

Registro empresarial como política de desenvolvimento econômico: um enfoque sob o prisma da adaptação institucional

Business registration as a policy for economic development: a focus under the prism of institutional adaptation

  João Paulo Atilio Godri¹

  Marcia Carla Pereira Ribeiro ²

Resumo: A Constituição Federal de 1988 alçou a atividade empresarial privada como elemento indispensável à consecução dos primados estabelecidos pela ordem econômica e social. Por sua vez, a participação do Estado na economia, especialmente por meio da regulação jurídica da atividade econômica, ganhou novos contornos a partir de meados do primeiro quarto do Século XX, de modo que não mais se concebe um sistema de economia de mercado avesso à regulação estatal. Nessa conformação é que se propõe a análise do registro empresarial – ato necessário ao exercício regular e formal da atividade empresarial pelo agente privado – como mecanismo indutor de desenvolvimento e, portanto, apto a integrar a agenda política do Estado brasileiro, por meio da ferramenta da adaptação institucional. O artigo se vale do método dedutivo para concluir que o registro empresarial deve constituir elemento de atração e de estímulo ao agente privado, e não barreira de entrada ao empreendedorismo. Por meio da política de adaptação institucional, as regras do registro empresaria-

1 Doutorando e Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado sócio do escritório Nitschke Graboski Agostinho Advogados - NGA Advogados. Professor de Direito Empresarial e de Direito Civil da Faculdade Inspirar/PR. Professor de Direito Empresarial da Escola Superior da Magistratura Catarinense - ESMESC/SC. Professor de Direito Falimentar e Recuperacional da Escola Superior de Advocacia - ESA/PR. E-mail: joaopaulo@nga.adv.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2376-1315>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6899601008227376>.

2 Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1987), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1994) e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1998). Atualmente é professora titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Professora Titular da Universidade Federal do Paraná, ex-Procuradora Geral do Estado do Paraná. E-mail: marcia.ribeiro@pucpr.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7540-5406>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1514127912243020>.

rial também precisam refletir o compromisso do Estado em criar condições para o livre exercício da atividade empresarial, uma vez que determinante ao desenvolvimento econômico e social do país, como indicam as recentes alterações legislativas promovidas, a exemplo da Lei 13.874/2019 – Lei da Liberdade Econômica – e da Lei 14.195/2021 – Lei do Ambiente de Negócios.

Palavras-chave. Atividade Empresarial. Regulação Estatal. Registro Empresarial. Política de Desenvolvimento.

Abstract: The Federal Constitution of 1988 raised private business activity as an indispensable element for achieving the primacy established by the economic and social order. In turn, the participation of the State in the economy, especially through the legal regulation of economic activity, gained new contours from the middle of the first quarter of the 20th century, so that a market economy system averse to state regulation is no longer conceived. In this conformation, the analysis of the business register – a necessary act for the regular and formal exercise of business activity by the private agent - is proposed as a mechanism to induce development and, therefore, able to integrate the political agenda of the Brazilian State, through the tool of institutional adaptation. The article uses the deductive method to conclude that business register must be an element of attraction and encouragement to the private agent, and not an entry barrier to entrepreneurship. Through the institutional adaptation policy, the rules of business registration also need to reflect the State's commitment to create conditions for the free exercise of business activity, since it is determinant to the country's economic and social development, as indicated by the recent legislative changes promoted, like the Law 13.874/2019 – Economic Freedom Act – and Law 14.195/2021 – Business Environment Law.

Keywords. Business Activity. State regulation. Business Registration. Development Policy.

Data de submissão do artigo: junho de 2020.

Data de aceite do artigo: setembro de 2023.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, ao sedimentar o conceito de Constituição Econômica, celebrou o regime capitalista como sistema econômico de produção, pela consagração do princípio da livre iniciativa e, conseqüentemente, do sistema de economia de mercado. Portanto, reconheceu-se a importância do exercício da atividade empresarial privada como elemento indispensável à consecução dos primados estabelecidos pela ordem econômica e social, notadamente, assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Deve o Estado, desse modo, nos limites da estruturação econômica definida pelo constituinte originário, garantir o exercício da atividade empreendedora, estimulando-a e incentivando-a por meio de suas políticas públicas. Barreiras ou entraves indevidos ao exercício da atividade empresarial, a exemplo da criação de complexidades ou dificuldades para a consecução do registro empresarial, ceifam o caminho para o desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto, à medida que o exercício regular da empresa depende da realização do registro empresarial, parte-se da percepção de que um sistema registral ineficiente tende a gerar danos à economia, por representar um obstáculo injustificado ao empreendedorismo. Por essa razão, defende-se que o registro empresarial seja encampado pelo governo brasileiro como atividade sujeita à política de desenvolvimento econômico.

Sob essa perspectiva é que se analisa, pelo método dedutivo, o instituto do registro empresarial como instrumento de desenvolvimento, por meio da denominada política de adaptação institucional. Um registro empresarial eficiente tende a facilitar a realização de negócios pelos agentes privados, com incentivo à abertura de novas empresas e formalização da atividade econômica, o que, agregado a outros fatores micro e macroeconômicos, pode contribuir significativamente e acelerar o (árduo) processo de desenvolvimento delineado pela Constituição Federal. A política de adaptação institucional pode contribuir com esse processo, como é proposto no presente artigo.

2. A ordem econômica e social e a atividade empresarial

Os desfechos da Primeira Guerra Mundial, além da redefinição dos contornos geopolíticos no continente europeu – que contribuíram com o desenvolvimento histórico do registro empresarial, especialmente na França³ – também impactaram diretamente no sistema econômico, especialmente no que diz respeito ao enfraquecimento dos ideais do liberalismo clássico (capitalismo liberal)⁴. Segundo Vital Moreira (1978, p. 86-87), a Primeira Guerra representou o chamamento do Direito à disciplina da ordem econômica, inicialmente de modo setorial e assistemático para, em seguida, se apoderar do conjunto da economia, o que denomina de Direito da Economia Global.

Em verdade, a disciplina da ordem econômica pelo Direito antecede ao final da Primeira Grande Guerra, tendo sido expressamente consignada (e inaugurada) nos textos constitucionais com a Constituição mexicana de 1917, cuja atenção às questões econômicas foi apresentada de forma detalhada na parte destinada à regulação fundiária (NUSDEO, 2015, p. 164). Todavia, atribui-se à Constituição alemã de 1919 – a Constituição de Weimar – a maior repercussão e impacto da positivação de uma ordem econômica em um texto constitucional, ao destinar um capítulo próprio para tratar da Vida Econômica (*Wirtschaftsleben*) (NUSDEO, 2015, p. 204).

A Constituição de Weimar está para a inauguração da ordem econômica nos textos constitucionais como o Código Napoleônico está para o marco legal do Direito Comercial. Após a promulgação da Constituição Alemã de 1919, vários países do mundo inseriram uma extensa ordem econômica em seus textos maiores (no que se inclui o Brasil), não com o mesmo conteúdo, mas com a mesma inspiração (NUSDEO, 2015, p. 204).

No Brasil, pela influência da Constituição de Weimar, a ordem econômica foi inaugurada no texto constitucional pela Constituição de 1934, com um título chamado “Da Ordem Econômica e Social”.

³ Neste sentido: Negrão, 2011, p. 198.

⁴ Acerca dos impactos da Primeira Guerra Mundial sobre o sistema econômico e as representações liberais, bem como do modelo teórico clássico do capitalismo e seus princípios, ver: Moreira, 1978, p. 38; p. 86.

Assim permanece até os dias atuais, com uma peculiar inovação, trazida pela Constituição Federal de 1988, que dividiu em capítulos distintos a disciplina da ordem econômica e da ordem social: o título VII trata da *ordem econômica e financeira*; o título VIII, por sua vez, trata da *ordem social*⁵ (NUSDEO, 2015, p. 206).

Independentemente da denominação conferida aos capítulos ou títulos nos quais estão as disposições estruturais sobre a organização econômica e a ação do Estado, é certo que a Constituição Federal de 1988 sedimentou o conceito de Constituição Econômica. Isso porque traz em seu bojo a disciplina jurídico-constitucional dos princípios que regem a vida econômica do próprio Estado (CUÉLLAR; MOREIRA, 2010, p. 159).

Segundo Vital Moreira (1978, p.136), a Constituição Econômica pode ser compreendida como o conjunto das normas fundamentais, isto é, os princípios constituintes da ordem econômica que a estruturam como sistema. As regras fundamentais da ordem econômica são aquelas essenciais para a economia, que traduzem aspectos jurídicos no âmbito econômico.

Conforme pontua o referido autor, fazem parte da Constituição Econômica, necessariamente, os institutos que conceituam a propriedade dos meios de produção e as relações de produção, a participação do Estado na economia e dos sujeitos econômicos privados, bem como sua forma de organização com o Estado e entre si.

Destarte, os vínculos do Estado com a economia, intensificados com o fim da Primeira Guerra Mundial, e positivados especialmente a partir da promulgação da Constituição do Weimar, influenciaram diretamente a produção normativa. Desse modo, não mais se concebe na contemporaneidade a estruturação do sistema econômico (compreendido, por exemplo, pela forma de organização econômica, política econômica, poder econômico e intervenção estatal na economia) ao arripio da ordem jurídica, vale dizer, do Direito como conjunto normativo (CUÉLLAR; MOREIRA, 2010, p. 158-159). Como destaca Vital Moreira (1978, p. 139), à medida

⁵ Eros Grau (2008, p. 63) traz interessante digressão histórica sobre a Ordem Econômica e Social e sua disciplina nas constituições brasileiras.

que o sistema econômico fundamenta o sistema social global e a Constituição Política define a ordem jurídico-social fundamental do sistema social, a Constituição Econômica tem de ter lugar na Constituição, e isso se aplica a todas as Constituições.

Por outro lado, por mais liberal que seja a concepção de Estado, ainda assim guardará o Direito uma posição de essencialidade, uma vez que o mercado não é propriamente uma conformação natural, mas um lugar artificial, erigido de uma técnica de Direito que, a par das decisões políticas, confere forma à economia (Irti, 2003, p. V). Nos dizeres de Ana Frazão, a partir do pensamento de Natalino Irti (2017), o Direito constrói a estrada e a disciplina das circulações e do comércio, assim como introduz critérios de obediência e uniformidade, sem o que seria impossível a interação entre os agentes econômicos. Em suma, a regulação jurídica dos mercados não só é compatível, como é imprescindível para o funcionamento da atividade econômica (FRAZÃO, 2017).

A leitura do art. 170 da Constituição Federal permite verificar a existência de uma verdadeira Constituição Econômica no ordenamento jurídico brasileiro, pelo assentamento da ordem econômica no *regime capitalista*, na *livre iniciativa* e nos princípios da *propriedade privada* e *livre concorrência* (BERTOLDI, RIBEIRO; 2022, p. 137).

Isto é, a Constituição Federal de 1988 define o sistema econômico e a forma com que os agentes privados e o Estado devem se relacionar e atuar, inclusive pela definição de uma finalidade inafastável: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Conforme sedimenta Egon Bockmann Moreira (2010, p. 214), o âmago da Constituição Econômica estatuída na Constituição Federal de 1998 reside na sua compreensão funcionalizada, especialmente em observância aos princípios da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

Na mesma linha de raciocínio, enfatiza Ademar Nitschke Júnior (2008, p. 33-34) que o legislador constituinte objetivou estabelecer um sistema equilibrado, permeado por elementos de cunho econômico (a exemplo da livre iniciativa) e de ordem social (a exemplo da valorização do trabalho humano) que estruturassem as nor-

mas disciplinadoras da Ordem Econômica e Social delineada na Constituição Federal de 1988.

Ao celebrar o regime capitalista como sistema econômico de produção, pela consagração do princípio da livre iniciativa – tanto como fundamento da República Federativa (art. 1º, IV) como da própria ordem econômica (art. 170, *caput*), como já pontuado – optou o legislador por conformar a ordem econômica ao sistema da economia de mercado⁶ ocidental, afastando-se, assim, das experiências socialistas (Souza, 2012, p. 18)⁷. A livre iniciativa, como corolário do princípio da liberdade, é elemento fundamental para a construção de uma economia de mercado, porquanto mecanismo de incentivo à criação de uma sociedade competitiva (NITSCHKE JÚNIOR, 2008, p. 35).

A economia de mercado implica, portanto, na liberdade de agir empresarialmente (MOREIRA, 2010, p. 215). Mercados livres e competitivos são criadores da maior riqueza jamais vista na história (ZINGALES, 2015, p. 40).

O empreendedorismo, como força motriz da economia de mercado, depende da livre iniciativa, uma vez que é pela liberdade que os empreendedores têm a perspectiva de desenvolver invenções, desbravar mercados, buscar soluções econômicas e contribuir com o desenvolvimento social (NITSCHKE JÚNIOR, 2008, p. 80). Ou, como pontuam Marcelo M. Bertoldi e Marcia Carla Pereira Ribeiro (2022, p. 138), “o direito à livre iniciativa se traduz na possibilidade de exercer uma atividade econômica privada, especialmente mediante a liberdade de criação e gestão de sociedades empresárias”.

Daí afirma-se que a ordem econômica delineada no art. 170 e seguintes da Constituição Federal estabelece normas voltadas à proteção e garantia do eficiente funcionamento da empresa privada, mediante comandos essencialmente programáticos. A estruturação econômica do Brasil está assentada no exercício privado da atividade empresarial e no livre mercado, não sendo admissível qualquer referência em sentido contrário (PIMENTA, 2011, p. 37-49).

⁶ Mercado, segundo Ronald Coase (1988, p. 7), “é a instituição que existe para facilitar a troca de bens e serviços, isto é, existe para que se reduzam os custos de se efetivarem operações de trocas”.

⁷ Vital Moreira (1978, p. 24-25), didaticamente, estabelece a distinção entre o sistema econômico próprio do regime capitalista e o sistema econômico do regime socialista.

Vale dizer, a livre iniciativa, como mecanismo de desenvolvimento da atividade empreendedora, deve ser incentivada pelo Estado na realização de suas políticas públicas (NITSCHKE JÚNIOR, 2008, p. 37), pela fixação de condições que possibilitem o pleno gozo da liberdade para o exercício da atividade empresarial, voltadas à promoção do desenvolvimento econômico. É nesse contexto que se defende que o registro empresarial seja encampado pelo Estado como política institucional de desenvolvimento econômico, seguindo-se a lógica de que o ato primeiro, ao regular exercício da atividade empresarial, se apresente como mecanismo facilitador e não como barreira ou entrave para a consecução da atividade econômica.

À toda evidência, o desenvolvimento da economia de mercado e o exercício da atividade empresarial não são absolutos e não podem ser empregados indistintamente, sem critérios limitadores. Muito embora a ordem econômica brasileira esteja fundada no regime capitalista, na livre iniciativa e nos princípios da propriedade privada e da livre concorrência, existem limites claros aos quais se sujeita o empresário quando em busca do lucro (BERTOLDI; RIBEIRO, 2022, p. 138).

A ordem econômica e social instituídas pelo constituinte de 1988 está configurada de modo a atender não apenas o princípio da livre iniciativa, mas também outros bens constitucionais e interesses sociais, inscritos na própria Constituição Federal. O art. 170 da Constituição Federal efetiva a moderna concepção do papel das empresas como instrumento de garantia de existência digna a todos, à luz do princípio da função social da propriedade, a fim de que a atividade empresarial gere benefícios e ganhos à sociedade, e não prejuízos ou infortúnios (SANTOS; SIQUEIRA, 2014, p. 136).

É nesse sentido que se aponta que a ordem econômica brasileira está assentada no chamado *sistema misto* ou de *iniciativa dual* (MOREIRA, 1978, p. 57). Consignou-se expressamente a possibilidade de o Estado intervir no domínio econômico com o escopo de zelar pelo interessante da coletividade por meio da direção, da implementação, da ordenação e da coordenação das atividades econômicas privadas para dar cumprimento à finalidade estabe-

lecida pela própria ordem econômica, notadamente assegurar a existência digna de todos (BERTOLDI; RIBEIRO, 2022, p. 137).

Para Egon Bockmann Moreira (2010, p. 217-2018), a Constituição Federal de 1988 tratou de funcionalizar o conceito de liberdade de iniciativa: deve ser compreendido como um direito a ser exercido a partir de determinações de ônus e deveres. Logo, compete ao Estado dar eficiência a essa funcionalização, mediante a intervenção na economia, seja diretamente ou por via regulatória – que se sustenta, nesse breve estudo, como sendo a via mais adequada para consecução do desenvolvimento econômico.

Não há que se falar, desse modo, em economia capitalista no Brasil sem a presença do Estado, naquilo que Vital Moreira (1978, p. 93-94; 99) destaca como sendo a necessidade ou a exigência da moderna economia capitalista de uma aperfeiçoada máquina estatal. Altera-se o centro de gravidade da ordem jurídica da economia, deslocando-se do direito privado para se assentar no direito público, de modo que a clássica distinção realizada pelos juristas (a dicotomia público-privado), pelo menos no campo econômico, perde a razão de ser, porquanto sobrepostas.

Pode-se afirmar, dessarte, que a ordem econômica disciplinada no art. 170, assim como nos seguintes artigos da Constituição Federal, traz um temperamento de posições e ideologias econômicas, o que se verifica na tentativa de se conciliar máximas de cunho propriamente capitalista, em contrapartida ao atendimento de determinados valores sociais. O Estado deixa de apresentar feições meramente políticas para transformar-se em um Estado econômico, em que o político e o econômico se entrelaçam (MOREIRA, 1978, p. 58).

Entretanto, a atuação do Estado na economia encontra limites na própria estruturação econômica definida pelo constituinte originário, haja vista a eleição do regime capitalista, da livre iniciativa e dos princípios da propriedade privada e da livre concorrência, como acima exposto. Isto é, a funcionalização da livre iniciativa (e, conseqüentemente, da liberdade empresarial) e a previsão expressa de intervenção do Estado na economia não podem resultar num

desvirtuamento da ordem econômica celebrada na Constituição Federal de 1988 (CUÉLLAR; MOREIRA, 2010, p. 221).

Não se pode subverter a essência econômica da Constituição para legitimar uma maior e desenfreada participação do Estado no cenário econômico, sob o pretexto de se resguardar os princípios da função social, da dignidade da pessoa humana e da justiça social, suprimindo a livre iniciativa (MOREIRA, 2010, p. 221-223). O sistema celebrado pela Constituição Federal é o capitalista, de modo que os princípios constitucionais devem ser compreendidos harmoniosamente pelo intérprete e aplicados em conformidade com o caso concreto, não se olvidando do sistema econômico que foi escolhido.

É um desafio constante encontrar as medidas adequadas para o exercício da livre iniciativa de modo pleno e não absoluto - em detrimento de outros valores constitucionais, tal como verificado no liberalismo clássico. Assim como o é para encontrar os limites de intervenção do Estado na economia, para que não se configure a completa centralização/concentração política e econômica pelo Estado (como as experiências socialistas especialmente experimentadas no leste europeu no século XX e no primeiro quartil do século XXI, na Venezuela).

A iniciativa privada, não somente na ordem constitucional brasileira como na ordem constitucional de todos os Estados ocidentais contemporâneos, é a gênese do desenvolvimento econômico e, por isso, deve ser fomentada e incentivada (SILVEIRA, 2011, p. 171-209). A importância da empresa no mundo contemporâneo, por outro lado, é representada pela influência de sua atividade na sociedade civil, nos investidores, administradores, sócios, empregados, consumidores, no mercado, no meio ambiente e no próprio Estado.

Essa importância jamais pode ser ignorada pelo Estado brasileiro, que tem na atividade empresarial, como expressamente reconhecido pelo próprio texto constitucional, indispensável instrumento de consecução dos fins colimados pela Ordem Econômica e Social. A recente instituição da Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica, por meio da Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), e a promulgação da Lei nº 14.195/2021 (co-

nhecida como Lei do Ambiente de Negócios), vem justamente no sentido de corroborar com a importância da atividade econômica pelo agente privado como fio condutor do desenvolvimento econômico e social.

3.O Estadoreguladorcomo condição ao desenvolvimento econômico: por uma regulação eficiente

A importância da economia de mercado e da sua relação com o crescimento e o desenvolvimento econômico é abordada de forma peculiar por Amartya Sen (2000, p. 21). Segundo o autor, ser genericamente contra os mercados seria o mesmo que ser genericamente contra a conversa entre pessoas, ainda que determinadas conversas possam causar problemas a terceiros.

A liberdade de se trocar palavras, bens ou presentes não necessita de justificção quanto aos efeitos favoráveis, porquanto faz parte do modo de interação do ser humano. Para Amartya Sen, a contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é importante, mas sucede o reconhecimento da importância direta da liberdade de troca entre os agentes

Por sua vez, destaca Ademar Nitschke Júnior (2008, p. 80) que o êxito do modelo de economia de mercado se justifica justamente pela possibilidade de se gerar riquezas e empregos, o que permite que a promoção de melhorias sociais seja materializada, em um constante ciclo evolutivo. A economia de mercado gera eficiência e incentiva a competitividade, que acarreta aumento da qualidade dos produtos e redução de preços, instigando o consumo e a criação de novas riquezas, o que contribui, segundo o referido autor, para a promoção do crescimento econômico.

Por outro lado, as imperfeições e os problemas apresentados pelo sistema de economia de mercado não podem ser olvidadas. As denominadas falhas de mercado, compreendidas, sob o enfoque da Análise Econômica do Direito, pela (i) assimetria de informações; (ii) existência de poder econômico díspar entre os agentes;

(iii) bens públicos e (iv) externalidades, que impedem que todas as relações econômicas possam alcançar a melhor alocação de recursos (eficiência) tão somente pela transação entre as partes.

É necessário que as regras jurídicas, quando possível, considerem e suprimam essas falhas (Ribeiro; Galeski Júnior, 2015, p. 92-93).

A interação entre o Estado Regulador e as falhas de mercado não tem se mostrado, necessariamente, adequada. Ao analisar o sistema econômico norte americano, Luigi Zingales (2015, p. 70) identifica, justamente, que o termo *parceria público-privado*, não obstante conotar a melhor da virtude dos agentes, notadamente a eficiência do setor privado somada às metas sociais do setor público, acaba por resultar, em muitas das vezes, as metas sociais do setor privado e a eficiência do setor público. Isto é, os vetores teóricos de destaque dos agentes acabam se invertendo.

De acordo com Fábio Nusdeo (2015, p. 218-220), são seis as principais causas do insatisfatório funcionamento do sistema misto ou dual. Por primeiro, **(i) princípios motores diversos**, verificado na discrepância lógica da própria forma de funcionamento do setor público e do setor privado. Em segundo, **(ii) juridificação**, verificado no fenômeno da multiplicação das normas legais e regulamentares, que criam uma babel normativa geralmente não absorvível pelo mercado. Em terceiro, **(iii) captura**, decorrente do fenômeno da juridificação, ao estreitar os laços entre reguladores e regulados, de modo que as exigências regulamentares passam a ser amoldar às conveniências e interesses das unidades reguladas ou de algumas delas⁸.

Em quarto, **(iv) interesses próprios dos reguladores**, também decorrente da juridificação e da captura do agente, verificado quando a regulação é posta para atendimento de objetivos particulares, distanciando-se de objetivos oficiais e efetivamente voltados à estruturação da economia. Em quinto, **(v) grupos de pressão**, igualmente conhecidos como *lobbies*, que atuam na obtenção de objetivos específicos e delimitados em prol de interesses particulares⁹.

⁸ No mesmo sentido: DEMETERCO NETO; STRUECKER: 2016, p. 27.

⁹ No mesmo sentido: ZINGALES, 2015, p. 63.

Por fim, **(vi) poder da burocracia**, ímpar quando no caso brasileiro (senão veja-se o próprio histórico da implementação do registro empresarial desde a chegada da família real em nosso país¹⁰), atuando a máquina burocrática para atender, quando não interesses particulares, os interesses dos grupos de pressão, completando-se o ciclo das inoperacionalidades.

Com a identificação da vulnerabilidade do sistema misto, Fábio Nusdeo (2015, p. 211-222) adverte para a crise da regulação. Com isso, se escancara a problemática existente para definir ou delimitar a fronteira entre a atuação do Estado e dos agentes privados: “até onde” e “quanto” de Estado.

Não é preciso maiores digressões para se verificar os impactos que os vícios acima apontados podem gerar no processo de desenvolvimento econômico do país. A imposição de barreiras injustificadas ou a fixação de critérios legais específicos, voltados a particularismos, implica, ou o afastamento do agente privado do âmbito econômico, ou a indevida (entendida aqui como ilícita) concentração da atividade econômica por agentes determinados, e que possuem condições de atender aos aspectos burocráticos criados, com reflexos diretos, portanto, nos próprios critérios de livre iniciativa e livre concorrência (Zingales, 2015, p. 40).

Desse modo, pode-se ir além para investigar, nos limites propostos pelo presente estudo, qual seria a forma mais eficiente – quanto à aptidão para obter o máximo ou o melhor resultado ou rendimento, com a menor perda ou menor dispêndio de esforços (SZTAJN, 2005, P. 83) – de atuação do Estado na Ordem Econômica e Social no campo registral, de forma a viabilizar o desenvolvimento econômico. Tudo isso a partir da economia de mercado e da realidade teórico-sistemática brasileira.

Busca-se compatibilizar à realidade brasileira a perspectiva teórica encapada por Ademir Nitschke Júnior (2008, p. 85) ao propor o modo de atuação do Estado no século XXI. Segundo o referido autor, o Estado deve atuar na regulação da atividade econômica sob dois enfoques: “(i) cortando os excessos cometidos no

¹⁰ Neste sentido: SILVA, 2002, p. 11.

exercício da atividade; e (ii) propiciando e melhorando as condições para que se viabilize a economia de mercado”.

De acordo com Nitschke Júnior (2008, p. 85-86), o corte de excessos cometidos incentivará os bons agentes econômicos a permanecerem ativos, contribuindo com a evolução da sociedade. Agiria o Estado nesse pormenor, por exemplo, na tutela dos atos da concorrência e da regulação macroeconômica.

Por outro lado, a economia bem regulada ensejará ao Estado a necessidade de intervenção para incentivar e viabilizar a atividade econômica, de modo a permitir que sejam melhoradas as condições para o exercício das atividades privadas, o que impactará no processo de evolução social e, conseqüentemente, de desenvolvimento econômico. Quando o Estado assegurar mecanismos suficientes e eficazes de regulamentação econômica (para conter abusos, na forma acima pontuada) e, concomitantemente, promover incentivos ao exercício e desenvolvimento da atividade, estará o Estado a cumprir relevante parcela de sua responsabilidade na promoção do desenvolvimento econômico (NITSCHKE JÚNIOR, 2008, p. 85-86).

O desenvolvimento social de uma nação é consequência de seu desenvolvimento econômico, o qual é corolário da evolução da economia privada, por meio do incentivo à criação e manutenção de atividades empresariais (TOKARS, 2007, p. 30). Como já observado, a própria promulgação das leis da Liberdade Econômica e do Ambiente de Negócios, sem prejuízo das críticas que a elas podem ser lançadas¹¹, refletem essa perspectiva e a reciprocidade inerente ao econômico e social.

Entende-se, assim, que a regulação eficiente pelo Estado é uma das condicionantes ao desenvolvimento econômico, pela criação de estruturas de incentivos que visem a promover estabilidade, segurança, controle de riscos ao agente privado (no que se inclui, por certo, o registro empresarial). Com isso, será possível ao agente exercer a atividade empresarial (exercício da livre iniciativa) e contribuir com o ciclo virtuoso da economia (TOKARS, 2007, p. 31), no que se pode chamar de uma regulação desenvolvimentista

¹¹ Neste sentido: Ribeiro; Godri, 2022, p. 73-96.

pelo Estado, em substituição à regulação meramente burocrática e puramente intervencionista, que desencadeia as carências de operacionalidades acima indicadas.

Como se extrai dos apontamentos de Kaushik Basu (2015), Chefe do Banco Mundial, economista e vice-presidente sênior, um dos responsáveis pelo relatório *Doing Business* do Banco Mundial, o desafio do desenvolvimento está no liame existente entre a identificação de regulamentos que são bons e necessários e o afastamento daqueles que impedem a criatividade e dificultam o funcionamento das empresas. A regulamentação é condição para uma economia moderna, a qual pode se desfalecer diante de regulamentações fracas e pesadas.

Compreende-se, portanto, o papel do Estado como dirigente e orientador da atividade econômica, e não o seu executor direto, observando-se, pois, a realidade teórico-sistemática inserida na Constituição de 1988 (MOREIRA, 2010, p. 82-84). O desafio é complexo, mas não impossível.

4. O registro empresarial como política de desenvolvimento econômico: adaptação institucional

A partir do referencial econômico, Fabio Nusdeo (2015) se debruça sobre questões inerentes ao desenvolvimento econômico. O autor perpassa as características e noções do subdesenvolvimento, enfrentando a clássica distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico, até a definição de políticas de desenvolvimento, em exercício de Economia Positiva (diagnóstico de causa e efeito) e de Economia Normativa (análise de políticas de superação de um determinado quadro)¹².

Apesar das inúmeras variáveis e peculiaridades próprias de cada país, Fabio Nusdeo (2015, p. 287-288) identifica os traços considerados caracterizadores do subdesenvolvimento, nos quais se enquadra o Brasil.

¹² No mesmo sentido: Gico Jr., 2022. p. 21-30.

Segundo o autor (2015, p. 296-297), as políticas de desenvolvimento a serem encampadas pelo Estado podem ser concentradas de quatro modos. A primeira, **(i) política tributária**, entendida, em suma, na atuação no âmbito tributário, como, por exemplo, na elevação de tarifas de importação para reserva de mercado à indústria nacional, concessão de incentivos fiscais em áreas estratégicas, tributação progressiva etc., de modo a atingir atividades relevantes no processo de desenvolvimento.

A segunda, **(ii) política creditícia**, pelo aporte de créditos seletivos em setores estratégicos da economia. A terceira **(iii) política monetária**, pelo controle da taxa de câmbio e da inflação (o que recentemente tem sido bastante exitoso no Brasil, especialmente no que concerne à inflação, que convive com baixas históricas¹³).

A quarta, e última, diz respeito à **(iv) adaptação institucional**.

A política de adaptação institucional é a mais importante, complexa e difícil medida a ser direcionada pelo Estado, porquanto envolve a alteração ou remoção de uma estrutura jurídico-institucional arcaica, o que muitas vezes constitui entrave ao processo de desenvolvimento, para substituí-la por outra mais afeiçoada e que seja compatível com o referido processo. A adaptação institucional constitui ação propedêutica às demais políticas de desenvolvimento, porquanto mediante uma adequada legislação e pontual criação de órgãos e instituições será possível definir a base legal destinada a conferir validade aos demais instrumentos responsáveis pela política econômica (NUSDEO, 2015, p. 158).

Como pontua José Micaelson Lacerda Moraes (2006, p. 87), ao investigar os impactos das mudanças institucionais no desenvolvimento, a forma como empresas desenvolvem aptidões empresariais e tecnológicas é consequência direta da infraestrutura institucional, em grande parte promovida pelo Estado.

Há, por outro lado, a possibilidade de estabelecimento de um paralelo entre a política da adaptação institucional delineada por Fábio Nusdeo e a Teoria Institucional de Douglass North. A percep-

¹³ Neste sentido: **Histórico das metas para a inflação**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas>. Acesso em 12 jan. 2020.

ção de que o ambiente institucional estabelecido interfere no grau de desenvolvimento de um país é, justamente, a base do pensamento teórico de Douglass North, no âmbito da escola econômica da Nova Economia Institucional.

Isto é, as instituições formam a estrutura de incentivos de uma sociedade e são determinantes para o desempenho econômico. São as regras do jogo, postas formal ou informalmente (North, 1998, p. 129). Nesse cenário, o registro empresarial não pode ser ignorado como política institucional nas etapas e cadeias que formam o processo de desenvolvimento econômico do país.

Desse modo, entende-se que a fixação de um sistema de Registro Público de Empresas Mercantis simples, integrado e menos burocrático constitui uma das condições inafastáveis do desenvolvimento econômico. E, portanto, deve ser efetivamente considerado como etapa inerente e indispensável a esse processo, por meio de uma eficiente política de adaptação institucional.

Como de há muito denunciado pelo Banco Mundial, por meio do relatório Doing Business (Word Bank, 2016, p. 55; Word Bank, 2020, p. 2), alguns dos principais fatores que impactam na morosidade da abertura de empresas são o excesso de formalidades e a elevada complexidade das normas que disciplinam o registro empresarial (regulação em sobrecarga), o que gera uma cadeia de elevação exacerbada de custos iniciais para regularização da atividade (custos de transação). Isso porque o excesso de formalidades e a complexidade das normas regentes (regulação) dificultam o cumprimento integral de todas as exigências que são postas, de modo que o empresário, na grande maioria das vezes, se vê compelido a se socorrer do auxílio de terceiros (em geral, advogados ou contadores), incorrendo, pois, em custos para formalização do ato – isso quando o empresário não recorre a atividade informal.

Nesse contexto, uma estrutura registral complexa tende a incentivar as empresas a permanecerem no contexto da informalidade, sendo constatado que empresas informais são mais comuns nas economias em que as instituições promovem regras complexas para regularização e formalização da atividade.

Destarte, a partir do entendimento da adaptação institucional como política de desenvolvimento, é possível citar expressamente uma estrutura normativa que vem ao encontro da criação de um registro empresarial direcionado ao desenvolvimento econômico, mediante política institucional: a Lei nº 11.598/2007, que criou a Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM.

Como cediço, a REDESIM foi instituída justamente com o objetivo de integrar o sistema registral brasileiro em âmbito nacional. Buscou-se estabelecer procedimento único e simplificado aos órgãos da administração responsáveis pela atividade de registro, visando incentivar a abertura de novos negócios e a formalização da atividade empresarial.

E os resultados já estão sendo colhidos (apesar de algumas dificuldades naturais). A maioria das Juntas Comerciais das unidades da federação já dispõe de sistema online para os processos de abertura e fechamento de empresas, a exemplo da Junta Comercial do Paraná, por meio do Sistema Empresa Fácil¹⁴.

As recentes alterações no Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis promovidas pela Lei nº 13.833/2019, pela Lei da Liberdade Econômica e pela Lei do Ambiente de Negócios, sem prejuízo das Instruções Normativas (IN) editadas pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), com destaque à IN DREI nº 81/2020, também reforçam o indicativo de que o registro empresarial está, finalmente, inserido na agenda de desenvolvimento econômico pelo governo brasileiro, como típica política de adaptação institucional, como ora defendido. Medidas voltadas para a uniformização dos atos registrares, isenção de custos para a extinção de empresas, registro automático de atos constitutivos, otimização dos recursos administrativos ao (DREI, facilitação de abertura e extinção de filiais, dispensa de alvará de funcionamento para atividades de baixo e médio risco e/ou autorização governamental para atividades de baixo risco, somente tendem a contribuir com o empreendedorismo e a atividade empresarial¹⁵.

¹⁴ Neste sentido, ver: **Empresa Fácil**. Disponível em: <http://www.empresafacil.pr.gov.br/>. Acesso em 12 jan. 2020.

¹⁵ Neste sentido, ver: **O que muda no registro de empresas após a Lei da Liberdade Econômica**. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/BANNERS/Noticias/Lei_de_Liberdade_Econmica.png. Acesso em 12 jan. 2020.

A Lei da Liberdade Econômica, especialmente, portanto, apresenta algumas determinações que vem ao encontro da ideia de sopesamento da estrutura burocrática do Estado – aí considerada a atividade registral empresarial – e de exercício pleno da liberdade de empresa. A leitura conjunta dos arts. 3º e 4º da Lei da Liberdade Econômica permite extrair importantes avanços no que concerne ao aludido sopesamento da estrutura burocrática do Estado. Cite-se, como exemplo: (i) a presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica; (ii) a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, o particular/interessado tenha conhecimento dos prazos necessários para análise dos pedidos, sendo a inércia da autoridade competente considerada aprovação tácita para todos os efeitos; e (iii) a impossibilidade de a administração pública aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios, assim como de introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas.

A possibilidade de desenvolvimento da atividade econômica de baixo e médio risco (aqui, conforme os ditames da Lei do Ambiente de Negócios) com dispensa de alvará ou liberação pelo Poder Público também merece destaque. Desse modo, aquelas atividades exercidas em locais cujas medidas de prevenção contra incêndio, pânico, segurança sanitária, ambiental e de trabalho possam ser melhor controladas, na forma do art. 3º, e parágrafos, e art. 4º, e incisos, da Resolução 51/2019 do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, autorizam o início imediato da empresa, sem a necessidade de outros desdobramentos nos demais órgãos registrais.

De mais a mais, o arquivamento automático de atos constitutivos cujas consultas de viabilidade de nome empresarial e localização estejam previamente aprovadas, com a utilização do instrumento padrão disponibilizado ao empresário pelo DREI, na forma do art. 42, § 3º, da Lei nº 8.934/94, em redação conferida pela Lei da Liberdade Econômica, igualmente, é indicativo claro desse viés de desburocratização encampado pelo Estado brasileiro.

Acredita-se que, ao se facilitar a realização de novos negócios e a formalização da atividade empresarial, as metas de desenvolvimento econômico e social poderão ser alcançadas, como já tem sido acertadamente realizado pelo governo brasileiro nas recentes alterações legislativas, em típica política de adaptação institucional que tende a ser de veras eficiente. O desafio consiste em fazer com que as mudanças legislativas realizadas contribuam para a alteração das restrições informais ainda existentes, especialmente daquelas que ignoram a importância da livre iniciativa ao crescimento e ao desenvolvimento da nação (Ribeiro; Godri, 2022, p. 95). O tempo dirá.

5. Conclusão

A definição do sistema capitalista e dos ditames da economia de mercado pelo constituinte de 1988 é um ponto inequívoco e que não pode ser ignorado pelos agentes públicos e privados. Por sua vez, o reconhecimento da importância da atuação do Estado na economia é igualmente destacado no ordenamento jurídico, de modo que equilibrar a plena faculdade da livre iniciativa e os limites interventivos do agente político constitui desafio constante a ser superado.

Defender o Estado regulador como condição ao desenvolvimento, a partir de regulações eficientes, significa imputar deveres de atuação pontual na tutela do mercado e de promoção de políticas institucionais que determinem um ambiente favorável para formulação de negócios.

O engajamento político do Estado na fixação do sistema de registro empresarial como um dos elementos indispensáveis ao processo de desenvolvimento econômico do país, mediante adaptação institucional, é uma medida essencial para que o registro empresarial se afigure como mecanismo de atração e de estímulo ao agente privado e não como barreira de entrada ao empreendedorismo. As recentes alterações legislativas propostas no âmbito

do registro empresarial, especialmente pela promulgação da Lei da Liberdade Econômica, indicam que, acertadamente, o Estado brasileiro está, de fato, a tratar o instituto do registro empresarial como efetivo instrumento de desenvolvimento econômico e social.

Os reflexos econômicos e sociais decorrentes de tais medidas serão experimentados no tempo, mas os primeiros sinais já são alvissareiros.

6. Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das metas para a inflação**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controlainflacao/historicometas>. Acesso em 12 jan. 2020.

BERTOLDI, Marcelo M; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Curso Avançado de Direito Comercial**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

COASE, Ronald. **The firm, The Market and The Law**. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. **Estudos de Direito Econômico**. Vol. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. **Estudos de Direito Econômico**. Vol. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DEMETERCO NETO, Antenor de Figueiredo; STRUECKER, Fernando Almeida. Teoria da Captura. *In*: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira *et. al* (Org.). **Análise Econômica do Direito: justiça e desenvolvimento**. Curitiba: CRV, 2016.

FRAZÃO, Ana. Em que medida a economia depende do direito? O mito do laissez-faire no século XIX. **Jota**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/>

constituicao-empresa-e-mercado/em-que-medida-a-economia-depender-do-direito-22032017. Acesso em 02 jun. 2020.

GICO JR., Ivo T. Introdução à Análise Econômica do Direito. *in*: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é Análise Econômica do Direito**: uma introdução. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 21-30.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

IRTI, Natalino. **L'ordine giuridico del mercato**. Milano: Laterza, 2003.

MORAIS, José Micaelson Lacerda. Mudança institucional e desenvolvimento: uma abordagem institucional-evolucionária da política industrial do Estado do Ceará. 2006. 218 f. **Tese de Doutorado**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. 3. ed., Coimbra: Centelho, 1978.

NEGRÃO, Ricardo. **Manual de Direito Comercial e de Empresa**. Vol. 1. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NITSCHKE JÚNIOR, Ademar. A atividade Empresarial no Brasil e a Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988 – A necessária harmonia para a promoção do desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais. 2008. 186 f. **Dissertação de Mestrado**. Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2008.

NORTH, Douglass C. **Desempenho economico en el transcurso de los años.** *Economia: Teoria y Pratica*, n. 9, 1998.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia:** introdução ao direito econômico. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PARANÁ. Junta Comercial do Paraná. **Empresa Fácil.** Disponível em: <http://www.empresafacil.pr.gov.br/>. Acesso em 12 jan. 2020.

PIMENTA, Eduardo Goulart. Autonomia Privada – Empresa e Mercado na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Empresarial – RDE**, Belo Horizonte, Ano 8, n. 2, p. 37-49, jul/dez. 2011.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **O que muda no registro de empresas após a Lei da Liberdade Econômica.** Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/BANNERS/Noticias/Lei_de_Liberdade_Econmica.png. Acesso em 12 jan. 2020.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GALESKI JÚNIOR, Irineu. **Teoria Geral dos Contratos:** contratos empresariais e análise econômica. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GODRI, João Paulo Atilio. A Lei da Liberdade Econômica e os Negócios Empresariais. *in*: NEVES, Thiago Ferreira Cardoso. **O Direito de Empresa nos 20 anos do Código Civil.** Rio de Janeiro: Processo, 2022, p. 73-96.

SANTOS, Juliana Hinterlang dos; SIQUEIRA, Patrícia. Preservação da Empresa como Instrumento de Efetividade da Dignidade Empresarial. **Revista de Direito Empresarial – RDEmp**, Belo Horizonte, ano 11, n. 3, p.131-146, set./dez. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Américo Luis Martins da. **Registro Público da Atividade Empresarial**: registro público das empresas mercantis e atividades afins, registro público da propriedade industrial. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. A Atuação do Estado Constitucional na Atividade Econômico-Empresarial e a Análise Econômica do Direito. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, Ano 100, vol. 912, p. 171-209, out./2011.

SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. **Premissas de Direito Econômico**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SZTAJN, Rachel. Law and Economics. *In*: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Org). **Direito e Economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

THE WORLD BANK. **Relatório Doing Business conclui que mais de 60% das economias do mundo melhoraram as suas regras de negócio no Ano Passado**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/27/doing-business-report-finds-more-than-60-of-worlds-economies-improved-their-business-rules-in-past-year>. Acesso em: 12 jan. 2020.

THE WORLD BANK. **Doing Business 2016**: measuring regulatory quality and efficiency. Washington, DC, 2016.

THE WORLD BANK. **Doing Business 2020**: comparing business regulation in 190 economies. Washington, DC, 2020.

TOKARS, Fabio. O Direito Empresarial Brasileiro e sua Função de (des)Estímulo ao Empreendedorismo. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 29-66, jul./set. 2007.

TOKARS, Fabio. Registro On-line de Empresários Individuais e de Sociedades Limitadas". **Revista de Direito Empresarial**. Curitiba, n. 14, p. 171-186, jul./dez. 2010.

ZINGALES, Luigi. **Um Capitalismo para o Povo**: reencontrando a chave da prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015.