

**DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL DA LIVRE
INICIATIVA E O MICROEMPREENDEDOR:
ANÁLISE DA INSUFICIÊNCIA DE ESTÍMULO
AO EMPREENDEDORISMO BRASILEIRO**

**CONSTITUTIONAL INITIATIVES
FOR FREE ENTERPRISE AND
MICROENTREPRENEURS: ANALYSIS OF
INSUFFICIENT STIMULUS OF BRAZILIAN
ENTREPRENEURSHIP**

Antonio Jorge Pereira Junior*

**Felipe Antônio de Castro Bezerra Morais
Melo****

Rafael Veras Castro Melo***

* Graduado em Direito em 1997 pela Universidade de São Paulo (USP).

Especialista em Direito Privado e Processo Civil em 1997 pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP).

Especialista em Direito de Família em 1998 pelo Centro de Extensão Universitária (CEU).

Mestre em Direito em 2002 pela Universidade de São Paulo (USP).

Doutor em Direito em 2006 pela Universidade de São Paulo (USP).

Email: antoniojorge@unifor.br

** Graduado em Direito em 2015 pela Faculdade 7 de Setembro (FA7).

Especialista em Direito e Processo Eleitoral em 2017 pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Mestrando em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Email: felipe_castro_@hotmail.com

Como citar: PEREIRA JUNIOR, Antonio Jorge; MELO, Felipe Antonio de Castro Bezerra Morais; MELO, Rafael Veras Castro. Dispositivo constitucional da livre iniciativa e o microempreendedor: Análise da insuficiência de estímulo ao empreendedorismo brasileiro. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 22, n. 2, p.185-212, jul. 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n2p185. ISSN: 2178-8189.

Resumo: O presente artigo visa estudar o instituto constitucional da livre iniciativa, previsto no artigo 1º, IV, da Constituição Federal como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A partir de premissas filosóficas, jurídicas e sociológicas de empreendedorismo, serão estudadas de maneira crítica, por meio de uma abordagem

legal e doutrinária, as dificuldades enfrentadas pelos microempreendedores no Brasil. Dessa forma, será feita uma análise das falhas do sistema de estímulo às microempresas e as várias dificuldades que os pequenos empreendedores brasileiros sofrem atualmente para manter seus negócios em atividade. Portanto, neste diapasão, um dos principais objetivos deste artigo científico é buscar soluções para o estímulo à atividade econômica dos pequenos empreendedores brasileiros e, conseqüentemente, fomentar a geração de emprego e renda.

Palavras-chave: Livre iniciativa. Empreendedorismo. Microempreendedor.

Abstract: This paper studies the constitutional institute of free initiative, as guaranteed by Article 1, IV, of the Brazilian Federal Constitution – as one of the many foundations of the Democratic State of Law. Moreover, this research is fundamentally constructed on philosophical, judicial and sociological premises of entrepreneurship; thus, this paper analyzes the many difficulties faced by microentrepreneurs in Brazil in a critical way, with a legal and doctrinal approach. Furthermore, this research explores failures of the microenterprise stimulus system and the various difficulties that small Brazilian entrepreneurs are currently experiencing in order to keep their businesses running. Therefore, in this context, one of the main objectives of this scientific article is to find solutions that stimulates economic activity

*** Graduado em Direito em 2013 pela Universidade Federal do Ceará (UFC).
Mestrando em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
Email: rafaellveras@hotmail.com

of small Brazilian entrepreneurs and, consequently, fosters employment and income growth.

Keywords: Free initiative. Entrepreneurship. Microentrepreneur.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa fazer uma análise do dispositivo constitucional da livre iniciativa, bem como estudar os empecilhos enfrentados pelos microempreendedores no Brasil. De pronto, vale salientar que a livre iniciativa é considerada um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme dispõe o artigo 1º, IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Outrossim, não se pode olvidar que o *caput* do artigo 170 da Carta Magna prevê a livre iniciativa como uma das bases da ordem econômica constitucional (BRASIL, 1988).

Contudo, cumpre esclarecer que não se está defendendo que se trata de um fundamento absoluto ou sem limitações. Neste sentido, Luís Roberto Barroso (2001, p. 191) assevera, “o princípio da livre iniciativa, portanto, assim como os demais, deve ser ponderado com outros valores e fins públicos previstos no próprio texto da Constituição”. Isso decorre da natureza principiológica dos dispositivos constitucionais, o que exige a ponderação de princípios no caso concreto, de modo a realizá-los da maior maneira dentro das possibilidades fáticas e jurídicas.

O número de desempregados no Brasil em abril do ano de 2017 atingiu a marca de 14 milhões de pessoas, além do número recorde na diminuição de assinaturas na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos brasileiros (SILVEIRA; KOMETANI, 2017). Esse dado demonstra a crise na geração de emprego e renda pela qual passa o Estado Brasileiro. Cria-se, desse modo, a necessidade de mecanismos que possam auxiliar na superação da situação adversa ora apresentada.

Assim, o interesse em criar o próprio negócio também nunca foi tão grande entre os brasileiros, motivo pelo qual um dos principais

fitos deste artigo científico é analisar as dificuldades enfrentadas pelos empreendedores e, especialmente, pelos microempreendedores, que são maioria no Brasil (JUNQUEIRA, 2016). De acordo com o Código Civil Brasileiro, “considera-se empresário quem exerce atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços” (BRASIL, 2002).

Não se pode olvidar que o Brasil possui a maior carga tributária da América Latina, motivo pelo qual a alta cobrança de tributos dos cidadãos pode representar um dos principais obstáculos ao empreendedorismo brasileiro, prejudicando principalmente os microempreendedores (NAKAGAWA, 2016).

Outrossim, vale registrar que segundo os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil cobra impostos num patamar equivalente a países desenvolvidos, como, por exemplo, Reino Unido e Nova Zelândia (VASCONCELOS; JULIÃO, 2017).

Dessa forma, com a recessão econômica enfrentada pelo país, bem como pela dificuldade em conseguir emprego com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) devidamente assinada, oficializar um pequeno negócio constitui uma alternativa real para o aquecimento da economia pátria, principalmente na geração de emprego e renda.

Partindo-se do exposto, o objetivo geral desta pesquisa será não só fazer uma anamnese do princípio constitucional da livre iniciativa, mas também de suas limitações. Como objetivos específicos, serão estudadas as dificuldades que os microempreendedores brasileiros

enfrentam, bem como será feita uma análise das possíveis soluções para o estímulo ao empreendedorismo no Brasil. Dessa forma, considerando a consulta realizada à doutrina nacional e estrangeira, a metodologia será do tipo bibliográfica. Quanto à natureza e fins da metodologia, será do tipo, respectivamente, qualitativa e exploratória.

No primeiro tópico, são estudadas as bases filosóficas e sociológicas para as definições de livre mercado, de empreendedorismo, da formação do Estado Brasileiro na seara econômica e demais definições básicas atinentes ao tema. No segundo tópico, analisam-se, a partir da Constituição de 1988 e da legislação infraconstitucional, as normas que regulamentam o microempreendedorismo. Já no terceiro tópico, aborda-se, de maneira crítica, por meio de diversos doutrinadores, os obstáculos e falhas no sistema de estímulo aos microempreendedores no Brasil. No quarto e derradeiro tópico, busca-se estudar prováveis soluções para incentivar os pequenos negócios e a geração de empregos no Brasil.

1 AS BASES FILOSÓFICAS E SOCIOLOGICAS DO LIVRE MERCADO, DO EMPREENDEDORISMO E DO PENSAMENTO ACERCA DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA NO BRASIL

Cumpre, a qualquer pesquisa que tenha como escopo abordar a problemática do empreendedorismo no Estado Brasileiro, analisar as bases filosóficas e sociológicas que alicerçam esse problema, para que obter uma compreensão holística do fenômeno, sem se atear a uma compreensão positivista dos problemas enfrentados, que seria insuficiente para a completa visão das questões a serem abordadas.

Antes de legal, o problema acerca do tratamento do empreendedor no Brasil tem origens filosóficas e sociológicas, que não podem ser olvidadas sem grave prejuízo para a pesquisa.

Sociologicamente, deve-se partir da interpretação de Raymundo Faoro acerca do que vem a ser o “estamento burocrático” no Brasil. Segundo Faoro (2012, p. 60-61), a principal característica do Estado Brasileiro, influenciado pela união entre a burguesia portuguesa ascendente e o Estado português, é a formação do chamado “estamento burocrático”, um grupo de elite que, atrelado aos interesses do Estado, passa a dirigir toda a economia, sempre com os auspícios e olhares deste Estado. Isso significa que, já na formação portuguesa, que influenciou toda a formação sociológica brasileira, o Estado tinha papel de dirigir a economia, em conjunto com uma parcela pequena da sociedade, uma “elite”, que o utiliza para salvaguardar seus privilégios.

Assim, para Raymundo Faoro (2012, p. 107), “o estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos”.

Assim, neste estado de coisas influenciado pelo estamento burocrático, o povo fica em segundo plano, tendo em vista que a soberania popular funciona às avessas, sem a efetiva participação da maioria, que acaba tendo que aderir às vontades da elite dirigente (FAORO, 2012, p. 111).

Dessa maneira, com a conseqüente potencialização do poder estatal advinda da instituição do estamento burocrático, institui-se uma legião de funcionários, ligados ao aparelho estatal. “O funcionário é

a sombra do rei, e o rei tudo pode: o Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio” (FAORO, 2012, p. 198). O funcionário público, por muitas vezes na história brasileira, nesta análise de Raymundo Faoro, foi utilizado para servir aos interesses de uma elite burocrática que queira manter o seu “status quo” de dominação perante aos indivíduos.

De todo o exposto, conclui Raymundo Faoro (2012, p. 819), que o Brasil teve sempre em sua história a sobrevivência de um “capitalismo politicamente orientado”, que significa que “a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente”. Neste sentido, o interesse da população acaba ficando em segundo plano frente às exigências do chamado “estamento burocrático”.

Dessa situação, acaba por inevitável a edificação de um espectro patrimonialista no Estado brasileiro, em que se confundem as dimensões do público e do privado. De acordo com Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 145) há, na própria formação brasileira, uma dificuldade especial na separação das esferas do público e do privado. Disso decorre que, em muitos casos na história brasileira, inclusive na atualidade, o Estado acaba estando a serviço de interesses distintos da população, mas sim a favor de grandes interesses ligados ao estamento de cada época.

A consequência inevitável dessa situação é que o incentivo às pequenas e médias empresas, no Brasil, resta-se insuficiente, tendo em vista a pouca atenção dispensada pela elite governamental a esses

negócios, até pela sua fraca influência política. A própria formação sociológica do Estado brasileiro, conforme demonstramos acima, exerce papel limitador do desenvolvimento nacional, pois poda a construção de uma base sólida para o empreendedorismo no país.

Também neste diapasão, Ludwig von Mises (2010, p. 817) esclarece que o chamado “intervencionismo” difere do socialismo por interferir na economia de mercado, sem, contudo, desejar eliminá-la. Ou seja, o Estado interfere na produção através de sua intervenção, mas não deseja eliminar todos os mecanismos que constituem o mercado livre.

Entretanto, cabe questionar até que ponto essa intervenção estatal se torna eficaz, especialmente no caso do Estado brasileiro, uma vez que, conforme supracitado, o Estado no Brasil tem uma formação essencialmente patrimonialista, em que se confundem os interesses do público e do privado, com a prevalência de um estamento burocrático que, em conjunto com o poder político, comanda as atividades da economia.

Dessa forma, a intervenção do Estado Brasileiro na economia tem sido utilizada, por muitas vezes, como instrumento de perpetuação do poder político e econômico, e não como forma de otimizar a justiça social e possibilitar o desenvolvimento econômico da nação. Disso resulta o fato de que, em várias vezes, as políticas públicas de empréstimos ou financiamentos não tem como foco principal o desenvolvimento do empreendedorismo, mas sim a manutenção de uma elite estamental.

O art. 170 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a ordem econômica brasileira é fundada “na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” (BRASIL, 1988). Dentre os princípios dessa chamada ordem econômica, estão a “livre concorrência” (IV), a “busca do pleno emprego” (VIII) e o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte” (IX) (BRASIL, 1988). Portanto, está assentado na Constituição, expressamente, que o Estado brasileiro deve dar prioridade para as pequenas empresas e deve buscar o fomento da livre concorrência.

Quando o Estado atua na economia não para promover o desenvolvimento nacional, mas sim para a proteção de interesses patrimonialistas privados, ele acaba por desvirtuar todos os princípios da ordem econômica expostos na Constituição Federal. Assim, é papel do Estado brasileiro promover o desenvolvimento da livre iniciativa e das pequenas empresas, e não servir para a manutenção do “status quo”, intervindo indevidamente na economia em favor de interesses específicos.

Vale salientar o posicionamento de Milton Friedman (2014, p. 17) de que a existência do mercado livre não dispensa a existência do Estado, tendo em vista que este é essencial não só para determinar as “regras do jogo”, mas também para agir como árbitro para interpretar e aplicar as normas já aprovadas.

Logo, o livre mercado faz parte das liberdades que os indivíduos têm o direito de possuir na sociedade, não podendo ser restringido por interesses específicos (SEN, 2010, p. 20). Entretanto, segundo Amartya Sen (2010, p. 71-72), um país não precisa esperar enriquecer para poder

fazer investimentos públicos necessários para o desenvolvimento, pois o custeio público, em áreas essenciais, pode ajudar no crescimento econômico e no desenvolvimento de uma melhor qualidade de vida para a população.

Portanto, não se pode negar que o investimento público, em áreas específicas e essenciais como educação e desenvolvimento das pequenas e médias empresas, pode exercer um papel de colaboração com os objetivos estabelecidos na Constituição Federal, especialmente na proteção dos princípios da ordem econômica. No entanto, esse investimento deve ser feito de maneira a privilegiar a transparência e a correta aplicação dos recursos, sem privilégios para categorias específicas ou para grupos pertencentes ao chamado “estamento burocrático” que bem elencou Raymundo Faoro.

No próximo tópico será estudado o princípio da livre iniciativa, bem como será realizada uma anamnese legislativa no tocante ao microempreendedorismo pátrio.

2 LIVRE INICIATIVA E A ANÁLISE LEGISLATIVA SOBRE O MICROEMPREENDEDORISMO BRASILEIRO

Por uma questão de coerência, o segundo tópico deste trabalho fará uma análise do princípio constitucional da livre iniciativa, bem como realizará uma anamnese legal acerca do microempreendedorismo no Brasil.

Ressalte-se que a Constituição Federal, em seu artigo 1º, IV considera a livre iniciativa um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, acompanhada da cidadania, soberania popular, dignidade da

pessoa humana, valores sociais do trabalho e do pluralismo político.

O *caput* do artigo 170 da Constituição Federal aduz que a atividade econômica tem por finalidade a existência digna dos cidadãos brasileiros, e se baseia na livre iniciativa para a busca da justiça social.

Dessa forma, pode-se afirmar que o dispositivo da livre iniciativa é absoluto? Não, tendo em vista que possui sim limitações. Trata-se de um princípio que, assim como os demais, deve ser ponderado com outros valores e finalidades públicas estabelecidas na Carta Magna; logo, está sujeita a atividade fiscalizadora estatal, cujo objetivo é impedir que distorções oriundas do abuso da liberdade empresarial (BARROSO, 2001, p. 191-192).

Ademais, vale registrar que o próprio artigo 170 da Constituição estabelece outros princípios que limitam a livre iniciativa, como, por exemplo, a defesa do consumidor, função social da propriedade, defesa do meio ambiente, redução da desigualdade social, dentro outros.

De acordo com Robert Alexy (1997, p. 162), os princípios são “mandamentos de otimização”, que devem ser realizados da maior maneira possível de acordo com as condições fáticas ou jurídicas. Isso significa que, na aplicação de um princípio constitucional, caso este entre em colisão com outro princípio, ambos devem ser sopesados a fim de encontrar a solução mais justa para o caso concreto.

Nestas situações de embate entre os princípios, como é realizada esta ponderação? Robert Alexy (2012, p. 93-95) leciona que se dois princípios colidem, algum terá que ceder. Isto, porém, não significa que o princípio cedente seja invalidado, nem que nele será introduzida

uma norma de exceção, tendo em vista que como os princípios são considerados mandamentos de otimização, estes devem ser realizados da melhor maneira possível de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas.

Já Ronald Dworkin (2002, p. 36-43) define princípio como “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma dimensão da moralidade”. Logo, este doutrinador norte-americano acredita que os princípios resolvem suas colisões na dimensão do peso, por meio do sopesamento dos valores contidos entre estes no caso concreto.

Após esta relevante observação, faz-se necessário um estudo, a partir, principalmente, da legislação a respeito do microempreendedor.

De logo, vale ressaltar que o artigo 47, §1º da Constituição Federal faz uma importante distinção entre microempresas e pequenas empresas. Aquelas são as pessoas jurídicas e firmas individuais com receitas anuais de até dez mil Obrigações do Tesouro Nacional; enquanto estas são as pessoas jurídicas e firmas individuais com receita anual de até vinte e cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional (BRASIL, 1988).

Não se pode olvidar que, consoante artigo 146, III, “d” da Constituição apenas lei complementar pode estabelecer regime diferenciado e favorecido para microempresas, bem como para empresas de pequeno porte, inclusive com relação a regimes especiais ou simplificados de tributação. Ou seja, tal distinção não pode ser feita por meio de lei ordinária, que possui um quórum menor para ser

aprovada no Congresso Nacional.

O artigo 179 da Carta Política estabelece que todos os entes federativos tratarão as microempresas e as empresas de pequeno porte de maneira diferenciada juridicamente, com o objetivo de incentivá-las pela simplificação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias ou creditícias.

No plano infraconstitucional, vale salientar o disposto na Lei Complementar nº 123/2006, conhecida popularmente como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (BRASIL, 2006).

O artigo 3º da supramencionada lei assevera a distinção entre microempresa e empresa de pequeno porte, salientando-se que ambas devem ser registradas no Registro de Empresas Mercantis ou Registro Civil de Pessoas Jurídicas. As primeiras podem auferir, em cada ano calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); já estas podem auferir, em cada ano calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e inferior a 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) (BRASIL, 2006).

Além disso, cumpre esclarecer que os artigos 12 e seguintes do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte criaram um Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições, conhecido como Simples Nacional.

Saliente-se que o Simples Nacional trouxe uma redução de impostos para os pequenos negócios, bem como desburocratizou alguns

pontos importantes para a formalização das empresas, sendo considerado um avanço irreversível na Administração Pública brasileira, tendo em vista que o Fisco, aos poucos, está deixando de ser um inimigo para virar um parceiro dos pequenos agentes econômicos.

Marco Antônio Lorga (2013, p. 186) leciona que a micro e a pequena empresa são importantes instrumentos sociais de dignificação da sociedade, tendo em vista que não são fins em si mesmas, por mais que ambas busquem a atividade lucrativa por meio da organização dos fatores de produção.

Assim, a criação deste regime especial de tributação foi sim um avanço para o estímulo ao empreendedorismo proporcionado pelo legislador, todavia, como será estudado no próximo tópico, os incentivos ainda não são suficientes para a geração de emprego e renda ideais.

Percebe-se que há uma vasta gama de legislação tutelando os pequenos negócios, numa tentativa de incentivá-los, contudo, na prática, sabe-se que todos estes estímulos ainda são insuficientes, pelos motivos que ainda serão estudados neste artigo científico. Portanto, em síntese, neste primeiro tópico, buscou-se estudar, de maneira crítica, por meio de diversos doutrinadores, o princípio constitucional da livre iniciativa, suas limitações, além de ter sido feita uma análise legislativa a respeito da regulamentação dos pequenos negócios no Brasil.

Nos próximos tópicos, serão analisadas as falhas no sistema de incentivo ao pequeno empreendedor brasileiro, bem como serão buscadas soluções para este imbróglio, a fim de estabelecer diretrizes para que o Estado brasileiro possa edificar o tratamento e a promoção

das pequenas empresas.

3 DIFICULDADES E FALHAS NO SISTEMA DE ESTÍMULO AO MICROEMPREENDEDOR NO BRASIL

O empreendedorismo pode ser conceituado como um procedimento inovador, criativo e com o objetivo de juntar ideias, pessoas e oportunidades (MENEGATTI; RIBEIRO; MENEGHATTI, 2015).

Vale salientar que, no Brasil, segundo dados extraídos do *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) de 2016, a renda média de 70% (setenta por cento) dos empreendedores brasileiros é de, no máximo, três salários-mínimos, algo equivalente a dois mil e oitocentos reais mensais (CODOGNO; ROSSETO, 2017).

Cumpre esclarecer que nestes trabalhos serão estudadas, de maneira específica, as peculiaridades referentes aos microempreendedores. Neste sentido, vale registrar que no Brasil existem mais de 06 (seis) milhões deles, sendo estes os grandes responsáveis pela movimentação econômica brasileira (RABIN, 2017).

Todavia, por outro lado, não se pode olvidar que o número de desempregados no Brasil em abril de 2017 atingiu a surpreendente marca de 14 milhões, além do número nunca antes visto na diminuição de assinaturas na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), algo que comprova a grave recessão econômica vivida por este país (SILVEIRA; KOMETANI, 2017).

Os pequenos negócios podem ser considerados uma das principais alternativas de saída desta crise econômica, que possui

um número assustador de desempregados. Dessa forma, o interesse em formalizar o próprio negócio também nunca foi tão grande entre os brasileiros, motivo pelo qual um dos maiores objetivos deste segundo tópico é estudar os empecilhos enfrentados pelos pequenos empreendedores (JUNQUEIRA, 2016).

Discorrendo sobre a relevância do micro e pequeno empreendedor, Marco Antônio Lorga (2013, p.186-187) assevera:

A micro e pequena empresa dá sustentabilidade ao mercado apresentando uma força econômico-financeira determinada, com grande potencialidade de emprego e expansão influenciando dessa forma o local onde se estabelece. Pensar na micro e pequena empresa do século XXI é demandar sobre todos os aspectos que circundam a sua atividade finalística, representados pela sua complexidade formada tanto pelos elementos tutelados pelo Direito como os elementos externos sociais, econômicos, políticos e globalizados.

Assim, verifica-se a grande relevância dos pequenos empreendedores para o desenvolvimento econômico, social e comercial do Brasil. E quais seriam os empecilhos enfrentados por estes pequenos empreendedores? Quais seriam suas principais dificuldades? As respostas para estas perguntas serão expostas logo abaixo.

De logo, cumpre ressaltar que o Brasil possui a maior carga tributária da América Latina, motivo pelo qual a alta cobrança de tributos dos cidadãos pode representar um dos grandes obstáculos ao empreendedorismo brasileiro, prejudicando principalmente os

microempreendedores (NAKAGAWA, 2016).

Neste diapasão, considera-se a alta carga tributária uma das principais inimigas dos pequenos empreendedores, dificultando, assim, a criação de empregos e o aumento da produtividade (DUTRA, 2014).

Para se ter uma ideia de quão avassaladora é a carga tributária no Brasil, registre-se que o brasileiro trabalha cinco meses apenas para pagar impostos. É verdade que os franceses e suecos pagam mais impostos, contudo, a qualidade dos serviços públicos prestados por estes países é infinitamente superior (SIANI, 2016).

Além da elevada carga tributária, existe outro obstáculo para o desenvolvimento dos pequenos negócios brasileiros? Sim, a exagerada burocracia.

Neste diapasão, Alexandre Costa Nascimento (2012) afirma, “nem acesso ao crédito, nem juros altos. O excesso de burocracia e a carga tributária são apontados como os principais entraves para o crescimento e desenvolvimento de novas empresas no país”.

Clarissa Furtado também destaca a dificuldade de formalizar um negócio, senão vejamos:

Abrir uma empresa, pequena, média ou grande, no Brasil, é como participar de uma gincana. É preciso ter disposição para cumprir cerca de 17 procedimentos, comparecer em até 15 órgãos do governo, ter tempo e dinheiro de sobra. Para se ter uma ideia da dimensão do problema da burocracia nesse campo, um estudo realizado pelo Banco Mundial esse ano, denominado *Doing Business* (fazendo negócios), indica que qualquer mortal

interessado em abrir um empreendimento no Brasil tem de desembolsar, por baixo, 274 dólares em taxas e tributos, além de esperar uma média de 155 dias para abrir as portas. (FURTADO, 2004)

Dessa forma, verifica-se o tamanho do desafio que o empreendedor, especialmente aquele que possui um pequeno empreendimento, deve enfrentar para conseguir desenvolver seu trabalho e permanecer no mercado.

Portanto, em resumo, neste tópico, buscou-se estudar, de maneira crítica, quais seriam os obstáculos enfrentados pelos microempreendedores brasileiro, concluindo-se que a alta carga tributária do país, bem como a exacerbada burocracia atrapalham a geração de emprego e renda no Brasil.

No quarto e derradeiro tópico serão estudadas possíveis soluções para os imbróglgios apresentados neste trabalho.

4 POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA FOMENTAR OS PEQUENOS NEGÓCIOS E A GERAÇÃO DE EMPREGOS

Neste quarto tópico serão analisadas possíveis soluções para superar os empecilhos apresentados no segundo tópico e, conseqüentemente, estimular os pequenos negócios brasileiros.

De logo, vale registrar o posicionamento de Adolfo Sachsida de que a ineficiência na prestação dos serviços públicos, juntamente com uma alta carga tributária, são obstáculos para o desenvolvimento econômico, senão vejamos:

Quanto maior é o Estado, maior é a necessidade de se arrecadar recursos junto à sociedade. Quanto mais ineficiente for o setor público, tanto mais custoso será ao trabalhador manter a estrutura estatal. Dessa maneira, um Estado pequeno e extremamente eficiente é algo desejável aos trabalhadores. Afinal, em tal arcabouço o Estado se limitaria a um conjunto específico de funções e as exerceria com maestria, provendo à população um bem público de qualidade, e a um custo acessível. (SACHSIDA, 2011).

Conforme exposto, a complexidade tributária é um dos grandes empecilhos no desenvolvimento do emprego e renda brasileiros. Isaías Coelho (2016) destaca que, a título de exemplo, o regulamento de apenas um dos impostos, o ICMS de São Paulo, possui mais de 170 mil palavras, algo que dificulta a compreensão do micro e pequeno empreendedor.

Não se pode olvidar que o Brasil tem mais de 05 (cinco) mil Municípios legislando sobre seus próprios tributos, 27 Constituições estaduais e mais de 4 milhões de normas tributárias criadas pela União (NASCIMENTO, 2012).

Algo que só corrobora com o entendimento deste artigo de que, infelizmente, o Brasil tem uma altíssima complexidade de regulamentação tributária.

Ora, o Poder Legislativo deveria criar leis que facilitem a concessão de alvarás de funcionamento para os pequenos empreendimentos, com o fito de desburocratizar a formalização de um negócio, e não criar regulamentos complexos de tributação.

Por outro lado, é preciso reconhecer que caminhou bem o

legislador ao criar o programa Simples Nacional, previsto no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (BRASIL, 2006) pois em apenas uma guia, são recolhidos, simultaneamente, oito tributos, na forma do artigo 13.

Desse modo, o Simples Nacional trouxe consigo uma diminuição da carga tributária e redução da burocracia para os empreendimentos que faturam até R\$ 3,6 milhões por ano tendo em vista que além de resumir os tributos numa só guia, minimizou as obrigações acessórias exigidas pela Receita Federal (DUTRA, 2014).

São proposições como a acima mencionada que se espera para que ocorra uma aproximação entre contribuinte e Estado, com o objetivo de que este último deixe de ser visto como um inimigo do empreendedor para se tornar um parceiro ou aliado. Então, pode-se afirmar que com o Simples Nacional, houve um relevante avanço para a superação dos problemas da burocracia e alta carga tributária, aqui já debatidos.

Em contrapartida, Alexandre Costa Nascimento (2012) assevera que até mesmo o Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas, bem como o Simples Nacional são consideradas legislações complexas e ineficientes para fomentar o empreendedorismo no Brasil. Portanto, trata-se de um paliativo, mas não de uma solução definitiva.

Ademais, acredita-se que a criação de uma lei que facilite a concessão de alvará de funcionamento para o primeiro negócio do empreendedor seria excelente para estimulá-lo a formalizar sua empresa e gerar empregos no mercado de trabalho.

Não se está sugerindo a criação de uma legislação que

conceda de maneira automática, sem fiscalização estatal, o alvará de funcionamento para uma corporação; mas sim que, quando seja a primeira vez que um empreendedor visa constituir sua firma, o alvará seja expedido, após o devido acompanhamento por fiscais, de maneira mais célere. Logo, trata-se de um remédio para diminuir a exacerbada burocracia.

Simplificar é o melhor caminho a ser seguido. Dessa forma, poderiam ser criados pelo Fisco canais de comunicação, por meio de sítios eletrônicos, que facilitem a interação com o contribuinte. Além disso, seria interessante a criação de uma plataforma acessível para sanar dúvidas dos cidadãos quanto ao pagamento de algum tributo (COELHO, 2016).

Portanto, conforme foi exposto aqui, da análise dos autores mencionados neste terceiro tópico, pode-se desprender que existem sim soluções para superar a alta carga tributária, bem como a exacerbada burocracia brasileira.

CONCLUSÃO

Conclui-se, à luz dos elementos analisados ao longo do presente artigo, que a livre iniciativa é considerada pela Constituição Federal um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Todavia, verificou-se que existem limites à livre iniciativa, como, por exemplo, a atividade fiscalizatória do Estado, a defesa do Meio Ambiente, as regras do Código de Defesa do Consumidor e a função social da propriedade.

Para sanar as dúvidas decorrentes dos choques entre o princípio da livre iniciativa com outros, observou-se que podem ser utilizadas as premissas derivadas dos doutrinadores Robert Alexy e Ronald Dworkin.

Distinguiu-se, com base no artigo 47, §1º da Constituição Federal, os conceitos de microempresas e pequenas empresas. As primeiras são as pessoas jurídicas e firmas individuais com faturamentos anuais de até dez mil Obrigações do Tesouro Nacional; já estas são as pessoas jurídicas e firmas individuais com receita anual de até vinte e cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional.

Definiu-se empreendedorismo como um procedimento inovador, criativo e com o objetivo de juntar ideias, pessoas e oportunidades (MENEGATTI; RIBEIRO; MENEGHATTI, 2015).

Os pequenos negócios foram considerados uma das principais saídas da crise econômica vivida pelo Brasil, que possui um número assustador de desempregados. Dessa forma, investigou-se que o interesse em formalizar o próprio negócio também nunca foi tão grande entre os brasileiros (JUNQUEIRA, 2016).

A doutrina examinada assenta que a alta carga tributária, bem como a exagerada burocracia são considerados os principais empecilhos para o aumento da produtividade dos empreendedores, especialmente dos micro e pequenos.

Neste diapasão, averiguou-se que o Brasil possui a maior carga tributária da América Latina, algo que também prejudica a geração de emprego e renda (NAKAGAWA, 2016).

Reconheceu-se que a criação do Simples Nacional foi boa por

diminuir parte da grande carga tributária e a burocracia, mas não suficiente para estimular os empreendedores brasileiros (NASCIMENTO, 2012).

Além disso, indicou-se como possível solução para amenizar os efeitos da exacerbada burocracia a criação de uma lei que facilite a concessão de alvará de funcionamento para o primeiro negócio do empreendedor seria excelente para estimulá-lo a formalizar sua empresa e gerar empregos no mercado de trabalho.

Portanto, de acordo com os doutrinadores aqui mencionados, conclui-se que ocorreram avanços nos procedimentos de estímulo aos micro e pequenos empreendedores brasileiros, todavia, em decorrência da alta tributária e da burocracia exagerada, ainda há muito que ser feito por parte do Poder Público para incentivá-los de uma forma adequada e justa.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, n. 4, p. 187-212, out. 2001.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 21 abr. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**.

Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 1 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 28 de setembro de 2017.

CODOGNO, Vivian; ROSSETO, Ricardo. Empreendedor brasileiro fatura até R\$ 2,8 mil ao mês: pesquisa mostra que existem hoje no Brasil 48 milhões de empresários, e 70% deles faturam até três salários mínimos por mês. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 maio 2017. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,empreendedor-brasileiro-fatura-ate-r-2-8-mil-ao-mes,70001783195>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

COELHO, Isaías. **O que podemos fazer para acabar com a complexidade tributária.** 2016. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/complexidade-tributaria-empreendedor/>>. Acesso em: 30 maio 2017.

DUTRA, Bruno. **Alta carga tributária do país é empecilho para pequenas empresas:** impostos, burocracia e falta de conhecimento do negócio são barreiras para o sucesso das pequenas empresas no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://brasileconomico.ig.com.br/negocios/pme/2014-08-19/alta-carga-tributaria-do-pais-e-empecilho-para-pequenas-empresas.html>>. Acesso em: 31 maio 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** São Paulo: Martins

Fontes, 2002.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2012.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: Ltc, 2014.

FURTADO, Clarissa. **Empresas: a dura vida do empreendedor**. 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=744:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 30 maio 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

JUNQUEIRA, Diego. **Pequenos negócios viram saída para desemprego, mas chances de fracasso também aumentam: crise ampliou o número de negócios por necessidade, mas falta de vocação pode levar à ruína**. 2016. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/economia/pequenos-negocios-viram-saida-para-desemprego-mas-chances-de-fracasso-tambem-aumentam-08122016>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

LORGA, Marco Antônio. A dignidade da pessoa humana aplicada na perspectiva do micro e pequeno empreendedor. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 1, n. 30, p. 172-192, 2013.

MENEGATTI, Maicon Souza; RIBEIRO, Ivano; MENEGHATTI, Marcelo Roger. **Fatores inibidores do empreendedorismo em pequenos e médios negócios**. 2015. Disponível em: <[http://cac-php.unioeste.br/eventos/cingen/artigos_site/convertido/3_Empreendedorismo/Fatores_inibidores_do_empreendedorismo_em_pequenos_e_medios_negocios_\(1\).pdf](http://cac-php.unioeste.br/eventos/cingen/artigos_site/convertido/3_Empreendedorismo/Fatores_inibidores_do_empreendedorismo_em_pequenos_e_medios_negocios_(1).pdf)>. Acesso em: 31 maio 2017.

MISES, Ludwig von. **Ação humana**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

NAKAGAWA, Fernando. **Brasil tem maior carga tributária da América Latina**: enquanto o Brasil está no grupo dos que têm menos impostos sobre a renda e lucro, é um dos que mais cobram sobre a seguridade social. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/brasil-tem-maior-carga-tributaria-da-america-latina/>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

NASCIMENTO, Alexandre Costa. Burocracia tributária é o principal obstáculo para o empreendedor: empresa com atuação nacional precisa conviver com 3,5 mil regras tributárias. Regras agravam mortalidade de pequenos negócios. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11 out. 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/burocracia-tributaria-e-o-principal-obstaculo-para-o-empendedor-2h61jp80xslwo46jfyilmxtwlq>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

RABIN, Claudio. MEI: país tem 6,7 mi de microempreendedores; saiba como ser um. **Veja**, São Paulo, 9 mar. 2017. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/economia/mei-pais-tem-67-mi-de-registros-saiba-como-abrir-uma/>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

SACHSIDA, Adolfo. **Como os impostos afetam o crescimento econômico?** 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2011/03/como-os-impostos-afetam-o-crescimento-economico1.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIANI, Phelipe. **Brasileiros trabalham 153 dias por ano só para pagar impostos**. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2016/05/brasileiros-trabalham-153-dias-por-ano-so-para-pagar-impostos.html>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

SILVEIRA, Daniel; KOMETANI, Pâmela. **Desemprego fica em 13,6% em abril e atinge 14 milhões de brasileiros**: taxa é medida

mensalmente pelo IBGE por meio de média trimestral; índice caiu em abril em relação a março, na 1ª queda desde 2014, mas é maior do que o registrado em abril de 2016, de 11,2%. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/desemprego-fica-em-136-no-trimestre-terminado-em-abril.ghtml>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

VASCONCELOS, Fábio; JULIÃO, Luís Guilherme. Gráficos: a carga tributária no Brasil e em outros países da OCDE e América Latina. **O Globo**, São Paulo, 8 ago. 2017. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/graficos-carga-tributaria-no-brasil-e-em-outros-paises-da-ocde-e-america-latina.html>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

Como citar: PEREIRA JUNIOR, Antonio Jorge; MELO, Felipe Antonio de Castro Bezerra Moraes; MELO, Rafael Veras Castro. Dispositivo constitucional da livre iniciativa e o microempreendedor: Análise da insuficiência de estímulo ao empreendedorismo brasileiro. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 22, n. 2, p.185-212, jul. 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n2p185. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 28/09/2017.

Aprovado em: 18/05/2018.