

CENTRO PAULA SOUZA
ETEC DONA ESCOLÁSTICA ROSA
Técnico em Administração

Giuliano Santana
Luis Carlos Reis Vicentini
Marcos Vinicios Lima Souza
Robson Ryan Ferreira Reis
3A3

LEGISLAÇÃO VS EMPRESÁRIOS

SANTOS

2026

Giuliano Santana Nº: 05

Luis Carlos Reis Vicentini Nº: 08

Marcos Vinícios Lima Souza Nº: 09

Robson Ryan Ferreira Reis Nº: 13

3A3

LEGISLAÇÃO VS EMPRESÁRIOS

Desenvolvimento de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Técnico em Administração da Etec Dona Escolástica Rosa, orientado pelo(a) Prof. Maria José Domingues, como requisito parcial para obtenção do título de técnico em Administração.

SANTOS

2026

SUMÁRIO

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os impactos da legislação tributária brasileira sobre os empresários. A pesquisa aborda a influência das obrigações acessórias, taxas, impostos e contribuições, conflitos entre sistemas municipais e federativos na gestão e no desenvolvimento dos negócios, destacando os desafios enfrentados pelos empreendedores para manter suas empresas em conformidade com as exigências legais. Com a hipótese de que o Simples Nacional tem objetivo de unificar o pagamento de tributos municipais, estaduais e federais em uma guia única, todavia a cidade de Santos aplica diversas obrigações acessórias, taxas e burocracias de fiscalizações, criando a necessidade do **uso** de sistemas diferentes que o empreendedor tem que **usar** para gerir seus custos tributários, acabando com a simplicidade prometida pelo regime federativo. Para a realização deste estudo, foram analisadas legislações federais, estaduais e municipais, além de pesquisas e materiais relacionados ao sistema tributário brasileiro. Também foi realizada uma entrevista com um empresário local, uma pesquisa quantitativa e uma pesquisa comparativa das legislações tributárias de diversas divisões políticas-territoriais, permitindo uma visão prática e ampla sobre as dificuldades enfrentadas no cumprimento das exigências legais impostas aos negócios no Brasil e na cidade de Santos. Os resultados demonstram que a complexidade do sistema tributário brasileiro e o excesso de burocracia podem representar dificuldades para o crescimento das empresas, especialmente aquelas de menor porte. Embora as obrigações tributárias sejam fundamentais para a arrecadação e o funcionamento dos serviços públicos, existem oportunidades de simplificação e modernização do sistema, tornando-o mais acessível aos empreendedores e contribuindo para o desenvolvimento econômico do país.

ABSTRACT

This study aims to analyze the impacts of Brazilian tax legislation on entrepreneurs. The research addresses the influence of ancillary obligations, fees, taxes, and contributions, as well as conflicts between municipal, state, and federal systems in business management and development, highlighting the challenges faced by entrepreneurs in keeping their companies compliant with legal requirements. The study is based on the hypothesis that the Simples Nacional tax regime was created to simplify and unify the payment of municipal, state, and federal taxes through a single collection system. However, the municipality of Santos imposes several ancillary obligations, inspection fees, and bureaucratic procedures, requiring entrepreneurs to use different systems to manage their tax responsibilities, which may reduce the simplicity proposed by the regime. To carry out this research, federal, state, and municipal legislation were analyzed, along with studies and materials related to the Brazilian tax system. In addition, an interview with a local entrepreneur, a quantitative survey, and a comparative analysis of tax legislation from different political-territorial divisions were conducted, providing a practical and comprehensive view of the difficulties faced in complying with legal requirements imposed on businesses in Brazil and in the city of Santos. The results indicate that the complexity of the Brazilian tax system and the excessive bureaucracy can create significant challenges for business growth, especially for small enterprises. Although tax obligations are essential for public revenue collection and the functioning of public services, there are opportunities for simplifying and modernizing the system, making it more accessible to entrepreneurs and contributing to the country's economic development. **(A PROFA. DE INGLÊS ANALISOU O TEXTO ACIMA???) ????????????**

TABELAS

Tabela 1 — Matriz de Log-Atrito Regulatório (Escala de 0 a 6).....33

Tabela 2 - Indicadores de Atrito Regulatório Municipal: Santos vs. Vitória.....35

ILUSTRAÇÃO

Figura 1 - Radar de atrito Regulatório.....	32
Figura 2 - Opinião dos Empresários.....	38
Figura 3 - Empresas com obrigações mais complexas.....	38
Figura 4 - Legislação Tributária Municipal é complexa.....	39
Figura 5 - Conhecimento populacional sobre legislação tributária.....	40
Figura 6 - População conhece as obrigações acessórias municipais?.....	40

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ME (Microempresa)

MEI (Microempresário Individual)

EPP (Empresas de Pequeno Porte)

Imposto de Renda sob Pessoa Jurídica (IRPJ)

Contribuição Sobre Lucro Líquido (CSLL)

Programa de Integração Social (PIS)

Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep)

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)

Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)

Contribuição Previdenciária Patronal (CPP)

INTRODUÇÃO

Nesse estudo serão investigados os desafios enfrentados pelos empreendedores para cumprir as exigências legais impostas pelos diferentes entes federativos, observando como essas obrigações podem impactar os custos operacionais, a administração dos negócios e a competitividade das empresas.

O sistema tributário nacional é frequentemente apontado como complexo, exigindo dos empreendedores conhecimento técnico e constante adaptação às normas vigentes. Dessa forma, compreender como as obrigações tributárias afetam a rotina empresarial torna-se essencial para analisar os desafios enfrentados pelos empresários e os impactos dessas exigências no desenvolvimento econômico e na geração de empregos.

Este trabalho está organizado em capítulos que abordam diferentes aspectos do tema. O primeiro, segundo e terceiro capítulos apresentam os conceitos fundamentais da legislação tributária, o simples nacional, e as obrigações municipais, explicando conceitos importante para compreensão das pesquisas e comprovação da problemática. A partir do capítulo cinco, o estudo aborda sobre as pesquisas feitas, buscando por diversos ângulos, determinar as principais características, benefícios, limitações e possíveis conflitos das legislações tributárias das esferas federal, estadual e municipal.

1 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A legislação brasileira é o conjunto de normas jurídicas criadas para organizar a vida em sociedade no Brasil. Essas normas determinam direitos, deveres, regras de convivência e funcionamento do Estado. Sua obrigatoriedade é comum para todos os cidadãos e deve ser seguida de acordo com o que a Constituição Federal de 1988 define, sendo assim, lei máxima, organização de poderes e direitos fundamentais.

Abaixo da Constituição Federal, na hierarquia das leis, ocupa uma categoria intermediária que pode tratar dos mais diversos assuntos. São elas: a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. As leis ordinárias ocupam o terceiro lugar no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de normas de competência exclusiva do Poder Legislativo. Essas matérias precisam ser discutidas e aprovadas por deputados ou senadores e, posteriormente, sancionadas pelo chefe do Poder Executivo, o Presidente da República. Dentre essa ordem de funcionamento, existem decretos, regulamentos, normas infralegais, leis delegadas, medidas provisórias. Todas com suas funções trazendo mais formas de controle e procedimentos políticos.

A hierarquia entre as leis é essencial a esse ordenamento, em especial para garantir o controle de constitucionalidade das normas ou para solucionar eventual conflito entre elas. As leis expressam um instrumento importante na regulação da vida das pessoas em sociedade, do funcionamento corporativo e do Estado. Mas entender o processo legislativo em si é tão fundamental quanto as leis elaboradas, já que ele representa a oportunidade de que diversas demandas dos setores sociais, tecnológicos, ambientais, empresariais sejam colocadas em pauta e debatidas pelos parlamentares.

Como observamos que o mundo, formado pelo movimento da matéria e privado de inteligência, ainda subsiste, é necessário que seus movimentos possuam leis invariáveis; e se pudéssemos imaginar um mundo diferente deste ele possuiria regras constantes ou seria destruído. (MONTESQUIEU, 1748, p. 11).

1.1 Os Três Poderes Legislativos.

No Brasil, a instituição social e politicamente legitimada para o exercício do Poder Legislativo no nível federal é o Congresso Nacional. O Congresso é um órgão bicameral, ou seja, um parlamento formado por duas Casas Legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, os quais detêm, em conjunto, a responsabilidade de elaborar a legislação federal. A Câmara dos Deputados é consagrada como a câmara baixa (ou câmara inferior) do sistema parlamentar brasileiro e agrega os Deputados Federais. O Senado Federal é consagrado como a câmara alta (ou câmara superior) do sistema parlamentar brasileiro. É composto por 81 Senadores a cada legislatura, por meio de projetos legislativos que serão apreciados em plenário pelos parlamentares, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal compartilham a responsabilidade de propor: Emendas à Constituição Federal; Leis Ordinárias, Complementares e Delegadas; Decretos Legislativos; além de outros atos normativos internos, como Regimentos, Resoluções e Portarias.

Nos Estados brasileiros, a legitimidade para o exercício do Poder Legislativo é conferida às Assembleias Legislativas (Distrito Federal, a Câmara Legislativa do Distrito Federal). São objetos de legislação de competência dos Estados federados: Emendas à Constituição Estadual; Leis Ordinárias, Complementares e Delegadas; Decretos Legislativos. O texto legislativo mais importante no nível estadual é a Constituição Estadual, um documento que estabelece as competências de definição de normas gerais, preenchendo as lacunas deixadas pela Constituição Federal. “Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.” (São Paulo, 1989). Ainda assim, esta última serve como Carta Maior e que deve ter as suas definições respeitadas.)

Na esfera municipal, as Câmaras Municipais são as instituições para o exercício das funções legislativas do Estado. Esses parlamentares legislam por meio da proposição de: Emendas à Lei Orgânica Municipal; Leis Ordinárias e Complementares; Decretos Legislativos; Requerimentos, Recursos e Indicações Legislativas; Moções; além de outros atos normativos que também regulam o funcionamento interno das Casas Legislativas.

Cada um dos mais de cinco mil municípios brasileiros é regido por uma Lei Orgânica própria, que é apresentada como um documento jurídico contendo determinações legislativas que servem de base para o funcionamento e para a organização político-administrativa nas cidades. Esse é o texto que preenche as lacunas legislativas deixadas pelas Constituições Federal e Estadual, estando mais próximo da realidade local.

1.2 A Constituição de 1988 e a Competência Tributária

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico. Foi aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988.

Diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil mobilizaram-se para garantir sua participação na elaboração da Constituição de 1988. O próprio Congresso Nacional criou campanhas para assegurar essa presença popular. A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal desenvolveu esses projetos, em que cinco milhões de formulários foram distribuídos e disponibilizados em diferentes órgãos públicos por todo o Brasil. Foram coletadas 72.719 sugestões em todo o país e o resultado da compilação das sugestões foi a criação da base de dados Sistema de Apoio Informático à Constituinte.

A Constituição Federal de 1988 assegurou diversas garantias constitucionais, com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos fundamentais, permitindo a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direitos. Para demonstrar a mudança que estava havendo no sistema governamental brasileiro, que saíra de um regime autoritário recentemente, a Constituição de 1988 qualificou como crimes inafiançáveis a tortura e as ações armadas contra o estado democrático e a ordem constitucional, criando assim dispositivos constitucionais para bloquear golpes de qualquer natureza.

1.2.1 O sistema Tributário Nacional e o Federalismo

Nos termos do artigo 3º do Código Tributário Nacional, tributo é conceituado como sendo uma prestação compulsória em dinheiro feita pelo sujeito passivo da obrigação tributária, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, não decorrente de sanção de ato ilícito, desde que instituído em lei e cobrado mediante uma atividade administrativa plenamente vinculada.

As classificações das espécies tributárias são feitas por dois ramos distintos do direito, Direito Tributário e Direito Constitucional. O Código Tributário Nacional classifica três espécies pertencentes ao gênero tributo: impostos, taxas e contribuições de melhoria (Artigo 5º do Código Tributário Nacional).

1.3 Legislação Municipal

A competência municipal abrange assuntos como legislação sobre assuntos de interesse local, suplementação da legislação federal e estadual no que couberem, instituição e arrecadação de tributos municipais, organização de serviços públicos de interesse local, e demais questões de peculiar interesse municipal. O processo de aprovação segue procedimento similar ao federal, adaptado às especificidades locais definidas na Lei Orgânica Municipal.

Leis Municipais são normas jurídicas editadas pelas Câmaras Municipais, no exercício da competência legislativa dos Municípios. Estas leis regulamentam matérias de interesse local, conforme estabelecido na Constituição Federal. Representam a forma mais comum de produção normativa no ordenamento jurídico brasileiro. As leis municipais devem respeitar a hierarquia normativa, não podendo contrariar normas federais e estaduais dentro de suas respectivas competências. Quando há conflito de competências, aplica-se o princípio da predominância do interesse.

Art. 30: Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei. (Constituição Federal, 1988, grifo nosso)

1.3.1 Obrigações Municipais

Compromissos financeiros que os municípios assumem para garantir a execução de serviços públicos essenciais e o desenvolvimento local, que podem incluir o pagamento de salários de servidores, a manutenção de infraestrutura e a realização de obras públicas. A gestão eficiente dessas obrigações é crucial para a saúde financeira das cidades e para a satisfação das necessidades da população.

Obrigações municipais podem ser classificadas em diversas categorias, como as obrigações de natureza tributária, que podem envolver a arrecadação de impostos, taxas e contribuições. Além disso, existem as obrigações decorrentes de contratos administrativos, que são firmados entre o município e prestadores de serviços, e as obrigações relacionadas a dívidas públicas, que podem ser emitidas na forma de títulos de crédito.

A importância das obrigações municipais se reflete na capacidade do município de oferecer serviços de qualidade à população. Quando as obrigações são cumpridas de forma adequada, há um impacto positivo na qualidade de vida dos cidadãos, pois serviços como saúde, educação e segurança são garantidos. Além disso, o cumprimento das obrigações financeiras contribui para a credibilidade do município junto a investidores e instituições financeiras.

O poder municipal estabelece os valores das alíquotas e define a progressividade, ou seja, os reajustes de acordo com a finalidade do uso, valores venais e correção monetária com base na inflação nacional. A legislação de cada município também determina se há casos de isenção de pagamento do encargo.

As taxas municipais, diferentemente dos impostos, não são cobradas em razão da capacidade financeira do contribuinte, e sim com valor igual para todos. Elas existem em todos os sistemas tributários do mundo e têm como objetivo arrecadar a receita gasta pelo Estado a fim de custear seus programas de educação, segurança pública e saúde, por exemplo. Embora representem aproximadamente 7% das receitas tributárias próprias, apresentam ineficiência em sua arrecadação uma vez que sua fiscalização contém algumas brechas.

1.4 O conflito de Competências entre os entes federativos

O conflito de competências ocorre quando o espaço de atuação dos entes federativos - União, Estados e Municípios - não é respeitado, especialmente na criação de leis. Isso acontece quando qualquer um desses entes criam normas sobre assuntos que não fazem parte de sua responsabilidade ou quando uma lei contraria com a outra de nível superior, dando origem ao conflito.

A Constituição Federal estabelece a divisão de competências entre os entes, definindo quais matérias são de responsabilidade de cada um evitando esse conflito. No entanto, podem ocorrer situações em que há sobreposição ou interferência entre essas atribuições, gerando o conflito entre os mesmos.

Nesses casos quando ocorre, aplica-se o princípio da hierarquia das leis, em que a Constituição Federal prevalece sobre todas as demais normas. Além disso, utiliza-se o princípio da predominância do interesse, no qual assuntos de interesse nacional são de competência da União, questões regionais dos Estados e temas de interesse local dos Municípios, mantendo a organização.

Dessa forma, o controle de constitucionalidade é essencial para resolver esses conflitos, garantindo que as leis estejam de acordo com a Constituição e assegurando o equilíbrio entre os entes federativos.

Dentro do conflito de competências existe alguns tipos. Uma das mais comuns é o conflito por invasão de competência, que acontece quando um ente, como o Município ou o Estado, cria leis sobre assuntos que não fazem parte de sua responsabilidade, desrespeitando a divisão estabelecida pela Constituição Federal.

Outro tipo é o conflito por sobreposição de normas, que ocorre quando dois entes diferentes elaboram leis sobre o mesmo assunto, gerando dúvidas sobre qual norma deve ser aplicada. Situação semelhante acontece no conflito por contradição de normas, no qual uma lei entra em desacordo direto com outra, impossibilitando a aplicação simultânea de ambas.

Além disso, existe o conflito por omissão de competência, que ocorre quando um ente federativo deixa de exercer uma função que lhe foi atribuída pela Constituição, gerando lacunas na legislação e possíveis dificuldades na aplicação das normas.

Dessa forma, encerra-se este panorama inicial compreendendo que a autonomia municipal, se exercida de forma desconexa com as diretrizes nacionais, pode anular os esforços de desburocratização.

Surge, então, uma questão fundamental, como o principal mecanismo de fomento ao pequeno empreendedor brasileiro, o Simples Nacional, consegue (ou falha em) sobreviver a esse emaranhado de exigências locais? No próximo capítulo, analisaremos a natureza desse regime tributário e as contradições lógicas que emergem quando sua promessa de simplificação colide com a realidade burocrática e as obrigações acessórias impostas pela gestão municipal.

2 SIMPLES NACIONAL

Santos possui um valor total de 89 mil empresas ativas em seu terreno. Sendo a maioria microempresas ou microempresário individual, representando 77% do total; e junto com as empresas de pequeno porte, representam 84% das empresas presentes no município. Elas são responsáveis pela maioria dos serviços e dos comércios da cidade, por isso detém uma grande importância econômica e social.

O aumento cada vez maior de micro e pequenas empresas além de gerar benefícios como o aumento de empregos, concorrências, e a formalização de um novo negócio com potencial de crescimento, pode gerar diversos problemas internos. Uma vez que a falta de conhecimento sobre suas obrigações quanto ao governo e o alto custo e a complexidade da carga tributária são problemas gravíssimos para empresas que estão iniciando sua vida no Brasil.

2.1 Objetivos e regras gerais

Pensando na situação das ME (Microempresa), MEI (Microempresário Individual) e EPP (Empresas de Pequeno Porte), a necessidade de um novo regime foi exigida.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (Constituição 1988)

O Simples Nacional é o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições instituído pela Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006 e administrado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional com representantes da União, Estados e Municípios. Por meio desse Regime até 8 tributos – Imposto de Renda sob Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Sobre Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e a Contribuição Previdenciária Patronal (CPP) – são pagos

numa mesma guia de recolhimentos, o DAS - Documento de Arrecadação do Simples.

Fazer parte do regime impõe que a empresa tenha natureza jurídica de sociedade empresária, sociedade simples, empresa individual ou empresário individual; possua receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00; E não tenha nenhum dos impedimentos previstos nos artigos 3º, II, § 4º e 17 da Lei Complementar 123/2006. Cujo capital da empresa participe outra pessoa jurídica. Que o sócio participe de outro capital de uma empresa que não possui o mesmo regime, que exerça atividade de banco comercial, de prestação de serviços de assessoria creditícia, serviço de comunicação, locação de mão-de-obra, incorporação de imóveis, importação de combustíveis e outros impedimentos, agência de viagem e turismo, terceirizada de correios e entre outros impedimentos.

2.1.1 Benefícios e simplificação

Das 89 mil (100%) empresas santistas analisadas, apenas 75,8 mil (84%) fazem parte das micro e pequenas empresas. São poucas as empresas em Santos que não optam ou são excluídas do Simples Nacional, sendo apenas 17% (12,8 mil). Isso revela a importância que o Simples Nacional tem para os municípios que precisam dos seus pequenos serviços e comércios para movimentar a economia do município para a população. Além disso, as MPE (Micro e pequena empresa) apresentam dominância à taxa de contratação no país. Decorrente da gestão de recursos e custos menor.

Uma empresa optante pelo Simples Nacional possui diversos benefícios, na prática, o pagamento dos impostos unificados é feito com base na projeção do faturamento anual de uma empresa. Primeiramente é preciso verificar sua alíquota, que está presente nos anexos I, II, III, IV e V, do regime. São anexos que determinam as alíquotas que a empresa descrita de acordo com sua função e com seu faturamento anual deve pagar. Por exemplo, o anexo I está limitado para empresas de comércio. Se seu faturamento anual é igual ou menor a R\$ 180.000,00, a alíquota em cima do faturamento será de 4%, sem nenhum desconto. Mas se o faturamento for R\$ 3.600.000,01 a R\$ 4.800.000,00, terá uma alíquota de 19%, com um desconto do valor de R\$ 378.000,00 reais.

Para facilitar o entendimento, e observar na prática: Uma empresa fornece serviços de obras. Seu faturamento mensal é de R\$75.000,00, e optou

pelo regime do Simples Nacional. Nos Anexos do regime, sua atividade está presente no Anexo IV (Empresas que fornecem serviços de limpeza, vigilância, obras, construção de imóveis e serviços advocatícios). Anualmente, seu faturamento é R\$900.000,00.

No Anexo IV, sua alíquota é 14%, e tem um desconto de R\$39.780,00. A conta seguiria essa ordem: 14% de R\$ 900.000,00 é R\$ 126.000,00, com o desconto resulta em R\$ 86.220,00. O resultado, portanto, é dividido por 12, para descobrir qual será o pagamento da sua DAS mensal: R\$ 86.220,00/12 resulta no pagamento final da DAS naquele mês de **R\$ 7.185**.

Para essa empresa de serviços de obras é muito benéfico essa forma de pagamento. Sem precisar realizar o resultado de cada imposto, a empresa calculando a DAS já consegue pagar oito impostos em uma mesma guia. Ela também consegue se beneficiar de alíquotas baixas, visto que empresas do mesmo ramo dela, mas com faturamentos anuais maiores podem chegar a calcular suas DAS usando 33% de alíquota.

E por fim, além da simplificação presente na guia, o simples nacional torna a empresa isenta de certas declarações e contribuições. E o acordo para apurações e parcelamentos em casos de débitos são facilitadas, ajudando a manter a empresa regularizada nos conformes, sem condições complexas.

3 OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS E CONTROLE DA ATIVIDADE EMPRESARIAL EM SANTOS

3.1 Exigências Locais de natureza tributária

As obrigações acessórias municipais constituem deveres instrumentais impostos aos contribuintes com a finalidade de viabilizar a arrecadação e a fiscalização dos tributos, especialmente o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Conforme dispõe o artigo 113, §2º da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), tais obrigações decorrem da legislação tributária e têm por objeto prestações positivas ou negativas no interesse da arrecadação ou da fiscalização.

No município de Santos, essas obrigações encontram fundamento na Lei nº 3.750, de 20 de dezembro de 1971, que institui o Código Tributário Municipal, bem como em regulamentações posteriores, como o Decreto nº 10.324, de 18 de janeiro de 2024, que disciplina a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) e estabelece regras específicas relacionadas ao cumprimento das obrigações acessórias.

Nesse contexto, o contribuinte é obrigado a formalizar suas operações por meio da emissão de documentos fiscais eletrônicos, prestar informações ao fisco municipal por sistemas digitais e manter registros que permitam a verificação da regularidade de suas atividades. A adoção desses mecanismos reflete a modernização da administração tributária e a ampliação do controle estatal sobre as atividades econômicas desenvolvidas no território municipal.

3.1.1 Exigências Locais de Licenciamento

Além das obrigações de natureza tributária, o exercício da atividade empresarial no município de Santos está condicionado ao cumprimento de exigências administrativas decorrentes do poder de polícia do ente municipal. Esse poder encontra fundamento no artigo 78 do Código Tributário Nacional e autoriza o Estado a limitar ou disciplinar direitos individuais em prol do interesse coletivo.

Entre as exigências locais, destaca-se a necessidade de obtenção de alvará de funcionamento, que autoriza o exercício da atividade econômica em determinado local, em conformidade com as normas urbanísticas e de zoneamento. Essa exigência decorre da competência municipal prevista no artigo 30, inciso I da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a responsabilidade de legislar sobre assuntos de interesse local.

Dependendo da atividade exercida, o contribuinte também pode estar sujeito à obtenção de licenças específicas, como aquelas relacionadas à vigilância sanitária, à segurança contra incêndio e à proteção ambiental. Essas exigências não possuem natureza tributária, mas são indispensáveis para garantir que a atividade empresarial seja exercida de forma regular e em conformidade com as normas de interesse público.

Dessa forma, observa-se que o funcionamento de uma empresa no município não depende apenas do cumprimento das obrigações fiscais, mas também da adequação a um conjunto de exigências administrativas que visam assegurar a ordem urbana, a saúde pública e a segurança da coletividade.

3.2 Fiscalização Municipal e Controle das Atividades Econômicas

A fiscalização das atividades empresariais no município de Santos é realizada de forma integrada, combinando mecanismos eletrônicos e atuação administrativa direta. Esse modelo de fiscalização está alinhado ao princípio da eficiência.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Emenda Constitucional nº 19, da Constituição Federal de 1998)

A utilização da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica, regulamentada pelo Decreto nº 10.324/2024, permite o acompanhamento em tempo real das operações realizadas pelos contribuintes, possibilitando o cruzamento de dados e a identificação de inconsistências entre as informações declaradas e a atividade econômica efetivamente exercida.

Além da fiscalização digital, o município realiza ações presenciais para verificar a regularidade das empresas, incluindo a análise da documentação, a

conferência do alvará de funcionamento e a verificação do cumprimento das normas administrativas aplicáveis. Essa atuação conjunta reforça o poder de polícia administrativa e amplia a capacidade do ente público de garantir o cumprimento da legislação.

O descumprimento das obrigações pode resultar na aplicação de penalidades administrativas e na adoção de medidas destinadas à cobrança dos créditos tributários, conforme previsto na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, que regula a execução fiscal da dívida ativa da Fazenda Pública.

A aplicação das obrigações acessórias e das exigências municipais pode ser observada de forma concreta no cotidiano das empresas estabelecidas no município de Santos. Um prestador de serviços, ao realizar suas atividades, deve emitir a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica para cada operação, registrar essas informações no sistema municipal e proceder ao recolhimento do ISS conforme os dados apurados. Caso deixe de cumprir essas obrigações, poderá ser identificado pelo sistema eletrônico de fiscalização, que permite o cruzamento automático de informações.

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.
§2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. § 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária. (Artigo 113 do Código Tributário Nacional, inciso dois e três, grifo nosso)

Em outro contexto, uma empresa do setor alimentício, além de cumprir suas obrigações tributárias, deve atender às exigências da vigilância sanitária e manter seu alvará de funcionamento regular. A ausência dessas autorizações pode resultar na suspensão de suas atividades, independentemente da regularidade fiscal.

Também é possível observar a situação de microempreendedores individuais, que, apesar de estarem inseridos em um regime simplificado de tributação, continuam sujeitos a obrigações acessórias municipais, como a necessidade de cadastro e, em determinados casos, a emissão de documentos fiscais. Isso demonstra que, mesmo em regimes diferenciados, a estrutura de controle municipal permanece presente.

Esses exemplos evidenciam que o cumprimento das obrigações acessórias e das exigências locais não é apenas uma formalidade legal, mas um elemento essencial para a continuidade das atividades empresariais de maneira

legal, reforçando o impacto direto da legislação municipal sobre a realidade dos empreendedores.

3.3 Fiscalização Municipal e do Cotidiano

A fiscalização das atividades empresariais no município de Santos combina atuação presencial e mecanismos digitais, abrangendo tanto os prestadores de serviços quanto o setor de comércio de alimentos. Esse modelo integrado fortalece o controle estatal e reduz as possibilidades de irregularidades formais e sanitárias no ambiente empresarial local.

Segundo Costa (2009), a vigilância sanitária exerce função preventiva essencial, atuando sobre atividades que podem gerar riscos à saúde coletiva, com destaque para o setor alimentício, considerado uma das áreas mais sensíveis da saúde pública.

3.3.1 Fiscalização presencial nos estabelecimentos alimentícios

A fiscalização presencial é uma das principais formas de atuação da vigilância sanitária municipal. As inspeções ocorrem em restaurantes, mercados, lanchonetes, padarias, açougues e demais estabelecimentos ligados à manipulação e comercialização de alimentos. Durante as vistorias, os fiscais verificam as condições de higiene do ambiente, o armazenamento dos produtos, o controle de temperatura, a validade dos alimentos e a regularidade da documentação obrigatória, como o alvará sanitário e o alvará de funcionamento.

Essas exigências decorrem do poder de polícia administrativa exercido pelo município, fundamentado no artigo 78 do Código Tributário Nacional. A RDC nº 216/2004 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária determina que os serviços de alimentação devem adotar boas práticas voltadas à prevenção de contaminações e doenças transmitidas por alimentos (ANVISA, 2004).

Um exemplo prático dessa realidade pode ser observado em lanchonetes do centro de Santos que, ao receberem visita dos fiscais da vigilância sanitária, foram autuadas por armazenar alimentos fora da temperatura correta e por ausência de controle de pragas documentado. Ainda que estivessem com a situação tributária regular junto ao Simples Nacional, a irregularidade sanitária

resultou em advertência e prazo para adequação, sob pena de interdição parcial. Esse caso ilustra o que Lucchese (2001) aponta: a fiscalização sanitária municipal atua diretamente sobre situações do cotidiano urbano, cumprindo papel essencial na proteção da saúde coletiva, independentemente da situação fiscal do estabelecimento.

Quando identificadas irregularidades graves, os municípios podem aplicar advertências, autos de infração, apreensão de produtos e até a suspensão das atividades do estabelecimento, mesmo quando há regularidade tributária.

3.3.2 A utilização de ferramentas digitais na fiscalização municipal

Com o avanço tecnológico, os municípios passaram a incorporar ferramentas digitais às atividades de fiscalização e controle empresarial. No município de Santos, a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), regulamentada pelo Decreto nº 10.324/2024, permite o acompanhamento em tempo real das operações dos contribuintes, possibilitando o cruzamento automático de informações e a identificação de inconsistências nas atividades declaradas.

Segundo Paim e Teixeira (2007), a incorporação de tecnologias digitais na administração pública contribui para maior eficiência operacional, amplia o acesso da população aos serviços públicos e fortalece os mecanismos de controle estatal. Além dos mecanismos tributários, os municípios utilizam plataformas online e canais digitais para recebimento de denúncias, abertura de processos administrativos e acompanhamento das ações fiscalizatórias.

Na região metropolitana da Baixada Santista, municípios como Guarujá e São Vicente passaram a adotar plataformas digitais integradas para o recebimento de denúncias sanitárias e acompanhamento de processos administrativos, ampliando a transparência das ações de controle e aproximando o cidadão dos serviços de fiscalização.

3.3.3 Participação da população e denúncias sanitárias

A participação da população tornou-se elemento relevante para o fortalecimento da fiscalização municipal. Atualmente, muitos municípios utilizam aplicativos móveis, ouvidorias eletrônicas e centrais de atendimento para recebimento de denúncias envolvendo falta de higiene, armazenamento inadequado de alimentos, venda de produtos vencidos e funcionamento irregular de estabelecimentos. Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2010), a participação social fortalece as ações de vigilância sanitária e amplia a capacidade de identificação de riscos à saúde coletiva.

Com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), os municípios passaram a adotar medidas de segurança voltadas ao sigilo das informações registradas nos sistemas eletrônicos. De acordo com Doneda (2021), a proteção de dados pessoais tornou-se elemento essencial da administração pública moderna, principalmente nos serviços que utilizam sistemas digitais de armazenamento e compartilhamento de informações.

3.3.4 Fiscalização sanitária no ambiente digital

O crescimento do comércio eletrônico e das plataformas de entrega de alimentos trouxe novos desafios para os órgãos de fiscalização sanitária. Produtos alimentícios são comercializados em marketplaces, redes sociais e aplicativos digitais, tornando necessário o monitoramento também no ambiente virtual, com atenção à procedência dos produtos, regularização sanitária, armazenamento adequado e identificação dos responsáveis pela comercialização.

Em março de 2026, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária realizou ação de fiscalização no centro logístico do Mercado Livre, localizado no município de Cajamar, em São Paulo, com o objetivo de identificar produtos sem regularização sanitária ou com medidas preventivas vigentes que continuavam sendo comercializados, abrangendo dispositivos médicos, cosméticos e alimentos (ANVISA, 2026). A operação evidencia que a fiscalização sanitária avança também sobre os canais digitais de distribuição, acompanhando a transformação do comércio. Segundo De Seta e Pepe (2020), essa

transformação digital alterou significativamente as formas de circulação de produtos sujeitos à vigilância sanitária, exigindo atualização constante das estratégias de controle.

3.3.5 Desafios da fiscalização municipal

Apesar dos avanços tecnológicos, a fiscalização municipal ainda enfrenta dificuldades relacionadas à limitação de recursos financeiros, escassez de profissionais especializados e desigualdades estruturais entre os municípios brasileiros. Muitas cidades possuem equipes reduzidas e baixa capacidade tecnológica para atender à crescente demanda de inspeções e denúncias.

Segundo Costa (2009), essas desigualdades comprometem a eficiência das ações de vigilância sanitária e dificultam a atuação uniforme dos municípios. Lucchese (2001) destaca ainda que a descentralização das ações de vigilância sanitária ampliou as responsabilidades municipais, exigindo maior estrutura técnica e administrativa para a execução adequada das atividades fiscalizatórias.

Mesmo diante desses desafios, a integração entre fiscalização presencial e ferramentas digitais vem se consolidando como estratégia importante para o fortalecimento do controle municipal e para a proteção da saúde coletiva, contribuindo para um ambiente empresarial mais transparente e regulado.

4 CUSTO DE CONFORMIDADE E O CASO DE SANTOS

4.1 O Custo de Conformidade como Matriz Analítica do Ambiente de Negócios

Antes de dissecar os instrumentos legais do município, torna-se indispensável introduzir o conceito administrativo de custo de conformidade (compliance cost), que servirá como balizador para avaliar o impacto regulatório local. Na ciência da administração, o custo de conformidade não se confunde com a carga tributária nominal (o valor monetário dos impostos pagos ao Estado). Ele engloba a totalidade de recursos financeiros, capital humano, tempo e esforço operacional que uma organização é compulsoriamente obrigada a despendar para entender, processar e cumprir as exigências das legislações vigentes.

O custo de conformidade representa um "peso morto" (deadweight loss) para a eficiência das empresas, uma vez que os recursos direcionados para a burocracia são retirados de atividades geradoras de valor, como inovação, marketing, contratações e expansão logística. No âmbito municipal, esse custo se manifesta na contratação de assessorias contábeis especializadas, na aquisição de sistemas de informática homologados pelo fisco local e no tempo de espera dos administradores em filas digitais ou físicas de repartições públicas.

Portanto, analisar o ambiente regulatório de Santos sob a ótica do custo de conformidade permite mensurar o nível de atrito que a máquina pública municipal impõe ao setor privado, identificando se os mecanismos de controle urbano atuam como indutores de desenvolvimento ou como barreiras que asfixiam a sobrevivência das organizações.

4.2 Planejamento Urbano em Santos: O Impacto da LUOS e do Plano Diretor

A primeira materialização prática do custo de conformidade no território santista ocorre através das diretrizes de ordenamento espacial urbano, consolidadas no Plano Diretor do Município e na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). Esses instrumentos jurídicos delimitam o zoneamento urbano, estabelecendo critérios rígidos sobre quais atividades econômicas podem ser exercidas em cada quadrante da cidade.

A configuração geográfica de Santos — dividida entre uma Área Insular densamente povoada e uma Área Continental de preservação e expansão logística — impõe restrições severas ao planejamento estratégico das empresas. A LUOS dita o coeficiente de aproveitamento dos terrenos, recuos obrigatórios, índices de permeabilidade e, fundamentalmente, as áreas permitidas para comércio, prestação de serviços, indústrias e retroporto.

Para o administrador, o impacto do Plano Diretor e da LUOS manifesta-se em barreiras geográficas e de custos imobiliários. Uma restrição de zoneamento pode inviabilizar a instalação de um galpão logístico ou de uma microempresa em determinada localidade, forçando o empreendedor a migrar para regiões com aluguéis hipertrofiados ou distantes de seus eixos de consumo. Adicionalmente, a exigência de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e relatórios de impacto de trânsito para determinados portes empresariais eleva substancialmente o custo de conformidade inicial, exigindo vultosos investimentos em laudos técnicos antes mesmo que a organização possa iniciar suas operações comerciais.

4.3 O Licenciamento Municipal e o Código de Posturas

Uma vez superada a barreira do zoneamento urbano, o empreendedor defronta-se com o aparato fiscalizatório-operacional instituído pelo Código de Posturas do Município de Santos. Esta legislação local consolida as regras de segurança, higiene, estética urbana, padrões de acessibilidade, níveis de ruído

e descarte de resíduos que balizam o funcionamento físico de qualquer estabelecimento econômico.

O reflexo prático do Código de Posturas na rotina administrativa é o fluxo de obtenção do Alvará de Localização e Funcionamento. Sob a ótica processual, o licenciamento em Santos frequentemente configura um labirinto burocrático de trâmite sequencial. Para a emissão do alvará definitivo, a empresa necessita coordenar a aprovação de diferentes autarquias e secretarias municipais autônomas, tais como a Secretaria de Finanças (Sefin), Secretaria de Infraestrutura e Edificações (Siedi) e a Vigilância Sanitária (Devisa), além de órgãos estaduais correlatos, como o Corpo de Bombeiros.

Essa falta de interoperabilidade e centralização de sistemas gera uma severa assimetria de informação e dilata os prazos operacionais. Enquanto os processos físicos ou digitais tramitam lentamente pelas instâncias de validação, o capital do investidor permanece imobilizado, com custos fixos (como aluguel do ponto comercial e taxas contratuais) incidindo sem a contrapartida do faturamento. O Código de Posturas, ao preservar traços de uma burocracia tradicional de comando e controle, penaliza a agilidade exigida pelo mercado moderno e eleva o atrito de entrada na praça santista.

4.4 Arrecadação Local e o Impacto das Obrigações Acessórias Municipais

O último pilar de desgaste no ambiente de negócios local reside na esfera da administração fiscal do município. O principal vetor de arrecadação própria de Santos é o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), cuja relevância macroeconômica é potencializada pela forte vocação do município para o setor terciário, englobando atividades de comércio exterior, agenciamento marítimo, turismo e tecnologia. Além do imposto nominal, incidem sobre as empresas taxas anuais obrigatórias, como a Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE) e a Taxa de Publicidade (TFA).

Contudo, em consonância com a lógica do custo de conformidade introduzida no início deste capítulo, o maior fator de sufocamento para o fluxo de

caixa corporativo provém do gerenciamento das obrigações acessórias municipais. O fisco de Santos exige o cumprimento de rotinas eletrônicas complexas, que incluem a emissão regular da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), a alimentação de sistemas específicos de escrituração digital (como o monitoramento de retenções na fonte de prestadores terceirizados) e declarações periódicas de movimentação econômica.

Para a estrutura organizacional de uma Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP), o cumprimento dessas obrigações acessórias gera uma vulnerabilidade operacional crônica. Ao contrário das grandes corporações, que diluem esses custos em departamentos fiscais e jurídicos robustos, o pequeno empresário santista vê-se compelido a desviar suas limitadas forças de trabalho do core business da empresa para atuar como um agente burocrático de alimentação de sistemas estatais. O peso dessas obrigações acessórias e a severidade das multas aplicadas em caso de erros de preenchimento evidenciam o paradoxo do ambiente santista: um cenário que estimula formalmente a abertura de novos negócios, mas cria barreiras invisíveis que inviabilizam a manutenção e a sobrevivência das empresas a médio e longo prazo.

5 ESTUDO COMPARATIVO INSTITUCIONAL

A análise isolada das engrenagens regulatórias locais, embora essencial, é insuficiente para determinar o grau de **competitiveness????** de um ambiente de negócios. Sob os preceitos da Nova Economia Institucional (NEI), a eficiência de um ecossistema municipal deve ser mensurada de forma comparativa, confrontando as barreiras domésticas com as melhores práticas globais. Este capítulo apresenta o modelo econométrico estruturado nesta pesquisa, utilizando o referencial utópico de mercado e os benchmarks internacionais para mapear a magnitude do atrito regulatório incidente sobre a praça de Santos.

5.1 Fundamentação Metodológica: A Fronteira de Coase e a Escala Logarítmica de Atrito

Para estabelecer um ponto de partida cientificamente isento, este estudo introduz na matriz de dados a variável de controle teórica denominada Mercado Perfeito. Fundamentado no Teorema de Ronald Coase, este referencial assume um cenário ideal de custos de transação nulos, no qual os fluxos econômicos ocorrem sem qualquer atrito regulatório, morosidade burocrática ou barreiras fiscais. O Mercado Perfeito atua como a base de eficiência pura (fator 1,0), servindo como o epicentro geométrico do modelo.

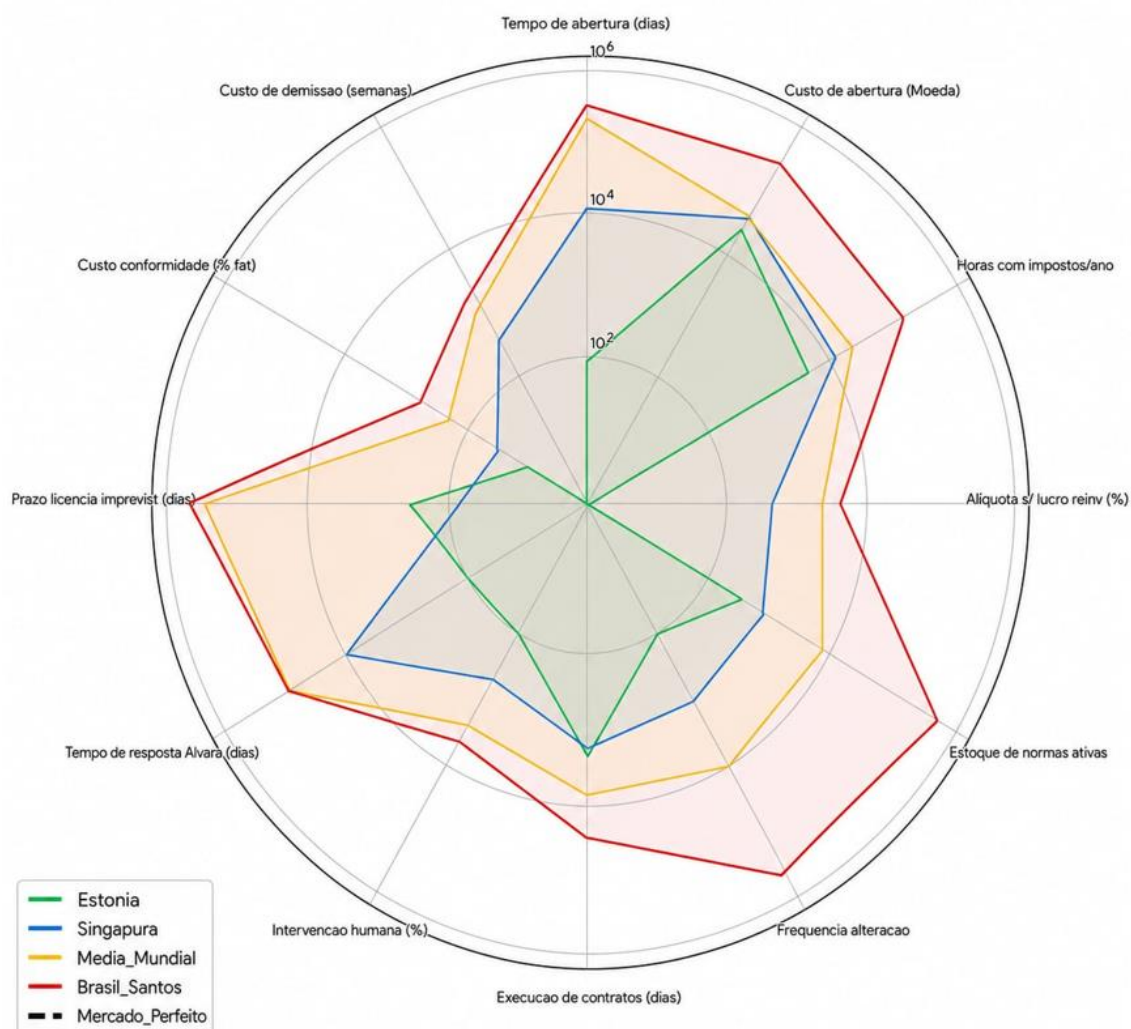
A confrontação dos dados brutos reais de Santos, da Média Mundial, de Singapura e da Estônia com a base de Coase revelou disparidades de ordens de magnitude colossais. A existência de indicadores extremos, como o estoque normativo de 500.000 leis no cenário nacional face a apenas 350 leis na Estônia inviabilizaria a plotagem de um gráfico de radar linear clássico, gerando um colapso geométrico onde as nuances dos objetos mais eficientes desapareceriam no centro da teia. Para dirimir essa distorção estatística, aplicou-se a Transformação Logarítmica de Base 10 ($\log_{10}$) sobre os multiplicadores de atrito calculados.

A função logarítmica estabiliza a variância ao converter as distâncias lineares in escalas de potência. Dessa forma, o modelo elimina a distorção dos extremos e equaliza o peso visual das variáveis, permitindo a construção do Radar de Atrito Regulatório.

Neste gráfico, o centro absoluto (0,00) representa o Mercado Perfeito (atrito zero), e a expansão das linhas em direção às bordas externas mensura a intensidade do aprisionamento burocrático de cada localidade.

5.2 O Radar de Atrito Regulatório Global: Análise Visual da Dispersão

Figura 1 – Radar de atrito Regulatório



Fonte: Elaboração própria com base nos dados consolidados da pesquisa (2026).

O processamento computacional da matriz log-atrito gerou uma configuração geométrica que ilustra com clareza a assimetria competitiva dos objetos de estudo. A interpretação visual do gráfico de radar revela a divisão da amostra em dois quadrantes de comportamento institucional completamente distintos:

1. A Zona de Atrito Residual: Os polígonos representativos da Estônia e de Singapura apresentam-se severamente contraídos, orbitando de forma compacta ao redor do núcleo central do Mercado Perfeito. Essa proximidade geométrica comprova que, embora operem no mundo real e possuam estruturas estatais nativas, esses governos lograram

êxito em digitalizar e simplificar seus processos a ponto de mitigar quase por completo os custos de transação sobre o setor privado.

- 2. O Polígono de Hipertrofia Burocrática: Em contrapartida, o polígono representativo do ecossistema brasileiro, focado na realidade de Santos, manifesta uma expansão geométrica alarmante. As linhas que delimitam a praça santista estendem-se de forma agressiva em direção às franjas mais externas do radar, engolindo inclusive a linha da Média Mundial em todos os doze critérios analisados.

Visualmente, o gráfico não simula uma ineficiência abstrata; ele expõe o aprisionamento institucional da atividade empresarial em Santos. Enquanto os benchmarks mundiais liberam espaço econômico para a atuação do capital privado, o modelo santista satura o gráfico, demonstrando que a burocracia local colonizou a rotina operacional das organizações.

5.3 Análise Seccional dos Multiplicadores de Fricção por Blocos

A desestruturação dos dados logarítmicos por blocos macroeconômicos confere precisão analítica ao diagnóstico, revelando quais dimensões regulatórias exercem maior força de asfixia sobre o caixa das empresas.

Tabela 1 — Matriz de Log-Atrito Regulatório (Escala de 0 a 6)

Critério Analisado	Mercado Perfeito	Estônia	Singapura	Brasil (Santos)
Estoque Normativo	0,00	2,54	2,94	5,70
Tempo de Abertura (dias)	0,00	2,00	4,17	5,47
Horas com Impostos / Ano	0,00	3,69	4,14	5,17
Custo de Conformidade (% fat.)	0,00	1,00	1,47	2,76

Fonte: Elaboração própria com base nos dados consolidados da pesquisa (2026).

5.3.1 Bloco Legislativo e de Segurança Jurídica

O estoque normativo ativo de Santos (inserido no contexto de 500.000 normas nacionais) atinge o score log-atrito mais elevado da amostra: 5,70. Esse número reflete um multiplicador de fricção de quinhentas mil vezes em relação à estabilidade regulatória ideal. A frequência caótica de 35 alterações normativas por dia útil atua como um gerador contínuo de insegurança jurídica, forçando as organizações a operarem sob constante risco de desconformidade involuntária. Em contrapartida, o score contido da Estônia (2,54) reflete a simplificação promovida pelo sistema unificado digital, que elimina o atrito documental.

5.3.2 Bloco Tributário e Custos de Conformidade

O dispêndio de 1.501 horas anuais para que uma empresa média possa apurar e pagar seus impostos em Santos resulta em um score log-atrito de 5,17. Este indicador expõe o maior peso morto (deadweight loss) do ambiente nacional. O administrador local gasta trinta vezes mais tempo gerenciando obrigações acessórias junto ao fisco do que um empresário estabelecido na Estônia (score 3,69). Essa letargia fiscal drena a produtividade e se materializa em um custo de conformidade que consome 5,82% do faturamento bruto das micro e pequenas empresas santistas, registrando o score log-atrito de 2,76 — um impacto exponencialmente superior ao benchmark europeu, que se fixa em meros 0,10% (score 1,00).

5.3.3 Bloco de Operação, Licenciamento e Barreiras de Entrada

A barreira temporal para a entrada de novos concorrentes no mercado de Santos registra o score de 5,47, reflexo dos 30 dias médios despendidos no fluxo de obtenção de alvarás e registros corporativos. Esse prazo contrasta severamente com os 1,5 dias de Singapura (score 4,17) e com a abertura síncrona de 15 minutos da Estônia (score 2,00). No eixo da logística internacional, vital para a economia portuária de Santos, o prazo médio de 5 dias para a liberação de licenças aduaneiras via Duimp/LPCO, embora represente um avanço histórico interno, empalidece diante do processamento automatizado do sistema TradeNet de Singapura, cujo tempo de resposta de apenas 1 minuto restringe seu score de atrito logístico ao patamar residual da amostra.

5.4 O Fator de Controle Doméstico

O Contraste Empírico entre Santos e Vitória/ES. Para conferir o xeque-mate metodológico à pesquisa e neutralizar o argumento de que a letargia e a ineficiência mapeadas em Santos decorrem exclusivamente de uma fatalidade macroeconômica intransponível, o chamado "Custo Brasil", o modelo introduziu o município de Vitória/ES como variável de controle doméstico.

A escolha de Vitória/ES justifica-se por sua estrita similaridade socioeconômica com Santos: ambas são cidades litorâneas, sedes de complexos portuários de relevância nacional, com forte apelo ao setor de serviços e comércio exterior, e operam rigorosamente sob o mesmo ordenamento jurídico federal e sob a mesma carga de tributos nacionais. Contudo, quando analisados os indicadores de atrito regulatório de competência puramente municipal, os dois ecossistemas apresentam uma assimetria contundente, conforme exposto na Tabela 2.

Tabela 2 - Indicadores de Atrito Regulatório Municipal: Santos vs. Vitória

Indicador Operacional Local	Município de Santos	Município de Vitória	Impacto Relativo (Magnitude)
Tempo Médio de Abertura	30,0 dias	2,5 dias	Santos é 12x mais lenta
Tempo de Resposta para Alvará	9,0 dias	1,5 dia	Santos é 6x mais retida
Taxa de Intervenção Humana	40,0%	10,0%	Santos exige 4x mais burocracia
Prazo para Licença Logística (Média)	5,0 dias	1,8 dia	Santos retém 2,7x mais a cadeia

Fonte: Elaboração própria com base nos dados consolidados da pesquisa (2026).

O cruzamento dos dados brutos revela que o empresário estabelecido na praça de Santos enfrenta barreiras operacionais substancialmente mais severas do que seu concorrente direto em Vitória. No eixo de entrada no mercado, o tempo médio para formalização e abertura de uma empresa em Santos (30 dias)

é doze vezes superior ao registrado na capital capixaba (2,5 dias). Sob a ótica do planejamento financeiro e do custo de oportunidade, essa disparidade significa que o capital de giro do investidor santista permanece imobilizado por um mês antes do início do faturamento, enquanto em Vitória a operação atinge o break-even de forma acelerada.

Essa letargia é explicada diretamente pela taxa de intervenção humana nos processos de análise e licenciamento. Enquanto Vitória automatizou seus fluxos, restringindo a necessidade de validação manual por agentes públicos a apenas 10% dos casos de baixo e médio risco, a máquina administrativa de Santos retém 40% dos processos em fluxos sequenciais de balcão físico ou digital. O reflexo prático dessa centralização é o atraso crônico na emissão de alvarás de localização e funcionamento (9 dias em Santos contra 1,5 dia em Vitória) e no desembaraço de licenças operacionais de retroporto e logística (5 dias contra 1,8 dia).

Esse contraste estatístico isola o componente municipal e comprova, de forma inequívoca, que o excedente de atrito regulatório que sufoca o ambiente de negócios de Santos e eleva o custo de conformidade local não é um reflexo inevitável da legislação federal. Trata-se de um gargalo institucional puramente residual, derivado da governança local, da fragmentação de seus processos administrativos e do atraso crônico na implementação de uma verdadeira interoperabilidade digital em sua máquina pública municipal.

6 PROPOSTAS E SOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS

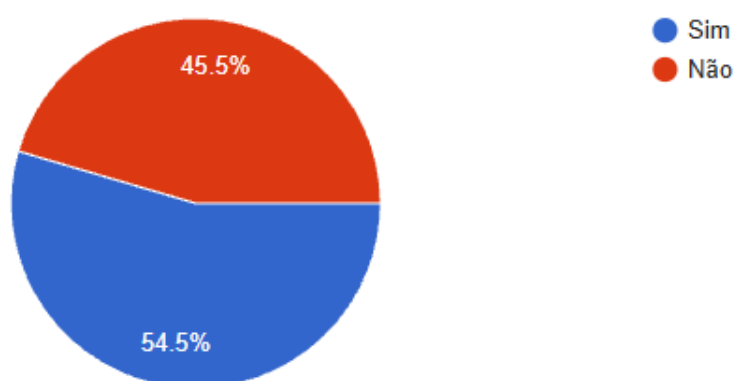
ANALISE RESULTADO DAS PESQUISAS

Pesquisa Quantitativa (Empresários)

Figura 2 - Opinião dos Empresários

Você acha que é fácil abrir uma empresa em sua cidade?

11 responses

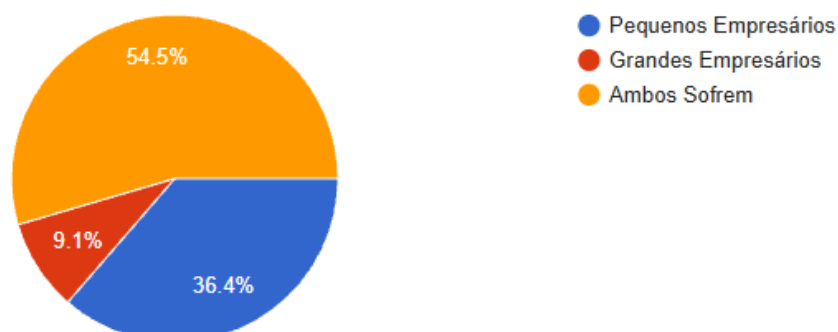


Fonte: Elaboração Própria

Figura 3 - Empresas com obrigações mais complexas

Quem sofre mais com impostos?

11 responses

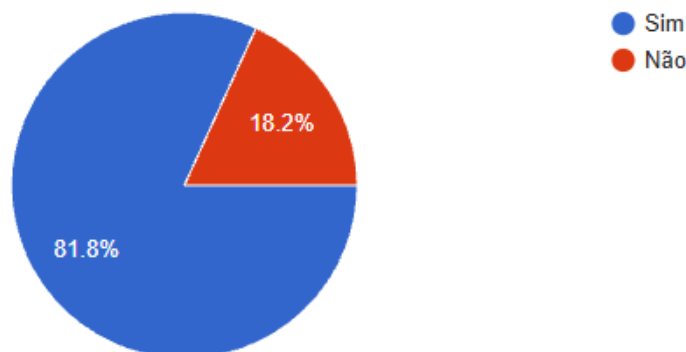


Fonte: Elaboração Própria

Figura 4 - Legislação Tributária Municipal é complexa

Diante das obrigações acessórias cobradas pelo regime, a manutenção e regularização da sua empresa torna-se complexa?

11 responses



Fonte: Elaboração Própria

Antes de analisar os resultados das pesquisas qualitativas, é necessário dizer que elas foram retiradas de uma pesquisa feita desde o início da produção do trabalho de conclusão de curso. Procurando as perguntas mais efetivas para responder dúvidas do trabalho e que a maioria das pessoas consiga responder, sem desistir ou depender da internet como auxílio. A pesquisa foi publicada, e dividiu dois grupos, pessoas que não empreendem e pessoas que empreendem, por isso há apenas 11 respostas, pois a pesquisa alcançou 11 empresários.

É possível analisar que metade dos empresários concordou que é fácil abrir uma empresa (figura 1), mas analisando que individualmente, pequenos empresários sofrem mais com impostos (figura 2); e sabendo que desses 11 empresários, a maioria eram MEI e ME. Há uma discordância, como pode sofrer os pequenos empresários, se a abertura da empresa é fácil?

Por isso colocamos uma parte da pesquisa para opiniões escritas. Muitos comentaram que era fácil começar a empreender, difícil era manter o empreendimento. Isso ocorre porque o suporte para abertura de uma empresa para microempresários são mais facilitadas dependendo de suas atividades.

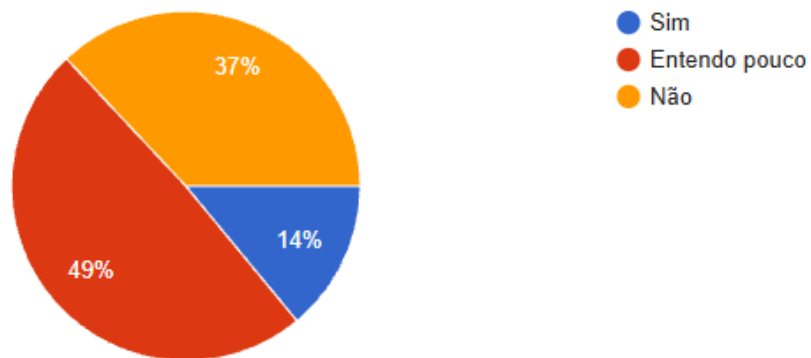
No fim da observação dos empresários, os tributos são complexos e empresas grandes ou pequenas sofrem com a tributação atual (figura 3).

Pesquisa Quantitativa (Cidadãos)

Figura 5 - Conhecimento populacional sobre legislação tributária

Você entende como funciona a legislação tributária?

100 respostas

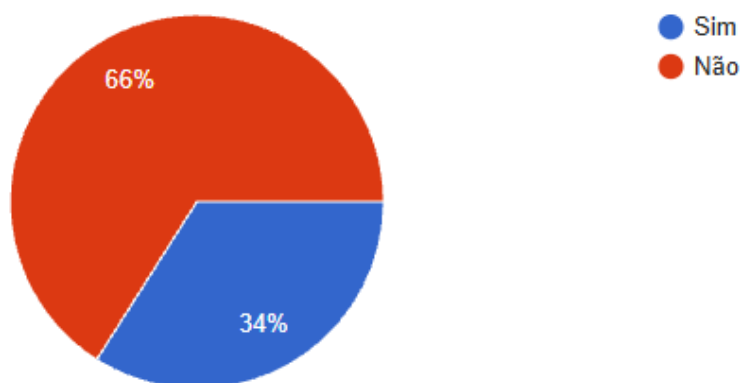


Fonte: Elaboração Própria

Figura 6 - População conhece as obrigações acessórias municipais?

Você sabe quais são as obrigações acessórias municipais cobradas dos empresários?

100 respostas



Fonte: Elaboração Própria

Muitos dizem que entendem a Legislação Tributária, mas quando relacionada aos empresários poucos tem esse conhecimento. Na opinião escrita muitos disseram que já quiseram empreender por isso possuem um pouco de conhecimento, mas pela complexidade, dinheiro escasso e medo, não tentaram. Em uma pergunta sobre o que eles acham do valor do imposto que eles pagam, 70% responderam que é alto.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, DE 05 DE OUTUBRO DE 1989**. 1989. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html]

BOTELHO, Marisa dos Reis A.. SOUZA, Graciele de Fátima. CARRIJO, Michelle de Castro. FERREIRA, Juliene Barbosa. SILVA, Ariana Cericatto. **Determinantes da Sobrevivência de Micro e Pequenas Empresas Industriais Brasileiras (1996- 2016)**. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 01 ago. 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 14 jan. 2006.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Código Tributário Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. 27, out. 1966.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. 22, set. 1980.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Entenda como funciona o atual sistema tributário brasileiro**. 2024. Disponível em: [https://clp.org.br/entenda-como-funciona-o-atual-sistema-tributario-brasileiro/]

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **CNJ Serviço: conheça a hierarquia das leis brasileiras.** 2022. Disponível em: [<https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/>]

ELIAS ALVES. Marco Túlio. JUSBRASIL. **Hierarquia das Normas Jurídicas.** 2024. Disponível em: [<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/hierarquia-das-normas-juridicas/2149661213>]

GOVERNO FEDERAL. **Custo de conformidade do sistema atual é um “peso morto para a sociedade”, diz Appy.** 2024. Disponível em: [<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/custo-de-conformidade-do-sistema-atual-e-um-201cpeso-morto-para-a-sociedade201d-diz-appy>]

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2006 havia 5,7 milhões de empresas formais no país.** 2008. Disponível em: [<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13563-asi-em-2006-havia-57-milhoes-de-empresas-formais-no-pais>]

JUSBRASIL. **Tributo e espécies tributárias previstas na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional.** Disponível em: [<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/tributo-e-especies-tributarias-previstas-na-constituicao-federal-e-no-codigo-tributario-nacional/182398483>]

LIPPICONTABIL. **O que são Obrigações Municipais?.** Disponível em: [<https://lippicontabil.com.br/glossario/o-que-e-obrigacoes-municipais-e-sua-importancia/>]

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Fiscalização sanitária: entenda as ações realizadas pela Anvisa.** 2022. Disponível em: [<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2022/fiscalizacao-sanitaria-entenda-as-acoes-realizadas-pela-anvisa>]

MODELO INICIAL. **Legislação brasileira: leis ordinárias e leis municipais.** Disponível em: [<https://modeloinicial.com.br/materia/legislacao-brasileira-ordinarias-leis-municipais>]

MONTESQUIEU. **O ESPÍRITO DAS LEIS**. São Paulo: Martins Fontes, 1748.

NETCPA. **Quais são os impostos municipais?** 2025. Disponível em: [https://netcpa.com.br/colunas/quais-sao-os-impostos-municipais/25068]

POLITIZE!. **Legislativo federal, estadual e municipal: entenda as diferenças**. 2021. Disponível em: [https://www.politize.com.br/legislativo-federal-estadual-municipal/]

SANTOS. Decreto nº 10.324, de 18 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e). **Código Tributário do Município de Santos**. 18, jan. 2024.

SANTOS. **LEGISLAÇÃO GERAL DO SETOR DE ALIMENTOS**. 2023. Disponível em: [https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/vigilancia_em_saude/Legislacao_Site_2023_260523(1)(1).pdf]

SANTOS. Lei nº 3.750, de 20 de dezembro de 1971. Código Tributário do Município de Santos. Dispõe sobre o Código Tributário do Município. **Código Tributário do Município de Santos**. 20, dez. 1971.

SEBRAE. **Sobrevivência das empresas no Brasil**. 2026. Disponível em: [https://inteligencia.sebraemg.com.br/estudo/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil]

WIKIPÉDIA. **Constituição Brasileira de 1988**. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1988#]