

# Por que uma lei de liberdade econômica para o Brasil?

Eduardo Jordão

Professor da Escola de Direito FGV RJ

José Vicente Mendonça

Professor da Faculdade de Direito da Uerj

Uma lei para *proteger* a liberdade econômica. A ideia pode parecer contraditória: leis não existem, justamente, para *limitar* liberdades?

Num contexto histórico em que o Estado foi e continua sendo, ao mesmo tempo, motor e vilão do desenvolvimento socioeconômico, no entanto, a ideia ganha plausibilidade. É preciso enquadrar a atuação estatal que interfere na atividade econômica – tornar o poder público menos livre para limitar a liberdade privada.

Inspirados por esta concepção, um grupo de professores de direito administrativo, coordenado por Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP), e de que participamos, preparou proposta de lei cujas linhas gerais apresentaremos numa série de textos. Este primeiro cuida dos objetivos da proposta.



O primeiro objetivo é o de detalhar o conteúdo da livre iniciativa, para tornar mais seguro o trabalho dos intérpretes e aplicadores do Direito. A Constituição de 88 estabelece que a livre iniciativa é “fundamento” da ordem econômica. Mas isso não basta. Pode ser a receita ou para sua irrelevância (juízes e administradores deixam de aplicá-la por não saber o que ela significa em concreto) ou para sua aplicação desordenada (cada juiz e administrador aplica-a da maneira que, pessoalmente, *crê* adequada). A livre iniciativa possui conteúdo específico; convém *ressaltá-lo* para *respeitá-lo*.

A proposta explicita as condições jurídicas para que a liberdade econômica seja limitada por medidas regulatórias. Não é toda intervenção pública que, apenas porque

ditada por bons propósitos, será juridicamente válida. Parte destas condições já têm sido reconhecidas judicialmente, em especial por tribunais superiores, mas sua explicitação legislativa serve para facilitar sua compreensão e sua difusão. A proposta possui, então, também valor didático, contribuindo para assegurar a liberdade econômica na prática cotidiana.

O segundo objetivo é o de assegurar racionalidade regulatória. Assegurar que as medidas limitadoras da liberdade econômica só sejam criadas – ou mantidas – de modo pensado. A racionalidade regulatória se concretiza, num dos exemplos da proposta, na criação de instrumentos para a avaliação periódica das intervenções públicas, que poderão ser monitoradas, questionadas, e, eventualmente, ter seu rumo corrigido, seja por substituição ou eliminação. São instrumentos para assegurar que toda regulação estatal da vida privada seja considerada experimental e provisória.

O movimento vai na direção de tendência internacional.<sup>1</sup> Na proposta, a avaliação regulatória possui natureza prospectiva e retrospectiva. No primeiro caso, ela se traduz na exigência de estudos que dimensionem as consequências da medida e de suas eventuais alternativas, antes de decidir pela sua emissão. No segundo caso, veicula uma revisão das medidas regulatórias, em face também dos efeitos e custos que elas já geraram. A vantagem da revisão do estoque regulatório (“re-

## É preciso enquadrar a atuação estatal que interfere na atividade econômica: tornar o poder público menos livre para limitar a liberdade privada

gulatory lookback”) está no fato de que as iniciativas regulatórias podem ser examinadas com base em dados mais confiáveis e objetivos, e não apenas com base em seus efeitos esperados.<sup>2</sup>

O terceiro objetivo é o de contribuir no combate à corrupção. A estratégia é a da redução das barreiras à entrada na atividade econômica. A proposta de lei fala em “atos públicos de liberação”, que serão excepcionais e temporários.

Na literatura econômica, a proliferação destes atos públicos está associada à criação de oportunidades para ilícitos.<sup>3</sup> O exercício da atividade econômica fica, nessas circunstâncias, condicionado à obtenção, pelos agentes públicos, de vantagens indevidas. É a teoria das “cabines de pedágio” ou *toll-booth theory*.<sup>4</sup> A proposta de lei busca reduzir estas oportunidades, limitando os atos de liberação, e exigindo sua revisão periódica. Ao

fazer isso, tende a jogar luz sobre diversas medidas que servem a fins espúrios e não se destinam à consagração de nenhuma finalidade pública relevante.

A liberdade econômica é meio para a realização de diversos propósitos do indivíduo e da comunidade. Todos ganhamos com a constituição de uma cultura de liberdade econômica que se exerça com responsabilidade, lealdade, boa-fé, e respeitosa aos direitos humanos e ao meio ambiente. Acreditar numa economia e numa sociedade vibrantes, em estado de permanente abertura à inovação e à experimentação, é a aposta dos responsáveis pela proposta de lei. ■

<sup>1</sup>Nos Estados Unidos, a obrigação de examinar os custos e benefícios das medidas regulatórias vigora desde a Executive Order 12.291, expedida pelo presidente Reagan em 1981. Na Europa, a Comissão Europeia disponibiliza uma página virtual com alguns documentos sobre o que se convencionou chamar de “Better Regulation Initiative”: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm).

<sup>2</sup>V. Michael Greenstone. Toward a Culture of Persistent Regulatory Experimentation and Evaluation. In: *new perspectives on regulation*, eds. Moss and Cisterno. Cambridge, MA: Tobin Project, 2009, p. 113.

<sup>3</sup>Estudo relativamente recente e que teve bastante repercussão foi o de Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, “The regulation of entry”, *The Quarterly Journal of Economics*, v. CXVII, February 2002, Issue 1.

<sup>4</sup>Cf., em especial, Fred S. McChesney, “Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation”, *Journal of Legal Studies*, XVI (1987), 101–118; Hernando De Soto, *The other path* (New York, NY: Harper and Row, 1990); Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, CVIII (1993), 599–617.