

EFEITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO CAPÍTULO VI DO PLS Nº 1459 DE 2022

Tiara Carvalho Macedo

1. INTRODUÇÃO

Este artigo pretende demonstrar, seguindo a metodologia de avaliação de impacto legislativo, os efeitos econômicos e sociais do Capítulo VI (arts. 34 e 35) proposto no PLS nº 1459 de 2022 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 526, de 1999) que pretende, em síntese, instituir a figura do cancelamento do registro de agrotóxicos como forma de coibir a prática mercadológica da não comercialização de parte significativa dos produtos registrados. Serão discutidas as alternativas de intervenção do Estado no mercado de agrotóxicos de forma a buscar a alocação eficiente de recursos, com enfoque nos possíveis efeitos negativos e positivos de curto e longo prazos da possível intervenção via alteração legislativa bem como das alternativas regulatórias identificadas, para o alcance dos objetivos pretendidos.

A presente análise não abrange a totalidade da discussão sobre o Projeto de Lei nº 1459/2022, que pretende revogar a atual Lei de Agrotóxicos, Lei nº 7.802 de 1989, o que será brevemente apontado como ineficiente e desnecessário frente às alternativas regulatórias existentes, mas centra-se em pontos específicos extraídos da proposição legislativa que endereçam falhas de mercado relacionadas à assimetria de informações como efeito *ex-post* da regulação vigente.

Tendo em vista as alternativas regulatórias identificadas, em complemento à análise do Capítulo VI, intitulado “Da Repressão às Infrações Contra a Ordem Econômica”, serão discutidos o Capítulo XIV - “Da Criação da Taxa de Avaliação e de Registro” e o inciso II do art. 66, que revoga parte da Tabela de Preços dos Serviços e Produtos Cobrados pelo Ibama constante do Anexo da Lei nº 6.938, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

O registro de agrotóxicos constitui um instrumento básico de controle sobre produção, importação, exportação, comercialização e consumo desses produtos no país e de conhecimento sobre os seus efeitos na agricultura, na saúde e no meio ambiente.

Por meio do registro, são conhecidas e avaliadas pelos órgãos federais dos setores da saúde (Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa), do meio ambiente (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama) e da agricultura (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa) as características toxicológicas e ecotoxicológicas e a eficácia de cada produto, a partir de dados, informações e estudos apresentados pelas empresas requerentes do registro.

Ao término da avaliação, realizada de maneira independente por cada um dos órgãos federais responsáveis pelo registro, em conformidade com a legislação vigente, e uma vez que o produto a ser registrado não apresente característica proibitiva à obtenção do registro, são estabelecidas medidas necessárias à proteção da saúde e do meio ambiente, quanto aos potenciais efeitos nocivos relacionados ao uso desses produtos, por meio de condicionantes estabelecidas no registro e de recomendações em rótulo e bula.

A avaliação de um produto agrotóxico é, portanto, uma atividade intensa em requisitos técnicos e documentais: o interessado em obter o registro deve apresentar a cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, requerimento conforme modelo estabelecido pelo Decreto nº 4.074/2002, alterado pelo Decreto nº 10.833/2021, acompanhado dos respectivos relatórios e de dados e informações exigidas por cada um dos órgãos, em normas complementares.

De acordo com dados do levantamento realizado em 2019, o tempo médio de análise de um novo requerimento de registro no Ibama até a sua conclusão, considerando o período de 2018 a 2019, é de, em média, 10 meses para um produto técnico (PT), 5 meses para um produto formulado (PF), 4 meses para um produto formulado equivalente (PFE, ou produto formulado com base em produto técnico equivalente) e de 3 meses para um produto “clone” (PC, ou produto de idêntica composição) (BRASIL, 2019).

Ao mesmo tempo, é de conhecimento público o elevado número de pleitos que aguardam avaliação em função da grande demanda de registro de produtos gerada pelas próprias empresas requerentes. Os órgãos federais de agricultura e meio ambiente, Mapa e Ibama divulgam em suas páginas públicas planilha contendo a Fila de registro de agrotóxicos e a série histórica de registros concedidos, dentre outros dados no Painel de

Informações de Agrotóxicos, respectivamente (BRASIL, 2023a; BRASIL 2023b). De acordo com dados divulgados pelo Mapa, aguardavam na fila de registro em 04/07/2023, 2.752 produtos formulados (BRASIL, 2023a). Ainda, de acordo com dados oficiais, a elevada demanda de pleitos de registro somada à baixa capacidade operacional dos órgãos federais envolvidos registro devido ao restrito corpo técnico produzem uma significativa fila de análise (BRASIL, 2019).

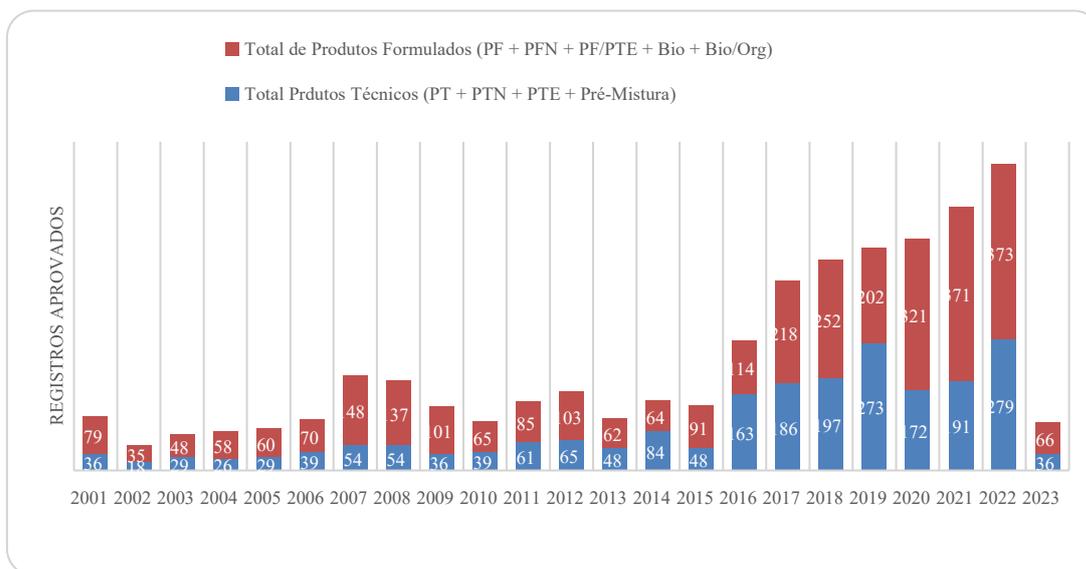
Nesta seara, sob o argumento da suposta morosidade na análise dos pleitos de registro e considerando prazos anteriores estabelecidos pelo Decreto nº 4.074/2002, um número crescente de ações judiciais foram movidas pelas empresas de agrotóxicos para avaliação imediata de produtos que aguardam análise na fila, o que afeta significativamente o trabalho dos órgãos federais competentes pelo registro (BRASIL, 2022). A série histórica que acompanha a demanda judicial crescente desde 2019 pode ser encontrada no Painel BI divulgado na página pública do Ibama, no título “Produtos deferidos (ações judiciais)” (BRASIL, 2023d).

Na tentativa de trazer a previsão legal do tempo de análise dos pleitos de registro de agrotóxicos mais próximo da capacidade operacional dos órgãos envolvidos, os prazos de análise anteriormente estabelecidos pelo Decreto nº 4.074/2002, regulamentador da lei nº 7.802/1989, foram dilatados pelo recém editado Decreto nº 10.833 de 7 de outubro de 2021, que alterou o regulamento anterior considerando o nível de complexidade de cada tipo de processo. A nova regulamentação da Lei também categorizou produtos em filas "prioritárias" e "ordinárias".

Em paralelo à revisão do Decreto e de maneira oposta, os números recordes anuais de novos registros de agrotóxicos confrontam os argumentos relacionados à possível morosidade. De acordo com dados oficiais de governo, em 2020, somando produtos técnicos e formulados, 493 novos produtos foram registrados; em 2021, 562, e em 2022, 652 foram registrados, sendo que, até 2015, a média de produtos registrados era de 125 novos produtos ao ano (MAPA, 2022).

A Figura 1 demonstra o número crescente de registros de produtos a partir de 2015.

Figura 1: Acompanhamento anual de Produtos Técnicos (PT) e Produtos Formulados (PF) registrados



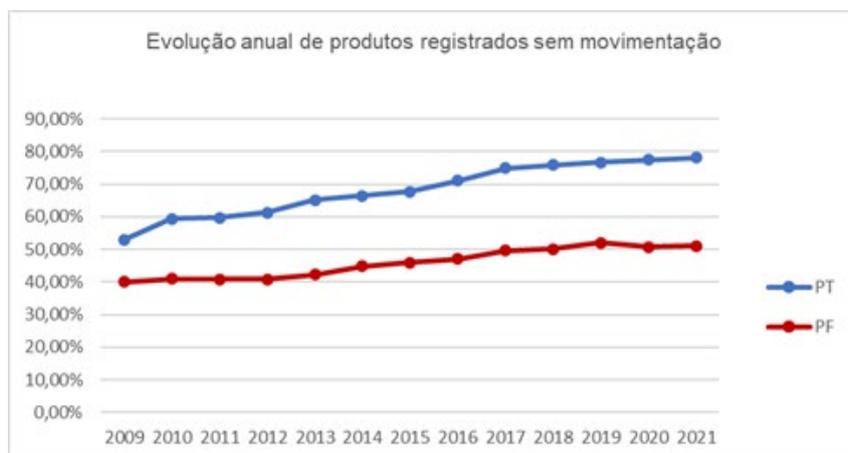
Fonte: MAPA (2023).

Tendo em vista a tendência anual crescente de produtos agrotóxicos registrados, correm em paralelo ao PL nº 1459 no Congresso Nacional a tramitação de projetos de lei que pretendem frear o ritmo de aprovações, como o PLS nº 4.231/2019 - em que pese a falta de base de evidência para limitação do número de aprovações anuais sugerido (limite de 10 novos produtos) - e o PLS nº 494/2022, que pretende tornar periódico o processo de reavaliação dos ingredientes ativos registrados no Brasil, de modo que moléculas banidas ou com uso restrito em outros países passem a ser reavaliadas de maneira sistemática e periódica e possam vir a ser restringidas ou mesmo banidas de maneira mais célere no Brasil.

De acordo com dados do Ibama, em 2021, dos 2.962 produtos formulados registrados, 1.736 não tiveram movimentação comercial, ou seja, 58% do total de produtos registrados pelo Governo. Esses produtos registrados, ao não serem ofertados ao mercado, além de não influenciarem o mecanismo de preço, terminam por onerar a administração pública pela utilização ineficiente de seus recursos humanos, operacionais e tecnológicos que, ao fim e ao cabo, poderiam estar sendo direcionados a outras ações finalísticas mais efetivas de Estado.

A figura 2, elaborada a partir dos dados extraídos do sítio eletrônico do Ibama, retrata a evolução desse parâmetro desde 2009 (dados disponíveis até 2021).

Figura 2: Tendência anual de produtos registrados sem movimentação (zero produção, importação, exportação e vendas internas)



Fonte: Elaborado a partir da série de dados do Relatório Semestral de Comercialização de Agrotóxicos (IBAMA, 2021). (Legenda: PT = Produto Técnico, PF = Produto Formulado)

Assim, é possível observar que há evidências de possíveis condutas anticompetitivas e assimetria de informações em decorrência do *enforcement* da regulação de agrotóxicos dado o elevado número de produtos registrados que não são efetivamente comercializados e a grande fila de análise.

3. AUDITORIA E O USO DE TECNOLOGIA

O Capítulo VI – Da Repressão às Infrações Contra a Ordem Econômica inserido no PL nº 1459 de 2022 é constituído por dois artigos com o seguinte teor:

Art. 34. O procedimento de registro, de produção e de comercialização de pesticidas, de produtos de controle ambiental, de componentes e afins, regulados nos termos desta Lei, deverá obedecer, igualmente, ao previsto na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, de forma a prevenir e reprimir as infrações contra a ordem econômica e de modo que nenhuma empresa ou grupo de empresas seja capaz de alterar, unilateral ou coordenadamente, as condições de mercado.

Art. 35. Emitido o registro para o pesticida, o produto de controle ambiental ou afim, o titular do registro terá até 2 (dois) anos para iniciar a produção e a comercialização do produto, sob pena de cancelamento do registro concedido. § 1º Obtido o registro, o titular do registro deverá informar ao órgão registrante sobre o início da produção e da comercialização do produto registrado.

§ 2º Ocorrido o cancelamento do registro do produto na forma do caput deste artigo, o titular somente poderá pleitear novo registro após transcorrido 1 (um) ano do cancelamento.

3.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Seguindo as fases do instrumento de avaliação de impacto legislativo, após a contextualização jurídica e institucional com a situação que reclama providências, deve-se buscar, na origem da proposta legislativa, se nela consta identificado de maneira clara o problema que se quer atacar com a intervenção (MENEGUIN et al., 2017).

O texto do PL nº 1459, por ser um substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei iniciado no Senado (nº 526, de 1999) e ter sido fruto de diversos apensados e emendas apresentadas ao longo da tramitação nas Casas Legislativas desde 1999, e que culminaram no PL nº 6299/2002 (CD), ou PL do Veneno, não apresenta justificativa contendo todo o racional adotado no apanhado de projetos de lei apensados e modificados dos textos originais e nas emendas apresentadas.

Assim, ao resgatar a origem dos artigos 34 e 35 do Capítulo V inseridos no PL nº 1459, verifica-se que têm nascedouro na propositura do PLS nº 88, de 2011, no qual, em sua Justificação, consta: “(...) o Congresso Nacional debateu em diversas oportunidades os temas custo da produção agrícola no Brasil e endividamento dos produtores rurais.”; “(...) significativa parcela dos produtos que foram registrados pelo Governo não foi colocada nas prateleiras de venda para fomentar a concorrência no mercado de defensivos.”; “diversas empresas que solicitam os registros de agrotóxicos equivalentes ou genéricos não estão interessadas em colocar os produtos no mercado e sim alavancar o valor comercial da empresa diversificando o portfólio de produtos registrados. Nesse caso, o registro concedido pelo Poder Público serve mais para compor o ativo patrimonial da empresa do que para incrementar a concorrência.” e, por fim, “garantir que o agricultor tenha acesso de fato aos agrotóxicos registrados pelo Governo, constitui uma ação que (...) muito poderá contribuir para a efetiva redução do custo de produção dos agricultores.”

O problema que reclama ação e cuja solução é dada pelo art. 35 do PL nº 1459 foi, portanto, expressamente descrito na Justificação do projeto de lei original (PLS nº 88, de 2011). Entretanto, não consta no PL original o conteúdo do art. 34 e, embora não tenha tido motivação expressa no bojo da Justificação inicial, o texto do art. 34 indica a existência de “infrações contra a ordem econômica” como a “alteração das condições de mercado” por “condutas unilaterais ou coordenadas” de “empresa ou grupo de empresas”.

Assim, pelo conteúdo do artigo nota-se uma verdadeira denúncia acerca da existência de condutas anticompetitivas adotadas pelas indústrias de agrotóxicos nos procedimentos de registro, de produção e de comercialização de agrotóxicos no país.

A situação fática trazida pela solução buscada pelo Capítulo é reflexo da falha de mercado do **perigo moral** decorrente da **assimetria de informações** existentes em economias de escopo, e uma delas se refere ao **objetivo do registro**: as empresas interessadas ingressam nos órgãos federais com o pedido de registro do agrotóxico encaminhando todos os documentos legal e tecnicamente exigidos, perpassam por toda a sistemática de análise, desde a conferência documental e cadastral (*check-list*), análise dos dossiês de estudos (físico-químicos, toxicológicos e ecotoxicológicos) e análise de risco (no caso de novos ingredientes ativos) e, ao final do processo, tendo o pleito sido aprovado pelos órgãos federais competentes e o registro concedido pelo MAPA, as empresas terminam por não disponibilizar o produto para o mercado.

3.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

De acordo com Meneguín et al. (2017), os objetivos devem deixar claro onde se pretende chegar com a norma ou a política pública que será implementada e devem estar relacionados com as raízes do problema que se quer atacar. Na Justificação do PLS nº 88 de 2011, é possível encontrar também os objetivos da proposta, quais sejam: “garantir que o agricultor tenha acesso de fato aos agrotóxicos registrados pelo Governo” e assim “contribuir para a efetiva redução do custo de produção dos agricultores”.

Nota-se que o objetivo está diretamente relacionado à proposta, uma vez que o texto do art. 35 do PL preconiza o cancelamento do registro do produto caso ele não seja comercializado no prazo de 2 anos após a emissão do registro:

Art. 35. Emitido o registro para o pesticida, o produto de controle ambiental ou afim, o titular do registro terá até 2 (dois) anos para iniciar a produção e a comercialização do produto, sob pena de cancelamento do registro concedido.
§ 1º Obtido o registro, o titular do registro deverá informar ao órgão registrante sobre o início da produção e da comercialização do produto registrado.
§ 2º Ocorrido o cancelamento do registro do produto na forma do caput deste artigo, o titular somente poderá pleitear novo registro após transcorrido 1 (um) ano do cancelamento.

3.3 LEVANTAMENTO DE ALTERNATIVAS

O levantamento de alternativas, segundo Meneguín et al. (2017), além de aumentar a probabilidade de se escolher a melhor solução, ou seja, aquela que é mais eficiente do ponto de vista do bem-estar social, garante também mais transparência à

escolha pública, diminuindo as chances de viés para atender determinados grupos de interesse.

A seguir, serão discutidas e comparadas 3 alternativas regulatórias possíveis, incluindo a própria proposta inserida PL, considerando os seus respectivos custos administrativos bem como os seus efeitos positivos e negativos de curto e longo prazos:

- Alternativa 1: Alteração de redação do art. 35 (Comando e Controle – C&C);
- Alternativa 2: Alteração dos valores cobrados pela manutenção do PPA, de modo progressivo e proporcional à quantidade de registros concedidos e por porte da empresa (*soft regulation*);
- Alternativa 3: Sinalização: “produto a ser ofertado ao mercado” versus “produto para composição de portfólio virtual”.

3.4 ANÁLISE DE IMPACTO E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

3.4.1. Alternativa 1

A alteração de redação do art. 35 faz-se necessária de forma a evitar os **incentivos perversos** identificados no texto proposto. O dispositivo *ipsis litteris* do art. 35, incluindo os seus parágrafos, é proposto da seguinte forma:

Art. 35. Emitido o registro para o pesticida, o produto de controle ambiental ou afim, o titular do registro terá até 2 (dois) anos para iniciar a produção e a comercialização do produto, sob pena de cancelamento do registro concedido.
§ 1º Obtido o registro, o titular do registro deverá informar ao órgão registrante sobre o início da produção e da comercialização do produto registrado.
§ 2º Ocorrido o cancelamento do registro do produto na forma do caput deste artigo, o titular somente poderá pleitear novo registro após transcorrido 1 (um) ano do cancelamento.

De acordo com a redação do *caput*, a titular teria até dois anos após a emissão do registro para iniciar a comercialização do produto, o que seria verificado pelos órgãos federais competentes por meio da análise dos relatórios anuais de comercialização encaminhamentos pela titular. A empresa pode, então, ser incentivada a declarar qualquer comercialização, mesmo que irrisória, para fins de pesquisa e experimentação com o produto, por exemplo, para evitar o possível cancelamento. Assim, essa medida tornar-se-ia ineficaz.

Outro aspecto é que, com a redação dada, a contagem do prazo para permitir o cancelamento ocorre apenas após a emissão do registro, não tendo efeito, assim, sobre o

passivo dos produtos registrados que já estão há mais de 2 anos sem comercialização, não havendo, portanto, isonomia na imposição da penalidade.

Por último, nota-se que o parágrafo 2º permite o pleito de novo registro do produto cancelado decorrido apenas 1 ano do cancelamento, o que praticamente anula o efeito pretendido de evitar a geração de grande fila de análise de produtos não comercializados, ou ainda pior, pode tornar a fila ainda maior pela rápida possibilidade de reentrada dos produtos cancelados.

A Alternativa 1 de alteração de redação do texto do artigo, pode, então, atenuar esses comportamentos. Recomendar-se-ia, então, nova redação, conforme o texto a seguir:

Redação recomendada	Comentário
<p>Art. 35. O produto agrotóxico que permanecer por 2 (dois) anos consecutivos sem comercialização deverá ter o seu registro cancelado.</p>	<p>Essa alteração faz que a penalidade do cancelamento do registro recaia primeiro: sobre todo e qualquer produto que fique sem comercialização por 2 anos consecutivos, e não só contados a partir do registro, o que traria isonomia na imposição da penalidade. Além disso, a nova redação evita que as titulares de registro se utilizem de subterfúgios como realizar uma produção mínima, por exemplo, sem venda (que poderia recair em produção nacional no texto original) sob o pretexto de realizar pesquisa e experimentação, como estratégia para evitar o cancelamento do registro do produto.</p>
<p>§ 1º As empresas titulares de registro fornecerão aos órgãos federais competentes, anualmente, dados relativos a estoques, produção nacional, importação, exportação, vendas internas detalhadas, devolução e perdas dos produtos agrotóxicos e afins registrados.</p>	<p>A alteração proposta ensejaria a necessidade de supressão total do parágrafo, por se tratar de reprodução da mesma redação dada pelo art. 41 e do inciso I do Decreto nº 4.074/2002, alterado pelo Decreto nº 10.833/2021.</p>
<p>§ 2º Ocorrido o cancelamento do registro do produto na forma do <i>caput</i> deste artigo, a titular somente poderá pleitear o registro para o mesmo produto, ou de produto formulado à base do mesmo ingrediente ativo destinado para o mesmo fim (mesmas indicações de uso, culturas e doses) após transcorridos 2 anos do cancelamento e se comprovada maior eficiência do produto</p>	<p>A não permissão de registro do produto cancelado poderia estimular a prática de simples alteração de marca comercial ou do lançamento de produtos pseudo-genéricos para possibilitar a reentrada do mesmo produto ou de produto muito similar na fila de registro, respectivamente. Isto ocorre na medida em que, no cenário atual, uma mesma empresa titular pode efetuar vários registros de uma mesma</p>

<p>frente à daqueles já registrados destinados para o mesmo fim.</p>	<p>formulação (registro de “clones”) ou mesmo autorizar que outra empresa utilize os mesmos estudos aportados para efetuar novos registros de agrotóxicos sob outra marca comercial. Assim, verifica-se que uma parcela significativa dos novos registros de agrotóxicos concedidos corresponde, em realidade, apenas a novas marcas de produtos já registrados, não constituindo novas formulações ou tecnologias. Essa é uma prática que não contribui para a efetiva inovação e diminuição dos efeitos prejudiciais dos agrotóxicos por meio de novas formulações ou tecnologias, mas sim para mera ampliação do portfólio de produtos de empresas do ramo.</p> <p>Para evitar este incentivo, na nova redação é mantida a possibilidade de apresentação do pleito de registro do mesmo produto cancelado ou “de produto formulado à base do mesmo ingrediente ativo destinado para o mesmo fim (mesmas indicações de uso culturas e doses), o que incluiria os clones e pseudo-genéricos, porém, uma vez que tenha sido cancelado, haveria a necessidade de, no novo requerimento, ser comprovada a maior eficiência do produto frente à daqueles já registrados para o mesmo fim, o que seria verificado via sistema informatizado.</p>
--	--

Existem efeitos negativos com a Alternativa 1. O artigo art. 35 proposto na Lei constitui um exemplo de modelo de regulação baseado em comando e controle (C&C), o que exige custos administrativos para seu *enforcement*. Ao se traduzir em uma penalidade administrativa, aplicada após a ocorrência do “**perigo moral**”, entendido como a assimetria de informação ocorrida após concluída a transação, a medida proposta tem **eficácia *ex-post*** e, portanto, atua apenas após transcorridos todos os custos administrativos do recepcionamento, distribuição, análise, emissão de documentos, pareceres, e finalmente do registro. Além disso, para o seu *enforcement*, há a necessidade de monitoramento da comercialização, além, da necessidade de comparação constante dos novos pleitos de registro com os produtos outrora cancelados por força do art. 35.

Por outro lado, há, também, efeitos positivos com a Alternativa 1. A medida torna pública a falha de mercado do **perigo moral** identificado pelo Estado por meio do significativo número de produtos sem comercialização, bem como a intenção do cancelamento do registro dos produtos não comercializados como forma de estimular a efetiva comercialização dos produtos registrados pelo governo.

A nova redação sugerida para o *caput* e para o parágrafo 2º, com a supressão do parágrafo 1º por já existir dispositivo normativo dado pelo art. 41 e inciso I do Decreto nº 4.074/2002, busca corrigir os efeitos negativos de curto prazo do texto originalmente proposto, porém, ainda assim, dado que este mercado explora economias de escopo e diante da assimetria de informações existente, não é possível antecipar todas as estratégias que as titulares dos produtos cancelados podem vir a adotar. Por outro lado, os efeitos da alteração legislativa podem ser verificados ao longo do *enforcement* da lei alterada e, dado o claro objetivo declarado no dispositivo, há a possibilidade de regulação infralegal via edição pelos órgãos federais envolvidos no registro de normativas relacionadas aos produtos não comercializados.

3.4.2. Alternativa 2

Atualmente, a única “taxa” a ser paga anualmente pela titular de registro de agrotóxico ao estado brasileiro é o valor cobrado pelo serviço de manutenção da Classificação do Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA), instituído pela Portaria IBAMA nº 812 de 2015 e majorado de acordo com as Classes de Periculosidade, em que, para as Classes I ou II, produtos altamente perigosos ou perigosos ao meio ambiente, respectivamente, é cobrado o valor anual de R\$ 20.225,84 por produto registrado e, para as Classes III ou IV, produtos medianamente ou pouco perigosos ao meio ambiente, respectivamente, é cobrado o valor anual de R\$ 8.669,38. A diferenciação entre as taxas cobradas tem o intuito de desestimular o registro de produtos mais tóxicos ao meio ambiente.

Entretanto, levando em consideração os efeitos *ex-post* dos produtos não comercializados decorrente da atual regulação de agrotóxicos, além da lógica de diferenciação de valores cobrados pela classe de periculosidade do produto, a utilização de nova lógica, progressiva e proporcional à quantidade de registros obtidos pela titular e por porte da empresa, para o cálculo dos valores cobrados pela manutenção do PPA - Potencial de Periculosidade Ambiental, é uma medida regulatória infralegal **não**

impositiva coadunada à busca por incentivos governamentais alinhados ao conceito da *soft regulation*, ou seja, de institucionalização de estratégias responsivas, inovativas e flexíveis de controle social (MÉLO FILHO, 2020, p. 152) e que não ensejaria a necessidade de alteração legislativa.

A progressividade do valor pela quantidade de registros e a proporcionalidade ao porte da empresa proposta como alternativa regulatória responsiva é similar à aventada pela *United States Environmental Protection Agency* (USEPA) na majoração da taxa de manutenção de registro (“*Pesticide Maintenance Fee*”). De acordo com a agência norte-americana, “a taxa por produto varia porque depende do número projetado de produtos por registrante” (USEPA, 2023). A cobrança progressiva e proporcional, pretende funcionar, portanto, como instrumento *ex-ante* não impositivo de incentivo à manutenção de uma menor quantidade de registros por empresa.

Abaixo, seguem exemplos das tabelas adotadas pela USEPA, nos EUA, contendo a majoração progressiva da taxa de manutenção de registro de agrotóxicos, de acordo com o número de produtos registrados e com o porte da empresa.

Figura 3: Taxas progressivas de manutenção de registro de agrotóxicos cobradas pela USEPA (dados relativos ao ano fiscal de 2023)

Fee Table A
PRIA 5 Fee Payments Required to Maintain Registrations in 2023

# Reg	Fee (\$)	# Reg	Fee (\$)	# Reg	Fee (\$)	# Reg	Fee (\$)
1	\$4,875	16	\$78,000	31	\$151,125	60	\$220,750
2	\$9,750	17	\$82,875	32	\$156,000	61	\$225,625
3	\$14,625	18	\$87,750	33	\$160,875	62	\$230,500
4	\$19,500	19	\$92,625	34	\$165,750	63	\$235,375
5	\$24,375	20	\$97,500	35	\$170,625	64	\$240,250
6	\$29,250	21	\$102,375	36-50	\$172,000	65	\$245,125
7	\$34,125	22	\$107,250	51	\$176,875	66	\$250,000
8	\$39,000	23	\$112,125	52	\$181,750	67	\$254,875
9	\$43,875	24	\$117,000	53	\$186,625	68	\$259,750
10	\$48,750	25	\$121,875	54	\$191,500	69	\$264,625
11	\$53,625	26	\$126,750	55	\$196,375	70	\$269,500
12	\$58,500	27	\$131,625	56	\$201,250	71	\$274,375
13	\$63,375	28	\$136,500	57	\$206,125	72+	\$277,200
14	\$68,250	29	\$141,375	58	\$211,000		
15	\$73,125	30	\$146,250	59	\$215,875		

Fee Table B
PRIA 5 Fee Payments Required to Maintain Registrations in 2023 for a Small Business

# Reg	Fee (\$)	# Reg	Fee (\$)	# Reg	Fee (\$)	# Reg	Fee (\$)
1	\$4,875	11	\$53,625	21	\$102,375	59	\$148,875
2	\$9,750	12	\$58,500	22-50	\$105,000	60	\$153,750
3	\$14,625	13	\$63,375	51	\$109,875	61	\$158,625
4	\$19,500	14	\$68,250	52	\$114,750	62	\$163,500
5	\$24,375	15	\$73,125	53	\$119,625	63	\$168,375
6	\$29,250	16	\$78,000	54	\$124,500	64	\$173,250
7	\$34,125	17	\$82,875	55	\$129,375	65	\$178,125
8	\$39,000	18	\$87,750	56	\$134,250	66	\$183,000
9	\$43,875	19	\$92,625	57	\$139,125	67+	\$184,800
10	\$48,750	20	\$97,500	58	\$144,000		

Note: Use this table only if you qualify as a small business as defined in FIFRA Section 4(i)(5).
 Documentation is required to use Fee Table B. See page 6 of these instructions.

Fee Table C
PRIA 5 Fee Payments Required to Maintain Registrations in 2023 for a Qualified Small Business (QSB)

QSB 1 Product	\$3,656
QSB 2 Product	\$8,531
QSB 3 Product	\$13,406
QSB 4 Product	\$18,281
QSB 5 Product	\$23,156

Note: Documentation of a company's 3-year average annual global gross revenue and payroll information is required to use Fee Table C.
 See pages 3, 6 and 7 of these instructions.

Fonte: United States Environmental Protection Agency – EPA (2023).

A Alternativa 2 também apresenta efeitos negativos. A progressividade do valor cobrado poderia suscitar preocupações quanto ao possível efeito de benefício às empresas grande porte que conseguiriam sustentar um maior número de registros sem comercialização mesmo com o maior valor cobrado a cada registro adicional. Isto poderia contribuir para uma ainda maior “concentração de mercado”, dado que as empresas globais que atuam nesse setor constituem um núcleo de uma estrutura de mercado composta por um oligopólio de empresas integradas. No entanto, a medida, ao recair mais diretamente sobre a manutenção de registro de produtos **não comercializados**, uma vez que, ano não produzirem retorno imediato para as titulares não se justificaria economicamente o pagamento por sua manutenção, esses produtos “de portfólio virtual” deixariam de ser amplamente registrados, o que não afetaria o *market share* do mercado físico.

A expressão “mercado físico” é utilizada uma vez que se pressupõe a existência de um mercado virtual paralelo de comercialização de Certificados de Registro, por constituírem uma documentação revestida de alto valor agregado uma vez que perpassou por todo o ciclo regulatório para sua emissão (BRASIL, 2023) - o que pode ser aferido pelas transferências de titularidade de produtos agrotóxicos publicados no D.O.U.

Como efeito positivo, a progressividade da proposta é acompanhada da proporcionalidade do valor também ponderado de acordo com o porte da empresa, o que confere maior equidade no tratamento do setor regulado. A medida teria, portanto, dois efeitos, um de curto prazo: desestimularia o requerimento de registro de produtos que não possuem expectativa real de entrada no mercado, ou seja, haveria uma diminuição da fila de registros “de gaveta”; e outro de médio prazo: conseqüentemente, ao enxugar a fila, haveria um efeito de aceleração da entrada dos produtos que efetivamente têm expectativa real de serem lançados no mercado, o que alcança diretamente os objetivos do regulador de “garantir que o agricultor tenha acesso de fato aos agrotóxicos registrados pelo Governo” e assim “contribuir para a efetiva redução do custo de produção dos agricultores”.

Atualmente, no Brasil, os valores cobrados pela manutenção do PPA, somados aos valores arrecadados pelos serviços de avaliação, classificação e registro perfazem valores superiores a 70 milhões de reais por exercício e servem como fonte de arrecadação para diversas atividades finalísticas do órgão (BRASIL, 2023e). O Projeto de Lei nº 1459/2022, embora tenha inserido capítulo específico referente às infrações contra a ordem econômica visa, ao mesmo tempo, a revogação dos "itens 2.2.1 a 2.2.5, os itens 2.3 a 2.7 e os itens 4.2 a 4.4 da parte III da Tabela de Preços dos Serviços e Produtos Cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) do Anexo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981", itens esses que constituem, justamente, instrumentos econômicos que permitem endereçar a modelagem regulatória por incentivos, e o desenho de intervenções estatais mais efetivas e eficientes. De acordo com Melo & Meneguim (2022):

[...] buscar opções que minimizam problemas e que geram adesão discricionária e voluntária, com menor custo ao Estado e mais incentivos ao mercado, parece não só razoável, como necessário para a consolidação de um ambiente de mais segurança jurídica e institucionalização de estratégias responsivas.

Nota-se que a revogação dos itens específicos elencados no inciso II do art. 66 proposto no PL nº 1459/2022 atua como verdadeira **desinstitucionalização de mecanismos de regulação por estratégias responsivas**, o que vai na contramão das recomendações acadêmicas, das técnicas legislativas e de organizações internacionais sobre as melhores práticas regulatórias.

Tendo como referência internacional a regulação adotada nos EUA, verifica-se que este país também centraliza a gestão dos valores relativos ao registro e à manutenção

do registro em sua Agência de Proteção Ambiental (USEPA, 2023). A incorporação no PL das Taxas de Avaliação e de Registro (em seu Capítulo XIV), sem a previsão da cobrança anual da manutenção do registro (ou do resultado do PPA) e a destinação dos valores cobrados para um Fundo Federal Agropecuário, com recursos destinados, conforme o texto proposto no PL, “exclusivamente à fiscalização e ao fomento do desenvolvimento de atividades fitossanitárias e à promoção da inovação tecnológica do setor agrícola em sanidade vegetal.”, com a consequente revogação dada pelo art. 66, caso aprovada, inviabilizaria a Alternativa 2 como mecanismo de regulação responsiva.

3.4.2. Alternativa 3

Por fim, como uma alternativa também alinhada ao conceito da *soft regulation*, e considerando que em última análise a falha de mercado que se apresenta é o **perigo moral** ou *moral hazard* decorrente da assimetria de informações existente nos objetivos pretendidos pela indústria de agrotóxicos, requerentes do registro, frente aos objetivos de governo que são revelados e se processam via atuação dos órgãos reguladores, pode-se pensar no mecanismo de **sinalização** como remédio regulatório para buscar corrigir esta falha. Assim, seria possível estabelecer a obrigatoriedade de indicação, no momento da apresentação do requerimento de registro, do objetivo do pleito, se se trata de produto a ser ofertado ao mercado ou de produto para composição de portfólio virtual, com uma marcação em “x”, por exemplo, em um quadro indicativo no documento eletrônico ou por meio de identificação, via sistema informatizado adaptado para essa diferenciação.

Como efeito negativo da Alternativa 3, mesmo com a obrigatoriedade da revelação do objetivo do registro no momento inicial da apresentação do requerimento, a medida, mesmo ao atuar *ex-ante* à emissão do registro, pode tornar-se infrutífera caso a empresa alegue problemas posteriores com a fabricação do produto, como falta de matéria prima ou mesmo novos interesses comerciais supervenientes ao registro concedido, e, com isso, a medida, isolada de outras ações, tornar-se-ia ineficaz.

Como efeito positivo da Alternativa 3, a sinalização, por outro lado, permitiria a separação imediata dos requerimentos em duas filas de análise. Os produtos indicados como “produto a ser ofertado” ingressariam na fila prioritária, e os produtos indicados como “portfólio virtual” ingressariam na fila ordinária ou secundária. Com a cooperação da indústria essa segregação permitiria maior transparência e, portanto, melhor gestão da

fila para o atingimento dos objetivos de “garantir que o agricultor tenha acesso de fato aos agrotóxicos registrados pelo

Governo” e assim “contribuir para a efetiva redução do custo de produção dos agricultores”. Uma forma de controlar o **perigo moral** desta alternativa seria tornar público no sítio eletrônico dos órgãos federais responsáveis pelo registro a listagem das empresas que solicitaram registro via fila prioritária e não disponibilizaram o produto para o mercado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que a lógica mercadológica da indústria de agrotóxicos no Brasil, embora nem sempre trazida ao debate de maneira transparente com base em dados está, atualmente, disponível, por meio de consulta aos dados e informações tornadas públicas pelos órgãos federais envolvidos no registro. A análise do problema demonstra que a falha de mercado identificada tem reclamado solução regulatória, no mínimo, há mais de 12 anos no país, conforme se analisa da propositura do PL nº 88/2011 que originou o art. 35 do PL nº 1459/2022.

A análise do Capítulo VI – “Da Repressão às Infrações contra a Ordem Econômica” inserido no PL nº 1459/2022 bem como do Capítulo XIV - “Da Criação da Taxa de Avaliação e de Registro” e do inciso II do art. 66 da proposta legislativa aponta para a conclusão de que a alteração legislativa proposta no art. 35 com foco no real problema regulatório é salutar, porém, o texto tal como proposto merece ajuste de redação para conferir maior eficiência no longo prazo no que se refere à necessidade de um intercurso maior de tempo para permitir a reapresentação de requerimento de registro do produto cancelado. Além disso, é possível endereçar um outro problema: a necessidade de ser comprovada maior eficiência do produto frente aos já registrados destinados para o mesmo fim, de modo a i) coibir a prática da “linha de produção de registros de produtos sem comercialização” e, ao mesmo tempo, ii) diminuir a quantidade de registro de produtos pseudo-genéricos, que não possuem efetiva qualidade diferenciada e acabam por não contribuir para informação adequada e clara ao consumidor que é induzido a acreditar que todas as novas marcas comerciais lançadas no mercado constituem novas tecnologias, quando, muitas das vezes, trata-se do mesmo produto ou produto muito similar sem diferença significativa em seus resultados de eficiência.

Por outro lado, a identificação de solução alternativa não impositiva, alinhada ao conceito da *soft regulation* - por meio do instrumento simplificado da majoração progressiva da taxa de manutenção do registro (ou do PPA), que confere uma atuação *ex-ante* à iniciativa da empresa de ingressar com novo requerimento do registro e que não exige monitoramento e fiscalização ostensiva por parte da administração pública foi identificada como a medida normativa infralegal mais eficiente dentre as 3 elencadas, com efeitos positivos de curto e longo prazos para o atingimento dos objetivos pretendidos, de maneira que não se vislumbra justificativa fática que motive a revogação da Lei vigente quando há alternativas infralegais menos custosas e mais eficientes do ponto de vista regulatório.

Por fim, faz-se relevante destacar que a revogação da atual Lei de Agrotóxicos, Lei nº 7.802 de 1989, tal como proposta no PL nº 1459 acarretaria prejuízos desnecessários para toda administração pública com significativas perdas, tanto da expertise dos órgãos federais envolvidos no registro quanto do arcabouço regulatório construídos ao longo dos mais de 30 anos decorridos desde sua entrada em vigor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 11459, 12 jul. 1989.

_____. **Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, 08 jan. 2002.

_____. **Decreto nº 10.833, de 7 de outubro de 2021**. Altera o Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **NOTA TÉCNICA Nº 118/2019/COASP/CGASQ/DIQUA**. Brasília, DF: IBAMA, 07 out. 2019.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **NOTA TÉCNICA Nº 25/2023/COASP/CGASQ/DIQUA**. Brasília, DF: IBAMA, 03 jul. 2023.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **NOTA TÉCNICA Nº 29/2022/COASP/CGASQ/DIQUA**. Brasília, DF: IBAMA, 14 mar. 2022.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **NOTA INFORMATIVA Nº 15661371/2023-CGFIN/DIPLAN**. Brasília, DF: IBAMA, 04 mai. 2023.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Painéis de Informações de Agrotóxicos**. Brasília, DF. 2023b. Publicado em 29 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/ptbr/assuntos/quimicos-e-biologicos/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-deagrotoxicos#Painel-comercializacao>. Acesso em: 26 jun. 2023.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Painéis de Avaliações Concluídas**. Brasília, DF. 2023d. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNmFhMzQ0YjEtNzA5ZC00NDQ5LWEzMGUtNGM5M2IyY2IwZjUwIiwidCI6IjZhZTNmNWU3LTU0MTktNDJhNy04MDE1LTljMTQ5MGM3MmIyNSJ9>. Acesso em 16 jul. 2023.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Boletins Anuais**. Disponível em: <http://ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos#boletinsanuais>. Acesso em: 26 jun. 2023.

MÉLO FILHO, M. A. **Da regulação responsiva à regulação inteligente: uma análise crítica do desenho regulatório do setor de transporte ferroviário de cargas no Brasil**. Journal of Law and Regulation, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 144–163, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/31093/25891>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MELO, A. P. A. de; MENEGUIN, F. B. **Soft Regulation: Formas de Intervenção Estatal para Além da Regulação Tradicional**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro 2022 (Texto para Discussão nº 307). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/texto-s-para-discussao/td307>. Acesso em 20 jul. 2023.

MENEGUIN, F. B.; VIEIRA, E. S. S.; VIEIRA, H. M.; KASSMAYER, K.. **Avaliação de Impacto Legislativo - cenários e perspectivas para sua aplicação**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, 2017. v. 1. 123p.

_____. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Filas de registro de agrotóxicos - PT e PF**. In: Informações Técnicas. Brasília, DF. 2023a Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/FilasconjuntascgaaParapublicacaoATUALIZADA04.07.23.xlsx>. Acesso em: 17 jul. 2023.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.231, de 2019**. Altera o § 5º do art. 3º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 (...) para dispor sobre a limitação da quantidade anual de novos agrotóxicos liberados pelo Governo Federal. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7984475&ts=1678835174898&disposition=inline&_gl=1*1j55ze9*_ga*MTMxNjk3ODc1OC4xNjgzOTM3MzE0*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NzgxMDE1MS4xOC4xLjE2ODc4MTA0MDMuMC4wLjA. Acesso em: 16 jun. 2023.

USEPA. United States Environmental Protection Agency. **Updated Annual Pesticide Registration Maintenance Fees for 2023**. In: Pesticide Registration. Disponível em: <https://www.epa.gov/system/files/documents/2023-01/Updated-2023-Pesticide-Maintenance-Fee-Tables.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

Apêndice A

Quadro A-1: Relação de documentos administrativos consultados:

Documentos	Nº SEI	Data
Nota Informativa nº 15661371/2023-CGFin/Diplan	15661371	04/05/2023
Nota Técnica nº 25 /2023/CGASQ/DIQUA	16237336	03/07/2023
Nota Técnica nº 29/2022/COASP/CGASQ/DIQUA	12071914	14/03/2022
Nota Técnica nº 118/2019/COASP/CGASQ/DIQUA	6128672	07/10/2019

Fonte: Registros SEI IBAMA (2023).