

idp

VOL II
Nº VIII

ISSN 2675-3391

JUNHO 2021

BOLETIM

ECONOMIA EMPÍRICA



ARTIGOS

1

Pós-COVID-19: a outra crise de saúde (financeira)

2

A oferta de transporte público no GDF durante o lockdown

3

Análise das consequências do Projeto de Lei do Senado Federal nº 1.542/2020, em relação aos reajustes de planos de saúde

APRESEN TAÇÃO

O Boletim Economia Empírica é o periódico oficial do Grupo de Pesquisa Economia Empírica, criado em 2019 e ligado aos Programas de Mestrado em Economia e em Administração Pública do IDP. A partir de 2021, possui publicação trimestral, e mantém seu acesso livre, contendo artigos, ensaios, working papers, textos para discussão e pareceres técnicos enxutos sobre os diversos temas que possuam interface com a Ciência Econômica. Os interesses são em publicações inéditas e atuais, servindo como meio de divulgação da produção científica interna e externa ao IDP.

As opiniões e os pareceres contidos nos artigos são exclusivos de seus respectivos autores, não se estendendo aos órgãos em que atuam profissionalmente nem ao referido Boletim. É permitida a reprodução total ou parcial desses artigos, com a citação da fonte.

Na oitava edição, o Boletim Economia Empírica trata de diversos assuntos, tais como, o impacto da satisfação do consumidor na tarifa de energia elétrica, a provável crise financeira do pós-COVID, os riscos de projetos de lei que interfiram em tarifas de planos de saúde, entre outros. Essa diversidade de temas reflete a heterogeneidade do corpo docente e - principalmente - discente do IDP, em que os seus integrantes apresentam formação acadêmica variada, com expertises nas mais distintas áreas.

A proposital despadronização dos artigos propicia uma leitura mais leve, além de proporcionar maior liberdade aos autores na estruturação dos seus textos.

Desejamos uma ótima leitura a todos!

MATHIAS SCHNEID TESSMANN¹
Editor

¹ Doutorando em Economia com ênfase em Finanças pela Universidade Católica de Brasília. Possui mestrado em Economia Aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Organizações e Mercados da UFPel e bacharelado em Ciências Econômicas pela mesma universidade. Atualmente, é Coordenador do Grupo de Pesquisa Economia Empírica, coordenador executivo e professor no IDP.

ÍNDICE

1. O impacto do Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC) na tarifa de energia elétrica - **Pág 04**

2. Pós-COVID-19: a outra crise de saúde (financeira) - **Pág 16**

3. Análise da Política Nacional de Biocombustível (Renovabio) - **Pág 25**

4. Projeto de Lei Complementar (PLP) 281/2019 - Resolução de conflitos das instituições financeiras - **Pág 30**

5. Análise das medidas de intervenção regulatória de estabelecimento de critérios de composição e rotulagem para produtos à base de cereais integrais (RDC nº 493 da ANVISA, de 15 de abril de 2021) - **Pág 36**

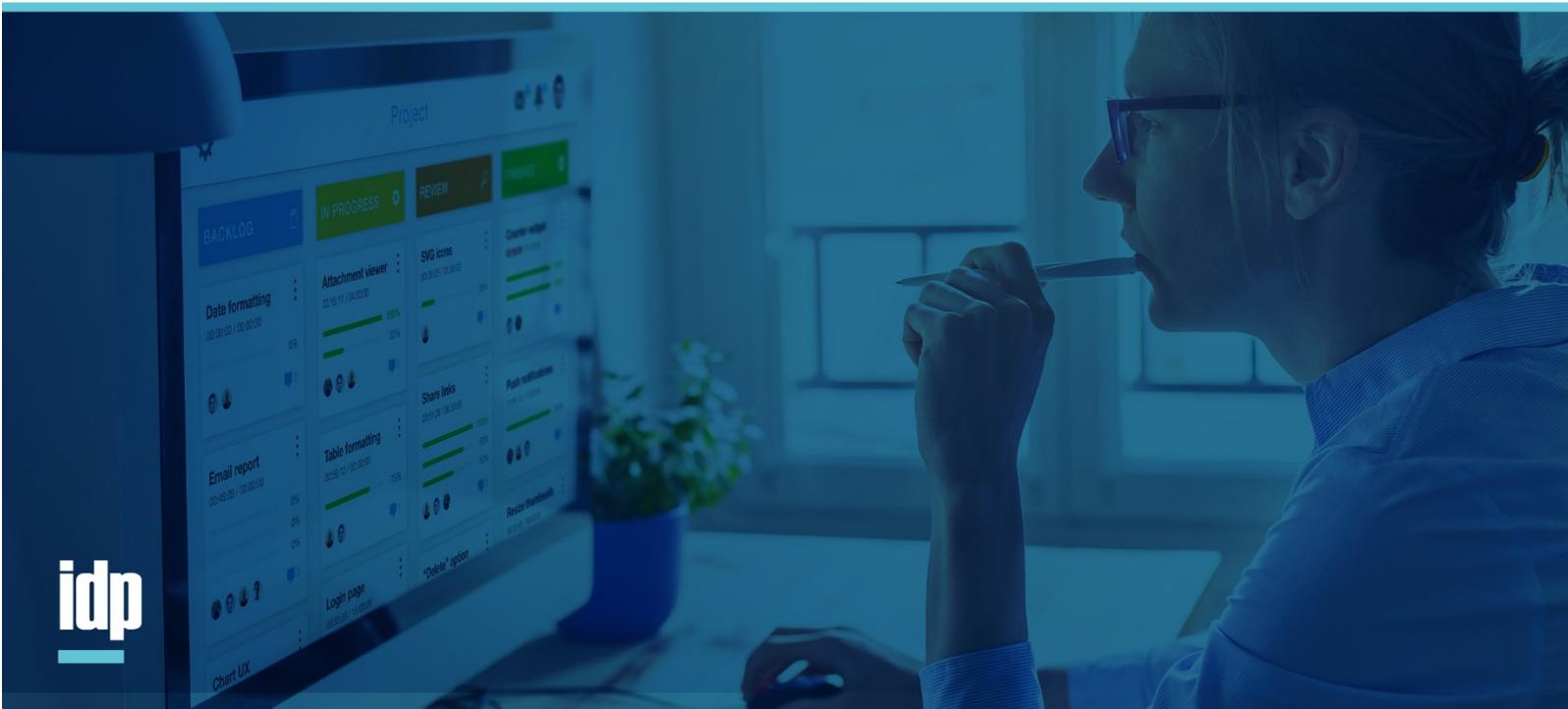
6. Projeto de Lei do Senado N° 884/2020: suspensão do pagamento de aluguéis - **Pág 44**

7. Revisão das normas sobre operadores aeroagrícolas - **Pág 50**

8. A oferta de transporte público no GDF durante o lockdown - **Pág 56**

9. Proposta de Regulação para classificação de Fundos de Investimento sob a temática ASG / ESG (Ambiental, Social e Governança) - **Pág 63**

10. Análise das consequências do Projeto de Lei do Senado Federal nº 1.542/2020, em relação aos reajustes de planos de saúde - **Pág 70**



O impacto do Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC) na tarifa de energia elétrica

Daniel Cardoso Danna ¹

Luis Carlos Carrazza ²

RESUMO

No modelo de regulação pelo preço, caracterizado pela regulação por incentivos, a metodologia do Fator X, um componente calculado no processo de revisão tarifária que captura os ganhos de produtividade das concessionárias de energia elétrica, vem sendo aprimorada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). No 3º Ciclo de Revisões Tarifárias Periódica - CRTP (2011-2014), a ANEEL introduziu o componente Q (qualidade) ao cálculo do Fator X, que impacta a tarifa de energia elétrica conforme o desempenho dos indicadores de qualidade do fornecimento da distribuidora avaliada. No 4º CRTP (2015-2018), foram incluídos sete indicadores comerciais de atendimento no cálculo do componente Q, entre eles o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC, obtido por questionário, que avalia a satisfação do consumidor residencial com os serviços prestados pelas distribuidoras. Este trabalho avalia a inserção do IASC no componente Q do Fator X, apresentando resultados simulados com a aplicação desse indicador no período de 2016 a 2018. A metodologia consiste em investigar os documentos disponibilizados pela ANEEL na Audiência Pública nº 23/2014, que tratou do Fator X, e efetuar uma simulação dos resultados do IASC nos processos tarifários durante o período mencionado. Diante desta análise, observa-se que o indicador IASC do componente Q afeta o Fator X entre -0,30% a 0,30%, o que representou, em valores absolutos, aproximadamente R\$ 35 milhões em 2016, R\$ 39 milhões em 2017 e R\$ 15 milhões em 2018.

Palavras-chave: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Concessionárias de Distribuição. Fator X. Componente Q. Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC. Regulação por incentivos. Metodologia de revisão tarifária.

INTRODUÇÃO / OBJETIVOS

O modelo de regulação pelo preço (*price cap*) atualmente adotado no setor elétrico brasileiro se caracteriza pela regulação por incentivos, cuja essência é a fixação de parâmetros ‘gerenciáveis’ pelas concessionárias de distribuição durante algum período e uma reavaliação posterior, a fim de capturar os ganhos auferidos pelas empresas e repassá-los ao consumidor.

Nesse sentido, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) desenvolveu desde o 1º Ciclo de Revisões Tarifárias – CRTP (2003 a 2007) o Fator X, um componente calculado no processo de revisão tarifária que captura os ganhos de produtividade das concessionárias de energia elétrica

¹ Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília – UnB, 2001. Mestrando em Administração Pública pelo IDP, 2019. Atua como Especialista em Regulação da ANEEL desde 2007. E-mail: danieldanna@aneel.gov.br

² Graduado em Economia pela Universidade de São Paulo, 2003. Mestre em Economia pela UNESP, 2009. Atua como Especialista em Regulação da ANEEL desde 2007. E-mail: carrazza@aneel.gov.br.

ao longo dos processos de revisão tarifária, que ocorrem normalmente a cada quatro ou cinco anos. Ao longo das revisões das metodologias de cálculo esse componente foi aperfeiçoado, sendo introduzido no 3º CRTP (2011-2014) o componente Q (qualidade), que funciona basicamente como um incentivo para o desempenho da distribuidora no que se refere aos indicadores de qualidade do fornecimento, denominados DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e FEC³ (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora). Além disso, introduziu-se também o componente T (trajetória) ao Fator X, que está associado aos custos operacionais considerados na tarifa.

No 4º CRTP (2015-2018), foram incorporados, considerando um período de transição, sete indicadores comerciais⁴ ao componente Q, sendo um deles o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC, obtido por questionário de uma pesquisa, que avalia a satisfação do consumidor residencial com os serviços prestados pelas distribuidoras de energia.

O modelo utilizado para o cálculo do IASC, que se iniciou em 2000, é composto de cinco variáveis avaliadas no questionário aplicado por meio de escalas de mensuração: qualidade percebida, valor percebido, satisfação, confiança no fornecedor e fidelidade.

Desde 2002, a ANEEL instituiu o prêmio IASC, com o objetivo de estimular as distribuidoras para a melhoria da prestação de serviços com a satisfação dos consumidores, que é concedido conforme as categorias definidas pela ANEEL. A partir de 2017, o Prêmio IASC Nacional Concessionárias se dividiu em duas categorias, conforme o porte da distribuidora, e somente é concedido para escores superiores a 60 pontos, de 100 possíveis.

Este trabalho avalia a inserção do IASC no componente Q do Fator X e os resultados simulados no período de 2016 a 2018, sem considerar o período de transição previsto nos itens 16 a 18 do Submódulo 2.5 dos Procedimentos Gerais de Regulação Tarifária – Proret.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia consiste em investigar as Notas Técnicas e documentos relacionados ao IASC e ao Componente Q disponibilizados na Audiência Pública nº 23/2014 pela ANEEL durante o estabelecimento da metodologia dos indicadores de qualidade do Fator X. Em seguida, utiliza-se os dados simulados dos resultados deste indicador nos processos tarifários, ou seja, efetua-se a reprodução da metodologia com base nas notas de avaliação das

³ O DEC e o FEC medem respectivamente, a duração e a frequência, em média, que cada unidade consumidora teve o serviço de energia elétrica interrompido.

⁴ Esses indicadores comerciais foram introduzidos após um período de transição, que está sendo desconsiderado neste trabalho, com peso total de 30% na composição do Fator Q.

distribuidoras no IASC e o impacto no componente Q da tarifa dos consumidores brasileiros atendidos por concessionárias de grande porte⁵ – que representam por 98% da parcela de distribuição (Parcela B) - aplicando os índices do IASC de 2016 a 2018, sem considerar a aplicação gradativa prevista no Proret. O impacto, em termos de valores monetários, é obtido multiplicando os valores da Parcela B atualizados até abril de 2019 pelos percentuais do indicador IASC.

RESULTADOS / DISCUSSÃO

Os principais aspectos da metodologia do Fator X e sua consequente introdução do Fator Q (e do IASC) foram introduzidos gradativamente nos aperfeiçoamentos metodológicos pela ANEEL, conforme a evolução descrita a seguir.

No 1º Ciclo de Revisões Tarifárias – CRTP (2003 a 2007) e no 2º CRTP (2007-2010), o Fator X foi calculado pela metodologia do Fluxo de Caixa Descontado, sendo necessário projetar os fluxos de receitas e despesas até a revisão tarifária seguinte.

No 3º CRTP (2011-2014), a metodologia sofreu alterações significativas, tais como, a simplificação do cálculo do componente de produtividade, calculado *ex-ante*, e a introdução do componente Q (qualidade), calculado *ex-post*, que afeta o valor do Fator X conforme o desempenho da distribuidora nos indicadores de qualidade do fornecimento denominados DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora). Assim, o componente Q do Fator X se insere no contexto do Mecanismo de Incentivos estabelecido pela ANEEL para melhoria da qualidade do serviço prestado pelas distribuidoras aos seus consumidores. Além disso, foi introduzido o componente T, calculado *ex-ante*, aplicado para implementar uma trajetória de custos operacionais eficientes.

Já, no 4º CRTP (2015-2018), a metodologia de cálculo do Fator X manteve a essência do 3º CRTP, mas foram introduzidos sete indicadores comerciais de atendimento ao componente Q, sendo um deles o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC, obtido por questionário, que avalia a satisfação do consumidor residencial com os serviços prestados pelas distribuidoras de energia. A Tabela 1 apresenta os indicadores técnicos e comerciais considerados no cálculo do Fator X.

⁵ Utilizou-se o critério de porte conforme estabelece o Proret.

Tabela 1 – Indicadores técnicos e comerciais a serem considerados no Mecanismo de Incentivos

Sigla Indicador	Indicador	Definição	Padrões Estabelecidos para Atendimento	Distribuidoras Avaliadas	Regulamentação
Comerciais					
FER	Frequência Equivalente de Reclamação	Frequência equivalente de reclamações a cada mil unidades consumidoras	Valor máximo definido para cada Distribuidora	Todas	REN n° 574/2012
IASC	Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor	Resultado de pesquisa de avaliação do grau de satisfação do consumidor residencial com os serviços prestados	Valor mínimo de 70	Todas	
INS	Indicador de Nível de Serviço do Atendimento Telefônico	Relação das chamadas atendidas pelas chamadas recebidas menos abandonadas	Valor maior ou igual a 85%	Aquelas com mais de 60 mil unidades	Art. 188 da REN n° 414/2010
IAb	Indicador de Abandono do Atendimento Telefônico	Relação das chamadas abandonadas sobre recebidas menos abandonadas	Valor menor ou igual a 4%	Aquelas com mais de 60 mil unidades	Art. 188 da REN n° 414/2010
ICO	Indicador de Chamadas Ocupadas do Atendimento Telefônico	Relação das chamadas ocupadas sobre oferecidas	Valor menor ou igual a: 4% até 2014; 2% a partir de 2015	Aquelas com mais de 60 mil unidades	Art. 188 da REN n° 414/2010
Técnicos					
DEC	Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora	Tempo que uma UC ficou sem energia elétrica para certo período	Valor máximo definido para cada Distribuidora	Todas	Módulo 8 do PRODIST
FEC	Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora	Número de vezes que uma UC ficou sem energia elétrica para certo período	Valor máximo definido para cada Distribuidora	Todas	Módulo 8 do PRODIST

Fonte: Proret (ANEEL, 2009)

Conforme o Submódulo 2.5 do Proret, os pesos definidos para os sete indicadores que compõem as parcelas de qualidade técnica e comercial, após período de transição, para concessionárias com mais de 60 mil unidades consumidoras, estão apresentados na equação abaixo:

$$Q = 0,50. Q_{DEC} + 0,20. Q_{FEC} + 0,10. Q_{FER} + 0,10. Q_{IASC} + 0,04. Q_{INS} + 0,03. Q_{IAb} + 0,03. Q_{ICO}$$

As distribuidoras com menos de 60 mil Unidades Consumidoras são avaliadas por quatro indicadores, uma vez que a implantação da Central de Teletendimento – CTA é facultativa. Portanto, os pesos dos indicadores, após período de transição, são os seguintes:

$$Q = 0,50. Q_{DEC} + 0,20. Q_{FEC} + 0,15. Q_{FER} + 0,15. Q_{IASC}$$

Observa-se que os indicadores comerciais, após o período de transição gradativo, representam 30% do peso total da composição do Fator Q. Tem-se ainda, que o IASC corresponde a um peso de 10% para as empresas com mais de 60 mil unidades consumidoras e 15% do Fator Q para as demais distribuidoras, que seria atribuído de acordo com a percepção do consumidor

em relação ao atendimento da concessionária. A metodologia considerou como valor mínimo a nota de 70 no IASC, que pode variar de 0 a 100.

Para obtenção das parcelas da qualidade dos indicadores (QDEC, QFEC, QFER, QIASC, QINS, QIAb, QICO), são necessários: i) as variações dos indicadores nos dois anos anteriores; ii) os valores dos padrões para identificação das concessionárias que atendem ou não os limites; iii) o ranking de desempenho para definição de quatro classes de concessionárias segregadas por porte.

É importante ressaltar que valores negativos do componente Q indicam redução do Fator X, que ocasionam a elevação da parcela da distribuição (Parcela B) e valores positivos aumentam o Fator X, o que reduz a tarifa. O modelo utilizado para cálculo do Q_i do IASC, indicado na Tabela 2 tem seu valor resultante em função da variação do indicador⁶ em dois anos anteriores consecutivos.

Tabela 2 – Equação e Parâmetros para as classes modelagem Indicador IASC

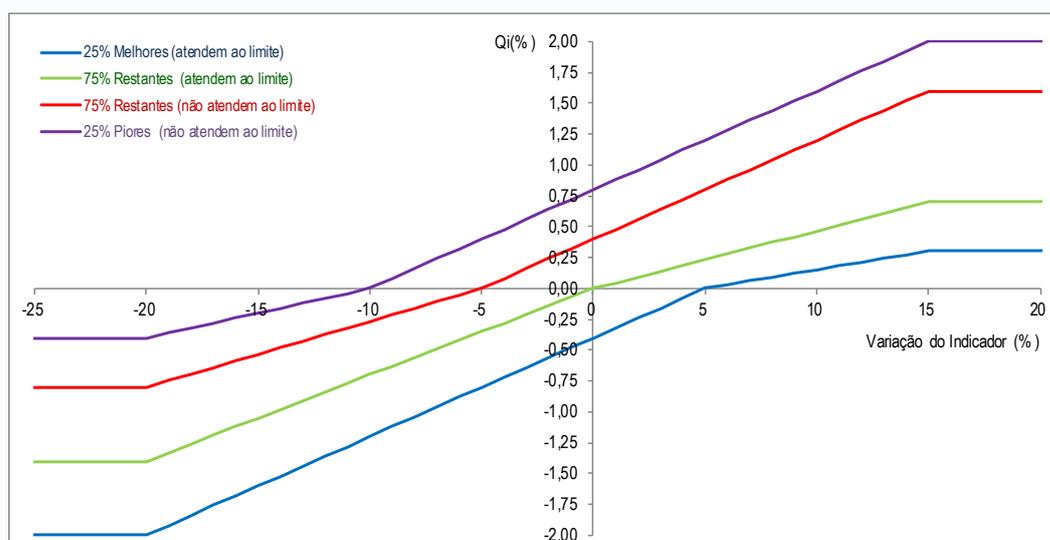
Classe	Faixa de variação	Curva
25% melhores (atendem ao padrão)	$\Delta i \leq -20\%$	$Q_i = -2,00$
	$-20\% < \Delta i < 5\%$	$Q_i = 0,0800 \times \Delta i - 0,400$
	$5\% < \Delta i < 15\%$	$Q_i = 0,0300 \times \Delta i - 0,150$
75% restantes (atendem ao padrão)	$\Delta i \geq 15\%$	$Q_i = 0,300$
	$\Delta i \leq -20\%$	$Q_i = -1,40$
	$-20\% < \Delta i < 0\%$	$Q_i = 0,0700 \times \Delta i$
75% restantes (não atendem ao padrão)	$0\% < \Delta i < 15\%$	$Q_i = 0,0467 \times \Delta i$
	$\Delta i \geq 15\%$	$Q_i = 0,700$
	$\Delta i \leq -20\%$	$Q_i = -0,800$
25% piores (não atendem ao padrão)	$-20\% < \Delta i < -5\%$	$Q_i = 0,0533 \times \Delta i + 0,267$
	$-5\% < \Delta i < 15\%$	$Q_i = 0,0800 \times \Delta i + 0,400$
	$\Delta i \geq 15\%$	$Q_i = 1,60$
25% piores (não atendem ao padrão)	$\Delta i \leq -20\%$	$Q_i = -0,400$
	$-20\% < \Delta i < -10\%$	$Q_i = 0,0400 \times \Delta i + 0,400$
	$-10\% < \Delta i < 15\%$	$Q_i = 0,0800 \times \Delta i + 0,800$
	$\Delta i \geq 15\%$	$Q_i = 2,00$

Fonte: Nota Técnica nº 67/2015-SRE/ANEEL

Basicamente, a metodologia é de comparação das empresas, que são segregadas entre as 25% piores (que não atendem o limite), 25% melhores (que atendem o limite), 75% restantes (que atendem o limite) e 75% restantes (que não atendem o limite), de modo que o indicador pode variar entre -2% a +2%, conforme demonstra a Figura 1.

⁶ Variações positivas do IASC indicam uma nota mais elevada e melhor percepção da distribuidora e variações negativas o oposto, o sinal do IASC é invertido na fórmula de cálculo.

Figura 1 – Curvas para o modelo aplicado - IASC

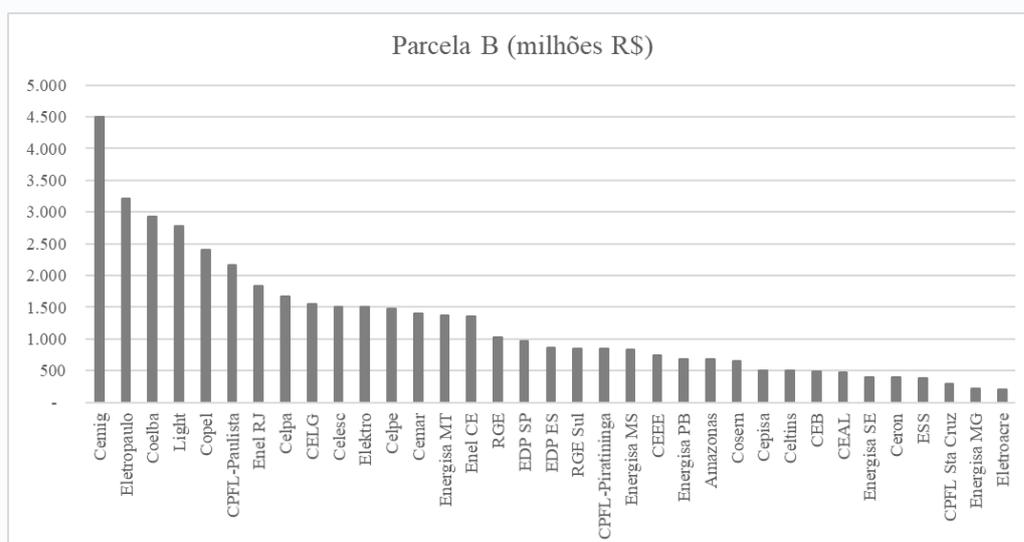


Fonte: Nota Técnica nº 67/2015-SRE/ANEEL

O mecanismo de incentivo à qualidade técnica e comercial, representado pelo componente Q, é especificado em cada reposicionamento tarifário (*ex-post*) com os dados de qualidade técnica e comercial dos dois anos antecedentes, disponíveis em abril de cada ano.

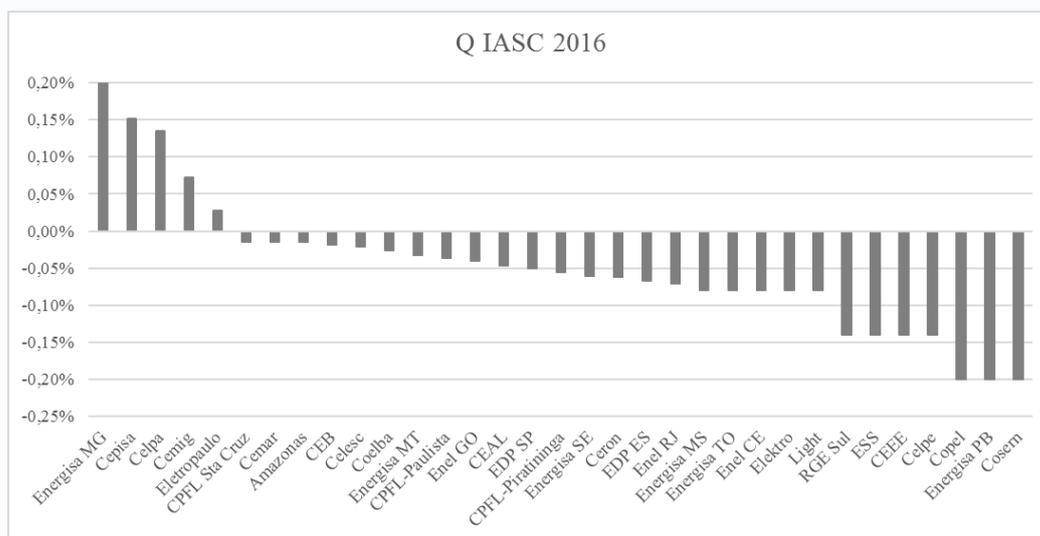
Quanto maior a Parcela B da concessionária, maior tende a ser o impacto, em termos monetários, do Fator X, que é multiplicado por essa Parcela menos o IGPM ou IPCA nos processos tarifários anuais. A Figura 2 demonstra os valores destinados à distribuição das concessionárias de grande porte no Brasil.

Figura 2 – Parcela B – concessionárias de grande porte



Os resultados simulados do impacto tarifário dos valores apurados relativos ao indicador IASC de 2016 no componente Q do Fator X, sem considerar o período de transição, por distribuidora de grande porte, estão demonstrados nas Figuras 3 e 4.

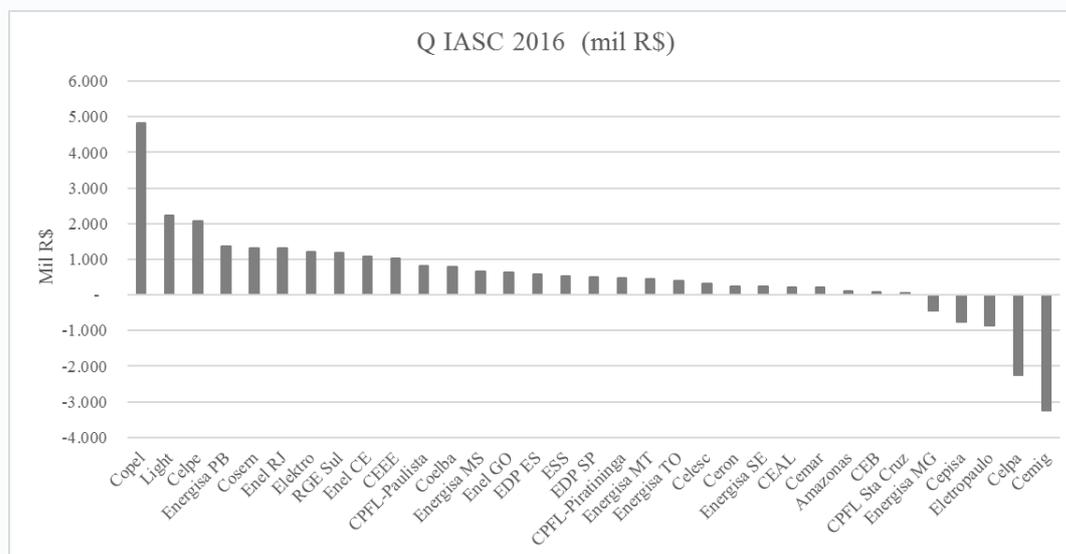
Figura 3 – Resultados, em percentual, do indicador IASC de 2016 no componente Q do Fator X



É importante notar que os valores se situam entre -0,20% e 0,20%, pois o IASC corresponde a 10% do componente Q, que varia de -2% a 2%. No caso de distribuidoras com menos do que 60 mil unidades consumidoras, que não estão representadas na Figura 3, os valores se situam entre -0,30% e 0,30%, dado que o IASC corresponde a 15% do componente Q. Observa-se também que percentuais negativos indicam melhora na percepção do indicador, de modo que resultam em aumento tarifário.



Figura 4 – Resultados, em mil Reais, do indicador IASC de 2016 no componente Q do Fator X



O impacto simulado do IASC no componente Q representou aproximadamente R\$ 18 milhões positivos, ou seja, as variações decorrentes das notas do IASC contribuíram, em média, para o aumento tarifário, não obstante esses valores serem bem diferentes por distribuidora. O maior impacto em termos monetários – que depende do tamanho da Parcela B – foi da Copel (quase R\$ 5 milhões) e o menor da Cemig (aproximadamente R\$ 3 milhões). Em valores absolutos, o IASC impactaria as tarifas em cerca de R\$ 34 milhões em 2016.

As Figuras 5 e 6 apresentam os resultados do indicador IASC de 2017 no componente Q do Fator X, sem considerar o período de transição, nas concessionárias de grande porte.

Figura 5 – Resultados, em percentual, do indicador IASC de 2017 no componente Q do Fator X

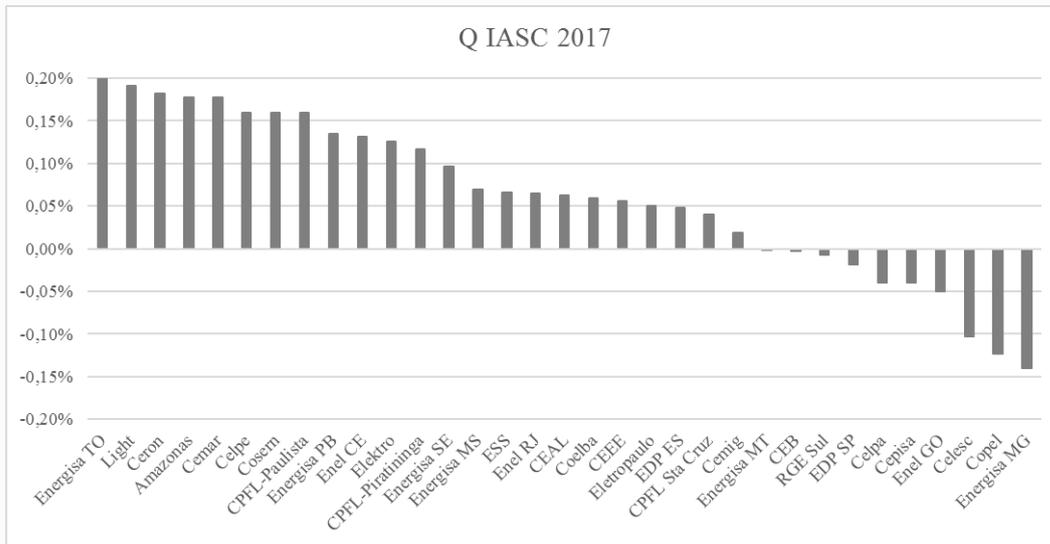
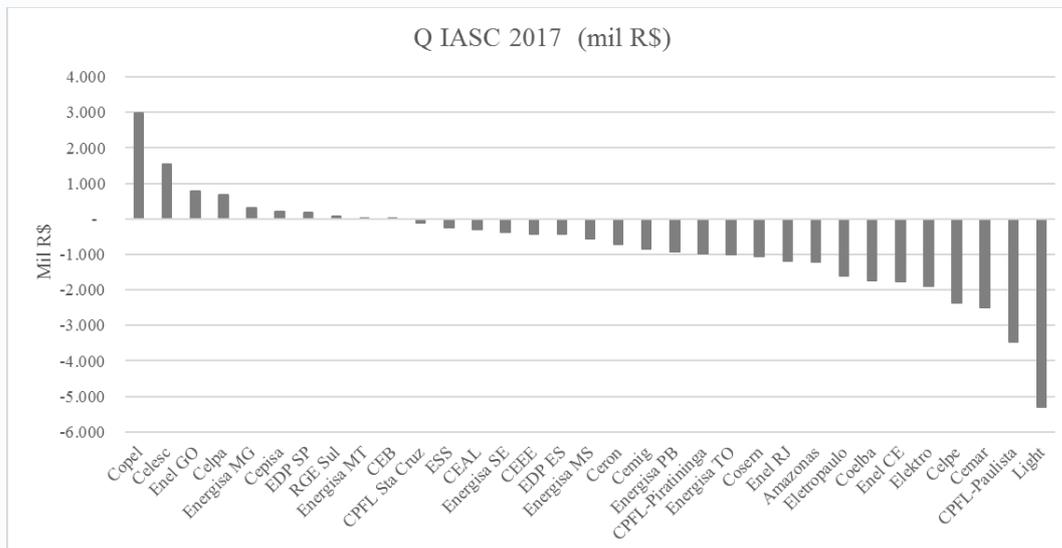


Figura 6 – Resultados, em mil Reais, do indicador IASC de 2017 no componente Q do Fator X



O impacto simulado do IASC de 2017 no componente Q representou aproximadamente R\$ 24 milhões negativos, ou seja, as variações decorrentes das notas do IASC contribuíram, em média, para a redução tarifária, não obstante esses valores serem bem diferentes por distribuidora. O maior impacto em termos monetários – que depende do tamanho da Parcela B – foi novamente da Copel (quase R\$ 3 milhões) e o menor da Light (acima de R\$ 5 milhões). Em valores absolutos, o IASC impactaria as tarifas em cerca de R\$ 39 milhões em 2017.

Por fim, as Figuras 7 e 8 apresentam os resultados do indicador IASC de 2018 no componente Q do Fator X nas concessionárias de grande porte.

Figura 7 – Resultados, em percentual, do indicador IASC de 2018 no componente Q do Fator X

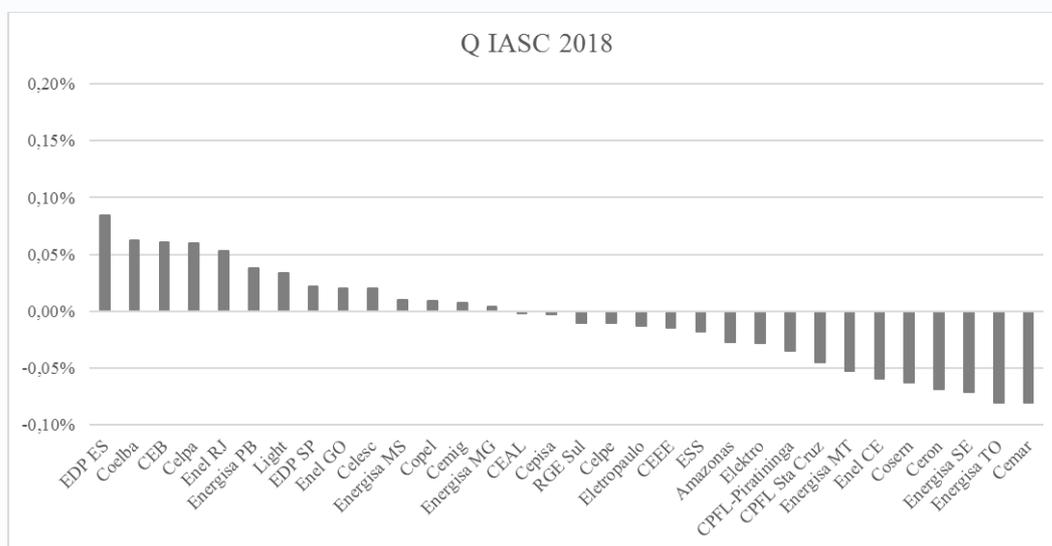
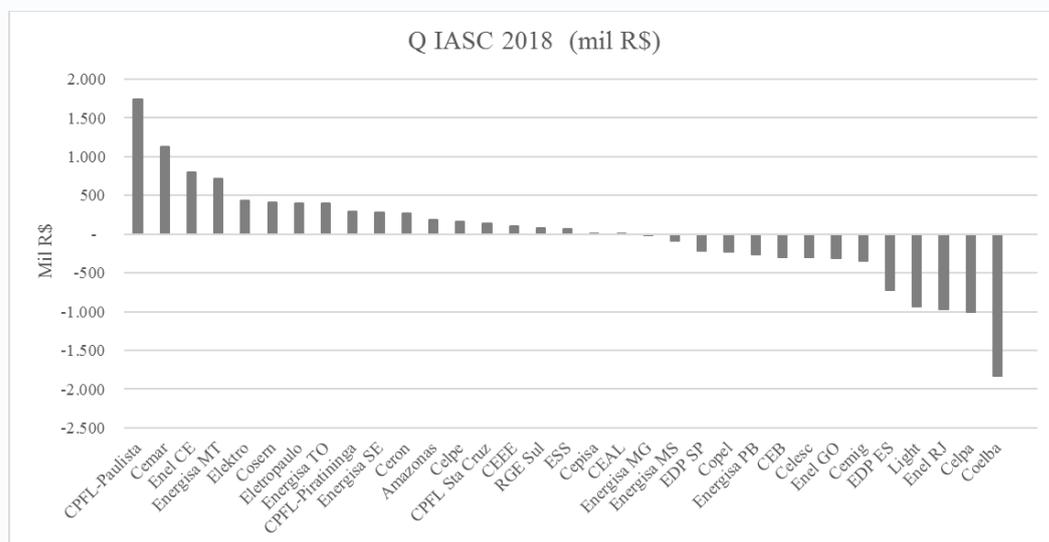


Figura 8 – Resultados, em mil Reais, do indicador IASC de 2018 no componente Q do Fator X



O impacto simulado do IASC de 2018 no componente Q representa aproximadamente R\$ 89 mil positivos, ou seja, as variações decorrentes das notas do IASC contribuíram, em média, para um pequeno aumento tarifário. O maior impacto em termos monetários – que depende do tamanho da Parcela B – foi da CPFL Paulista (quase R\$ 1,8 milhões) e o menor da Light (também

na ordem de R\$ 1,8 milhões). Em valores absolutos, o IASC impactaria as tarifas em cerca de R\$ 15 milhões em 2018.

Os resultados para os períodos avaliados indicam que o impacto tarifário, em valores absolutos, oscilaria bastante, conforme o ano avaliado (R\$ 34 milhões em 2016, R\$ 39 milhões em 2017 e R\$ 15 milhões em 2018).

A parcela B das distribuidoras é de aproximadamente R\$ 40 bilhões, de modo que os valores apurados decorrente do IASC representam menos de 0,01% da parcela de distribuição. Se for considerada a receita total das concessionárias, que é superior a R\$ 150 bilhões, o IASC representaria menos do que 0,03%, o que é muito insignificante. Assim, os valores do IASC são pouco significativos na composição das tarifas, possuindo mais um caráter mais simbólico do que prático.

É importante mencionar que durante a discussão metodológica do 4º CRTP, que foi submetida à AP 23/2014, as algumas concessionárias de distribuição, inclusive a Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica (ABRADEE), foram contrárias à inclusão dos indicadores comerciais no componente Q do Fator X, sendo o IASC bastante criticado por sua variação ser passível de elevada subjetividade. Não obstante tais críticas, a ANEEL entendeu pertinente manter o indicador com a seguinte justificativa:

O Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC permanece, a despeito das contribuições contrárias dos agentes. A Agência acredita que esse indicador, ano após ano, se torna mais confiável, equilibrado e com resultado mais fidedigno em relação à qualidade global da concessionária. Nesse contexto, a sua inclusão no componente de qualidade é um passo importante para sua consolidação. No entanto, esse indicador deve ser constantemente monitorado por parte da Agência para verificação da ocorrência de eventuais efeitos adversos apontados na Audiência Pública. (ANEEL, 2015, fl.16)

Diante dos resultados, sugere-se que a ANEEL reavalie a sistemática do IASC como indicador comercial que afeta o Fator X ou repense a sua manutenção no cálculo do Fator X, devendo ser avaliado também o impacto dos outros indicadores comerciais e de qualidade na próxima discussão da metodologia com a sociedade, que será submetida à Consulta e Audiência Pública.

CONCLUSÃO

A análise, sob a ótica dos aspectos teóricos que regem a regulação econômica do setor de distribuição de energia elétrica, indica que a inserção do IASC no componente Q do Fator X tem sido um elemento de incentivo à qualidade do serviço associado a percepção do consumidor. O impacto desse componente oscila conforme a distribuidora, sendo, em valores absolutos, da ordem de R\$ 15 a 39 milhões por ano nas tarifas dos consumidores no período

de 2016 a 2018, a depender da variação da nota de avaliação do IASC, que reflete a percepção dos serviços prestados para o consumidor da área de concessão. Esses valores são praticamente irrisórios para o setor de distribuição, de modo que sua importância é mais simbólica do que prática. Cabe a ANEEL, portanto, rever a metodologia do IASC e demais indicadores comerciais ou avaliar a necessidade de manter os indicadores comerciais na próxima revisão metodológica, que será discutida com a sociedade em Consulta e Audiência Pública.

REFERÊNCIAS

ANEEL (2008). Nota Técnica nº 342/2008-SRE/ANEEL, de 11/11/2008. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/cedoc/nren2008338_342.pdf

ANEEL (2011). Nota Técnica nº 93/2011-SRE/ANEEL, de 13/04/2011. Resultados da Audiência Pública nº 40/2010. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas>

ANEEL (2015). Nota Técnica nº 67/2015-SGT/SRM/ANEEL, de 22/04/2015. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas>

ANEEL (2019). Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/procedimentos-de-regulacao-tarifaria-Proret>

Pós-COVID-19: a outra crise de saúde (financeira)

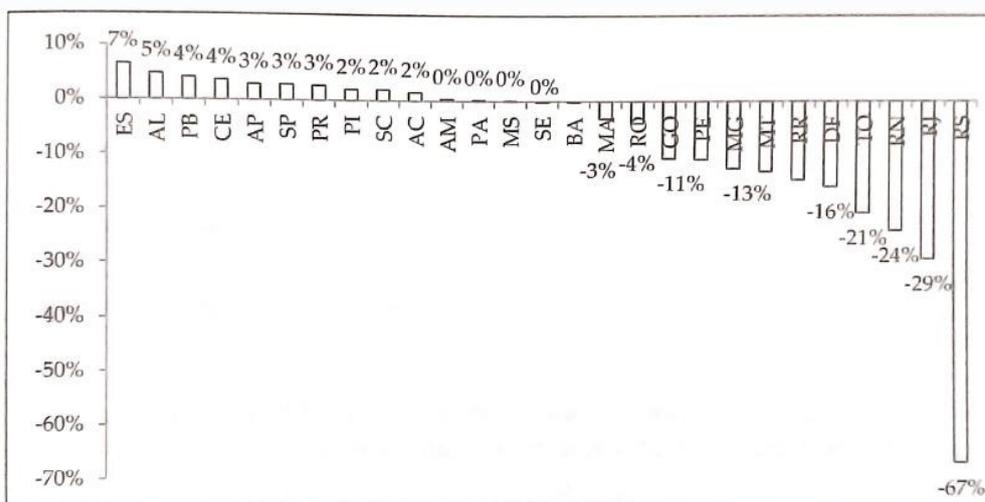
Filipe Brand⁷

No ano de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, criaram-se parâmetros claros para a adequada gestão pública das políticas fiscais. Como, no período subsequente, a economia e a arrecadação estavam crescendo, estados e municípios conseguiam cumprir o pagamento de suas dívidas com a União e aumentar despesas sem apresentar problemas de caixa.

Contudo, segundo Marcos Mendes (2020), a indisciplina fiscal se aprofundou a partir de 2008, quando o Governo Federal afrouxou os controles legais para o endividamento subnacional. O relaxamento dos controles sobre a concessão de garantias da União suscitou franca escalada nos níveis de endividamento, mediante autorizações especiais para estados desprovidos de nota de crédito suficiente para tomada de empréstimos. Quando a recessão econômica de 2014 bateu à porta, a deterioração fiscal foi acelerada, estimulando grande parte dos estados a pressionar a União por mais socorro fiscal ao invés de envidar os esforços requeridos para o ajuste das contas e a reforma de sua gestão.

Adicionalmente, podemos observar que, já em 2018, mais da metade dos estados não dispunham de caixa para honrar seus compromissos financeiros. Esta constatação é verificável no gráfico da disponibilidade líquida de caixa dos estados (como % da Receita Corrente Líquida [RCL]), a seguir:

Figura 01: Disponibilidade líquida de caixa dos estados como % da Receita Corrente Líquida (RCL)



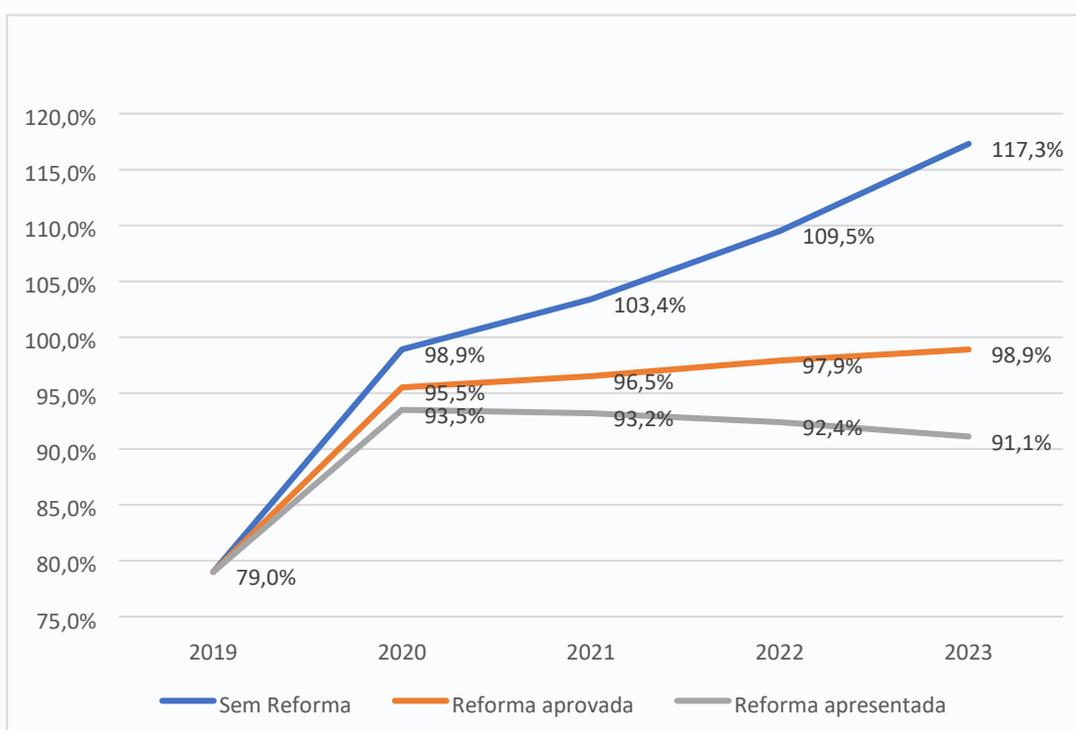
Fonte: Ibid.

⁷ Mestrando em Economia no IDP, bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Economista e Chefe de Divisão no Ministério da Infraestrutura (MINFRA).

Em 2019, a Reforma da Previdência provocou a inadiável discussão sobre uma das variáveis de maior impacto na dívida pública. Diante do risco de sua trajetória tomar uma proporção insustentável, a Secretaria de Política Econômica (SPE), do Ministério da Economia, apresentou projeção em que a relação da dívida sobre o Produto Interno Bruto (PIB) apresentaria acréscimo de cerca de 20 pontos percentuais, caso não fosse realizada a reforma, desde o primeiro ano do governo atual até o primeiro ano do próximo mandato do Executivo – saltando de aproximadamente 80% para 100%. Isso, ressalte-se, no cenário pré-pandemia; ou seja, antes da série de gastos promovidos em reparação aos efeitos do novo coronavírus, que, ao fim e ao cabo, custaram uma deterioração de aproximadamente 16 p.p. na relação outrora projetada.

No estudo apresentado por Pedro Nery (2020), é possível acompanhar a projeção da relação dívida/PIB para três cenários distintos, quer sejam, (i) com a Reforma da Previdência apresentada, (ii) com a Reforma conforme aprovada, e (iii) sem a Reforma. Dadas as inovações ocorridas nas perspectivas desde então, este autor tomou a liberdade de realizar uma adaptação bruta⁸ para a internalização das expectativas atualizadas, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 01: Dívida/PIB (%), de 2019 a 2023



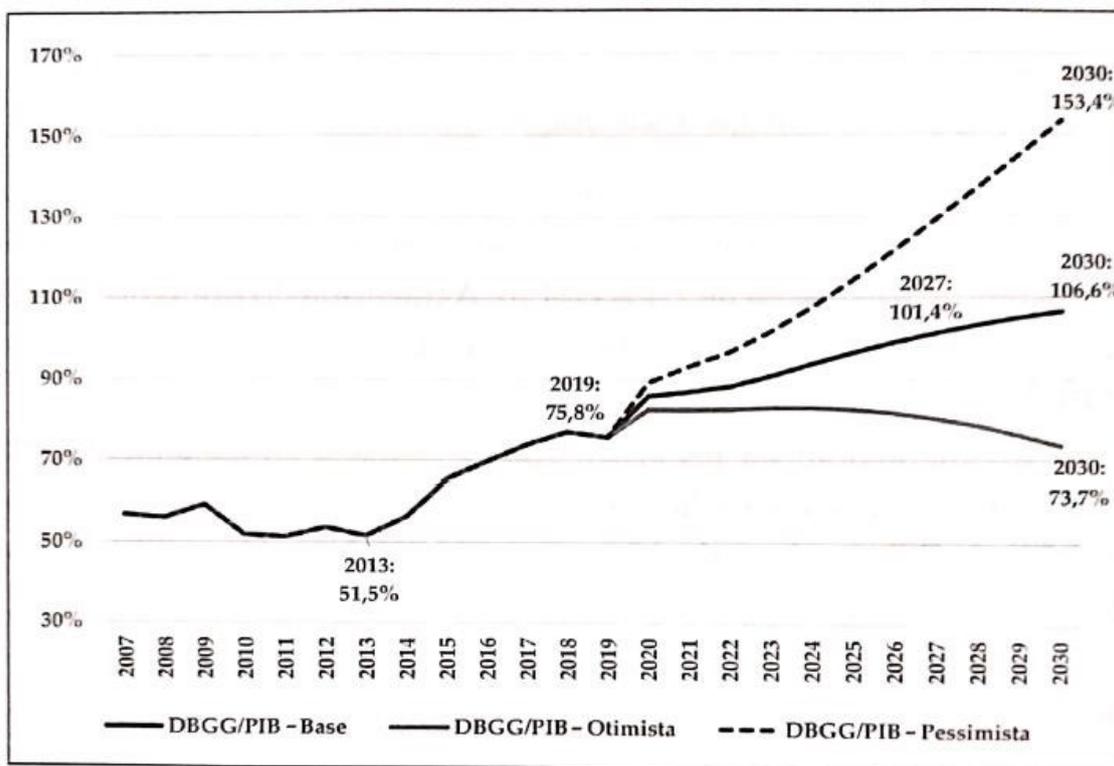
Fonte: Adaptado de Nery (2020).

Figura semelhante se encontra nas projeções da Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, compartilhadas por Pellegrini & Salto

⁸ Isto é, sem considerar os demais cálculos associados à integração de novos volumes ao estoque de dívida para a possível incorporação de seus efeitos endógenos sobre a rolagem de uma dívida majorada.

(2020), mas, neste caso, tomando como dado o cenário com a Reforma aprovada. Na figura 02, projetou-se a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)⁹ em relação ao PIB, discriminada em três possíveis tendências futuras (sem a incorporação dos efeitos da crise do Covid-19) para um horizonte mais alongado (até 2030), sendo elas, (i) cenário base, (ii) cenário otimista e (iii) cenário pessimista:

Figura 02: Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB, de 2007 a 2030



Fonte: Pellegrini & Salto (2020).

Em ambos os casos, as perspectivas se revelam preocupantes.

A situação das finanças públicas brasileiras, de contestável higidez, foi incontestavelmente debilitada com o abatimento pela pandemia do novo coronavírus; mas, neste caso, justificada pela incontestante premência do socorro sobre a crise de saúde. Entretanto, há de se ter em conta que a débil saúde das contas fiscais também está sob ameaça, e requer atenção especial.

O crescimento vertiginoso da dívida pública, em 2020, enseja cuidados adicionais sobre os tratamentos para sua reversão nos períodos vindouros. Nas palavras de Salto (2020), “a capacidade do País de contrair déficits públicos (gastos não cobertos por receitas tributárias) e de financiá-los não é ilimitada”. Na ausência de ações estruturais que reduzam o gasto público ou

⁹ Calculada pelo Banco Central do Brasil (BCB), a DBGG não é deduzida dos ativos públicos e abrange apenas os três níveis de governo: federal, estadual e municipal (excluídas as estatais e o próprio BCB).

incrementem as receitas tributárias, haverá uma tendência de alta da relação dívida/PIB até a próxima década. O momento atual exige, de fato, aumentos excepcionais do gasto público, e assim, segundo Pérsio Arida (2020), estabilizar a dívida a longo prazo é mais importante do que conter seu aumento na pandemia – alterando o ponto de alerta, do patamar atingido pela dívida nominalmente, para o risco de que possa engendrar uma trajetória insustentável.

Sobre a trajetória e a saúde das contas nacionais, Salto e Almeida (2016) ressaltam a importância de se levar em conta o indicador de sustentabilidade da dívida pública para operar seu tratamento. Para compreender a dinâmica deste indicador, expõe-se regra simplificada¹⁰ para compreensão de seus componentes:

$$\Delta D = d + (r - y) * D$$

onde:

Δ é o índice matemático para a variação intertemporal (i.e., $\Delta x = x_1 - x_0$);

D é o tamanho da dívida (em pontos percentuais do PIB);

d é o déficit primário (em pontos percentuais do PIB);

r é a taxa real de juros (i.e., o juro [nominal] descontado da inflação);

y é o crescimento percentual do PIB.

Esta fórmula nos diz que a variável ΔD ficará positiva (i.e., a relação dívida/PIB estará crescendo) sempre que o superávit primário, $-d^{11}$, não for suficiente para bancar o peso do juro descontado do crescimento do PIB (i.e., $r - y$) sobre a própria dívida.

Tomando-a como ponto de partida para nossa inferência, assumimos que:

- o tamanho da dívida em pontos percentuais do PIB, D , é aquela associada à projeção da DBGG, divulgada pela Secretaria de Política Econômica (SPE), no Relatório Prisma (SPE, 2020), de 94,6% do PIB;
- o ΔD é a diferença entre esta DBGG de 2020 (acima) e a DBGG de 2019, de 78,1%, resultando na cifra de 16,5% do PIB;
- o déficit primário, d , é a projeção do Resultado Primário do Governo Central, também divulgada no mesmo relatório (ibid.), de R\$ 857

¹⁰ Este autor tomou a liberdade de adaptar a fórmula original [$v = -p + (j - a) * d$] para notações alternativas, a fim de facilitar a apreensão de alguns termos tradicionais da teoria econômica.

¹¹ Repare o leitor que aqui se invertem os conceitos devido à presença do sinal negativo adicionado sobre a variável, isto é, de déficit (d) para superávit ($-d$).

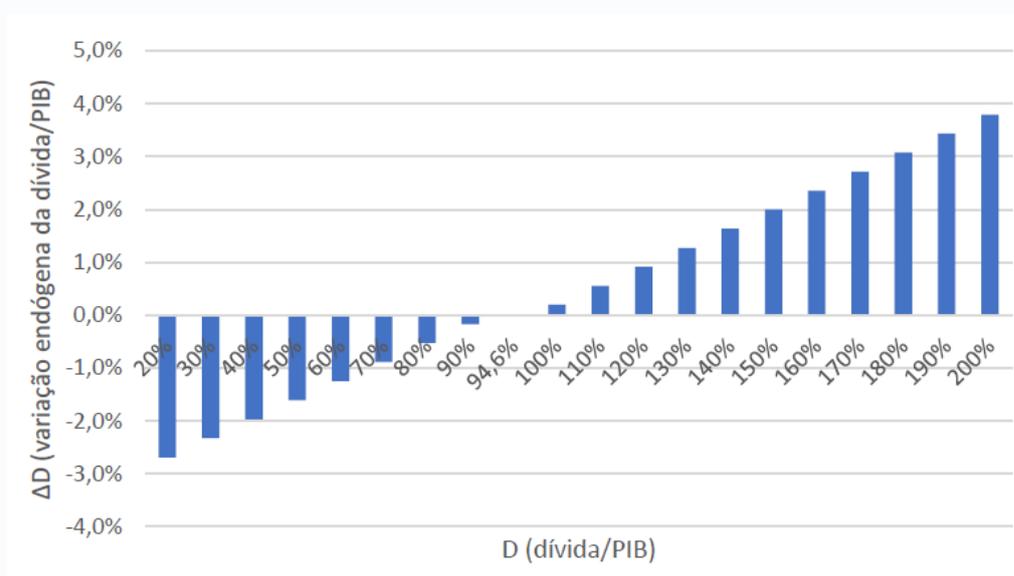
bi¹², o qual, levando em consideração a variação projetada do PIB (adiante) sobre o volume registrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2019, de R\$ 7,3 tri, comporia déficit de cerca de 12,4% do PIB;

- d) a taxa real de juros, r , é a diferença entre a taxa Selic (2,0%) e a projeção do IPCA acumulado para 2020 (3,2%), estimadas pelo BCB, no Relatório Focus (2020), resultando em -1,2%;
- e) o crescimento do PIB para 2020, y , segue também a indicação do Relatório Focus (ibid.), de -4,8%.

O resultado estimado, dessa forma, para 2021, já sabemos, é $\Delta D \sim 16\%$. No entanto, permitamo-nos breve digressão para indagar qual seria o nível de déficit público necessário para imprimir neutralidade sobre esta evolução da dívida pública. Nesse caso, usaremos a fórmula assumindo d como uma incógnita e estimando seu valor para que a variável dependente ΔD resulte em 0%; ou seja, calculando qual o valor de d que satisfaria a igualdade $-d = (r - y) * D$. Para os valores aqui considerados, obteve-se o índice de $d = -3,4\%$; implicando a necessidade de um superávit de 3,4% para o equilíbrio neutro da dívida pública (resultado em valor negativo para o déficit).

Ao estimar a curva de sustentabilidade, com este nível de superávit primário, para diversos tamanhos da relação dívida/PIB, resulta o seguinte gráfico:

Gráfico 02: Sustentabilidade da dívida pública estimada (para $d = -3,6\%$)



Fonte: elaboração própria.

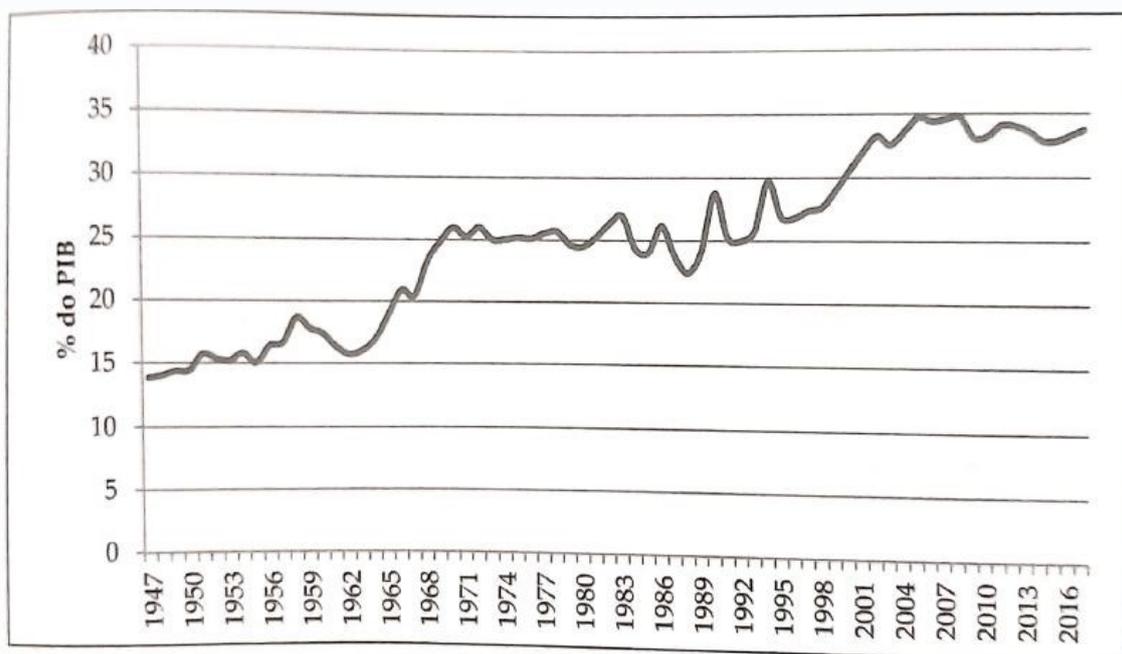
Observando o exposto, nota-se que, apesar de o ponto para estabilidade da dívida pública a $D = 94,6\%$ ser atingido quando $d = -3,4\%$, qualquer acréscimo marginal que supere a relação atual de dívida/PIB, *ceteris*

¹² Note-se que, em verdade, o Resultado Primário do Governo Central divulgado no relatório é de R\$ -857 bi; mas, como já trabalhamos com o conceito de déficit na fórmula, podemos omitir o sinal negativo.

paribus, implicará retroalimentação da dívida pública por meio do seu mecanismo de reprodução endógena da própria dívida.

Dentre as medidas disponíveis para mitigar o impacto das extrapolações deficitárias, parece haver pouco espaço para o acréscimo das arrecadações tributárias. De modo a ratificar tal assertiva, eis a evolução da carga tributária bruta no Brasil (como percentual do PIB, de 1947 a 2017):

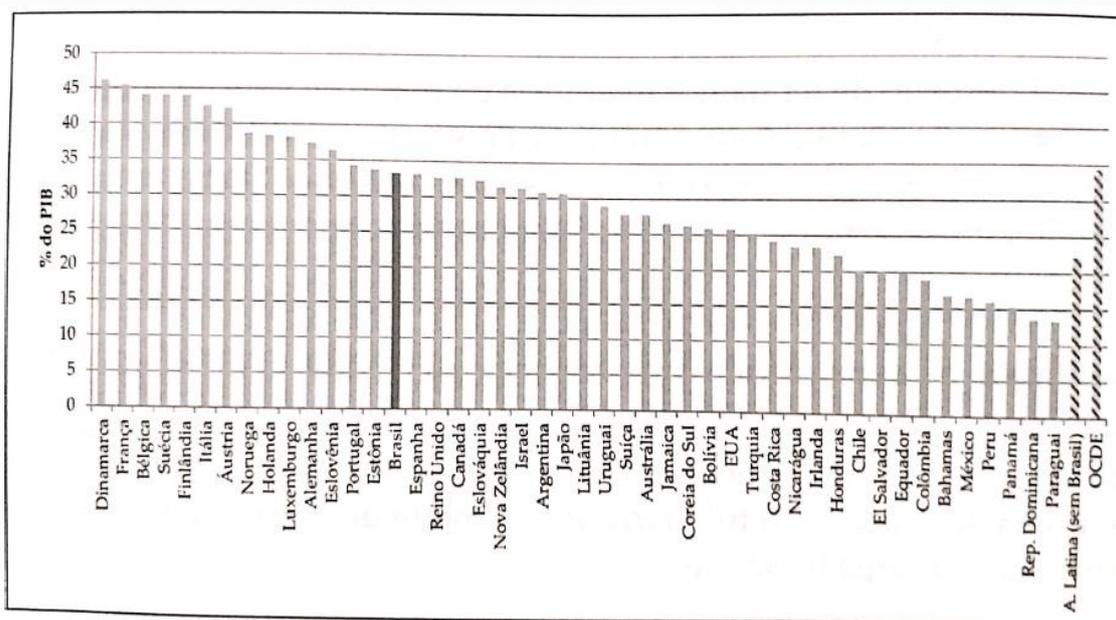
Figura 03: Evolução da carga tributária bruta no Brasil como percentual do PIB, de 1947 a 2017



Fonte: Afonso & Castro (2020).

Conforme ressaltado por Afonso & Castro (2020), a carga tributária brasileira é equiparável à dos países desenvolvidos, como Espanha, Reino Unido e Canadá. É superada, no âmbito da América Latina, apenas pelos níveis ostentados por Cuba. Em comparativo internacional das cargas tributárias, com países da América Latina e integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os autores apresentaram a seguinte figura, para o ano de 2016:

Figura 04: Comparativo internacional da carga tributária, em 2016



Fonte: Ibid.

Ao comparar a carga tributária nacional, estimada em 33% do PIB naquele ano, com os demais países, é possível constatar duas excentricidades em relação à média: nos situamos 11 p.p. acima da média da América Latina (de 22%/PIB) e apenas 1 p.p. abaixo da média da OCDE (de 34%/PIB) – o que não soa nada razoável.

Enfim, a situação tributária brasileira é tão complexa, que não suporta qualquer solução direcionada ao enfrentamento de uma possível insuficiência. Mesmo com o eventual sucesso de uma reforma do sistema tributário, os alvos desta agenda seguiriam outros objetivos, como o enfrentamento de sua regressividade (que pesa mais sobre as famílias pobres), não neutralidade (ao distorcer a alocação de recursos na economia), complexidade¹³ (ao trazer insegurança e custos acessórios ao contribuinte) e/ou inflexibilidade (ao embutir demasiadas previsões constitucionais sobre sua aplicação e engessá-lo ante uma economia dinâmica).

As soluções ideais para os problemas de eficiência, produtividade, correção de incentivos, conflitos distributivos, conflitos federativos e demais indutores do desequilíbrio fiscal são importantíssimas, e não devem ser olvidadas. Contudo, a adversidade mais urgente, manifesta na trajetória insustentável delineada pelas contas públicas, requer remediação imediata; exigindo linha de ação que a neutralize, para, enfim, viabilizar a discussão mais pormenorizada das demais controvertidas complexidades envolvidas no arcabouço institucional brasileiro. Aos *policy makers*, por ora, parece restar a

¹³ Cabe chamar a atenção ao fato notório, desvelado pelo ranking Doing Business (BANCO MUNDIAL, 2019), de que o Brasil é o líder mundial isolado no consumo de horas com as obrigações tributárias: acachapantes 1.958 horas/ano são gastas, em média, com a contabilidade tributária em uma empresa (o segundo lugar, na ordem decrescente da ineficiência global, é a Bolívia – com 1.025 horas/ano).

austeridade fiscal como ferramenta última para a consolidação fiscal. Haverá espaço político (ou mesmo disposição) para tanto? Aí está a resposta que o porvir terá de nos fornecer, sob pena de, no cenário desfavorável, nos tornarmos os mais novos hospedeiros da enfermidade carga viral de insalubridade fiscal.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; CASTRO, Kleber Pacheco. Receitas Tributárias: desempenho e distorções. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). Contas Públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

ARIDA, Pérsio. Estabilizar dívida a longo prazo importa mais que conter seu aumento na pandemia. São Paulo, Folha de São Paulo, 02 de maio de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/05/estabilizar-divida-a-longo-prazoimporta-mais-que-conter-seu-aumento-na-pandemia-diz-persio-arida.shtml>.

BANCO MUNDIAL. Relatório Doing Business – 2019. Washington D.C., The World Bank, 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Relatório Focus – novembro/2020. Brasília, BCB, 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Produto – PIB. Rio de Janeiro, IBGE, 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia. Relatório de Projeções da Dívida Pública – nº 3. Brasília, STN, 2020.

BRASIL. Secretaria de Política Econômica/Ministério da Economia. Relatório Prisma – outubro/2020. Brasília, SPE, 2020.

COSTA, Ana Carla Abrão. Reforma Administrativa no Brasil. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). Contas Públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

MENDES, Marcos. O Federalismo do Aveso. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). Contas Públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

NERY, Pedro Fernando. A Meia Reforma da Previdência de 2019. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). Contas Públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. Dívida Pública: indicadores, evolução e perspectivas. In: SALTO, Felipe Scudeler;

PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). Contas Públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

SALTO, Felipe. Dívida pública a 100% do PIB. E agora? São Paulo, Estadão, 13 de julho de 2020. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,dividapublica-a-100-do-pib-e-agora,70003361868.amp>.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. Introdução: responsabilidade fiscal é a chave. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (Orgs.). Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro, Record, 2016.

Análise da Política Nacional de Biocombustível (RenovaBio)

Milton Santos Campelo da Silva ¹⁴

INTRODUÇÃO

O Protocolo de Quioto, assinado em 1997 e ratificado durante os anos posteriores por 55 países, tinha como um dos seus principais objetivos tratar mais diretamente a redução da emissão de poluentes atmosféricos, e um dos marcos legais que o Protocolo gerou foi justamente a criação de um mercado regularizado para o comércio de crédito de carbono, consolidado no Acordo de Paris (2015), que limita o aumento da temperatura média global a 2°C quando comparado a níveis pré-industriais.

No Brasil, a Lei 13.576/17 - Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), se compromete a reduzir as emissões dos gases de efeito estufa (GEE) produzidas no país em 37% até 2025 e em 43% até 2030, em comparação com os níveis de 2005. Ela é baseada em previsibilidade, sustentabilidade ambiental, econômica e social, considerada uma inovação no mercado nacional e um passo importante para o desenvolvimento do mercado de biocombustíveis e estímulo à captura de carbono.

Dimensionada, pelo Ministério de Minas e Energia (2018), como:

uma política de Estado que objetiva traçar um plano conjunto para reconhecer o papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis na matriz energética brasileira, tanto para a segurança energética quanto para mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

O RenovaBio é uma solução de mercado que coloca os direitos de emissão dos créditos de carbono (CBios) nas mãos dos agentes que mais o valorizam, os produtores de biocombustíveis, para negociá-los com outros agentes, auferindo lucros nessa transação. A solução do Governo atende demandas do setor de biocombustíveis por uma política que estabeleça regras ainda mais claras e mais previsíveis sobre o papel, principalmente, do etanol na matriz energética nacional.

RENOVABIO: EXTERNALIDADES OBSERVADAS

Oportunidade de valorização das externalidades positivas dos biocombustíveis, com reflexo em maior previsibilidade e segurança ao abastecimento, além da geração de empregos, aumento da renda, desenvolvimento tecnológico, redução dos impactos no clima e na saúde

¹⁴ Graduado em Engenharia Agrônoma, com especialização em Economia Brasileira (USP). Atualmente, Mestrando no IDP e Diretor da M Consultoria e do SINDICANALCOOL.

humana. Mitigação das externalidades negativas decorrentes da comercialização dos combustíveis fósseis.

TEORIAS DE PIGOU, COASE E O ESTADO REGULADOR

O RenovaBio é uma política muito aderente às teorias elaboradas por Pigou e Coase como uma solução que leva a um acordo compulsório entre as partes envolvidas (produtores de biocombustíveis e distribuidoras), porém, sem onerar, de maneira arbitrária, a produção ou consumo de nenhuma delas, mantendo o nível ótimo de bem-estar, uma vez que os custos de transação e a noção de direitos de propriedade permitem um controle das externalidades sem o uso de tributação.

O Mercado de Créditos de Carbono é mais eficiente que as Políticas de Comando e Controle aplicadas na repressão ou combate à poluição atmosférica, pois são ineficientes economicamente ao não considerar as estruturas distintas de custo dos agentes privados para adaptação às regras com barreiras à entrada no mercado de livre comércio e maior concorrência. Acrescentem-se os custos elevados de fiscalização além da submissão a pressões e influências externas, com baixo incentivo para a inovação pelo padrão rígido e pré-determinado.

O Mercado de Carbono reflete os princípios do Teorema de Coase, como a importância dos custos de transação na possibilidade de realizar negociações com que ambas as partes tenham resultados benéficos, inclusive, rumo a uma produção que use relativamente menos carbono. Outra característica desse mercado, que permite seu funcionamento eficiente, é a presença de direitos de propriedade bem definidos entre as partes emissoras de poluentes – as distribuidoras – e as beneficiadas pela venda de créditos de carbono – agroindústria de biocombustíveis.

A venda de combustíveis fósseis é mensurada de maneira clara pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Logo, a aquisição de CBios, mesmo que compulsória, compensa a externalidade gerada e contribui com o país no cumprimento do Acordo de Paris.

Coase (1960), propôs como solução de mercado eficiente que foi a Bolsa de Chicago, conhecida pela negociação de derivativos agrícolas e de commodities em geral, assim como a de Londres. Esses mercados passaram por um crescimento bastante significativo nas últimas décadas, devido a relativa flexibilidade nas negociações de créditos e de possíveis projetos que podem obter financiamento com menos burocracia do que nos mercados oficiais.

O trabalho de Ronald Coase foi uma importante contribuição para elaboração de soluções alternativas para lidar com as externalidades. Destaca-se a livre negociação para a compra de créditos de carbono, que nada mais

são do que cotas para poluir. Mesmo que se considere que custos de transação nulos são apenas formulações teóricas, o mercado de crédito de carbono ao menos reduz os custos, tornando-os menores dos que os custos de uma operação envolvendo todo um aparato governamental, que envolve decisões demoradas e burocracias.

O desenvolvimento dos Mercados de Crédito de Carbono demonstra ser uma alternativa relevante aos gastos governamentais para o tratamento de problemas.

TEOREMA DE COASE E DIREITOS DE PROPRIEDADE

O Direito de Propriedade permite um melhor entendimento de como os problemas ambientais surgem como resultado das alocações do governo e do mercado. A forma como os direitos de propriedade são alocados tem grande impacto na forma como as externalidades são tratadas pela política pública.

Ronald Coase (1960) abordou a divergência entre agentes econômicos frente às chamadas externalidades, com danos de bem-estar aos indivíduos. Ele observou que a negociação entre indivíduos poderia resolver parcela significativa dos problemas, bastando apenas que algumas especificidades fossem mantidas: a livre negociação, a clareza dos direitos de propriedade e custos de transação baixos ou nulos.

O Teorema de Coase pode ser visto como adequado para o mercado de crédito de carbono, desde que se permita que livres agentes negociem a compra e venda de créditos como uma troca ótima que beneficie as partes. Mas, é preciso compreender os limites de cada parte envolvida. Assim, o conceito de direitos de propriedade permite delimitar a atuação de cada agente e mostra quem se torna o causador e quem é o receptor das externalidades.

O grande avanço do Teorema de Coase é permitir que os agentes possam cuidar de seus próprios interesses, decidindo qual a situação será ótima a eles. Ademais, tal cenário permite a diminuição de custos, com informações claras, levando a uma barganha atrativa a ambas as partes. Assim, o próprio crédito de carbono pode ser considerado um direito de propriedade, pois sintetiza o direito de poluir.

Diante do exposto, alguns questionamentos surgem:

Há problemas de discriminação?

A exclusão de grande parte das agroindústrias de biocombustíveis por inadequação à Política Nacional e ausência de instrumentos que permitam a livre aquisição de CBios a nível de Balcão na B3 ampliando a participação do investidor individual.

Há ônus tributário no RenovaBio?

Diferente de outras medidas tradicionais, o RenovaBio não incorporou nenhum imposto sobre carbono ou mesmo subsídios, crédito presumido ou obrigações volumétricas de adição de biocombustíveis em mistura com combustíveis fósseis.

Bem público ou privado?

Os biocombustíveis não são um bem público nem tão pouco monopólio estatal. Foram fundados na livre iniciativa e na livre concorrência, típico de propriedade privada, observados sua função social altamente regulada pelo estado, os biocombustíveis são, portanto, considerados bens rivais e não excludentes.

CONCLUSÃO

Sob a ótica da teoria econômica, ao aplicar-se um preço sobre as emissões de carbono, empresas ou indivíduos pagam o custo social de se emitir GEE. Depois de um ano de implementação o RenovaBio supera as metas demonstrando que é viável na negociação de créditos de descarbonização.

No primeiro semestre de 2021, dos 24,80 milhões de CBios que as distribuidoras que comercializam combustíveis fósseis estão obrigadas a comprar até o final do ano, já foram comercializados 14 milhões. Isso decorre, portanto, de sua característica de “remunerar” a produção sustentável e do outro lado “obrigar” as distribuidoras a reduzir sua pegada de carbono através de compensação desses créditos.

Cada CBio corresponde a uma tonelada de CO2 liberado na atmosfera. A emissão dos CBios é feita pelas unidades produtoras de biocombustível, após habilitadas e certificadas pela ANP e ficando assim com autonomia de disponibilizar esses ativos conforme seus processos sejam mais ou menos sustentáveis, o que é traduzido por eficiência energética.

Anualmente, cabe ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a responsabilidade de definir a meta que as distribuidoras como BR, Ipiranga e Raizen – como exemplo das maiores – devem atingir com a compra desses créditos. Portanto, são “obrigadas” a fazer as aquisições dos CBios. Vendidos na B3, esses CBios podem ser adquiridos por qualquer pessoa que negocie na bolsa, incluindo investidores pessoa física, conhecidos por “não obrigados”.

Assim, a Política de Biocombustíveis se torna interessante pelo incentivo a melhoria contínua de processos e pela menor emissão de CO2, foco da economia de baixo carbono. Mas é preciso avançar na comoditização desse ativo evoluindo para um produto global. O posicionamento avançado do

Brasil pode consolidar o país em exportador de biocombustíveis e em ativos de descarbonização. E são 02 mercados de interesse mundial. Até 2030, o RenovaBio deve alcançar a meta de mais de 90 milhões de CBios. Em 2020, em seu primeiro ano, o objetivo foi ultrapassado em 4 milhões.

Por enquanto, o desafio está no ambiente interno brasileiro que indica que o mercado produtor vai precisar se expandir para atender as metas do próprio RenovaBio, pois a capacidade instalada não é capaz de atender a demanda da meta de 90 milhões de CBios para 2030. A estrutura atual aponta um atendimento em torno de 35 milhões de CBios a partir de 2023.

Portanto, será necessário superar as barreiras que limitam, principalmente, o acesso de várias agroindústrias ao RenovaBio. Neste aspecto, faz-se necessário a ação efetiva do Estado em deter todas as informações necessárias para a avaliação daquilo que é prejudicial ou não. Isso sem destacar a necessidade de regular todas as atividades empresariais poluidoras espalhadas pelo seu território além da pressão oriunda de grupos contrários a esse tipo de política pública, trazendo perdas de bem-estar.

REFERÊNCIAS

SOUSA, Elizabeth Farias de Melo de. A dinâmica dos instrumentos de precificação de carbono: uma análise para o mercado cap-and-trade / João Pessoa, 2020. 60 f.: il.< Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br>. Acesso em: 18 mai. 2021.

SOUSA, Milas Evangelista. Perspectivas e participação dos biocombustíveis. Disponível em: [https:// fgvenergia. fgv.br/sites/ fgvenergia. fgv.br/files/ arquivos/ milas_de_ sousa _ perspectivas_e_participacao_dos_biocombustiveis.pdf](https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/arquivos/milas_de_sousa_perspectivas_e_participacao_dos_biocombustiveis.pdf). Acesso em: 27 mai. 2021.

BRASIL. MME. ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/geracao-lastro-emissao-cbio-informacoes-negociacoes-cbios->. Acesso em: 27 mai. 2021.

DELGADO, Fernanda; COUTO, Márcio Lago. As dificuldades inovativas do programa RenovaBio. Disponível em: <https://cenariospetroleo.editorabrasilenergia.com.br/as-dificuldades-inovativas-do-programa-renovabio/>. Acesso em: 14 mai. 2021.

SOARES, Danielle de Almeida Mota; SILVA, Guilherme da; TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo. Aplicação Ambiental do Teorema de Coase: o caso do Mercado de Créditos de Carbono. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br>. Acesso em: 10 mai. 2021.

Projeto de Lei Complementar (PLP) 281/2019 - Resolução de conflitos das instituições financeiras

Fabício de Miranda Ataíde¹⁵

Juliana Kirmse Mendonça Batista Brito¹⁶

INTRODUÇÃO

Com o objetivo de mitigar o risco sistêmico que advém com a insolvência de um banco, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 281/2019 propõe uma série de medidas que buscam fornecer instrumentos para salvaguardar o sistema financeiro de colapsos.

A atual análise iniciará no desdobramento de três pontos principais da proposta e como eles se comunicam dentro do ambiente financeiro no Brasil:

- a) regime de estabilização;
- b) empréstimos da União; e
- c) liquidação compulsória.

Concomitantemente à elucidação do projeto, analisaremos do ponto de vista do estudo das falhas de mercado e sua correção:

- a) é uma falha de mercado diagnosticada?
- b) há benefício relevante que advém da intervenção do Estado?
- c) é evidente que a solução pública é melhor do que a solução do mercado?

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (PLP) 281/2019

O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, no dia 23/12/2019, o PLP 281/2019, que consolida as normas aplicáveis aos casos de resolução das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB), pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

O Banco Central do Brasil apresentou este PLC com o objetivo de alinhar o país às recomendações internacionais e melhorar a visão

¹⁵ Possui graduação em Relações Internacionais pelo UniCEUB e MBA em Gestão de Negócios pelo IBMEC. Atualmente, é Assistente de Negócios Estilo no Banco do Brasil e mestrando em Economia pelo IDP.

¹⁶ Graduada em Direito pela UDF e mestranda em Economia no IDP. Atualmente, trabalha em Relações Institucionais na Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF.

internacional sobre o ambiente de investimento e estabilidade no âmbito dos negócios, assim justificado em nota e publicado no próprio sítio eletrônico.

Também esta é uma etapa de compromisso assumido pelo Brasil junto ao G-20, após a crise financeira de 2008, que abalou o mundo todo e foi considerada a pior crise econômica desde a Grande Depressão, que evidenciou os riscos e danos que o fechamento abrupto de instituições financeiras relevantes pode causar à estabilidade econômica. Assim, a apresentação do projeto, segundo a Exposição de Motivos, pretende evitar a necessidade de fortes intervenções fiscais emergenciais por parte do Governo para restauração da estabilidade financeira dessas instituições.

O Brasil, até o momento, possui em sua estrutura legal apenas dois instrumentos que tratam de resolução de instituições de importância sistêmica e que asseguram a continuidade de suas funções: o Regime de Administração Especial Temporária, regido pelo Decreto-Lei nº 2.231/1987, que permite que a União assumira o controle acionário da Instituição e a Lei Complementar nº 101/2000, que autoriza por meio de lei específica a utilização de recursos públicos para socorrer instituições financeiras.

Como se nota, as normas não são capazes de permitir a utilização dos próprios recursos da instituição como requisito para a intervenção estatal e, assim, assegurar que a utilização de recursos públicos seja a última opção.

O PLP cria dois mecanismos: o Regime de Estabilização, que busca estabilizar as instituições que estão em dificuldades, e o Regime de Liquidação Compulsório, que retira do Sistema Financeiro Nacional as instituições financeiras insolventes que não possuam caráter sistêmico.

Além disso, define o Banco Central do Brasil (BCB), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) como autoridades competentes para decretar o regime de resolução adequado quando constatada a inviabilidade ou perspectiva de inviabilidade da pessoa jurídica.

Outro ponto importante é a possibilidade de submeter ao regime de resolução pessoas jurídicas que estejam fora do mercado por ela regulado, mas que mantenham vínculo de interesse com instituição por ela submetida ao regime. Nessa hipótese, os colaboradores, administradores e membros de outros órgãos estatutários da PJ, com vínculo, ficarão igualmente submetidos às disposições da lei complementar.

O PLP também confere competência de resolução à autoridade, para determinar a constituição de fundos garantidores de crédito para prestar garantia aos titulares de instrumentos financeiros emitidos ou captados pelas pessoas jurídicas participantes; e realizar, com pessoas jurídicas associadas, operações de assistência de liquidez ou de suporte financeiro, diretamente ou por intermédio de sociedades por estas indicadas e de fundos de resolução

destinados a conceder empréstimos ou capitalizar as pessoas jurídicas participantes submetidas a regime de estabilização.

Do ponto de vista da correção de falha de mercado, a autoridade competente (CVM ou BCB ou SUSEP) poder determinar constituições de fundos garantidores para salvaguardar os titulares de instrumentos financeiros é alternativa que pode evitar ou mitigar o efeito vizinhança e a instabilidade econômica que advém da quebra de uma instituição financeira. É evidente que o papel do Governo em atuar como o prestamista de última instância não é excluído com tal medida. Entretanto, imbuir os órgãos reguladores com a prerrogativa de criar fundos para estabilizar o impacto advindo da insolvência de um agente pode evitar que o colateral de desconfiança e exposição resulte em impactos mais profundos.

Em consonância com a medida, o PLP também prevê as bases para uma solução privada: o arcabouço que permite pessoas jurídicas intervirem para injetar liquidez nos casos em que o regime de estabilização demande. Nesse intuito, o Governo entende que o mercado possui solução eficiente e cria previsão para que a medida seja aplicada, sem óbice aos outros mecanismos que possam agir concomitantemente. Do ponto de vista das falhas de mercado, o dispositivo vem a criar a segurança jurídica necessária para que o mercado consiga agir legitimamente; entretanto, sem versar os pormenores. Tal atitude mostra-se extremamente coesa com a ideia do benefício da solução de mercado.

Sobre o Regime de Estabilização, o Projeto informa que poderá ser administrado por um conselho diretor ou pessoa jurídica, nomeados por ato da autoridade de resolução. O administrador terá plenos poderes para gestão e saberá de todas as informações da PJ, inclusive os dados sigilosos.

Este mecanismo não afeta o curso dos negócios da pessoa jurídica. No entanto, isso acarreta a imediata suspensão do exercício dos direitos dos acionistas, dos cotistas ou dos associados, a perda do mandato dos administradores e dos demais membros dos órgãos estatutários ou dos órgãos estabelecidos pelo contrato social da pessoa jurídica.

No art. 29, o PLP suspende, ainda, por dois dias úteis, a aplicação de cláusulas contratuais, a antecipação do vencimento de obrigações da pessoa jurídica, a majoração da remuneração devida, a exigência de garantias adicionais ou qualquer outra consequência que vise a alcançar efeitos práticos semelhantes.

Ademais, enquanto perdurar o regime de estabilização, os contratos de prestação de serviços, locação, arrendamento mercantil e assemelhados deverão ser rescindidos, ou, a exclusão ou suspensão da condição de participante ou de membro de infraestruturas do mercado financeiro ou qualquer outra consequência que vise a alcançar efeitos práticos semelhantes.

No mais, a autoridade de resolução poderá determinar a suspensão temporária da exigibilidade dos créditos contra a pessoa jurídica, inclusive por depósitos e aplicações existentes na data da decretação, pelo prazo de dois dias úteis. Na hipótese de contratos em que a suspensão da exigibilidade gere risco à estabilidade e ao funcionamento regular do Sistema Financeiro Nacional, a autoridade de resolução poderá excluir a suspensão temporária.

Para solver o prejuízo da PJ, primeiramente serão utilizadas as reservas de lucros, inclusive os dividendos e as sobras que deixaram de ser pagos em razão da decretação do regime de estabilização, seguidos pelos ajustes de avaliação patrimonial, reservas de capital e, por último, o capital social.

Na hipótese de os recursos dos acionistas não liquidarem os prejuízos, a autoridade de resolução poderá determinar a conversão em ações ou em cotas de capital, os créditos contra a pessoa jurídica, detidos pelos controladores, os instrumentos de dívida autorizados a compor o capital regulamentar na forma prevista na legislação, os instrumentos de dívida que contenham cláusulas de subordinação aos credores quirografários e a cláusula que preveja a sua extinção ou a conversão de seu valor em capital na hipótese de decretação de regime de resolução e os demais instrumentos de dívida com cláusula de subordinação aos credores quirografários. No último fôlego, a autoridade poderá determinar a conversão dos demais créditos contra a pessoa jurídica em ações ou em cotas de capital.

Há externalidade negativa evidente quando se trata de insolvência de pessoa jurídica inserida no âmbito bancário, das corretoras de valores e seguradoras. As medidas propostas no regime de estabilização visam estancar a sangria que vem da insolvência, com respostas encontradas nas mais sofisticadas leis de falência, considerando também as peculiaridades do mercado financeiro. Como é notória a grande defasagem no que tange o assunto falência no Brasil, a medida vem responder a lacuna não preenchida pelo mercado. Por sinal, no caso específico, existem poucos mecanismos próprios do mercado que respondem uma crise de insolvência, portanto resta pouca dúvida sobre a necessidade de atuação do Estado. É importante notar que, quando possível, as soluções se apoiam em soluções privadas, como quando se prevê a emissão de ações ou cotas de capital como forma de instrumentalizar a dívida.

O PLP também autoriza a União a realizar empréstimo para assegurar a solidez, a estabilidade e o funcionamento regular do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Pagamentos Brasileiros e do Sistema Nacional de Seguros, Capitalização, Resseguros e Previdência Complementar Aberta.

Nesse caso, o Conselho Monetário Nacional (CMN) poderá aprovar a realização de empréstimo da União ao fundo de resolução, por meio de proposta da autoridade de resolução, devidamente demonstrado que o plano de recuperação foi insuficiente para o restabelecimento da pessoa jurídica, ou seja, desde que tenham sido cumpridas as medidas do regime de estabilização e ter esgotado os recursos com liquidez do fundo de resolução.

Por fim, se mesmo após o empréstimo concedido pela União, a PJ não for capaz de se reestabelecer, o CMN, poderá autorizar o empréstimo em condições financeiras e contratuais de reembolso definidas pelo próprio órgão ou capitalização temporária a ser realizada, a critério do Ministério da Economia, por meio da subscrição de ações ordinárias ou preferenciais.

Há falha de mercado quando a solução privada não provê a solução para a insolvência pontual e a ameaça torna-se sistêmica. No caso, o Estado será o prestamista de última instância, inevitavelmente. É importante apontar que o PLP apresenta um fluxo claro e simples que prevê a solução das controvérsias fora do escopo público. Embora a estabilização promovida pelos agentes do mercado seja sempre o almejado, é inegável a necessidade da ação governamental em situações mais graves – e as disposições do Projeto respondem com um procedimento para assegurar que a resposta condizente aconteça.

Quando as medidas adotadas no regime de estabilização não forem suficientes para quitar as dívidas da pessoa jurídica, o regime será encerrado pela decretação da liquidação compulsória da pessoa jurídica.

O regime de liquidação compulsória será executado por liquidante, pessoa natural ou jurídica, nomeado pela autoridade de resolução, com plenos poderes de gestão da liquidação.

De acordo com o art. 57 da Proposta, a liquidação compulsória produzirá, desde a sua decretação, os seguintes efeitos:

- a) o vencimento antecipado das obrigações da pessoa jurídica;
- b) a suspensão do exercício dos direitos dos acionistas, dos cotistas ou dos associados, a revogação de todos os mandados outorgados pela pessoa jurídica, exceto os ad judicium;
- c) a perda do mandato dos administradores e dos demais membros dos órgãos estatutários ou dos órgãos estabelecidos pelo contrato social da pessoa jurídica;
- d) a suspensão, enquanto durar o regime, das ações e das execuções propostas sobre bens, direitos e interesses relativos ao acervo da pessoa jurídica, inclusive aqueles de natureza trabalhista;
- e) a suspensão da exigibilidade dos juros vencidos após a decretação, previstos em contrato ou em lei, se o ativo apurado não bastar para o pagamento do principal;
- f) a suspensão, enquanto durar o regime, da prescrição relativa às obrigações de responsabilidade da pessoa jurídica, inclusive daquelas decorrentes da aplicação de multa por infração ao disposto na legislação, na forma prevista na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999;
- g) a suspensão das exigências de prova de quitação ou de regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, da pessoa jurídica, dos

- controladores, dos administradores ou de empresas de que a pessoa jurídica participe, para fins de:
- i. arquivamento de quaisquer atos societários da pessoa jurídica no Registro de Comércio; e
 - ii. lavratura de escritura de transferência de bens imóveis e seu registro no cartório competente.
- h) a interrupção do pagamento à liquidanda, no caso, as sociedades seguradoras, às sociedades de capitalização, às resseguradoras locais, às entidades abertas de previdência complementar e às demais instituições autorizadas a funcionar pela Superintendência de Seguros Privados, de:
- i. prêmios de segurados e ressegurados referentes a contratos de seguros e resseguros, respectivamente;
 - ii. pagamentos dos subscritores relativos a contratos de capitalização; e
 - iii. contribuições dos participantes e dos patrocinadores relativos aos planos de benefícios mantidos por entidades abertas de previdência complementar.

CONCLUSÃO

Para finalizar, os débitos obtidos pela pessoa jurídica, independentemente da natureza, serão atualizados monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, exceto os contratos realizados durante o regime de estabilização que possuam suas bases de atualização pré-estabelecidas ou pela legislação aplicável. Na mesma linha de exceção, estão os débitos perante a Fazenda Pública, inclusive em relação ao FGTS, os quais continuarão a ser corrigidos na forma estabelecida na legislação própria.

A Lei de Falência e Recuperação Judicial (Lei. 11.101/2005) aplica-se à liquidação compulsória naquilo que for compatível, equiparando-se a autoridade de resolução ao juiz de falências e o liquidante ao administrador judicial.

A proposta vem a dar respostas até então pouco abrangentes para abarcar a complexidade das instituições financeiras. A falta de cobertura que a ausência de um sistema de apoio para reerguer um processo de falência dentro desse mercado é uma externalidade há muito ignorada.

É essencial entender que, em insolvência sistêmica, o Governo sempre atuará como o prestamista de última instância. Destarte, restou demonstrado que o PLP surge para corrigir falhas de mercado, agindo para fornecer instrumentos imediatos e eficientes para a recuperação de uma instituição, mitigando a insegurança econômica. Assim, evidenciaram-se os benefícios da correção, considerando a preponderância da resposta governamental sobre o normal de mercado.

Análise das medidas de intervenção regulatória de estabelecimento de critérios de composição e rotulagem para produtos à base de cereais integrais (RDC nº 493 da ANVISA, de 15 de abril de 2021)

Carlos Eduardo Gonçalves¹⁷

Flávia Macedo Rocha de Godoi¹⁸

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar os aspectos de falha de mercado e de eficiência dos mecanismos de regulação propostos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, mediante a publicação da Resolução N. 493, de 15 de abril de 2021, sobre o estabelecimento de critérios de composição e rotulagem para produtos à base de cereais integrais.

Conforme Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional, publicado pela ANVISA em maio de 2018¹⁹, as medidas de informação são uma das principais estratégias adotadas pelos governos para promoção da alimentação adequada e saudável. Ainda, segundo o relatório, o Brasil foi um dos pioneiros na adoção de rotulagem nutricional obrigatória, com o objetivo de fomentar a seleção consciente de alimentos, a partir do conhecimento de seus nutrientes e representatividade na sua composição.

O Brasil já possui uma série de regulações bem-sucedidas de rotulação, dentre elas, destacam-se:

- a) Instrução Normativa nº 19 do Ministério de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de 28 de maio de 2009, sobre os mecanismos de controle e informação da qualidade orgânica;
- b) Resolução - RDC Nº 40 da ANVISA, de 8 de fevereiro de 2002, sobre rotulagem de alimentos e bebidas embalados que contenham glúten;
- c) Resolução - RDC Nº 332 da ANVISA, de 23 de dezembro de 2019, sobre os requisitos para uso de gorduras trans industriais em alimentos.

No tocante aos aspectos de rotulagem, o Decreto-Lei nº 986/1969 e a Resolução 259/2002 estabelecem que os alimentos não podem ser descritos

¹⁷ Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Mato Grosso e possui MBA em Gestão de Negócios pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP e Sócio-Diretor da Consultoria Elogroup.

¹⁸ É contadora, mestranda em Economia pelo IDP e servidora da ANAC.

¹⁹

http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional_vers%C3%A3o+final+3.pdf/2c094688-aece-441d-a7f1-218336995337.

com denominações que possam induzir o consumidor a erro quanto à verdadeira natureza, composição e qualidade do alimento. Contudo, até então, os produtos de cereais, amidos, farinhas e farelos eram regulamentados pela ANVISA por meio da RDC N° 263/2005, que não possuía critérios de identidade e qualidade para caracterizar um produto como integral.

Dessa forma, a ausência de critérios de composição e de rotulagem em produtos à base de cereais integrais, a escolha não consciente de produtos por parte do consumidor ou a concorrência desleal por parte de empresas por fornecer informações inverídicas nos seus rótulos são pontos que carecem de análise.

CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

O consumo de grãos integrais tem sido associado a maior ingestão de nutrientes e melhora da dieta alimentar. Contudo, a ausência de critérios de composição nos produtos à base de cereais integrais tem caracterizado falha de mercado. Essa assimetria de informações entre fabricantes e consumidores pode induzir a engano quanto à verdadeira composição dos produtos, influenciar escolhas alimentares de forma equivocada, além de gerar concorrência desleal.

Internacionalmente, essa mudança esteve amparada nas recomendações elaboradas pela OMS. Em 2003, o Relatório Técnico sobre Alimentação, Nutrição e a Prevenção de Doenças Crônicas²⁰ revisou as evidências sobre a relação entre os padrões alimentares e o risco de desenvolvimento de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), mostrando que o consumo excessivo de certos nutrientes estava na gênese de várias dessas enfermidades.

Segundo o relatório A Estratégia Global Sobre Alimentação, Atividade Física e Saúde²¹, referente à 57ª Assembleia Mundial de Saúde, realizada em maio de 2004, foram realizadas diversas recomendações aos governos sobre a promoção da alimentação saudável e da prática de atividades físicas. No rol dessas recomendações, encontra-se a implementação da rotulagem nutricional frontal em complementação à tabela nutricional, a fim de auxiliar os consumidores na realização de escolhas alimentares conscientes.

Também, segundo a Declaração de Roma sobre Nutrição (ICN2)²², dentre os compromissos assumidos pelo Brasil, destaca-se o de empoderamento das pessoas e a criação de ambientes que favoreçam a realização de escolhas conscientes para hábitos alimentares saudáveis e práticas adequadas de amamentação e alimentação infantil, por meio do

²⁰ https://www.who.int/nutrition/publications/pressrelease32_pt.pdf.

²¹ <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/ebPortugues.pdf>.

²² <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/brasil-assina-declaracao-de-roma-sobre-nutricao-e-marco-de-acao/7983/>.

aprimoramento das informações de saúde e nutricionais e de ações de educação.

O documento cita, ainda, as seguintes ações para o cumprimento desse compromisso:

- a) adoção de instrumentos regulatórios e voluntários para promoção de dietas saudáveis como políticas de publicidade e de rotulagem e incentivos econômicos, de acordo com as regras do Codex Alimentarius e da OMC; e
- b) implementação de educação nutricional e de intervenções de comunicação, baseada nas diretrizes alimentares nacionais e coerente com as políticas de alimentação, por meio do aperfeiçoamento dos currículos escolares, da educação nutricional nos serviços de proteção social, saúde e agricultura, das intervenções comunitárias e das informações no ponto de venda, incluindo a rotulagem.

ANÁLISE DA FALHA DE MERCADO

Na teoria tradicional de competição perfeita, empresas e consumidores são definidores de preços, possuindo informação completa sobre a qualidade do bem e o preço do mercado. Contudo, falha de mercado ocorre quando os mecanismos de mercado, não regulados e deixados livremente ao seu próprio funcionamento, originam resultados econômicos não eficientes ou indesejáveis ao ponto de vista social. Para esses casos, o governo pode guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, resolvendo as falhas existentes.

Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, no panorama do mercado nacional de produtos à base de cereais integrais e de avaliação da rotulagem e publicidade de diversas marcas de biscoitos integrais, realizada em março de 2016, de 14 biscoitos que se declaram integrais, apenas três contêm farinha de trigo ou cereal integral como principal ingrediente e nenhum tem alto teor de fibras.

A ausência de critérios de composição e de rotulagem em produtos à base de cereais integrais tem caracterizado falha de mercado, em que a assimetria de informações entre fabricantes e consumidores pode induzir a engano quanto às verdadeiras características de composição dos produtos. Como consequências da assimetria de informações, destacam-se:

- a) escolhas alimentares equivocadas;
- b) práticas enganosas no mercado;
- c) concorrência desleal no mercado;
- d) desestímulo à reformulação positiva de produtos à base de cereais;

- e) menor oferta de produtos à base de cereais com constituintes integrais; e
- f) insegurança jurídica.

ANÁLISE DO TAMANHO DA FALHA DE MERCADO

De acordo com um estudo da agência de pesquisa Euromonitor²³, o mercado de alimentação ligado à saúde e ao bem-estar cresceu 98% no país de 2009 a 2014. O setor movimenta US\$ 35 bilhões por ano no Brasil, que é o quarto maior mercado do mundo. Ainda, segundo a pesquisa, para 28% dos brasileiros, consumir alimentos nutricionalmente ricos é muito importante e 22% da população opta por comprar alimentos naturais e sem conservantes.

Por outro lado, segundo dados da OMS²⁴, as Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) são as principais causas de morte no mundo, sendo responsáveis por 70% dos 56,4 milhões dos óbitos ocorridos em 2015. No Brasil, essas doenças correspondem a 74% dos óbitos, com destaque para as doenças cardiovasculares, o câncer e a diabetes, que juntos representam mais de 50% da mortalidade da população brasileira. Embora essas doenças possuam relação com diversos fatores, elas compartilham quatro principais fatores de risco relacionados aos aspectos comportamentais:

- a) alimentação inadequada;
- b) uso abusivo de álcool;
- c) tabagismo; e
- d) sedentarismo.

Segundo o Relatório Preliminar de AIR sobre Rotulagem Nutricional²⁵, publicado em maio de 2018, as pesquisas populacionais indicam que, entre 1974 e 2013, o excesso de peso mais que dobrou na população brasileira adulta, chegando à marca de 82 milhões de indivíduos. Entre os homens, essa prevalência passou de 18,5 para 57,3% e, entre as mulheres, de 28,7 para 59,8%. No caso da obesidade, a prevalência entre os homens aumentou seis vezes, passando de 2,8 para 17,5%, neste período. Entre as mulheres, essa prevalência triplicou, indo de 8 para 25,2%. Essas condições acometem, ainda, parcela significativa da população infantil e dos adolescentes. Segundo dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), referente aos anos 2008 e 2009, 33,5% das crianças entre cinco e nove anos têm excesso de peso e 14,3%, obesidade. Para os adolescentes, esses números são de 20,5 e 4,9%, respectivamente.

²³ <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigos/home/segmento-de-alimentacao-saudavel-apresenta-oportunidades-de-negocio.f48da82a39bbe410VgnVCM1000003b74010aRCRD>.

²⁴ <https://setorsaude.com.br/10-principais-causas-de-morte-no-mundo-de-acordo-com-a-oms/>.

²⁵ http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional_vers%C3%A3o+final+3.pdf/2c094688-acee-441d-a7f1-218336995337.

O relatório destaca o elevado impacto nos gastos do Sistema Único de Saúde, indicando que, só em 2011, estima-se o gasto de R\$ 488 milhões com tratamentos relacionados à obesidade na população adulta.

A Estratégia Global sobre Alimentação, Atividade Física e Saúde, da Organização Mundial de Saúde (OMS)²⁶ recomenda que os países desenvolvam estratégias para estimular o aumento do consumo de cereais integrais pela população.

Dentre as medidas indicadas pelo Guia Alimentar para a População Brasileira²⁷, editado pelo Ministério da Saúde, é destacada a seguinte recomendação:

A recomendação de dar preferência às formas integrais dos alimentos é justificada pelo fato de que a manutenção do teor de vitaminas e minerais do produto original depende do grau de processamento a que o alimento é submetido. Uma técnica comum de processamento de cereais é a refinação. As vitaminas, minerais, ácidos graxos essenciais e fibras são preservados no arroz e na farinha de trigo integrais, mas o arroz branco, o pão branco e a farinha e as massas comuns refinadas perdem a maior parte das vitaminas, os minerais, os ácidos graxos e as fibras. Já a técnica que processa o arroz parboilizado permite reter mais vitaminas do complexo B e óleos, se comparado com o arroz branco, mas em teores menores do que os existentes nos alimentos integrais.

Segundo o Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional²⁸, parcela representativa dos brasileiros não possui o nível de educação e de conhecimento que permita a compreensão das informações constantes na tabela nutricional. Além disso, a variabilidade do teor nutricional dos alimentos e dos métodos usados para determinar esse valor também podem gerar informações nutricionais erradas ou imprecisas, aumentando o problema de interpretação.

A assimetria de informação sobre o valor nutricional dos alimentos fomenta escolhas erradas, mesmo quando os consumidores estão buscando realizar melhores escolhas alimentares. Por outro lado, um dos principais motivos pelo uso de insumos refinados pelos fabricantes é o aumento da durabilidade do produto, reduzindo os custos de perda.

Nesse sentido, o aperfeiçoamento da rotulagem é essencial para a comunicação entre o produto e o consumidor, sendo importante para orientar o consumidor na escolha adequada de alimentos. Os rótulos presentes nos alimentos influenciam diretamente o consumidor no momento da compra,

²⁶ https://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/cb11344/strategy_english_web.pdf.

²⁷ https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2008.pdf.

²⁸

http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional_vers%C3%A3o+final+3.pdf/2c094688-acee-441d-a7f1-218336995337.

logo, podem reduzir as escolhas alimentares equivocadas, tornando o mercado mais eficiente.

CAPACIDADE DE O GOVERNO PROVER UMA MELHOR SOLUÇÃO EM RELAÇÃO AO MERCADO

Sob o ponto de vista puramente econômico, e dada a situação exposta de não eficiência de mercado, é importante avaliar a real capacidade do Governo de alcançar os objetivos pensados e de melhorar o bem-estar social.

Uma primeira alternativa é a “não ação”. Nesse caso, é importante considerar que a tabela nutricional não atende às necessidades de informação da população. Em especial, para conseguir processar e entender as informações técnicas, é necessário alto nível de educação e de conhecimento nutricional, o que não corresponde com a realidade brasileira.

Outra possibilidade seriam as medidas não compulsórias, tais como mecanismos de incentivo, autorregulação, correção e ações de educação e de informação.

Em relação à autorregulação, diversas empresas de alimentos têm buscado desenvolver, de forma voluntária, modelos de rotulagem nutricional frontal. Contudo, ainda se restringem a poucas empresas, não obtendo a abrangência necessária para atender o conjunto da população.

Conforme observado no mercado dos Estados Unidos²⁹, medidas de autorregulação em grandes mercados geram proliferação de padrões, aumentando a assimetria de informação e gerando confusão nos consumidores, além de favorecer a competição desleal, através da adoção de modelos não qualificados, destinados apenas à promoção do produto.

Outra opção seria a Correção, em que parte da indústria define os seus próprios padrões, com respaldo legal. Tendo em vista que o Governo já regula rotulagem para produtos para fins nutricionais, a questão dos produtos à base de cereais integrais se apresenta muito mais como falha de regulação que, segundo documentação analisada, não vislumbra a possibilidade de uso da correção para resolver as inconsistências normativas que contribuem para o problema regulatório.

Outra possibilidade seria a de aplicar medidas de educação e informação, como, por exemplo, a realização de campanhas que ajudassem os consumidores a realizarem melhores escolhas a partir da análise da tabela nutricional, mesmos sem a rotulagem frontal.

²⁹ IOM. Examination of Front-of-Package Nutrition Rating Systems and Symbols: Phase I Report. Washington, DC: The National Academies Press. 2010.

Nesse ponto, é importante avaliar os impactos e as reais capacidades do Governo de implementar tal estratégia, ou de repassar ao mercado os custos de implementá-las. Cabe ainda destacar a baixa abrangência e o histórico de desarticulação das medidas de educação alimentar sobre o uso da rotulagem da tabela nutricional. Embora seja importante persistir na estratégia de educação contínua, tal iniciativa tem um tempo significativo e de baixa efetividade.

Um outro exemplo mais ligado à informação é a edição, pelo Ministério da Saúde, do Guia Alimentar para a População Brasileira. Embora rico em conteúdo, tal publicação ainda está distante do dia a dia da população.

Diante da incapacidade de o mercado resolver sozinho o problema da falha de mercado, principalmente considerando o número de agentes, uma alternativa seria a intervenção do Estado a partir de medidas regulatórias que apoiassem a mudança do comportamento dos agentes econômicos.

Por fim, considerando que já existe um conjunto de regulamentações sobre rotulagem, a implementação de tais mudanças propostas trariam uma aplicação de custo marginal por parte dos fabricantes.

EFEITOS INDESEJADOS

Embora as medidas propostas possam trazer possíveis benefícios imediatos e de médio e longo prazo para os consumidores, há possibilidade de que tais intervenções resultem em efeitos indesejados, tais como:

- a) custos adicionais para os consumidores, uma vez que alguns dos produtos podem se destacar, o que pode elevar seus preços;
- b) eventual desabastecimento do mercado de embalagens, pela necessidade de readequação;
- c) necessidade de aperfeiçoamento das ações de fiscalização da rotulagem nutricional; e
- d) necessidade de aprimoramento da capacidade laboratorial para análise dos produtos.

CONCLUSÃO

Vale destacar que o principal objetivo da rotulagem é melhor informar aos consumidores os aspectos nutricionais dos alimentos, e fomentar melhores escolhas para sua alimentação.

Sabemos que a melhoria da saúde é resultado de diversos outros fatores como, por exemplo, medidas de educação e de atividade física. Portanto, apesar da clara falha de mercado e das oportunidades de aprimoramentos, não é correto pensar que a melhoria da rotulagem nutricional

será a solução para os desafios alimentares dos brasileiros. Contudo, é importante destacar que essa medida é facilitadora e indutora da mudança dos hábitos alimentares.

Por fim, cabe destacar a necessidade de aprofundamento da análise aqui apresentada, principalmente em relação aos dados de políticas similares, ou da mesma política já adotada em outros países. Essa análise pode fortalecer a decisão sobre a efetividade ou não da referida Resolução.



Projeto de Lei do Senado Nº 884/2020: suspensão do pagamento de aluguéis

Bruno da Silva Florêncio³⁰

Fabiano Nogueira Alves³¹

O Projeto de Lei do Senado Nº 884/2020 (“PLS Nº 884/2020”), de autoria do Senador Weverton Rocha Marques de Sousa (PDT/MA), dispõe sobre a suspensão da cobrança do pagamento de aluguéis em caráter emergencial a pessoas físicas e jurídicas, bem como os casos da assunção destes valores pelo Governo Federal, pelo prazo de 90 (noventa) dias, devido à pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Infere-se da justificção que o PLS Nº 884/2020³² se destina a apresentar resposta ao problema social de uma possível ausência de moradia por parte de determinadas pessoas naturais e impossibilidade de desenvolvimento de atividade comercial por pequenas e microempresas. Contudo, apesar de não constar expressamente na justificativa, a citada proposta legislativa também pretende apresentar resposta ao problema da redução da renda dos proprietários dos imóveis locados (locadores).

Nota-se grave descompasso entre o problema mapeado, os objetivos declarados e a solução apresentada na justificção. A justificativa transmite a ideia de que o PLS Nº 884/2020 tinha como escopo proteger a moradia de pessoas naturais economicamente vulneráveis e o estabelecimento comercial de micro e pequenas empresas. No entanto, a redação do primeiro artigo estende o benefício da suspensão da cobrança do aluguel a todas as pessoas naturais e jurídicas, ou seja, de forma irrestrita.

Apesar do uso da palavra “suspensão”, não é isso que se verifica com a leitura dos parágrafos seguintes. Na verdade, o projeto de lei isenta todas as

³⁰ Graduado em Direito pelo Centro Universitário Estácio de Brasília, LL.M em Direito Empresarial pelo IBMEC/DF, MBA em Planejamento Financeiro pelo Centro Universitário UniBTA. Especialista em Investimentos ANBIMA (CEA). Coordenador de Investimentos Imobiliários na FUNCEF - Fundação dos Economiários Federais e mestrando em Economia pelo IDP.

³¹ Graduado em Tecnologia da Informação, cursou pós-graduação em Gestão Financeira e em Controladoria, além de MBA em Gestão Empresarial. É certificado pela ANBIMA e pelo IBGC. Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP e Gestor de Investimentos na FUNCEF - Fundação dos Economiários Federais.

³² O CONGRESSO NACIONAL decreta: Art. 1º Ficam suspensas as cobranças de aluguéis, por 90 dias, nos casos de pessoas físicas e jurídicas. § 1º Os valores devidos nas hipóteses do caput deverão ser assumidos pelo Governo Federal quando o proprietário do imóvel alugado possuir patrimônio em valor inferior a R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) declarado em seu Imposto de Renda; § 2º Caso o proprietário do imóvel alugado possua patrimônio superior ao referido no § 1º, a isenção da cobrança estende-se ao Governo Federal, ficando a cargo desse proprietário o ônus financeiro decorrente da pandemia do coronavírus (covid-19); § 3º Os valores a serem repassados pelo Governo Federal a famílias e micro ou pequena empresas, deverão obedecer ao teto do valor correspondente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) no caso dos incisos I, II, III e IV; e a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no caso do inciso V. Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

pessoas naturais e jurídicas do pagamento do aluguel residencial ou comercial por 90 dias, transferindo os custos para o Estado, no caso de proprietários com patrimônio inferiores a R\$ 2,5 milhões, e ao próprio locador, quando detiver patrimônio superior aos R\$ 2,5 milhões.

Para mensurar corretamente os impactos da proposta constante do PLS N° 884/2020, é preciso identificar:

- a) a quantidade de imóveis residenciais alugados até o valor mensal de R\$ 5.000,00;
- b) a quantidade de imóveis comerciais³³ alugados até o valor mensal de R\$ 8.000,00; e
- c) os locadores com patrimônio inferior a R\$ 2,5 milhões.

Em relação à quantidade de imóveis residenciais alugados até o valor mensal de R\$ 5.000,00, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)³⁴ e a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (POF 2017-2018), também realizada pelo IBGE³⁵, são importantes fontes para o objetivo que se pretende alcançar. Em razão da brevidade do tempo para realizar a análise, optou-se por utilizar como fonte de dados secundária o levantamento realizado pelo pesquisador Sérgio Firpo (2020), do INSPER, no qual foram dispostas estatísticas descritivas derivadas da POF 2017-2018 para informar o debate público sobre a questão da moradia no Brasil nesse tempo de pandemia da COVID-19.

Dos dados contidos em Firpo (2020), extrai-se que, em 2018, existiam 69 milhões de domicílios particulares permanentes no país, dos quais 17% são alugados; ou seja, 11,7 milhões de famílias vivem em moradias alugadas. Essa despesa somou, em cada mês de 2018, R\$ 6,5 bilhões. As famílias de mais alta renda (acima de 25 salários-mínimos) gastam, em média, 1,58 salários-mínimos com despesa de aluguel, com desvio-padrão de 1,44. O teto de R\$ 5.000,00 equivale a 4,78 salários-mínimos em valores atuais.

Adotando-se a desigualdade de Chebyshev para inferir informações a partir da média e do desvio padrão, conclui-se que, pelo menos, 75% das famílias com despesa monetária de aluguel se enquadrariam no critério mais rigoroso do PL 844/2020, de aluguel mensal máximo de R\$ 5.000,00.

Para as famílias com renda entre 15 e 25 salários-mínimos, a média do valor mensal do aluguel é de 1,42 salários-mínimos, com desvio padrão de 0,96. Isso indica, de maneira bem conservadora, que, pelo menos, 89% desse

³³ Assume-se que os dois patamares de teto previstos na proposta se referem, respectivamente, a imóveis residenciais e imóveis comerciais, tendo em vista que o custo do metro quadrado alugado em imóveis comerciais é mais elevado, conforme dados dos relatórios FipeZap.

³⁴ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=27257&t=sobre>. Acesso em: 06 jun. 2021.

³⁵ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2021.

grupo tem despesa mensal de aluguel inferior a R\$ 5.000,00. Para os demais grupos, considera-se que a totalidade dos aluguéis está abrangida pela proposta legislativa. A pesquisa de Firpo (2020) ainda estima a distribuição dos rendimentos e variações patrimoniais das famílias, no período 2017-2018, distribuídas em sete classes, para os valores médios mensais dos rendimentos e da variação patrimonial, assim como o percentual (acumulado) das famílias das respectivas classes, conforme tabela a seguir:

Tabela 01: Distribuição das famílias inquilinas por faixa de renda

Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar	Percentual de famílias	Percentual acumulado de famílias
Total	100	100
até R\$ 1.908	23,9	23,9
Mais de R\$ 1.908 a R\$ 2.862	18,6	42,5
Mais de R\$ 2.862 a R\$ 5.724	30,5	73
Mais de R\$ 5.724 a R\$ 9.540	14,0	87
Mais de R\$ 9.540 a R\$ 14.310	6,4	93,4
Mais de R\$ 14.310 a R\$ 23.850	3,9	97,3
Mais de 23.850	2,7	100

Fonte: Tabela 16, POF 2018-2018 (adaptada).

Dessa maneira, no segmento de aluguéis residenciais, mais de 99% das 11,7 milhões de famílias seriam beneficiadas pela proposta. Extraíndo-se os 25% das famílias com renda mensal superior a 25 salários-mínimos e 11% das famílias com renda entre 15 e 25 salários-mínimos, e considerando os valores médios de despesa com aluguel em cada faixa de renda, chega-se a uma despesa mensal com a aprovação da proposta de pelo menos R\$ 6,3 bilhões apenas no segmento residencial.

No que toca à quantidade de imóveis comerciais alugados até o valor mensal de R\$ 8.000,00, não se localizou fonte apropriada para a respectiva mensuração, não sendo possível estimar a quantidade de unidades comerciais locadas dentro do limite de R\$ 8.000,00, assim como não se conseguiu identificar quantos proprietários de imóveis comerciais possuem patrimônio inferior a R\$ 2,5 milhões. De toda sorte, é possível afirmar que esse benefício impactaria significativamente o orçamento da União, sobretudo pela extensão territorial brasileira e pela quantidade de subsegmentos que se enquadram na expressão “imóvel comercial”, como *shopping centers*, edifícios comerciais, feiras, galerias, galpões logísticos e industriais e lojas de rua.

Do exposto, pode-se concluir que o PLS N° 884/2020, além de onerar significativamente os cofres públicos, não se revelou um instrumento adequado para atingir os objetivos declarados na justificativa. Ademais, sob a perspectiva da distribuição de benefícios, o PLS N° 884/2020 cria benefícios de manutenção do padrão de vida dos inquilinos, podendo haver renda extra pela suspensão/isenção dos pagamentos por 3 meses (efeito renda). Para os locadores com patrimônio inferior a R\$ 2,5 milhões, há garantia de manutenção da renda (reflexos econômicos), mediante custeio de toda sociedade, que também sofre com os efeitos deletérios da pandemia.

O interesse do Estado com essa proposição só pode ser o de manter a relação contratual válida e equilibrada, tanto sob a perspectiva jurídica, adjetivada na liberdade de contratar, como na econômica, caracterizada pela alocação racional dos riscos. Nesse sentido, a primeira alternativa para o Estado é não intervir no contrato locatício, possibilitando que o locador e o locatário encontrem a melhor solução para o citado conflito de interesses.

Vale recordar os ensinamentos de Ronald Coase, descritos em sua obra “O Problema do Custo Social” (1960). De acordo com o Teorema de Coase, em um contexto no qual as ações dos indivíduos geram externalidades negativas suportadas por outros e os custos de transação são suficientemente baixos, esses agentes poderão negociar entre si e chegar a um resultado considerado eficiente.

Um exemplo bem-sucedido de aplicação do Teorema Coase tem sido observado no mercado brasileiro de *shopping centers*. Com a chegada dos decretos de fechamento temporário de praticamente todos os shoppings no país, a Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE)³⁶ sugeriu aos proprietários desse tipo de empreendimento que evitassem a judicialização dos contratos e procurassem negociar com os lojistas. Os empreendedores de *shopping* debateram e concluíram que o momento era de negociar, objetivando a preservação mútua dos negócios, acolhendo as orientações trazidas pela ABRASCE. Foram concedidos suspensões, descontos e isenções do aluguel dos lojistas, avaliados caso a caso.

A inércia do Estado, deixando que as partes negociem e alcancem um resultado eficiente, tem como principais vantagens a (i) mínima distorção sobre os preços relativos, (ii) não há concentração dos benefícios, (iii) custeio do impacto concentrado nos agentes do mercado. Por outro lado, tem como desvantagem a vulnerabilidade dos que perderam mais renda.

Por outro lado, as diferenças de poder entre os contratantes, especialmente no caso de uma locação residencial, na qual a assimetria pode fazer com que uma parte simplesmente imponha a sua vontade sobre a outra, podem justificar uma intervenção estatal. Nesse caso, parece razoável o contexto trazido na Justificação do PLS n° 884/2020 de proteger a moradia de

³⁶ Dados disponíveis em: <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2020/03/5603438-associacao-de-shopping-centers-sugere-adiamento-de-cobranca-de-aluguel.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.

parcela da sociedade mais vulnerável financeiramente, citando como exemplo desempregados, informais, autônomos e proteger a atividade das micro e pequenas empresas. De outra banda, também é importante proteger a renda dos locadores que se encontram em estado de vulnerabilidade financeira. Nem todos os locadores possuem alto poder aquisitivo, alguns se utilizam do aluguel para sua subsistência e de sua família.

Alternativamente, poder-se-ia diminuir o limite do valor do aluguel a ser custeado pelo Estado, para alcançar as famílias mais vulneráveis, pois o PLS Nº 884/2020 abarca mais de 90% das famílias que pagam aluguel. A participação média do aluguel na despesa familiar para a última classe estabelecida pela POF 2017-2018 chega a R\$ 2.551,95, valor muito aquém do teto previsto no PLS Nº 884/2020 para subsídios de aluguéis, teto de até R\$ 5 mil. Nesse ponto, pode-se afirmar que a proposta legislativa superestimou os gastos com aluguéis residenciais.

Ainda assim, a diminuição do teto da despesa com aluguel a ser custeada pelo governo mantém as desvantagens da adoção de uma política dessa natureza. São inseridas distorções de preços relativos na economia, por haver incentivo à manutenção dos valores dos aluguéis, que não serão custeados pelos agentes desse mercado, bem como há concentração dos benefícios em uma pequena parcela da sociedade.

Outra opção é maximizar, com o intuito de incluir as despesas com aluguel, o valor do auxílio emergencial (*corona voucher*) ou adotar outro modelo de distribuição de renda. Já, nos casos de micro e pequenas empresas, buscar-se-ia intensificar políticas públicas voltadas à facilitação de tomada de créditos perante instituições públicas e privadas e redução dos juros.

Nessa linha, o Estado poderia complementar as políticas de transferência de renda, focando em quem perdeu renda, em montante correspondente ao impacto da proposta legislativa. Sabe-se, porém, da dificuldade de se estabelecer consenso da melhor política assistencial ou de distribuição de renda, se focalizada ou universal.

As transferências de renda de caráter universal possibilitam distribuição da riqueza nacional a todos, dinamização da economia, mais segurança econômica aos cidadãos, maior poder de barganha para trabalhadores, uma remuneração a trabalhos hoje não-remunerados (como as tarefas domésticas), dentre outras. Uma discussão abrangente dos potenciais vantagens e desvantagens de transferências universais encontra-se em Van Parijs e Vanderborght (2017)³⁷.

Acredita-se que o contexto criado pela pandemia da COVID-19, com impactos negativos sobre quase todas as pessoas, tenha aberto espaço para

³⁷ Van Parijs, Philippe Van; Vanderborght, Yannick. Basic Income: A Radical Proposal For a Free Society and a Sane Economy. Londres: Harvard University Press, 2017.

a implantação de medidas de transferências universais. A começar pela facilitação da operacionalização e redução dos custos de administração. Assim, acredita-se que a melhor saída para o momento seria se valer da transferência universal, ao invés da focalizada, apresentando como vantagem a liberdade de escolha sobre os gastos de cada família, diante do novo contexto, e a diminuição dos desvios da alocação dos benefícios.

Revisão das normas sobre operadores aeroagrícolas

Gustavo Carneiro de Albuquerque ³⁸

Melina Zaban ³⁹

INTRODUÇÃO

A Agência Nacional de Aviação Civil inseriu em sua atual agenda regulatória a proposta normativa de revisão do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil 137 intitulado “Certificação e Requisitos Operacionais: Operações Aeroagrícolas”.

A norma atual foi aprovada em 31 de maio de 2012, mas com referenciais normativos ainda da década de 1990 e da regulamentação do antigo Departamento de Aviação Civil – DAC.

O objetivo da ANAC ao inserir o tema na agenda regulatória foi avaliar por meio de análise de impacto regulatório os efeitos da atual regulação nas operações e a possibilidade de simplificação regulatória.

CONTEXTO

O agronegócio representou 26,6% do PIB brasileiro em 2020⁴⁰, sendo um dos poucos setores que apresentou alta no ano. O Brasil possui a segunda maior frota de aeronaves agrícolas do mundo⁴¹, sendo importante instrumento dentro da cadeia produtiva.

³⁸ Possui graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, pós-graduação em Direito Processual Civil pela FADISP e em Controle de Regulação de Infraestrutura pela ENAP e Escola Superior do TCU. Mestrando em Economia pelo IDP, é Procurador Federal de Categoria Especial. Atualmente, é Procurador-Geral da ANAC e Professor de Direito Aeronáutico do Curso de Direito do IDP.

³⁹ É graduada em Engenharia Elétrica pela UnB, pós-graduada em Administração de Empresas pela FGV e pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial de Lideranças da Fundação Dom Cabral. Mestranda em Economia pelo IDP e Especialista em Regulação de Aviação Civil. Atualmente, atua como Assessora de Relacionamento com o regulado na ANAC.

⁴⁰ O Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA indica que em 2020 o agronegócio brasileiro alcançou participação de 26,6% no Produto Interno Bruto do Brasil, contra 20,5% em 2019. Já a participação do agro na soma dos bens e serviços do país em 1970 era de 7,5%. Em valores monetários, o PIB brasileiro totalizou R\$ 7,45 trilhões no último ano, sendo que o agronegócio representou quase R\$ 2 trilhões. Disponível em: <https://blog.climatefieldview.com.br/qual-e-a-participacao-do-agronegocio-nopib-e-nas-exportacoes-brasileiras>.

⁴¹ Um estudo realizado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola (SINDAG) revelou um aumento de 79 aeronaves na frota brasileira em 2018, somando 2.194 aviões. O número, levantado junto ao Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB), indica que o crescimento duplicou em relação ao ano de 2017. Com esse total, o Brasil segue com a 2ª maior força aérea agrícola do planeta, atrás apenas dos norte-americanos. O país está à frente de países como o México (2 mil aeronaves), Argentina (1,2 mil aeronaves), Nova Zelândia e Austrália (300 aeronaves). Também foi analisado o número de empresas aeroagrícolas, que passaram de 244, em 2017, para 253, em 2018. Juntas, essas corporações possuem 1.461 aeronaves, o

As operações aeroagrícolas englobam operações aéreas que tenham por fim proteger ou fomentar o desenvolvimento da agricultura em qualquer de seus aspectos – mediante a aplicação em voo de fertilizantes, sementes, inseticidas, herbicidas e outros defensivos – povoamento de águas e combate a incêndios em campos e florestas, combate a insetos, a vetores de doenças ou outros empregos correlatos.

A regulamentação desse setor está, em sua maior parte, relacionada às características operacionais da atividade, de forma a salvaguardar a segurança das operações para envolvidos e terceiros.

EXISTÊNCIA DE FALHAS DE MERCADO

Operações aeroagrícolas possuem características próprias que envolvem riscos específicos. As aeronaves são modificadas para acoplar dispositivos pulverizadores, o que interfere em sua aeronavegabilidade. Os voos são realizados em baixa altitude, de forma que se mantenham próximos ao alvo – comumente chamado de “voo rasante”. A carga a ser pulverizada pode ser prejudicial à saúde e seu alijamento durante a operação altera as condições de peso e balanceamento da aeronave. Ainda, são operações com pousos e decolagens constantes, momentos mais críticos do voo.

Assim, são necessários conhecimentos específicos para realizar a operação aeroagrícola. Produção e manutenção da aeronave, definição do envelope da operação e habilitação do profissional à atividade requerem conhecimentos técnicos não comuns ou de fácil acesso a qualquer pessoa, caracterizando assimetria de informação.

Envolvem-se diretamente em uma operação aeroagrícola o piloto, o proprietário da aeronave e o destinatário do serviço – como o proprietário da lavoura a ser pulverizada. A determinação de requisitos mínimos à operação e fiscalização de operadores, além de preservar profissional e aeronave envolvidos, protege os bens do destinatário do serviço – potencialmente leigo na atividade, que poderia contratar operador sem qualificação.

Operações aeroagrícolas irregulares podem ainda trazer impactos para terceiros, não diretamente envolvidos na atividade. As aeronaves para uso agrícola são modificadas e guardam especificidades de manutenção e operação, cuja inobservância pode resultar desde a emissão de poluentes até acidentes que alcançam pessoas em superfície. São essas consideradas externalidades negativas da atividade.

A regulamentação da atividade representa um incremento aos níveis de segurança e elimina efeitos adversos decorrentes da assimetria de

que representa 66,59% da frota. O restante está distribuído entre operadores privados (produtores) e o governo. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2018/02/20/brasil-tem-segundamaior-frota-de-avioes-agricolas-do-mundo.ghtml> acesso em 8/6/2021.

informação. Acredita-se que os benefícios ligados à segurança superem os custos de uma desregulamentação total.

O ponto de maior reflexão para a revisão normativa em curso é o trade-off entre a regulação excessiva, que traz agregada a inibição da atividade e um aumento nos custos de produção agrícola, e a desregulamentação que pode minimizar os custos, porém representar incremento nos riscos atrelados a esse tipo de atividade.

SOLUÇÃO ATUAL DE GOVERNO: DEVE O GOVERNO INTERVIR?

De forma geral, operações aéreas devem seguir inicialmente requisitos relacionados a três fatores: aeronave, profissional e regras de operação. Adicionalmente, caso o operador queira comercializar serviço, é necessário obter uma outorga, nos termos da Lei 7.565/86, o Código Brasileiro de Aeronáutica.

Aeronaves e profissionais devem possuir certificação válida para a atividade proposta. O certificado de aeronavegabilidade é mantido válido com a realização das manutenções exigidas, enquanto o certificado de profissionais é mantido válido com a realização de exames médicos e de proficiência técnica. Esses processos de certificação encontram-se definidos em regulamentos específicos.

As regras de operação determinam procedimentos a serem adotados para garantia de segurança, abarcando fatores como a infraestrutura aeroportuária. Há regras de operações gerais, que devem ser seguidas por qualquer operador aéreo, e regras de operações específicas, determinadas conforme a complexidade da operação. Os regulamentos que tratam de operações específicas abarcam a certificação do operador aéreo quando há interesse em comercialização de serviço.

Mesmo com eventuais efeitos adversos decorrentes de externalidades inerentes à regulação, acreditamos que, sim, existem falhas de mercado ligadas à assimetria de informação que não seriam resolvidas sem uma intervenção estatal. O ponto nodal não é regular ou não regular, mas sim o quanto regular esta atividade.

O Regulamento Brasileiro de Aviação Civil – RBAC 137 traz as regras de certificação e requisitos operacionais para operações aeroagrícolas, contendo seis partes que abordam: o processo de certificação, área de pouso, documentação necessária e requisitos de aeronaves e pilotos. De imediato, percebe-se que requisitos de aeronaves e pilotos não são necessários, uma vez que há regulamentos específicos para esses temas. Área de pouso e documentação necessária abordam requisitos técnicos que seguem padrões internacionais de segurança e sua previsão no RBAC resolve o vácuo

normativo. Passa-se, então, à análise das questões relacionadas ao processo de certificação.

O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO

Um operador aéreo que deseja comercializar o serviço aeroagrícola passa por processo de certificação semelhante ao que ocorre com taxi aéreo. O interessado deve apresentar uma série de documentos que demonstram sua capacidade de prestar o serviço com segurança.

Tal qual um taxi aéreo, o operador deve apresentar Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional, Programa de Resposta a Emergência e Declaração de Conformidade, documentos que trazem o detalhamento de toda operação. Adicionalmente, o operador deve indicar um Gestor de Segurança Operacional e um Piloto Chefe, profissionais que garantem o cumprimento das regras operacionais gerais e as que se encontram previstas nos manuais da empresa. Após verificado o cumprimento de todos os requisitos, o operador recebe um Certificado de Operador Aéreo e suas Especificações Operativas, documento que descreve todas as atividades permitidas. Por fim, é emitida uma outorga para prestação do serviço.

O serviço de taxi aéreo envolve o transporte de passageiros que desconhecem regras de operação segura, enquanto o serviço aeroagrícola não permite o transporte de passageiros e envolve apenas o profissional, conhecedor das regras de operação. As estatísticas colhidas pela Agência em relação a vítimas de acidentes aeronáuticos ligados à atividade aeroagrícola apontam que aproximadamente 70% das vítimas fatais são os próprios pilotos das aeronaves.

Dessa forma, o impacto das duas operações, gerado pela assimetria de informações, é notadamente superior para o serviço de taxi aéreo e aplicar o mesmo processo de certificação para o serviço aeroagrícola aparenta demasiado. A externalidade negativa no caso é utilizar uma carga regulatória elevada para a proteção de terceiros que em verdade pouco ou nada são afetados pelos danos da atividade. É importante lembrar que as atividades aeroagrícolas são desenvolvidas sob áreas não densamente povoadas e em aeronaves que não transportam passageiros, o que significa afirmar que o maior risco atrelado a segurança de fato é do piloto, que definitivamente não é um leigo e não está exposto aos efeitos adversos da assimetria de informação.

O serviço aeroagrícola gera impacto por assimetria de informação quando um operador não habilitado poderia gerar prejuízos aos bens do contratante, em especial, sua lavoura. Assim, é importante que o contratante leigo disponha de informações suficientes para contratar operador com condições técnicas para executar o serviço com segurança a pessoas e bens.

Certificar o operador protege o privado e, até mesmo, o agronegócio. Esse é um efeito positivo da regulação importante para o mercado considerando que o tomador do serviço pode ser inclusive o proprietário do bem. A redução de riscos traz, também, a diminuição de custos ligados ao seguro de bens e à forma de disponibilização das aeronaves, muitas vezes objeto de arrendamentos mercantis ou propriedades coletivas.

Adicionalmente, a certificação traz o benefício de reduzir barreiras para novos entrantes. Uma vez certificado, o operador comercializa seu serviço com uma carta de garantia quanto à sua capacidade técnica, competindo em mesmas condições com os demais agentes do mercado. Pode ocorrer um problema ligado a discriminação, podendo até mesmo evoluir para uma barreira à entrada, caso os requisitos configurem excesso do Estado regulador.

No entanto, a regulação deve ser feita em limite de não inviabilizar a operação pelo alto custo de *compliance*. Um processo de certificação excessivo gera custos que serão repassados ao contratante.

SOLUÇÃO REGULATÓRIA

Os agentes do agronegócio relacionam-se por meio de associações, havendo troca de informações sobre fornecedores e prestadores de serviço. Nesse ambiente, os próprios contratantes podem obter informações sobre os operadores aeroagrícolas, reduzindo o risco de uma contratação inadequada. Com isso, deve-se limitar a certificação aos aspectos que não poderiam ser observados pelo mercado.

O próprio mercado de aviação demanda ao regulador orientações sobre quais seriam esses critérios, informações que constam atualmente em regulamento como requisito de operação. Havendo interesse da parte em cumprir os mínimos de segurança, é possível que o regulador elabore Guia de Melhores Práticas para auxiliar o mercado, sem fixar em regulamento e exigir comprovação de seu cumprimento.

As análises de impacto regulatória da ANAC apontam para uma ausência de correlação direta entre a regulação atual e os ganhos em incrementos de segurança. As estatísticas envolvendo acidentes aéreos indicam que atividades menos prescritivas e mais educativas teriam efeito positivo sobre os incidentes e acidentes aeronáuticos, o que confirma a necessária revisão normativa para a diminuição da carga regulatória incidentes sobre essa atividade.

Usar guias em lugar de norma reduz o custo de certificação para o operador e, ainda, o custo de fiscalização do regulador, trazendo economia tanto para os envolvidos, quanto para a sociedade em geral. No entanto, questiona-se quanto à possibilidade de um operador deixar de observar

critérios de segurança que deixem de ser considerados obrigatórios. Seria até mesmo questionável se a desregulamentação gerasse incentivos para a concretização de risco moral ou problemas do agente. Essa preocupação é afastada quando se observa que o operador dedica pessoas e bens próprios para a operação, colocando-os em risco. Assim, é natural que o próprio operador deseje realizar a operação com critérios mínimos de segurança, o que mitiga preocupações de risco adverso.

O arcabouço jurídico-regulatório traz uma distinção sobre as atividades que são outorgadas daquelas que são meramente certificadas. As normas atuais da ANAC e a legislação em vigor preveem outorga de serviços aéreos especializados. Contra a tendência jurídico burocrática, o Governo Federal está patrocinando, por meio do Ministério da Infraestrutura e da ANAC, um programa denominado Voe Simples, cujos objetivos centrais são a simplificação e a desburocratização das atividades de aviação civil. No escopo do programa, está uma proposta de Medida Provisória que, uma vez editada, acabará com a necessidade de outorga para serviços aéreos especializados, mantendo a lógica da certificação como o ato necessário para o desenvolvimento da atividade. O eixo deixa de ser a “autorização” estatal ligada à lógica de serviços públicos, e passa a ser a certificação estatal de atividades que contêm níveis diferentes de risco.

Não se detecta relevantes problemas de *matching* na questão ligada à regulamentação da aviação agrícola.

CONCLUSÃO

À luz dos conceitos econômicos ligados a regulação e falhas de mercado, podemos concluir que o tema da aviação aeroagrícola é suficientemente robusto e relevante para uma regulação estatal. Há falhas de mercado que confirmam a solução regulatória, porém claramente se observa a tendência de desregulação.

Na tendência observada, e considerando os efeitos positivos confirmados por análise de impacto regulatório, a lógica estatal tende a migrar para uma regulação menos interventiva e prescritiva, conjugada com atividades educativas e informativas que aparentam ser suficientes para o atingimento dos mesmos níveis de segurança sem os efeitos negativos da normatização.

Custos regulatórios estão sendo revistos e o incremento potencial de uma cultura de observância de padrões mínimos de segurança parece atingir os mesmos efeitos do emaranhado normativo atual, sem, contudo, apresentar os mesmos entraves que podem, no limite, configurar até mesmo incentivos perversos para o desenvolvimento da atividade e barreiras à entrada no setor.

A oferta de transporte público no GDF durante o *lockdown*

Eduardo Baptista Vieira⁴²

Vinólia Maria Costa de Oliveira Curvina⁴³

INTRODUÇÃO

O Governo do Distrito Federal – GDF, por meio do decreto nº 41.849, de 27 de fevereiro de 2021, adotou medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov-2), conhecida como *lockdown*, que determina o fechamento de atividades e estabelecimentos comerciais considerados não essenciais.

A medida inicialmente autorizou a continuidade de atividades e serviços, desde que observadas medidas de prevenção e combate a COVID-19, tais quais supermercados; padarias; açougues; postos de combustíveis; produtos farmacêuticos; hospitais, clínicas e consultórios médicos; clínicas veterinárias; comércio atacadista; *petshops*; funerárias; lojas de conveniência; fornecimento de energia, água, esgoto, telefonia e coleta de lixo; construção civil; cultos e missas; segmento de veículos automotores; agências bancárias e correspondentes bancários; bancas de jornal e revistas; centros de distribuição de alimentos e bebidas; escritórios e profissionais autônomos; lavanderias; cartórios, serviços notariais e de registro; hotéis; óticas; papelarias; zoológico e parques ecológicos; Órgãos Públicos do Distrito Federal que prestassem atendimento à população; e atividades industriais.

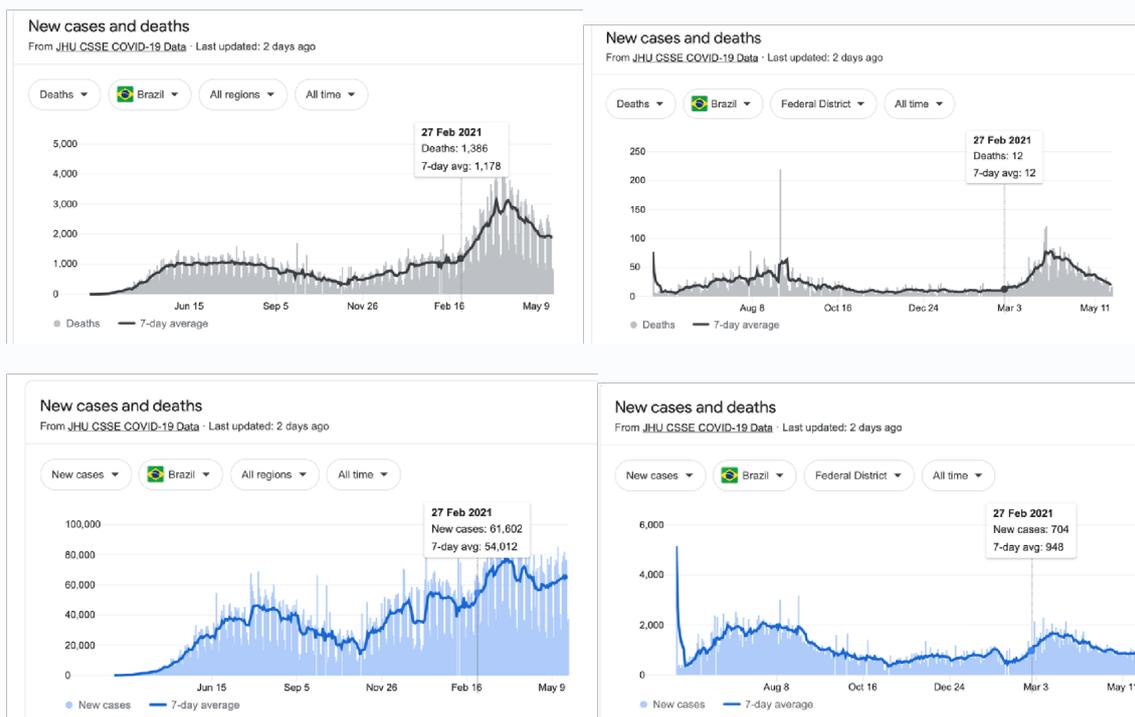
O *lockdown* é uma das medidas de tentativa de contenção da doença adotada não só no Brasil, mas, também, em diversos países, como, por exemplo, Alemanha, Reino Unido, Espanha, Itália, EUA e Canadá.

Em uma análise estritamente econômica, a intervenção de qualquer governo é justificada quando verificada uma falha de mercado significativamente grande, a saber, um monopólio ou oligopólio, uma externalidade, ou uma assimetria de informação. Essa falha ocorre quando o bem-estar gerado pelo mercado é inferior ao bem-estar social que poderia ser gerado pelo governo a partir de uma intervenção.

⁴² Possui Graduação em Comunicação Social pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL) e em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela UNICEUB. Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP e Auditor-Fiscal do Trabalho no Ministério da Economia.

⁴³ Possui graduação em Economia pela AEUDF, em Sociologia pela UnB, MBA Executivo em Gestão e Negócios do Desenvolvimento Regional Sustentável pela UFMT, pós-graduação em Regulação de Serviços Públicos Concedidos pela UniDF e MSA em Gestão do Desenvolvimento Territorial pela UFBA. Atualmente, é mestranda em Economia pelo IDP e Consultora de Dirigente na Vice-Presidência de Logística e Operações da Caixa Econômica Federal.

A doença causada pelo novo coronavírus impactou extremamente a sociedade mundial, brasileira e brasiliense. Na data do decreto, o Brasil registrou 1.386 mortes e uma média móvel de 1.178 mortes 7 dias anteriores, enquanto Brasília registrou 12 mortes e uma média móvel de 12 mortes na última semana de referência. O país registrou 61.602 novos casos da doença e uma média semanal 54.102, ao passo que a capital federal registrou 704 novos infectados pela COVID-19 e uma média móvel de 948 casos. Brasília apresentava uma taxa aproximada de 90% de ocupação de leitos para COVID-19, considerando as redes públicas e privadas.



Fonte: <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>.

É evidente que outras variáveis devam ter sido consideradas antes da decretação do *lockdown*, como a disponibilidade de vacinas e a taxa de vacinação da população. A vacinação ainda era medida insuficiente para trazer um resultado positivo de curto prazo de retrocesso da doença. No período, cerca de 130 mil pessoas haviam recebido a primeira dose e pouco mais de 40 mil tinham recebido a segunda dose de alguma das vacinas utilizadas pelo Brasil, isto é, percentuais muito pequenos em relação à população de mais de 3 milhões.

Verificava-se, notadamente, uma situação que justificava a intervenção do Estado na economia, em função da significativa externalidade imposta pela pandemia.

Em adição, nota-se que, da pandemia, resultou ambiente de insegurança de informações, por vezes contraditórias. A eficácia de vacinas e possíveis efeitos colaterais; tratamentos precoces e medicamentos de

combate a doença; dimensão do risco da doença; entre outras temáticas impactaram a população brasileira por meio de variados canais de comunicação. A assimetria de informações é também presente no contexto da pandemia, o que contribui para a intervenção do governo na economia na tentativa de gerar maior bem-estar social.

O *lockdown* visou à diminuição da transmissão do vírus e, conseqüentemente, a diminuição de mortes.

A POLÍTICA DE TRANSPORTE DURANTE O *LOCKDOWN* E A PANDEMIA

O presente trabalho, contudo, não busca analisar exatamente a política de *lockdown*, tampouco avaliar a eficácia dessa política. Apenas tece breve análise econômica para verificar se há ou não justificativa da regulação/intervenção do Estado diante de situações de falhas de mercado.

O trabalho objetiva, principalmente, analisar política, contratos e condições de higiene e oferta de transporte público pelo GDF durante *lockdown* e, de modo extensivo, durante a pandemia, propondo medidas econômicas e administrativas que contribuam para a melhoria da situação pandêmica.

A política pública de transporte público do Governo do Distrito Federal, durante a pandemia, é fundamental para proteger usuários e operadores de transportes públicos (ônibus e metrô) e no combate a proliferação da COVID-19. Nesse contexto excepcional, faz-se necessário preservar os usuários e operadores de transporte público, dentro desse contexto de estagnação econômica, e observando que nem todos podem trabalhar em casa, seja no comércio, na indústria ou mesmo na prestação de serviços, ainda que em situações extremas como a de um *lockdown*.

Observa-se que medidas de isolamento social custam elevado preço para a economia, inclusive para o setor de empresas de transporte que, com a redução da circulação de pessoas, tem as receitas impactadas negativamente e precisa manter os pagamentos de despesas, bem como manter a frota adequada em operação.

Com efeito, entende-se justificável a análise de reequilíbrio econômico-financeiro, por parte do GDF, sobre os contratos firmados com as concessionárias prestadoras dos serviços de transporte público, ônibus e metrô, no Distrito Federal. Tal medida vai ao encontro de possibilitar a manutenção da prestação desse serviço essencial durante o período de pandemia, com a adoção de medidas sanitárias indicadas para a contenção do novo coronavírus, e, ainda, a ampliação da oferta do serviço com mais ônibus em circulação para combater aglomerações.

O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, em relação às medidas de saúde pública relacionadas à COVID-19, poderia viabilizar o seguinte:

- a) proteção das áreas de metais e plástico dos transportes público com películas/materiais antivirais constituídos de íons de pratas;
- b) disponibilização de álcool 70% e máscaras para os operadores;
- c) aumento da frota para manutenção do distanciamento necessário;
- d) adoção de barreiras de proteção (ex.: vidro, acrílico, entre outros) para separar motoristas, cobradores e vendedores de passagens;
- e) estabelecimento de rotinas de desinfecção dos veículos;
- f) realização de campanhas para incentivar usuários a pagarem as passagens com o uso do *smartcard*, ao invés de dinheiro;
- g) garantia da viabilidade financeira das empresas.

A esse respeito, não consideramos que o pleito das concessionárias, visando esse reequilíbrio econômico-financeiro, implicaria perigo moral, aquele entendido como a mudança comportamental de um dos contraentes após a assinatura do contrato.

Essa ação do GDF se alinha às medidas que buscam o retorno do crescimento da economia de modo sustentável no tempo, uma vez que permite o deslocamento de pessoas com mais proteção e segurança, inclusive quando ocorrer *lockdown*, e corrobora diretamente redução do número de infectados e mortes, além de, também, contribuir para menor impacto na capacidade de atendimento e recursos de saúde pública para a população local.

Sabe-se que a intervenção pública na economia gera resultados que são nitidamente percebidos pela sociedade, mas, também, produz os resultados que não são percebidos de modo geral pelas pessoas, conforme entende o economista Frédéric Bastiat (1850) pela parábola da janela quebrada.

Durante a pandemia, o GDF não pode permitir que o ônus adicional de adequação das concessionárias, quanto às medidas requeridas de combate a COVID-19, seja repassado para o usuário dos serviços públicos, em forma de aumento de tarifas.

Assim, vislumbra-se outra ação a ser analisada nesse momento: o subsídio do GDF ao setor, que poderia ser materializado de duas formas:

- a) compra antecipada, pelo Governo Distrital, de passagens de transporte junto às empresas, o que possibilitaria que elas adotassem as medidas necessárias supracitadas. Nesse caso, o acerto de contas entre o GDF e as empresas ocorreria após o término da pandemia e de maneira parcelada, acompanhando a elevação das receitas empresariais; e/ou

- b) compra antecipada de passagens das empresas e, em um programa de auxílio a pequenas e microempresas, repassar esses valores para pequenos empregadores como subsídios relativos ao custo da empresa com vale-transporte. Nesse segundo caso, não haveria um acerto de contas futuro com as concessionárias, uma vez que a medida adotada seria de auxílio tanto para empresas de transporte público do Distrito Federal quanto um incentivo econômico às micro e pequenas empresas, relacionado ao custo de transporte de seus empregados.

Outro ponto a ser melhorado com as medidas analisadas é o *matching* entre os usuários dos serviços de transporte público do DF e a oferta de ônibus e metrô. As medidas de isolamento e distanciamento social, mesmo durante o *lockdown*, não são absolutas. Observa-se que as pessoas que necessitam se deslocar e demandam o transporte público precisam ter melhor cobertura do serviço. Por conseguinte, é preciso que o *matching* entre a demanda e oferta desse segmento seja aperfeiçoado especialmente no decorrer da pandemia da COVID-19.

CONCLUSÃO

Ao longo do artigo, percebeu-se que é justificável a intervenção do GDF na economia, mesmo com a adoção de medidas mais extremas, como é o caso do *lockdown*.

Verificou-se que há falha de mercado significativamente grande, ligada à assimetria de informações, e que a ação do governo seria mais positiva do que a auto composição do mercado.

Foi realizada análise sobre a política de transporte público do GDF, apresentadas sugestões alternativas para a melhoria desse mercado.

Examinou-se a viabilidade de um reequilíbrio econômico-financeiro entre o Governo e as concessionárias prestadoras desse serviço público, para permitir uma melhor e mais adequada oferta de transporte público no Distrito Federal, com a adoção de medidas de higiene e combate a COVID-19, inclusive pela ampliação do serviço.

Adicionalmente, foram tecidas sugestões, como, por exemplo, a compra antecipada pelo GDF de passagens junto às empresas de transporte público, como forma de subsidiar economicamente micro e pequenas empresas, para possibilitar que as empresas de transporte adotem as medidas requeridas.

Promoveu-se uma análise econômica evidentemente preliminar. Naturalmente, tais medidas ainda deverão ser estudadas antes de eventualmente serem adotadas pelo GDF. Outrossim, requerem intensos

diálogos com os representantes empresariais e governamentais, tais como a Câmara Legislativa e os órgãos de controle locais, para garantir a ordem e a segurança de todos.

Objetivou-se, finalmente, demonstrar que há situações em que o governo pode agir, conhecidas como falhas de mercado. A partir do conteúdo analisado, buscou-se demonstrar que a política de transporte público durante a *lockdown* e a pandemia, se trata de um caso em que há uma falha de mercado, com medidas possíveis de serem implementadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Distrito Federal. Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências. Disponível em: encurtador.com.br/dEPX3. Acesso em: 26 mai. 2021.

G1. Distrito Federal. DF tem mais 12 mortes e 704 novos casos de Covid-19; total de óbitos chega a 4.831. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/02/27/df-tem-mais-12mortes-e-704-novos-casos-de-covid-19-total-de-obitos-chega-a-4831.ghtml>. Acesso em: 26 mai. 2021.

G1. Bem-estar. Mapa da vacinação contra Covid-19 no Brasil. Acompanhe a evolução da imunização. DF - Distrito Federal. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/>. Acesso em: 26 mai. 2021.

Johns Hopkins University Center for Systems Science and Engineering (JHU CSSE). COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. Disponível em: encurtador.com.br/fhIKZ. Acesso em: 26 mai. 2021.

LIMA, G. C. L. S.; SCHECHTMAN, R.; BRIZON, L. C.; FIGUEIREDO, Z. M. (2020, Abril de 2020). Transporte público e COVID-19. O que pode ser feito? Rio de Janeiro. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERI).

RODRIGUES, Luiz. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Impacto da Covid-19 nas Políticas Públicas de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/4/22/impacto-da-covid-19-nas-politicas-pblicas-demobilidade-urbana>. Acesso em: 01. Jun. 2021.

SINDSAÚDE DF. Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Distrito Federal. 83% dos principais países afetados pelo coronavírus adotaram 'lockdown', aponta levantamento. Disponível em:

<https://sindsaude.org.br/noticias/saude/saude-mundo/83-dosprincipais-paises-afetados-pelo-coronavirus-adotaram-lockdown-aponta-levantamento/>.
Acesso em 26 mai. 2021.

Proposta de Regulação para classificação de Fundos de Investimento sob a temática ASG / ESG (Ambiental, Social e Governança)

Daniel José Ferraz dos Santos ⁴⁴

Fábio Henrique Secomandi⁴⁵

Janaina Amorim Silva⁴⁶

Vanessa Melina Costa⁴⁷

Ref.: Resolução CMN N° 4.327/14; Resolução BACEN N° 4.557/17; Instrução CVM N° 552/14; Guia ASG ANBIMA 2019.

INTRODUÇÃO

A presente proposta contempla a regulação de regras e critérios para que os Gestores de Ativos de Terceiros possam atribuir a classificação “ASG ou ESG” para Fundos de Investimento.

Sequencialmente, serão apresentadas informações contextuais, o cenário atual e as justificativas que embasam a proposta de regulação do tema, denotando a crescente relevância do assunto para investidores e gestores de ativos no Brasil.

Ainda, há de se destacar que a ausência de regulação pode representar riscos aos investidores, no tocante à aquisição de produto inadequado e/ou com ausência de dados completos.

Outro ponto a acrescentar é de que as normas e as regulações vigentes e correlacionadas com o tema sustentabilidade não amparam o processo de comercialização de produtos de Fundos de Investimento com a classificação

⁴⁴ É Graduado em Engenharia Mecânica pela Escola de Engenharia de Piracicaba/SP. Coursou MBA em Finanças e Controladoria pela USP/SP, pós-graduação em Finanças e Estatística e em Gestão Estratégica e Negociação. Mestrando em Economia pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É Gerente Nacional de Riscos de Ativos de Terceiros na Caixa Econômica Federal.

⁴⁵ É Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica PUC-SP e cursou MBA em Gestão Empresarial pela FGV-SP. É Gerente Executivo de Riscos Corporativos e ESG na Gestão de Ativos de Terceiros na Caixa Econômica Federal. É Professor Executivo da disciplina Estratégia de Empresas na pós-graduação em Administração de Empresas da FGV - ABC.

⁴⁶ É Graduada em Administração com sequencial em Marketing e Vendas. Coursou MBA em Executive Banking pela Unip-SP e MBA em Mercado de Capitais pela Unip-SP. É Analista ASG na área de Riscos de Ativos de Terceiros na Caixa Econômica Federal.

⁴⁷ É graduada em Administração. Coursou MBA em Finanças, Investimentos e Banking pela PUC-RS e MBA em Gestão Financeira pela FGV. É Analista ASG na área de Riscos de Ativos de Terceiros na Caixa Econômica Federal.

“ASG ou ESG”, considerando tratar-se de tema relativamente novo no mercado brasileiro.

Por fim, a presente proposta de regulação possibilitará a proteção dos investidores e a padronização dos Fundos ASG/ESG, sem prejuízo do retorno financeiro aos gestores de Fundos de Investimento.

CONTEXTUALIZAÇÃO

A adesão das empresas às práticas de sustentabilidade tem sido direcionada pelo interesse de garantir competitividade nos novos modelos de mercado, responder à valorização do consumo consciente e à necessidade de boas práticas com a sociedade e com o relacionamento governamental e, ainda, para se adequar ao cenário econômico, ao perfil dos investidores e em busca de resultados sustentáveis de longo prazo.

O conceito ASG é utilizado para definir as práticas corporativas e de investimento que consideram três dimensões de sustentabilidade. A sigla vem do inglês “*Environmental, Social and Governance*” (Ambiental, Social e Governança, em português). Dessa forma, serve para nortear as melhores práticas em negócios, observando as dimensões ambientais, sociais e de governança.

Essas práticas visam aumentar oportunidades, obter vantagem competitiva na imagem e na reputação da empresa, mitigar riscos e gerar valor no longo prazo. Empresas com práticas ASG apresentam, potencialmente, menor risco aos fatores de impacto, como, por exemplo, fraudes, escândalos, processos trabalhistas e inadequações legais, por possuírem maior controle, governança e seguirem protocolos mais rígidos de atuação.

As práticas ASG são utilizadas para materializar e mensurar o desempenho das empresas considerando impactos positivos e negativos dentro da nova tendência de valores que os consumidores desenvolveram. Nesse sentido, as práticas sustentáveis que antes eram vistas como fatores não financeiros passaram a se enquadrar como materiais e a integrar os itens de avaliação de desempenho, uma vez que a adoção das melhores práticas ASG contribui para aumento de receita, redução de custos, mitigação de riscos e aumento de produtividade, conseqüentemente elevando a eficiência da empresa e contribuindo com o planeta e com a sociedade.

De acordo com a ANBIMA, o Investimento ASG é aquele que incorpora alguma questão, seja ambiental, social ou de governança, em sua análise de investimento, e leva em consideração a sustentabilidade de longo prazo⁴⁸.

⁴⁸<https://www.anbima.com.br/data/files/1A/50/EE/31/BFDEF610CA9C4DF69B2BA2A8/ANBIMA-Guia-ASG-2019.pdf>.

A premissa da integração ASG é que é possível obter retornos adicionais com os mesmos níveis de risco. Com isso, a incorporação de dimensões ASG agregaria maior valor para acionistas e investidores, garantindo a longevidade do negócio e o posicionamento proativo em um modelo de gestão sólido, conforme demonstrado por meio de evidências empíricas e estudos científicos que apontam para uma correlação negativa entre desempenho ESG de emissores e risco de default⁴⁹.

Os investimentos responsáveis, em geral, presumem retornos financeiros no longo prazo, considerando que as práticas sustentáveis podem ensejar mudanças estruturais nos modelos de negócios, o que não impede que as empresas apresentem resultados positivos já no curto prazo. Contudo, normalmente, devido à necessidade de tempo para implantação de novo modelo de negócios estruturado e qualificado, esses retornos tendem a surgir com mais efeito no longo prazo.

A inclusão de fatores ASG na análise visa antecipar as oportunidades e gerar melhores avaliações de risco e retorno, tornando a decisão de investir mais fundamentada, com o objetivo de identificar impactos de eventos que possam afetar de forma positiva ou negativa, e permitindo o alinhamento da estratégia com a utilização da análise.

Pelo exposto, diante da constante preocupação com o meio ambiente, com questões sociais e com boa relação no mundo dos negócios, a tendência é que as empresas que atendam esses critérios se destaquem no mercado.

CRESCIMENTO DO MERCADO DE FUNDOS ASG

No Brasil, em 2020, foram lançados 85 fundos autorrotulados como sustentáveis pelas Gestoras de Recursos de Terceiros, enquanto em 2019 haviam sido apenas seis.

Segundo o Valor Investe, um levantamento da área de tendências do Google mostrou que o interesse pelo conceito ASG atingiu seu ponto mais alto nos últimos cinco anos, no Brasil. O Google Trends mostrou, ainda, que, globalmente, o tema nunca foi tão buscado quanto em 2020⁵⁰.

Levantamento feito pela Morningstar mostra que, no Brasil, os fundos ASG captaram ao menos R\$ 2,5 bilhões em 2020 — e passaram de R\$ 3,1

⁴⁹ Estudo fez o levantamento de ~2.000 artigos que correlacionavam o desempenho ESG de empresas com seus respectivos desempenhos financeiros. Para ativos de renda fixa, foi constatado que existe forte correlação positiva entre ESG e retorno para mais de 90% das evidências documentadas. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/287126190_ESG_and_financial_performance_Aggregated_evidence_fro_m_more_than_2000_empirical_studies.

⁵⁰<https://valorinveste.globo.com/produtos/fundos/noticia/2021/03/07/conheca-os-fundos-de-investimentos-esg-oude-impacto-disponiveis-no-brasil.ghtml>

bilhões para R\$ 6,8 bilhões ao longo do ano, já considerando a valorização dos ativos no período⁵¹.

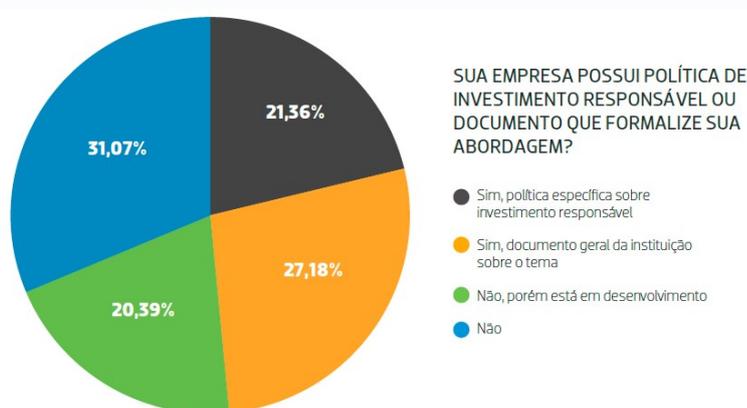
Na Europa, 43% dos investimentos, referência 2020, estão concentrados em empresas que possuam engajamento na temática ASG. Nos Estados Unidos, esse percentual é de 27%.

Tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, a perspectiva continua sendo de crescimento significativo nos próximos anos.

O mundo começou “respirando” ASG em 2021. Em janeiro, o Santander criou sua primeira carteira ASG, com 14 empresas, e o Safra anunciou o lançamento de um novo fundo de investimento, o Safra Impacto ASG, primeiro produto do banco com o tema⁵².

A Bloomberg e a Rockefeller Asset Management divulgaram o lançamento de um novo índice, o ASG Improvers, e a CVM tem em curso consultas públicas para criar regras que aumentem a transparência sobre o assunto nas companhias de capital aberto⁵³.

Pesquisa publicada pela ANBIMA⁵⁴, em 2018, considerando o impacto de questões ASG no processo de investimento, apontou que o mercado tem avançado sobre o tema, mostrando que, além dos gestores que já possuem alguma política voltada para as questões ASG (48,54%), outros 20,39% dos gestores declararam que estão desenvolvendo um documento em relação ao tema, conforme gráfico abaixo:



Diante desse cenário, observa-se que o mercado para a temática ASG está em franca expansão, tanto no Brasil quanto no mundo, envolvendo investidores, gestores e partes relacionadas, criando macrotendências

⁵¹ <https://www.capitalreset.com/fundos-esg-captaram-ao-menos-r-25-bi-em-2020-no-brasil-o-que-esta-por-tras-donumero/>.

⁵² <https://exame.com/bussola/2021-comeca-com-esg-no-acelerador/>.

⁵³ <https://exame.com/bussola/2021-comeca-com-esg-no-acelerador/>.

⁵⁴ A pesquisa contou com 110 participantes, entre gestoras e administradoras de recursos, tanto associadas como aderentes aos códigos de autorregulação ANBIMA, além de associados da ABVCAP (Associação Brasileira Private Equity e Venture Capital). O patrimônio líquido sob gestão da amostra de instituições que responderam à pesquisa corresponde a 78,05% do total da indústria – um volume de 3,2 trilhões.

setoriais, uma vez que o escopo do conceito ASG é justamente a sustentabilidade dos negócios no longo prazo.

NORMAS E REGULACÕES CORRELACIONADAS AO TEMA

Algumas normas e regulações vigentes abordam a temática sustentabilidade. Contudo, nenhuma tem como objetivo estabelecer regras e critérios para atribuir classificação “ASG ou ESG” para Fundos de Investimento, como podemos denotar, de forma sintetizada, a seguir:

- a) Instrução nº. 558 da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, de 27 de março de 2015: determina que o gestor de recursos implemente e mantenha política escrita de gerenciamento de riscos, que seja consistente e passível de verificação para possibilitar monitoramento, mensuração e ajustes permanentes dos riscos inerentes a processos, atividades e produtos envolvidos;
- b) Resolução Bacen nº 4.327, de 25 de abril de 2014: dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implantação da Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) pelas instituições financeiras. Ressalta-se que, no art. 6º da norma, contém os requisitos impostos pelo Regulador a serem observados pelas instituições financeiras, que devem estabelecer as condições para a realização do gerenciamento do risco socioambiental, como, por exemplo, na avaliação prévia dos possíveis impactos em novos produtos e serviços ofertados aos clientes;
- c) SARB nº. 14 da FEBRABAN, art. 1º: Constitui o Programa de Autorregulação para o Desenvolvimento e a Implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental, de forma que seus associados incorporem as práticas de avaliação e gestão de riscos socioambientais, com diretrizes e procedimentos alinhados aos princípios da relevância, da proporcionalidade e da eficiência.
 - i. A mencionada autorregulação disciplina e direciona, ao longo dos seus capítulos, o conteúdo a ser observado pelas instituições signatárias, como a Política de Responsabilidade Socioambiental, de Governança, de aplicação da PRSA, de gerenciamento do Risco Socioambiental, de forma que haja engajamento do tema tanto pela alta administração como pelos colaboradores.

PROPOSTA

Para atribuição de classificação “ASG ou ESG” em um Fundo de Investimento, a Gestora de Recursos, previamente a comercialização do produto, deverá observar as seguintes disposições:

- a) a Gestora de Recursos de Terceiros deve possuir documento, tornado público, detalhando as diretrizes adotadas para incorporação dos aspectos ASG/ESG em suas estratégias de investimento;
- b) os Fundos classificados como “ASG ou ESG” devem ter essa identificação em seu nome, possibilitando uma rápida identificação por parte do investidor.
- c) as estratégias de investimento da Gestora de Ativos devem, de forma combinada ou isoladamente, se enquadrar nas premissas destacadas a seguir, o que deve ser, de forma explícita, apresentada ao investidor nos documentos obrigatórios do Fundo:
 - i. Filtro Negativo: Refere-se à exclusão de investimentos (em países, setores, empresas ou projetos), de acordo com critérios ASG, refletindo valores éticos do gestor/investidor, ou por não cumprirem normas mínimas estabelecidas por organizações internacionais ou nacionais (exemplos: armamento, tabaco, pornografia);
 - ii. Filtro Positivo: Tem as mesmas características do negativo, só que, ao invés de excluir ativos, são incluídos aqueles que atendam aos critérios e às normas estabelecidas. Além disso, existe uma forma alternativa nesse tipo de estratégia: o investimento temático. Dentro dele, são estabelecidos temas específicos, normalmente relacionados à sustentabilidade, para serem realizados os investimentos;
 - iii. *Best-in-class*: Este é um outro modelo de filtro positivo, com a diferença que funciona como um *ranking*. São selecionados critérios ASG para a avaliação de um determinado setor ou projeto e, a partir dessa análise, são definidos os melhores, em relação a seus pares, para receberem o investimento. Geralmente, esse tipo de análise consegue capturar possíveis vantagens competitivas entre empresas do mesmo setor.
 - iv. Investimento de Impacto: Os investimentos de impacto são feitos em setores, companhias ou projetos focados na geração de impacto social e ambiental. A principal premissa é que os impactos sejam mensuráveis. A performance do investimento é a combinação do impacto gerado na sociedade ou no meio ambiente (por isso, a necessidade da mensuração dos resultados) e do retorno financeiro.
 - v. Integração ASG: Na integração ASG, são incorporados fatores ambientais, sociais e de governança nos modelos de análise financeira da empresa ou do projeto. Essa estratégia captura os impactos que determinados fatores terão no futuro da empresa, seja no perfil de risco ou na geração de lucros. Por exemplo, o modelo de análise financeira aplicará um desconto no *valuation* de uma

- empresa do setor automotivo que não possui projeto de produção de carros elétricos.
- vi. Engajamento Corporativo: O engajamento corporativo tem como base a utilização da participação acionária que os investidores detêm para influenciar a estratégia da empresa na adoção de políticas ASG. É o modelo que mais se adequa a uma gestão passiva de investimento. Além disso, é uma excelente alternativa ao desinvestimento: ao invés de vender ativos de empresas que não adotam políticas ASG, os investidores mantêm sua participação e tentam persuadir a empresa a adotar melhores políticas ASG.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, a proposta de regulação visa padronizar um tema relevante na indústria de Fundos de Investimento e garantir a proteção e os interesses do investidor.

Análise das consequências do Projeto de Lei do Senado Federal nº 1.542/2020, em relação aos reajustes de planos de saúde

Mariana Piccoli Lins Cavalcanti⁵⁵

O Projeto de Lei nº 1.542/2020, proposto pelo Senador Federal Eduardo Braga (MDB/AM), visa alterar a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, de modo a:

- a) suspender os reajustes de preços de medicamentos e de contraprestações pecuniárias de planos privados de assistência à saúde previstos, respectivamente, nas Leis nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, e nº 9.656, de 3 de junho de 1998; e
- b) estabelecer que, após vencido o prazo de suspensão dos reajustes nos planos de saúde, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) determinará as medidas necessárias para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre operadoras e usuários de planos privados de assistência à saúde.

Nesse sentido, o referido Projeto de Lei intenta acrescentar à Lei nº 13.979/2020 o art. 3º-A a seguinte redação:

Art. 3º-A. Ficam suspensos os seguintes reajustes previstos nas Leis nºs 10.742, de 6 de outubro de 2003, e 9.656, de 3 de junho de 1998, respectivamente:

I – de preços de medicamentos, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, contado a partir do término da suspensão prevista no art. 1º da Medida Provisória nº 933, de 31 de março de 2020;

II – de contraprestações pecuniárias de planos privados de assistência à saúde de qualquer tipo de contratação, inclusive por mudança de faixa etária, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias.

Parágrafo único. Após o término do prazo a que se refere o inciso II, a Agência Nacional de Saúde (ANS) determinará as medidas necessárias para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre operadoras e usuários de planos privados de assistência à saúde.

⁵⁵ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub), em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), pós-graduação em Defesa da Concorrência pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte. Atualmente, é mestranda em Economia pelo IDP e Coordenadora-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME).

Consoante a justificativa que acompanha o Projeto de Lei, “os medicamentos precisam ter seus reajustes suspensos (...) para viabilizar [seu] acesso a todos os brasileiros que deles necessitarem [e que] vêm sofrendo com uma crescente crise econômica”. E prossegue: “é imprescindível estender a suspensão dos reajustes aos planos e seguros privados de assistência à saúde, evitando aumento de preços em um momento, em que os efeitos econômicos causados pela crise do coronavírus tem provocado uma perda significativa da renda das famílias”.

Assim, percebe-se que o problema identificado pelo autor da proposta pode ser entendido como a redução da capacidade de consumo da população brasileira decorrente das medidas preventivas estabelecidas com objetivo de conter a pandemia no Brasil, tais como o isolamento social.

Embora louvável sob o ponto de vista de proteção aos consumidores, a iniciativa, caso aprovada pelo Congresso Nacional, pode gerar uma série de externalidades negativas cujos efeitos não foram observados pelo autor.

A primeira externalidade refere-se a possíveis restrições à concorrência. No âmbito do setor de indústria farmacêutica, a regulação de preços baseada em modelo *price-cap* permite variações dos preços efetivamente praticados pelos agentes, decorrentes do impacto de fatores exógenos, tais como, choques cambiais e alterações na oferta e/ou na demanda dos produtos. A estrutura de mercado (concorrencial ou concentrado) também influencia a capacidade de as empresas definirem os níveis de descontos praticados. Assim, o abastecimento de medicamentos que operam com menor nível de margem ou de desconto pode potencialmente ficar comprometido em cenários de crise.

No atual momento de pandemia, há a possibilidade de se verificarem aumentos nos custos nos insumos farmacêuticos, decorrente de uma série de fatores, dentre os quais destacam-se as medidas de restrições à exportação de insumos e de medicamentos acabados estabelecidas por diversos países produtores, da desvalorização cambial observada e do aumento da demanda para atender mercados no mundo inteiro nacional.

Vedar o reajuste nos valores dos medicamentos impede que as empresas possam, pelo menos, em parte, repassar esse aumento de custos nos preços cobrados, afeta a sustentabilidade econômico-financeira das empresas, em especial aquelas de menor porte, que, em regra, dispõem de menor margem para arcar com eventuais prejuízos e aumentos de custos.

Nesse contexto, o Projeto de Lei pode contribuir com o risco de desabastecimento de medicamentos, frente a eventuais aumentos de custos, sendo, portanto, concorrencialmente desfavorável.

Em relação ao reajuste de planos de saúde, a situação exige ainda mais atenção. O mercado de saúde suplementar possui, basicamente, três

categorias de planos de assistência à saúde e cada um deles exige a adoção de políticas diferenciadas para o reajuste anual das mensalidades:

- a) Planos individuais/familiares: o reajuste anual desse tipo de plano com cobertura médico-hospitalar, com ou sem cobertura odontológica, contratados após 02 de janeiro de 1999 (i.e. quando entrou em vigor a Lei nº 9.656/1998) depende da aprovação prévia da ANS;

Por força de liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1931-8, de 03 de setembro de 2003, o reajuste anual dos planos individuais antigos (i.e. aqueles contratados antes de 02 de janeiro de 1999) pode ser feito de acordo com a regra de reajuste estabelecida no contrato celebrado entre a pessoa física e a operadora e, portanto, não depende de autorização prévia da ANS.

- b) Planos coletivos: o reajuste dos planos coletivos é livre, exceto se contratados por pessoas físicas junto a operadoras de autogestão sem mantenedores, quando, nos termos da Resolução Normativa (RN) ANS nº 156, de 08 de junho de 2007, seu reajuste segue as mesmas regras dos planos individuais/familiares;
- c) Planos exclusivamente odontológicos: conforme preceitua a RN ANS nº 172, de 08 de julho de 2008, o reajuste não depende de autorização prévia da ANS, desde que o contrato contenha cláusula de reajuste que estabeleça, de forma clara, um índice de preços. Caso não haja um índice estabelecido em contrato, a operadora deve oferecer ao titular do plano um termo aditivo. A não aceitação do termo por parte do beneficiário implica a adoção tácita do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na prática, os planos efetivamente sujeitos ao reajuste máximo estabelecido pela ANS – os quais são objeto do Projeto de Lei sob comento – são os planos individuais/familiares e os planos coletivos contratados por pessoas físicas junto a operadoras de autogestão sem mantenedores celebrados após 2 de janeiro de 1999, setor que representa cerca de 20% do contingente de beneficiários de planos de saúde, segundo o Sistema de Informação de Beneficiários da ANS.

Tal segmento conta com poucas operadoras de planos de saúde em atuação, principalmente, em virtude de diversas falhas de mercado existentes, sendo a principal delas a assimetria de informações entre os agentes, que acaba por criar um sistema que capta usuários com alta probabilidade de utilização dos serviços médicos e com custo assistencial médio acima da média populacional – a chamada seleção adversa.

Além disso, o mercado de saúde suplementar é caracterizado por assimetria regulatória, que leva a um sistema de compensações, em que há risco de repasse do aumento dos custos dos planos sujeitos ao percentual

estabelecido pela ANS no reajuste dos planos coletivos ofertados por uma mesma operadora, cujo estabelecimento do percentual é livre.

Nesse sentido, a suspensão do reajuste dos valores cobrados afetaria uma pequena parcela do mercado (cerca de 20%) que já possui assimetrias regulatórias e de informação, o que pode interferir significativamente na continuidade da oferta dos planos individuais/familiares e na saída de operadoras de menor porte.

Ante todo o exposto, entende-se que o Projeto de Lei nº 1.542/2020 deve ser arquivado, na medida em que contém propostas que geram externalidade negativas tanto no mercado de medicamentos (com aumento do risco de desabastecimento de medicamentos) quanto no setor de planos de saúde individuais/familiares (com a contribuição para maior concentração do setor decorrente da saída das operadoras de menor porte, bem como com um repasse dos possíveis aumentos de custos dos planos sujeitos ao reajuste estabelecido pela ANS para os planos com livre negociação).



CONSELHO EDITORIAL

DIREÇÃO ACADÊMICA
Francisco Schertel

COORDENAÇÃO MESTRADO EM
ECONOMIA
José Luiz Rossi Jr. e Thiago Caldeira

COMUNICAÇÃO & MARKETING
Antonio Zaninetti

EDIÇÃO
Mathias Schneid Tessmann
Carine Vogel Dutra Telles

DIAGRAMAÇÃO
Norberto Junior

FOTOS
Banco de imagem IDP

 idp.edu.br

  [/sejaidp](https://www.instagram.com/sejaidp)

 (61) 3535-6565

 SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-D CEP: 70200-670