

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

AMBIENTE DE NEGÓCIOS, INSEGURANÇA JURÍDICA E
INVESTIMENTOS: ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

LUIZ RICARDO MATTOS TEIXEIRA CAVALCANTE

AMBIENTE DE NEGÓCIOS, INSEGURANÇA JURÍDICA E INVESTIMENTOS: ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

BUSINESS ENVIRONMENT, LEGAL UNCERTAINTY AND INVESTMENTS: ELEMENTS FOR THE FORMULATION OF PUBLIC POLICIES IN BRAZIL

Recebido: 24/04/2020
Aprovado: 19/05/2021

Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante¹

RESUMO:

O objetivo deste trabalho é sistematizar os aspectos de natureza institucional que concorrem para os baixos níveis de investimento no Brasil. Com base em dados do Banco Mundial e da *Fondation pour le droit continental*, esses aspectos são associados i) à precariedade do ambiente de negócios; e ii) aos elevados níveis de insegurança jurídica no país. A precariedade do ambiente de negócios é atribuída a três aspectos: i) carência de incentivos para que os agentes públicos busquem simplificar procedimentos no âmbito da administração pública; ii) reduzido *rule of law*, que induz à imposição de uma excessiva e rigorosa fiscalização *ex ante*; e iii) exigências redundantes resultantes da ausência de coordenação entre os diversos órgãos de governo e entre os entes da federação. Em particular, a carência de incentivos para simplificar procedimentos caracteriza uma espécie de “apagão das canetas”, uma vez que os agentes públicos evitam dar sequência aos processos burocráticos por temerem posterior questionamento judicial de seus atos. A insegurança jurídica é atribuída aos seguintes aspectos: i) existência de normas ambíguas e dispersas e, portanto, sujeitas a múltiplas interpretações; e ii) instabilidade jurisprudencial, que é caracterizada pela multiplicidade e pela dissonância de entendimentos no momento de aplicação das normas jurídicas. Busca-se, assim, reunir elementos para a formulação de políticas públicas capazes de elevar as taxas de investimento no Brasil por meio da melhoria do ambiente de negócios e da redução da insegurança jurídica.

Palavras-chave: Ambiente de negócios. Insegurança jurídica. Investimentos. Políticas públicas. “Apagão das canetas”.

K23 (Regulated Industries and Administrative Law).

ABSTRACT:

The aim of this paper is to systematize the institutional issues that help to explain the low investment levels in Brazil. Based upon data produced by the World Bank and by the *Fondation pour le droit continental*, these issues are related to i) the fragility of the business environment; and ii) the high levels of legal uncertainty in the country. The fragility of the business

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal na área de economia. Professor do Mestrado em Administração Pública do IDP. Graduado em Engenharia Química pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Administração pela UFBA. Doutor em Administração pela UFBA (2004) com estágio de pesquisa na University of Illinois at Urbana-Champaign (UIUC). Atuou como Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) entre 2009 e 2014. Foi Professor Adjunto da Universidade de Brasília (UnB).

environment is associated to *i*) the bureaucrats' lack of incentives to simplify procedures at the public administration; *ii*) the reduced rule of law, which leads to an excessive and rigorous ex-ante control; and *iii*) redundant requirements due to the lack of coordination among government institutions and federative jurisdictions. In particular, the lack of incentives to simplify procedures leads to the so called "pens' blackout", as bureaucrats tend to be reluctant to proceed with administrative measures as they fear future questioning of their acts. Legal uncertainty is credited to *i*) ambiguous and disperse legal standards, which are, as a result, subject to multiple interpretations; *ii*) unstable jurisprudence characterized by multiple and frequently contradictory decisions. It is argued that public policies that cope with these issues may help to country to increase its investment levels.

Keywords: Business environment. Legal uncertainty. Investments. Public policies. "Pens' blackout".

1 INTRODUÇÃO

Há recorrentes evidências de que as taxas de investimento no Brasil têm se mantido abaixo dos níveis desejados para motivar o crescimento sustentável do produto interno bruto (PIB) do país. De acordo com dados internacionalmente comparáveis consolidados pelo Banco Mundial, a taxa de investimento no Brasil alcançou, em 2017, 15,50% do produto interno bruto (PIB). Trata-se de um percentual correspondente a cerca de um terço daquele observado na China (43,60%) e a cerca de metade daquele observado na Índia (30,63%) no mesmo ano. Quando comparado a outras economias latino-americanas de grande porte, o Brasil também exibe uma taxa de investimento reduzida, situando-se abaixo do México (23,10%) e da Argentina (18,64%). Da mesma forma, comparações com países de alta renda são desfavoráveis ao Brasil: as taxas de investimento na Austrália (24,18%), Canadá (23,70%), na zona do euro (20,57%) e nos Estados Unidos (19,69%) são sempre superiores àquela observada no Brasil em 2017.

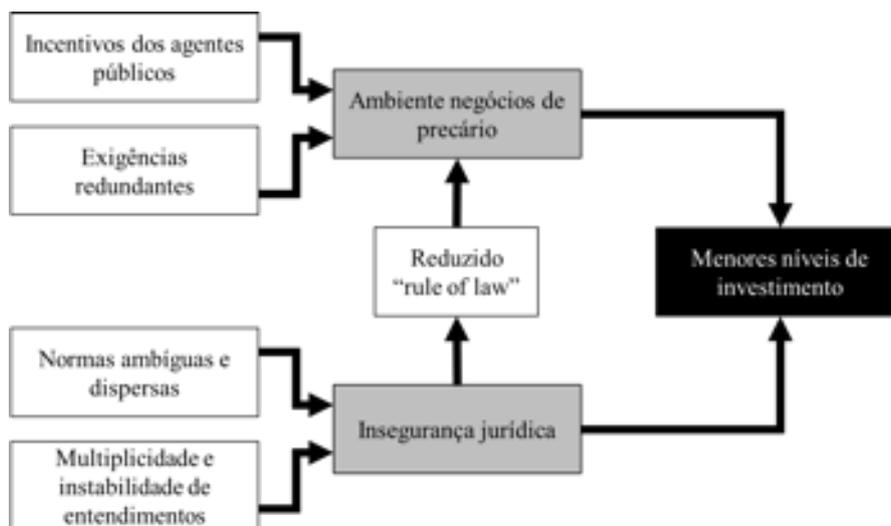
Embora diretamente associados a aspectos macroeconômicos e fiscais, aspectos de natureza institucional também concorrem para os baixos níveis de investimento no Brasil. Esses aspectos, conforme se demonstra adiante com base em dados de instituições como o Banco Mundial e a *Fondation pour le droit continental*, estão relacionados *i*) à precariedade do ambiente de negócios; e *ii*) aos elevados níveis de insegurança jurídica observados no país. Contudo, embora esses dois aspectos sejam eventualmente mencionados como obstáculos aos investimentos no Brasil (PINHEIRO, 2005; MATION, 2014; CAVALCANTE, 2015), não parece haver uma sistematização dos canais de transmissão por meio dos quais isso ocorre.

Neste trabalho, propõe-se um *framework* de análise no qual se sistematizam esses canais de transmissão. Busca-se, assim, reunir elementos para a formulação de políticas públicas capazes de elevar as taxas de investimento no Brasil por meio da melhoria do ambiente de negócios e da redução da insegurança jurídica. Em particular, pretende-se sistematizar relações de causalidade que permitam o aprofundamento de análises sobre o tema. Este documento está segmentado em mais quatro seções além desta introdução. Na seção 2, propõe-se um *framework* de análise em que se destacam os canais de transmissão entre o ambiente de negócios, a insegurança jurídica e os investimentos. Os aspectos relacionados ao ambiente de negócios são detalhados na seção 3, ao passo que a insegurança jurídica é o objeto da seção 4. As considerações finais são apresentadas na seção 5.

2 CANAIS DE TRANSMISSÃO

Conforme se mencionou na introdução deste trabalho, dois canais de transmissão relacionam as taxas de investimento aos aspectos de natureza institucional no Brasil. Esses canais envolvem, conforme indicado na figura 1 seguir, a precariedade do ambiente de negócios e a insegurança jurídica.

Figura 1: Ambiente de negócios, insegurança jurídica e investimentos: canais de transmissão



Fonte: elaboração própria.

De uma forma geral, o ambiente de negócios diz respeito aos níveis de complexidade associados, por exemplo, aos procedimentos de abertura e fechamento de empresas ou de recolhimento de tributos. Embora envolva aspectos de natureza fundamentalmente institucionais, a qualidade do ambiente de negócios é aferida, para fins de análise de sua composição e de sua evolução ao longo do tempo e para subsidiar comparações internacionais, por meio de indicadores como o *"Doing Business"* publicado pelo Banco Mundial (INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, 2019). Trata-se de uma ponderação de indicadores associados a regulamentos relevantes para o ciclo de vida das pequenas e médias empresas de capital nacional em 190 economias. O fundamento básico é que a atividade econômica (particularmente o desenvolvimento do setor privado) beneficia-se de regras claras e coerentes. De fato, conforme se registra na seção 3 deste trabalho, há uma correlação estatisticamente significativa entre a qualidade do ambiente de negócios e os níveis de investimento.

No *framework* proposto, a precariedade do ambiente de negócios é atribuída, em síntese, a três aspectos: *i*) à carência de incentivos para que os agentes públicos busquem simplificar procedimentos no âmbito da administração pública; *ii*) ao reduzido *rule of law*, que induz à imposição de uma excessiva e rigorosa fiscalização *ex ante* diante da escassa possibilidade de aplicação de sanções *ex post* mais severas; e *iii*) às exigências redundantes resultantes da ausência de coordenação entre os diversos órgãos de governo e entre os entes da federação. Todos esses aspectos – bem como os conceitos a eles associados – são discutidos em detalhes na seção 3 deste trabalho.

Embora intuitivo e imediatamente aderente ao senso comum, o conceito de *insegurança jurídica* pode ser definido de maneira precisa com base no conceito complementar de *segurança*

jurídica. Trata-se do princípio segundo o qual o ordenamento jurídico deve prover àqueles que a ele estão sujeitos a possibilidade de regular sua própria conduta. Deffains e Kessedjian (2015, p. 1) apontam três elementos essenciais da segurança jurídica: *i*) acessibilidade, isto é, facilidade de acesso às normas legais (legislação amplamente disponível, exaustiva, publicada e validada); *ii*) previsibilidade (graças à hierarquia entre as normas legais e às competências de legisladores e juízes); e *iii*) razoável estabilidade no tempo. Na ausência desses elementos, pode-se caracterizar um ambiente de insegurança jurídica. Trata-se, assim, de um aspecto que limita a possibilidade de se calcular, com alguma previsibilidade, as consequências do ponto de vista legal das ações adotadas (PINHEIRO, 2014, 151).

Pinheiro (2017), ao discutir as razões para os reduzidos níveis de produtividade da economia brasileira, destaca seus elevados níveis de insegurança jurídica e argumenta que isso eleva o risco de empreender, desestimula o investimento e prejudica quase todos os atores sociais.² Borges (2017) destaca ainda que as fontes de insegurança jurídica no Brasil “vão desde a falta de clareza das leis, passando pela sobreposição de normas federais, estaduais e municipais, que, não raro, duplicam deveres e obrigações, até decisões judiciais descoladas da jurisprudência e dos precedentes”.

No caso brasileiro, a insegurança jurídica é atribuída, no *framework* proposto, *i*) à existência de normas ambíguas e dispersas e, portanto, sujeitas a múltiplas interpretações; e *ii*) à instabilidade jurisprudencial, que é caracterizada pela multiplicidade e pela dissonância de entendimentos no momento de aplicação das normas jurídicas. Conforme se pode observar, a insegurança jurídica reduz o *rule of law* e afeta, portanto, o ambiente de negócios. Os aspectos associados à insegurança jurídica são discutidos na seção 4.

3 AMBIENTE DE NEGÓCIOS

A tabela 1 registra os dados mais recentes relativos à classificação global do Brasil no *Doing Business* e a cada uma das dez áreas usadas para obtê-la.³ Cada uma dessas áreas, por sua vez, resulta da ponderação de conjuntos específicos de indicadores. Para obter os indicadores, o Banco Mundial trabalha com uma média simples da distância que separa cada país das melhores práticas globais relacionadas à regulamentação de negócios. A distância até a fronteira (“*distance to frontier*” ou “*DTF*”) é definida de forma que uma maior pontuação reflita um ambiente de negócios mais eficiente e instituições jurídicas mais fortes.

Tabela 1 – Classificação do Brasil no *Doing Business* 2019

Tópicos	DB 2019 Classificação	DB 2019 Pontuação	DB 2018 Pontuação	Mudança na pontuação (pontos percentuais)
Global	109	60.01	57.05	2.96
Abertura de empresas	140	80.23	64.76	15.47
Obtenção de alvarás de construção	175	49.86	49.83	0.03
Obtendo eletricidade	40	84.37	82.46	1.91
Registro de propriedades	137	51.94	52.60	0.66

² PINHEIRO, A. C. *Agenda de produtividade*. Valor Econômico, 06 out. 2017.

³ Além das dez áreas indicadas na tabela, a regulamentação do mercado de trabalho é uma área adicional não considerada na ponderação do *Doing Business* ou nos *rankings* internacionais.

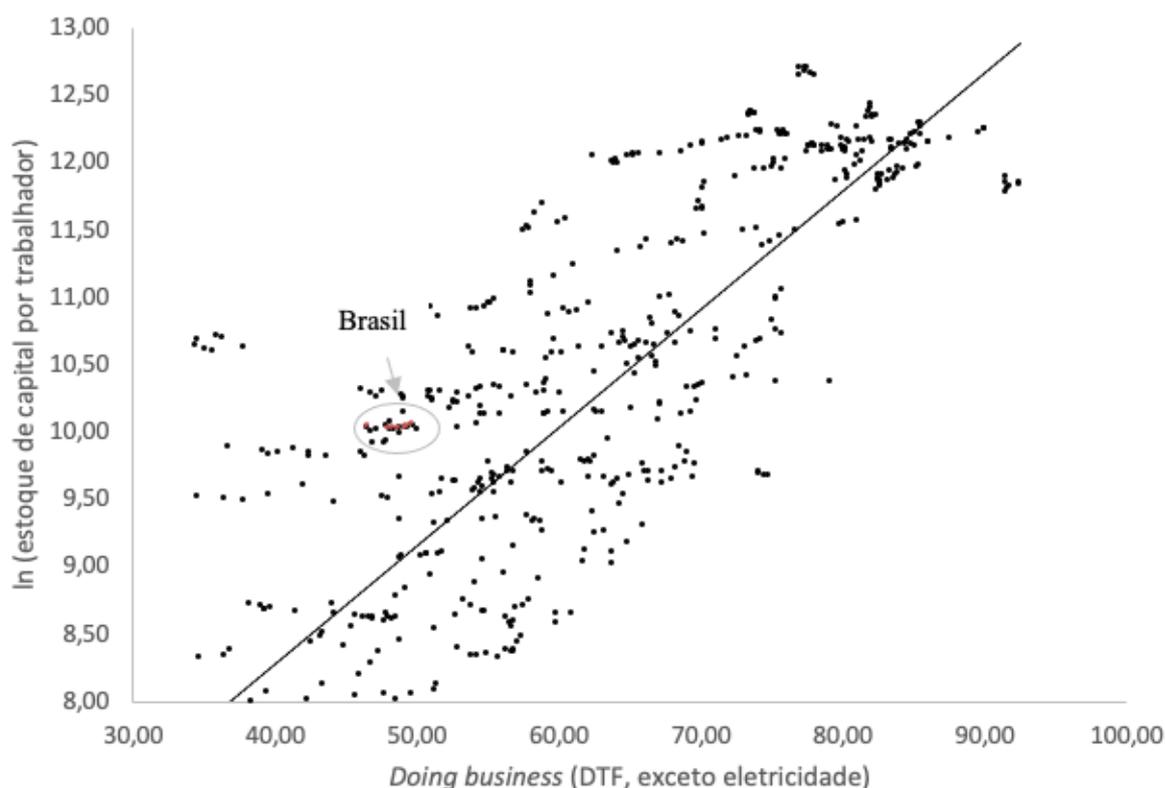
Tópicos	DB 2019 Classificação	DB 2019 Pontuação	DB 2018 Pontuação	Mudança na pontuação (pontos percentuais)
Obtenção de crédito	99	50.00	45.00	5.00
Proteção dos investidores minoritários	48	65.00	65.00	..
Pagamento de impostos	184	34.40	34.40	..
Comércio internacional	106	69.85	63.00	6.85
Execução de contratos	48	66.00	66.00	..
Resolução de Insolvência	77	48.48	47.46	1.02

Fonte: International Bank for Reconstruction and Development (2019).

Conforme se pode observar, o Brasil ocupa a posição 109 no conjunto das 190 economias para as quais o Banco Mundial calcula o *Doing Business*. Apesar da melhoria observada ao longo do último ano (em 2018 o Brasil ocupava a posição 125), o país tem ainda um longo caminho a percorrer para melhorar seu ambiente de negócios.

Há recorrentes evidências de que o ambiente de negócios mantém uma correlação positiva com as taxas de investimento. Essa correlação pode ser facilmente percebida na figura 1, em que se registram o ambiente de negócios e o logaritmo do estoque de capital por trabalhador (que reflete, em última análise, as taxas de investimento).

Figura 2: Ambiente de negócios e estoque de capital por trabalhador, 2005-2011



Fonte: Cavalcante (2015).

Regressões em painel com efeitos fixos (que consideram o efeito das variáveis omitidas, e, portanto, os aspectos idiossincráticos de cada país invariantes no tempo) apresentadas por Cavalcante (2015) indicam que, caso o Brasil tivesse alcançado, em 2011, o ambiente de negócios da China (medido de acordo com o *Doing Business*), seus níveis de investimento poderiam ser cerca de 15% maiores. A equiparação com países como a Polônia ou a Turquia poderia significar incrementos da ordem de 30% nos níveis de investimento. Caso o ambiente de negócios no Brasil alcançasse os níveis do México ou do Chile, o incremento percentual dos investimentos alcançaria 45%. Esses resultados evidenciam a importância da melhoria do ambiente de negócios no país para incrementar seus níveis de investimento.

Embora o *Doing Business* resulte da ponderação de um amplo conjunto de indicadores (sintetizados, na tabela 1, nas pontuações atribuídas a cada uma das dez áreas que o compõem), é possível associar sua precariedade no Brasil a um conjunto de aspectos principais que permeiam essas várias áreas. Trata-se, assim, de identificar aspectos que podem afetar simultaneamente várias dessas áreas e que podem requerer ações não apenas no âmbito do poder executivo, mas também no âmbito dos poderes legislativo e judiciário.

O primeiro aspecto diz respeito à carência de incentivos para que os agentes públicos busquem simplificar procedimentos no âmbito da administração pública. Trata-se, nesse caso, da propensão que têm os agentes públicos a adotarem precauções para autorizar ações do setor produtivo em virtude do risco de responsabilização. No caso da concessão de licenças e alvarás, por exemplo, não há, de forma geral, benefícios para os agentes públicos busquem concedê-los de forma simplificada. De um lado, inexistem, na maioria dos casos, premiações para os agentes que os concedem; por outro, eventuais problemas futuros envolvendo as licenças ou alvarás concedidos (ou mesmo uma interpretação distinta das normas que condicionam sua concessão) podem implicar a responsabilização individual do servidor público. Diante desse quadro, a escolha racional é impor o maior número possível de dificuldades para evitar dar sequência aos processos burocráticos e eventuais questionamentos judiciais de seus atos. Esse fenômeno – que pode ser chamado de “apagão das canetas” ou de “direito administrativo do medo” – tem retardado ou impedido investimentos em várias áreas e impõe, portanto, novos desafios para os formuladores de políticas públicas no país.

Ao analisarem os incentivos à corrupção e à inação no serviço público, Bugarin e Meneguín (2016) confirmam essa percepção. Esses autores argumentam, com base em um modelo de teoria da decisão, que os chamados “servidores de carreira” (que tendem a ter estabilidade funcional) “tendem a não inovar em sua gestão para não serem acusados de comportamento ilícito”. A chamada “*overregulation*” – isto é, o número excessivo de leis, regulamentos e controles – cria também dificuldades de gestão pública. Com efeito, já na década de 1990, Cohen e Eimicke (1994, p. 11) alertavam, ao analisarem a administração pública da cidade de Nova York, que “*these layers of rules and regulations make it virtually impossible to hire the best people, reward the top performers and terminate those who are unwilling or unable to perform their jobs*”. Mais recentemente, Yakovlev (2019), ao comparar os modelos de administração pública na China e na Rússia, segmentou três tipos de burocratas em um ambiente excessivamente regulado:

- Servidores ativos e honestos que se engajaram no serviço público para “servir à causa pública” e cujo foco é a progressão na carreira;
- Servidores ativos e corruptos que se engajaram no serviço público para obter ganhos pessoais; e
- Servidores passivos que valorizam a segurança e a estabilidade proporcionadas pelo serviço público e que preferem se ater a todas as regras e instruções existentes sem exhibir iniciativa própria.

O “apagão das canetas” pode ser considerado, assim, um efeito de segunda ordem indesejável do desejável esforço de controle e de combate à corrupção no serviço público. Trata-se de um fenômeno razoavelmente conhecido e análogo à situação em que a norma positivada gera um incentivo socialmente indesejável (mesmo que decorrente de um outro esforço na direção desejada), engessa a criatividade humana e bloqueia inovações (SZTAJN, 2017). O adequado balanço entre o objetivo principal (combate ao mau uso de recursos, por exemplo) e sua externalidade negativa (paralisia de determinadas funções públicas) é ainda objeto de escassas avaliações no Brasil, seja no âmbito das análises de caráter jurídico, seja no âmbito das análises econômicas.

Especificamente no âmbito das políticas de inovação no Brasil, os reduzidos incentivos para que os agentes públicos busquem dirigir recursos para o setor produtivo em função da possibilidade de serem acusados de beneficiar empresas provadas foram apontados por Cavalcante (2018). Nos termos desse autor,

In general, bureaucrats responsible for the allocation of this kind of resource are afraid of being accused of favoring firms in exchange for any kind of benefit. As their salaries and their possibilities of getting a promotion are not directly associated to the effectiveness of the innovation policies focused on the industrial sector, bureaucrats would rather direct resources to more socially accepted projects in nonprofit organizations. This seems to be valid even when there are good projects and firms are capable of implementing them (Cavalcante, 2018, p. 380).

Esse problema vem sendo recorrentemente mencionado em matérias de jornal. Matéria publicada no Jornal “Valor Econômico”, por exemplo, registra que “diante do temor de ser responsabilizados pessoalmente, muitos técnicos deixam de agir, causando paralisia em projetos importantes”.⁴ Da mesma forma, matéria publicada no Jornal “O Globo” indica que o conflito entre agências reguladoras e o Tribunal de Contas da União (TCU) tem sido um entrave para os investimentos. Estudo da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) mencionado pelo Jornal “O Estado de São Paulo” indica que enquanto o TCU foi ampliando sua interferência sobre o Executivo, “os gestores foram acometidos pelo medo de tomar decisões e ter de responder a processos judiciais”.⁵ A análise indica que *i*) em vários casos, o TCU não apenas tomou diferentes decisões em temas similares, como também desconsiderou sua própria jurisprudência; *ii*) o TCU decidiu diversos casos com base em critérios mais políticos do que técnicos e atuou em áreas que não lhe dizem respeito; e *iii*) apesar de ter exorbitado de suas prerrogativas em vários casos, o órgão contribuiu para aperfeiçoar as licitações e para que os administradores públicos se tornassem mais atentos e criteriosos. Diante dos problemas apontados nos itens *i* e *ii*, o Ministro do TCU Benjamin Zymler indica que, há algum tempo, muitos gestores públicos adotaram uma posição defensiva. Nos termos citados na matéria, “com receio de darem um parecer e serem depois acusados de algum delito, passaram a agir de modo burocrático e sem criatividade, engavetando projetos, adiando deliberações e travando determinados investimentos, prejudicando com isso o desenvolvimento do país”.

O segundo aspecto está relacionado ao chamado “*rule of law*”, que pode ser definido, de forma mais ampla como “Estado de direito”. Trata-se de um indicador que corresponde a “*the impersonal and systematic application of known rules to government actors and citizens alike*” (International Bank for Reconstruction and Development, 2017).⁶ O indicador é afetado

4 Disponível em <https://www.valor.com.br/brasil/5691757/apagao-das-canetas-trava-infraestrutura>. Acesso em 29 abr. 2019.

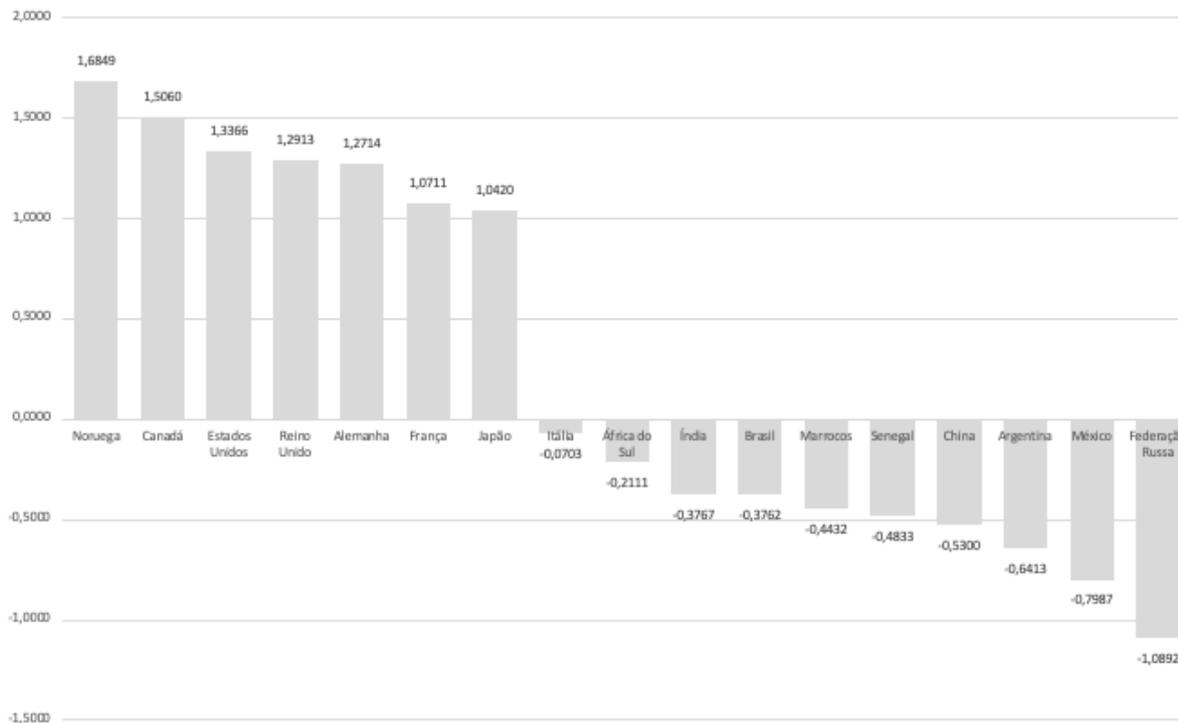
5 Disponível em <https://opinio.estado.com.br/noticias/notas-e-informacoes,a-cultura-do-medo,70002782184>. Acesso em 29 abr. 2019.

6 No documento citado indica-se também a definição usada pelas Nações Unidas: “*a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and a principle of standards*”

pela insegurança jurídica, uma vez que a propensão à aplicação de regras conhecidas é menor quando não há clareza sobre as próprias regras.

Com relação ao indicador de *rule of law* aferido pelo Banco Mundial, a posição relativa do Brasil em relação a um conjunto de países selecionados está mostrada na figura 2 a seguir. Os países selecionados envolvem aquelas que compõem o acrônimo BRICS, economias latino-americanas de referência (México e Argentina), alguns países africanos e um conjunto de países desenvolvidos.

Figura 3: Rule of law em países selecionados, 2016



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial disponíveis em <https://goo.gl/s6RczU>.

O indicador de *rule of law* pode situar-se entre + 2,5 (performance forte) e - 2,5 (performance fraca) e há claramente dois blocos na figura. O primeiro deles, formado pela Noruega, pelo Canadá, pelos Estados Unidos, pelo Reino Unido, pela Alemanha, pela França e pelo Japão, tem indicadores da ordem de + 2,0 ou + 1,5 e é formado por países marcados por maiores níveis de segurança jurídica. Já o segundo bloco, que contém a Itália, a África do Sul, a Índia, o Brasil, o Marrocos, o Senegal, a China, a Argentina, o México e a Federação Russa, tem indicadores que variam de pouco mais de - 1,0 a pouco menos de + 0,5.

Nas circunstâncias em que o *rule of law* é reduzido e em que, portanto, não se espera uma aplicação sistemática das regras pelo governo e pelos cidadãos, o poder executivo tem uma maior propensão a adotar controles excessivos com antecedência (isto é, antes da consumação dos investimentos). Isso ocorre porque os níveis de confiança na aplicação de sanções mais severas a posteriori é reduzida. Nesses casos, exigem-se, por exemplo, mais alvarás e licenças *ex ante* para garantir o cumprimento *ex post* da lei. De maneira análoga, os procedimentos associados aos processos licitatórios e aos contratos públicos de forma geral tendem a ser mais rígidos para atender aos requisitos de controle *ex ante*, ainda que sacrificando a eficiência da

(International Bank for Reconstruction and Development, 2017).

administração (FIUZA, 2009). Esse quadro tende a tornar o ambiente de negócios mais precário e burocrático e, conseqüentemente, a inibir investimentos.

Finalmente, o terceiro aspecto relaciona-se com as exigências redundantes resultantes da ausência de coordenação entre os diversos órgãos de governo e entre os entes da federação. Com efeito, a excessiva burocratização muitas vezes exige dos investidores a apresentação de documentos e certidões a mais de uma instituição governamental. As exigências redundantes podem decorrer da atuação de dois ou mais órgãos distintos que requerem a mesma documentação para o cumprimento de alguma formalidade legal. Isso pode ocorrer entre órgãos da União, por exemplo, caracterizando uma espécie de “redundância horizontal” (isto é, no mesmo nível) ou entre órgãos da união e dos estados ou do Distrito Federal (“redundância vertical”). Esse aspecto essencialmente funcionalista tende a ser objeto de ações dos poderes executivos federal, estaduais, distrital ou municipais e envolve, via de regra, ações de informatização e otimização de procedimentos. Trata-se, aqui, de ações de desburocratização e de integração de sistemas, por exemplo. Embora esse seja o aspecto em que o Brasil – assim como vários outros países – tem mais avançado, parece haver ainda um amplo espaço para a simplificação de procedimentos associados, por exemplo, ao pagamento de impostos ou ao comércio internacional.

Conforme se pode observar, os três aspectos mencionados permeiam as várias áreas que compõem o *Doing Business*. De fato, a obtenção de alvarás ou o registro de propriedades, por exemplo, estão claramente relacionados tanto à carência de incentivos para que os agentes públicos busquem simplificar procedimentos como à imposição de uma excessiva e rigorosa fiscalização *ex ante*. Da mesma forma, procedimentos relativos ao pagamento de impostos ou ao comércio internacional são negativamente afetados não só por esses dois aspectos como também por exigências redundantes impostas pela Receita Federal e pelas secretarias estaduais de fazenda.

4 INSEGURANÇA JURÍDICA

Conforme se destacou na seção 2 deste trabalho, a insegurança jurídica ocorre quando aqueles que estão sujeitos a um determinado ordenamento jurídico não conseguem regular sua própria conduta, seja porque não têm acesso às normas jurídicas, seja porque essas normas são imprevisíveis, seja porque são aplicadas de maneira diversa ao longo do tempo. Trata-se de um conceito intuitivo, porém de difícil aferição quantitativa. Contudo, assim como no caso do ambiente de negócios, indicadores quantitativos de insegurança jurídica são obtidos a partir da aplicação de questionários a “especialistas reconhecidos” em áreas definidas e em diferentes países. Esse procedimento foi adotado pela *Fondation pour le droit continental*, entidade criada em 2007 a partir de uma parceria entre o poder público, professores de direito e empresas internacionais, que publicou, em 2015, um relatório intitulado “Índice de Segurança Jurídica” (DEFFAINS; KESSEDJIAN, 2015) Nessa publicação, reúnem-se dados sobre segurança jurídica em um conjunto de 13 países em seis áreas do direito (direito contratual, resolução de conflitos, direito imobiliário, responsabilidade civil, direito societário e direito do trabalho).⁷

A tabela resulta também da ponderação dos resultados de modo a não penalizar os países cujo sistema jurídico se apoia no direito comum (“*common law*”), uma vez que, nesses casos, a disponibilidade proporcionalmente menor de normas escritas poderia dar a impressão de maiores níveis de insegurança jurídica. Os resultados obtidos pela *Fondation pour le droit*

⁷ Os questionários foram aplicados a casos hipotéticos específicos. Foram definidos dois casos para cada uma das áreas analisadas, perfazendo um total de 12 casos.

continental para um conjunto de seis áreas (ou ramos) do direito estão indicados na tabela 2 a seguir.

Tabela 2: Índice de segurança jurídica em países selecionados de acordo com a Fondation pour le droit continental

Posição	País	Média	Direito contratual	Resolução de conflitos	Direito imobiliário	Responsabilidade civil	Direito societário	Direito do trabalho
1	Noruega	7,19	7,81	6,34	7,77	5,98	6,86	8,36
2	Alemanha	6,93	8,13	7,03	8,28	6,59	5,43	6,11
3	França	6,82	5,31	6,96	7,54	6,54	7,79	6,8
4	Reino Unido	6,56	8,03	6,29	5,98	5,91	5,89	7,26
5	China	6,41	6,23	6,89	5,29	4,85	8,79	6,39
6	Marrocos	6,38	6,56	7,08	7,1	4,54	6,88	6,14
7	Senegal	6,35	7,49	6,17	5,99	5,86	7,24	5,32
8	Itália	6,19	5,52	6,29	5,09	5,57	6,99	7,69
9	Canadá	6,13	6,56	5,24	5,46	6,89	-	6,47
10	Argentina	6,03	5,46	6,21	6,6	6,2	5,69	-
11	Japão	5,97	5,95	5,66	5,82	6,47	5,55	6,39
12	Estados Unidos	5,75	7,03	5,93	5,9	4,92	6,24	4,48
13	Brasil	5,63	5,47	5,86	7,03	4,12	6,37	4,96

Fonte: Deffains e Kessedjian (2015, p. 109).

Com base nos dados da tabela 2, é possível observar que há uma correlação (ainda que imperfeita) entre os níveis de segurança jurídica e os níveis de desenvolvimento econômico. Com efeito, o grupo de quatro países com indicadores mais elevados de segurança jurídica é formado pela Noruega, pela Alemanha, pela França e pelo Reino Unido. Porém, essa correlação é imperfeita, uma vez que países como a China, o Marrocos e o Senegal estão mais bem posicionados do que a Itália e o Canadá, por exemplo. Os resultados eventualmente contraintuitivos podem ser atribuídos a dois fatores principais:

- A segurança jurídica tem uma correlação com o desenvolvimento econômico, mas não é, obviamente, o único fator que o explica; e
- A medida de insegurança jurídica obtida por Deffains e Kessedjian (2015) pode ser limitada aos casos hipotéticos específicos analisados pelos especialistas.

Deffains e Kessedjian (2015) argumentam também que os resultados não são correlacionados com a origem legal de cada país. Assim, por exemplo, os quatro países mais bem posicionados, embora situados no “espaço europeu”, têm tradições jurídicas distintas. Essa conclusão, contudo, pode ser afetada pela ponderação feita justamente para não penalizar os países cujo sistema jurídico se apoia no direito comum.

De qualquer forma, o Brasil aparece, na amostra de 13 países, como aquele que apresenta o menor índice médio de segurança jurídica. Uma análise mais cuidadosa da tabela 1 indica que:

- Em quatro das seis áreas (direito contratual, resolução de conflitos, responsabilidade civil e direito do trabalho), o Brasil fica entre os três países com piores índices de segurança jurídica; e
- O país fica razoavelmente bem colocado no direito imobiliário (5º melhor índice de segurança jurídica) e no direito societário (7º).

Naturalmente, idiosincrasias de cada uma dessas áreas concorrem para explicar os resultados atribuídos ao Brasil. Contudo, ao se buscarem aspectos de natureza mais geral que permeiam todas essas áreas (de maneira análoga ao que se fez no caso do ambiente de negócios), é possível identificar dois fatores principais que parecem estar por trás dos elevados níveis de insegurança jurídica observados no Brasil.

O primeiro deles diz respeito ao elevado número de normas ambíguas e dispersas. Com efeito, as normas existentes no país muitas vezes dão margem a múltiplas interpretações. Além disso, o mesmo tema é regulamentado por diferentes normativos (muitas vezes contraditórios entre si). Esse quadro tende a dificultar a regulação da própria conduta, uma vez que as pessoas físicas e jurídicas nem sempre conseguem antecipar de que forma as normas serão interpretadas pelos agentes públicos. Pode-se supor que esse quadro decorra do processo legislativo, que incentiva o estabelecimento de normas de caráter mais geral e abstrato (e, portanto, passíveis de múltiplas interpretações). Isso ocorreria, em tese, porque para alcançar a maioria necessária para a aprovação de novas leis, por exemplo, os parlamentares tendem a tornar a redação das normas mais difusa. Essa hipótese – que carece ainda de comprovação empírica – pode estar na raiz do problema.

O segundo fator de caráter mais geral que eleva a insegurança jurídica no Brasil é instabilidade jurisprudencial. Trata-se, nesse caso, da multiplicidade e da dissonância de entendimentos que decorre, inclusive, da ambiguidade e da dispersão da legislação. Dessa forma, situações parecidas podem ser julgadas de formas diversas por diferentes magistrados e tribunais, ampliando a insegurança jurídica. Nos termos de Pinheiro (2005, p. 3), “a segurança jurídica não decorre apenas da estabilidade, certeza, previsibilidade e calculabilidade do ordenamento jurídico positivo, mas também do respeito a esses preceitos gerais na sua interpretação e aplicação pelo Judiciário”. Além disso, o país tem demonstrado “falhas importantes com relação ao acesso às informações jurisdicionais” (SANTANA; PAMPLONA. 2019). Com isso, a possibilidade de entendimentos múltiplos e dissonantes sobre uma mesma norma jurídica tende a aumentar simplesmente porque os dados sobre decisões pretéritas nem sempre são facilmente acessados. É claro que a instabilidade tende a se reduzir quando se cristaliza uma jurisprudência sobre um tema. Contudo, em alguns casos, mesmo quando a legislação é bastante explícita e quando já há julgamentos recorrentes em uma direção, pode haver entendimentos divergentes. Esse é o caso, por exemplo, da chamada “reforma trabalhista”, que mesmo explicitando em lei determinados entendimentos, levou a decisões antagônicas por diferentes juízes (DIAS; CAVALCANTE, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram sistematizados os aspectos de natureza institucional que concorrem para os baixos níveis de investimento no Brasil. Demonstrou-se, inicialmente, que as

taxas de investimento no país encontram-se em um nível excessivamente baixo. Comparações internacionais mostram que, nesse quesito, o Brasil encontra-se abaixo de qualquer país de referência escolhido, seja no âmbito dos países que forma o acrônimo BRICS, seja na América Latina, seja ainda em comparações com países de alta renda. Argumentou-se então que aspectos de natureza institucional concorrem, ao lado das políticas macroeconômicas e fiscais, para os baixos níveis de investimento no Brasil.

Com base em dados de instituições como o Banco Mundial e a *Fondation pour le droit continental*, dois aspectos foram apontados como obstáculos ao crescimento das taxas de investimento no Brasil: *i)* a precariedade do ambiente de negócios; e *ii)* os elevados níveis de insegurança jurídica observados no país. Os dados empíricos reafirmaram essa percepção. O Brasil ocupa a posição 109 no conjunto das 190 economias para as quais o Banco Mundial calcula o *Doing Business* e figura, em uma amostra de 13 países, como aquele que apresenta o menor índice médio de segurança jurídica. Embora o ambiente de negócios e a segurança jurídica sejam segmentados em várias áreas (ou, no segundo caso, em ramos do direito), neste trabalho buscou-se identificar fatores de ordem mais geral que explicam a posição desconfortável do país nesses quesitos. A precariedade do ambiente de negócios foi atribuída a três aspectos: *i)* à carência de incentivos para que os agentes públicos busquem simplificar procedimentos no âmbito da administração pública (“apagação das canetas” ou “direito administrativo do medo”); *ii)* ao reduzido *rule of law*, que induz à imposição de uma excessiva e rigorosa fiscalização *ex ante* diante da escassa possibilidade de aplicação de sanções *ex post* mais severas; e *iii)* às exigências redundantes resultantes da ausência de coordenação entre os diversos órgãos de governo e entre os entes da federação. A insegurança jurídica, por sua vez, foi atribuída aos seguintes aspectos: *i)* existência de normas ambíguas e dispersas e, portanto, sujeitas a múltiplas interpretações; e *ii)* instabilidade jurisprudencial, que é caracterizada pela multiplicidade e pela dissonância de entendimentos no momento de aplicação das normas jurídicas.

Todos esses aspectos têm repercussões negativas sobre os níveis de investimento e, portanto, sobre o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a elaboração de políticas públicas capazes de lidar com eles é um desafio que precisa ser urgentemente enfrentado. Trata-se, portanto, de uma agenda de pesquisa que pode amparar a formulação de políticas públicas capazes de elevar as taxas de investimento no Brasil por meio da melhoria do ambiente de negócios e da redução da insegurança jurídica sem sacrificar as medidas de combate à corrupção e ao mau uso de recursos públicos. Uma agenda de pesquisa dessa natureza é obviamente interdisciplinar, uma vez que o tema, além de envolver aspectos relacionados à gestão pública, tem uma clara interface com a área de direito, uma vez que aspectos de natureza legal e jurídica mantêm forte associação com o ambiente de negócios e com a insegurança jurídica.

Embora a produção bibliográfica sobre os canais de transmissão discutidos neste trabalho seja ainda escassa e incipiente, pode-se afirmar, *a priori*, que as ações a serem adotadas não se limitam ao Poder Executivo. Com exceção da coordenação de órgãos de governo e entes da federação visando à eliminação de exigências redundantes, que depende essencialmente de decisões administrativas, os demais aspectos envolvem diretamente os poderes legislativo (visando, por exemplo, a redução da ambiguidade e da dispersão das normas jurídicas) e o poder judiciário (visando, por exemplo, ampliar a estabilidade jurisprudencial). A elaboração de políticas públicas capazes de lidar com esses problemas parece ser essencial para a retomada dos investimentos no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BORGES, C. A. *A segurança jurídica que o setor produtivo espera*. Brasília: CNI, 2017. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/atuacao-juridica/boletim/1-edicao/seguranca-juridica-que-o-setor-produtivo-espera/>. Acesso em 16 maio 2019.
- BUGARIN, M. MENEGUIN, F. B. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: uma análise de desenho de mecanismos. *Estudos econômicos*, v. 46, n. 1, p. 43-89, 2016.
- CAVALCANTE, L. R. Misty consensus, messy dissensus: paradoxes of the Brazilian innovation policies. *INMR - Innovation & Management Review*, v. 15, n. 4, p. 373-385, 2018.
- CAVALCANTE, L. R. Ambiente de negócios, investimentos e produtividade. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: Ipea, 2015. v. 2 (determinantes).
- DIAS, G. B.; CAVALCANTE, L. R. Custos, insegurança jurídica e terceirização: percepção das empresas. *Direito & Desenvolvimento*, v. 10, n. 2, p. 223-240, jul./dez. 2019.
- COHEN, S.; EIMICKE, W. The overregulated civil service. *Review of Public Personnel Administration*, v. 14, n. 2, p. 11-27, 1994.
- DEFFAINS, B.; KESSEDJIAN, C. *Index de la sécurité juridique: Rapport pour la Fondation pour le droit continental*, Mai 2015. Disponível em <https://goo.gl/Vq6kC1>. Acesso em 16 maio 2019.
- FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. In: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Orgs.). *Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?* Brasília: Ipea, 2009. v. 2.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK. *World Development Report: Governance and the Law 2017*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2017. Disponível em <https://goo.gl/t3ZLOc>. Acesso em 16 maio 2019.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK. *Doing Business 2019: Training for Reform*. Washington (DC): International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2019.
- MATION, L. Comparações internacionais de produtividade e impactos do ambiente de negócios. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: Ipea, 2014. v. 1 (desempenho).
- PINHEIRO, A. C. A justiça e o custo Brasil. *Revista USP*, n. 101, p. 141-158, 2014.
- PINHEIRO, A. C. Segurança jurídica, crescimento e exportações. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2005 (texto para discussão nº 1125).

SANTANO, A. L. W.; PAMPLONA, D. A. Acesso à informação no judiciário: necessários aprimoramentos para uma accountability social. *Direito & Desenvolvimento*, v. 10, n. 1, p. 152-168, jan./jun. 2019.

SZTAJN, R. Direito comercial e desenvolvimento econômico. *Direito & Desenvolvimento*, v. 8, n. 2, p. 11-21, 2017.

YAKOVLEV, A. *State capitalism and incentives for bureaucracy in non-democratic political setting: Chinese vs. Russian experience*. EACES Workshop on State Capitalism, Moscow, HSE, Apr. 2019.