais informações, será desenvolvido um modelo de avaliação da política pública da LLE por meio de análise estatística.

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) é um instrumento mensal de acompanhamento de admissões e demissões de todos os trabalhadores formais. Além de verificar o saldo de empregos, os microdados permitem a avaliação de um grande conjunto de características, tanto dos empregados como das empresas contratantes. A periodicidade da base de dados é mensal e, nesta pesquisa, serão utilizadas as informações do período de julho de 2017 a dezembro de 2019. Logo, os indicadores de mercado de trabalho (saldo de

empregos, tempo de permanência no emprego, anos de escolaridade e salários) serão analisados por todo o país. Contudo, apesar de as informações serem disponibilizadas por municípios, sua agregação não é a ideal, podendo comprometer a aplicação do método, visto a irregularidade de oferta de empregos de baixo e alto risco. Desta forma tratou-se de consolidar os dados por estados.

Importante ressaltar que esse período de tempo não inclui o Novo CAGED, que possui mudanças metodológicas que tornam os períodos posteriores não comparáveis. A unidade de observação para as análises consistem em dados de todos os estabelecimentos que têm seus dados reportados no CAGED, agrupando-os por CNAE, UF e competência (ano e mês). Desses grupos foram extraídas estatísticas de saldo de empregos (número de admitidos – número de demitidos), média e mediana salariais. Os dados do CAGED referem-se apenas aos empregados celetistas, isto é, cujo contrato de trabalho funciona conforme a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Ainda, será possível analisar a nível de estado de Santa Catarina, o indicador do tempo de licenciamento para abertura de novas empresas, uma vez que não há base de dados nacional consolidada com estas informações, sendo que em Santa Catarina o consórcio CIGA (Consórcio de Inovação na Gestão Pública) possui a plataforma CIM (Sistema de Gestão do Cadastro Integrado Municipal), com os dados de mais de 85% dos municípios catarinenses. O período disponível para essas informações contempla os anos de 2019 a 2022, sendo as informações dos micrdados por empresa, dia e hora de solicitação, com informação do município de origem, considerando todo o território nacional. Sendo assim, a pesquisa será realizada com base em diferentes bancos de dados a fim de se identificar se a LLE impactou em diferentes indicadores de mercado e de abertura de empresas. Abaixo se apresentam os principais indicadores e banco de dados utilizados:

Quadro 5: Indicadores e base de dados da pesquisa

Indicador	Banco de Dados	Fonte	Período
Saldo de empregos gerados	CAGED	Ministério do Trabalho e Previdência	Julho de 2017 a dezembro de 2019
Média e mediana salarial	CAGED	Ministério do Trabalho e Previdência	
Tempo total de abertura de	CIM	Consórcio CIGA	2019 a 2022

CNPJ			
Tempo para a concessão de alvará	CIM	Consórcio CIGA	
Tempo para a análise da viabilidade	CIM	Consórcio CIGA	

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das informações utilizadas, separando os grupos tratados (CNAES de baixo de risco) e controle (demais CNAES) e o período (antes e depois da implementação da lei). Com base na análise da média, verifica-se que todos os indicadores relativos ao grupo tratado tiveram melhora. Os tempos necessários para as empresas começarem suas atividades diminuíram, enquanto o saldo de empregos e os salários, médio e mediano, aumentaram. Entretanto, esses resultados não necessariamente implicam em impacto positivo da política. As mesmas direções das variações do grupo tratado também foram observadas no grupo controle. Ou seja, a melhora dos indicadores em ambos os grupos parece ser algo que aconteceria na ausência da intervenção. Dessa forma, é preciso uma estratégia empírica que isole apenas o efeito da lei.

Tabela 1 Estatísticas descritivas da amostra: Média e Desvio-padrão (em parênteses) antes e após jun/2019

	Antes da lei		Depois da Lei	
	Grupo Tratado	Grupo Controle	Grupo Tratado	Grupo Controle
Tempo de abertura do CNPJ, por empresa (em dias)	23,522 (34,114)	26,484 (34,476)	13,396 (18,721)	15,707 (22,463)
Tempo de concessão do alvará, por empresa (em dias)	179,792 (389,753)	166,361 (364,160)	97,646 (212,119)	92,071 (191,449)
Tempo de análise da viabilidade, por empresa (em dias)	58,434 (236,169)	63,146 (243,400)	13,601 (79,353)	18,543 (93,546)
Saldo de empregos, por CNAE	2,855 (121,947)	1,756 (191,870)	7,245 (126,500)	0,668 (175,992)
Média salarial dos admitidos (em R\$), por CNAE	1.281,979 (775,282)	1.465,647 (1.293,760)	1.341,637 (779,949)	1.531,700 (1.307,959)

Mediana salarial dos admitidos (em R\$), por CNAE	1.145,929 (663,450)	1.281,925 (1.136,338)	1.196,737 (619,871)	1.342,798 (1.127,856)
--	------------------------	--------------------------	------------------------	--------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor com base no CAGED Estatístico (2023)

3.2.2 Método Diferença em Diferenças

Conforme Gertler *et al.* (2018), dois conceitos são parte fundamental do processo de realização de avaliações de impacto rigorosas e confiáveis: a inferência causal e os contrafactuals. A primeira, constitui-se essencialmente da pergunta básica de avaliação de impacto, de modo a determinar até que ponto um programa, e somente ele, causou mudanças sobre a variável analisada. Já o contrafactual baseia-se no que teria ocorrido, isto é, qual teria sido o resultado para determinado participante do programa, ou beneficiário de uma política pública, na ausência da mesma. Para produzir estimativas confiáveis do contrafactual, isto é, com poucas restrições e suposições, os autores elencam diversos métodos de avaliação de impacto, nos quais destacam-se o método de pareamento, seleção aleatória, variáveis instrumentais (VI) e método de regressão descontínua (RDD).

Para definir o método de avaliação de impacto mais adequado a ser usado, as regras de um programa para a seleção dos participantes serão o principal parâmetro utilizado.

Contudo, Gertler *et al.* (2018, p. 143) apresenta um outro tipo de método, o diferença em diferenças (*dif-in-dif*). A metodologia oferece “um conjunto adicional de ferramentas que podem ser aplicadas quando as regras de seleção dos beneficiários são menos claras ou quando nenhum dos três métodos descritos anteriormente é factível”. O método, descrevem os autores, compara as mudanças observadas ao longo do tempo entre uma população que está inscrita em um programa ou política pública (o grupo de tratamento) e uma população que não está (o grupo de comparação). Já Neri e Medrado (2010), apontam que o método procura determinar o impacto de uma política exógena, utilizando para isso, dados que antecedem e também os que precedem a implementação dessa política. Paralelamente, Meneguin e Freitas (2013) destacam que o método *dif-in-dif* é indicado para

avaliação de políticas públicas que requerem observações em diferentes momentos do tempo.

Gertler et. al (2018) alertam, no entanto, que caso o avaliador não conheça as regras de seleção do programa ou política analisada, o mesmo terá pela frente uma dimensão adicional desconhecida no momento da avaliação sobre a qual será preciso fazer suposições. De tal modo, como as suposições não necessariamente conferem com a realidade, o uso do método diferença em diferenças nem sempre poderá fornecer estimativas confiáveis dos impactos do programa. Partindo dessa premissa, Neri e Medrado (2010, p. 17) indicam que para se estudar as diferenças entre os dois grupos, faz-se necessário uma minuciosa coleta de dados de antes do evento e de depois para os dois grupos. Logo, a amostra é dividida em quatro grupos: “o grupo de controle antes da mudança, o grupo de controle depois da mudança, o grupo de tratamento antes da mudança e o grupo de tratamento depois da mudança”.

Gertler et. al (2018, p. 145) apontam ainda para um fato relacionado a seleção dos grupos de tratamento e de comparação. Ambos não precisam necessariamente vivenciar as mesmas condições antes da intervenção do programa ou política pública. Contudo, para a validação dos resultados do método diferença em diferenças, o grupo de comparação deve “representar precisamente a mudança nos resultados que teria sido experimentada pelo grupo de tratamento na ausência de tratamento”.

Corroborando com esta ideia, Meneguin e Freitas (2013) destacam que ao se tomar a diferença entre o grupo de tratamento e o de controle, é possível isolar o efeito da política pública a ser avaliada, uma vez que as alterações que aconteceram no grupo de controle, geradas por outros fatores, também causaram interferências no grupo de tratamento. Assim, ao retirar essa variação do grupo de tratamento, fica-se apenas com os efeitos da política pública estudada.

Desta maneira, podemos representar o método de diferença em diferenças com a seguinte equação (NERI; MEDRADO, 2010):

$$g3 = (\bar{Y}_{2,B} - \bar{Y}_{2,A}) - (\bar{Y}_{1,B} - \bar{Y}_{1,A})$$

Segundo os autores (NERI; MEDRADO, 2010, p. 18):

[...] cada \bar{Y} representa a média da variável estudada para cada ano e grupo, com o número subscrito representando o período da amostra (1, para antes da mudança e 2, para depois da mudança) e a letra representando o grupo a qual o dado pertence (A, para o grupo de controle e B, para o grupo de tratamento). E g_3 será nossa estimativa a partir das diferenças em diferenças. Obtendo g_3 determinamos o impacto do experimento natural sobre a variável que gostaríamos de explicar.

Já para Gertler et. al (2018), o impacto do programa é simplesmente computado como a diferença entre duas diferenças, logo, os autores apresentam a seguinte equação, que contém semelhanças com aquela apresentada por Neri e Medrado (2010), alterando apenas a notação:

$$\text{Impacto dif-in-dif} = (B - A) - (D - C)$$

Segundo os autores (GERTLER, et al. 2018, p. 147):

Calculamos a diferença no resultado (Y) entre as situações de antes e depois para o grupo de tratamento ($B - A$). Calculamos a diferença no resultado (Y) entre as situações de antes e depois para o grupo de comparação ($D - C$). Em seguida, calculamos a diferença entre a diferença nos resultados para o grupo de tratamento ($B - A$) e a diferença para o grupo de comparação ($D - C$), ou a diferença em diferenças (DD) = $(B - A) - (D - C)$. Essa diferença em diferença é a nossa estimativa de impacto.

A hipótese de identificação de causalidade da metodologia de diferença em diferenças é que, na ausência da intervenção, os grupos tratamento e controle seguiriam tendências paralelas. Como forma de buscar que a hipótese seja válida, o modelo permite a inclusão de co-variadas com objetivo de controlar diferenças observáveis entre os dois grupos.

3.2.3 Estratégia empírica da pesquisa

Nesta pesquisa, o grupo tratado será aquele cujos CNAEs das empresas foram considerados de “baixo risco” pela Lei 13.874/2019 e suas resoluções regulamentadoras, obtendo assim vantagens no aspecto burocrático. O grupo controle (ou de comparação) será composto pelas empresas que não obtiveram benefícios com o advento da Lei da Liberdade Econômica, ou seja, as caracterizadas como sendo “alto risco”.

Para verificar o impacto da lei de liberdade econômica, duas equações foram estimadas baseadas na estratégia de identificação de diferenças em diferenças. A primeira equação visa estimar apenas o impacto causal da lei, enquanto a segunda equação combina a estimação do impacto causal com teste de robustez para

aqueles casos em que o efeito encontrado foi estatisticamente significativo. A primeira equação é definida como:

Equação 1

$$y_{ijt} = \alpha + \beta baixo\ risco_i + \delta \cdot tratamento_{i,t} + \lambda_j + \phi_t + \xi_{i,j,t}$$

Nesta equação, que y_{ijt} é a variável resposta da observação i , na unidade j , no período t . β_0 é a constante da regressão $baixo\ risco_i$, é uma variável dummy que assume valor 1 para as CNAE's de baixo risco, $tratamento_{i,t}$ é a variável dummy que assume valor 1 para as CNAE's de baixo risco para os períodos posteriores à implementação da lei (06/2019) e λ_j e ϕ_t são, respectivamente, efeitos fixos (município ou UF) e tempo (mês), que servem para controlar características invariantes do tempo nas unidades e a dinâmica temporal, respectivamente. Por fim, $\xi_{i,j,t}$ é o termo de erro aleatório.

Não obstante, neste trabalho serão testadas seis diferentes variáveis respostas, conforme quadro abaixo:

Quadro 6 - Variáveis resposta

item	Dimensão	Descrição	Base de cálculo
1	tempo total de abertura de CNPJ	Tempo total levado pelos municípios analisados para a abertura de CNPJ das empresas dentro e fora do grupo controle	Dias de tramitação
2	Tempo para a concessão do alvará de funcionamento	Tempo levado pelos municípios analisados para concessão do alvará de funcionamento das empresas dentro e fora do grupo controle	Dias de tramitação
3	Tempo para a análise da viabilidade	Tempo levado pelos municípios analisados para análise da viabilidade para empresas dentro e fora do grupo controle	Dias de tramitação
4	Saldo de empregos	Saldo de empregos obtido mediante cálculo da diferença entre as admissões líquidas das demissões no mercado de trabalho formalizado	Diferença entre admitidos e desligados
5	Média salarial	Media salarial nos segmentos econômicos dentro e fora do grupo controle	Salários pagos a trabalhadores dentro e fora do grupo controle
6	Mediana salarial	Mediana salarial nos segmentos	Salários pagos a

item	Dimensão	Descrição	Base de cálculo
		econômicos dentro e fora do grupo controle	trabalhadores dentro e fora do grupo controle

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Para a estimação do efeito da lei sobre o tempo de abertura do CNPJ para novas empresas, foi utilizado o banco de microdados da CIM. Como mencionado na subseção 3.2.1 “Bases de dados”, o período disponível para essas informações contempla os anos de 2019 a 2022. Considerando a equação exposta acima, i representa a empresa, ao passo em que j diz respeito ao município que foi solicitada a abertura e t é a data e hora de solicitação.

Concomitantemente, quando a variável resposta do modelo for o tempo para a concessão do alvará ou o tempo para análise da viabilidade, os indicadores empregados são os mesmos utilizados no caso anterior (tempo total de abertura de CNPJ). No entanto, a fonte de microdados do CIM comprehende o período de janeiro de 2018 até outubro de 2023. Nesse caso, as informações são limitadas à Santa Catarina.

Por fim, as estimativas dos efeitos da lei de liberdade econômica sobre saldo de empregos, média e mediana salariais utilizaram os microdados do CAGED Estatístico no período de julho de 2017 a dezembro de 2019. Como mencionado na referida seção “Bases de dados”, as informações não são disponibilizadas por município, apenas por estados. Embora os microdados sejam disponibilizados por empresa, para contratações e desligamentos, é necessária a agregação para a construção do saldo de empregos, sendo esta de baixo e alto risco. Nessas estimativas, portanto, o indicador i representa a agregação em CNAE, j a UF e t o mês.

Não obstante, a suposição subjacente para o estimador de diferença em diferenças é que os grupos de CNAE's de alto e baixo risco têm tendências paralelas nas variáveis investigadas (saldo de empregos e salários) na ausência do evento.

Mesmo que os resultados mostrem que a lei de liberdade econômica impacta as variáveis respostas, os resultados podem não ser impulsionados pela política de facilitação de abertura de empresas, mas por diferenças sistemáticas nos grupos tratado e controle. Conforme afirma Jinlei Qi (2020), essa suposição não é testada

empiricamente porque não se pode observar o que aconteceria com o saldo de empregos, por exemplo, das CNAE's de baixo risco na ausência da lei. Como sugere o autor, no entanto, poderia observar-se as tendências do saldo de empregos para ambos os grupos antes da implementação da lei. Para tanto, se estima o estudo de evento com base na seguinte equação:

Equação 2

$$y_{ijt} = \alpha + \beta \cdot baixorisco_i + \sum_{\geq 06/2019}^{\zeta_t} tratamento_{i,t} + \sum_{\geq 06/2019}^{\gamma_t} tratamento_{i,t} + \lambda_i + \phi_t + \xi_{i,t} \quad (2)$$

Se ζ_t for significativo para algum t, significa que a estimativa realizada na equação 1 tem tendências preexistentes, uma vez que, mesmo antes da implementação da lei, já havia diferenças nas trajetórias das variáveis respostas entre os grupos. Se isso acontecer, a hipótese fundamental da metodologia diferença-em-diferenças é violada e as estimativas não podem ser interpretadas como efeitos causais.

3.3 MODELO DE ANÁLISE E COLETA DE DADOS

Para melhor compreensão do tema, tanto no levantamento das informações, quanto na etapa de elaboração do modelo de análise de política pública, serão estudados os temas macro tais como “políticas públicas” e a “Lei da Liberdade Econômica”, bem como os respectivos subtemas apresentados no capítulo 2 “Quadro Teórico”. Para a coleta dos respectivos dados e insumos teóricos, foram empregadas a pesquisa bibliográfica, que utiliza fontes constituídas por material já elaborados, como livros e artigos científicos publicados, e ainda, a pesquisa documental, que utiliza fontes primárias, isto é, dados e informações que ainda não foram tratados científica ou analiticamente (FONSECA, 2002).

Quadro 7 - Modelo de análise e coleta de dados

Objetivos específicos/etapas da pesquisa	Técnicas de coleta de dados	Técnica de análise
Identificar os principais parâmetros e indicadores impactados pela Lei da Liberdade Econômica	Pesquisa documental	Quantitativa e descritiva
Levantar e cruzar bancos de dados nacionais relacionados ao tempo de abertura de empresas,	Pesquisa documental	Quantitativa e descritiva

Objetivos específicos/etapas da pesquisa	Técnicas de coleta de dados	Técnica de análise
geração de empregos, salários e demais indicadores do mercado de trabalho		
Consolidar normas legais e infralegais que tenham relação com a desburocratização trazida pela Lei 13.874/2019	Pesquisa documental	Quantitativa e descritiva
Elaborar modelo de análise dos impactos da Lei da Liberdade Econômica que possa ser replicado em todos os municípios brasileiros ao longo dos anos	Pesquisa documental	Quantitativa e descritiva
	Pesquisa bibliográfica	Quantitativa e descritiva
Analizar os impactos da Lei da Liberdade Econômica no tempo de abertura de empresas, saldo de empresas criadas, e indicadores do mercado de trabalho	Pesquisa bibliográfica	Quantitativa e descritiva
	Pesquisa documental	Quantitativa
Analizar a evolução do tempo de licenciamento pelas prefeituras de Santa Catarina comparando os resultados antes e depois da Lei 13.874/2019	Pesquisa documental	Quantitativa e descritiva

Fonte: Elaborado pelo autor

3.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O processo de abertura de empresas possui variáveis dinâmicas que variam entre estados e entre os municípios. A regra geral de análise para licenciamento de empresas se aplica aos setores de vigilância sanitária e de meio ambiente. Contudo, alguns municípios, por exemplo, solicitam análises de setores como planejamento e fazenda para licenciamento de empresas. Nesta pesquisa, no que se refere à análise do tempo de licenciamento das empresas, será levado em consideração a regra geral, qual seja, a dos setores de vigilância sanitária e meio ambiente.

Além disso, há a etapa de análise e licenciamento por parte do Corpo de Bombeiros, que também varia entre os estados e tem relação direta com o tamanho (m^2) do estabelecimento, e não somente ao tipo de negócio (CNAE) que irá operar no local. Esta é uma variável que impacta diretamente no tempo de abertura e licenciamento de empresas. Portanto, esta variável não será aplicada ao presente projeto, uma vez que entende-se que os atuais três anos de vigência da Lei, não foram suficientes para que os processos decorrentes da mesma estejam sendo executados em sua plenitude.

Apesar do governo federal possuir um banco de dados (mapa de empresas) consolidado com o tempo de abertura de empresas da grande maioria dos municípios brasileiros, não há uma plataforma que unifique o tempo de licenciamento destes municípios. Contudo, em Santa Catarina o sistema CIM do CIGA/FECAM possui dados de mais de 250 (dentre os 295) municípios catarinenses. Contudo, a limitação de tempo envolvido no desenvolvimento desta dissertação, somada aos trâmites necessários para a obtenção destes dados, impossibilitaram a inclusão do tempo de licenciamento destes municípios.

Não obstante, em razão dos dados analisados do CAGED (indicadores de mercado) serem referentes ao período de 2017 a 2019, é razão do tempo de atualização do respectivo banco de dados, não é possível obter-se um panorama mais recente quanto ao impacto da Lei nº 13.874/2019.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir da aplicação da estratégia empírica, ao qual discorreu-se ao longo da subseção 3.2, com base na metodologia “Diferença em Diferenças”, utilizou-se os dados obtidos junto ao CAGED e CIM de modo a analisar o impacto dos resultados no tocante aos impactos da Lei de Liberdade Econômica.

Primeiramente, em uma análise quanto aos CNAE's existentes no grupo de tratamento, isto é, as atividades de baixo risco registradas até a data de dezembro/2019, limite do banco de dados da CAGED, elencou-se que no momento da aplicação da Resolução CGSIM Nº 51/2019, 31,4% dos empreendimentos inscritos no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas pertenciam a atividades de baixo risco. Tal proporção manteve-se estável desde 2017 até 2019, variando entre 31% a 31,6% (Apêndice 1). Sincronicamente, no cenário econômico de Santa Catarina nos seis meses posteriores à sanção da Lei Federal nº 13.874/2019, observou-se dentro do grupo controle e tratado, uma estabilidade na proporção de CNAE's abertos, na casa dos 32% e 28%, respectivamente (Apêndice 2).

5.1 EFEITO DA LEI SOBRE O TEMPO DE ABERTURA DE CNPJ

A partir dos dados coletados foi possível analisar os efeitos estimados da lei de liberdade econômica sobre o tempo de abertura do CNPJ das empresas. Verifica-se que, nos modelos sem efeito fixo de tempo, o impacto sobre o tempo de abertura das empresas foi positivo e estatisticamente significativo. Esse resultado contraintuitivo, no entanto, só acontece porque esses modelos não eliminam o viés de variáveis omitidas causado pela exclusão de variáveis não observadas que evoluem ao longo do tempo, mas são constantes entre os municípios. Logo, como pode ser visto na tabela abaixo, quando a dinâmica temporal é controlada, não se encontra efeitos significativos da lei sobre o tempo de abertura do CNPJ

Tabela 2 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o tempo de abertura do CNPJ, Brasil

Variável dependente: Tempo para abertura do CNPJ (em dias)			
Impacto (δ)	0,652*** (0,184)	0,553** (0,279)	0,059 (0,223)
Efeito fixo de município	Não	Sim	Sim
Efeito fixo de tempo	Não	Não	Sim
Observações	2.143.413	2.143.413	2.143.413
Estatística F	6.631,60	160,82	3.876,66

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do CIM/Consórcio CIGA

(a) Erros padrões robustos em parênteses.

(b) *** significante a 1%; **significante a 5%; * significante a 10%

Como discutido na seção de dados, houve também uma redução do tempo de abertura do CNPJ, no período posterior a intervenção, para o grupo controle. Esse é um indicativo que, mesmo na ausência da lei, haveria também uma redução para o grupo tratado. Existem alguns fatores que podem explicar esse fenômeno. Primeiro, podem ter havidos iniciativas regionais e/ou municipais que geraram maior dinamismo nestes processos de abertura de empresas. Segundo, o tempo de abertura de CNPJ não classificados como baixo risco pode ter diminuído em função da redução da demanda de processos, ocasionada pela lei.

5.2 EFEITO DA LEI SOBRE O TEMPO DE CONCESSÃO DO ALVARÁ E ANÁLISE DA VIABILIDADE DO CNPJ

Os resultados do efeito da lei sobre o tempo de concessão do alvará e sobre o tempo de análise da viabilidade podem ser observados nas tabelas 3 e 4, respectivamente. Considerando a tabela 3, o impacto estimado foi negativo em todos os modelos. No entanto, os coeficientes não foram estatisticamente significativos, ou seja, não se pode afirmar que houve de fato efeito da lei sobre o tempo para a obtenção do alvará. O mesmo resultado foi encontrado para os efeitos estimados sobre o tempo de análise de viabilidade (tabela 4). Em nenhuma das estimativas o coeficiente foi estatisticamente diferente de zero. Sendo assim,

dispõe-se abaixo os efeitos relatados sobre o tempo de concessão do alvará em Santa Catarina:

Tabela 3. Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o tempo de concessão do alvará, Santa Catarina

Variável dependente: Tempo de concessão do alvará (em dias)			
Impacto (δ)	-7,856 (7,869)	-6,881 (7,236)	-4,945 (7,172)
Efeito fixo de município	Não	Sim	Sim
Efeito fixo de tempo	Não	Não	Sim
Observações	48,374	48,374	48,374
Estatística F	134,99	64,61	53,29

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos microdados do CIM/Consórcio CIGA

(a) Erros padrões robustos em parênteses.

(b) *** significante a 1%; **significante a 5%; * significante a 10%

Concomitantemente, segue-se os resultados obtidos através da análise sobre o tempo de análise de viabilidade em municípios de Santa Catarina, com o advento da LLE:

Tabela 4. Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o tempo de análise de viabilidade, Santa Catarina

Variável dependente: Tempo para análise da viabilidade (em dias)			
Impacto (δ)	-0,230 (1,583)	-0,190 (1,561)	0,497 (1,559)
Efeito fixo UF	Não	Sim	Sim
Efeito fixo de tempo	Não	Não	Sim
Observações	510.491	510.491	510.491
Estatística F	1.198,88	139,96	93,34

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos microdados do CIM/Consórcio CIGA.

(a) Erros padrões robustos em parênteses.

(b) *** significante a 1%; **significante a 5%; * significante a 10%

Não há evidências, portanto, que a lei teve efeito positivo sobre os tempos de concessão do alvará e de análise da viabilidade. Da mesma forma que mencionado para o caso do tempo de abertura do CNPJ, pode haver iniciativas locais de melhora nos processos, assim como redução da demanda justamente por causa da lei. Há ainda uma possível terceira explicação para esses resultados. Esses dados

são restritos à Santa Catarina. Uma amostra maior, com a inclusão de municípios de estados com processos de abertura de negócios ainda mais demorados, poderia implicar em estimativas estatisticamente significativas.

5.3 EFEITO DA LEI SOBRE INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO

A tabela 7 apresenta os resultados do impacto estimado da lei sobre o saldo de empregos, resultado da diferença entre admitidos e demitidos por CNAE. Assim como nas estimativas anteriores, foram utilizadas três especificações. Em todas elas o efeito foi estatisticamente significativo e positivo. O impacto estimado sugere que a lei da liberdade econômica aumentou o saldo em aproximadamente 5,5 empregos, em média.

Tabela 5 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o saldo de empregos

Variável dependente: Saldo de empregos			
Impacto (δ)	5,477*** (1,218)	5,481*** (1,218)	5,489*** (1,215)
Efeito fixo UF	Não	Sim	Sim
Efeito fixo de tempo	Não	Não	Sim
Observações	365.909	365.909	365.909
Estatística F	15,75	7,33	25,17

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos microdados do CAGED Estatístico.

(a) Erros padrões robustos em parênteses.

(b) *** significante a 1%; **significante a 5%; * significante a 10%

Em virtude dos impactos positivos estimados, foram analisados possíveis efeitos heterogêneos da lei entre as regiões. A tabela 6 apresenta esses resultados. Utilizou-se a forma mais completa dos modelos, com efeitos fixos de estados e de tempo, em todas as estimativas. Conforme discutido na seção de dados, não é ideal a utilização dos dados por municípios no banco de dados do CAGED Estatístico, sendo estes consolidados por estados. Deste modo, os resultados mostram que os efeitos positivos da lei sobre empregos são decorrência do que se observou no Sul (aumento de 7 empregos, em média) e, especialmente, no Sudeste do Brasil (aumento de 28 empregos, em média). No Nordeste houve um impacto estimado negativo, embora com nível de significância de apenas 10%. Nas demais regiões não há resultados estatisticamente significativos.

Tabela 6 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o saldo de empregos, por região, Brasil.

Variável dependente: Saldo de empregos					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Impacto	-0,616 (0,610)	-2,824* (1,521)	27,976*** (5,468)	7,273** (2,931)	2,327 (1,441)
Efeito fixo UF	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo de tempo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	66.881	117.742	70.453	54.345	56488
Estatística F	10,79	9,31	14,88	20,28	11,61

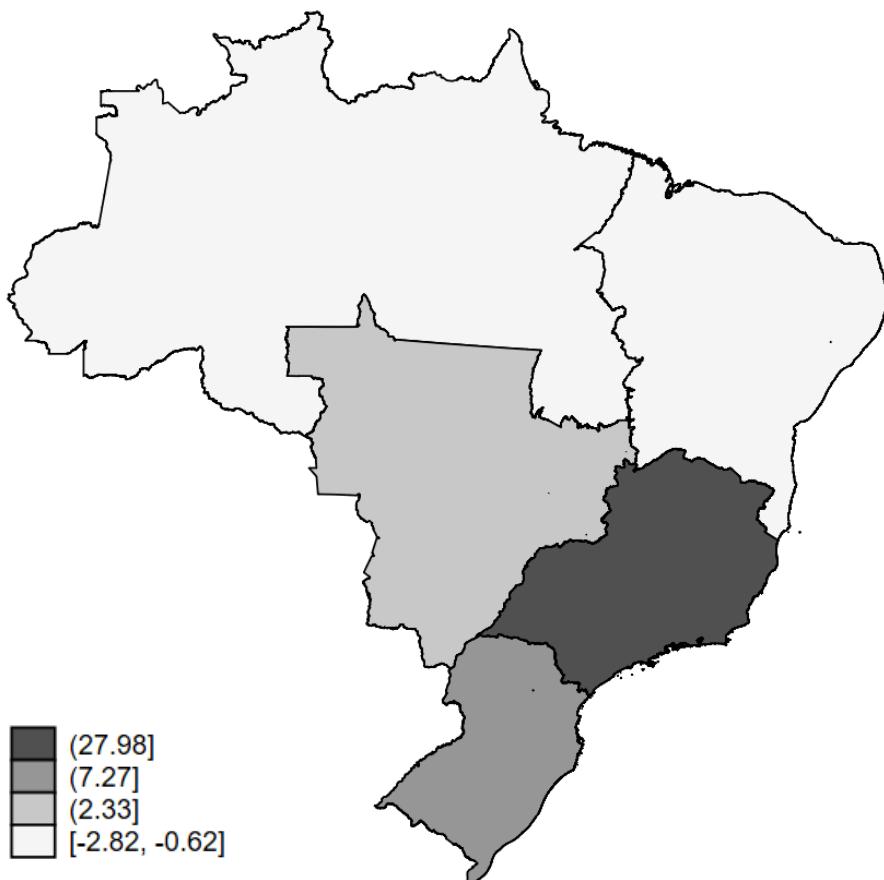
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos microdados do CAGED Estatístico.

(a) Erros padrões robustos em parênteses.

(b) *** significante a 1%; **significante a 5%; * significante a 10%

Sincronicamente, a figura 2 apresenta esses resultados geograficamente. Nota-se que os impactos são mais positivos nas regiões mais ricas do Brasil.

Figura 2 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre o saldo de empregos, por região, Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos microdados do CAGED Estatístico.

No tocante à discrepância entre as regiões, a causa, segundo estudo promovido pelo Instituto Liberal de São Paulo (ILISP), está no processo de regulamentação da LLE em âmbito municipal, com a aprovação das leis municipais de liberdade econômica. Segundo o estudo, empreendido em fevereiro de 2023 e que mapeou todos os municípios acima de 5 mil habitantes, totalizando 4.320, nas regiões Norte e Nordeste todos os estados possuem um percentual de aprovação inferior a 11% de seus municípios. Ao passo em que na região Centro-Oeste o percentual é inferior a 13%. Já na região Sul e Sudeste, registrou-se um expressivo número de leis aprovadas. O Rio Grande do Sul aprovou a lei em 55% dos municípios, sendo o mais bem sucedido, seguido por Santa Catarina (54%), Espírito Santo (49%) e Minas Gerais (41%). Cabe destacar, porém, que conforme o estudo, em números absolutos, Minas Gerais foi o estado que mais destacou-se, aprovando a lei em 258 municípios acima de 5 mil habitantes. Não obstante, a existência de efeitos heterogêneos da lei pode ser uma explicação para que não tenha sido encontrado impacto positivo estatisticamente significativo da lei sobre os tempos de concessão de alvará e de análise da viabilidade com dados apenas de Santa Catarina.

Já as tabelas 7 e 8 apresentam os resultados das estimações dos efeitos da lei de liberdade econômica sobre a média e mediana salarial dos empregados admitidos. Embora todos os coeficientes estimados sejam negativos, nenhum deles é estatisticamente diferente de zero. Ou seja, não há evidências de impacto da lei sobre média ou mediana salariais dos empregados admitidos nos setores de baixo risco.

Tabela 7 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre a média salarial, Brasil.

Variável dependente: Média salarial dos admitidos (R\$)			
Impacto (-6,395 (8,204)	-5,173 (7,831)	-5,073 (7,830)
Efeito fixo UF	Não	Sim	Sim
Efeito fixo de tempo	Não	Não	Sim
Observações	365.909	365.909	365.909
Estatística F	1032,79	908,77	475,06

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos microdados do CAGED Estatístico.

(a) Erros padrões robustos em parênteses.

(b) *** significante a 1%; **significante a 5%; * significante a 10%

Tabela 8 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre a mediana salarial, Brasil.

Variável dependente: Mediana salarial dos admitidos (R\$)			
Impacto	-10,065 (6,904)	-9,261 (6,724)	-9,175 (6,723)
Efeito fixo UF	Não	Sim	Sim
Efeito fixo de tempo	Não	Não	Sim
Observações	365.909	365.909	365.909
Estatística F	798,20	601,27	316,98

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos microdados do CAGED Estatístico.

(a) Erros padrões robustos em parênteses.

(b) *** significante a 1%; **significante a 5%; * significante a 10%

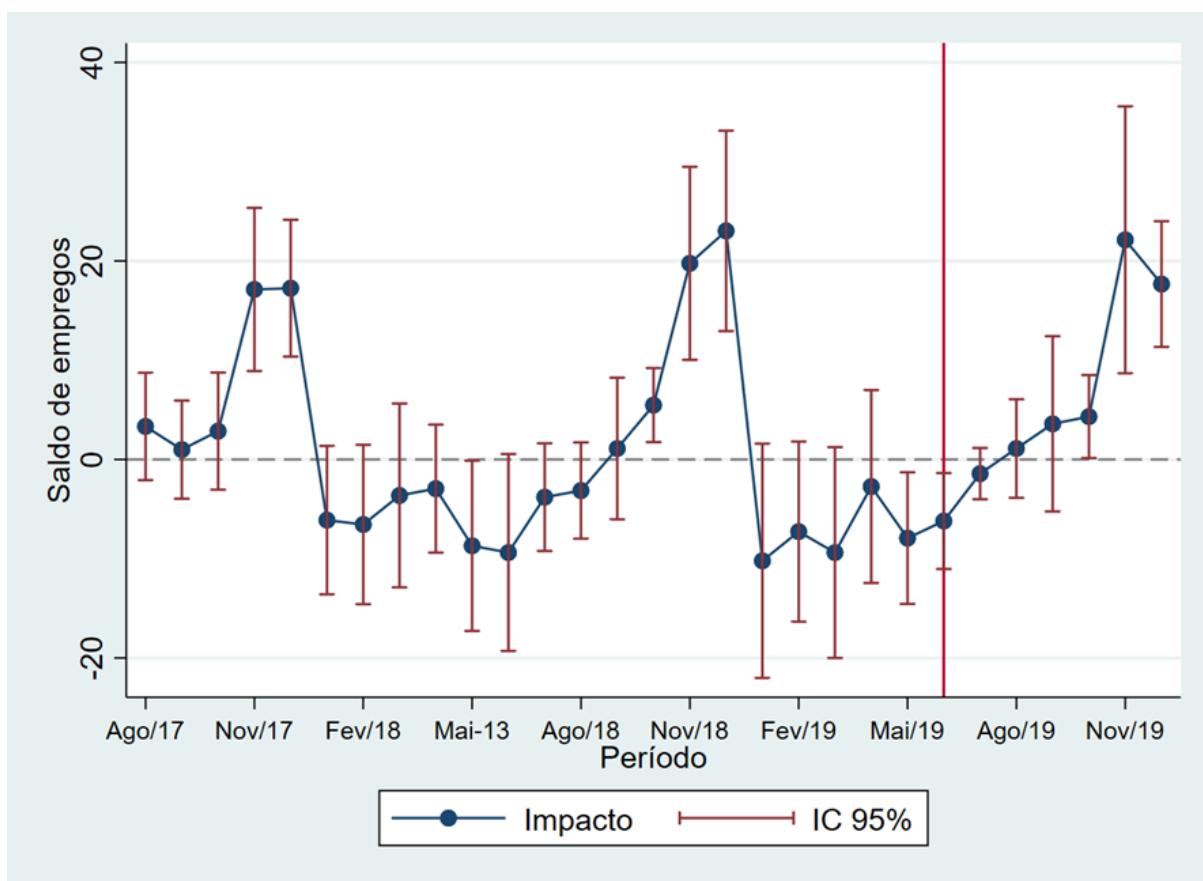
5.4 CHECAGEM DE ROBUSTEZ

O presente estudo encontrou evidências estatisticamente significativas de impactos da lei apenas sobre o saldo de empregos nos setores classificados como de baixo risco. Para verificar a robustez dessa evidência, outro exercício empírico foi considerado. Este modelo visa testar a possibilidade de mudanças nas tendências dos grupos tratados e de controle coincidir com a criação da lei. Para tanto, foram adicionadas as variáveis *dummies* de tratamento dos anos anteriores, conforme mostra a equação 2. Para que os resultados do modelo possam ser interpretados como relações causais, os parâmetros associados aos efeitos antes da lei não podem ser consistentemente significativos, o que seria uma evidência de que os grupos tratados e controle apresentavam tendências paralelas antes da intervenção. Além disso, a especificação proposta na equação 2 permite observar os efeitos da lei por período pós intervenção.

Neste sentido, a figura 3 apresenta os resultados dos efeitos estimados antes e depois da criação da lei. A maioria dos efeitos estimados nos meses pré-intervenção são não significativos. No entanto, os poucos casos de efeitos positivos estatisticamente significativos acontecem nos meses de final de ano. São justamente nesses meses que os efeitos aparecem no período pós-intervenção. Há

possibilidades, portanto, que o efeito encontrado não seja relacionado com a lei, mas com a sazonalidade do emprego nos setores de baixo risco. Como houve mudança metodológica nos dados do CAGED Estatístico a partir de 2020, não é possível testar a persistência do efeito nos demais períodos posteriores a intervenção.

Figura 3 - Efeitos da Lei da Liberdade Econômica sobre saldo de empregos, por mês, Brasil.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do CAGED

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou estudar os efeitos da criação da lei da liberdade econômica sobre indicadores de tempo de abertura de negócios e de mercado de trabalho dos setores afetados (baixo risco). A partir de uma estratégia empírica de identificação de causalidade de diferença em diferenças, verificou-se os efeitos da intervenção sobre o tempo para abertura do CNPJ, tempo para a concessão do alvará, tempo para a análise da viabilidade, saldo de empregos, média salarial e mediana salarial.

Foram encontrados efeitos estatisticamente significativos apenas sobre o saldo de empregos. De acordo com as estimativas, a lei da liberdade econômica aumentou o saldo em aproximadamente 5,5 empregos, em média. Esse resultado, em nível nacional, é devido aos efeitos encontrados nas regiões Sul e Sudeste. Essas estimativas, no entanto, devem ser analisadas com cuidado. O teste de checagem de robustez indicou a possibilidade de que os efeitos encontrados sejam decorrência da sazonalidade do emprego nos setores afetados, o que já era observado no período anterior a lei.

Este estudo apresenta algumas limitações, referentes aos dados, que devem ser ressaltadas. Os dados sobre o tempo para a concessão do alvará e o tempo para a análise da viabilidade são restritos à Santa Catarina. Como observado na análise dos efeitos sobre mercado de trabalho, pode haver efeitos heterogêneos entre os estados e, portanto, a generalização do resultado fica prejudicada. Há ainda a questão temporal da base de dados do CAGED Estatístico. A mudança metodológica em 2020 impediu a utilização de um período maior de análise dos efeitos pós-lei. Dessa forma, não se pode checar se os efeitos positivos encontrados permaneceram em 2020, ou se eles eram apenas resultados da sazonalidade do emprego.

O estudo dos efeitos da lei de liberdade econômica não se esgota com esse trabalho. Várias outras dimensões afetadas pela lei poderiam ser analisadas. Há ainda a possibilidade de contemplar algumas das limitações desse trabalho, como por exemplo encontrar alguma forma de compatibilizar as diferentes séries do CAGED Estatístico ou propor algum ajuste sazonal às séries de emprego antes da aplicação do modelo econométrico.

Todavia, face aos dados dispostos no momento, é possível apontar um ainda incipiente impacto da LLE no mercado de trabalho brasileiro, com reflexos tímidos sobre um de seus maiores beneficiários, os empreendimentos de baixo risco. Não obstante, ainda que esta tese não tenha por objetivo primário avaliar a bibliografia que versa sobre o tema, utilizando-a como meio para subsidiar teoricamente os resultados pretendidos, observa-se uma recepção mista quanto aos estudiosos da área a respeito das virtudes, aplicabilidades e o sucesso da Lei nº 13.874/2019 na consolidação da Liberdade Econômica no Brasil. Neste sentido, apenas o tempo será capaz de refletir o sucesso ou insucesso da inserção deste instrumento no ordenamento jurídico brasileiro, contudo, para vindouras reflexões e análises do tema, o advento de novas produções científicas trará grande enriquecimento ao debate.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATTÍLIO, L. A. **Liberdade Econômica e Crescimento (1970-2014)**. Revista Brasileira de Economia [online]. v. 74, n. 1, 2020.
- BANCO MUNDIAL. **Doing business 2019**. Banco Mundial, 2018.
- BANCO MUNDIAL. **Doing business 2020**. Banco Mundial, 2019.
- BAPTISTA, P. **Desafios da Lei nº 13.874 para uma sociedade viciada em Estado**: a liberdade econômica como via de mão dupla. TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO: LIBERDADES ECONÔMICAS. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. **Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 33, jan./fev./mar. 2013.
- BASSOLI, M. K.; GARCIA FERREIRA NETTO, A. **Livre iniciativa**: Síntese filosófica, econômica e jurídica. Revista do Direito Público, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 155–172, 2009.
- BATISTA, M.; DOMINGOS, A.. **Mais que boas intenções**: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 32, 2017.
- BOZEMAN, B., & FEENEY, M.K. **Rules and Red Tape**: A Prism for Public Administration Theory and Research: A Prism for Public Administration Theory and Research (1st ed.). Routledge, 2011.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p., 1988.
- BRASIL. **LEI Nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.
- BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881, de 30 de abril de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia Prático de Análise Ex Ante. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Vol. 1.
- BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 51, de 11 de junho de 2019**. Versa sobre a definição de baixo risco para os fins da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 449**. Relator: Min. Luiz Fux, Brasília, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 634/2019**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília, 2019.

CAGED ESTATÍSTICO. Banco de dados. 2023.

CARVALHO, A. P. de. **A catedral e suas sombras**: o papel da ideologia na construção do argumento de autoridade a partir da economia no discurso jurídico. In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. P. de Organizador (org.). Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, cap. 2, p. 25-44, 2022.

CHIAVENATO, I., **Introdução à teoria geral da administração**. 1 Idalberto Chiavenato. - 6. ed. - Rio de Janeiro : Campus, 2000

CIM (Computer Integrated Manufacturing). Banco de dados. 2023.

CLASSIFICAÇÕES DE PAÍSES. 2023 Index of Economic Freedom, 2023. Disponível em: <<https://www.heritage.org/index/ranking>>. Acesso em: 25 de junho de 2023.

CORBI, R. B. **The components of economic freedom, income and growth: an empirical analysis**. Estudos Econômicos (São Paulo) [online].v. 37, n. 3, 2007.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos**: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003

COTTA, T. C. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais**: análise de resultados e de impacto. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, p. 103-124, 1998.

CRUM, M. D. et al. **Human capital and self employment**: the moderating effect of economic freedom. International Journal of Entrepreneurship, v. 19, 2015.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Revista Estudos de Planejamento, n. 12, 2018.

CORRALO, G. A da S. **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e o poder municipal**: impactos da Lei 13.874/19 nos municípios brasileiros. Direito e Desenvolvimento, v. 11, n. 2, p. 97-110, 2020.

DA COSTA, A. F. D. V. et al. **Levantamento sobre licenciamento sanitário municipal**: procedimentos e simplificação. Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia, v. 8, n. 4, p. 83-92, 2020.

D'ÁVILA, N. de M. – **Os impactos ideológicos da Lei de Liberdade Econômica**. In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. P. de Organizador (org.). Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, cap. 4, p 67-90, 2022.

DE ARAUJO, V. S. **Lei da liberdade econômica**. Tendências e desafios no novo marco regulatório da livre iniciativa. TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO: LIBERDADES ECONÔMICAS. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2019.

DENHARDT, R. B; CATLAW, T. J. **Teorias da administração pública**. Tradução: Noveritis do Brasil; Revisão Técnica: Luiz Fernando Abrucio, Marcus Vinícius Gomes. 2.ed - São Paulo, SP: Cengage Learning, 2017.

DYE, T.. **Policy Analysis and Political Science**: Some Interface Problems. Policy Studies Journal, v. 1, n. 2, p. 103, 1972.

FARIA, C. A. P. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005

FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. **Burocracia como organização, poder e controle**. Revista de Administração de Empresas [online]. , v. 51, n. 5 [Acessado 27 Outubro 2022] , pp. 424-439, 2011.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, Apostila. 2002.

FRAZÃO, A. **Liberdade de iniciativa e “livres mercados”**: os pressupostos econômicos e jurídicos para uma economia de mercado realmente livre. In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. P. de Organizador (org.). Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, cap. 1, p. 3-24, 2022.

FREY, K. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, [n.p.], 2022.

FRIEDMAN, Milton [1962]. **Capitalismo e Liberdade**. Tradução de Luciana Carli; rev. de Nestor Deola. São Paulo: Nova Cultural (Os Economistas), 202 p. 1983.

FUENTELSAZ, L. et. al. **Entrepreneurs and innovation**: the contingent role of institutional factors. International Small Business Journal, v. 36, n. 6, p. 686-711, 2018.

GERTLER, P. J. et al. **Avaliação de Impacto na Prática**, segunda edição. World Bank Publications, 2018.

GORANOV, O. I. et al. **Declaração de direitos da liberdade econômica**: dispensa de atos públicos de liberação e impactos da lei federal 13.874/2019 na atividade fiscalizatória dos municípios. Liberdade Econômica: O Brasil Livre para Crescer. 2019.

HADDAD, P. R. **Economia Regional**: Teorias E Métodos De Análise. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste. 1989.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HEMSING, L. F. de S. et al. **A Administração Pública e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**: os impactos nos atos públicos de liberação. 2020.

HERNÁNDEZ-LUIS, A. **La orientación hacia el diseño de la política**. IV Congreso de la Asociación Colombiana de Ciencia Política, 2016.

Hirschmann, A. **The Paternity of an Index**. American Economic Review, 54, 761, 1964

HOWLETT, M. et. al., A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBPT. BRASIL. **Quantidade De Normas Editadas No Brasil**: 32 Anos Da Constituição Federal De 1988. Instituto Brasileiro De Planejamento E Tributação. 2019. Disponível em > <https://ibpt.com.br/estudo-sobre-a-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-desde-a-ultima-constituicao-2020/>. Acesso em 08 dez. 2021.

Sobre a Lei da Liberdade Econômica nos municípios. ILISP. 2023. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/economia/sobre-a-lei-da-liberdade-economic-a-nos-municipios/>>. Acesso em: 18 de novembro de 2023

ISHIHARA, J. N. M. P. **O paradoxo da liberdade econômica**: uma lei incoerente com seu propósito de incentivar a concorrência. In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. P. de Organizador (org.). Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, cap. 3, p. 45-66, 2022.

ITAÚ SOCIAL. **Avaliação econômica de projetos sociais**. Organizadores: Naercio Aquino Menezes Filho e Cristine Campos de Xavier Pinto. 3^a ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.

KEYNES, J. M.. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda** - Editora Nova Cultural Ltda, Brasil, 1996.

KLEIN, A. L. **Atos de liberação da atividade econômica privada e aspectos federativos**. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

KORUTARO, B; BIEKPE, N. **Effect of business regulation on investment in emerging market economies**. Review of Development Finance, v. 3, n. 1, p. 41-50, 2013.

KUCKERTZ, A.; BERGER, E. S. C; MPEQA, A. **The more the merrier?** Economic freedom and entrepreneurial activity. Journal of Business Research, v. 69, n. 4, p. 1288-1293, 2016.

Legislação Informatizada - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881, DE 30 DE ABRIL DE 2019 - Exposição de Motivos. 2019. Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/mediaprovisoria-881-30-abril-2019-788037-exposicaodemotivos-157846-pe.html>>. Acesso em: 25 de agosto de 2022

LIMA, J. F. de; PITAGUARI, S. O. **As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 6, N. 10, p. 11-20, Mar. 2005

LOWI, T. J. **Distribuição, Regulação, Redistribuição**: as funções do governo. New York: WW Northon e Company, 1966.

LUPI, A. L. P. B.; et al. **Lei da Liberdade Econômica**: uma análise sobre a eventual dispensabilidade de qualquer ato público para o desenvolvimento de atividade econômica de baixo risco e a flexibilização do horário de funcionamento do comércio. Relações Internacionais no Mundo Atual, v. 3, n. 24, p. 1-25, 2019.

MACHADO, P. F. P. **Midas, o prospecto e o cisne negro**: a arrogância epistemológica do consequencialismo econômico proposto pela Lei de Liberdade Econômica (LLE). In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. P. de Organizador (org.). Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, cap. 5, p. 91-108, 2022.

MADEIRA, L. M. **Avaliação de Políticas Públicas**. Lígia Mori Madeira, (organizadora) Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 254 p, 2014.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisa; amostragens e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados. 2012.

MEDIDA PROVISÓRIA N° 881, DE 2019 (LIBERDADE ECONÔMICA). 2019. Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531>>. Acesso em: 25 de agosto de 2022

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. de. **Aplicações em avaliação de políticas públicas**: metodologia e estudos de caso. Textos para Discussão, n. 123, 2013.

MERTON, R. K. **Estrutura burocrática e personalidade**. In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, p. 107-124, 1978.

MORAIS, I. C. de. **O ambiente de negócios e as instituições como influenciadores do desempenho econômico**: uma análise das variáveis da "Doing Business". 2019.

MOTTA, F. C. P. **Controle Social nas Organizações**. Rev, Adm. Emp., Rio de Janeiro, 19(3): 11-25, jul./set., 1979.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização Burocrática**. 7^a. ed. Brasília: São Paulo, 2004.

NERI, M. C.; MEDRADO, A.L. “**Experimentando Microcrédito**: uma Análise de Impacto do CrediAmigo no Acesso a Crédito”. Revista Econômica do Nordeste, v. 41, pp. 133-154, 2010.

NETO, F. de A. M. **Regulação e Liberdade Econômica: Uma Contradição Necessária.** TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO: LIBERDADES ECONÔMICAS. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2019.

NETO, R. C. M. **As limitações da teoria dos custos de transação como instrumento para identificar abuso regulatório.** In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. P. de Organizador (org.). Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, cap. 15, p. 285-300, 2022

NIEBUHR, P. A de M. **isenção de licenciamento e a aprovação tácita previstas na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica:** reflexos na Administração Ambiental e Urbanística. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 9, n. 3, p. 250-272, 2019.

OLIVEIRA, L. R. de; PASSADOR, C. S. **Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas.** Cadernos Ebape. BR, v. 17, p. 324-337, 2019.

Painéis do Mapa de Empresas. Ministério da Economia, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapas-de-empresas>>. Acesso em: 08 de outubro de 2023

PEREZ, D. D., & de OLIVEIRA, L. J. **Uma reforma trabalhista paralela:** a tentativa de aplicação dos princípios da Lei da Liberdade Econômica às relações de trabalho em descompasso com a proteção constitucional conferida ao valor social do trabalho. Revista De Direito Econômico E Socioambiental, 13(1), 90–121, 2022.

PINHEIRO, N. A. **Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) à luz da legislação ambientalista e o enfoque constitucional da proteção ao meio ambiente equilibrado.** In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. P. de Organizador (org.). Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, cap. 8, p. 149-166, 2022.

QI, J., et al. **Do lockdowns bring about additional mortality benefits or costs?** Evidence based on death records from 300 million Chinese people. medRxiv. 2020.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas:** conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de administração pública, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

ROSSIGNOLI, M; REIS, B. U. **Lei da Liberdade Econômica e a Análise de Impacto Regulatório:** um olhar sobre a perspectiva do pensamento econômico. Revista Jurídica Luso-Brasileira, v. 6, n. 3, p. 1547-1566, 2020.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **The advocacy coalition framework:** Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P.A. (Ed.). Theories of the Policy Process. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SANTOS, I. M. R.; PENEREIRO, S, V. **Abuso do poder regulatório por meio do aumento dos custos de transação:** impactos práticos. In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. P. de Organizador (org.). Lei de Liberdade Econômica: Análise Crítica. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, cap. 12, p. 229-244, 2022.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, 2017

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública [online], v. 43, n. 2 pp. 347-369, 2009.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983

STIGLITZ, J. E. **Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização**. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). Desenvolvimento em debate. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad. v. 1, p. 333-356, 2002.

SUNDFELD, C A et al. **Para uma reforma nacional em favor da liberdade econômica e das finalidades públicas da regulação**. Sociedade Brasileira de Direito Público—SDP/Escola de Direito de SP—SBDP, 2019.

TENÓRIO, F. G. **Weber e a burocracia**. Revista do Serviço Público, [S. I.], v. 38, n. 4, p. 79-90, 2017.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. **Gestão pública e cidadania**: metodologias participativas em ação. 1997.

THE HERITAGE FOUNDATION. **Economic freedom**. Disponível em: <<https://www.heritage.org/index/ranking>> Acesso em 04 jul. 2022.

TOMASEVICIUS FILHO, E. **A tal “lei da liberdade econômica”**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 114, p. 101-123, 2019.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2^a ed. São Paulo: UNESP, 2006.

VÁSQUEZ, I; MCMAHON, F. **The Human Freedom Index 2021**. Fraser Institute, 2021.

VIANA, et. al. **Efeito conjunto da democracia e da liberdade econômica sobre a corrupção**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 2, p. 285–300, 2020.

WEBER, M., A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, Gabriel. (Org.). WEBER, Max. Sociologia. São Paulo: Ática, 2004.

WEBER, M., **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva / Max Weber; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 586 p, 1999.

ZARDO, F. **A lei da liberdade econômica e alguns reflexos sobre o direito administrativo**. Liberdade Econômica: O Brasil livre para crescer. 2019.

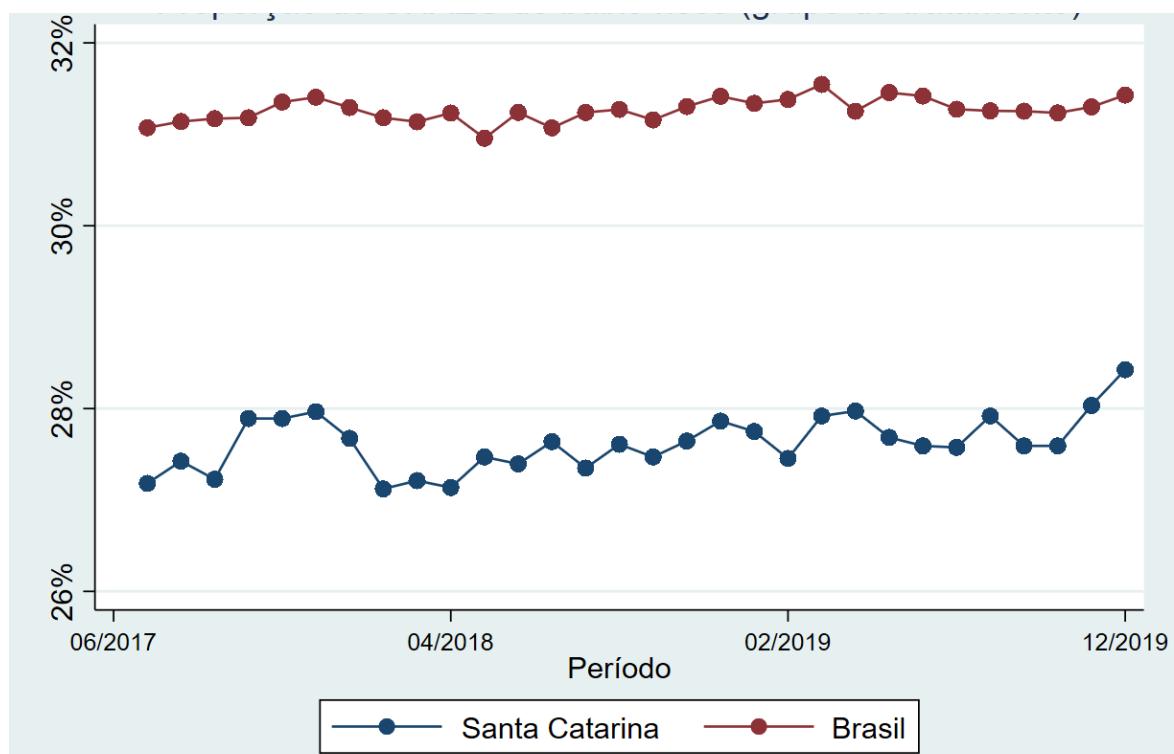
APÊNDICE

Figura 1 - Proporção de CNAE's de Baixo Risco (grupo de tratamento)



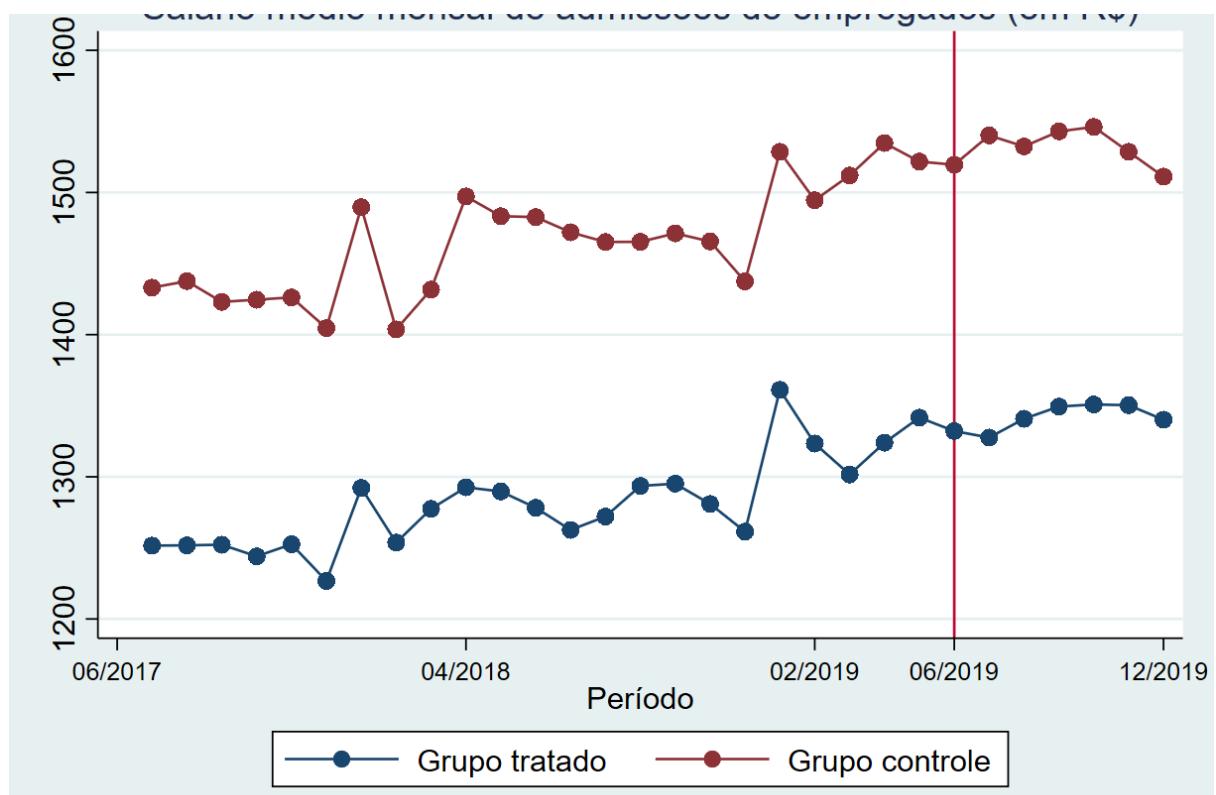
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Figura 2 - Proporção de CNAE's de Baixo Risco (grupo de tratamento)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Figura 3 - Salário médio mensal de admissão de empregados (em R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

ANEXOS

ANEXO I

Atividades de baixo risco ou “Baixo Risco A”

Item	CNAE	Descrição
I	7312-2/00	Agenciamento de espaços para publicidade, exceto em veículos de comunicação (Código CNAE:7312200)
II	7490-1/05	Agenciamento de profissionais para atividades esportivas, culturais e artísticas (Código CNAE:7490105)
III	6391-7/00	Agências de notícias (Código CNAE:6391700)
IV	7311-4/00	Agências de publicidade (Código CNAE:7311400)
V	7911-2/00	Agências de viagens (Código CNAE:7911200)
VI	9609-2/02	Agências matrimoniais (Código CNAE:9609202)
VII	5590-6/01	Albergues, exceto assistenciais (Código CNAE:5590601)
VIII	7729-2/01	Aluguel de aparelhos de jogos eletrônicos (Código CNAE:7729201)
IX	7721-7/00	Aluguel de equipamentos recreativos e esportivos (Código CNAE:7721700)
X	7722-5/00	Aluguel de fitas de vídeo, DVDs e Similares (Código CNAE:7722500)
XI	6810-2/02	Aluguel de imóveis próprios (Código CNAE:6810202)
XII	7733-1/00	Aluguel de máquinas e equipamentos para escritório (Código CNAE:7733100)
XIII	7729-2/03	Aluguel de material médico (Código CNAE:7729203)

XIV	7729-2/02	Aluguel de móveis, utensílios e aparelhos de uso doméstico e pessoal; instrumentos musicais (Código CNAE:7729202)
XV	7723-3/00	Aluguel de objetos do vestuário, jóias e acessórios (Código CNAE:7723300)
XVI	7729-2/99	Aluguel de outros objetos pessoais e domésticos não especificados anteriormente (Código CNAE:7729299)
XVII	6911-7/02	Atividades auxiliares da justiça (Código CNAE:6911702)
XVIII	5232-0/00	Atividades de agenciamento marítimo (Código CNAE:5232000)
XIX	8660-7/00	Atividades de apoio à gestão de saúde (Código CNAE:8660700)
XX	9002-7/01	Atividades de artistas plásticos, jornalistas independentes e escritores (Código CNAE:9002701)
XXI	9430-8/00	Atividades de associações de defesa de direitos sociais (Código CNAE:9430800)
XXII	8291-1/00	Atividades de cobrança e informações cadastrais (Código CNAE:8291100)
XXIII	6920-6/02	Atividades de consultoria e auditoria contábil e tributária (Código CNAE:6920602)
XXIV	7020-4/00	Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica (Código CNAE:7020400)
XXV	6920-6/01	Atividades de contabilidade (Código CNAE:6920601)
XXVI	7410-2/99	Atividades de design não especificadas anteriormente (Código CNAE:7410299)
XXVII	7119-7/02	Atividades de estudos geológicos (Código CNAE:7119702)
XXVIII	8650-0/04	Atividades de fisioterapia (Código CNAE:8650004)
XXIX	8650-0/06	Atividades de fonoaudiologia (Código CNAE:8650006)

XXX	5920-1/00	Atividades de gravação de som e de edição de música (Código CNAE:5920100)
XXXI	7490-1/04	Atividades de intermediação e agenciamento de serviços e negócios em geral, exceto imobiliários (Código CNAE:7490104)
XXXII	8030-7/00	Atividades de investigação particular (Código CNAE:8030700)
XXXIII	8020-0/01	Atividades de monitoramento de sistemas de segurança eletrônico (Código CNAE:8020001)
XXXIV	9493-6/00	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte (Código CNAE:9493600)
XXXV	7420-0/01	Atividades de produção de fotografias, exceto aérea e submarina (Código CNAE:7420001)
XXXVI	8650-0/02	Atividades de profissionais da nutrição (Código CNAE:8650002)
XXXVII	8650-0/03	Atividades de psicologia e psicanálise (Código CNAE:8650003)
XXXVIII	8220-2/00	Atividades de teleatendimento (Código CNAE:8220200)
XXXIX	8650-0/05	Atividades de terapia ocupacional (Código CNAE:8650005)
XL	7119-7/99	Atividades técnicas relacionadas à engenharia e arquitetura não especificadas anteriormente (Código CNAE:7119799)
XLI	7500-1/00	Atividades veterinárias (Código CNAE:7500100), desde que o resultado do exercício da atividade não incluirá a comercialização e/ou uso de medicamentos controlados e/ou equipamentos de diagnóstico por imagem.
XLII	6621-5/02	Auditória e consultoria atuarial (Código CNAE:6621502)
XLIII	5611-2/02	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas (Código CNAE:5611202)

XLIV	9602-5/01	Cabeleireiros, manicure e pedicure (Código CNAE:9602501)
XLV	9529-1/02	Chaveiros (Código CNAE:9529102)
XLVI	4530-7/03	Comércio a varejo de peças e acessórios novos para veículos automotores (Código CNAE:4530703)
XLVII	4541-2/05	Comércio a varejo de peças e acessórios para motocicletas e motonetas (Código CNAE:4541205)
XLVIII	4530-7/04	Comércio a varejo de peças e acessórios usados para veículos automotores (Código CNAE:4530704)
XLIX	4530-7/05	Comércio a varejo de pneumáticos e câmaras-de-ar (Código CNAE:4530705)
L	4635-4/01	Comércio atacadista de água mineral (Código CNAE:4635401)
LI	4641-9/03	Comércio atacadista de artigos de armário (Código CNAE:4641903)
LII	4641-9/02	Comércio atacadista de artigos de cama, mesa e banho (Código CNAE:4641902)
LIII	4647-8/01	Comércio atacadista de artigos de escritório e de papelaria (Código CNAE:4647801)
LIV	4649-4/05	Comércio atacadista de artigos de tapeçaria; persianas e cortinas (Código CNAE:4649405)
LV	4642-7/01	Comércio atacadista de artigos do vestuário e acessórios, exceto profissionais e de segurança (Código CNAE:4642701)
LVI	4643-5/02	Comércio atacadista de bolsas, malas e artigos de viagem (Código CNAE:4643502)
LVII	4643-5/01	Comércio atacadista de calçados (Código CNAE:4643501)
LVIII	4635-4/02	Comércio atacadista de cerveja, chope e refrigerante (Código CNAE:4635402)
LIX	4637-1/07	Comércio atacadista de chocolates, confeitos, balas, bombons e semelhantes (Código CNAE:4637107)

LX	4652-4/00	Comércio atacadista de componentes eletrônicos e equipamentos de telefonia e comunicação (Código CNAE:4652400)
LXI	4686-9/02	Comércio atacadista de embalagens (Código CNAE:4686902)
LXII	4651-6/01	Comércio atacadista de equipamentos de informática (Código CNAE:4651601)
LXIII	4649-4/07	Comércio atacadista de filmes, CDs, DVDs, fitas e discos (Código CNAE:4649407)
LXIV	4689-3/02	Comércio atacadista de fios e fibras beneficiados (Código CNAE:4689302)
LXV	4649-4/10	Comércio atacadista de jóias, relógios e bijuterias, inclusive pedras preciosas e semipreciosas lapidadas (Código CNAE:4649410)
LXVI	4647-8/02	Comércio atacadista de livros, jornais e outras publicações (Código CNAE:4647802)
LXVII	4649-4/06	Comércio atacadista de lustres, luminárias e abajures (Código CNAE:4649406)
LXVIII	4692-3/00	Comércio atacadista de mercadorias em geral, com predominância de insumos agropecuários (Código CNAE:4692300)
LXIX	4691-5/00	Comércio atacadista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios (Código CNAE:4691500)
LXX	4649-4/04	Comércio atacadista de móveis e artigos de colchoaria (Código CNAE:4649404)
LXXI	4637-1/04	Comércio atacadista de pães, bolos, biscoitos e Similares (Código CNAE:4637104)
LXXII	4686-9/01	Comércio atacadista de papel e papelão em bruto (Código CNAE:4686901)
LXXIII	4687-7/01	Comércio atacadista de resíduos de papel e papelão (Código CNAE:4687701)
LXXIV	4687-7/03	Comércio atacadista de resíduos e sucatas metálicos (Código CNAE:4687703)

LXXV	4642-7/02	Comércio atacadista de roupas e acessórios para uso profissional e de segurança do trabalho (Código CNAE:4642702)
LXXVI	4651-6/02	Comércio atacadista de suprimentos para informática (Código CNAE:4651602)
LXXVII	4641-9/01	Comércio atacadista de tecidos (Código CNAE:4641901)
LXXVIII	4542-1/02	Comércio sob consignação de motocicletas e motonetas (Código CNAE:4542102)
LXXIX	4789-0/04	Comércio varejista de animais vivos e de artigos e alimentos para animais de estimação (Código CNAE:4789004)
LXXX	4785-7/01	Comércio varejista de antigüidades (Código CNAE:4785701)
LXXXI	4755-5/02	Comercio varejista de artigos de armário (Código CNAE:4755502)
LXXXII	4763-6/04	Comércio varejista de artigos de caça, pesca e camping (Código CNAE:4763604)
LXXXIII	4755-5/03	Comercio varejista de artigos de cama, mesa e banho (Código CNAE:4755503)
LXXXIV	4754-7/02	Comércio varejista de artigos de colchoaria (Código CNAE:4754702)
LXXXV	4754-7/03	Comércio varejista de artigos de iluminação (Código CNAE:4754703)
LXXXVI	4783-1/01	Comércio varejista de artigos de joalheria (Código CNAE:4783101)
LXXXVII	4774-1/00	Comércio varejista de artigos de óptica (Código CNAE:4774100)
LXXXVIII	4761-0/03	Comércio varejista de artigos de papelaria (Código CNAE:4761003)
LXXXIX	4783-1/02	Comércio varejista de artigos de relojoaria (Código CNAE:4783102)

XC	4759-8/01	Comércio varejista de artigos de tapeçaria, cortinas e persianas (Código CNAE:4759801)
XCI	4782-2/02	Comércio varejista de artigos de viagem (Código CNAE:4782202)
XCII	4781-4/00	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios (Código CNAE:4781400)
XCIII	4763-6/02	Comércio varejista de artigos esportivos (Código CNAE:4763602)
XCIV	4789-0/08	Comércio varejista de artigos fotográficos e para filmagem (Código CNAE:4789008)
XCV	4773-3/00	Comércio varejista de artigos médicos e ortopédicos (Código CNAE:4773300)
XCVI	4723-7/00	Comércio varejista de bebidas (Código CNAE:4723700)
XCVII	4763-6/03	Comércio varejista de bicicletas e triciclos; peças e acessórios (Código CNAE:4763603)
XCVIII	4763-6/01	Comércio varejista de brinquedos e artigos recreativos (Código CNAE:4763601)
XCIX	4782-2/01	Comércio varejista de calçados (Código CNAE:4782201)
C	4722-9/01	Comércio varejista de carnes - açougués (Código CNAE:4722901)
CI	4762-8/00	Comércio varejista de discos, CDs, DVDs e fitas (Código CNAE:4762800)
CII	4763-6/05	Comércio varejista de embarcações e outros veículos recreativos; peças e acessórios (Código CNAE:4763605)
CIII	4789-0/07	Comércio varejista de equipamentos para escritório (Código CNAE:4789007)
CIV	4744-0/01	Comércio varejista de ferragens e ferramentas (Código CNAE:4744001)

CV	4761-0/02	Comércio varejista de jornais e revistas (Código CNAE:4761002)
CVI	4761-0/01	Comércio varejista de livros (Código CNAE:4761001)
CVII	4744-0/99	Comércio varejista de materiais de construção em geral (Código CNAE:4744099)
CVIII	4744-0/03	Comércio varejista de materiais hidráulicos (Código CNAE:4744003)
CIX	4742-3/00	Comércio varejista de material elétrico (Código CNAE:4742300)
CX	4771-7/04	Comércio varejista de medicamentos veterinários (Código CNAE:4771704)
CXI	4712-1/00	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns (Código CNAE:4712100)
CXII	4729-6/02	Comércio varejista de mercadorias em lojas de conveniência (Código CNAE:4729602)
CXIII	4754-7/01	Comércio varejista de móveis (Código CNAE:4754701)
CXIV	4789-0/03	Comércio varejista de objetos de arte (Código CNAE:4789003)
CXV	4759-8/99	Comércio varejista de outros artigos de uso doméstico não especificados anteriormente (Código CNAE:4759899)
CXVI	4785-7/99	Comércio varejista de outros artigos usados (Código CNAE:4785799)
CXVII	4744-0/06	Comércio varejista de pedras para revestimento (Código CNAE:4744006)
CXVIII	4789-0/02	Comércio varejista de plantas e flores naturais (Código CNAE:4789002)

CXIX	4729-6/99	Comércio varejista de produtos alimentícios em geral ou especializado em produtos alimentícios não especificados anteriormente (Código CNAE:4729699)
CXX	4789-0/01	Comércio varejista de suvenires, bijuterias e artesanatos (Código CNAE:4789001)
CXXI	4755-5/01	Comércio varejista de tecidos (Código CNAE:4755501)
CXXII	4741-5/00	Comércio varejista de tintas e materiais para pintura (Código CNAE:4741500)
CXXIII	4743-1/00	Comércio varejista de vidros (Código CNAE:4743100)
CXXIV	4753-9/00	Comércio varejista especializado de eletrodomésticos e equipamentos de áudio e vídeo (Código CNAE:4753900)
CXXV	4752-1/00	Comércio varejista especializado de equipamentos de telefonia e comunicação (Código CNAE:4752100)
CXXVI	4751-2/01	Comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática (Código CNAE:4751201)
CXXVII	4756-3/00	Comércio varejista especializado de instrumentos musicais e acessórios (Código CNAE:4756300)
CXXVIII	4757-1/00	Comércio varejista especializado de peças e acessórios para aparelhos eletroeletrônicos para uso doméstico, exceto informática e comunicação (Código CNAE:4757100)
CXXIX	6810-2/01	Compra e venda de imóveis próprios (Código CNAE:6810201)
CXXX	1412-6/01	Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida (Código CNAE:1412601)
CXXXI	1411-8/01	Confecção de roupas íntimas (Código CNAE:1411801)
CXXXII	1413-4/01	Confecção de roupas profissionais, exceto sob medida (Código CNAE:1413401)
CXXXIII	1412-6/02	Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas (Código CNAE:1412602)

CXXXIV	1413-4/02	Confecção, sob medida, de roupas profissionais (Código CNAE:1413402)
CXXXV	7319-0/04	Consultoria em publicidade (Código CNAE:7319004)
CXXXVI	6204-0/00	Consultoria em tecnologia da informação (Código CNAE:6204000)
CXXXVII	6821-8/01	Corretagem na compra e venda e avaliação de imóveis (Código CNAE:6821801)
CXXXVIII	6821-8/02	Corretagem no aluguel de imóveis (Código CNAE:6821802)

CXXXIX	8599-6/05	Cursos preparatórios para concursos (Código CNAE:8599605)
CXL	2399-1/01	Decoração, lapidação, gravação, vitrificação e outros trabalhos em cerâmica, louça, vidro e cristal (Código CNAE:2399101)
CXLI	6201-5/01	Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda (Código CNAE:6201501)
CXLII	6202-3/00	Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis (Código CNAE:6202300)
CXLIII	6203-1/00	Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador Não- customizáveis (Código CNAE:6203100), desde que não haverá o desenvolvimento de softwares que realizam ou influenciam diretamente no diagnóstico, monitoramento, terapia (tratamento) para a saúde.
CXLIV	7410-2/02	Design de interiores (Código CNAE:7410202)
CXLV	7410-2/03	Design de produto (Código CNAE:7410203)
CXLVI	5819-1/00	Edição de cadastros, listas e outros produtos gráficos (Código CNAE:5819100)
CXLVII	5812-3/01	Edição de jornais diários (Código CNAE:5812301)

CXLVIII	5812-3/02	Edição de jornais não diários (Código CNAE:5812302)
CXLIX	5811-5/00	Edição de livros (Código CNAE:5811500)
CL	5813-1/00	Edição de revistas (Código CNAE:5813100)
CLI	8592-9/99	Ensino de arte e cultura não especificado anteriormente (Código CNAE:8592999)
CLII	8592-9/02	Ensino de artes cênicas, exceto dança (Código CNAE:8592902)
CLIII	8592-9/01	Ensino de dança (Código CNAE:8592901)
CLIV	8591-1/00	Ensino de esportes (Código CNAE:8591100)
CLV	8593-7/00	Ensino de idiomas (Código CNAE:8593700)
CLVI	8592-9/03	Ensino de música (Código CNAE:8592903)
CLVII	8292-0/00	Envaseamento e empacotamento sob contrato (Código CNAE:8292000), desde que não haverá, no exercício da atividade, o envasamento, fracionamento e/ou empacotamento de produtos relacionados a saúde, tais como: engarrafamento de produtos líquidos, incluindo alimentos e bebidas, empacotamento de sólidos, envasamento em aerossóis ou empacotamento de preparados farmacêuticos.
CLVIII	9329-8/03	Exploração de jogos de sinuca, bilhar e Similares (Código CNAE:9329803)
CLIX	9329-8/04	Exploração de jogos eletrônicos recreativos (Código CNAE:9329804)
CLX	1414-2/00	Fabricação de acessórios do vestuário, exceto para segurança e proteção (Código CNAE:1414200)
CLXI	1529-7/00	Fabricação de artefatos de couro não especificados anteriormente (Código CNAE:1529700)

CLXII	1351-1/00	Fabricação de artefatos têxteis para uso doméstico (Código CNAE:1351100)
CLXIII	2319-2/00	Fabricação de artigos de vidro (Código CNAE:2319200), desde que o resultado do exercício da atividade econômica não é um produto industrial., não haverá operações de espelhação. e não haverá produção de peças de fibra de vidro.
CLXIV	1422-3/00	Fabricação de artigos do vestuário, produzidos em malharias e tricotagens, exceto meias (Código CNAE:1422300)
CLXV	3250-7/07	Fabricação de artigos ópticos (Código CNAE:3250707), desde que não haverá fabricação de produto para saúde.
CLXVI	1521-1/00	Fabricação de artigos para viagem, bolsas e semelhantes de qualquer material (Código CNAE:1521100), desde que a área construída do empreendimento não ultrapassa 2.500m ² (dois mil e quinhentos metros quadrados).
CLXVII	1092-9/00	Fabricação de biscoitos e bolachas (Código CNAE:1092900), desde que o resultado do exercício da atividade econômica não será diferente de produto artesanal.
CLXVIII	1531-9/01	Fabricação de calçados de couro (Código CNAE:1531901), desde que a área construída do empreendimento não ultrapassa 2.500m ² (dois mil e quinhentos metros quadrados).
CLXIX	3291-4/00	Fabricação de escovas, pincéis e vassouras (Código CNAE:3291400), desde que não haverá no exercício a fabricação de escova dental.
CLXX	1095-3/00	Fabricação de especiarias, molhos, temperos e condimentos (Código CNAE:1095300), desde que o resultado do exercício da atividade econômica não será diferente de especiaria ou condimento desidratado produzido artesanalmente.

CLXXI	1093-7/02	Fabricação de frutas cristalizadas, balas e semelhantes (Código CNAE:1093702), desde que o resultado do exercício da atividade econômica não será diferente de produto artesanal.
CLXXII	1099-6/04	Fabricação de gelo comum (Código CNAE:1099604), desde que o gelo fabricado não será para consumo humano e não entrará em contato com alimentos e bebidas.

CLXXIII	1094-5/00	Fabricação de massas alimentícias (Código CNAE:1094500), desde que o resultado do exercício da atividade econômica não será diferente de produto artesanal.
CLXXIV	1421-5/00	Fabricação de meias (Código CNAE:1421500)
CLXXV	1359-6/00	Fabricação de outros produtos têxteis não especificados anteriormente (Código CNAE:1359600)
CLXXVI	1091-1/02	Fabricação de produtos de padaria e confeitoraria com predominância de produção própria (Código CNAE:1091102)
CLXXVII	1093-7/01	Fabricação de produtos derivados do cacau e de chocolates (Código CNAE:1093701), desde que o resultado do exercício da atividade econômica não será diferente de produto artesanal.
CLXXVIII	1354-5/00	Fabricação de tecidos especiais, inclusive artefatos (Código CNAE:1354500), desde que a área construída do empreendimento não ultrapassa 2.500m ² (dois mil e quinhentos metros quadrados).
CLXXIX	3299-0/06	Fabricação de velas, inclusive decorativas (Código CNAE:3299006), desde que não haverá no exercício da atividade a fabricação de velas, sebo e/ou estearina utilizadas como cosmético ou saneante.
CLXXX	1412-6/03	Facção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas (Código CNAE:1412603)
CLXXXI	1411-8/02	Facção de roupas íntimas (Código CNAE:1411802)
CLXXXII	1413-4/03	Facção de roupas profissionais (Código CNAE:1413403)
CLXXXIII	7420-0/04	Filmagem de festas e eventos (Código CNAE:7420004)
CLXXXIV	8219-9/01	Fotocópias (Código CNAE:8219901)

CLXXXV	6822-6/00	Gestão e administração da propriedade imobiliária (Código CNAE:6822600)
CLXXXVI	1211-0/1	Horticultura, exceto morango (Código CNAE:121101)
CLXXXVII	7420-0/03	Laboratórios fotográficos (Código CNAE:7420003)
CLXXXVIII	5611-2/03	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e Similares (Código CNAE:5611203)
CLXXXIX	3312-1/02	Manutenção e reparação de aparelhos e instrumentos de medida, teste e controle (Código CNAE:3312102)
CXC	3313-9/02	Manutenção e reparação de baterias e acumuladores elétricos, exceto para veículos (Código CNAE:3313902)
CXCI	3312-1/04	Manutenção e reparação de equipamentos e instrumentos ópticos (Código CNAE:3312104)
CXCII	3314-7/02	Manutenção e reparação de equipamentos hidráulicos e pneumáticos, exceto válvulas (Código CNAE:3314702)
CXCIII	3314-7/09	Manutenção e reparação de máquinas de escrever, calcular e de outros equipamentos Não-eletrônicos para escritório (Código CNAE:3314709)
CXCIV	3314-7/07	Manutenção e reparação de máquinas e aparelhos de refrigeração e ventilação para uso industrial e comercial (Código CNAE:3314707)
CXCV	3314-7/01	Manutenção e reparação de máquinas motrizes Não-elétricas (Código CNAE:3314701)
CXCVI	3314-7/06	Manutenção e reparação de máquinas, aparelhos e equipamentos para instalações térmicas (Código CNAE:3314706)
CXCVII	3314-7/13	Manutenção e reparação de máquinas-ferramenta (Código CNAE:3314713)
CXCVIII	4543-9/00	Manutenção e reparação de motocicletas e motonetas (Código CNAE:4543900)
CXCIX	3314-7/12	Manutenção e reparação de tratores agrícolas (Código CNAE:3314712)

CC	3314-7/03	Manutenção e reparação de válvulas industriais (Código CNAE:3314703)
CCI	7319-0/03	Marketing direto (Código CNAE:7319003)
CCII	7912-1/00	Operadores turísticos (Código CNAE:7912100)
CCIII	7490-1/99	Outras atividades profissionais, científicas e técnicas não especificadas anteriormente (Código CNAE:7490199)
CCIV	4618-4/99	Outros representantes comerciais e agentes do comércio especializado em produtos não especificados anteriormente (Código CNAE:4618499)
CCV	1340-5/99	Outros serviços de acabamento em fios, tecidos, artefatos têxteis e peças do vestuário (Código CNAE:1340599)
CCVI	4721-1/02	Padaria e confeitoria com predominância de revenda (Código CNAE:4721102)
CCVII	5590-6/03	Pensões (alojamento) (Código CNAE:5590603)
CCVIII	6621-5/01	Peritos e avaliadores de seguros (Código CNAE:6621501)
CCIX	7210-0/00	Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências físicas e naturais (Código CNAE:7210000)
CCX	7220-7/00	Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências sociais e humanas (Código CNAE:7220700)
CCXI	7320-3/00	Pesquisas de mercado e de opinião pública (Código CNAE:7320300)
CCXII	6511-1/02	Planos de auxílio-funeral (Código CNAE:6511102)
CCXIII	6319-4/00	Portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet (Código CNAE:6319400)
CCXIV	8219-9/99	Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente (Código CNAE:8219999)

CCXV	1311-1/00	Preparação e fiação de fibras de algodão (Código CNAE:1311100)
CCXVI	1312-0/00	Preparação e fiação de fibras têxteis naturais, exceto algodão (Código CNAE:1312000)
CCXVII	9001-9/04	Produção de espetáculos circenses, de marionetes e Similares (Código CNAE:9001904)
CCXVIII	9001-9/03	Produção de espetáculos de dança (Código CNAE:9001903)
CCXIX	5911-1/02	Produção de filmes para publicidade (Código CNAE:5911102)
CCXX	9319-1/01	Produção e promoção de eventos esportivos (Código CNAE:9319101)
CCXXI	9001-9/02	Produção musical (Código CNAE:9001902)
CCXXII	9001-9/01	Produção teatral (Código CNAE:9001901)
CCXXIII	7319-0/02	Promoção de vendas (Código CNAE:7319002)
CCXXIV	4751-2/02	Recarga de cartuchos para equipamentos de informática (Código CNAE:4751202)
CCXXV	3831-9/99	Recuperação de materiais metálicos, exceto alumínio (Código CNAE:3831999)
CCXXVI	3832-7/00	Recuperação de materiais plásticos (Código CNAE:3832700)
CCXXVII	9529-1/05	Reparação de artigos do mobiliário (Código CNAE:9529105)
CCXXVIII	9529-1/04	Reparação de bicicletas, triciclos e outros veículos Não-motorizados (Código CNAE:9529104)
CCXXIX	9529-1/01	Reparação de calçados, bolsas e artigos de viagem (Código CNAE:9529101)
CCXXX	9529-1/06	Reparação de jóias (Código CNAE:9529106)

CCXXXI	9529-1/03	Reparação de relógios (Código CNAE:9529103)
CCXXXII	9511-8/00	Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos (Código CNAE:9511800)
CCXXXIII	9512-6/00	Reparação e manutenção de equipamentos de comunicação (Código CNAE:9512600)
CCXXXIV	9521-5/00	Reparação e manutenção de equipamentos eletroeletrônicos de uso pessoal e doméstico (Código CNAE:9521500)
CCXXXV	9529-1/99	Reparação e manutenção de outros objetos e equipamentos pessoais e domésticos não especificados anteriormente (Código CNAE:9529199)
CCXXXVI	4612-5/00	Representantes comerciais e agentes do comércio de combustíveis, minerais, produtos siderúrgicos e químicos (Código CNAE:4612500)
CCXXXVII	4615-0/00	Representantes comerciais e agentes do comércio de eletrodomésticos, móveis e artigos de uso doméstico (Código CNAE:4615000)
CCXXXVIII	4618-4/02	Representantes comerciais e agentes do comércio de instrumentos e materiais odonto-médico-hospitalares (Código CNAE:4618402)
CCXXXIX	4618-4/03	Representantes comerciais e agentes do comércio de jornais, revistas e outras publicações (Código CNAE:4618403)
CCXL	4613-3/00	Representantes comerciais e agentes do comércio de madeira, material de construção e ferragens (Código CNAE:4613300)
CCXLI	4614-1/00	Representantes comerciais e agentes do comércio de máquinas, equipamentos, embarcações e aeronaves (Código CNAE:4614100)
CCXLII	4611-7/00	Representantes comerciais e agentes do comércio de matérias-primas agrícolas e animais vivos (Código CNAE:4611700)
CCXLIII	4618-4/01	Representantes comerciais e agentes do comércio de medicamentos, cosméticos e produtos de perfumaria (Código CNAE:4618401)
CCXLIV	4619-2/00	Representantes comerciais e agentes do comércio de mercadorias em geral não especializado (Código CNAE:4619200)
CCXLV	4542-1/01	Representantes comerciais e agentes do comércio de motocicletas e motonetas, peças e acessórios (Código CNAE:4542101)

CCXLVI	4530-7/06	Representantes comerciais e agentes do comércio de peças e acessórios novos e usados para veículos automotores (Código CNAE:4530706)
CCXLVII	4617-6/00	Representantes comerciais e agentes do comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo (Código CNAE:4617600)
CCXLVIII	4616-8/00	Representantes comerciais e agentes do comércio de têxteis, vestuário, calçados e artigos de viagem (Código CNAE:4616800)
CCXLIX	4512-9/01	Representantes comerciais e agentes do comércio de veículos automotores (Código CNAE:4512901)
CCL	9002-7/02	Restauração de obras de arte (Código CNAE:9002702)
CCLI	9102-3/02	Restauração e conservação de lugares e prédios históricos (Código CNAE:9102302)
CCLII	5611-2/01	Restaurantes e Similares (Código CNAE:5611201)
CCLIII	8299-7/07	Salas de acesso à internet (Código CNAE:8299707)
CCLIV	6911-7/01	Serviços advocatícios (Código CNAE:6911701)
CCLV	8211-3/00	Serviços combinados de escritório e apoio administrativo (Código CNAE:8211300)
CCLVI	1822-9/99	Serviços de acabamentos gráficos, exceto encadernação e plastificação (Código CNAE:1822999)
CCLVII	8011-1/02	Serviços de adestramento de cães de guarda (Código CNAE:8011102)
CCLVIII	7490-1/03	Serviços de agronomia e de consultoria às atividades agrícolas e pecuárias (Código CNAE:7490103)
CCLIX	4520-0/04	Serviços de alinhamento e balanceamento de veículos automotores (Código CNAE:4520004)
CCLX	7111-1/00	Serviços de arquitetura (Código CNAE:7111100)

CCLXI	4520-0/06	Serviços de borracharia para veículos automotores (Código CNAE:4520006)
CCLXII	4520-0/08	Serviços de capotaria (Código CNAE:4520008)
CCLXIII	7119-7/01	Serviços de cartografia, topografia e geodésia (Código CNAE:7119701)
CCLXIV	7119-7/03	Serviços de desenho técnico relacionados à arquitetura e engenharia (Código CNAE:7119703)
CCLXV	5912-0/01	Serviços de dublagem (Código CNAE:5912001)
CCLXVI	1822-9/01	Serviços de encadernação e plastificação (Código CNAE:1822901)
CCLXVII	7112-0/00	Serviços de engenharia (Código CNAE:7112000)
CCLXVIII	8299-7/03	Serviços de gravação de carimbos, exceto confecção (Código CNAE:8299703)
CCLXIX	4520-0/07	Serviços de instalação, manutenção e reparação de acessórios para veículos automotores (Código CNAE:4520007)
CCLXX	4520-0/02	Serviços de lanternagem ou funilaria e pintura de veículos automotores (Código CNAE:4520002)
CCLXXI	4520-0/05	Serviços de lavagem, lubrificação e polimento de veículos automotores (Código CNAE:4520005)
CCLXXII	4520-0/03	Serviços de manutenção e reparação elétrica de veículos automotores (Código CNAE:4520003)
CCLXXIII	4520-0/01	Serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores (Código CNAE:4520001)
CCLXXIV	7420-0/05	Serviços de microfilmagem (Código CNAE:7420005)
CCLXXV	5912-0/02	Serviços de mixagem sonora em produção audiovisual (Código CNAE:5912002)
CCLXXVI	3329-5/01	Serviços de montagem de móveis de qualquer material (Código CNAE:3329501)

CCLXXVII	8230-0/01	Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas (Código CNAE:8230001)
CCLXXVIII	3250-7/06	Serviços de prótese dentária (Código CNAE:3250706)
CCLXXIX	7490-1/01	Serviços de tradução, interpretação e Similares (Código CNAE:7490101)
CCLXXX	2539-0/02	Serviços de tratamento e revestimento em metais (Código CNAE:2539002)
CCLXXXI	2539-0/01	Serviços de usinagem, tornearia e solda (Código CNAE:2539001), desde que a área construída do empreendimento não ultrapassa 2.500m ² (dois mil e quinhentos metros quadrados). e não haverá operações de jateamento (jato de areia).
CCLXXXII	6209-1/00	Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação (Código CNAE:6209100)
CCLXXXIII	7120-1/00	Testes e análises técnicas (Código CNAE:7120100), desde que não haverá no exercício da atividade a análise de produto sujeito à vigilância sanitária.
CCLXXXIV	6311-9/00	Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet (Código CNAE:6311900)
CCLXXXV	8599-6/04	Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial (Código CNAE:8599604)
CCLXXXVI	8599-6/03	Treinamento em informática (Código CNAE:8599603)
CCLXXXVII	6201-5/02	Web design (Código CNAE:6201502)