

idp

**VOL II
Nº IX**

ISSN 2675-3391
SETEMBRO 2021

BOLETIM

ECONOMIA EMPÍRICA



ARTIGOS

1

O Crescimento da Dívida Pública e a Necessidade de Reformas Fiscais

2

Carga Tributária no Brasil: Necessidade de Reforma

3

Lei n.º 13.484, de 26 de setembro de 2017 – transformação de cartórios de registro civil de pessoas naturais em escritórios de cidadania

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 tenham 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 a este Boletim. É permitida a reprodução total ou parcial desses artigos, com a citação da fonte.

Na nona edição, o Boletim Economia Empírica trata de diversos assuntos, tais como, a dívida pública e a necessidade de reformas fiscais, o programa de integridade relativo à Lei Anticorrupção, a correlação entre violência criminal e outras variáveis, 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 conhecimento 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. Inovação no Serviço Público - Pág 04

2. O Crescimento da Dívida Pública e a Necessidade de Reformas Fiscais - Pág 13

3. O Programa de Integridade no Contexto da Lei Anticorrupção - Pág 18

4. - Diagnóstico dos principais fatores responsáveis pela violência criminal nos países por meio da análise de fatores socioeconômicos, conjunturais e estruturais - Pág 40

5. Carga Tributária no Brasil: Necessidade de Reforma - Pág 50

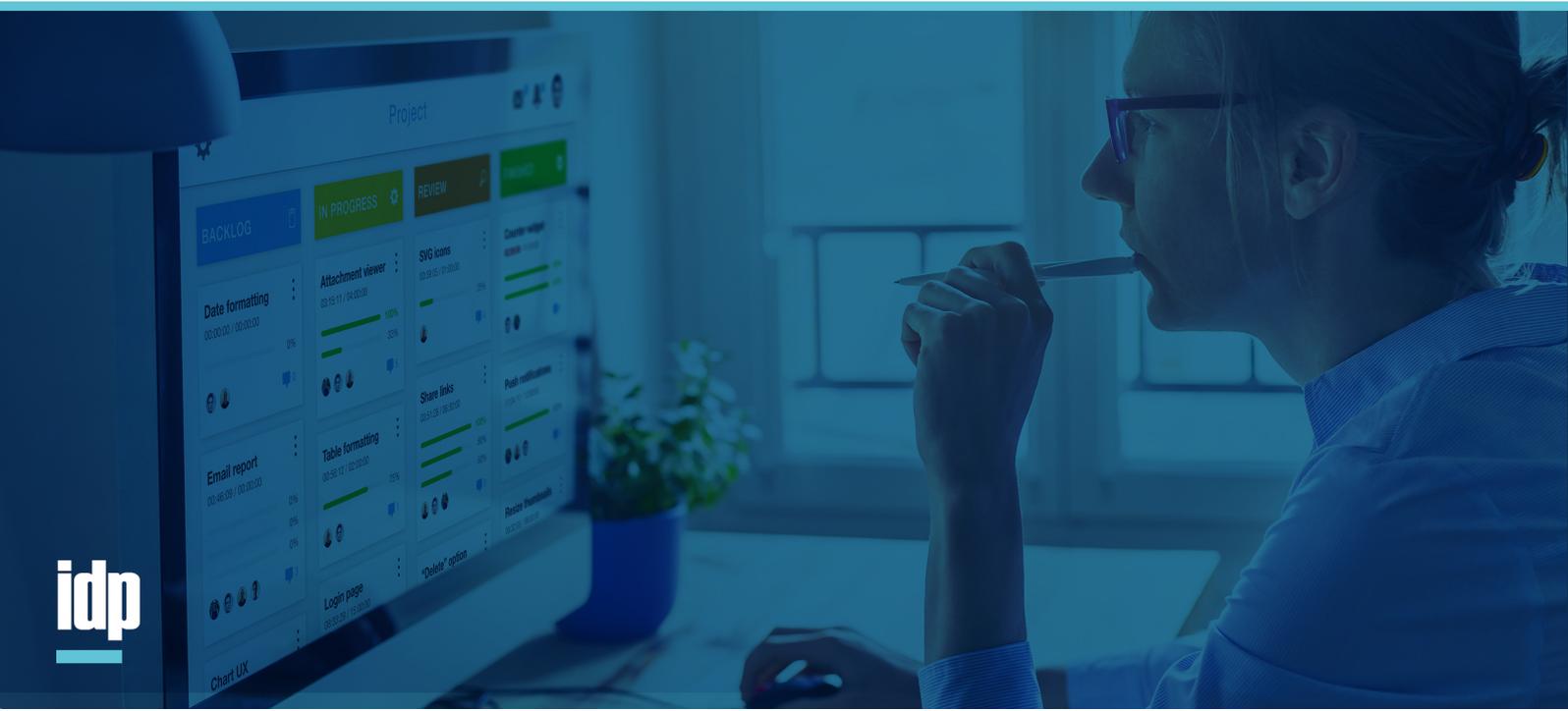
6. Avaliação de Impacto Legislativo do Projeto de Lei nº 5829 de 2019 - Pág 77

7. Avaliação do impacto legislativo do Projeto de Lei nº 5532/2020 - inclusão de pessoas com deficiência, professores em atividade e profissionais de segurança pública no grupo de prioridades para a imunização contra a COVID-19 - Pág 96

8. Lei nº 12.970/2014: uma análise da eficiência do artigo 88-C no que tange a segurança de voo e preservação da vida humana - Pág 108

9. Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017 – transformação de cartórios de registro civil de pessoas naturais em escritórios da cidadania - Pág 118

10. - PLS 283/2016: Incentivos Positivos ao SBDC Advindos das Alterações Propostas nos Artigos 46-A e 47 - Pág 132



Inovação no Serviço Público

Carine Vogel Dutra Telles¹

Susan Kelly Prado Andrade²

1. Introdução

A gestão pública necessita estar alinhada ao papel do Estado no contexto contemporâneo (Martins e Marini, 2010), em que a sociedade, cada vez mais, atua em um processo de governança em rede com o setor público. Ao analisar o conceito de governança pública, Martins e Mota (2018) defendem que a inovação é um elemento da Cadeia de Governança Pública, conforme se percebe na Figura 1.



Figura 1. Cadeia de Governança Pública³

Observa-se que o conceito de inovação está intrínseco na governança não apenas pelo modelo proposto, mas também pelo próprio Decreto nº 9.203/2017, o qual traz, no

¹ Graduada em Administração com Habilitação em Comércio Exterior pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Católica Dom Bosco. Especialização em MBA Executivo em Finanças Corporativas e MBA Executivo em Gestão de Projetos pela Faculdade Unyleya. Mestra em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É Auditora Fiscal de Tributos Estaduais na Secretaria de Estado de Finanças de Rondônia. E-mail: carine.telles@sefin.ro.gov.br.

² Possui Mestrado Profissional em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (2020). Especialização Lato Sensu em Gestão Pública e Emprego da Força Aérea, pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica, da Universidade da Força Aérea (2014). Graduação em Ciências da Logística com Habilitação em Intendência da Aeronáutica pela Academia da Força Aérea (2002). Atualmente é militar do Comando da Aeronáutica e atua como Assessora de Governança e Instrutora da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

³ Martins e Mota (2018).

inciso I do art. 4º, a inovação como uma diretriz da política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Se, por força normativa, o conceito de inovação deve ser aplicado na Administração Pública, suas possibilidades de aplicação ainda são uma matéria de estudo relativamente recente. Dessa forma, serão apresentadas ao longo do texto algumas estratégias para fomentar a cultura de inovação no país, temas a serem priorizados, motivadores da inovação no setor público, limites e possibilidades no governo e as diferenças entre inovação no setor público e no setor privado. Dessa forma, pretende-se colaborar com a produção de conhecimento a respeito desse tema.

2. Inovação na Administração Pública

A busca pela inovação tem se tornado uma prática crescente nos governos (Mulgan e Albury, 2003; Walker, 2007; Vigoda-Gadot et al., 2008, apud Brandão e Bruno-Faria, 2013, p. 228), pois visa a prestação de serviços de mais qualidade aos cidadãos (Brandão e Bruno-Faria, 2013). Entretanto, apesar da inovação ser apresentada como uma das diretrizes de governança pública pelo Decreto nº 9.203/2017, essa prática precisa ser incentivada e difundida nos órgãos da Administração Pública brasileira.

Uma forma eficaz de incentivar a inovação nos órgãos públicos pode ser feita por meio do investimento em capacitação de gestores, pois gerentes com esse *know-how* propiciam a inovação em organizações (Kearney, Feldman e Scavo, 2000; Fernández e Wise, 2010; Hansen, 2010, apud Brandão e Bruno-Faria, 2013, p. 235-236). Além disso, Vargas (2010, apud Brandão e Bruno-Faria, 2013, p. 236-237) identificou uma predominância das iniciativas conduzidas pela gerência de nível intermediário nas ações premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da ENAP, o que corrobora a importância desse grupo como catalisador do processo de inovação.

Outra medida a ser aplicada é a regulamentação da criação de laboratórios de inovação nos órgãos. Cavalcante e Cunha (2017) defendem a criação de expedientes que deem estrutura para que inovações emergjam. Tal regulamentação pode ser justificada em associação com a diretriz do inciso I do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017. Cavalcante e

Cunha (2017) também demonstraram que a criação de laboratórios de inovação já é um fenômeno presente e que rompe com o modelo de burocracia estatal.

Adicionalmente, Cavalcante e Cunha (2017) apontam que, na concepção da teoria dos Sistemas Nacionais de Inovação, o Estado deve atuar na disseminação de conhecimento, o que leva à necessidade de melhoria da divulgação de práticas inovadoras por meio de marketing e de criação de um plano de comunicação institucional sobre o tema.

Nesse contexto, os temas prioritários para inovação devem estar alinhados às diretrizes do Governo Federal, retomando aqui Martins e Marini (2010) e Martins e Mota (2018), no estabelecimento da agenda estratégica da governança pública. Tendo em vista que as diretrizes do Poder Executivo são expressas por meio do Plano Plurianual, optou-se pela análise da Mensagem ao Congresso Nacional. Assim, as seguintes áreas devem ser enfatizadas no processo de inovação:

- a) melhoria na prestação dos serviços do ponto de vista do usuário-cidadão ("mais Brasil, menos Brasília"; o Estado busca a geração de valor público);
- b) infraestrutura (item que impacta diretamente na produtividade) e desburocratização (em prol da melhoria do ambiente de negócios), para restabelecimento do crescimento econômico; e
- c) segurança pública (altos índices de criminalidade diminuem o bem-estar social, enfraquecem o Estado e desencorajam investimentos no país).

Nessa lista, podemos identificar, na classificação de Karo e Kattel (2016, apud Cavalcante e Cunha, 2017, p. 17), que a melhoria da prestação dos serviços e a desburocratização podem ser consideradas inovações do Estado nos serviços públicos. A desburocratização, por sua vez, é considerada um tipo de inovação institucional econômica, devido à ênfase nesse setor. A inovação em infraestrutura ocorre por meio de compras públicas, uma vez que se trata de um serviço contratado pelo poder público. Por fim, a inovação em segurança pública apresenta o formato de inovação institucional política, pois se trata de um problema altamente complexo, o que motiva o envolvimento de vários órgãos e a participação direta da sociedade na solução.

O esforço do governo em aumentar a sua legitimidade e obter a confiança da sociedade por meio da inovação em processos, serviços e aperfeiçoamento de gastos (Cavalcante e Cunha, 2017) são motivações para a sua atuação contra as falhas de governo, o que vai ao encontro dos temas elencados no parágrafo anterior. Mais uma vez, ressalta-se a possibilidade da utilização do processo de inovação em benefício do valor público.

O papel de disseminador do conhecimento da área de inovação e sua atuação em compras públicas, conforme citado no caso da infraestrutura, são demonstrações do Governo combatendo falhas de mercado, tipicamente representados quando a Administração Pública busca solucionar problemas econômicos.

3. Limites e possibilidades da inovação no Governo

Um dos maiores dilemas de se inovar no serviço público é como perpassar os limites impostos pelo sistema existente. Atualmente, pode-se verificar um número expressivo de motivos que os agentes públicos buscam para não mudar o que está consolidado na gestão burocrática. No entanto, os órgãos públicos não são sistemas fechados, nos quais se pode evitar o contato com novas gerações e novas ideias. Nesse sentido, as possibilidades de inovação são demandadas pela sociedade e não podem ser ignoradas em tempos de gestão participativa.

Cavalcante e Cunha (2017) sintetizaram um conjunto de tendências de inovação que se mostraram úteis nos últimos anos. Essas possibilidades de inovação caracterizam-se pelo aprimoramento da transparência e responsabilização, pela disseminação do governo eletrônico, pela criação de formas de participação cidadã na produção de bens públicos, por ações em rede com entes não governamentais e pelo desenvolvimento da tecnologia para aumentar a qualidade dos serviços públicos.

Em suma, as alternativas de inovação evidenciam o anseio da sociedade pela maior aproximação com o Governo. Percebe-se que a tecnologia disponibilizada na atualidade provém possibilidades de os cidadãos acompanharem as decisões de gestão de forma mais eficiente. Mesmo assim, as inovações, tanto em processos internos quanto na

participação mais ativa da sociedade, ainda precisam ser aprofundadas, por meio das tendências descritas no parágrafo anterior.

Quanto aos limites à inovação no serviço público, Mulgan (2007) cita algumas razões que são usadas contra mudanças no governo. Segundo o autor, os agentes públicos tendem a achar que inovar não é “trabalho de ninguém” (tradução livre de *no-one’s job*), na medida em que poucos órgãos públicos apresentam departamentos de inovação.

Uma grande barreira ressaltada por Mulgan (2007) é a quantidade de normas impostas por burocracias modernas. O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a Administração Pública deverá seguir o princípio da legalidade, o qual vincula toda ação do agente público a leis em sentido amplo e restrito. Com isso, os servidores públicos tendem a ser menos criativos e apenas seguir o que está escrito nas normas. Na publicação *Fostering Innovation in the Public Sector*, a OCDE (2017) explica que as barreiras que a burocracia pode gerar são mais inerentes ao comportamento das pessoas, o que se perpetua em um ambiente que pode ser hostil à inovação. Esses limitadores convergem na aversão ao risco, pois o ambiente organizacional desencoraja ações que envolvam risco e não fornece estímulos para que elas aconteçam.

Mulgan (2007) também pondera sobre resultados incertos, Administração Pública dividida em departamentos que não se comunicam e menor incentivo em setores monopolistas. Os resultados de mudanças demoram para ser percebidos, o que pode parecer um investimento inicialmente incerto. Além disso, estruturas organizacionais departamentalizadas dificultam a integração e melhorias compartilhadas entre os órgãos públicos e até mesmo internamente nesses órgãos. Adicionalmente, a falta de competição decorrente de monopólios não motiva a criatividade, pois a inovação requer um grande investimento e o retorno pode não compensar o esforço.

Apesar das inúmeras barreiras existentes, as possibilidades de inovação não podem ser ignoradas. Dessa maneira, os gestores públicos devem ponderar as dificuldades que possam existir com os benefícios gerados, o que impulsiona os esforços a serem empregados.

4. Diferenças entre inovação no setor público e no setor privado

Os objetivos da inovação no setor público e no setor privado não são necessariamente opostos. Cavalcante e Cunha (2017) ressaltam que a união desses interesses pode ser benéfica para ambas as partes, o que não inviabiliza a motivação pelo lucro de agentes privados e nem a busca pelo interesse público que impulsiona os governos.

Halvorsen, Hauknes, Miles e Røste (2005) sistematizaram as diferentes motivações que levam as organizações públicas e as privadas a inovar. Essas perspectivas foram resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 - Principais perspectivas que motivam a inovação no setor público e no privado

Perspectivas	Setor Privado	Setor Público
Princípios organizacionais	Lucro, estabilidade e aumento de receitas.	Executar políticas públicas.
Estrutura organizacional	Empresas de diversos tamanhos, sem barreiras à entrada.	Sistema complexo de organizações com diferentes propósitos.
Medição de desempenho	Retorno do investimento.	Diversos indicadores de desempenho.
Questões gerenciais	Altas recompensas materiais e promoção como incentivo.	Menores recompensas e controle político.
Relação com usuário final	O retorno do mercado usualmente demonstra a efetividade da inovação.	O público-alvo é o cidadão, o qual, em geral, não compra os produtos ou serviços oferecidos.
Cadeia logística	As empresas fazem parte de grandes cadeias logísticas.	O setor público geralmente depende do setor privado para suprir suas demandas.

Fonte: Adaptado de Halvorsen, Hauknes, Miles e Røste (2005).

Embora o propósito da inovação seja comum entre agentes públicos e privados, as motivações são diferentes (Cavalcante e Cunha, 2017). Enquanto as empresas privadas evitam investimentos arriscados e buscam aumentar a produtividade e a competitividade,

o Governo pretende suprir falhas de governo e de mercado ao mesmo tempo em que precisa atender demandas sociais.

Verifica-se que a inovação no setor público pode ser benéfica ao setor privado, assim como as melhorias na iniciativa privada podem impactar positivamente os órgãos públicos. Nesse sentido, apesar das diferenças existentes entre os dois setores, a inovação não deve ocorrer isoladamente, mas, sim, como uma rede que impulse melhorias amplas para a sociedade.

5. Conclusão

Uma gestão pública alinhada com os preceitos da Nova Governança demanda esforços para fomentar a cultura da inovação em sua estrutura. Este Ensaio de Inovação comprometeu-se a apresentar alguns pontos relevantes sobre a inovação no setor público.

No Capítulo 2, foram discutidas as principais estratégias para implementação da inovação na Administração Pública, elencados os temas a serem priorizados e os motivadores dessa inovação. Com efeito, as estratégias apresentadas de capacitação dos gestores, a criação de ambientes de experimentação e a difusão de um plano de comunicação para promover ações de inovação podem favorecer a melhoria dos serviços públicos.

Essas ações estratégicas, se executadas nos temas em que o Governo prioriza, podem propiciar resultados mais efetivos, na medida em que são assuntos de interesse de toda a sociedade. Adicionalmente, os motivadores para a inovação no serviço público, quando se relacionam com os temas prioritários, geram valor público.

O Capítulo 3 apresenta os limites para a inovação e as possibilidades de se inovar no Governo. Os limites para a inovação são caracterizados por diversos autores. No entanto, optou-se pela classificação de Mulgan (2007), o qual ressalta que em poucos órgãos existe um departamento de inovação. Além disso, o autor evidencia como barreiras o excessivo legalismo do governo, a aversão ao risco, a incerteza sobre os resultados, a rigidez estrutural dos órgãos e o monopólio em certos serviços públicos. De outro lado, Cavalcante e Cunha (2017) destacam as possibilidades de inovação. Essas possibilidades são tendências que viabilizam uma aproximação do Governo com os cidadãos.

O texto finaliza com as diferenças entre a inovação no setor público e no setor privado. O principal ponto é que os motivos para se inovar por meio de agentes públicos e de agentes privados são complementares. Enquanto as empresas visam o lucro e a maior competitividade no mercado, a Administração Pública busca atender as demandas sociais. Com isso, a tendência é obter benefícios compartilhados quando uma inovação é implementada.

Ainda é preciso maior empenho para que o Governo se renove, tanto em processos internos quanto na prestação de serviços públicos. Esse é um desafio que o poder público precisa enfrentar, a fim de buscar uma governança compartilhada e impulsionar a geração de valor público.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. Presidente (2019: Bolsonaro, Jair M.). Mensagem ao Congresso Nacional, 2019: 1a Sessão Legislativa Ordinária da 56a Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/mensagem-ao-congresso-2019/@@download/file/Mensagem-ao-Congresso-2019.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2019.

BRANDÃO, Soraya M.; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, p.227-248, 05 abr. 2012. jan./fev. 2013.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? CAVALCANTE, Pedro. et al. (Organizadores). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 15-32.

MULGAN, G., *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*, NESTA, Abril 2007. Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/ready_or_not.pdf. Acesso em: 04 mar. 2019.

HALVORSTEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; RØSTE, Rannveig. *On the differences between public and private sector innovation. Publin Report N. D9*. Oslo, 2005. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046809.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. *Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública*. Brasília: Instituto Publix, 2010.

MARTINS, Humberto; MOTA, João. *IDP - Gestão Pública Contemporânea 2018-2.pptx 2018*. 42 slides.

OECD (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing. Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>. Acesso em: 04 mar. 2019.

O Crescimento da Dívida Pública e a Necessidade de Reformas Fiscais

Glauco Fonteles Oliveira e Silva⁴

Desde o ano de 2013, o Brasil tem apresentado um crescimento bastante acentuado da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto, em que seus principais indicadores, Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), saltaram, respectivamente, de 2,74 trilhões de reais (51,5% PIB) e 1,62 trilhão de reais (30,5% PIB) para 6,61 trilhões de reais (88,8% PIB) e 4,67 trilhões de reais (62,7% PIB) em 2020, como mostra a tabela abaixo. Isso requer mudanças estruturais nas finanças públicas, como aquela em tramitação no Congresso Nacional, que se propõe, via PEC dos Fundos, a dar maior flexibilidade à gestão orçamentária e reduzir o peso da dívida pública ao permitir o uso do superávit financeiro para este fim.

Tabela 1. Dados dos principais indicadores da Dívida Pública 2013 – 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DBGG⁵	2,74	3,25	3,92	4,37	4,85	5,27	5,50	6,61
DLSP⁶	1,62	1,88	2,13	2,82	3,38	3,69	4,04	4,67
	(%PIB)							
DBGG	51,5	56,3	65,5	69,8	73,7	75,3	74,3	88,8
DLSP	30,5	32,6	35,6	46,1	51,4	52,8	54,6	62,7

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Autor

Para melhor elucidação, a DBGG é calculada para o que se denomina Governo Geral: Estados, Municípios, União, excluído o setor financeiro. Já a DLSP é calculada para o Setor Público Consolidado: Estados, Municípios, União, Empresas Estatais (exceto Petrobrás e Eletrobrás) e Banco Central. Outro ponto importante é que a DBGG consolida todos os passivos do setor público, tais como dívida mobiliária (títulos públicos), a dívida externa, a dívida bancária interna e externa de todos os entes federados, dentre outros. Já DLSP consolida-se os passivos descontando-se os créditos, tais como reservas internacionais (em posse do Banco Central), créditos do Tesouro junto ao BNDES e a

⁴ Mestre em Economia pelo IDP, Bacharel em Economia (UFPA) e em Direito (CESUPA), Assessor Jurídico no Tribunal de Contas do Estado do Pará.

⁵ R\$ em trilhões

⁶ R\$ em trilhões

outros bancos públicos, recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) na rede bancária, dentre outros (IFI, Estudo Especial n.º 7, 2018).

Esses dois indicadores devem ser considerados para melhor compreensão da realidade da dívida pública. A DBGG está mais próxima do padrão internacional de mensuração da dívida pública. Na década de 1990, os agentes econômicos davam mais atenção para a DLSP. Entretanto, ao longo da década de 2010, a atenção voltou-se mais para a DBGG (PELLEGRINI e SALTO, 2020).

A Instituição Fiscal Independente (2018), a partir de dados do Fundo Monetário Internacional, destaca que o Brasil é um dos países com maior déficit nominal e dívida bruta entre os países emergentes. Os dados seguem metodologia diferente da do Bacen, o que significa um nível mais elevado para o Brasil em relação ao indicador nacional. A explicação é que o FMI considera os títulos na carteira livre do Banco Central como sendo dívida pública, enquanto o Bacen considera que apenas os títulos que estejam lastreando operações compromissadas devam entrar na dívida pública. De todo modo, a trajetória dos indicadores é muito parecida.

Barros e Salto (2018) mostra que o crescimento da dívida pública brasileira se deslocou da dinâmica verificada na média dos países emergentes. Enquanto neles o nível médio foi inferior a 50% do PIB em 2017, o Brasil registrou nível bem mais elevado, de 84% do PIB. Se não houver mudanças nos fatores condicionantes dessa dinâmica, a tendência é aproximar-se rapidamente do perigoso nível de 100% do PIB, próximo da média das economias avançadas, com uma diferença fundamental: o custo de rolagem desta dívida. As taxas médias dos títulos brasileiros são substancialmente maiores em razão dos desequilíbrios macroeconômicos.

Tabela 2. Dívida Bruta do Governo Geral (em % PIB) – Quadro Comparativo

Dívida Bruta do Governo Geral	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Brasil	72,6	78,3	83,6	85,6	87,7	98,9
Emergentes e em Desenvolvimento – Ásia	44,7	49,6	52,3	53,8	56,6	66,6
Emergentes e em Desenvolvimento – Europa	31,8	32,6	30,6	30,3	29,7	38,2
Mercados Emergentes e Economias em Desenvolvimento	43,1	47,8	50	51,8	54,1	63,3
América Latina e Caribe	52,8	56,2	60,8	67,1	68,1	77,2
Principais Economias Avançadas (G7)	116,2	119,3	117,2	116,8	118	136,7
Outras Economias Avançadas	41,6	42	41,6	41,3	43,7	50,3

Fonte: Fundo Monetário Internacional – Elaboração: Autor

A trajetória de crescimento da dívida pública entre 2013 e 2018, e em um nível elevado já seria por si só um grave problema para os objetivos de recuperação da sustentabilidade fiscal. Ocorre que, o déficit nominal do país é também o mais elevado, revelando um peso importante dos juros. Países desenvolvidos têm um grau maior de liberdade na formulação, execução e financiamento de suas políticas, podendo assumir níveis mais elevados de endividamento, justamente porque suas taxas de juros são muito menores do que as do Brasil e as dos emergentes em geral. Contudo, a mudança desse quadro depende essencialmente do reequilíbrio das contas públicas (IFI, 2018).

Tabela 3. Juros Nominais da Dívida Pública - Período: 2013 - 2020

DBGG	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RS milhões	273.207	313.211	446.693	511.619	439.776	406.402	409.213	347.179
% PIB	5,1	5,4	7,5	8,2	6,7	5,8	5,5	4,7

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Autor

DLSP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RS milhões	248.856	311.380	501.786	407.024	400.826	379.184	367.282	312.427
% PIB	4,7	5,4	8,4	6,5	6,1	5,4	5,0	4,2

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Autor

Se o governo tem contas desarrumadas e não sinaliza mudanças críveis em horizonte relevante, é igualmente natural que o mercado tenha maior interesse e apetite em financiar os déficits públicos se a remuneração for mais elevada e de prazo mais curto. Quanto maior a incerteza sobre as contas públicas e o risco de pagamento de crédito, menor a disposição por comprar títulos longos e com taxa pré-definida. Do ponto de vista do governo, o ideal é ter prazo longo e juros baixos. Essa combinação permite que menos recursos sejam anualmente comprometidos com pagamento do serviço da dívida, abrindo espaço fiscal para redução mais acelerada da dívida pública e, futuramente, maior fôlego fiscal para execução de políticas públicas. Prazos curtos e juros altos implicam alto grau de comprometimento do orçamento com o serviço da dívida, sobrando menos espaço fiscal para financiar as políticas de saúde, educação, segurança etc. (BARROS e SALTO, 2018).

Diferentemente dos outros gastos (saúde, educação, pessoal, segurança, previdência, investimentos, dentre outros), os juros são uma consequência da política econômica. Juros mais altos devem-se a um contexto, por exemplo, de expectativas de inflação desancoradas da meta ou prêmio de risco cobrado pelos investidores quando as

contas estão desequilibradas. Isso impacta o custo médio da dívida pública e, conseqüentemente, aumenta os juros devidos pelo setor público ao setor privado (IFI, 2018).

Reinhart e Rogoff (2012), observaram que países com os encargos da dívida relativamente altos tendem a crescer mais lentamente. Níveis de dívidas elevados também podem levar a crises fiscais se os credores do governo deixam de confiar que serão pagos. Neste cenário, o governo tem que pagar taxas de juros mais altas para compensar o aumento do risco percebido por seus credores (REINHART e ROGOFF, 2012 apud ROSEN e GAYER, 2015).

De acordo com Rosen e Gayer (2015), é de se esperar que as taxas de juros subam gradualmente à medida que os temores da inadimplência aumentam. Mas a experiência de outros países com dívidas altas mostra que a perda de confiança pode ocorrer de forma abrupta, causando aumento repentino e acentuado nas taxas de juros. O que, por sua vez, pode levar a menor investimento e a crescimento mais lento da produção e dos salários. Ao mesmo tempo, os governos que têm custo de juros mais altos enfrentam a desagradável escolha entre cortar gastos, aumentar impostos ou emitir ainda mais dívida.

Resende (2020), anota que, desde o início dos anos 1990, a taxa real de juros no Brasil foi sempre muito superior à taxa de crescimento da economia, com exceção ao período compreendido entre 2007 e 2014, quando ficou ligeiramente acima. A partir de 2015, quando a economia entrou na mais grave recessão de sua história, com queda acumulada em três anos em quase 10% da renda per capita, a taxa de juros voltou a ser muito mais alta do que a taxa de crescimento. Como não poderia deixar de ser, a relação dívida/PIB tem crescido e se aproxima de níveis considerados insustentáveis pelo consenso macrofinanceiro.

De acordo com Resende (2020), o diagnóstico não depende do arcabouço macroeconômico adotado, é claro e irrefutável: as contas públicas estão em desequilíbrio crescente, e a relação dívida/PIB vai continuar a crescer e superar os 100% em pouco anos.

Ao comparar a relação entre a carga de juros e a dívida bruta em relação ao PIB do Brasil com outros países, Lacerda (2019) destaca que o Brasil é o país que mais paga juros sobre sua dívida, mesmo quando comparado àqueles com dívidas públicas

proporcionalmente maiores em relação ao PIB. Países com nível de endividamento mais elevado como, por exemplo, França, Canadá, Japão, Itália, possuem um encargo menor com pagamento de juros. Dessa forma, o Brasil está isolado como um dos países cujo custo de financiamento da dívida pública é um dos mais elevados do mundo.

A combinação da deterioração do resultado primário, do aumento dos gastos com juros e da recessão econômica, tem sido um fator determinante para acentuar a trajetória do aumento da dívida bruta em relação ao PIB (LACERDA, 2019).

Diante desse cenário, há de termos como imprescindível uma agenda de reformas que promova ajustes fiscais importantes para o país, estabelecendo o reequilíbrio das contas públicas e criando um ambiente econômico favorável aos investimentos necessários à retomada do crescimento da economia brasileira.

Referências

BARROS, G.L. e SALTO, F. S. Dívida Pública no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas. Série Direito Financeiro, Dívida Pública, pág. 363 – 389, São Paulo, Ed. Blucher, 2018.

IFI. Estudo Especial n.º 7, 2018.

LACERDA, A. C. de; et al. O mito da austeridade. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

PELLEGRINI, J. A. e SALTO, F. S. Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RESENDE, A. L. Consenso e Contrassenso: Por uma economia não dogmática. 1ª ed. – São Paulo, Portfolio-Penguin, 2020.

ROSEN, Harvey S., GAYER Ted. Finanças Públicas. 10ª Ed., Porto Alegre, AMGH, 2015.

O Programa de Integridade no Contexto da Lei Anticorrupção

Marcelo Henrique dos Santos Soares⁷

RESUMO: Este artigo tem por propósito realizar uma breve análise de impacto regulatório dos arts. 41 e 42 do Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. Para tanto, adota-se uma análise documental com estudo bibliográfico, mediante aplicação do método indutivo. Trata-se, portanto, de um estudo qualitativo e exploratório com o propósito de examinar se é possível identificar algum impacto decorrente da regulamentação do programa de integridade no contexto da Lei Anticorrupção. Nesse sentido, o trabalho está estruturado em três partes, além da introdução, sendo que, num primeiro momento, se apresenta o contexto da edição do Decreto n. 8.420, de 2015, passando pela apresentação do problema que se pretendeu atingir com essa regulamentação, para, então avaliar seus impactos. Após apresentar esses aspectos, conclui-se o estudo com a demonstração de que, embora acertadamente utilizado mecanismo de *soft regulation*, no momento, não é possível identificar um grande impacto da regulamentação sobre o problema enfrentado.

PALAVRAS-CHAVE: Programa de integridade; Lei Anticorrupção; impacto regulatório; Análise Econômica do Direito; incentivos.

ABSTRACT: *This article aims to perform a brief analysis of the regulatory impact of the arts. 41 and 42 of Decree No. 8,420 of March 18, 2015. For this, a documental analysis with bibliographic study is adopted, through the application of the inductive method. It is, therefore, a qualitative and exploratory study with the purpose of examining whether it is possible to identify any impact resulting from the regulation of the integrity program in the context of the Anti-Corruption Law. In this sense, the work is structured in three parts, in addition to the introduction, and, at first, the context of the edition of Decree No. 8,420 of 2015 is presented, through the presentation of the problem that was intended to be reached with this regulation, and then evaluate its impacts. After presenting these aspects, the study concludes with the demonstration that, although the soft regulation mechanism is correctly used at the moment, it is not possible to identify a major regulatory impact on the problem faced.*

KEYWORDS: *Integrity program; Anti-corruption Law; regulatory impact; Economic Analysis of Law; Incentives.*

1. Introdução

Este artigo tem por propósito realizar uma breve análise de impacto regulatório (MENEGUIN; BIJOS, 2016) das previsões dos arts. 41 e 42 do Decreto n. 8.420, de 18

⁷ Possui graduação em Direito, pós graduação em Prestação Jurisdicional e atualmente é mestrando em Administração Pública pelo IDP.

de março de 2015, que regulamentou a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, para apresentar as condições e especificidades do programa de integridade das pessoas jurídicas envolvidas com a prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Nesse sentido, outros aspectos trazidos pelo Decreto n. 8.420, de 2015, para a regulamentação da Lei Anticorrupção não serão o foco do presente estudo, ainda que possam vir a ser apontados no curso da argumentação apresentada. Do mesmo modo, não serão apreciados individualmente, diante do escopo aqui definido, os elementos ou requisitos do programa de integridade.

Considerando que este exame se debruça sobre textos normativos, utilizando-os como fonte primária de apreciação (MEDEIROS, 1997), caracteriza-se como uma análise documental, complementada por reflexões a partir de bibliografia correlata (fonte secundária), o que lhe confere, também, o caráter de um estudo bibliográfico (MEDEIROS, 1997), ao qual é adotado o método indutivo.

O presente estudo, portanto, caracteriza-se por ser um estudo qualitativo, tomando por base conhecimentos teórico-empíricos, de modo a descrever o objeto de estudo (ZANELLA, 2009), e, ainda, exploratório, com o claro propósito de ampliar o conhecimento (ZANELLA, 2009) sobre o contexto de inclusão do programa de integridade no âmbito da Lei Anticorrupção, e de examinar os impactos gerados pela regulamentação do programa de integridade nesse contexto.

Propõe-se, assim, examinar não só o contexto da regulamentação do programa de integridade pelo Decreto n. 8.420, de 2015, mas também apresentar o problema que se busca enfrentar com essa regulamentação, além de analisar, a partir de elementos disponibilizados pela Análise Econômica do Direito, os incentivos gerados para o aumento do bem-estar social e para a eficiência econômica da sociedade.

2. Contextualização

2.1 Topologia do Decreto nº 8.420, de 2015

O Decreto nº 8.420, de 2015, foi editado para regulamentar, em âmbito federal, a Lei Anticorrupção em seus diversos aspectos, contemplando o rito do processo de apuração de responsabilidades pela prática de atos contra a Administração Pública,

nacional ou estrangeira, além de estabelecer os parâmetros para fixação das penalidades nela previstas e apontamentos sobre os encaminhamentos judiciais derivados da Lei, e de definir aspectos operacionais relativos à celebração do acordo de leniência e aos cadastros criados pela Lei Anticorrupção (cadastro nacional de empresa inidôneas e o cadastro nacional de empresas punidas).

Especificamente no que se refere ao tema aqui proposto, o Decreto nº 8.420, de 2015, trouxe os parâmetros a serem considerados para a avaliação do programa de integridade das empresas envolvidas com a prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Estabeleceu, nesse sentido, que o programa de integridade compreende o *“conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes”*, que tenham por objetivo *“detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”* (BRASIL, 2015, art. 41).

Com o propósito de dimensionar o programa de integridade, o Decreto estabelece que o programa *“deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica”*, a qual, por sua vez, deve garantir seu constante aprimoramento e adaptação, com vistas a garantir sua efetividade. (BRASIL, 2015, art. 41, parágrafo único).

Na sequência, o Decreto informa que a avaliação do programa de integridade será realizada quanto a sua existência e aplicação, considerando os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e

XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos (BRASIL, 2015, art. 42).

Ratificando a necessidade de o programa de integridade estar adequado ao porte da empresa, destaca, em rol exemplificativo, entre as especificidades a serem consideradas, a quantidade de colaboradores (empregados ou não); a complexidade hierárquica; a existência de agentes intermediários; o setor do mercado em que atua e a abrangência dessa atuação (mercado interno e externo); o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações; a quantidade e localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e sua qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte (BRASIL, 2015, art. 42, § 1º), hipótese em que as formalidades dos parâmetros do caput do art. 42 são reduzidas, segundo regulamentação em ato conjunto do Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2015, art. 42, §§ 3º e 5º).

Após definir os elementos e critérios para avaliação do programa de integridade, o Decreto n. 8.420, de 2015, retoma a relação do programa com o ato lesivo em apuração, estabelecendo que, para o processo em curso, a efetividade do programa será considerada em relação ao ato investigado (BRASIL, 2015, art. 42, § 2º), além de indicar que Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União poderá “*expedir orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação do programa de integridade*” (BRASIL, 2015, art. 42, § 4º).

Toda essa sistemática foi editada em razão de a Lei Anticorrupção definir, em seu art. 7º, inciso VIII, que, para aplicação das sanções nela previstas, serão considerados “*a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica*” (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, fica evidente que o próprio programa de integridade foi introduzido no contexto da Lei Anticorrupção como um mecanismo de incentivo à adoção de práticas comerciais legítimas, íntegras, eis que a existência e a aplicação desse programa pela pessoa jurídica funcionam como redutor das sanções a que se sujeita quando identificada a prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

2.2 Arcabouço jurídico

A edição da Lei nº 12.846, de 2013, por sua vez, veio suprir uma lacuna legislativa do Ordenamento Jurídico Pátrio no que se refere à responsabilização da pessoa jurídica envolvida na prática de atos de corrupção e fraudes contra a Administração Pública, nacional e estrangeira, ampliando, assim, o espectro da atuação estatal no combate à corrupção e a fraudes em licitações para incluir as situações de corrupção transnacional.

Conforme consta da Exposição de Motivos Interministerial nº 11, de 23 de outubro de 2009, dos Ministros da Controladoria-Geral da União, da Justiça e da Advocacia-Geral da União, as lacunas identificadas para a apresentação da proposta de regulamentação, que seguiu como Projeto de Lei n. 6826, de 2010 até sua conversão em Lei, referiam-se “*à ausência de meios específicos para atingir o patrimônio das pessoas jurídicas e obter*

efetivo ressarcimento dos prejuízos causados por atos que beneficiam ou interessam, direta ou indiretamente, a pessoa jurídica”, além de ampliar o rol das condutas puníveis, com o propósito, inclusive, de cumprir compromissos internacionais (BRASIL, 2010).

De fato, até a edição da Lei nº 12.846, de 2013, o Brasil contava com ferramentas para a responsabilização de pessoas físicas em decorrência da prática de atos contra a Administração Pública nacional, como a tipificação de delitos no Código Penal e legislação extravagante, além da responsabilização administrativa imposta pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), sendo ainda incipiente a regulamentação relacionada à pessoa jurídica envolvida nesses atos.

À época da proposição da medida, o Brasil já havia assumido compromissos internacionais, nos quais se estabelecia a obrigação de definir sua jurisdição na atuação de casos de corrupção de um funcionário público estrangeiro nas hipóteses em que o delito é cometido integral ou parcialmente em seu território, como consectário do princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, 1988, art. 4º, inciso IX).

Essa e outras disposições constam da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000; da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002; e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (GOTO, 2018).

Todas, em conjunto, materializam o compromisso brasileiro para o combate à corrupção, mas, sem que fossem adotadas as medidas pertinentes para o fortalecimento das instituições brasileiras, a efetiva cooperação ficava restrita às hipóteses já vigentes por falta de regulamentação específica, diante das exigências decorrentes do princípio da legalidade (BRASIL, 1988, art. 5º, II; art. 37, *caput*), até porque

A legalidade é indispensável para o alcance de um parâmetro objetivo e abstrato de atuação dos administradores e dos administrados, orientando-os previamente acerca das condutas admitidas ou vedadas, dos ritos procedimentais a serem observados e das consequências aplicáveis em face de cada modalidade do agir administrativo. (MENEGUIN; SANTOS, 2013)

Afora os mencionados compromissos internacionais, vigoravam, no mercado internacional, as disposições do *Freign Corrupt Practices Act* (Estados Unidos da América) e do *UK Bribery Act* (Reino Unido), aos quais, no caso brasileiro, apenas algumas empresas multinacionais se submetiam, a depender do mercado de sua atuação.

Clamava-se, assim, por um fortalecimento das instituições brasileiras no combate à corrupção, com o propósito evidente de se instrumentalizar, internamente, os objetivos fundamentais da República (BRASIL, 1988, art. 3º) e, externamente, cumprir os compromissos assumidos, sem que se afastasse dos princípios regentes da ordem econômica (BRASIL, 1988, art. 170).

Foi em meio a todo esse contexto normativo que foi elaborado o Decreto nº 8.420, de 2015, para conferir maior operacionalidade às previsões da Lei Anticorrupção como um todo, e, especificamente quanto ao programa de integridade, para definir os critérios que serão considerados para avaliação do programa de integridade para fins de aplicação das sanções cabíveis no processo de responsabilização de pessoa jurídica pela prática de atos contra a administração pública.

Embora não se tenha tido acesso às tratativas prévias relacionadas à proposição que originou o Decreto nº 8.420, de 2015, também é relevante fazer referência à ISO 19600, na qual constam “*orientações para o estabelecimento, desenvolvimento, implementação, avaliação, manutenção e melhoria do sistema de gestão de compliance de forma efetiva e ágil em uma organização*” (ABNT, 2014), eis que o confronto entre as disposições desses documentos permite identificar vários pontos de intersecção, sobre os quais não se debruçará em razão da proposta definida para este trabalho⁸.

3. Problema atacado pela regulamentação

⁸ Sobre o assunto, conferir: DE CASTRO, R. P. A.; FÁCIO, R. N. Cinco anos da Lei Anticorrupção brasileira e o combate preventivo à corrupção: um paralelo entre a ISO 19600:2014 e o Decreto 8.420/2015. In: APONTE, W. I. G. et. al. (Coord.). **Derecho Administrativo para el siglo XXI: hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional**. - Belo Horizonte: Fórum, 2018.

A partir da contextualização apresentada, é possível identificar que a questão de fundo enfrentada tanto pelo Decreto nº 8.420, de 2015, quanto pela Lei nº 12.846, de 2013, é a corrupção, fenômeno que, reconhecidamente, tem efeitos diretos e negativos no desenvolvimento econômico.

Em matéria divulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU) (ONU News), intitulada “*O custo da corrupção: trilhões de dólares são perdidos anualmente, diz Guterres*”, foi destacado que “*US\$ 1 trilhão são pagos em subornos anualmente, enquanto outros US\$ 2,6 trilhões são roubados por causa da corrupção*”. Reportando-se à mensagem do Secretário-Geral, António Guterres, para o Dia Internacional contra a corrupção, pontuou-se que a “*corrupção rouba das sociedades ‘escolas, hospitais e outros serviços vitais, afasta investimentos internacionais e tira das nações seus recursos naturais*” (ONU, 2018).

Ainda em plano internacional, pode-se citar a Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública (2017), em que se assentou que a “*corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições*”. Aponta, também, a OCDE que a corrupção “*perpetua a desigualdade e a pobreza, impactando o bem-estar e a distribuição da renda e prejudicando oportunidades para participar igualmente na vida social, econômica e política*”.

Examinando o cenário brasileiro, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em relatório divulgado em março de 2010, concluiu que, a partir dos dados de 2008, “*o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões*” (FIESP, 2010).

Aline D. Pellicani (2017), ao investigar a possibilidade de a corrupção influenciar as decisões de investimento das firmas, examinando uma amostra de 385 empresas brasileiras de capital aberto no período de 1999 a 2009, apontou que “*a corrupção torna os investimentos das firmas mais sensíveis à disponibilidade de recursos internos*”, aduzindo, então, que “*a corrupção torna a sensibilidade do investimento ao fluxo de caixa negativa*”, o que sugere a dependência das empresas a “*seus próprios recursos para*

investir, porém estes não são suficientes para aumentar a taxa de investimento devido ao aumento da corrupção no país”.

Partindo seu exame da assimetria de informações relacionada aos problemas de agência, em que o principal (dono do negócio) detém menos informações que o agente (gestor), o que potencializa ações deste que possam beneficiá-lo em detrimento dos interesses do principal⁹, registra que “a incerteza nas informações é uma considerável fonte de risco para as empresas, dado que à medida que o grau de incerteza aumenta, os agentes tendem a restringir seu fluxo de capitais ou a elevar o custo de oportunidade”, o que interfere em decisões de investimento, podendo restringi-las (PELLICANI, 2017).

Aponta, então, que esse contexto também ajuda a explicar a existência de ações de corrupção, seja na esfera da gestão empresarial, seja na gestão pública: as ações corruptas partem do sigilo nas informações do contrato ilícito em face do alto fator de risco e incerteza gerados pela possibilidade de descoberta da ilegalidade ou do descumprimento da “obrigação” assumida por uma das partes. Assenta, assim, que

No geral, subornos e propinas estão presentes em várias estâncias das atividades empreendedoras que envolvem representantes do governo com poderes discricionários. De acordo com Wu (2005), as firmas podem pagar propinas para evitar ou reduzir impostos, garantir contratos públicos, ignorar leis e regulamentações, ou ainda evitar a entrada de potenciais competidores. Em certas situações, as firmas podem se sentir obrigadas a pagar propina para evitar punições dos agentes corruptos, ou atuar como corruptores no sentido de iniciar o pagamento da propina visando o próprio benefício. (PELLICANI, 2017).

Independentemente do tipo de ação corrupta implementada, registra a autora que são ocultados os riscos de longo-prazo a que se sujeitam os acionistas: “*Mesmo parecendo ser uma atividade lucrativa a curto-prazo, firmas e gestores que se envolvem em atos ilícitos de corrupção podem sofrer ações legais no futuro, caso tais atos sejam descobertos*” (PELLICANI, 2017). A prática, portanto, de atos de corrupção tende a intensificar os conflitos de agência diante do interesse do agente em maximizar sua própria riqueza em prejuízo do principal, que assume os riscos envolvidos em tais atividades, que, inclusive, podem mitigar a concorrência no mercado.

⁹ No mesmo sentido, CAMPOS e PEREIRA (2016), registram que “*Dada a preferência ao risco do agente, a fragilidade institucional, inclusive a estrutura legal, gera oportunidades para adoção de atitudes que rendam benefícios diante de práticas ilícitas.*”

Esses achados confirmam o pressuposto apresentado por CAMPOS e PEREIRA (2016) para efetuarem sua análise de equilíbrio geral entre corrupção e ineficiência no Brasil: apontam que a “*lógica econômica do efeito da corrupção sobre o investimento, canal de transmissão, dar-se-ia em virtude da repercussão sobre a taxa de retorno*”, sendo que a corrupção atua “*como uma despesa que encareceria as inversões e com isso o custo de oportunidade exigido seria maior, retardando ou evitando a realização do investimento pela iniciativa privada*”. Outro pressuposto do referido estudo é o de que “*a corrupção também reduz os insumos públicos (infraestrutura e serviços públicos), levando a reduções na produtividade do capital privado*”.

Embora as simulações realizadas por CAMPOS e PEREIRA possam sugerir, em algum momento, que a corrupção possa ter algum efeito positivo ao corrigir alguma distorção da economia (2016), ainda que possam existir discussões ou variações sobre a metodologia de apuração dos efeitos da corrupção para o desenvolvimento econômico de qualquer sociedade, a corrupção, de um modo geral, tem impacto negativo para o mercado e afeta sua eficiência na obtenção de bem-estar social. Realmente,

[...] não há sociedade que viva à altura de sua mais alta capacidade produtiva se os seus membros passam a maior parte do tempo buscando meios para pilhar o Estado – para obter dele, de modo abusivo, uma parte da riqueza produzida por outros –, ao invés de se dedicarem ao trabalho honrado ou ao cumprimento de seus deveres públicos. (PAULA, 2018).

4. Alternativas para enfrentamento do problema

Considerando que a corrupção tem forte incidência em situações em que o agente corrupto (público ou privado), de alguma forma, busca maximizar seus ganhos pessoais, independentemente dos reflexos que essa conduta possa acarretar para a sociedade e para a eficiência de mercado, ações que valorizem a atuação ética e correta, ainda que esta deva ser a maneira esperada de atuação no mercado, acompanhada de outras ferramentas que desestimulem a prática de atos de corrupção, contribuem para a correção de desvios de conduta no mercado em prol do desenvolvimento econômico.

A regulação constitui função de Estado essencial ao bom funcionamento da economia. Por haver falhas mercado, justifica-se a atuação estatal a fim de corrigi-las ou evitá-las. Para que esse fim seja alcançado, contudo, é necessário que a intervenção governamental seja capaz de ofertar ganhos líquidos efetivos à sociedade, estimados a partir do confronto entre custos e benefícios associados. (MENEGUIN; BIJOS, 2016).

Seguindo a previsão constitucional, a intervenção do Estado na economia há de ser mínima, eis que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, sendo “*assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei*” (BRASIL, 1988, art. 170).

Uma alternativa apresentada por RAMALHO (2006), com foco para o setor público, foi a “*simplificação dos procedimentos da administração pública, como forma de reduzir os espaços propícios à ação da corrupção*”, o que, contudo, não pode comprometer as funções de controle. Aponta, então, que “*contar com a ativa participação e aconselhamento dos órgãos de fiscalização e controle na determinação de políticas públicas com vistas à desburocratização*” parece ser “*uma sugestão apropriada*”.

Pondera, ainda, que se “*os mecanismos de revisão dos atos da administração funcionarem adequadamente e os fiscais e agentes do governo tiverem incentivos e vencimentos adequados, o nível geral de corrupção pode ser reduzido a um custo menor*”. Ainda assim, para o autor, “*a simplificação administrativa é imperativa como forma de reduzir os níveis de corrupção, mas se assoma à importância de manter os controles legais que permitam a revisão dos procedimentos e assegurem a transparência*” (RAMALHO, 2006).

A solução implementada para combater a corrupção, dada a magnitude do problema, com reflexos tanto para o setor público quanto para o setor privado, foi o fortalecimento das instituições brasileiras, com a implementação de mecanismos mais gravosos no combate à corrupção, como meio, inclusive, de concretizar os compromissos internacionais do Brasil.

A Lei Anticorrupção, nesse sentido, ampliou a jurisdição brasileira sobre atos de corrupção para alcançar, também, a corrupção transnacional e instituiu a responsabilização objetiva da pessoa jurídica envolvida na prática de atos contra a administração pública. Em conjunto, definiu a possibilidade de aplicação de elevadas multas administrativas como forma de desestimular a prática de atos de corrupção, que variam de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo de apuração de responsabilidade (PAR), podendo chegar a até R\$ 60.000.000,00, caso não seja possível utilizar critério do faturamento bruto da pessoa

jurídica (BRASIL, 2013, art. 6º), além de estabelecer graves sanções judiciais, aplicáveis isolada ou cumulativamente, que incluem, também, a dissolução compulsória da pessoa jurídica (BRASIL, 2013, art. 18 a 21).

Nesse contexto, o programa de integridade é inserido como um redutor das sanções administrativas passíveis de aplicação às pessoas jurídicas envolvidas na prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, o que lhe atribui o caráter de mecanismo de estímulo à sua implementação voluntária¹⁰ e efetiva, como um reforço à adoção de boas práticas de governança corporativa, com a existência de mecanismos de transparência, responsabilidade, prestação de contas e igualdade.

As evidências identificadas por PELLICANI (2017) denotam a imprescindibilidade de se adotar mecanismos preventivos anticorrupção como forma de *“impulsionar os investimentos ao nível das empresas”*, além de contribuir para *“o aprimoramento das políticas de governança corporativa, responsabilidade e sustentabilidade que culminem em um ambiente empresarial justo, beneficiando tanto empresas quanto acionistas, e acelerando a tomada de decisões de investir”*.

Embora o programa de integridade tenha sido inserido pelo Decreto nº 8.420, de 2015, e pela Lei nº 12.846, de 2013, como uma ferramenta para se reduzir os efeitos decorrentes de eventual envolvimento da pessoa jurídica na prática de atos contra a Administração Pública, a solução adotada alinha-se com essa perspectiva e representa a concretização do apontamento de PELLICANI (2017) ao afirmar que *“a qualidade nas informações financeiras, em especial, o alto grau de transparência e credibilidade, atenua a assimetria de informações, e conseqüentemente, tende a reduzir o risco informacional e a restrição financeira (Hope et al., 2009)”*, mitigando, assim, as conseqüências decorrentes da prática de atos de corrupção.

¹⁰ Tratando-se de uma forma de intervenção do Estado no mercado, eventual regra que obrigasse a implantação do programa nas empresas seria de constitucionalidade duvidosa, tendo em vista os preceitos do art. 1º, inciso IV; art. 3º, inciso I; art. 5º, caput e incisos XIII e XVIII; e art. 170 da Constituição Federal. Contrapõe-se, contudo, a essa circunstância a exigência imposta pela Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, que veio regulamentar o disposto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal, para que as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), possuam, em sua estrutura, a área de conformidade, gestão de riscos e integridade (art. 9º), exigência esta que pode ser compatibilizada, também, pelos preceitos do art. 37, caput, da Constituição Federal.

5. Incentivos e impactos potenciais

5.1 Levantamento

Examinando-se, especificamente, as disposições do art. 41 e do art. 42 do Decreto nº 8.420, de 2015, percebe-se que a avaliação a ser realizada sobre o programa de integridade da pessoa jurídica envolvida com a prática de atos contra a administração pública considera a existência do programa e sua efetiva aplicação, o que permite identificar a existência de incentivos (indiretos) de mercado, com reflexos de curto e longo prazos.

Talvez o estímulo mais direto e imediato da regulamentação do plano de integridade no contexto da Lei Anticorrupção tenha sido o incentivo à criação e à aplicação de programas de integridade nas empresas: se, à época da edição do Decreto nº 8.420, de 2015, alguma pessoa jurídica estava envolvida na prática de atos contra a administração pública, lhe foi acenado que, caso venha a ser descoberta, a existência e aplicação do plano de integridade poderia reduzir eventual sanção. De igual modo, acenou-se, também, às empresas que já atuavam sob o manto de um programa de integridade, a relevância de aprimorar o programa existente.

Outro incentivo à adoção do programa de integridade foi a indicação de que o programa de integridade deve ser compatível com o tamanho da pessoa jurídica, com seu ramo de atividade, com o local de sua atuação e, ainda, com os riscos a que está envolvida. Ao estabelecer essa premissa no corpo da regulamentação do programa de integridade, informa-se ao mercado que as pessoas jurídicas não devem copiar os programas uma das outras: os programas a serem implementados ou aprimorados devem estar na medida do necessário para a respectiva atuação e riscos de operação. Isso quer dizer, por exemplo, que uma pequena empresa não precisa adotar um programa extremamente complexo e que inclua riscos que não estejam relacionados a suas atividades.

Intimamente relacionado com o adequado dimensionamento do programa de integridade, é possível identificar, também, que o custo de implementação do programa será compatível com sua própria complexidade, de forma que sua instituição não acarrete, necessariamente, majoração dos custos operacionais da pessoa jurídica, cabendo-lhe, portanto, avaliar os custos e benefícios de sua implementação.

É certo que, estando a ideia de integridade intimamente relacionada com a retidão de caráter, no sentido de que “*peças dotadas de integridade jamais agirão de modo contrário a uma regra que ela própria deseja ver universalmente seguida*” (ZENKNER, 2018), a adoção de um programa adequado de integridade pela pessoa jurídica certamente transmite para o mercado a noção de higidez, seriedade e até de estabilidade de suas ações, na medida em que a transparência do programa de integridade permite conferir maior publicidade aos valores defendidos e adotados pela Empresa, estimulando a lealdade, o respeito e a confiança, fatores que claramente potencializam o próprio fortalecimento da marca em razão do fortalecimento da própria identidade organizacional.

Conforme conclui MALLMANN em seu estudo de tendências mercadológicas sobre o valor e o poder das marcas, um fator relevante para o sucesso das marcas é, justamente, que a empresa, ao defini-la, não se afaste de três quesitos: “*os valores, a cultura e a personalidade que uma marca agrega*” (2016).

É possível identificar, também, um reforço à distinção entre a pessoa jurídica e a pessoa física de seus gestores, colaboradores e proprietários. Embora essa distinção seja inerente à própria existência da pessoa jurídica, à qual a legislação confere capacidade jurídica para assumir obrigações e ser titular de direitos (art. 45 e art. 49-A do Código Civil¹¹), o estabelecimento de consequências voltadas para a pessoa jurídica (e não para as pessoas físicas) envolvidas na prática de atos contra a administração pública anuncia a necessidade de acautelamento, pela pessoa jurídica, e controle/fiscalização das ações de seus agentes, colaboradores e proprietários, já que a própria existência da pessoa jurídica pode vir a ser afetada. Esse acautelamento, a definição dos controles e dos mecanismos de monitoramento, é feito, justamente, no escopo do programa de integridade. Nesse sentido, GIOVANINI (2018a) destaca que “*uma vez iniciado o Programa de Compliance, não há mais volta. Haverá um controle social, vindo de dentro da organização, cuja*

¹¹ Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

Parágrafo único. A autonomia patrimonial das pessoas jurídicas é um instrumento lícito de alocação e segregação de riscos, estabelecido pela lei com a finalidade de estimular empreendimentos, para a geração de empregos, tributo, renda e inovação em benefício de todos.

consequência impõe um autocontrole e assegura a aplicação prática dos princípios preconizados pelo Programa”.

Como incentivos de médio e longo prazo, a depender da preexistência ou não do programa de integridade na pessoa jurídica, é possível identificar um estímulo à criação ou ao fortalecimento da cultura organizacional da pessoa jurídica, com a definição dos padrões éticos de conduta, dos valores e de sua missão, que conduzem a realização de todas as atividades empresariais, seja no interno (considerando-se o relacionamento entre os colaboradores, entre os colaboradores e os gestores, e entre os proprietários e colaboradores e gestores), seja no externo (considerando-se o relacionamento com parceiros comerciais, fornecedores, prestadores de serviço, públicos e privados).

Como consequência direta da definição da cultura organizacional e dos padrões éticos estabelecidos e adotados pela pessoa jurídica, os quais podem ser exigidos dos parceiros externos por força de instrumentos contratuais, também se pode identificar o estímulo ao estabelecimento de uma cadeia produtiva mais íntegra. Apontado que a instituição do Programa é mais do que meramente demonstrar uma boa vontade, GIOVANINI (2018a) destaca que o Programa *“busca ética e integridade, em todas as atividades, processos e atitudes das pessoas. Assim, e somente assim, o Compliance estará dando verdadeiramente a sua contribuição para a conquista de uma sociedade mais justa”*.

GIOVANINI (2018b) registra, ainda, que, *“[e]stando a Lei Brasileira baseada nos princípios da integridade, espera-se das organizações a adoção de práticas corretas, por convicção e não por imposição”, de forma a “relacionar-se apenas com outras alinhadas a essa cultura”*.

Ainda como reflexo da regulamentação do programa de integridade, pode-se identificar, em face dos custos da corrupção registrados pela ONU e pela FIESP, a possibilidade de redução dos custos da corrupção para o país, com a redução das perdas financeiras, além da melhora de mercado e redução dos riscos decorrentes da assimetria de informações nas organizações, o que, como um todo, tem grande potencial para reduzir a ocorrência de atos de corrupção e fraude à medida que se amplie a adoção do programa de integridade pelas pessoas jurídicas, além de contribuir para a redução de desvios de

mercado, especialmente aqueles relacionados com a busca de maximização de lucros por meio da adoção de práticas ilegais.

5.2 Crítica

Em que pese toda essa positividade relacionada à regulamentação do programa de integridade, ainda é possível identificar alguma crítica à forma como se implementou, talvez relacionada à opção legislativa realizada. A partir de toda a regulamentação trazida pela Lei nº 12.846, de 2013, e pelo Decreto nº 8.420, de 2015, percebe-se que a existência e a aplicação do programa de integridade não afastam a responsabilização da pessoa jurídica.

Isto quer dizer que, independentemente do nível de maturidade do programa de integridade, ainda haverá a multa, já que a exclusão de sanções foi prevista apenas em caso de celebração de acordo de leniência, considerando, apenas, a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória e eventuais sanções por descumprimento da legislação de licitações, mas não há a possibilidade de exclusão da multa administrativa a que se refere o art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013. É o que se observa do art. 16, § 2º, da Lei 12.846, de 2013¹², e do art. 28 do Dec. 8.420, de 2015¹³.

A partir das vantagens que se pode identificar com a implementação de um programa de integridade efetivo pelas pessoas jurídicas, remanesce o questionamento: será que se houvesse a possibilidade de exclusão da multa em função do reconhecimento da maior efetividade do programa de integridade não poderia haver maior incentivo à sua implementação pelas pessoas jurídicas? A ampliação de benefícios decorrentes da adoção de um programa de integridade efetivo não poderia fomentar a transferência, para o setor

¹² Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: [...] § 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

¹³ Art. 28. O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei nº 8.666, de 1993, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, devendo resultar dessa colaboração:

privado, de parcela da fiscalização das condutas de seus agentes, contribuindo, inclusive, com as ações de fiscalização dos órgãos estatais de controle?

Se, por um lado, é possível levantar essas ponderações, por outro, é possível perceber que a opção estatal, diante de toda a sistemática da Lei Anticorrupção, foi considerar que a existência de um programa de integridade maduro e eficaz evita, efetivamente, a prática de atos contra a administração pública e, na hipótese de não o evitar, permite sua identificação e tratamento adequado, de modo a estimular a pessoa jurídica a propor a celebração de acordo de leniência para obter os demais benefícios previstos em lei.

5.3 Concretização/efetividade

Afora as questões até aqui indicadas, que sugerem o acerto da proposição, parece pertinente apontar que há espaço para que se efetue um questionamento acerca do impacto efetivo da regulamentação sobre o problema enfrentado.

Examinando-se especificamente os índices relacionados à atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), percebe-se que, desde 2003, foram realizadas 480 operações especiais, com a participação de outros órgãos de controle e investigação¹⁴, e, desde a edição da Lei Anticorrupção, foram celebrados acordos de leniência que, em conjunto, totalizam o montante de R\$ 14,48 bilhões a serem ressarcidos, considerando-se o pagamento de multas e a reparação de danos causados pelas práticas de atos contra a Administração Pública¹⁵.

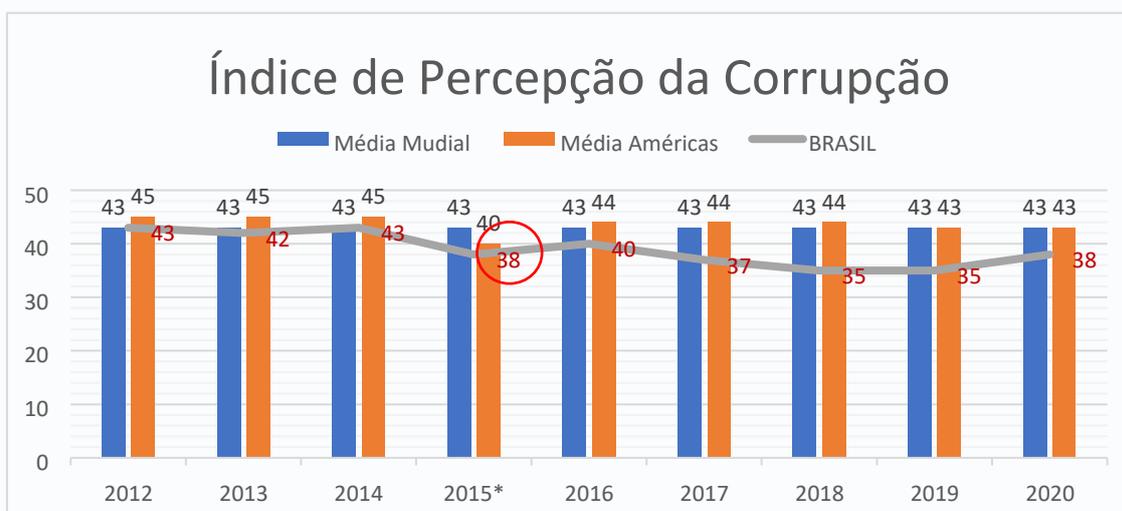
Relativamente à adoção do plano de integridade pelas pessoas jurídicas, a CGU implementou o “Selo Pró-Ética”, que, no entanto, apesar de estimular a adoção de boas práticas gerenciais, não contempla a uma adesão expressiva: na edição 2018-219 do Programa, houve a participação de 373 empresas de todos os portes e de diversos ramos de atuação. Segundo a divulgação da CGU, destas empresas, apenas 222 encaminharam o questionário de avaliação devidamente preenchido e no prazo estabelecido. Após o

¹⁴ Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/operacoesespeciais>. Acesso em: 24 abr. 2021.

¹⁵ Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacaodeempresas/leianticorruptao/acordoleniencia>. Acesso em: 24 abr. 2021.

processo de avaliação, apenas 26 empresas foram aprovadas e reconhecidas como “Empresa Pró-Ética”¹⁶.

Por outro lado, analisando-se o histórico das avaliações referentes ao Índice de Percepção da Corrupção¹⁷ avaliado pela organização não-governamental Transparência Internacional, observa-se que, no caso brasileiro, desde a edição do Decreto nº 8.420, de 2015, o índice está relativamente estável, já que existe uma margem de erro de 4 pontos percentuais na avaliação, conforme se observa do gráfico abaixo, elaborado a partir dos dados disponibilizados pela Organização:



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pela Transparência Internacional no site <https://www.transparency.org/>

Considerando-se a média mundial e a média das Américas, percebe-se uma relativa estabilidade na classificação do Brasil, sempre inferior às médias, indicando que, no momento, nem mesmo o fortalecimento das instituições nacionais para o combate à corrupção gerou impactos na percepção internacional do quadro brasileiro. Cabe o registro, inclusive, que, desde a publicação da Lei nº 12.846, de 2013, e do Decreto nº

¹⁶ Disponível em <https://www.gov.br/cgu/ptbr/assuntos/eticaeintegridade/empresaproetica>. Acesso em: 24 abr. 2021.

¹⁷ A escala do índice vai de 0 a 100, em que 0 significa que o país é percebido como “altamente corrupto” e 100 é a avaliação de um país percebido como “muito íntegro”. Os indicadores utilizados para a avaliação são: 1. African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment 2018; 2. Bertelsmann Stiftung Sustainable Governance Indicators 2020; 3. Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2020; 4. Economist Intelligence Unit Country Risk Service 2020; 5. Freedom House Nations in Transit 2020; 6. Global Insight Country Risk Ratings 2019; 7. IMD World Competitiveness Center World Competitiveness 020; 9. The PRS Group International Country Risk Guide 2020; 10. World Bank Country Policy and Institutional Assessment 2019; 11. World Economic Forum Executive Opinion Survey 2019; 12. World Justice Project Rule of Law Index Expert Survey 2020; 13. Varieties of Democracy (V-Dem v. 10) 2020.

8.420, de 2015, outras medidas de revisão legislativas foram introduzidas, mas ainda não se identifica a existência de impacto efetivo no índice de percepção da corrupção no Brasil.

Embora existam diversas ações em andamento e apesar do esforço dos órgãos de fiscalização, como evidenciam os índices da CGU, essa constatação sugere que, apesar da evolução identificável no quadro nacional, ainda há espaço para melhorias, que podem estar relacionadas ao aprimoramento das organizações de controle ou mesmo à capacitação de recursos humanos, aspectos estes a serem avaliados em estudos futuros.

6. Conclusões

A partir dos levantamentos realizados com o propósito de avaliar a regulamentação do programa de integridade no contexto da Lei Anticorrupção percebe-se o acerto da forma utilizada para a regulamentação, tendo em vista a elevada positividade de sua implementação pelas pessoas jurídicas em prol do desenvolvimento econômico e, por consequência, na consecução do bem-estar social.

Não obstante essa constatação, é possível identificar espaço para a implementação de ações que confirmem maior estímulo à adoção de programas de integridade. Embora já represente um avanço para o cenário brasileiro, o fortalecimento das instituições nacionais no combate à prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, ainda não permite identificar reflexos expressivos no nível de percepção da corrupção.

É importante reconhecer que existem ações em andamento e, apesar do esforço dos órgãos de fiscalização, essa constatação sugere que, apesar da evolução identificável no quadro nacional, ainda há espaço para melhorias, que podem estar relacionadas ao aprimoramento das organizações de controle ou mesmo à capacitação de recursos humanos, aspectos estes a serem avaliados em estudos futuros.

Incluir e fomentar o estabelecimento de posturas íntegras no mercado, contudo, não é tarefa fácil e certamente depende do envolvimento de todos os atores de mercado, públicos e privados, e, estes, especificamente, têm o importante papel de fomentar a irradiação da integridade como valor para a cadeia produtiva. Nesse sentido,

[...] a prevenção e o combate à corrupção devem ser vistos não apenas como uma função de governo, mas também como uma ação integrada das diversas instâncias e níveis gerenciais de uma empresa a partir de dinâmicas de discussão e de construção que viabilizem um maior comprometimento individual, coletivo e institucional (ZENKNER, 2018).

Somente com esse nível de envolvimento, as ações de fortalecimento de uma cultura de integridade nas organizações conseguirão maximizar toda a positividade mercadológica que lhe é inerente, conferindo, assim, maior eficiência econômica para a sociedade.

7. Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT ISO 19600: Sistema de gestão de *compliance*. Rio de Janeiro: ABNT, 2014, ISBN 978-85-07-06228-8.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 abr. 2021.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. Projeto de Lei nº 6.826-A, de 2010. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1084183&filename=Avulso+-PL+6826/2010. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

CAMPOS, F. A. O; PEREIRA, R. A. C. Corrupção e ineficiência no Brasil: Uma análise de equilíbrio geral. In Estudos Econômicos. São Paulo, vol. 46, n. 2, abr./jun. 2016, p. 373-408.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Operações especiais. Brasília: CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/operacoes-especiais>. Acesso em: 24 abr. 2021.

_____. Acordo de leniência. Brasília: CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>. Acesso em: 24 abr. 2021.

_____. Empresa Pró-Ética. Brasília: CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>. Acesso em: 24 abr. 2021.

DE CASTRO, R. P. A.; FÁCIO, R. N. Cinco anos da Lei Anticorrupção brasileira e o combate preventivo à corrupção: um paralelo entre a ISO 19600:2014 e o Decreto 8.420/2015. In: APONTE, W. I. G. et al. (Coord.). Derecho Administrativo para el siglo XXI: hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional. - Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo: FIESP, 2010. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjH-HQvKnwAhWzK7kGHX2eCGAQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.fiesp.com.br%2Farquivo-download%2F%3Fid%3D2021&usg=AOvVaw1Zew7wd7eBeYd76Yt0kzh>. Acesso em: 8 abr. 2021.

GIOVANINI, W. Programa de Compliance e Anticorrupção: Importância e elementos essenciais. In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018a. p. 53-70. ISBN 978-85-450-0473-8.

_____. Mecanismo de Integridade ou uma arma para proteção? In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018b. p. 71-87. ISBN 978-85-450-0473-8.

GOTO, R. O combate à corrupção sob a ótica dos objetivos de desenvolvimento sustentável. In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 45-51. ISBN 978-85-450-0473-8.

MALLMANN, Q. O valor & o poder das marcas: tendência mercadológicas. In Revista em propriedade intelectual direito contemporâneo. Aracaju: PIDCC, ano V, Vol. 10, nº 1, p. 90-99, fev./2016. ISSN Eletrônico 2316-8080.

MEDEIROS, J. B. Redação científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MENEGUIN, F. B.; BIJOS, P. R. S. Avaliação de Impacto Regulatório – como melhorar a qualidade das normas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/ 2016 (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 21 abr. 2021.

MENEGUIN F.; SANTOS P. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal, 2013 (Texto para Discussão nº 133). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 21 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). O custo da corrupção: trilhões de dólares são perdidos anualmente, diz Guterres. ONU News. 9 dez 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1651051>. Acesso em: 8 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recommendation on Public Integrity. Paris: 2017.

PAULA, M. A. B. Efeitos da corrupção para o desenvolvimento. In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 21-44. ISBN 978-85-450-0473-8.

PELLICANI, A.D. O impacto da corrupção nas decisões de investimento das firmas brasileiras de capital aberto. In Revista Brasileira de Economia. Vol. 71, nº 2, Rio de Janeiro: FGV, abr./jun. 2017, p. 195-215.

ZANELLA, L. C. H. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

ZENKNER, M. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89-119. ISBN 978-85-450-0473-8.

Diagnóstico dos principais fatores responsáveis pela violência criminal nos países por meio da análise de fatores socioeconômicos, conjunturais e estruturais

Claudiomar Rolim Filho¹⁸

1. Introdução

No Brasil, a violência urbana é uma das principais preocupações do dia a dia dos cidadãos, ocupando manchetes de jornais, documentários e rodas de debate, por ser recorrente e responsável por um forte sentimento de insegurança.

Ainda que assassinatos e outras formas de mortes violentas estejam presentes em todos os países, no Brasil, a segurança pública é uma das principais preocupações da população e um dos assuntos mais discutidos na agenda governamental. Ela é um flagelo para toda a população, pois difunde sofrimento, gera medo, além de ser um dos principais motivos de mortes prematuras entre homens e adolescentes. Nos últimos 10 anos, o Brasil perdeu mais de 565 mil vidas devido a mortes violentas, quase a população do Suriname, com uma média de mortes de 51 mil por ano.

Ano	Nº de mortes violentas
2010	43.272
2011	48.084
2012	53.054
2013	54.163
2014	57.091
2015	55.574
2016	57.842
2017	59.128
2018	51.558
2019	41.730
2020	43.892
Total	565.388
Média	51.399

Figura 1. Número de mortes violentas no Brasil.¹⁹

¹⁸ Possui graduação em Relações Internacionais, Mestrado em Economia e atualmente é Doutorando em Administração Pública e pesquisador no IPEA.

¹⁹ Monitor da Violência – G1.

Essas mortes prematuras, além de evitáveis, são altamente onerosas em termos de anos de vida produtiva perdidos. Grande parte desses homicídios ocorrem por conta de conflitos pessoais, discussões de trânsito, violência doméstica assaltos e outros motivos evitáveis. Porém, chama a atenção que não só o Brasil, mas toda a América Latina sofre com esse problema. Na verdade, a América do Sul e a América Central (e algumas regiões mais ao sul da África) são as duas regiões mais violentas de todo o mundo quando se leva em consideração homicídios intencionais.

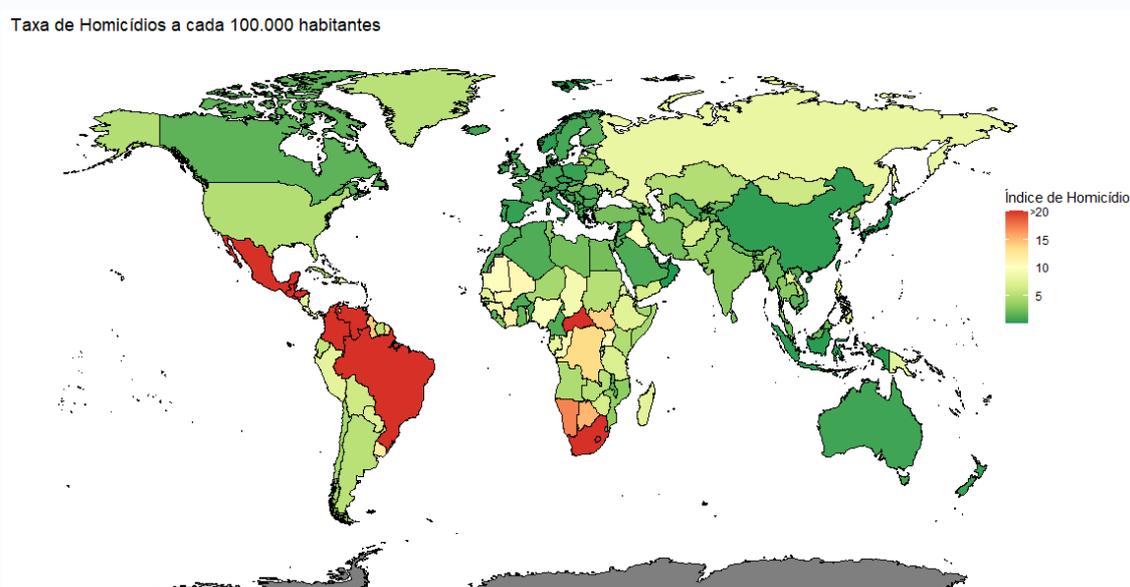


Figura 2. Taxa de homicídios no mundo.²⁰

Analisando por meio de gráficos boxplots, é possível ver com mais detalhes essa distribuição dos índices na África e Américas do Sul e Central²¹:

²⁰ Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Disponível em: <https://dataunodc.un.org/content/data/homicide/homicide-rate>. Elaboração do Autor.

²¹ Ao público mais leigo, a barra preta mais grossa é a mediana, o topo do quadrado o terceiro quartil e o piso do quadrado o primeiro quartil. Para o público ainda mais leigo, entenda que a barra preta seria algo próximo da média, o topo do quadrado os países em melhor situação e o piso do quadrado os países em situação mais crítica frente aqueles da mesma região.

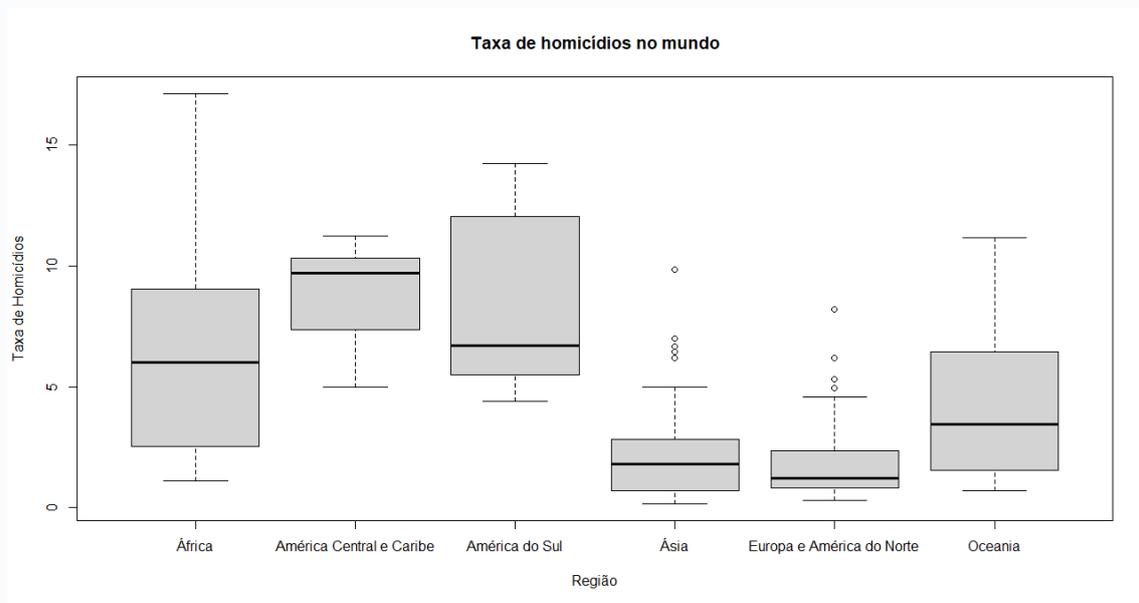


Figura 3. Taxa de homicídios no mundo (boxplot).²²

Nesses gráficos fica mais claro perceber essa discrepância entre as taxas de homicídio existentes na América Central e Caribe, América do Sul e África em relação a outras partes do planeta. A África se destaca pela grande variedade entre países relativamente seguros e países violentos mesmo para os padrões do Caribe.

Mas, o que de fato faz o Brasil, as Américas do Sul e Central e partes da África serem regiões tão violentas? Este artigo tem como objetivo realizar um diagnóstico dos principais fatores responsáveis pela violência criminal nos países por meio da análise de fatores socioeconômicos, conjunturais e estruturais. Os dados coletados permitem realizar uma análise do fenômeno na realidade mundial comparando diversos centros urbanos internacionais.

Dado a heterogeneidade dos continentes e regiões e até mesmo a heterogeneidade entre países de mesma região, é importante tentar entender, analisando dados de desigualdade, nível da democracia entre os países, idade média da população, analfabetismo e riqueza quais os índices que são mais determinantes para mensurar como essas variáveis afetam as taxas de homicídios a cada 100.000 habitantes entre os países.

²² Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Elaboração do Autor.

2. Desigualdade

A desigualdade social é um problema social presente em todos os países do mundo ainda que em escalas diferentes. Ela mede a distribuição de renda entre os nacionais de um país podendo refletir uma má distribuição de renda comprometendo a qualidade de vida da população. Em países muito desiguais a maioria da população fica sob controle de uma minoria privilegiada.

Ainda que em tese seja impossível acabar a desigualdade social, pois é impossível que todos possuam a mesma quantidade de riqueza, mitigá-la é importante para evitar disparidades de acesso a bens e serviços de toda a população. Plotando os índices de homicídio e índice de Gini, o que é possível perceber em um gráfico?

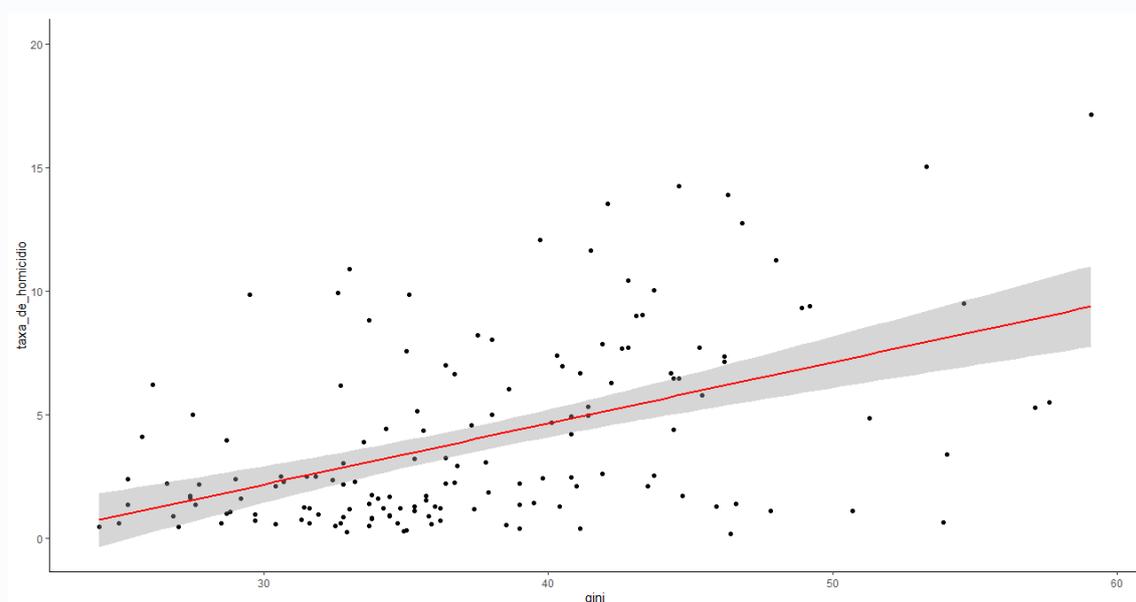


Figura 4. Relação entre índices de homicídio e índice de Gini.²³

Como é possível perceber no gráfico acima, países mais desiguais costumam possuir maiores índice de homicídio.

²³ Banco Mundial e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI/>.

3. Índice de democracia

Anualmente, a revista The Economist realiza uma mensuração de um índice de para examinar o estado da democracia em 167. Ainda que possa se imaginar que países com democracias mais frágeis e governos mais ditatoriais e fascistas (por terem maior controle sobre as fracas instituições dos países e menos preocupações com processos legais, garantias de direitos fundamentais e direitos humanos) pudessem ser menos violentos, isso não ocorre quando se analisa os dados. Plotando os índices de homicídio com o índice de democracia da revista The Economist, percebe-se que quanto mais democrático um país, menores são suas taxas de homicídios.

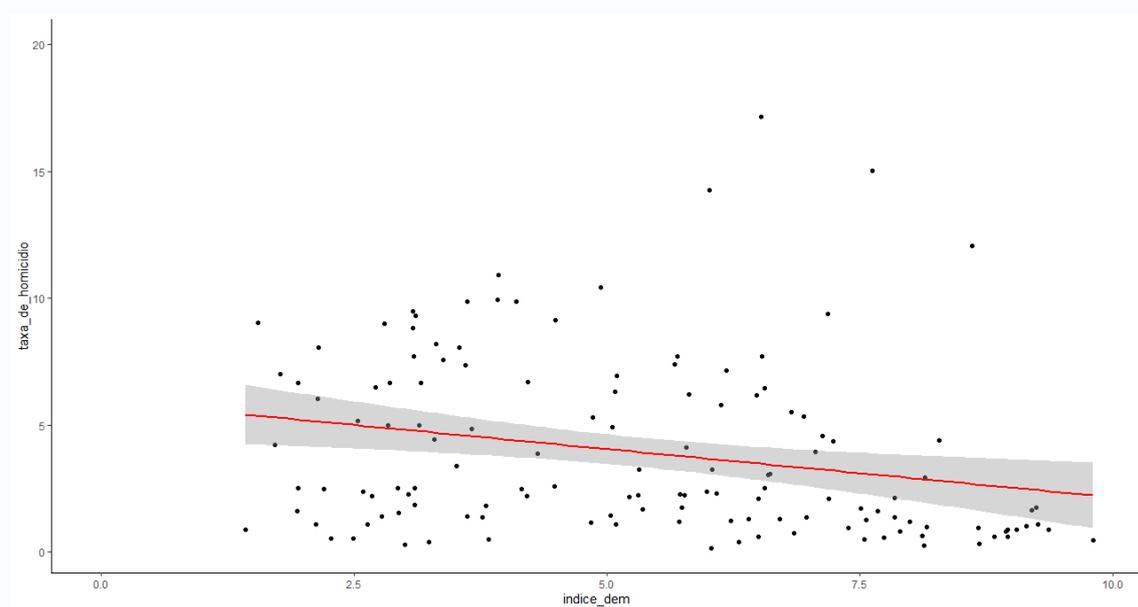


Figura 5. Relação entre índices de homicídio e índice de democracia.²⁴

4. Idade média da população

Outro dado importante para poder entender a tendência para um país ser mais ou menos violento é a idade média da população. Espera-se que quanto mais jovem o indivíduo, mais ele possua tendência para cometer atos violentos. Analisando os dados

²⁴ The Economist e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Disponível em: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019.

percebe-se exatamente isso. Países mais jovens são mais violentos que países menos jovens.

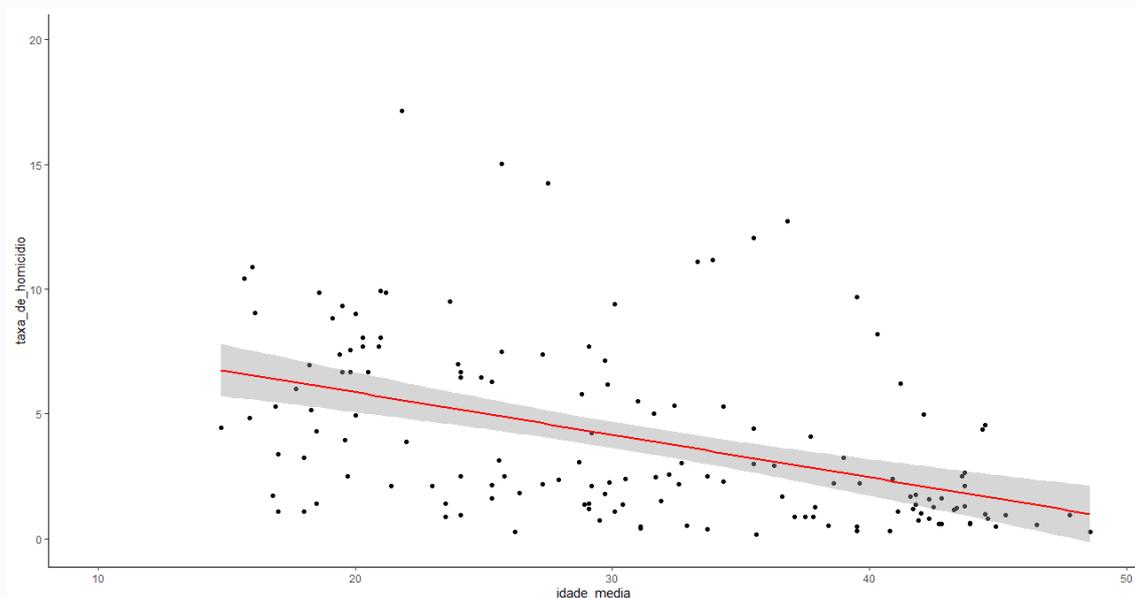


Figura 6. Relação entre índices de homicídio e idade média da população.²⁵

5. Riqueza (renda per capita)

Há um certo senso comum de que indivíduos possam cometer crimes devido a pobreza e falta de oportunidades. Analisando-se os dados do gráfico abaixo (o PIB per capita encontra-se apresentado em milhares de dólares), percebe-se que, efetivamente, os países mais ricos são bem seguros, porém chama a atenção de como grande parte dos países mais pobres são seguros e vários países de renda média-alta são extremamente violentos.

²⁵ CIA The World Factbook e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/median-age/country-comparison>.

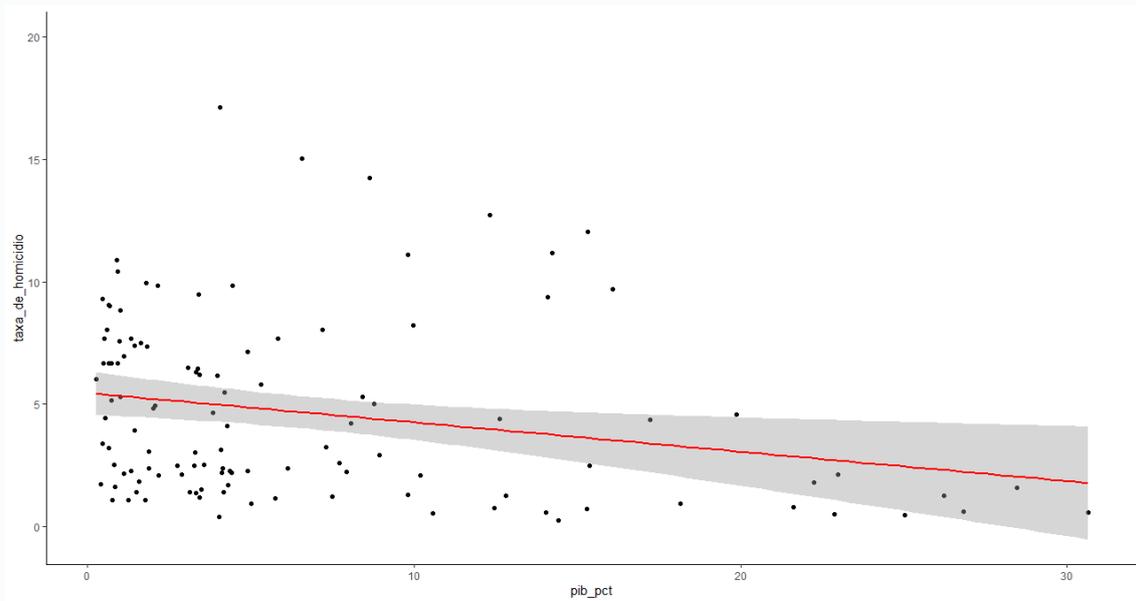


Figura 7. Relação entre índices de homicídio e PIB per capita.²⁶

6. Taxa de alfabetismo

Por último, taxa de alfabetismo. Esperava-se que quanto menos educado fosse o país, maior fosse a propensão de suas taxas de homicídio. Analisando o gráfico abaixo, percebe-se que não existe uma forte relação entre os dados. Basicamente, há países com baixas taxas de alfabetismo e com baixas taxas de homicídio e países com altas taxas de alfabetização e bem violentos de forma que esse dado não foi levado em consideração.

²⁶ FMI e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Disponível em: <https://tinyurl.com/xfvma6ea>.

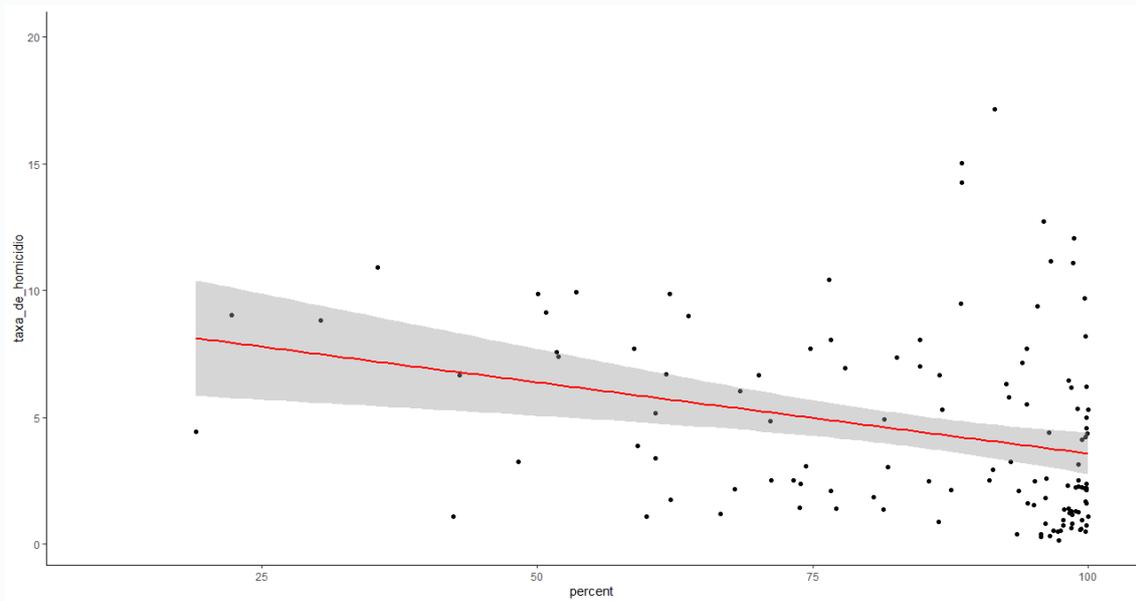


Figura 8. Relação entre índices de homicídio e taxa de alfabetismo.²⁷

7. Correlação entre as variáveis

Analisando-se a figura de correlações abaixo, percebe-se que existem correlações razoáveis entre as taxas de homicídios dos países e o índice de Gini, a idade média da população e o PIB per capita e uma correlação não tão forte no índice de democracia.

²⁷ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/>.

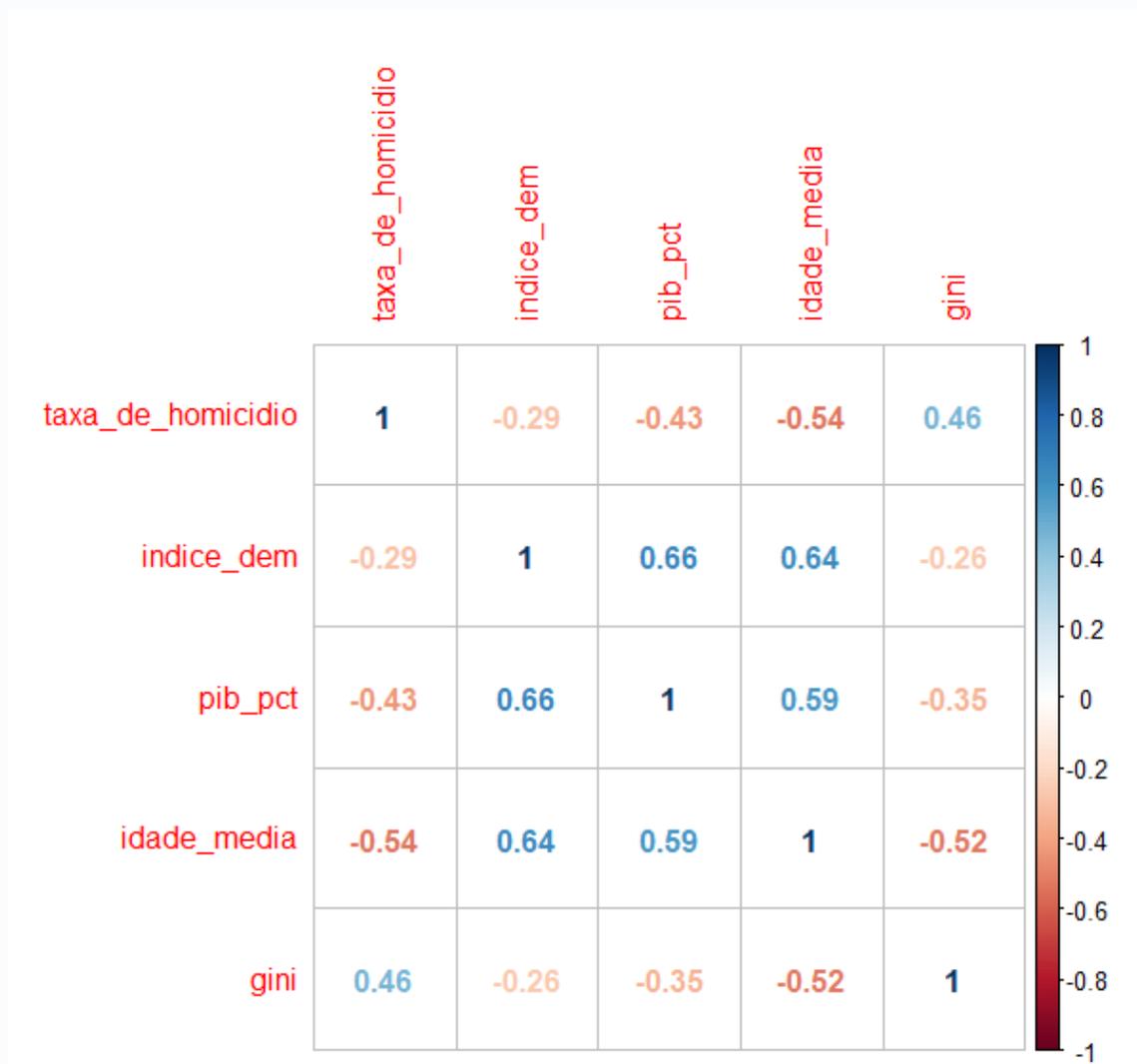


Figura 9. Correlação entre variáveis.²⁸

8. Regressão Final

A regressão final para estimação da taxa de homicídios (em mortes por centenas de milhares da população) de um país seria representada pela equação:

$$\text{Taxa de Homicídio} = 3,48 + (\text{Índice de Gini}) \cdot 0,10 + (\text{Índice de democracia}) \cdot 0,3 - (\text{Idade média da população}) \cdot 0,14 - (\text{PIB per capita em milhares de dólares}) \cdot 0,04$$

²⁸ Produzido no R por meio do pacote corplot.

Analisando os p-valores (para o público mais leigo, qualquer p-valor abaixo de 0,05 é bom e acima de 0,10 é descartável), percebe-se que apenas o intercepto possui um p-valor não relevante:

```
Coefficients:
              Estimate      Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)  3.48435636467  2.28594457143   1.524 0.130240
gini         0.10417393585  0.04234208134   2.460 0.015396 *
indice_dem   0.30523606009  0.18139722238   1.683 0.095195 .
idade_media -0.14449640123  0.04139340146  -3.491 0.000688 ***
pib_pct     -0.00000004263  0.00000001795  -2.374 0.019263 *
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 2.884 on 113 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.367,    Adjusted R-squared:  0.3446
F-statistic: 16.38 on 4 and 113 DF,  p-value: 0.000000001308
```

O que levaria a equação a ter a seguinte forma:

$$\text{Taxa de Homicídio} = 3,48 + (\text{Índice de Gini}) \cdot 0,10 + (\text{Índice de democracia}) \cdot 0,3 - (\text{Idade média da população}) \cdot 0,14 - (\text{PIB per capita em milhares de dólares}) \cdot 0,04$$

Percebe-se que o p-valor da equação em si é irrisório, o que nos leva a crer que o modelo é relevante. Além disso, o R quadrado ajustado de 0,34 nos leva a crer que existem vários outros fatores para explicar um tema tão complexo como a violência, mas, ainda assim, tais variáveis são importantes para isso.

Referências

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil. 2007.

CHESNAIS, Jean Claude. A violência no Brasil: causas e recomendações políticas para a sua prevenção. Ciência & Saúde Coletiva, v. 4, p. 53-69, 1999.

SOARES, Luiz Eduardo. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. Centro, v. 20020, p. 080, 2004.

Monitor da Violência. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

Carga Tributária no Brasil: Necessidade de Reforma

André Yokomizo Aceiro²⁹

Guilherme Antônio Corrêa Cunha³⁰

Roberto Arylton Paula Ramos³¹

1. Resumo

O debate sobre o papel do Estado na economia ainda é atual. Uma consequência direta deste debate é a necessidade de recursos que o Estado irá precisar para cumprir suas tarefas. Com o gradativo aumento do papel do Estado, nos últimos cem anos, observamos um aumento significativo da dívida pública jogando mais pressão sobre o sistema de arrecadação. O fenômeno é mundial, mas, no Brasil, a situação é ainda pior. A lógica do sistema tributário construído em meados dos anos 60 foi perdida e o sistema brasileiro é hoje, um sistema meramente arrecadatário. Ao analisar a trajetória do Brasil e analisar as melhores práticas na construção de um sistema tributário eficiente e justo, entendemos por que vários setores clamam por uma reforma tributária. Para buscar novos horizontes precisamos saber onde estamos, e fazemos um apanhado da estrutura da carga tributária brasileira, inclusive comparando com outros países. Por fim, analisamos perfunctoriamente as propostas de reforma tributária que tramitam no Congresso Nacional.

2. Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, oportunidade em que os constituintes buscaram definir um sistema tributário descentralizado, com especial destaque para o fortalecimento dos Estados e Municípios em termos de arrecadação de tributos, mas com um desequilíbrio das receitas da União, em razão da distribuição de responsabilidades estabelecidas na própria Carta Magna, que este tema "Reforma

²⁹ Possui graduação em Direito e especialização em Direito Processual Civil.

³⁰ Possui graduação em Direito, especialização em Compliance e Governança. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP e Diretor no Desenvolve SP.

³¹ Possui graduação em Ciências da Computação, Administração, Direito, especialização em Direito Econômico e em Direito Constitucional. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP.

Tributária" vem sendo amplamente debatido. Em um primeiro momento houve um esvaziamento da capacidade financeira da União, muito embora, no decorrer dos anos, observamos uma expressiva elevação da carga tributária dos tributos federais não compartilhados.

De forma geral, os tributos são a principal fonte de financiamento do Estado. Desde o advento do Estado Social aumentaram sobremaneira as responsabilidades do Estado, e por consequência suas necessidades financeiras.

Diante da complexidade do tema, uma das questões que precisa ser melhor entendida é o tamanho/distribuição da carga tributária brasileira e a qualidade dos respectivos serviços públicos. Na verdade, o ponto de partida desta discussão é avaliar os efeitos/distorções que a tributação exerce sobre a economia, ou seja, precisa-se avaliar a efetiva capacidade do sistema tributário em promover a justiça social e desenvolver a economia (eficiência / produtividade), dicotomia que é um dos maiores desafios contidos no desenho de um sistema tributário

Portanto, este artigo buscou reunir dados e informações para responder a seguinte questão: A reforma tributária é necessária?

O objetivo das principais propostas de reforma tributária que tramitam, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal é promover mudanças que melhorem a distribuição de renda e estimulem um ambiente de negócios. Na verdade, nenhuma das propostas têm a expectativa de diminuir a carga tributária, o que se espera de fato é melhorar a distribuição da carga tributária e diminuir sua complexidade.

Para cumprirmos o principal objetivo desta pesquisa, percorremos alguns passos, iniciando com um recorte histórico, uma discussão sobre o papel do Estado e de suas formas de financiamento, uma discussão dos objetivos e imperfeições de uma reforma tributária, buscamos em seguida demonstrar a evolução da carga tributária no Brasil, para depois discorrer sobre a composição e distribuição da referida carga tributária, para podermos fazer uma breve comparação entre a carga tributária brasileira e a de outros países, notadamente os países da OCDE, uma breve passagem sobre as proposta de reforma em trâmite no Legislativo para, por fim, concluir sobre a necessidade de uma reforma do sistema tributário do Brasil.

Diante de um cenário tão complexo em que praticamente todos os países foram afetados pela pandemia da Covid 19, os governantes têm sido desafiados a minimizarem os impactos sociais e encontrar soluções para reaquecer rapidamente as economias. No caso do Brasil, a situação torna-se ainda mais complexa porque a economia estava iniciando um processo de recuperação, desde a crise de 2015/2016, quando se viu obrigada a socorrer uma grande parcela da população, considerados economicamente vulneráveis.

Mesmo antes da chegada da pandemia, o Brasil já havia acordado para a necessidade de aprovar reformas econômicas, tendo conseguido implementar importantes conquistas, como por exemplo a reforma trabalhista e a previdenciária. Para sairmos deste cenário tão incerto e nebuloso torna-se imprescindível que o país demonstre que tem capacidade de crescer, acima da dívida gerada.

Portanto, não se vislumbra qualquer alternativa ou solução que não passe obrigatoriamente pela discussão sobre a necessidade de implementar a reforma tributária. Este é um tema muito difícil de ser abordado, isto porque na teoria todos são a favor da reforma, na prática não existe consenso sobre qual reforma deve ser aprovada. O grande desafio do Brasil ao longo deste exercício é construir o mínimo de convergência possível, para que a discussão saia do papel e entre em votação.

3. Breve nota histórica

Os debates acerca da economia brasileira no início desta terceira década do segundo milênio sugerem a urgência de repensarmos o Sistema Tributário Brasileiro. A grande maioria dos especialistas concordam com o diagnóstico, embora haja divergências em relação às soluções.

É fato que as críticas à complexidade do sistema de tributos brasileiro são recorrentes e já são manifestadas há muito tempo.

Na origem, há duzentos anos, a jovem nação brasileira nos moldes dos países europeus da época, tendo a Monarquia como forma de governo e o Estado unitário como forma de Estado. Nossa primeira Constituição outorgada em 1824 pelo Imperador Pedro I ao optar pelo Estado Unitário como forma de Estado centralizava a arrecadação de

tributos e não havia possibilidade de instituição de tributos pelas Províncias. Como lembra Tathiane Piscitelli (2018), “a separação entre orçamento geral e o das províncias se deu pela primeira vez apenas com a publicação da lei orçamentária de 1833-1834, que assegurou às províncias as receitas residuais do governo central.”. Interessante lembrar que no período imperial a economia brasileira era baseada na exportação de matérias prima principalmente produtos agrícolas. O sistema tributário refletia esta realidade buscando receitas principalmente no Imposto de Importação que representava parcela expressiva da arrecadação do governo imperial.

Segundo Ricardo Varsano (1996), a Proclamação da República em 1889 não mudou muito esta realidade, pois a primeira Constituição Republicana de 1891 acabou herdando o sistema já existente no período imperial, realizando ajustes para adequar o sistema à forma republicana de governo concedendo alguma autonomia financeira para Estados e Municípios. De todo modo, o governo central ainda detinha a maior parcela da arrecadação. Uma rápida análise do texto constitucional de 1891 revela que a tributação recaía basicamente sobre o comércio exterior e sobre a propriedade. Chama atenção a ausência de tributos sobre a renda o que somente veio a ocorrer em 1924, com a instituição do imposto de renda geral pela Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923. Este movimento de buscar receitas na economia interna deveu-se, principalmente, à diminuição dos fluxos de comércio em razão da Primeira Guerra Mundial.

A segunda Constituição republicana, promulgada em 1934, como consequência dos movimentos constitucionalistas liderados por São Paulo que culminaram com a Revolução de 1932, promoveu algumas mudanças no sistema tributário brasileiro restringindo os tributos sobre o comércio exterior, dando mais atenção aos impostos incidentes sobre a economia doméstica e concedendo mais autonomia aos entes Estados e Municípios, bem como implementando pela primeira vez a repartição de receitas entres os entes federativos.

A Constituição de 1934 teve existência efêmera, pois, em 1937, Getúlio Vargas outorgou uma nova Constituição inaugurando o Estado Novo. Em termos de sistema tributário, em linhas gerais, foram poucas modificações em relação ao que havia sido instituído em 1934 mantendo o foco da arrecadação no mercado interno o que foi fortalecido com o advento da Segunda grande guerra que mais uma vez reduziu os fluxos de comércio exterior, atestando a fragilidade de basear as receitas no comércio externo.

Em 1946, a quarta Constituição republicana manteve as bases do sistema vindo das Constituições anteriores. Como novidade os constituintes de 1946 buscaram reforçar as finanças municipais com a criação de novos impostos de competência municipal e restringiram a repartição de receitas instituídas nas ordens constitucionais anteriores. Por diversos motivos a desejada autonomia financeira municipal não vingou e o panorama geral pouco se modificou.

A redução dos fluxos de comércio nos períodos associados às grandes guerras e as seguidas crises da economia cafeeira que era o principal produto brasileiro de exportação, associado ao aumento dos preços dos bens importados levaram o país a perceber o perigo de depender de uma economia exportadora baseada na monocultura de café. Passou a ter relevância a doutrina da substituição de importações que foi uma tentativa de estimular a economia doméstica. Ainda no período Vargas nos anos 40 iniciou-se um movimento de industrialização que se intensificou nos anos 50. A construção da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN em 1941 como parte do acordo para a participação do Brasil na Segunda Grande Guerra ao lado das potências ocidentais, a criação do BNDE em 1952 e a criação da Petrobrás em 1953, além disso houve o importante programa de industrialização e modernização da economia, o plano de metas implementado por Juscelino Kubistchek na segunda metade da década de 50. Em 1959 a criação da SUDENE inaugurou uma preocupação com o desenvolvimento regional tendo em vista as disparidades entre os estados do sudeste e do nordeste. Todos estes eventos deram novos contornos à economia brasileira que passou a ter um parque industrial mais significativo e uma migração da população do interior para as cidades.

Varsano (1996) textualmente retrata a situação que se formou ao dizer, “o apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional gerou um crescimento das despesas que não pode ser acompanhado pelo das receitas”. Mais uma vez o déficit tributário escancarou a necessidade de se repensar o sistema. Como naquela época não havia um sistema de financiamento da dívida por meio da emissão de títulos e assunção de dívida pelo governo, a solução era a emissão de moeda medida que elevou os níveis de preços da faixa de 12% ao ano em 1950 para 74% ao ano em 1963.

Considerada inadiável desde 1947 a reforma tributária finalmente foi implantada entre 1964 e 1966 durante o governo Castello Branco, aproveitando a força do regime para ultrapassar os obstáculos institucionais e políticos.

Algumas medidas implantadas foram relevantes, administração fazendária federal foi reorganizada; o Imposto de Renda sofreu alterações que permitiram um aumento da sua participação nas receitas, o antigo imposto sobre consumo foi extinto dando lugar ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, dentre outras mudanças que revitalizaram a arrecadação e restabeleceram a capacidade de investimento do governo. Muitas modificações foram implementadas por meio da Emenda Constitucional nº 18/1965 que alterou dispositivos da Constituição de 1946 e que, posteriormente, foram incorporadas ao texto da Constituição de 1967. Outros marcos desta reforma foram a criação do Banco Central pela Lei nº 4.565 de 1964, a promulgação da Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro, Lei 4.320 de 1966 e do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 1966.

As reformas levadas a efeito pela equipe econômica comandada por Otávio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos abriram espaço para um período de forte desenvolvimento da economia brasileira, período conhecido como Milagre Econômico, onde o país cresceu a taxas anuais significativas. Neste período que durou até meados dos anos 70, a carga tributária manteve-se em patamares próximos a 25% do PIB, porém, a distorção era que aproximadamente 75% da arrecadação de tributos era feita pela União que após as transferências para Estados e Municípios, ainda deixava em poder da União cerca de 66% das receitas dos tributos.

No final da fase do “milagre econômico”, por volta de 1975, demonstrou os defeitos do sistema implantando na segunda metade dos anos 60, a regressividade dos tributos e o excesso de incentivos tributários minaram a capacidade de investimento do Estado e o sistema tributário começou a entrar em colapso. A recessão causada pelo segundo choque do petróleo em 1979, o primeiro havia sido em 1973 na época da guerra do Yom Kippur entre árabes e judeus, e pela crise da dívida de 1981, quando o governo Regan elevou as taxas juros dos Estados Unidos para patamares bem acima do padrão. O custo da dívida externa brasileira cresceu exponencialmente agravada pela necessidade de importação de grandes quantidades de petróleo colaboraram para que a década de 80 ficasse conhecida como a década perdida onde o Brasil conviveu com taxas de crescimento pífias ou até mesmo negativas e com uma espiral inflacionária que se encaminhava para uma hiperinflação no final dos anos 80, início dos anos 90.

A legislação tributária sofreu inúmeras modificações neste período sempre com o objetivo de preservar a capacidade do Estado de ter recursos. Apesar do período recessivo

e inflacionário, o patamar de arrecadação caiu para uma faixa entre 22 e 23%, o que ajudou no período recessivo e inflacionário. O preço foi um aumento na complexidade do sistema tributário e uma desconfiguração dos principais impostos sobre o consumo, o IPI e o ICM. Mais uma vez os especialistas clamavam por uma reforma tributária.

A reforma veio com a promulgação da Constituição de 1988. Fruto de um processo amplamente democrático o trabalho da Assembleia Constituinte de 1988 foi complexo e, em razão da sistemática de elaboração e da questão temporal, acabou por produzir um sistema tributário que previu uma arrecadação que veio a se mostrar insuficiente para as tarefas atribuídas ao Estado pelo mesmo Constituinte. O desequilíbrio orçamentário que já existia consolidou-se e aumentou com o advento da Carta de 1988.

Em resumo, no início de vigência da Constituição de 1988 já trazia vozes pedindo alterações e ajustes no sistema tributário. A concentração de responsabilidades na União e a repartição de receitas com Estados e Municípios, levaram à necessidade de várias manobras legislativas para aumentar a arrecadação. Hoje temos a arrecadação em patamares escandinavos, com uma carga tributária na faixa de 34% do PIB. Outra dificuldade que adveio da nova Constituição é a vinculação de receitas a determinadas despesas, principalmente saúde e educação. Deste modo que a margem de manobra do governo com as despesas discricionárias e verbas de investimentos fica extremamente reduzida.

Várias mudanças são pensadas para reduzir o apetite dos políticos para gastar sem fontes de receita e sem se preocupar com a questão financeira, gerando inflação e ineficiência. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF foi implementada pela Lei Complementar 101 de 2000, pensada para disciplinar o orçamento público e para garantir a responsabilidade dos gestores públicos.

Apesar de termos controlado a questão da inflação com o advento do Plano Real em 1994, o crescimento médio do Brasil tem sido muito abaixo das necessidades, o que nos coloca mais uma vez no centro de uma discussão acerca da capacidade financeira do Estado e de seu papel na sociedade. Após um período favorável no cenário internacional durante os governos de Lula da Silva, voltamos a cair na tentação da indisciplina fiscal durante o período Dilma Roussef que nos legou dois anos de recessão e um quadro fiscal desafiador. Mais uma vez ficou claro que o desafio está longe de ter sido vencido e mais

uma vez há necessidade de uma reforma tributária para recolocar o Brasil no trilho do crescimento, do desenvolvimento e da diminuição das desigualdades.

4. O Estado que a sociedade deseja

A discussão acerca do papel que o Estado no domínio econômico é recorrente e ocupa lugar de destaque nas produções acadêmicas e científicas de várias categorias profissionais, em especial a dos economistas. Deve o Estado ser mínimo ou intervencionista? Em que intensidade? As perguntas foram objeto de tratados elaborados por economistas, juristas, filósofos e muitos outros pensadores ao longo da história.

Sob o ponto de vista jurídico, podemos assinalar que o Estado tem relevante influência na efetivação dos direitos de seus cidadãos. O Estado moderno surgiu como uma maneira de controlar os poderes das monarquias absolutistas. Os direitos que exigem algum tipo de atuação do Estado dividem-se em 3 gerações que se sobrepõem com a evolução do pensamento sociológico e jurídico.

Numa primeira perspectiva, está o direito individual, que, seguindo os ditames liberais da época, exigia que a intervenção do Estado na esfera das liberdades individuais fosse a menor possível. Era o Estado Liberal, também referenciado como Estado mínimo, que exercia apenas funções essenciais na sociedade devendo zelar pela garantia dos direitos individuais dos cidadãos provendo segurança pública e justiça, deixando a cargo do mercado a regulação da vida econômica. Era um Estado fruto do liberalismo clássico na sua mais pura e ingênua acepção. Nesta concepção, o Estado deve intervir o mínimo possível deixando os ajustes econômicos e sociais a cargo do mercado.

A complexidade da vida social lançou os próprios cidadãos a buscarem e procurarem socorro no Estado para que este, em substituição ao mercado privado, passe a prover certos bens e serviços não disponibilizados pelo setor privado ou, quando disponíveis o são a preços inacessíveis a grandes parcelas da população. Em resumo o mercado liberal apresentava falhas e fragilidades que deveriam ser supridas pelo Estado. Nasce o Estado do bem-estar social com uma necessidade maior de recursos para fazer frente às novas responsabilidades. São os direitos de segunda geração que exigem do Estado atuação em temas como assistência social, saúde, educação, trabalho etc.

A terceira geração de direitos surge com a proeminência dos direitos que possuem titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos, enfim, da própria sociedade. Nestes termos, os direitos são mais abstratos, mas nem por isso menos onerosos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento econômico, direito à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural, direito a qualidade de vida digna. Mais uma vez o Estado será levado a prover bens e serviços para controlar e satisfazer os anseios dos cidadãos.

Dentre as diversas possibilidades de atuação do Estado sustentadas por correntes de pensamento opostas, algumas mais liberais, outras mais intervencionistas, um aspecto do problema não enseja dúvidas e é um consenso entre as diversas vertentes. O Estado, para exercer seu papel, seja ele qual for, precisa de recursos financeiros.

Portanto, o Estado como qualquer agente econômico terá despesas para exercer suas funções e deverá arrecadar recursos para fazer frente às despesas. Porém, como o Estado, em princípio, não exerce atividades produtivas capazes de gerar recursos para abastecer seus cofres, a fonte primária de obtenção de recursos é a arrecadação compulsória de tributos dos demais agente econômicos que se encontram sob o império de sua jurisdição.

Aspecto importante é a compulsoriedade do pagamento de tributos. Essa é uma característica essencial desta atividade do Estado. O pagamento de tributos naturalmente não é desejado pelos agentes econômicos, portanto não fosse obrigatório não haveria incentivos para que os contribuintes dessem sua contribuição. Todos os países precisam buscar nas suas sociedades os recursos financeiros para fazer frente às despesas que inevitavelmente terão que assumir para cumprir suas tarefas.

No mundo ideal, o Estado deve arrecadar com eficiência os recursos estritamente necessários para fazer frente às suas despesas. Os gastos públicos, por sua vez, devem ser feitos com inteligência, parcimônia e eficiência para evitar desperdícios e devem ser suficientes para prover serviços de boa qualidade para a população.

Como bem lembram Felipe Salto e Mansueto Almeida, os países têm 3 maneiras para financiar as ações do Estado, são elas: por meio de tributação, emissão de moeda e contraindo dívida.

Cada modalidade tem aspectos positivos e negativos que devem ser avaliados pelo gestor público, de modo a escolher a que melhor se ajuste à realidade da economia do seu Estado.

A tributação, apesar de ser o recurso mais desejado, gera distorções no sistema econômico, pois o tributo transfere da sociedade para o governo recursos que seriam utilizados no consumo, na produção ou que fariam parte da renda dos agentes econômicos. Há, dependendo da quantidade e da intensidade dos tributos, um desincentivo a gerar riqueza, o que é altamente prejudicial para o desenvolvimento econômico. É o que os economistas chamam de peso morto causado pela tributação.

Outra forma de financiar o setor público é a emissão de moeda. Parece ser a solução mais tentadora. Entretanto, emitir moeda para pagar déficit das contas públicas gera inflação. Esta era a realidade do Brasil nos anos 80 e 90, até a chegada do Plano Real em 1994.

Para financiar o governo quando a receita pública é insuficiente para fazer frente às despesas públicas, e quando o patamar de tributos cobrados da sociedade chega ao limite do razoável, e considerando ainda que a emissão de moeda é um mal maior, a terceira e última alternativa para viabilizar financeiramente o governo é obtenção de empréstimos junto ao mercado para financiar o déficit. O mecanismo é relativamente simples, o governo emite títulos que são comprados pelos agentes econômicos privados sob a promessa de que serão pagos juros sob o valor captado após o transcurso de um prazo previamente acordado. Ao final do prazo o governo pode pagar os credores ou refinanciar a dívida por mais um período renovando o compromisso de pagar novos juros sobre o capital emprestado.

De todo modo, a primeira opção é a tributação. Juridicamente, no direito brasileiro, tributo é gênero que tem como espécies os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria como descrito no artigo 145 da Constituição Federal de 1988. No sistema brasileiro temos ainda as contribuições de vários tipos que também têm natureza tributária.

5. O Sistema Tributário desejável

Se o Estado vai compulsoriamente retirar recursos da economia é preciso que o processo seja concebido de modo a causar o menor dano possível à atividade econômica e ao mesmo tempo possibilite que os recursos necessários ao Estado estejam disponíveis.

Segundo Stiglitz são cinco as características desejáveis de um sistema tributário. Resumidamente é preciso que o sistema possa prover o que se segue:

- a) **Eficiência Econômica:** o sistema tributário deve ser concebido de modo a não interferir, ou ao menos interferir o mínimo possível, na alocação eficiente dos recursos da economia que é provida pelo mercado.
- b) **Simplicidade de administração:** o sistema tributário deve ser simples de entender, fácil de interagir e efetuar os pagamentos e, por fim, deve ter custos muito baixos para sua administração por parte dos contribuintes.
- c) **Flexibilidade:** o sistema tributário deve estar preparado para responder de forma rápida, e se possível de forma automática, às novas circunstâncias e mudanças do ambiente econômico.
- d) **Transparência:** o sistema tributário por ser simples deve ser também transparente de modo que os contribuintes compreendam perfeitamente os tributos e valores que estão pagando, bem como devem ser capazes de entender a destinação dos recursos de modo a controlar o fluxo de recursos da sociedade para o governo.
- e) **Equidade:** esta característica indica que o sistema deve ser justo e deve seguir o princípio da legalidade, de modo a impor tributos sempre de acordo com a legislação aprovada pelo Poder Legislativo e seguindo os trâmites previamente definidos em Lei, ou seja, de acordo com o devido processo legal, e também o princípio da igualdade, que busca tratar do mesmo modo os contribuintes em condições iguais e os contribuintes em condições desiguais de modo diferente na medida de suas desigualdades, além de outros princípios jurídicos e econômicos de modo a buscar uma justiça tributária.

O autor ainda faz alusão a uma sexta característica que seria necessária em alguns casos, em especial em países em desenvolvimento, que seria a capacidade do sistema tributário de ser resistente à corrupção. De maneira geral, esta é uma propriedade do

sistema tributário de difícil implementação. No entanto, algumas medidas podem ajudar a manter o sistema menos vulnerável. É desejável que o sistema tributário seja simples, transparente com alíquotas baixas. Complexidade é um convite ao surgimento de facilitadores. Agente públicos bem pagos, rotação frequente das equipes entre diferentes localidades para evitar a criação de vínculos espúrios, realocação periódica das equipes em diferentes tarefas, a utilização de sistemas informatizados para monitorar e auditar a arrecadação, a vedação ao pagamento dos tributos em moeda forçando o uso do sistema bancário e, o mais poderoso remédio que deve estar presente no sistema é a credibilidade das autoridades o que enseja a ameaça concreta de sanções pecuniárias e também de restrição de liberdade (prisão). A certeza de que se for descoberto terá que assumir as consequências e que também será atingido em seu patrimônio.

Alternativamente, outros autores trataram do tema das características e atributos a serem perseguidos no desenho de um sistema tributário ótimo.

Luiz Guedes Neto, em interessante artigo na RDT publicado em dezembro de 2020, nos lembra que desde os primórdios da Ciência Econômica, Adam Smith, na sua obra *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Livro V, capítulo II, debateu e estudou os efeitos da tributação na economia. Em seus estudos fixou alguns atributos a serem seguidos pelo sistema tributário para não onerar a eficiência da economia. O primeiro deles é a isonomia. Os tributos devem respeitar a capacidade contributiva dos agentes econômicos, o segundo atributo é o da certeza, pois não pode haver dúvida acerca da incidência e alíquotas dos tributações, evitando-se cobranças arbitrárias. O terceiro atributo informa que o pagamento do tributo que já onera o contribuinte pela obrigação de pagar, não pode incutir outros custos diretos ou indiretos ao contribuinte, portanto deve ser o menos oneroso possível. Por fim, segundo Smith, o momento e a forma de pagamento do tributo devem ser o mais conveniente possível para facilitar a vida do contribuinte.

Nos parece possível arriscar a apontar que, no caso brasileiro, pelo tamanho e características do Estado, o patamar mínimo de arrecadação que permita o funcionamento mínimo das funções governamentais deve estar próximo a vinte e cinco por cento (25%) do PIB. Do mesmo modo, a carga tributária não pode ultrapassar um patamar razoável, que seria em torno de trinta e cinco por cento (35%) do PIB, sob pena de um aumento da sonegação, da informalidade ou mesmo de protestos antidemocráticos.

Assim, há um balizamento para as características desejáveis de uma reforma tributária tanto na forma, quanto no conteúdo, buscando sempre o equilíbrio entre a arrecadação dos recursos necessários e a mínima distorção do sistema econômico.

As condições da economia brasileira indicam que os níveis de tributação devem se manter próximos aos patamares do teto aceitável, tendo em vista a enorme dívida social a ser resgatada e aos necessários investimentos em infraestrutura para que o País possa crescer e se desenvolver.

6. A Evolução da Carga Tributária

Em linhas gerais, podemos avaliar a carga tributária de um país pela comparação pela relação entre o total de tributos arrecadados e o somatório das riquezas produzidas (PIB). Este percentual serve para mensurar a contribuição dos tributos para geração de riqueza de um país, bem como ajuda a verificar a distribuição dos tributos recolhidos em benefício da população. Isso acontece através da implementação de políticas públicas, direcionadas a desenvolvimento social, saúde, educação, segurança, transporte, habitação, dentre outros.

Na Figura 1, podemos observar uma evolução consistente da carga tributária em relação ao percentual de crescimento do PIB, desde a década de 40. O aumento demonstra que o papel do Estado mudou neste período. Muitas responsabilidades foram atribuídas ao Estado como forma de proteger os menos favorecidos das regras de mercado. Nos países pobres e em desenvolvimento esta realidade se mostrou explicitamente. É o caso do Brasil.

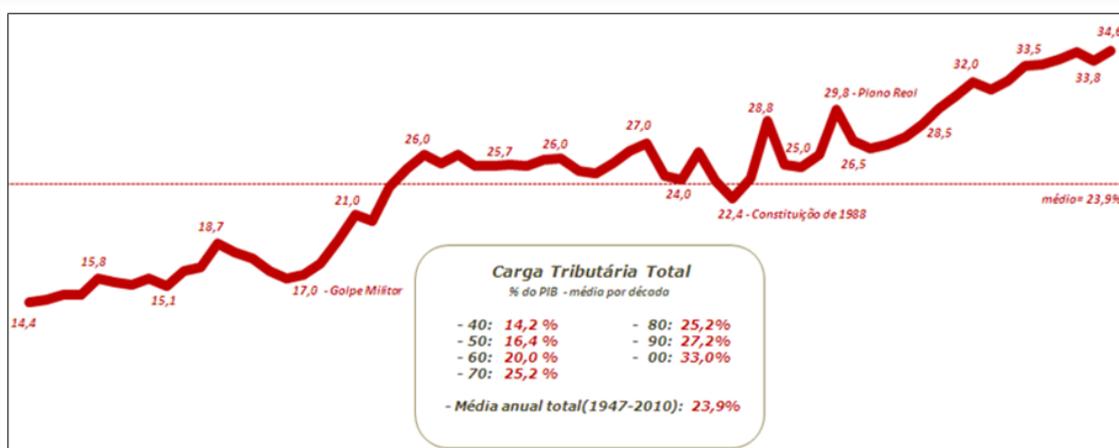


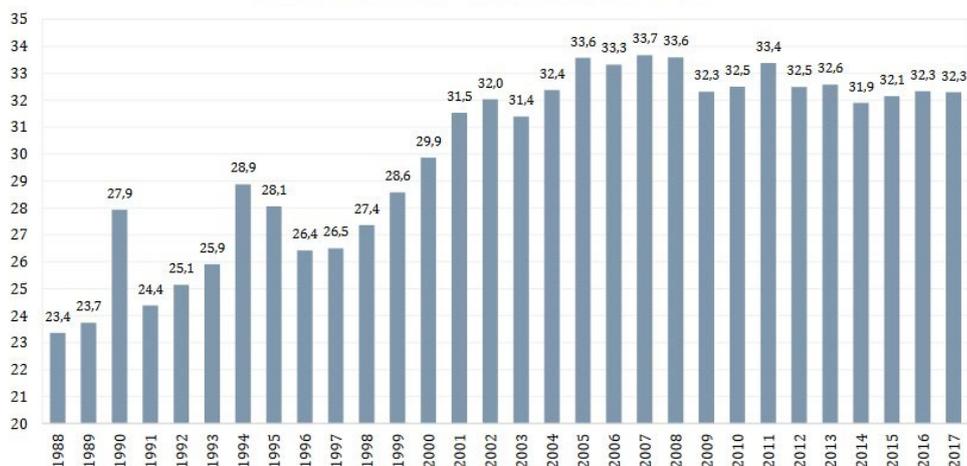
Figura 1. Evolução da carga tributária em relação ao crescimento do PIB³²

Os especialistas insistem em dizer que há um patamar mínimo de despesas que seriam necessárias para sustentar a estrutura administrativa do governo. Por razões jurídicas as despesas do setor público mostram-se rígidas e dificilmente poderão sofrer redução substancial no curto prazo, mesmo que se aprove e ponha em prática uma bem concebida reforma administrativa. São os ganhos a serem paulatinamente obtidos por esta reforma, tanto na forma de redução de despesas como de aumento da eficiência da ação governamental, que poderão vir a saldar os déficits de políticas sociais e investimento acumulados pelo Estado.

A carga tributária brasileira alcançou o patamar recorde de 35,17% do PIB (Produto Interno Bruto) em 2019, de acordo com estudo elaborado pelos economistas José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro. Os dados demonstram que não há espaço para aumento da carga tributária, pois a sociedade brasileira já é extremamente penalizada pelos tributos e, ademais, a qualidade dos serviços públicos não corresponde às expectativas da população.

³² IBGE / Contas Nacionais e Ministério da Fazenda.

GRÁFICO 15. CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA - % DO PIB 1988/2017



Fonte: IFI. Dados disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/>

Como bem lembra José Roberto Afonso, na obra de Felipe Salto e Josué Pelegrinni (2020), apesar da percepção geral de que a carga tributária brasileira é muito alta, estudos mais detalhados indicam que a carga tributária brasileira é o reflexo das escolhas feitas pelo constituinte de 1988 que concebeu o Estado brasileiro como um estado de bem-estar social amplo e universalista. Obviamente, não se pensou de onde viriam os recursos para suportar escolhas sociais e políticas de tal dimensão. Com isso, o crescimento das despesas do Estado é superior ao crescimento das receitas gerando um rombo nas contas que cresce ano a ano.

A busca por uma solução que garanta a eficiência econômica é fundamental para que os agentes econômicos voltem a empreender e investir. A confiança do setor privado e o aumento da atividade econômica, em última instância, acabam refletindo num aumento natural da arrecadação e na capacidade de investimento do setor público.

Para que este movimento seja possível, é fundamental que se busque uma melhoria na qualidade da tributação.

7. A Qualidade da Carga Tributária

Já sabemos que uma das características desejáveis de sistema tributário ideal é a equidade, que deve ser entendida como a capacidade do sistema de ser justo. Como o

tributo é compulsório, o contribuinte fica muitas vezes indefeso quando sofre algum tipo de injustiça estrutural. Para que possamos identificar os possíveis desvios do sistema, é interessante observarmos como a carga de tributos é repassada para a sociedade. É uma maneira que temos para identificar se os princípios de equidade tributária estão sendo observados na vida real.

Um dos anseios do desenho do sistema tributário construído pelos constituintes de 1988 era descentralizar as receitas permitindo que Estados e Municípios pudessem ter mais recursos e mais autonomia financeira e, por consequência, diminuindo a concentração de tributos nas mãos da União.

Ao observarmos a distribuição da arrecadação de tributos entre os entes federativos no ano de 2018 podemos identificar que a concentração de recursos é significativa.

ENTE	ARRECADADAÇÃO	%	% PIB
UNIÃO	1.547.402,45	67,53%	22,46%
ESTADOS	593.382,08	25,90%	8,61%
MUNICÍPIOS	150.622,55	6,57%	2,19%
TOTAL	2.291.407,08	100,00%	33,26%

Milhões de Reais

Fonte: Salto & Pelegrini - slides Finanças Públicas

A melhor explicação para esta concentração é que a União buscou manter os recursos em seus cofres por meio da imposição de tributos alternativos, principalmente as contribuições. Este tipo de tributo não é passível de transferência para os demais entes federativos o que acabou sendo necessário para que a União pudesse fazer frente às atividades sob sua responsabilidade impostas pela Constituição de 1988. A outra motivação para esta procura por recursos é a sua importância desta ferramenta para a manutenção do seu poder político.

Frustrada a intenção de redistribuir recursos entre os entes federativos devemos buscar entender a distribuição setorial dos tributos e em seguida a base de incidência para buscar os pontos que podem e devem ser aperfeiçoados.

A economia brasileira, no início do século XX, era eminentemente agrícola, dependente das divisas de uma monocultura de exportação e com uma população concentrada no campo. A partir dos anos 40, por uma série de circunstâncias, iniciamos um processo de substituição de importações e industrialização que se fortaleceu nos anos 50 e 60. No início dos anos 70, o parque industrial brasileiro já era diversificado e havia crescido exponencialmente na esteira do milagre brasileiro do início da década. Apesar da década perdida e dos problemas com a inflação nas décadas seguintes, o Brasil conseguiu, no final do século, se transformar numa economia mais diversificada com uma grande concentração de sua população nas cidades. Mudou completamente o perfil da economia e, por consequência, também o perfil da arrecadação de tributos. O que observamos é que a tributação sobre o comércio exterior e da propriedade foram perdendo participação com o fisco voltando suas atenções para a circulação de bens e serviços e para o comércio doméstico. Com isso, o atualmente o setor da economia que mais contribui com recursos para o Estado é o setor de serviços. Vejamos o tamanho desta participação:

COMPOSIÇÃO SETORIAL DA TRIBUTAÇÃO			
Setor	% do total (VAB)	% do total Arrecadado	Carga Estimada %VAB
Agropecuária	5,40%	0,60%	3,60%
Indústria	21,30%	32,50%	46,80%
Serviços	73,30%	66,90%	28,10%
TOTAL	100,00%	100,00%	30,80%
VAB - Valor Agregado Bruto			
Fonte: Contas Públicas no Brasil, capítulo 10, pg 263			
José Roberto Afonso e Kleber Castro			

A base de incidência da tributação guarda coerência com as premissas do sistema tributário. Tributar serviços e consumo é a solução fiscalista do Estado brasileiro. Vejamos alguns dados acerca da base de incidência dos principais tributos.

Carga Tributária por base de incidência - 2018			
BASE INCIDÊNCIA	ARRECADAÇÃO	%PIB	PARTICIPAÇÃO (%)
Bens e Serviços	1.026.336,00	14,90%	44,80%
Folha de Salários	626.447,00	9,10%	27,30%
Renda	495.355,00	7,20%	21,60%
Propriedade	106.363,00	1,50%	4,60%
Transferências Financeiras	36.618,00	0,50%	1,60%
Outros	288,00	0,00%	0,10%
Total	2.291.407,00	33,30%	100,00%
Milhões de Reais			
Fonte: Salto & Pelegrini - slides Finanças Públicas			

Dados detalhados mostram que a máquina arrecadadora é ávida pelo setor de serviços.

Bens e Serviços			Folha de Salários			Propriedade			Renda		
Tributo	Valor	%	Tributo	Valor	%	Tributo	Valor	%	Tributo	Valor	%
ICMS	479.310,00	46,70%	INSS	359.233,00	57,34%	ITR	1.419,00	1,33%	IRPF	200.876,00	40,55%
COFINS	244.287,00	23,80%	SERVIDOR	85.351,00	13,62%	IPRU	43.481,00	40,88%	IRPJ	194.814,00	39,33%
ISS	62.126,00	6,05%	FGTS	125.908,00	20,10%	IPVA	43.120,00	40,54%	Outros	99.666,00	20,12%
PIS	53.616,00	5,22%	Salario Educação	21.979,00	3,51%	ITCD	7.330,00	6,89%			
IPI	53.985,00	5,26%	SISTEMA S	19.920,00	3,18%	ITBI	11.013,00	10,35%			
II (+ IE)	40.704,00	3,97%	PASEP	12.066,00	1,93%						
TAXAS	57.172,00	5,57%	OUTROS	2.090,00	0,33%						
CP	15.180,00	1,48%									
CS e CE	19.955,00	1,94%									
TOTAL	1.026.335,00	100,00%	Total	626.547,00	100,00%	Total	106.363,00	100,00%	Total	495.356,00	100,00%

Milhões de Reais

Fonte: Salto & Pelegrini - slides Finanças Públicas

8. Olhando outros países

É de boa prática e prudência buscar dados de outros países para validar e aperfeiçoar o modelo brasileiro. Observar a composição da receita e as características da carga tributária em comparação com outras nações é um exercício de inteligência e humildade. Não é preciso reinventar a roda, temos que buscar soluções no exterior que possam ser reproduzidas no Brasil com a mesma eficiência. Neste trabalho buscamos dados comparativos com os demais países sul-americanos e com os países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

% Valor do PIB						
	RENDA	FOLHA SALARIOS	PROPRIEDADE	BENS E SERVIÇOS	OUTROS	Carga Total
BRASIL	7,00%	9,00%	1,50%	14,30%	0,50%	32,30%
OCDE	11,40%	9,90%	1,90%	11,10%	0,20%	34,50%
America Latina	6,10%	4,10%	0,80%	11,40%	0,50%	22,90%

% Total da Arrecadação						
	RENDA	FOLHA SALARIOS	PROPRIEDADE	BENS E SERVIÇOS	OUTROS	Carga Total
BRASIL	21,70%	27,90%	4,60%	44,30%	1,50%	100,00%
OCDE	33,00%	28,70%	5,50%	32,20%	0,60%	100,00%
America Latina	26,60%	17,90%	3,50%	49,80%	2,20%	100,00%

Fonte: stats.ecde.org

Fonte: Salto & Pelegrini - slides Finanças Públicas

Uma das primeiras conclusões ao observar os dados acima é que, em comparação com o Brasil, os países da OCDE tributam mais Renda que Bens e Serviços. No item Folha de Salários a tributação é praticamente equivalente. Analisando a Carga Tributária Total vemos que a OCDE tem uma carga tributária em relação ao PIB em torno de 34%, alguns poucos pontos percentuais acima do Brasil que estava em torno de 32%.

Podemos concluir que o Brasil se encontra no meio do caminho entre os países membros da OCDE e os países da América Latina.

O que parece explicar a semelhança das cargas tributárias entre os países sul-americanos e o Brasil é o nível de desenvolvimento econômico e social destes países. Todos num mesmo patamar civilizatório, em que pese a economia brasileira em termos de tamanho e diversificação ser significativamente maior. No grupo de países da OCDE temos o Chile e

A seguir, apenas para ilustra nossas observações, segue figura que mostra um comparativo Brasil e os países da OCDE, que aparecem discriminados. O quadro mostra a incidência de tributos nas seguintes áreas: 1) renda, lucros de capital, 2) folha de salários, 3) propriedade e 4) bens e serviços.

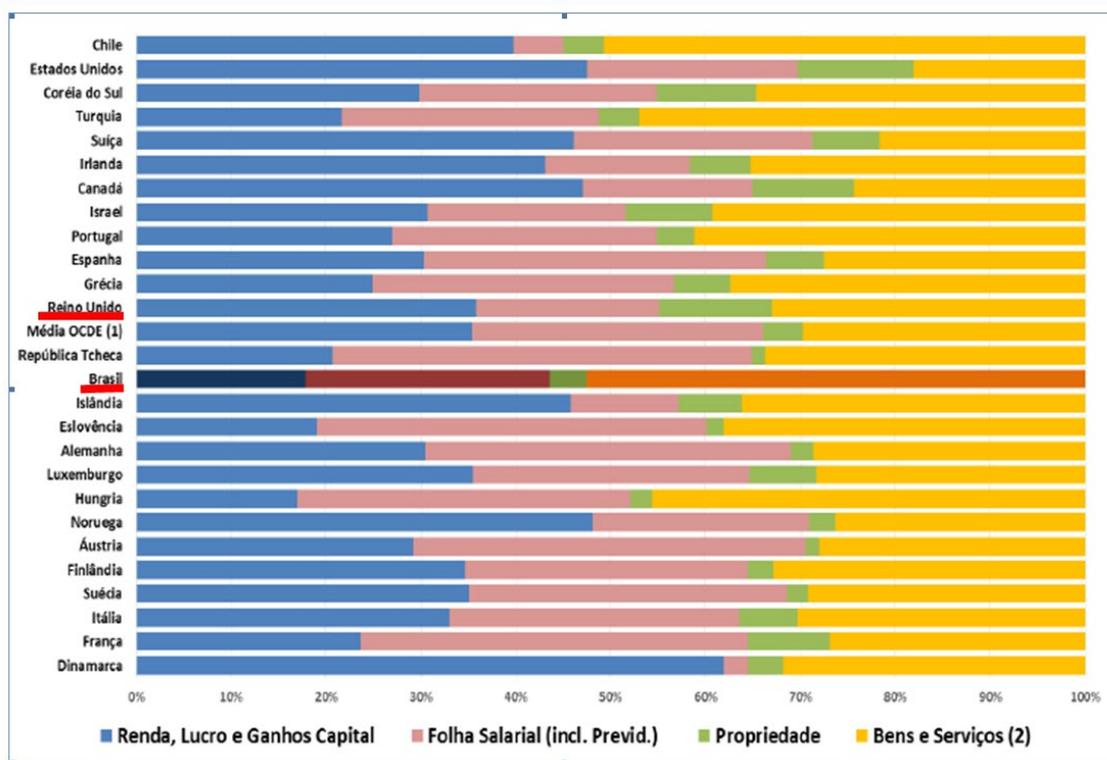


Figura 2. Comparação da economia do Brasil e de países da OCDE³³

9. Distorções do Sistema Tributário

As distorções do sistema tributário brasileiro atingiram níveis inimagináveis. Poucos países no mundo conseguem reunir no seu sistema tributário tantas características que contrariam as principais teorias acerca de um bom sistema tributário. Podemos escolher qualquer dos principais autores e o sistema tributário brasileiro não passaria no teste de conformidade. É impressionante como conseguimos violar todas, isso mesmo, todas as recomendações de boas práticas de um sistema tributário. José Roberto Afonso admite que os tributos brasileiros cometem todos os pecados possíveis. São complexos, injustos, danosos às exportações retirando competitividade do Brasil nos mercados de comércio internacional, atrapalham também o sistema produtivo onerando os preços e a produção de bens e serviços, são pouco transparentes e, em geral, absolutamente inflexíveis tendo em vista que qualquer mudança na grande maioria das vezes implica em

³³ LACERDA, Claudia. Carga Tributária – Um Comparativo entre Brasil e Reino Unido.

alteração no texto da constitucional o que leva a conchavos e alianças políticas espúrias, tudo em nome do avanço institucional.

A busca por uma solução que garanta a eficiência econômica é fundamental para que os agentes econômicos voltem a empreender e investir. A confiança do setor privado e o aumento da atividade econômica em última instância acaba refletindo num aumento natural da arrecadação e na capacidade de investimento do setor público.

A lentidão é uma característica importante da evolução do sistema tributário nacional. Ela reflete as fortes resistências da sociedade e do próprio Estado a mudanças, não sendo por acaso que o tempo decorrido entre os primeiros reclamos por uma reforma e sua realização seja alterações radicais, que provocam instantaneamente enormes mudanças de preços relativos da economia e/ou variações abruptas na carga tributária são capazes de gerar o caos econômico e/ou a falência do Estado.

As principais distorções do sistema tributário brasileiro são: seu caráter regressivo, sua falta de neutralidade, a complexidade e a falta de flexibilidade.

A regressividade é responsável por dois fenômenos, em primeiro lugar este tipo de tributação atinge com maior intensidade relativa as classes sociais de menor renda, e com isso contribui para reduzir a renda das famílias, o que é exatamente o que a teoria econômica chama de peso morto. No Brasil o peso dos tributos indiretos é demasiado elevado dificultando o efeito de melhoria de distribuição de renda na sociedade. De fato, os dados indicam que o comportamento regressivo da carga tributária impacta de modo mais contundente as parcelas menos favorecidas.

O grande problema da não neutralidade tributária é forçar os agentes econômicos a tomarem suas decisões de investimentos baseadas primordialmente no planejamento tributário, ou seja, onde os impostos são menos draconianos, deixando de lado a disposição dos fatores econômicos.

Nas palavras de José Roberto Afonso em Salto e Pellegrinni (2020), a teoria econômica e tributária vaticina que o princípio da neutralidade não é atendido se, a decisão do agente econômico for diferente a depender da presença ou ausência da tributação de sua atividade.

É o caso típico da guerra fiscal entre os Estados da federação. Ao tentar atrair investimentos há uma corrosão da base arrecadatória por meio de isenções e benefícios que, ao final, levam à instalação de empreendimentos distantes dos canais de escoamento, distante das fontes de matéria prima e fora do eixo de consumo daquele produto ou serviço. Este movimento, ao fim e ao cabo, acaba encarecendo custo de produção e afetando a competitividade e os ganhos de produtividade da economia.

Complexidade é a característica mais facilmente observada do sistema tributário brasileiro. O site da internet “portaltributario”, em janeiro de 2020, elaborou uma lista dos tributos existentes no sistema brasileiro e a contabilizou 92 tributos entre impostos, taxas, contribuições etc. É o que muitos chamam de manicômio tributário. Apenas para ilustrar, o ICMS, imposto de competência dos estados membros, possui 27 legislações diferentes, uma para cada ente da federação. Segundo o Gilberto Amaral, citado por José Roberto Afonso em Salto e Pellegrinni (2020), entre 1988 e 2018, apenas em matéria tributária, foram editadas mais de 30 mil normas federais, mais de 117 mil normas estaduais e mais de 228 mil normas municipais entre leis, decretos, portarias, resoluções etc.

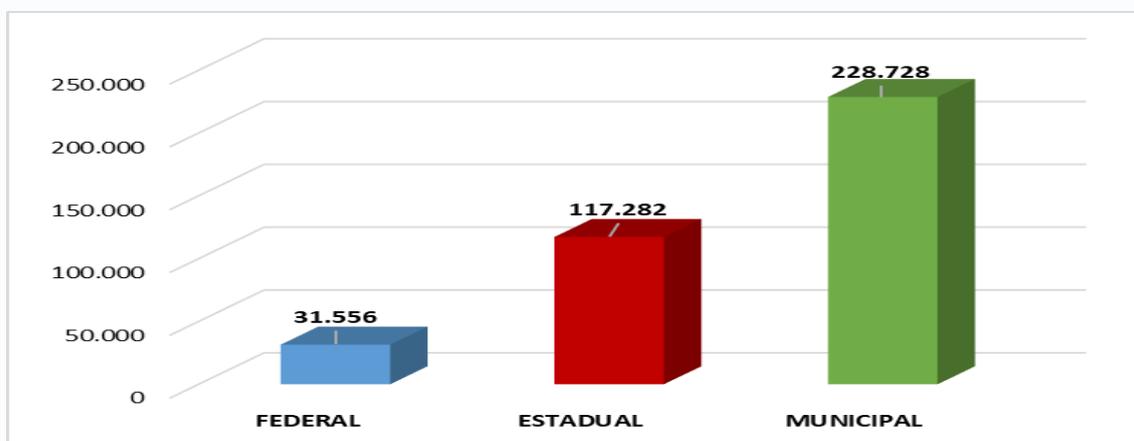


Figura 3. Número de legislações tributárias no Brasil.

O resultado desse quadro é que os agentes econômicos despendem uma quantidade enorme de energia e recursos para administrar suas obrigações tributárias. O projeto “Doing Business” do Banco Mundial relata que o Brasil é o país com o maior número de horas gastas para lidar com o sistema de tributos. O Brasil ocupa 184ª posição num ranking de 202 países no quesito pagamento de tributos (*paying taxes*).

No atributo flexibilidade, o sistema tributário do Brasil também está muito mal posicionado. A complexidade do sistema com uma quantidade absurda de regulamentações já seria um indicativo da dificuldade de coordenar todas as incidências normativas de modo a ter agilidade de adaptação a novas situações econômicas. A questão fica muito mais grave pelo fato de que o constituinte de 1988 estruturou todo o sistema tributário por meio de normas constitucionais com o objetivo de proporcionar uma maior estabilidade ao sistema e buscando maior segurança jurídica que é um dos entraves ao aporte de investimentos no Brasil. Porém, a virtude transformou-se em mais um problema. O engessamento das normas presentes na Constituição virou um entrave para a modernização e atualização do sistema tributário. A realidade econômica mudou muito nos últimos 30 anos e vai mudar ainda mais nos anos que se aproximam. Os impactos da tecnologia, da biotecnologia, da engenharia genética, da inteligência artificial, da robótica e da engenharia de software vão transformar radicalmente perfil das sociedades contemporâneas em poucos anos.

Diante deste quadro, o trâmite legislativo e político para emendar a Constituição é custoso, improdutivo e fere de morte a competitividade e a produtividade da economia brasileira.

10. Reforma Tributária

Dentre os principais objetivos de uma reforma tributária deve estar presente a preocupação de harmonizar a necessidade de arrecadar com o objetivo de melhorar as condições de competitividade do setor produtivo, aprimorando o sistema com relação aos efeitos dos tributos na alocação dos recursos da econômica. Além de melhorar a distribuição do ônus tributários entre os contribuintes de modo a respeitar os princípios da igualdade e da capacidade contributiva, dentre outros. E principalmente um objetivo a ser perseguido de ser o de simplificar o sistema tributário

Um sistema tributário com tantas imperfeições e tantas distorções não pode ficar indefinidamente regendo o sistema econômico do Brasil. Os clamores para uma atualização do sistema tributário chegam de vários setores da sociedade, inclusive dos especialistas. Dentro deste espírito reformista de resgate do potencial da economia

brasileira surgiram duas propostas de reforma tributária que estão em processo de análise nas Casas Legislativas federais.

Temos em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, a reforma tributária discutida na Câmara dos Deputados, e a PEC nº 110, de 2019, a reforma tributária apreciada no Senado Federal. Além destas propostas de emenda à Constituição, temos uma proposta menos abrangente de reforma tributária de iniciativa do governo por meio do Projeto de Lei (PL) nº 3.887, de 2020.

Os projetos em destaque, no âmbito da Reforma Tributária, têm em comum a unificação de diversos tributos por outros e a formação de comitês representativos dos entes federados, propondo um período de transição para o implemento dessas mudanças.

Uma das propostas da reforma é substituir os tributos incidentes sobre bens e serviços por um imposto sobre valor agregado nos moldes defendidos pelos especialistas e pela doutrina internacional. A PEC 45 cria um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e impostos seletivos, e extingue cinco tributos: IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS; PEC 110: cria um IBS e um Imposto Seletivo, e extingue nove tributos: IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, CIDE-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS e ISS; o Substitutivo à PEC 110: cria um IBS federal, um IBS estadual/municipal e um Imposto Seletivo, e extingue nove tributos: IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, CIDE-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS e ISS; o PL 3887: institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS) e extingue dois tributos: PIS e Cofins.

Com relação à base de incidência, foram propostas com o objetivo de abranger as bases dos impostos extintos, assim, nas PECs 45 e 110 incidência do IBS sobre todos os bens e serviços, incluindo a exploração de bens e direitos, tangíveis e intangíveis, e a locação de bens, nas operações no mercado interno e na importação. Não haverá a incidência do tributo na exportação para manter a competitividade internacional dos produtos brasileiros, no PL 3887 também se pretende a incidência ampla da CBS nas operações no mercado interno e na importação, e não incidência na exportação.

Quanto à alíquota, na PEC 45, cada ente federativo fixará uma parcela da alíquota total do IBS por meio de lei ordinária, federal, estadual, distrital ou municipal (uma espécie de “sub-alíquota”), aplicável a todos os bens e serviços destinados a cada ente federado; portanto, a alíquota pode diferir em cada Município/Estado, mas é única para

todos os bens e serviços lá consumidos; na PEC 110 uma lei complementar fixará as alíquotas do IBS, havendo uma alíquota padrão, mas podendo ser fixadas alíquotas diferenciadas para determinados bens ou serviços; portanto, a alíquota pode diferir, dependendo do bem ou serviço, mas é aplicada de maneira uniforme em todo o território nacional; já no PL 3887 a alíquota será 12%, salvo na incidência monofásica a que se sujeitam os bens do Anexo II (combustíveis, gás, cigarro), que têm alíquotas próprias, e para as instituições financeiras, que têm alíquota de 5,8% sobre uma base de cálculo diferenciada. As três propostas privilegiam a não cumulatividade adotando o regime de crédito financeiro permitindo a devolução dos créditos acumulados. Quando falamos em benefícios fiscais, a PEC 45 aboliu esta modalidade não permitindo a concessão de benefícios fiscais, a PEC 110 por sua vez, manteve algum tipo de benefício fiscal para algumas atividades, e a concessão sempre deverá ser concedida por Lei Complementar que exige um quórum mais qualificado para aprovação. Já o PL 3887 concede este benefício extensivamente, mantendo, inclusive os incentivos para a Zona Franca de Manaus. O período de transição entre o sistema atual e o novo sistema é estimado em aproximadamente 50 anos para a PEC 45, em torno de 16 anos para a PEC 110 e de aproximadamente 2 anos para o PL 3887.

11. Conclusão

O reconhecimento do mau funcionamento do sistema tributário nacional é atestado por diferentes relatórios técnicos, entre eles o Relatório Doing Business do Banco Mundial e Diversos Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas da União e de diversos institutos especializados em finanças públicas, como a Instituição Fiscal Independente – IFI.

O sistema atual tem feito uma busca incessante pelo aumento da arrecadação para fazer frente ao aumento das despesas e das responsabilidades do Estado do Bem-estar Social estabelecido pela Constituição de 1988.

Encurralado por uma dívida pública cada vez mais pesada, em especial após a pandemia de 2020, atormentado pelos gastos públicos crescentes, premido por um orçamento de pouca maleabilidade em razão do pequeno percentual de receitas discricionárias, pressionado pelas vozes que clamam por mais investimento público e

sufocado por um teto de gastos que não deixa espaço de manobra, o Brasil busca desesperadamente um novo modelo de sistema tributário que seja menos tóxico, mais simples, mais eficiente, menos constitucionalizado para ser mais flexível e mais justo retirando todos os mecanismos de regressividade.

A conclusão lógica de tudo que foi discutido neste texto é que a reforma tributária é urgente, premente e exigirá que os congressistas desarmem seus espíritos de vieses corporativos e setoriais e pensem no Brasil das próximas gerações buscando construir um sistema tributário mais justo, mais simples e mais eficiente para recuperar a competitividade e o crescimento da economia brasileira.

A situação de calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus, de fato, aumenta a complexidade para implementação da estratégia de Reforma Tributária ou de outras medidas de ajustes, especialmente por mudar as prioridades de toda a sociedade neste momento de crise.

Referências

AFONSO, José Roberto. Tributação 4.0.

AFONSO, José Roberto. Carga Tributária Bruta de 2019: Recorde Histórico e Evidências Federativas.

DOING BUSINESS. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/brazil>. Acesso em: 15 jan. 2021.

GIAMBIAGI, Fábio. Finanças Públicas -Teoria e Prática no Brasil.

GIAMBIAGI, Fábio. Retomada do Crescimento.

GIAMBIAGI, Fábio. Reforma do Estado Brasileiro.

MENDES, Marcos. Por que o Brasil cresce pouco?

MENDES, Marcos. Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil?

McGEE, Robert. The Philosophy of Taxation and Public Finance .

SANTOS, Antônio Marcos, et al. Comparativo entre as Propostas de Reforma Tributária em discussão no Congresso Nacional.

SALTO, Felipe; PELLEGRINI, Josué. Contas Públicas no Brasil.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. Finanças Públicas – da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade.

SMITH, Adam. Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações (em inglês).

PISCITELI, Thatiane. Direito Financeiro.

TRIBUTOS NO BRASIL. Disponível em:
<http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm>. Acesso em: 14 jan. 2021.

VARSANO, Ricardo. A Evolução Do Sistema Tributário Brasileiro Ao Longo Do Século: Anotações E Reflexões Para Futuras Reformas.

Avaliação de Impacto Legislativo do Projeto de Lei nº 5829 de 2019

Conceição Amaral Silva Mões³⁴

Douglas Eduardo Marega Rocha³⁵

Ricardo Carvalho Lubarino dos Santos³⁶

1. Introdução

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.

O movimento de qualidade total iniciado nos anos noventa e os apagões de energia elétrica no início do novo século moldaram novos rumos para o setor elétrico brasileiro, a partir destes eventos iniciou-se uma lenta e gradual abertura ao sistema de mercado regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica, ANELL – tendo como princípios a modicidade tarifária, diversificação das fontes de geração de energia, segurança e universalidade.

O crescimento do sistema elétrico nacional demanda elevados investimentos que podem ser atenuados a partir dos ganhos de escala, inovação tecnológica, incremento de eficiência nos processos de geração, transmissão e distribuição e modelos regulatórios que potencializem tudo isso.

Visando o atendimento da expectativa da população, diversificação das fontes, atração de investimentos e atendimento dos pressupostos constitucionais, o arcabouço legislativo do setor tem sido aperfeiçoado de forma constante, sendo o Projeto de Lei

³⁴ Possui graduação em Engenharia Química e especialização em Direito Público. Atualmente é mestranda em Administração Pública pelo IDP e auditora fiscal do Governo do Distrito Federal.

³⁵ Possui graduação em Direito e especialização em Gestão Pública. Atualmente é mestrando em Administração Pública pelo IDP e assessor no Senado Federal.

³⁶ É advogado e mestrando em Administração Pública pelo IDP.

5829 de 2019 do Deputado Silas Câmara uma contribuição para regulamentação da geração distribuída de energia elétrica.

Assim, vislumbramos tecer uma breve análise do impacto regulatório deste normativo.

2. Arranjo institucional do setor elétrico

De acordo com Fiani (2011), o sistema econômico por meio das instituições deverá coordenar as atividades visando ao emprego dos recursos disponíveis, geração de bem-estar social e redução dos conflitos, atingindo assim um nível desejável de desenvolvimento econômico e social e neste sentido, arranjos institucionais definem a forma particular como um sistema econômico coordena determinada atividade econômica.

O arranjo institucional e o novo modelo do sistema elétrico, definido no próximo tópico, alteraram substancialmente os conceitos de serviço público na área de energia, e diante dos princípios de modicidade, economicidade e eficiência, houve grande estímulo à inovação.

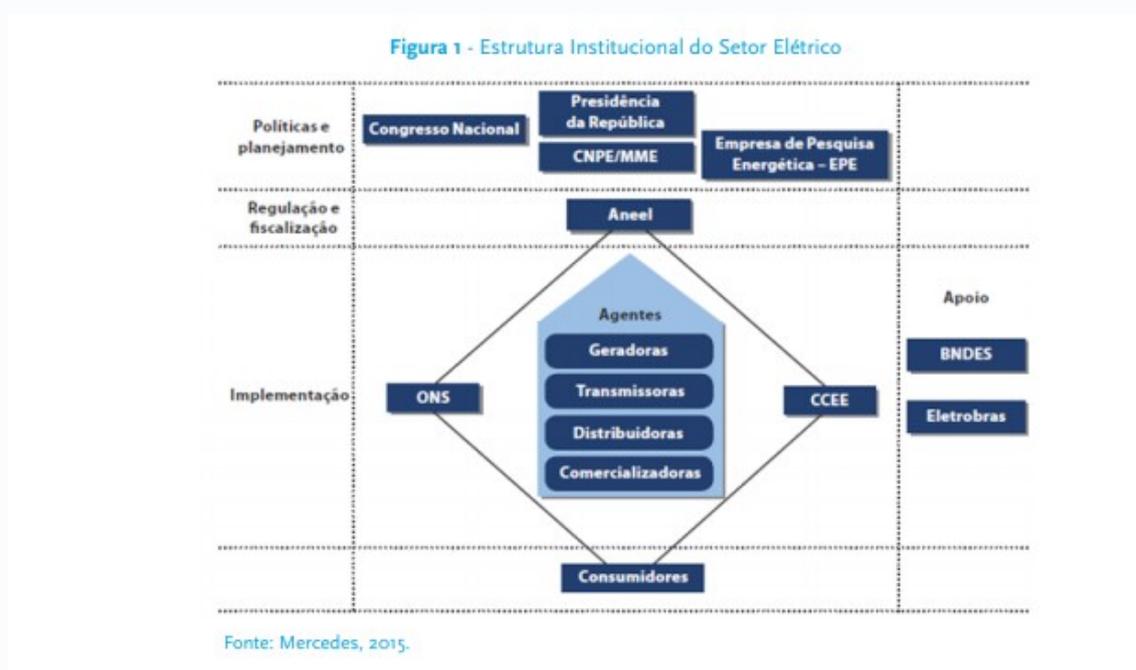


Figura 1. Estrutura Institucional do Setor Elétrico.³⁷

Os agentes do setor estão em expansão conforme tabela do anuário estatístico de energia elétrica exercício de 2020.

Tabela 2.21 Número de Agentes por tipo (CCEE) – dezembro de cada ano
Agents (CCEE) – December of each year

Tipo de agente	2015	2016	2017	2018	2019	
Comercializador	171	191	219	270	341	Trader
Produtor Independente	837	949	1093	1201	1259	Independent producer
Gerador	31	42	47	46	45	Generator
Consumidor Especial	1203	3250	4318	4932	6135	Special consumer
Consumidor Livre	623	812	874	887	922	Consumidor livre
Autoprodutor	61	62	65	69	75	Self-producer
Distribuidor	46	48	48	45	47	Distributor
Agentes	2972	5354	6664	7450	8824	Players

Fonte: Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, consulta do site em 05/03/2020. Elaboração EPE. Ano de referência: 2019.

Figura 2. Agentes do Setor Elétrico³⁸

Na avaliação do impacto legislativo nos limitaremos aos agentes classificados como autoprodutores, micro e minigeradores de energia que transferem o excedente de energia diretamente para rede de distribuidores de energia.

3. Atual composição do setor de energia elétrica

O Atual modelo divide o mercado em 4 segmentos: geração, transmissão, distribuição e comercialização.

A geração é o segmento da indústria de eletricidade responsável por produzir energia elétrica e injetá-la nos sistemas de transporte (transmissão e distribuição) para que chegue aos consumidores, trata-se de atividade com maior amplitude que permite competição de mercado.

³⁷ Revista UFMG Belo Horizonte, v. 26 n. 1 e 2, p. 16-45, jan./dez. 2019– página 26.

³⁸ Anuário Estatístico de Energia Elétrica página 83. Exercício de 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sitespt/publicacoes-dados/bertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

O segmento de transmissão é aquele que se encarrega de transportar grandes quantidades de energia provenientes das usinas geradoras.

O segmento de distribuição, por sua vez, é aquele que recebe grande quantidade de energia do sistema de transmissão e a distribui de forma pulverizada para consumidores médios e pequenos (varejo).

A comercialização também é um segmento próprio, também vinculado ao mercado e permite ao sistema registrar toda a demanda e oferta de energia e lastro.

4. Mercado de energia elétrica

O mercado de energia elétrica totalmente público, ou seja, fechado, até a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, PDRAE-1995- que organizou as atividades do Estado em 4 setores, Núcleo estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços não exclusivos e Setor de Produção e serviço para o mercado.

Neste contexto, o mercado de energia elétrica avançou para um mercado misto, regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica, ANELL, Lei 9.427 DE 26 de dezembro de 1996, com abertura ao mercado privado, por meio da publicação da Lei 9.074 de 07 de junho de 1995, que estabeleceu as regras das concessões, permissões e autorizações para prestação dos serviços de energia elétrica.

De acordo com a divulgação do Balanço Energético 2020, segue abaixo a evolução da oferta de energia elétrica no mercado brasileiro.

Fonte	2018	2019	Δ 19/18
Hidrelétrica	388.971	397.877	2,3%
Gás Natural	54.622	60.448	10,7%
Eólica	48.475	55.986	15,5%
Biomassa ²	52.267	52.543	0,5%
Nuclear	15.674	16.129	2,9%
Carvão Vapor	14.204	15.327	7,9%
Derivados do Petróleo ³	9.293	6.926	-25,5%
Solar Fotovoltaica	3.461	6.655	92,2%
Outras ⁴	14.429	14.438	0,1%
Geração Total	601.396	626.328	4,1%

Figura 3. Oferta de Energia Elétrica por Fonte.³⁹

Parâmetros	Unidade	2018	2019	Δ 19/18
Produção de Petróleo ¹	10 ³ bbl/dia	2.592,7	2.790,7	7,6%
Produção de Gás Natural	10 ⁶ m ³ /dia	111,9	122,5	9,5%
Geração de Energia Elétrica	TWh	601,4	626,3	4,1%
Consumo de Combustíveis Líquidos	10 ⁸ l/dia	353,2	364,7	3,3%
Consumo de Energia Elétrica	TWh	538,4	545,6	1,3%
Oferta Interna de Energia (OIE)	10 ⁶ tep	289,9	294,0	1,4%
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) ²	TWh	636,4	651,3	2,3%
População	10 ⁶ hab	209,3	211,0	0,8%
PIB [2010] ³	10 ⁹ US\$	2.945,8	2.979,3	1,1%

Figura 4. Oferta x Demanda.⁴⁰

As distribuidoras de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional – SIN, deverão garantir o atendimento à totalidade de seu mercado, mediante contratação regulada, por meio de licitação, na modalidade leilão com base no critério da menor tarifa visando ao atendimento da demanda de longo prazo por meio de contratos bilaterais que poderão ter vigência por até 35 anos, conforme artigo 2º da Lei 10.848 de março de 2004.

³⁹ BEM 2020-relatório síntese– EPE - ano base de 2020 – página 37. Balanço Energético 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energeticonacional-2020>. Acesso em: 16 abr. 2021.

⁴⁰ BEM 2020 - relatório síntese EPE – ano base de 2020 – página 63. Balanço Energético 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energeticonacional-2020>. Acesso em: 16 abr. 2021.

A comercialização da energia elétrica para o consumidor final também segue a Lei nº 10.848 de março de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.163 de 30 de julho de 2004, em dois ambientes de contratação - o ambiente de contratação regulado (ACR) e o ambiente de contratação livre (ACL):

- a) ACR ou CATIVOS - consumidor utiliza compulsoriamente a distribuidora local;
- b) ACL ou LIVRES – Possuem a portabilidade da conta de luz e podem ser classificados em convencional ou tradicional e especial. Onde o consumidor especial utiliza apenas fontes incentivadas como Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's), Usinas de Biomassa, Usinas Eólicas, Usinadas Solares, entre outras.

Assim, devido à estrutura de mercado de monopólio natural existente nos setores de transmissão e de distribuição o preço da tarifa de energia elétrica ao consumidor final não segue as regras de demanda x oferta conforme um mercado de concorrência perfeita sendo onerado pelos custos de transação e subsídios.

5. Da avaliação de impacto legislativo proposta - o Projeto de Lei nº 5829 de 2019

O Projeto de Lei 5829 de 2019, do Deputado Silas Câmara, representa uma contribuição para regulamentação da geração distribuída de energia elétrica que impacta todo o sistema elétrico nacional e os consumidores. Assim, vislumbramos tecer uma breve análise do impacto regulatório deste normativo

6. Metodologia de avaliação do impacto legislativo

De acordo com (MENEGUIN, 2017), não existe um único formato para realização de uma avaliação de impacto legislativo. Entretanto, com base no documento publicado pela Comissão Europeia denominado “Impact Assessment Guidelines” no exercício de 2009 devidamente adaptado para a realidade brasileira, os estudos de caso de análise de impacto legislativo devem contemplar as seguintes etapas: identificação do problema,

definição dos objetivos, levantamento de alternativas, verificação do arcabouço jurídico, análise de impacto das alternativas e Comparação das alternativas.

A. Identificação do problema

O arranjo institucional e o novo modelo do sistema elétrico alteraram substancialmente os conceitos de serviço público na área de energia, e diante dos princípios de modicidade, economicidade e eficiência, houve grande estímulo à inovação.

Em 2011, a ANEEL realizou a chamada de Projeto de P&D Estratégico nº 013/2011 (“Arranjos técnicos e comerciais para inserção de projetos de geração solar fotovoltaica na matriz energética brasileira”) objetivando facilitar a difusão de conhecimento sobre a energia fotovoltaica e sua adequação às particularidades do setor elétrico nacional. Foram aprovados 17 projetos a serem instalados em diversas regiões até 2015, totalizando 24,6 MWp instalados e investimento de R\$ 396 milhões.

Em 2012, a ANEEL estabeleceu as condições gerais para o acesso da micro e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica bem como o sistema de compensação de energia em território nacional através da resolução normativa nº 482/2012. Assim, foram viabilizadas condições básicas para consumidores de energia elétrica adotarem geração distribuída através do sistema *net metering*⁴¹.

Com a regulamentação da GD (da Resolução 482/2012 ANEEL), surge uma distorção por força da ocorrência de subsídio cruzado que emerge do não pagamento pelo uso do fio na geração excedente produzida pelo micro e minigerador.

A matéria tem um potencial impacto econômico e social relevante, o que resultou em:

“diversas discussões sobre a valoração da energia injetada na rede, que pode não refletir o real impacto da geração distribuída para a sociedade. De um lado, as distribuidoras alegam que o atual Sistema de Compensação não possibilita a adequada remuneração pelo uso da rede de distribuição. De outro lado, instaladores e consumidores interessados no mercado ressaltam os benefícios da geração distribuída à sociedade e consideram que o modelo atual deve

⁴¹ Nota Técnica DEA 26/14. Eficiência Energética e Geração Distribuída, Rio de Janeiro, 2014, MME, EPE. Eficiência Energética e Geração Distribuída para os próximos 10 anos. Acesso em: 19 abr. 2021.

permanecer, de modo a permitir a consolidação do mercado” (MATTA et al, 2018 apud GONÇALVES, 2018).

A Avaliação de Impacto Regulatório promovida pela ANEEL aponta que:

“não há uma quantificação dos custos e benefícios da geração distribuída de pequeno porte no Brasil, o que gera questionamentos sobre um possível desalinhamento da forma de compensação vigente em relação à atual realidade da micro e minigeração distribuída. O possível desalinhamento, fruto de um inadequado modelo de Sistema de Compensação, poderia estar causando, de forma imprópria, a transferência de custos ou benefícios aos consumidores que não possuem geração distribuída e que dependem exclusivamente da energia fornecida pela distribuidora.”

O que os especialistas denominam subsídios cruzados⁴², os quais, segundo estimativa da das consultorias PSR e Sigla Sul, como propostos pelo PL 5.829, podem provocar um impacto na conta de luz nos próximos 30 anos, de pelo menos R\$ 135 bilhões a título de subsídios acumulados conforme Agência Canal Energia.

Ainda segundo informa o diretor-presidente da PSR, Luiz Augusto Barroso:

“Com o aumento do número sistemas de GD, há uma menor arrecadação tarifária por parte das distribuidoras, levando a uma necessidade de redistribuição dos custos fixos associados à rede e aos encargos para consumidores que não possuem geração distribuída, no que corresponde a um subsídio cruzado. “Esse conceito leva a uma espiral da morte”,

O problema identificado na proposta de Análise do Impacto Legislativo está no eventual desequilíbrio econômico-financeiro do sistema decorre dos subsídios cruzados, provocando perdas teratológicas para consumidor de menor renda em benefício dos consumidores de maior renda e empresas.

B. Definição do objetivo

O projeto propõe criar um marco regulatório para a Geração Distribuída e estabelece limites ao subsídio cruzado, dispondo que os descontos sobre a componente

⁴² <http://www2.ctee.com.br/brasilsolarpower/2016/zpublisher/materia/?url=gd-cria-subsidio-cruzado-eprejudica-consumidor-mais-pobre-diz-abradee-20181004>. Acesso em 19 abr. 2021.

tarifária Transporte Fio B, com **gatilhos de 5% e 10% da participação da GD na oferta de energia para o sistema.**

C. Levantamento de alternativas

A GD tem como escopo estimular a autogeração de energia, o que implica em mobilizar mais recursos para o sistema e ao mesmo tempo viabilizar uma geração que pode trazer ganhos de natureza técnica com redução de perdas e melhoria da qualidade da energia, além de estimular o uso de energias renováveis.

De acordo com (GONÇALVES, 2018), o sistema atual *net-metering* está assim definido:

“De maneira simplificada, a energia produzida em excesso pelo sistema fotovoltaico do consumidor é injetada na rede de distribuição da concessionária local, gerando créditos de energia, uma compensação para que o consumidor receba os créditos com base na quantidade (e não em o valor) de energia ativa injetada, assim o número de créditos não é afetado pela flutuação das tarifas elétricas (ANEEL, 2012). Se os créditos não foram utilizados até o final de 36 meses, nenhum método de compensação seria aplicado.”

A Resolução Normativa 687 alterou a RN 482, para regular a geração remota, com a geração de eletricidade para outro local registrado no mesmo CPF ou CNPJ, criação dos condomínios e da geração compartilhada e alteração dos limites de minigeração.

A alteração trouxe novas modalidades de empreendimentos, resultando em um volume de geração superior às projeções da ANEEL.

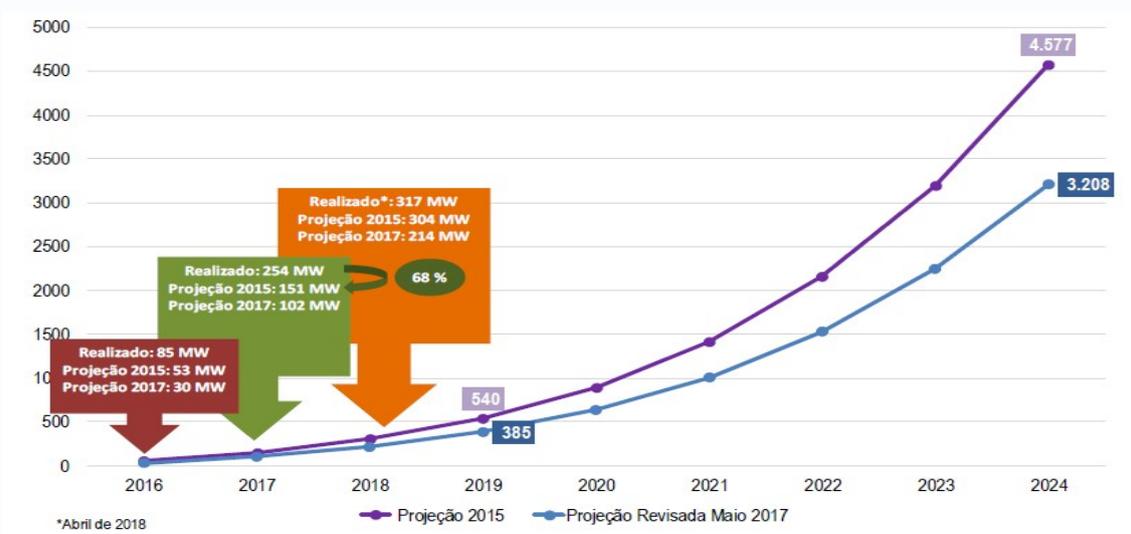


Figura 4. Projeções e valores realizados da potência instalada de micro ou minigeração distribuída.⁴³

Segundo (GONÇALVES, 2018), a potência efetivamente instalada de GD no ano de 2017 superior a projeção em 68%, todavia, os reais impactos da GD são mais afetos à potência total instalada do que à quantidade de sistemas.

[...] nas projeções para a micro e minigeração distribuída que foram revisadas em 2015 e 2017 pela SRD – ANEEL. Na figura abaixo são apresentadas as duas projeções, em termos de quantidade de unidades consumidoras, e os valores realizados em 2016, 2017 e 2018 (ANEEL, 2018).

E as projeções demonstram que há uma disparidade entre o crescimento de unidades consumidoras e de geração de carga.

⁴³ Gonçalves, M. 2018, página 63, apud ANEEL 2018. Análise dos Instrumentos de Compensação e Incentivo Energético Net Metering Feed-In Tariff. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/20775/1/2018_MatheusPereiraGoncalves_tcc.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

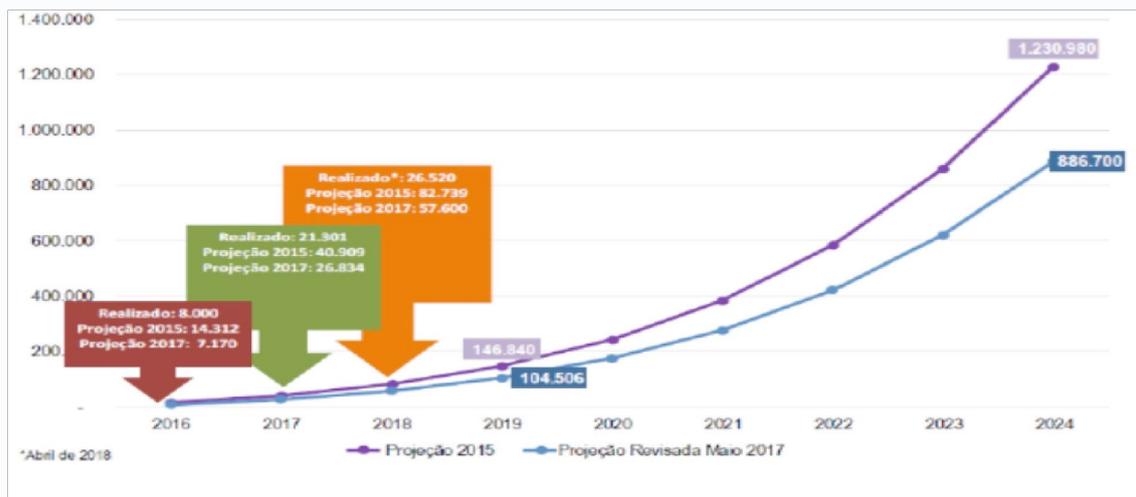


Figura 5. Projeções e valores realizados da quantidade de unidades consumidoras que possuem micro ou minigeração distribuídas.⁴⁴

O Sistema *net-metering* não remunera o uso do fio pela energia disponibilizada pela GD, e a recuperação destes custos se dá por meio de alteração das bases de remuneração dos distribuidores, que atende clientes cativos, entre estes quase a totalidade dos consumidores de baixa renda, que ao final subsidiam os de alta renda e empresas, que dispõem de meios para ingressar como micro e minigeradores.

Quanto maior a capacidade de geração instalada no sistema maior o impacto. Tudo gira em torno do retorno do investimento do micro e minigerador, e as alternativas a um processo que consolidou um jogo de soma zero, com uma tendência de uma distribuição de ganhos a partir de subsídios cruzados.

A presente Análise de Impacto Legislativo propõe quatro alternativas: C.1) venda direta ao mercado livre; C.2) financiamento das plantas por meio de fundos constitucionais de desenvolvimento; C.3) *feed in tariff* (tarifa prêmio) e C.4) restrições à geração remota.

⁴⁴ Gonçalves, M. 2018, página 62, apud ANEEL 2018. Análise dos Instrumentos de Compensação e Incentivo Energético Net Meteringe Feed-In Tariff endereço eletrônico https://bdm.unb.br/bitstream/10483/20775/1/2018_MatheusPereiraGoncalves_tcc.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

C.1. Venda direta do excedente ao mercado livre

Além de não poder ser remunerado por exportar à rede mais energia do que o consumo atual, também não é permitido ao proprietário a venda de energia excedente para terceiros por meio das comercializadoras.

Um sistema misto que permitisse a comercialização dos créditos pode ser uma alternativa à cobrança da tarifa fio sem desincentivar a micro e minigeração ao mesmo tempo garantir as vantagens de uma geração distribuída.

C.2. Financiamento das plantas por meio de fundos constitucionais de desenvolvimento

A viabilidade do incremento da micro e minigeração, como em qualquer investimento, está vinculado à atratividade da taxa de retorno, e os juros de financiamento impactam nesta equação.

Assim de forma a incentivar o setor e novos investimentos a importância de inclusão na LDO, instrumento próprio para estabelecer política de prioridades de linhas de créditos dos agentes financeiros voltadas ao segmento, principalmente com recursos oriundos dos fundos constitucionais, afim de ofertar melhores condições de financiamento de ofertar crédito a taxa de juros muito baixas, viabilizando os investimentos destinados à geração distribuída, possibilitando, com tais vantagens, inserir a cobrança da taxa de fio.

C.3. *Feed in tariff* (tarifa prêmio)

No tipo “sistema de preços”, assim chamado pelo fato de sua característica principal ser a definição do valor (preço) pago ao dono do gerador que usa fontes renováveis de energia, por cada kWh gerado, ao longo de um determinado período (normalmente períodos longos), o tipo mais difundido é o *Feed-in Tariff* (tarifa-prêmio), onde a energia inserida na rede é remunerada economicamente, por meio de taxas pré-fixadas, (COUTURE & GAGNON, 2010 apud GONÇALVES, 2018) destacam que

dentre as principais propriedades das políticas baseadas em FiT estão: a garantia de acesso à rede elétrica, contratos que estabelecem o fornecimento de energia com longo prazo e preços calculados com base nos custos unitários de geração de energia compatíveis com cada fonte.

Nascimento (2017) apud Gonçalves (2018) afirma que o sistema de preço com o pagamento de tarifas-prêmio (*Feed-in Tariff*) pode ser um dos mecanismos recomendado para a promoção da energia solar fotovoltaica conectada à rede no Brasil. Esse sistema baseia-se na obrigatoriedade de compra de toda energia gerada por esses sistemas, pagando uma tarifa prêmio por kWh gerado.

C.4. Restrições à geração remota

A geração remota permite que a fonte geradora da GD se instale em qualquer localização geográfica que esteja contemplada na área de atuação da distribuidora. Apesar de flexibilizar e permitir maior inserção da mini e microgeração, a norma não permite às distribuidoras utilizarem critérios técnicos competitivos para aceitar a conexão, de sorte que as plantas de maior potencial e demanda têm sido instaladas em áreas remotas, o que anula em parte as vantagens da GD para o sistema.

As vantagens adicionais ao sistema podem ser monetizadas e equalizadas com o custo adicional do fio.

D. Verificação do arcabouço jurídico

A matéria energia elétrica se encontra positivada no ordenamento jurídico brasileiro por uma legislação esparsa, contemplando leis em sentido estrito e a legislação infralegal emitida pelo agente regulador.

Utilizando o endereço eletrônico da Câmara dos Deputados argumento “energia elétrica”, existem 2120 projetos de lei e uma iniciativa de unificação de toda legislação por meio do anteprojeto de lei do Código Brasileiro de Energia Elétrica de autoria do Deputado Lafayette de Andrada.

O Projeto de Lei 5829 de 2019 de autoria do Deputado Federal Silas Câmara inicialmente visava alteração do artigo 26 da Lei 9.427 DE 26 de dezembro de 1996 e conforme parecer proferido pelo relator Deputado Lafayette Andrada recebeu voto favorável na Comissão de Minas e Energia., na Comissão Tributação e na Constituição, Justiça e Cidadania sendo aprovado pela Constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa nos termos do substitutivo, como uma nova lei, o marco regulatório para geração distribuída.

Assim, a inovação legislativa se encontra em consonância com as principais normas prevista para matéria do PL.

- a) Lei nº 9.074 de 07 de junho de 1995 estabelece as regras das concessões, permissões e autorizações para prestação dos serviços de energia elétrica;
- b) Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996 regulamenta a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica, ANELL;
- c) Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997 direciona a política energética nacional;
- d) Lei nº 10.848 de março de 2004 regulamentado pelo Decreto nº 5.163 de 30 de julho de 2004 que regulamenta a comercialização da energia elétrica para o consumidor final;
- e) Decreto nº 5.163 de 30 julho de 2004 regulamenta comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, e dá outras providências.

A utilização de fontes alternativas de energia bem como desenvolvimento de fontes renováveis constitui princípios e objetivos da Política Energética Nacional conforme artigo 1º da Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997.

Neste contexto, o PL segue para votação em plenário e se aprovado substituirá a Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012 e Resolução Normativa nº 481 de 17 de abril de 2012, que concede subsídios à política.

A resolução nº 482, de 17 de abril de 2012, definiu os conceitos de microgeração e minigeração, sistema de compensação de energia, após realizada Consulta Pública nº 15/2010 e Audiência Pública nº 42/2011 a resolução foi alterada pela Resolução Normativa nº 687 de 24 de novembro de 2015, que ampliou a geração distribuída para múltiplas unidades, compartilhada e remota.

A Resolução Normativa nº 481 de 17 de abril de 2012 estabeleceu subsídio de 80% nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição – TUST e TUSD, incidentes na produção e no consumo da energia comercializada, com previsão de redução para 50% após 10 anos de operação e garantiu o percentual para empreendimentos novos também. Portanto, o PL visa conferir maior segurança jurídica ao sistema de geração distribuída.

Entretanto, ocorreu representação do Ministério Público da União – MPU, junto ao Tribunal de Contas da União- TCU, por violação ao disposto no art. 13 da Lei Geral de Concessões a respeito da matéria que produziram ACÓRDÃO 1530/2019-TCU e ACÓRDÃO 3063/2020 - PLENÁRIO de 18/11/2020 e assim deverá ANEEL apresentar ações para a retirada do subsídio devido ao ônus imputado ao consumidor do ambiente de contratação regulada (ACR) e publicação dos valores pagos pelo consumidor final da ACR na internet visando a transparência e ao Ministério de Minas e Energia caberá formulação de nova política.

A geração distribuída tem sido incentivada por meio de isenção de ICMS conforme Convênio nº 16 de 2015 emitido pelo CONFAZ nos termos da Resolução Normativa nº482 de 2012 e isenção de PIS/COFINS conforme Lei nº13.169 de 2015 da União.

No campo da ação governamental, existem políticas públicas que incentivam a geração distribuída de energia conforme normativo coletado abaixo:

- a) Decreto nº 37.717, de 19 de outubro de 2016, emitido pelo GDF, com objetivo de criar o programa de estímulo ao uso de Energia Solar Fotovoltaica no Distrito Federal - Programa Brasília Solar;
- b) Lei nº 3.179, de 12 janeiro de 2017, emitida pelo Estado de Tocantins, com objetivo de instituir a política estadual à geração e ao uso da energia solar- Pró-solar.

E. Análise de impacto das alternativas

As alternativas propostas C1, C2 e C3 propõem uma mudança na abordagem da GD pelo sistema *net-metering*, monetizando a produção excedente, com o propósito de compensar com a tarifa fio, o que implicaria na mitigação dos subsídios cruzados.

Em todas as opções haveria um maior CAPEX, mas esta diferença mitiga-se com a monetização.

Na proposta C4, propõe-se uma regulamentação técnica para definir os locais onde a instalação da GD remota contribui para o sistema positivamente, monetiza-se tais impactos e compensa-se pelo uso do fio.

Se há substancial melhoria para o sistema isto representa menos custos para as distribuidoras. Um processo de monetização dos ganhos decorrentes de maior competitividade técnica possibilita uma compensação regulatória.

F. Comparação das alternativas

As propostas C1 e C3 são equivalentes, sendo a primeira um sistema misto e o segundo um sistema monetizado puro.

A proposta C3 é mais interessante, na medida em que a micro e minigeração pode se tornar uma atividade econômica, democratizando-se a geração de energia, preparando os lares e empresas para uma economia de baixo carbono.

Com a eventual inserção de processos disruptivos na área de armazenamento de energia, a rede massiva de microgeração implicaria num descontingenciamento da micro e minigeração e redução de demanda das redes, permitindo uma expansão da atividade com menor custo de infraestrutura.

O cenário ideal e a junção das alternativas C1 e C2 ou C2 e C3, pois tornaria a atividade ainda mais sustentável.

No caso da alternativa C4, ela mantém o conceito de GD pelo *net-metering*, mas, ao possibilitar alocar a geração próxima aos centros de consumo, as distribuidoras

poderiam aproveitar ao máximo as vantagens técnicas com impacto nos custos da operação. Ao monetizar tais valores e promover a compensação com o custo pelo uso do fio, haveria uma mitigação dos subsídios cruzados, não sendo possível neste momento apresentar valores porque vinculam-se diretamente às questões técnicas.

Se há substancial melhoria para o sistema isto representa menos custos para as distribuidoras. Um processo de monetização dos ganhos decorrentes de maior competitividade técnica possibilita uma compensação regulatória.

Como a proposta C4 não é excluyente às demais, a combinação C1, C3 e C4 e C2, C3 e C4 é a ideal na maximização do custo-benefício.

5. Conclusão

Em busca de soluções para a alta de preços do serviço público de energia elétrica, os consumidores encontram como solução investir na autogeração por meio de painéis fotovoltaicos. A solução proposta tem como vantagens menor impacto ambiental frente as grandes hidrelétricas, diminuição da demanda e aumento da oferta no sistema e por fim provoca a redução de preço da tarifa de energia elétrica dos investidores.

O agente regulador incentiva a política por meio de subsídio e compensação de créditos de energia. Entretanto, a estrutura de mercado regulado não atua nas leis de oferta x demanda conforme um mercado perfeitamente competitivo e sim orientado pelo tripé modicidade tarifária, segurança e universalização do serviço.

O subsídio cruzado para absorção do impacto financeiro por uma quantidade menor de consumidores no mercado regulado cria como externalidade negativa o aumento no preço final do serviço para os que consumidores que não investiram na solução.

O PL 5829 de 2019 não representa solução apenas consolida o problema criado pelo normativo do agente regulador, entretanto, as análises apresentadas nos permitem concluir que há um largo espaço para a expansão da micro e minigeração, mas tal expansão deve ter o seu marco legal redimensionado para mitigar os impactos deletérios dos subsídios cruzados. A monetização do excedente e regulação da geração remota pelos

aspectos de geração de valor pode representar um ponto de equilíbrio que permitiria o desenvolvimento sustentável da GD ao longo dos anos.

Referências:

ABRACEEL, Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia - Cartilha mercado livre de energia elétrica. Disponível em: <https://abraceel.com.br/biblioteca/2019/05/cartilha-mercado-livre-de-energia-eletrica>.

Acesso em: 18 abr. 2021.

ABRADEE, Associação Brasileira de Distribuidores de Energia, Disponível em: <https://www.abradee.org.br/setor-eletrico/visao-geral-do-setor>. Acesso em: 18 abr. 2021.

ANEEL - Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012–Estabelece Condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica. Disponível em: <https://biblioteca.aneel.gov.br/index.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ANEEL - Resolução Normativa nº 481, de 17 de abril de 2017- altera a Resolução Normativa nº77, de 18 de agosto de 2004. Disponível em: <https://biblioteca.aneel.gov.br/index.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ANEEL - Resolução Normativa nº 687, de 24 de novembro de 2015- Altera a Resolução Normativa ANEEL 482, de 17.04.2012, e aprova a revisão 6 do Módulo 3 e a revisão 8 do Módulo 1, do Procedimentos de Distribuição - PRODIST, a partir de 01.03.2016. Disponível em: <https://biblioteca.aneel.gov.br/index.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ANEEL. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/documents/656877/18485189/6+Modelo+de+AIR++SRD++Geraçao+Distribuida.pdf/769daa1c-51af-65e8-e4cf-24eba4f965c1>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE ENERGIA ELÉTRICA 2020. Empresa de Pesquisa Energética, ano base 2019. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/topico168/Anu%C3%A1rio%20Estat%C3%ADstico%20de%20Energia%20El%C3%A9trica%202020.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BEM 2020 - Balanço Energético Nacional, Empresa de Pesquisa Energética, ano base 2019. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dadosabertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2020>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL, Lei 9.074 de julho de 1995 – Institui as regras das concessões, permissões e autorizações para prestação dos serviços de energia elétrica. Disponível em: [L9074CONSOL \(planalto.gov.br\)](http://L9074CONSOL(planalto.gov.br)). Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL, Lei 9.427 DE 26 de dezembro de 1996 – Institui A criação da Agência Reguladora de Energia Elétrica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de Lei nº 5829 de 2019 Deputado Silas Câmara - Institui o Marco Regulatório da Geração Distribuída de Energia Elétrica. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node04ae2uiry8112q8sugf4z4d774937618.node0?codteor=1829918&filename=TramitacaoPL+5829/2019. Acesso em: 19 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Parecer do Relator do Projeto de Lei nº 5829 de 2019 Deputado Lafayette de Andrada. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node04ae2uiry8112q8sugf4z4d774937618.node0?codteor=1995355&filename=TramitacaoPL+5829/2019. Acesso em: 20 abr. 2021.

Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2018/CV042_18-. Acesso em: 22 abr. 2021.

FIANI, Ronaldo – Cooperação e Conflito – Instituições e Desenvolvimento Econômico – Editora Elsevier – 2011- ebook.

GONÇALVES, Matheus, 2018, Análise dos Instrumentos de Compensação e Incentivo Energético Net Metering Feed-In Tariff no Brasil. Orientadora: Dr^a Paula Meyer Soares - Monografia Bacharel em Engenharia de Energia. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/20775/1/2018_MatheusPereiraGoncalves_tcc.pdf.

Acesso em: 20 abr. 2021.

GDF - Governo do Distrito Federal, Decreto nº 37.717 de 19 de outubro de 2016 – Institui o programa de estímulo ao uso de Energia Solar Fotovoltaica no Distrito Federal - Programa Brasília Solar. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e31cdc07e5924c8d90532f6bd3172541/Decreto_37717_19_10_2016.html. Acesso em: 22 abr. 2021.

Jornal O Estado de São Paulo - caderno Economia: B3 - edição de 17 de abril de 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,subsidio-a-geracaodistribuida-pode-ter-impacto-de-r-135-bi-nas-tarifas-em-30-anos-aponta-estudo>.

MENEGUIN, Fernando – Balizas para uma Metodologia e Estudos de Caso – páginas 88 a 102 de Avaliação de Impacto Legislativo: Cenários e Perspectivas para sua Aplicação – Editora Senado Federal – Brasília, 2017 – ebook.

NOGUEIRA, A.; Bertussi, G. O setor de energia elétrica brasileiro e a perspectiva de uma reforma setorial- rev. UFMG, belo horizonte, v. 26, n. 1 e 2, jan./dez. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, TCU - ACÓRDÃO 1530/2019 e ACÓRDÃO 3063/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/micro%2520e%2520a%2520minigera%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520distribu%25C3%25ADdas%2520de%2520energia%2520el%25C3%25A9trica/%2520DRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 21 abr. 2021.

Avaliação do impacto legislativo do Projeto de Lei nº 5532/2020 - inclusão de pessoas com deficiência, professores em atividade e profissionais de segurança pública no grupo de prioridades para a imunização contra a COVID-19

Luciana Caixeta Mendes⁴⁵

Luís Eduardo Colavolpe⁴⁶

Juliana Almeida Costa Cronemberger⁴⁷

1. Introdução

Este trabalho tem como objeto realizar uma análise de impacto legislativo do Projeto de Lei nº 5532/2020, de autoria das Deputadas Federais Mara Rocha e Rose Modesto, que propõe a inclusão das pessoas com deficiência, professores em atividade e profissionais de segurança pública no grupo de prioridades para a imunização contra a COVID-19.

Compreendem as deputadas ter havido uma falha na elaboração do Plano de Operacionalização da vacinação contra a COVID-19 no Brasil, de modo que o mencionado Projeto de Lei, busca promover uma alteração na Lei nº 13.979/2020, que estabelece as medidas de enfrentamento à pandemia.

A discussão que permeia a proposta legislativa possui grande relevância social. De fato, os grupos abrangidos estão em situação de grande vulnerabilidade em razão das suas particularidades, ainda que estas não se relacionem diretamente com a ação do vírus naquele organismo. Neste contexto, destacamos trecho de estudo que discute acerca da inclusão do deficiente físico na estratégia de enfrentamento ao coronavírus, senão vejamos:

(...) uma parte considerável desse grupo de pessoas é reconhecida pelo risco relevante para o desenvolvimento da forma mais grave da COVID-19, seja pelas comorbidades presentes entre elas, seja pelas peculiaridades de sua rotina de vida, como a necessidade da presença de um cuidador e os impactos da

⁴⁵ Possui graduação em Psicologia, atualmente é diretora do SAS DF e mestranda em Administração Pública pelo IDP.

⁴⁶ É advogado e mestrando em Administração Pública pelo IDP.

⁴⁷ Possui graduação em Administração, MBA em Gestão de Pessoas e atualmente é chefe de seção de educação corporativa no CNJ.

doença sobre suas estruturas de apoio – família, amigos e serviços a que costumam recorrer. Além disso, pessoas com deficiência encontram-se, em média, na faixa etária de maior idade e, portanto, mais propensas a adquirir e desenvolver condições de saúde subjacentes, como doenças cardiovasculares, respiratórias, renais e metabólicas, fatores determinantes para integrarem o grupo de risco para a infecção. (REICHENBERGER ET AL, 2020, p.2)

Nesta mesma linha, estudo publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) revela que, de acordo com dados coletados em 2017, 40% dos professores da rede municipal possuem alguma comorbidade que quando relacionada a uma infecção por coronavírus, possibilite agravamento do quadro (BITTENCOURT ET AL, 2021).

Os números relacionados aos profissionais de segurança pública e a COVID-19 também expressam a vulnerabilidade do grupo, em nota técnica realizada por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, foram apresentados indicadores relevantes para esta análise, dentre eles o fato de menos da metade da força policial ter recebido os equipamentos de proteção necessários para trabalhar durante o período de pandemia e mais da metade não se sente preparado para atuar em período de pandemia. (LOTTA ET AL, 2020).

No entanto, o problema destacado carece de uma análise mais aprofundada. Isto porque apesar da evidente necessidade de proteger o grupo abrangido pelo projeto de lei em estudo, há de se sopesar o impacto da adoção de tais medidas para a coletividade, bem como avaliar se existem alternativas capazes de alcançar o mesmo objetivo trazendo menor ônus ao Estado.

2. Levantamento das alternativas

Foram levantadas seis alternativas que possibilitam alcançar possível imunização dos grupos prioritários trazidos pelo Projeto de Lei.

A. Inclusão por meio do PL como grupos prioritários agentes de segurança, professores e pessoas com deficiência na LEI N° 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.

Essa é a primeira alternativa, de inclusão de categorias como segurança e professores somados às Pessoas com Deficiências. Porém, há que se ressaltar que estes já são considerados grupos prioritários no Plano Nacional de Operacionalização da vacinação contra a Covid-19.

Conforme o Plano Nacional de Operacionalização da vacinação contra a Covid-19 (versão 15 de março de 2021), não há uniformidade na ocorrência de covid-19 na população, ou seja, qualquer pessoa pode ser infectada pelo vírus, porém em relação ao agravamento e levando a óbito estão relacionados às características sociodemográficas; preexistência de comorbidades, tais como: doença renal crônica, doenças cardiovasculares e cerebrovasculares, diabetes mellitus, hipertensão arterial grave, pneumopatias crônicas graves, anemia falciforme, câncer, obesidade mórbida ($IMC \geq 40$); síndrome de down; além de idade superior a 60 anos e indivíduos imunossuprimidos.

Destaca-se que a partir de 60 anos de idade o SR tanto para hospitalização quanto para óbito por covid-19 apresentou-se maior que 2 vezes comparado à totalidade dos casos, com aumento progressivo nas faixas etárias de maior idade, chegando a um SR de 8,5 para hospitalização e 18,3 para óbito entre idosos com 90 anos e mais. Ainda, nos dados analisados, dentre as comorbidades com SR de hospitalizações, identificou-se diabetes mellitus (SR = 4,2), doença renal crônica (SR = 3,2) e outras pneumopatias crônicas (SR = 2,2). Os mesmos fatores de risco foram observados para os óbitos, com SR geral de 5,2; 5,1 e 3,3 para diabetes mellitus, doença renal crônica, e outras pneumopatias crônicas, respectivamente. (PNO / 2021)

Conforme o PNO, atualizado em 2021, foi definido como prioridade a preservação do funcionamento dos serviços de saúde; a proteção dos indivíduos com maior risco de desenvolver formas graves da doença; a proteção dos demais indivíduos vulneráveis aos maiores impactos da pandemia; seguido da preservação do funcionamento dos serviços essenciais.

O ministério da saúde reforça que toda população brasileira será imunizada, no entanto com a escassez de doses faz se necessária a priorização de grupos e dentro dos próprios grupos outra organização (“priorizar a priorização”). Também afirma que a qualquer momento, poderá alterar a forma de imunização considerando dados científicos novos e mutações do vírus.

Assim, o impacto social de se colocar essas pessoas como grupo prioritário em si não traria problema à sociedade tampouco à campanha de vacinação, por outro lado estes poderiam entrar na frente de grupos mais sensíveis que são o caso dos idosos e das pessoas com comorbidades.

Atualmente, sabe-se que a vacinação começou em janeiro de 2021 priorizando os profissionais de saúde e os idosos.

A Nota Técnica nº 155/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS é um documento constante no PNO e este traz ordem de priorização dos grupos definidos prioritários para vacinação contra a covid-19 no cenário de ausência de doses de vacina para cobrir a totalidade dos grupos elencados no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, quais sejam:

Trabalhadores da Saúde: equipes de vacinação que estiverem inicialmente envolvidas na vacinação dos grupos; trabalhadores das Instituições de Longa Permanência de Idosos e de Residências Inclusivas; trabalhadores dos serviços de saúde públicos e privados em unidades de referência para atendimento aos casos suspeitos e confirmados de covid-19. Seguidamente, conforme mais doses de vacinas forem sendo disponibilizadas ao grupo de trabalhadores da saúde, elencar os demais trabalhadores de saúde, até atender em 100% esse público prioritário.

Para população idosa: priorizar idosos com comorbidade na respectiva faixa etária; alternativamente, pode-se iniciar a vacinação da maior para a menor idade dentro da referida faixa etária.

Povos e comunidades tradicionais Ribeirinhas e Quilombolas: por se tratar de um contingente populacional menor em relação aos demais, é pouco provável que haja necessidade de vacinar essas populações por etapas; além de não ser viável operacionalmente. Mas, na impossibilidade de vacinação em etapa única, recomenda-se iniciar pelas faixas de idade mais avançadas e dar preferência às pessoas com comorbidades.

Pessoas de 18 a 59 anos com comorbidades: não foi possível obter estimativas para cada morbidade relacionada, excluindo as sobreposições (comorbidades). Soma-se a isso a dificuldade operacional de segregar os indivíduos para vacinação por tipo de comorbidade, considerando que a maioria das comorbidades já tem um risco atribuído bastante alto para quadros graves e óbitos pela covid-19. Assim, havendo necessidade de vacinar o grupo de pessoas com comorbidades em etapas, por se tratar de um grupo bastante populoso, orienta-se iniciar a vacinação pelas faixas de idade mais velhas.

Pessoas com deficiência permanente: impende destacar que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (nº 13.146 de 6 de julho de 2015) não difere quanto a priorização e/ou vulnerabilidade quanto ao tipo de deficiência e grau de comprometimento implicado. No entanto, no contexto da covid-19, sabe-se que algumas condições aumentam potencialmente o risco de infecção, como por exemplo pessoas que possuem necessidade de uso frequente das mãos (exploração tátil, mobilidades) e/ou auxílio de terceiros para execução

de suas atividades diárias, dificuldades para maior frequência na higienização e cuidado pessoal.

Pessoas em situação de rua e população privada de liberdade: trata-se de indivíduos extremamente vulneráveis e em contingente populacional relativamente pequeno em relação aos demais grupos, de forma que não é orientado a vacinação em etapas destes grupos, principalmente da população privada de liberdade pelo aglomerado e condições de convívio.

Funcionários do sistema de privação de liberdade: priorizar os funcionários que trabalham diretamente no contato com a população privada de liberdade.

Trabalhadores da educação do ensino básico e superior: recomenda-se iniciar a vacinação pelos professores que atuam em sala de aula, justificando-se pela permanência em ambiente mais fechado e por maior período de tempo que os demais trabalhadores. E, sendo necessário fragmentar também os demais trabalhadores, iniciar pelas faixas de idade mais velhas (50 a 59 anos; 40 a 49 anos; 30 a 39 anos e; 18 a 29 anos respectivamente).

Forças de segurança e salvamento e Forças Armadas: recomenda-se iniciar pelos trabalhadores mais expostos, ou seja, os que se encontram na linha de frente das atividades de rua e segurança, e, posteriormente seguir com os servidores de cargos e funções administrativas.

Trabalhadores de transporte coletivo rodoviário, metroviário, ferroviário, aéreo e aquaviário: iniciar preferencialmente com os profissionais que estão expostos ao contato direto com passageiros e posteriormente os que exercem funções administrativas.

Caminhoneiros: iniciar pelas faixas de idade mais velhas (50 a 59 anos; 40 a 49 anos; 30 a 39 anos e; 18 a 29 anos respectivamente). **Trabalhadores portuários:** iniciar pelas faixas de idade mais velhas (50 a 59 anos; 40 a 49 anos; 30 a 39 anos e; 18 a 29 anos respectivamente).

Trabalhadores industriais: iniciar pelos profissionais mais expostos, caracterizando-se pelos que desenvolvem suas atividades na linha de transformação/fabricação em ambientes internos com aglomeração em que há dificuldades de manter o distanciamento entre os funcionários, dando preferência às faixas de idade mais velhas (50 a 59 anos; 40 a 49 anos; 30 a 39 anos e; 18 a 29 anos respectivamente). Posteriormente os funcionários em atividades internas de outros setores do seguimento grupo serão imunizados.

Quanto aos possíveis impactos econômicos pôde-se concluir que não há prejuízo, pois todas as pessoas contempladas no PL serão vacinadas, não havendo acréscimo no número de doses a serem adquiridas pelo Governo Federal.

B. Aumento de doses da vacina para acelerar a vacinação.

É notória a escassez de doses e de insumos para fabricação das vacinas em todo o mundo, tendo em vista que a demanda está sendo global pelo imunizante.

De acordo com o PNO de 2021, até o momento, registra-se a adesão do Brasil: Encomenda tecnológica: Fiocruz/AstraZeneca – previstas 102,4 milhões de doses, até

julho/2021 e em torno de 110 milhões de doses (produção nacional) entre agosto a dezembro/2021. Covax Facility: previstas 42,5 milhões de doses (10 laboratórios estão negociando com a Covax Facility o cronograma de entrega). Previsão de entrega de 9.122.400 doses da vacina AZD1222 da AstraZeneca em maio deste ano. Instituto Butantan/ Sinovac: previstas 46 milhões de doses no primeiro semestre de 2021 e 54 milhões no segundo semestre de 2021. Há a possibilidade de adquirir mais 30 milhões para o segundo semestre deste ano. Precisa/ Covaxin (Bharat/Biotech): previstas 20 milhões de doses no primeiro semestre de 2021. União Química/ Sputnik: previstas 10 milhões de doses no primeiro semestre de 2021. Intenção de contratar: 38 milhões de doses da vacina Janssen Ad26.COV2.S/JNJ-78436735 e 100.001.070 da Vacina BioNTech-Pfizer/ BNT162b2.

Quanto ao impacto econômico na compra de mais doses para acelerar a vacinação, não é observado, pois de acordo com o PNO toda a população deverá ser vacinada.

Observa-se, portanto, o impacto social positivo. Com maior agilidade no processo de imunização, mais vidas serão poupadas, mais rápido os hospitais serão desafogados e as atividades cotidianas poderão ser retomadas.

C. Compra de vacinas por parte dessas categorias (professores e segurança) e pelas pessoas com deficiência.

Hoje no Brasil, empresas podem adquirir vacinas contra o coronavírus, porém precisam ser liberadas pela ANVISA e devem ser doadas para o SUS até que todos os grupos prioritários estejam vacinados.

Ressalta-se que o Ministério da Saúde seguiu critérios técnicos para definir a ordem da imunização dos grupos prioritários como o risco maior de óbito, de desenvolver as formas graves da doença, exposição ao vírus e vulnerabilidade social. Os pontos elencados impactam integralmente no modo como o país enfrenta a crise sanitária em curso.

O impacto econômico poderia até ser positivo, pois o ônus da compra seria dos sindicatos ou associações. Por outro lado, poderia haver prejuízo na parte social, uma vez que existe escassez de imunizantes, grupos mais expostos ou com maior chance de agravamento poderiam levar ainda mais tempo para serem vacinados.

Alternativas paliativas caso não fossem incluídos os agentes de segurança, professores e pessoas com deficiências como grupos prioritários.

Alternativas	Impacto econômico	Impacto social
Permanecer com ensino à distância até que a comunidade escolar seja vacinada	A rede pública não possui estrutura EAD para educação, assim deveriam investir em tecnologia. Plataformas, licenças para ensino à distância são bem caras.	As crianças na fase de alfabetização sofrem muito com essa alternativa, pois nem sempre os pais podem acompanhar as crianças e elas ficarão prejudicadas por um bom tempo.
Ofertar equipamentos de proteção individual mais seguros aos profissionais de segurança para exercício de suas atividades (como os dos profissionais de saúde)	O investimento em EPIs é bastante oneroso aos cofres públicos e somente a segurança pública possui: Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Guardas Civis, Trabalhadores do Sistema Penitenciário e outros. E para os professores seriam ainda mais gastos.	Com o alto investimento nos EPIs para profissionais da segurança e professores, poderia haver impacto no fornecimento aos profissionais da saúde.
Garantir trabalho remoto ou benefícios sociais às Pessoas com Deficiência até que sejam imunizados	Alguns setores da economia não podem ser executados pelo home office.	A inclusão dos PCDs no mercado de trabalho tem um percentual bem menor que as pessoas sem deficiência, essas pessoas seriam totalmente afetadas socialmente e economicamente.

3. Verificação do arcabouço jurídico

Ainda em uma análise perfunctória do projeto, é possível afirmar que não se verificam vícios formais ou materiais de constitucionalidade, uma vez que a via eleita para realizar a pretendida alteração é adequada e por não haver colisão com nenhum dispositivo ou princípio insculpido na Constituição Federal, pelo contrário, o referido projeto encontra guarida no Direito Constitucional a Saúde (Art. 6º da Constituição Federal).

No entanto, neste estudo faz-se necessário aprofundar para além dos requisitos de constitucionalidade, uma vez que se busca, sobretudo, avaliar o impacto da pretendida inovação legislativa na coletividade.

Neste contexto, observa-se que o Projeto de Lei nº 5532/2020 não leva em consideração algumas questões capazes de proporcionar grandes repercussões no orçamento público e no funcionamento do poder judiciário, conforme abordaremos em sequência.

A implementação de tal política pública por meio de Lei Federal não leva em consideração as particularidades e possibilidades de cada ente federativo quanto ao fornecimento dos imunizantes, por outro lado, há uma escassez de doses de vacinas de modo que a sua aquisição não depende exclusivamente da vontade do gestor.

Como o referido projeto não se atenta a reserva do possível, na falta do insumo, aponta-se para o risco de judicialização em massa da questão, tal qual ocorre com os medicamentos de alto custo, o que geraria um grande impacto orçamentário, uma vez que os três grupos são bastante volumosos, podendo impactar inclusive em toda estratégia de enfrentamento a COVID-19.

Ainda considerando o volume de contemplados com o referido projeto, em caso de judicialização da demanda, a pauta do poder judiciário também sofreria um grande impacto, o que por seu turno traria reflexos em questões das mais diversas naturezas em razão da redução da eficiência e celeridade das cortes.

Dito isto, observa-se que o Projeto de Lei nº 5532/2020, apesar de não ter vícios de constitucionalidade, traz consigo uma gama de problemas, uma vez que é bastante suscetível a judicialização.

4. Comparação das alternativas

	PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
Inclusão por meio do PL como grupos prioritários agentes de segurança, professores e pessoas com deficiência na 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.	<ul style="list-style-type: none"> • Menos sobrecarga no SUS; <ul style="list-style-type: none"> • Menor número de óbitos; • Retorno das atividades não essenciais; <ul style="list-style-type: none"> • Imunidade de parcela significativa da população (popularmente conhecida como “imunidade de rebanho”). 	<ul style="list-style-type: none"> • Escassez de insumos e recursos humanos; <ul style="list-style-type: none"> • Risco de preterir categorias profissionais e pessoas com maior risco de contrair a doença e/ou de desenvolver formas graves; • Possibilidade de judicialização.
Aumento de doses da vacina para acelerar a vacinação.	<ul style="list-style-type: none"> • Maior celeridade na retomada da economia; • População de risco imunizada em menos tempo; • Diminuição de casos graves e desfechos negativos (óbitos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de mobilização de RH de outras áreas, provocando desassistência em sua lotação original; • Possibilidade de aglomerações nos pontos de vacinação.
Compra de vacina por parte dessas categorias (professores e segurança) e pelas pessoas com deficiência	<ul style="list-style-type: none"> • Redução da sobrecarga dos profissionais do SUS envolvidos na vacinação; • O Estado seria responsável pela compra de um número de doses significativamente menor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade para controlar quem adquire a vacina e por qual motivo; • Grupos profissionais ou de pessoas com poder econômico poderiam ser priorizadas em detrimento de grupos menos abastados.

<p>Permanecer com ensino à distância até que a comunidade escolar seja vacinada</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Redução da contaminação de alunos, professores e profissionais de escolas públicas e particulares; • Menos sobrecarga no SUS e menos óbitos; • Legado do fomento à tecnologia e inovação em ambiente escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alunos em situação de vulnerabilidade social agravam a situação de insegurança alimentar ao não ir para escola; • O acesso à internet e aos equipamentos tecnológicos é expressivamente desigual no país; • Crianças e adolescentes têm necessidades educacionais diferentes, não sendo o ensino remoto a melhor opção para todos; • A principal unidade notificadora de violência contra a criança e o adolescente é a escola, uma instituição fundamental para a proteção da integridade dos alunos.
<p>Ofertar equipamentos de proteção individual mais seguros aos profissionais de segurança para exercício de suas atividades (como os dos profissionais de saúde).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risco menor de contaminação no exercício da função; • Redução de absenteísmo por contaminação pelo coronavírus e outras infecções transmissíveis como influenza, por exemplo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto custo dos EPI's; • Necessidade de treinamento para a utilização dos EPI's (contaminação pode ocorrer em caso de má utilização); • Atividades que exigem agilidade seriam dificultadas (imagine um policial correndo atrás de um criminoso utilizando capotes, luvas e face shield?); • Escassez de insumos poderia afetar o abastecimento de unidades de saúde públicas e privadas.

<p>Garantir trabalho remoto ou benefícios sociais às Pessoas com Deficiência até que sejam imunizados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menor risco de exposição ao vírus; • Fomento à tecnologia e inovação nas empresas e órgãos governamentais; • Número menor de pessoas circulando nas ruas e utilizando espaços públicos; • Garantia de segurança alimentar de Pessoas com Deficiência em situação de vulnerabilidade (BPC caracteriza somente parte da renda de boa parte das famílias que são contempladas). 	<ul style="list-style-type: none"> • No caso do benefício, haveria impacto econômico para o Estado já sobrecarregado; • Segregação social ainda mais significativa para uma população que já é excluída; • Nem todas as atividades podem ser desenvolvidas de forma remota.
--	---	--

4. Conclusão

Para fazer a AIL do Projeto de Lei em questão, faz-se necessária a análise prévia do PNO, seus critérios e sua construção. Ao fazer isso, identificamos que a organização do processo de vacinação da população brasileira tem seguido critérios técnicos robustos, condizentes com a disponibilidade de insumos, imunizantes e profissionais necessários para a operacionalização da vacinação.

Portanto, apesar de se tratar de PL sem vícios de constitucionalidade e com significativa relevância social, os custos envolvidos na aplicação da Lei se sobrepõem ao seguimento do PNO conforme cronograma do Ministério da Saúde, que já caracteriza como prioritários os grupos contemplados pelo PL.

Além da dificuldade de aplicação da Lei em todo o território nacional, considerando suas diferenças geográficas, econômicas, tecnológicas e sociais, se criaria um precedente para que outros grupos tentassem alterar o cronograma, atrasando a imunização de um público sabidamente mais exposto ao vírus, aumentando os ônus para o Estado com possíveis judicializações.

Por fim, nota-se que apesar dos significativos benefícios com a aplicação da pretendida Lei, não existem elementos que apontem que modificar a ordem definida pelo PNO seja a melhor alternativa para acelerar a imunização dos brasileiros, pois os custos se sobrepõem a esses prováveis benefícios.

Referências

BITTENCOURT, Marcio Sommer; BITTENCOURT, Driele Peixoto; GENEROSO, Giuliano; MARKUS, Jandrei; MOURA, Catherine; COSSI, João. COVID-19 e a reabertura das escolas: uma revisão sistemática dos riscos de saúde e uma análise dos custos educacionais e econômicos Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/COVID-19-e-areabertura-das-escolas-uma-revisao-sistemica-dos-riscos-de-saude-e-uma-analisedos-custos-educacionais-e-economicos..pdf>. Acesso em: 02 maio 2021

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. 5ª Edição. Versão de 15 de março de 2021. Acesso em: 16 abr. 2021.

LOTTA, Gabriela; SOBRAL, ISABELA; CORRÊA, Marcela; ALCADIPANI, Rafael; BUENO, SAMIRA. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2018/05/policias-covid-19-v3.pdf>. Acesso em: 02 maio 2021.

REICHENBERGER, Veronika, ALBURQUERQUE, Maria do Socorro Veloso de, DAVID, Renata Bernardes, RAMOS, Vinícius Delgado, LYRA, Tereza Maciel, BRITO, Christina May Moran de, KÖPTCKE, Luciana Sepúlveda, & Kuper, Hannah. O desafio da inclusão de pessoas com deficiência na estratégia de enfrentamento à pandemia de COVID-19 no Brasil. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, v. 29, n. 5, e2020770, 2020, p.2.

Lei nº 12.970/2014: uma análise da eficiência do artigo 88-C no que tange a segurança de voo e preservação da vida humana

Antonio José e Silva⁴⁸

Marília Valporto Fernandes⁴⁹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise da eficiência do art. 88-C da Lei nº 12.970/2014 nos aspectos da segurança voo e da preservação da vida humana, tendo como ponto de partida os argumentos dispostos na Ação Direta de Constitucionalidade nº 5667, proposta pela Procuradoria Geral da República.

Palavras-chaves: Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI; artigo 88-C; eficiência; Lei nº 12.970/2014; preservação da vida humana; segurança de voo; Sistema de Investigação e Preservação de Acidentes Aeronáuticos-SIPAER.

1. Introdução

A presente pesquisa inicialmente apresentará a Lei nº 12.970/2014, discorrendo as peculiaridades da sua elaboração nos aspectos políticos e sociais, além de discorrer a sua relação com Código Brasileiro de Aeronáutica e a normas internacionais. E aprofundará acerca do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER.

Posteriormente, passar-se-á a expor os argumentos expostos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5667 em que se pleiteia a impugnação de alguns artigos da Lei nº 12.970/2014.

Dando-se ênfase ao que a ADI nº 5667 rechaça sobre o art. 88-C, cuja redação anuncia que a referida Lei tem como objetivo principal, por meio da investigação SIPAER, estabelecer a segurança de voo e a preservação da vida humana. O que justifica

⁴⁸ Possui graduação em Direito e especialização em Aeronavegabilidade Continuada e Segurança de Voo. Atualmente é comandante Airbus 320 na Latam Linhas Aéreas e mestrando em Administração Pública pelo IDP.

⁴⁹ Possui graduação em Direito e especialização em Direito Público. Atualmente é gestora de contratos na UEMA e mestranda em Administração Pública pelo IDP.

que esta investigação tenha precedência nos demais procedimentos relacionados a ocorrência de um sinistro.

Por meio da demonstração da eficiência do art. 88-C da Lei nº 12.970/2014, nos aspectos subjetivos e objetivos, refutar-se-á aquilo que a ADI nº 5667 apresentou acerca deste artigo, comprovando-se que sendo acolhidos os pedidos da PGR se terá vários reflexos negativos tanto político, econômico, ambiental e socialmente.

Tendo em vista, o exposto e considerando os métodos trazidos por Antonio Gil (2002), na obra “Como elaborar projetos de pesquisa”, coloca-se que se dispõe de objetivos exploratórios e, por isso, o aprofundamento da pesquisa se dará por meio da pesquisa bibliográfica, por meio da qual se pesquisou em artigos e teses, além das legislações relacionadas ao tema.

2. Aspectos gerais da Lei nº 12.970/2014

Em 2006, houve um acidente envolvendo a aeronave GOL 1907, que colidiu com a aeronave Legacy 600, e como houve a morte de muitas pessoas, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo, cujo relatório final resultou em um projeto de lei que após cerca de sete anos de tramitação foi convertido na Lei nº 12.970, sancionada pela Presidente da República Dilma Rousseff em 08 de maio de 2014.

A CPI do Apagão Aéreo tinha como finalidade investigar os fatores que levaram o Brasil a um momento tão instável no sistema de controle de tráfego aéreo (MAGALHÃES, 2017).

Ao abordar este assunto é essencial que se discorra acerca da Convenção de Chicago, na qual, o Brasil é signatário. Em resumo, o contexto do seu surgimento ao final da Segunda Guerra Mundial foi o seguinte:

Nesse contexto, os EUA convocaram uma conferência diplomática, realizada em Chicago entre 01/11/1944 e 07/12/1944, a qual compareceram representantes de 54 nações (HAANAPPEL, 2003, p 43). O principal documento produzido na conferência foi a Convenção de Aviação Civil Internacional, também conhecida como Convenção de Chicago, assinada por 52 estados. Tal convenção estabeleceu a moldura para um sistema comum de regras aeronáuticas internacionais, e criou um órgão internacional a fim de

fomentar o desenvolvimento uniforme das normas e regulações aeronáuticas: a OACI (Organização da Aviação Civil Internacional) (PEARSON, 2015, p. 308) (DUARTE, p. 10, 2015).

Acerca da Organização da Aviação Civil Internacional (International Civil Aviation Organization – ICAO) pontua-se que tem como algumas de suas funções “elaborar diretrizes conhecidas como SARPs (Standard and Recommended Practices), responsáveis por unificar, internacionalmente, requisitos operacionais relativos à navegação aérea e serviços aeronáuticos” (MAGALHÃES, 2017).

A Lei nº 12.970/2014 tem por objeto a alteração de alguns artigos do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA para dispor sobre as investigações do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER e o acesso aos destroços de aeronave (BRASIL, 2014). Mais precisamente a Lei em comento inseriu modificações no que concerne a investigação do SIPAER (seção I), competência para investigação do SIPAER (seção II), sigilo profissional e proteção à informação (seção III) e acesso aos destroços de aeronave (seção IV) (MAGALHÃES, 2017).

O SIPAER situa-se no âmbito do Comando da Aeronáutica, tendo como órgão central o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA e de acordo com o art. 86, caput, do CBA compete-lhe o planejamento, orientação, coordenação, controle e execução das atividades de investigação e de prevenção de acidentes aeronáuticos.

3. Apresentação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5667

Em 2017, a Procuradoria Geral da República - PGR ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5667 para impugnar a Lei nº 12.970/2014, especificamente os seus artigos 88-C, 88-D, 88-I, §2º, 88-K, 88-N e 88-P que basicamente dispõem sobre o acesso a informações do SIPAER e a proteção do seu sigilo nas investigações de acidentes aéreos no Brasil (ADI nº 5667).

Em suma, a ADI nº 5667 apresenta que os artigos em comento ferem as normas e garantias constitucionais como ampla defesa e o contraditório, inafastabilidade da

jurisdição, acesso a jurisdição e aos princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e razoabilidade.

Isto ocorre quando, por exemplo, magistrados judiciais não podem valorar diretamente as provas produzidas no âmbito das investigações SIPAER (ADI nº 5667).

Ademais, a PGR defende que ocorre uma afronta ao disposto no art. 129 da CRFB/88, pois se promove o cerceamento do exercício das atribuições do Ministério Público no processo penal. Além de estabelecer um conflito com o art. 144, §§ 1º, I e 4º da CRFB/88, em relação as funções constitucionais de investigação da polícia criminal (ADI nº 5667).

Contudo, como já anunciado esta pesquisa irá aprofundar somente acerca do art. 88-C, e neste sentido, a ADI nº 5667 pondera:

Esse dispositivo pode ser interpretado de forma a causar séria lesão às atribuições constitucionais do Ministério Público e da polícia criminal e à garantia de acesso à jurisdição. Nas investigações aeronáuticas administrativas, não é raro que equipamentos de aeronaves sinistradas sejam enviados aos próprios fabricantes para análise. Isso é perfeitamente compatível com as finalidades e princípios dessa investigação, que busca prevenir acidentes e incidentes, mas não é, em princípio, com a busca da verdade em processos cíveis e, principalmente, criminais (ADI nº 5667, p. 22, 2017).

Para PGR a análise do objeto de um sinistro não deveria ser realizada pelos próprios fabricantes, uma vez que são partes interessadas e isso poderia contaminar a confiabilidade das provas, além disso, pondera que não deveria haver a precedência absoluta do SIPAER, podendo a investigação ser realizada pelos peritos da aeronáutica em conjunto com os peritos criminais (ADI nº 5667).

4. A eficiência do artigo 88-C da Lei nº 12.970/2014

Antes de adentrar na eficiência do art. 88-C⁵⁰, cabe inicialmente ater-se a sua literalidade, que demonstra claramente o objetivo da Lei, qual seja, promover a segurança

⁵⁰ Art. 88-C. A investigação SIPAER não impedirá a instauração nem suprirá a necessidade de outras investigações, inclusive para fins de prevenção, e, **em razão de objetivar a preservação da vida humana, por intermédio da segurança do transporte aéreo**, terá precedência sobre os procedimentos concomitantes ou não das demais investigações no tocante ao acesso e à guarda e itens de interesse da investigação (grifo nosso).

de voo e assegurar a preservação da vida humana, logo, o problema a ser enfrentado é a prevenção de acidentes e incidentes aéreos.

Desde a sua concepção e verificando o seu conteúdo estão presentes estes objetivos e começando a refutar o exposto pela PGR na ADI nº 5667, cabe expor que há limites legais e regulamentares que separam o procedimento investigativo do SIPAER do processo judicial (ADI nº 5667).

Neste aspecto cabe expor que em atendimento a normas internacionais da Organização Internacional de Aviação Civil – OIAC, a investigação SIPAER deve privilegiar a prevenção, em detrimento de aplicação de punições (ADI nº 5667). É o que estabelece o art. 26 da Convenção de Chicago⁵¹ e exarado no art. 86-A da Lei nº 12.970/2014, vejamos:

Art. 86-A. A investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos tem por objetivo único a prevenção de outros acidentes e incidentes, por meio da identificação de fatores que tenham contribuído, direta ou indiretamente, para a ocorrência e da emissão de Recomendações de segurança operacional.

Desta forma, tem-se um procedimento investigativo preventivo, operacional, tendo como escopo principal evitar a ocorrência de novos acidentes aéreos e consequentemente assegurar a preservação da vida humana, por isso, o relatório final fruto da investigação realizada não aponta indícios de dolo ou culpa ou qualquer apuração de responsabilidades, até porque durante o procedimento não há litígio, nem acusação.

Além do relatório, no produto da investigação SIPAER tem-se o estabelecimento de recomendações de segurança:

Importante fazer constar que a finalização do procedimento investigativo Sipaer não traz o mesmo rol de conclusões de uma perícia judicial, como determinação de autoria e prova de materialidade. Ao contrário, recomendações de segurança figuram como produto final da investigação aeronáutica, edificadas também no intuito único de evitar um futuro acidente, agindo na exclusão ou mitigação de condições inseguras detectadas pela investigação aeronáutica e que “representam riscos à integridade de pessoas, aeronaves e outros bens”, como expressamente pontua o caput do art. 88-A do CBA (ADI nº 5667).

As recomendações de segurança também contemplam a uma determinação estabelecida na Convenção de Chicago, devendo serem encaminhadas para aqueles em

⁵¹ Objetivo da investigação. 3.1 O único objetivo da investigação de um acidente ou incidente deverá ser a prevenção de acidentes e incidentes. O propósito desta atividade não é determinar culpa ou responsabilidade. (ICAO, 2010, p. 3-1, tradução nossa) (Duarte, p. 12, 2015).

posição de modificar os fatores e circunstâncias que ocasionaram o sinistro (DUARTE, 2015).

Caso as recomendações não sejam atendidas, por não ter caráter vinculante e nem força jurisdicional não geram sanções (MAGALHÃES, 2017). Ademais, tanto os relatórios finais, como as recomendações de segurança são disponibilizados no sítio do CENIPA, podendo ser acessados por qualquer interessado (MAGALHÃES, 2017).

Neste aspecto é possível discorrer que a investigação SIPAER é imbuída de neutralidade e independência, justificando-se a sua precedência investigativa prevista no art. 88-C, bem como o seu acesso prioritário as peculiaridades do sinistro.

Para Duarte (2015), a neutralidade da investigação protege não apenas a eficácia da sua função preventiva, mas também protege os cidadãos de serem responsabilizados com base em uma prova absolutamente inapta para fins de imputação de culpa.

Quanto à questão do acesso, justifica-se pois os vestígios de um sinistro carecem de uma perícia realizada por profissional com conhecimento especializado, além da importância da idoneidade do local do acidente, além disso, o próprio art. 88-C da Lei nº 12.970/2014 não proíbe a possibilidade de acesso aos destroços de outras formas de investigação. Inclusive, fazendo um comparativo com o Código de Processo Penal temos (DUARTE, 2015):

Não é por outra razão que o CPP determina expressamente que não se alterem o estado e conservação das coisas no local do crime, até a chegada dos peritos criminais (CPP, art. 6º, I), que então poderão documentar a disposição dos vestígios e dela extrair informações úteis à elucidação dos fatos (DUARTE, p. 51, 2015).

Feitas estas considerações, e após refutar o que foi argumentado na ADI nº 5667, passa-se a demonstrar como a Lei n 12.970/2014, mostra-se na prática eficiente.

Nesse sentido, cabe inicialmente discorrer acerca da eficiência, que configura um princípio previsto no art. 37, caput, da CRFB/88. Valendo-se do exposto por Santos e Meneguim (2014, p. 9) “uma lei é dita eficiente se os benefícios oriundos da norma compensam os custos impostos por ela, além de esses custos serem os menores possíveis”.

Tendo como parâmetro esta ideia, verifica-se inclusive por meio da previsão do art. 88-C que a investigação promovida pelo SIPAER casa legalidade e eficiência, ou seja,

a norma foi concebida para um determinado fim como já exposto e na aplicação da norma se atinge o objetivo proposto, é o que os autores mencionados no parágrafo anterior nomeiam de interação típica entre legalidade e eficiência.

Desta forma, se conclui que a norma se concretiza de forma efetiva, eficaz e eficiente, vejamos:

Deve-se examinar se a legislação será efetiva (o comportamento adotado pelos destinatários da norma contempla os objetivos de edição da norma?); eficaz (o texto legal conduz aos alcances dos objetivos desejados?); e eficiente (os benefícios oriundos da lei compensam os custos impostos por ela e esses custos são os menores possíveis?) (SANTOS; MENEGUIN, p. 16, 2014).

Podemos relatar neste momento que este exame contempla uma análise econômica do direito, no sentido de verificar a eficiência num aspecto objetivo (benefícios e custos) e subjetiva (sujeitos prejudicados e beneficiados) (SANTOS; MENEGUIN, 2014).

Considerado os seguintes sujeitos: fabricante, empresa operadora, tripulação, passageiros e discorrendo acerca do aspecto subjetivo, pode-se afirmar que a prevenção de acidentes aéreos promovida pelo SIPAER propicia segurança de voo e conseqüentemente a preservação das vidas dos dois últimos sujeitos, inclusive “o princípio da preservação da vida humana, nas palavras de Marcelo Honorato, é o princípio-matriz do SIPAER, ao concentrar o principal esforço das atividades do órgão” (MAGALHÃES, p. 25, 2017).

Já, no aspecto objetivo, para o fabricante e a empresa operadora a Lei nº 12.970/2014 por meio da investigação SIPAER se propicia a prevenção de acidentes aéreos e isso gera que não ocorram prejuízos materiais decorrentes da perda de uma aeronave, além de evitar uma responsabilização civil e moral e até mesmo um eventual processo de falência, caso ocorra um acidente de grandes dimensões (DUARTE, 2015).

Ainda sobre os benefícios e custos, as diretrizes estabelecidas na Lei nº 12.970/2014 assegura que o Brasil se mantenha: como membro do Grupo I da ICAO; nos conceitos de aceitação mercadológica da terceira maior fabricante de aviões do mundo (EMBRAER); nos projetos de expansão da aviação civil brasileira com vultuosos investimentos internacionais.

E, conseqüentemente, isso no mercado de trabalho gera centenas de milhares de empregos diretos e indiretos trazidos pelo transporte aéreo, além de reduções de níveis de emissões de poluentes na atmosfera e no provimento de crescimento de divisas para o país por décadas à frente.

Ante o exposto, depreende-se que “as decisões legislativas e regulatórias, e até mesmo as judiciais, devem estar atentas à repercussão criada para o bem-estar da sociedade” (MENEGUIN, BUGARIN, p. 28, 2017).

Ante esta colocação, reflete-se que se for acolhido os pedidos pleiteados na ADI nº 5667, ter-se-á um grande retrocesso, principalmente, em relação a situação do Brasil junto a ICAO, além da não aceitação dos produtos aeronáuticos brasileiros, desconfiança das ferramentas de prevenção e investigação de acidentes aéreos publicadas e todos os demais aspectos econômicos, sociais e ambientais envolvidos.

Trazendo aspectos econômicos recentes, cabe expor alguns números extraídos da Embraer S.A que mesmo sendo o ano em que o mundo foi acometido pela COVID-19 houve uma atuação significativa, vejamos: a Embraer nos últimos três meses de 2020 entregou 28 aeronaves comerciais e 43 executivas (23 jatos leves e 20 grandes), e em todo o ano de 2020 foram 44 aeronaves comerciais e 86 executivas (56 jatos leves e 30 grandes).

Sua carteira de pedidos firmes (*backlog*⁵²) alcançou US\$ 14,4 bilhões, a receita líquida atingiu R\$ 9.812,0 milhões nos três últimos meses de 2020 e R\$ 19.641,8 milhões no acumulado de 2020, representando a queda de 10% em relação ao ano anterior.

Cabe pontuar que se o Brasil ficar na contramão daquilo que é estabelecido na Convenção de Chicago, provavelmente se terá uma assimetria de informações, o que levará a uma vulnerabilidade e um desequilíbrio de poder nas transações aeronáuticas brasileiras e internacionais, além de causar sérios danos diplomáticos, uma vez que as diferenças de comportamentos ocasionam incômodos em relações políticas, econômicas, dentre outras motivações.

⁵² Backlog é uma “pilha de pedidos” em espera. Também pode ser uma medida de tempo (dias, horas etc.) que representa o período em que uma determinada força de trabalho (equipe) pode finalizar uma determinada carteira acumulada de serviços.

5. Considerações Finais

Diante do que foi argumentado na ADI nº 5667, verifica-se que a investigação SIPAER não pode ser colocada em igualdade com outros tipos de investigações, uma vez que os objetivos são diversos, o que gera que os procedimentos sejam operacionalizados com determinadas peculiaridades que fazem toda diferença no resultado de cada investigação.

Por meio do art. 88-C, fica claro que os objetivos principais da Lei nº 12.970/2014 são a segurança de voo e a preservação da vida humana, e o mais importante é que na prática ficou claro que a legislação em comento conseguiu assegurar isso para a sociedade.

A eficiência da Lei nº 12.970/2014 reflete-se, operacionalmente, quando se verifica que o Brasil permanece no Grupo 1 da ICAO, tendo seus produtos aceitos internacionalmente, além disso gerar crescimento econômico e social para o país, além de se estar alinhando com os preceitos da aviação mundial.

Ante o exposto, a pesquisa também comprovou o quanto a redação, o estabelecimento de procedimentos vinculados aos objetivos, a observância de normas internacionais faz a diferença na eficiência de uma lei, garantindo inclusive, o bem-estar social.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 08 de outubro de 1988. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 23. abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.970, de 08 de maio de 2014. Altera o Capítulo VI do Título III e o art. 302 e revoga os arts. 89, 91 e 92 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica para dispor sobre as investigações do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER e o acesso aos destroços de aeronave, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [L12970 \(planalto.gov.br\)](http://L12970.planalto.gov.br). Acesso em: 23. abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: [L7565compilado \(planalto.gov.br\)](http://L7565compilado.planalto.gov.br). Acesso em: 06. mai. 2021.

DUARTE, Conrado Prioli. Investigação de Acidentes Aeronáuticos: aspectos inconstitucionais da Lei nº 12.970/2014. UFSC, 2015. Disponível em: Investigação de acidentes aeronáuticos: aspectos inconstitucionais da lei 12.970/14 (ufsc.br). Acesso em: 23. abr. 2021.

EMBRAER. Embraer reporta prejuízo de R\$ 70,2 milhões no quatro trimestre. Disponível em: Embraer reporta prejuízo de R\$ 70,2 milhões no 4º trimestre - TradeMap. Acesso em: 08. mai. 2021.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. - 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MAGALHÃES, Marina Trindade. As Investigações Aeronáuticas e a Persecução Penal: a Lei nº 12.970/2014 e interface entre os princípios. UnB, 2017. Disponível em: Biblioteca Digital da Produção Intelectual Discente: As investigações aeronáuticas e a persecução penal: a Lei 12.970/14 e a interface entre os princípios (unb.br) Acesso em: 23. abr. 2021.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, T. T. S. (2017). O dilema entre a eficiência de curto e de longo prazo no ordenamento jurídico e o impacto no crescimento econômico. Revista Direito Público, Volume 13, n. 74, 2017, 9-29, mar.-abr. 2017. Porto Alegre.

SANTOS, P. F. O.; MENEGUIN, F. B (2014). Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? Revista de informação legislativa, v. 51, n. 201, pp. 7-16, jan. / mar. – 2014. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502949>. Acesso em: 06. mai. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5667. Relator Ministro Celso de Melo.

Lei n.º 13.484, de 26 de setembro de 2017 – transformação de cartórios de registro civil de pessoas naturais em escritórios da cidadania

Katiuscia Ferreira de Souza Bernat⁵³

Magda Lima Mendes⁵⁴

1. Norma analisada

O objeto deste artigo é a Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, que alterou a Lei nº 6.015/73, que dispõe sobre os registros públicos, com foco na inclusão dos parágrafos 3º e 4º na Lei n.º 13.484, em seu Art. 29, que transformou todos os cartórios de registro civil de pessoas naturais em escritórios da cidadania, bem como a decisão do STF sobre sua constitucionalidade em sede da ADIN 5855, em 10 de abril de 2019.

2. Contexto

A Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, que Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, é a conversão da Medida Provisória nº 776, de 2017.

Neste artigo, trataremos especificamente da inserção dos parágrafos 3º e 4º, transcritos abaixo, em seu Art. 29, que transformou todos os cartórios de registro civil de pessoas naturais em escritórios da cidadania, com a decisão do STF sobre sua constitucionalidade, a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 5855, em 10 de abril de 2019.

§ 3º Os escritórios do registro civil das pessoas naturais são considerados escritórios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas. (Vide ADIN 5855).

§ 4º O convênio referido no § 3º deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de

⁵³ Possui graduação em Ciências da Computação e MBA em Finanças Corporativas. Atualmente é assessora de dirigente na Caixa Econômica Federal e mestranda em Administração Pública pelo IDP.

⁵⁴ Possui graduação em Direito, atualmente é Tabeliã e Registradora no Cartório do 2º Ofício de Breves e mestranda em Administração Pública pelo IDP.

mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada. (NR) (Vide ADIN 5855).

Ao considerar que os ofícios de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), ou Cartório de Registro Civil, ou apenas Registro Civil, responsável por atos civis como Registros de Nascimento, Casamento, Óbito, dentre outros, são ofícios de cidadania, temos a ampliação das possibilidades de serviços nesses cartórios, sendo importante afirmar que o Registro Civil é atividade extrajudicial mais próxima do cidadão.

Vale destacar alguns conceitos de cidadania. Palavras de Florisbal de Souza Del’Olmo:

Cidadania é o status jurídico de que se veem investidos aqueles, dentre os nacionais, que, pelo implemento de condições especiais, como a idade, formam um vínculo político com o Estado, de que são exemplos os direitos-deveres de votar e ser votado. Embora empregada, algumas vezes, como sinônimo de nacionalidade, não deve com ela ser confundida, até porque a nacionalidade é mais abrangente, incluindo os menores e os incapazes, que não são abrangidos pelo instituto da cidadania, pelo menos na conotação jurídica que se aborda neste estudo.⁵⁵

E ainda, por José Afonso da Silva:

(...) é um status ligado ao regime político. Cidadania, já vimos, qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências. Nacionalidade é o conceito mais do que cidadania, e é pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão.⁵⁶

Assim, a Lei aqui analisada, que transformou todos os cartórios de registro civil de pessoas naturais em ofícios da cidadania, e como vimos acima, que a cidadania qualifica os participantes da vida do Estado e é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, vai ao encontro de dar o direito de representação a população.

3 Análise legislativa da lei

3.1 Identificação do problema que deu origem à lei

⁵⁵ DEL’OLMO, F. de S. Curso de Direito Internacional Público. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 226.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 344.

A criação dos escritórios da cidadania tem como justificativa legisladora a necessidade de expansão dos serviços públicos aos lugares mais isolados e que sofrem com a falta ou acesso limitado a serviços públicos, sendo este o problema enfrentado por essa legislação.

Verifica-se que o objetivo da legislação ao transformar os Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais em escritórios da cidadania seria o de aproveitar a sua característica de capilaridade, por estarem presentes nos lugares mais remotos, desde grandes cidades até aos distritos mais isolados do Estado brasileiro, com o intuito de ofertar o maior número possível de serviços públicos a essa população isolada por meio da prestação dos serviços pelos Cartórios, sem onerar os cofres públicos.

É sabido que os Cartórios de fato estão presentes nos mais remotos municípios do Brasil, sendo, atualmente, 7.637⁵⁷ serventias espalhadas pelo continental Brasil, razão pela qual confirma essa premissa da legislação.

Estado	Número de Cartórios
Acre	24
Alagoas	135
Amapá	19
Amazonas	91
Bahia	689
Ceará	491
Distrito Federal	14
Espírito Santo	219
Goiás	288
Maranhão	218
Mato Grosso	159
Mato Grosso do Sul	95
Minas Gerais	1453
Paraná	518
Paraíba	296
Pará	285
Pernambuco	299

⁵⁷ Portal da Transparência do Registro Civil <https://transparencia.registrocivil.org.br/cartorios>, consulta em abr/21.

Piauí	129
Rio Grande do Norte	171
Rio Grande do Sul	419
Rio de Janeiro	172
Rondônia	67
Roraima	9
Santa Catarina	335
Sergipe	81
São Paulo	816
Tocantins	145

Aos oficiais de registro, responsáveis pelas serventias, desde a Constituição de 1988, em seu Art. 236, são exigidos para serem admitidos a exercício da delegação do serviço extrajudicial a aprovação em rigoroso concurso de provas e títulos, e tem como um dos requisitos ser bacharel em Direito ou ter no mínimo 10 (dez) anos de comprovado exercício na atividade. Portanto, os oficiais de registro são agentes públicos, que detém fé pública, sendo considerado como Agentes Públicos em Colaboração com o Estado, na classificação do Direito Administrativo. Conforme jurisprudência assente nos Tribunais Superiores que seguem:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELA RÉ. AÇÃO MOVIDA CONTRA TABELIÃ DE OFÍCIO DE NOTAS, POR ALEGADA AUSÊNCIA DE REPASSE, A TEMPO E MODO, DE QUANTIA REFERENTE À TAXA DE FISCALIZAÇÃO JUDICIÁRIA DEVIDA À FAZENDA ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO AUTORAL EM PRIMEIRA INSTÂNCIA E CONFIRMAÇÃO EM GRAU DE APELAÇÃO. DIVERGÊNCIA PRETORIANA INDEMONSTRADA. NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE SERVENTIAS NÃO OFICIALIZADAS. SUBMISSÃO À LEI Nº 8.429/1992. SIMULTÂNEA CARACTERIZAÇÃO, NA ESPÉCIE, DAS CONDUTAS ÍMPROBAS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, DE DANO AO ERÁRIO E DE VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO NÃO IMPUGNADO NO RECURSO ESPECIAL, O QUE ATRAI A SÚMULA 283/STF. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS CÍVEL, PENAL E ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. MANUTENÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS EM PRIMEIRA INSTÂNCIA E CONFIRMADAS EM APELAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO

(...)

2. Consoante a jurisprudência do STJ e a doutrina pátria, notários e registradores estão abrangidos no amplo conceito de "agentes públicos", na categoria dos "particulares em colaboração com a Administração".

3. A Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), que regulamentou o art.236 da CF, dentre outros aspectos, reforça a indispensabilidade da habilitação em concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade (art. 14, I); assenta a incompatibilidade das funções notariais e de registro com a advocacia, a intermediação de seus serviços e o exercício de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão (art. 25); bem como dispõe que a perda da delegação dependerá de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão decorrente de processo administrativo instaurado pelo juízo competente, assegurado amplo direito de defesa (art. 35, I e II). (REsp 1186787/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/04/2014, DJe 05/05/2014) (STJ, 2014, **grifo nosso**)

A remuneração dos serviços será determinada em Convênio pactuado com o órgão público, o qual definirá a forma de prestação dos serviços pelos Cartórios e o valor a ser cobrado do usuário. O convênio deverá ser homologado pelo Poder Judiciário, nos termos da decisão que deu interpretação conforme a Constituição em sede da ADIN 5855/DF, na qualidade de agente regulador e fiscalizador dos serviços extrajudiciais, nos termos do §3º do art. 236 da Constituição Federal.

Desta feita, a norma possui coerência em sua proposição, na medida em que se apresenta como uma alternativa coerente para enfrentar as desigualdades sociais no país, especialmente no tocante a capilaridade dos Cartórios na prestação de serviços públicos de forma mais eficiente.

Não haverá contrapartida financeira por parte do Estado, pois a prestação do serviço será prestada e custeada pelos Cartórios, através dos seus recursos financeiros e humanos. O Estado deverá garantir somente o treinamento e acesso ao sistema informatizado do órgão público pactuante, bem como o suporte técnico para sanar dúvidas.

Outro viés importante a ser abordado é que os valores pagos pelos usuários aos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais podem ajudar os cartórios deficitários a complementarem a sua renda, pois cartórios de Distritos e municípios menores em sua maioria não conseguem nem serem providos por concurso público dada a falta de remuneração suficiente para arcar com despesas e ser remunerado pelo serviço, considerando que grande parte dos serviços dessa atribuição se tornou gratuita. A possibilidade de prestar serviço público através dos ofícios da cidadania pode servir de incentivo para que estes cartórios futuramente tenham renda suficiente para prover suas despesas e remunerar seu responsável de forma condizente.

Portanto, a proposição legislativa é totalmente viável economicamente uma vez que abre a possibilidade de colaborar com o Estado para que ele se concentre em atividades típicas de Estado e os Cartórios prestem os serviços executivos, até por estar mais próximo dos cidadãos entendendo a forma como se dá as dinâmicas relacionais em cada local.

Na justificativa para a instituição dos ofícios da cidadania foi referenciado como exemplo o serviço registral de Portugal, denominado de “Conservatórias Portuguesas”, que executam serviços de registros de nascimento, óbito, casamento, direito à cidadania, registros de imóveis, comercial e de automóveis em Portugal, como exemplo de case de sucesso já aplicado em outro país (LOPES et al., 2021).

3.2 Impactos econômicos e Sociais e seus efeitos

3.2.1 Capilaridade dos cartórios

Um dos principais objetivos vinculados à Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, é aproveitar a capilaridade dos Cartórios de Registro Civil (7.637 serventias) para ofertar o maior número possível de serviços públicos às populações que habitam municípios mais isolados através da prestação dos serviços pelos Cartórios.

Mesmo em pequenos distritos, em virtude da relevância social desses registros, os cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais representam a presença do Estado nessas localidades, assim, os serviços prestados por esses cartórios traz impacto positivo para a sociedade, proporcionando melhor bem-estar social à medida que facilita os registros e melhora os serviços já prestados.

Percebe-se que com a Lei analisada há a maior comodidade no acesso a serviços de cadastro e de documentação nos órgãos públicos, o que é de interesse para o melhor exercício da cidadania pela população, em especial pela parcela socialmente desfavorecida (econômica ou geograficamente), que enfrenta maiores percalço para exercer seus direitos, conforme Voto do Senhor Ministro Alexandre de Moraes na ADIN 5.855 DF.

3.2.2 Economia aos cofres públicos

À medida que há a prestação de serviços de utilidade pública à população a partir de uma infraestrutura já instalada, presente nos mais remotos municípios do Brasil, e por oficiais de registro, profissionais de Direito concursados, agentes públicos, dotados de fé pública e considerados Agentes em Colaboração com o Estado, há economia para o Poder Público, pois não será necessário desembolso por parte deste a fim de disponibilização de serviço público, portanto sem contrapartida financeira dos Estados.

Em termos de incentivos gerados para o aumento do bem-estar social, podemos citar também o auxílio dos dados desses cartórios no desenvolvimento de ações vinculadas às políticas públicas.

As informações são fonte de geração de valor com grandes negociações de empresas pelas fontes de dados confiáveis visando aprimoramento dos seus negócios. Tanto é, que foi promulgada a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) ou Lei nº 13.709, que tem como objetivo regulamentar o uso de dados pessoais pelas empresas, de forma que as pessoas saibam como suas informações estão sendo coletadas e de que forma estão sendo utilizadas.

Assim, fazendo um paralelo à Lei n.º 13.484, os dados dos Ofícios da cidadania, considerando que são uma fonte fidedigna, podem ser tornar essenciais ao planejamento de ações de políticas públicas.

3.3.3. Incentivo aos Cartórios deficitários

Um ponto a ser acrescentado é a arrecadação dos cartórios com os novos serviços a serem prestados, impactando na economia do país. Vale ressaltar que a arrecadação dos Registradores Cíveis é baixa e, em algumas cidades do interior, muitos cartórios são deficitários. Em Municípios pobres, algumas vezes é até difícil fazer o provimento desses cartórios por falta de interessados.

Os parágrafos 3º e 4º, inseridos no Art. 29 da Lei, permitiu a ampliação das atividades desempenhadas pelos Oficiais do Registro Civil das Pessoas Naturais, além

daquelas já previstas em lei, mediante contraprestação financeira, em conformidade com atos firmados por meio de convênio, credenciamento ou matrícula com órgãos públicos.

Cabe destacar que a remuneração dos serviços prestados por esses cartórios será determinada em Convênios homologados pelo Judiciário.

3.4.4 Constitucionalidade da Lei

No tocante a possíveis judicializações sobre o tema, fora discutido em sede de ADIN 5855/DF, a questão da constitucionalidade dos ofícios da cidadania, que entre outros argumentos aduziu que:

(...) (d) afronta ao art. 62, § 1º, I, 'a' e 'c', CF, que proíbem a edição de medidas provisórias em matéria de cidadania e organização do Poder Judiciário; (e) inconstitucionalidade material por violação do art. 5º, LXXVII, CF (gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania); (f) violação do art. 236, §§ 1º e 2º, CF, dos quais decorreria a exigência de reserva legal para a regulamentação dos serviços notariais e de registro, bem como o dever de fiscalização dos mesmos pelo Poder Judiciário; e (g) afronta aos arts. 170, IV e V, e 174, CF, ao argumento de que o conteúdo impugnado "configura verdadeira reserva de mercado aos ofícios do registro civil das pessoas naturais em detrimento das demais serventias positivadas na Lei 6.015/73". (STF, 2019)

Foi deferido parcialmente o pedido declarando a constitucionalidade dos ofícios da cidadania, onde houve interpretação conforme a constituição do § 3º do Art. 29 da Constituição Federal para reduzir parcialmente e declarar a nulidade do termo "independente de homologação", isto é, todos os Convênios firmados pelos Cartórios com os órgãos públicos devem ser homologados pelo Judiciário.

(...) 4. Medida cautelar parcialmente confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme ao § 3º do art. 29, declarar nulidade parcial com redução de texto da expressão "independe de homologação", constante do § 4º do referido art. 29 da Lei 6.015/1973, na redação dada pela Lei 13.484/2017, e declarar a constitucionalidade do Provimento 66/2018 da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça. (STF, 2019)

A interpretação conforme a Constituição, tem por base os Arts. 96 e 125 da Constituição, que prevê que compete aos Estados a fiscalização, a regulamentação e toda a estruturação de como funcionará a prestação desses serviços, tanto que a prévia e posterior fiscalização do Poder judiciário em relação a esses convênios é uma exigência constitucional. Assim, a lei não poderia estabelecer que esses convênios independem de

homologação, porque o Poder Judiciário estadual, por meio de suas corregedorias locais, e o Conselho Nacional de Justiça, por meio do próprio Art. 103 da Constituição, tem essa atribuição administrativa (Voto do Ministro Alexandre de Moraes). (STF, 2019)

Diante do exposto, podemos dizer que a possibilidade de haver questionamentos quanto a sua constitucionalidade está minimizada.

4. Avaliação de alternativas

Uma das alternativas visualizadas para a prestação dos serviços seria continuar sendo prestada pelo Estado com todas as deficiências e custos financeiros já conhecidos ou privatizar o serviço e conceder a prestação a um terceiro mediante modalidade de licitação.

A prestação do serviço pelo Estado envolve os já conhecidos problemas na capilarização do serviço, que é prestado de forma disforme e deficiente a população, pois não conseguem acessar todos os municípios e distritos do Brasil, além de haver um viés econômico ao reduzir gastos com recursos humanos e infraestrutura.

No tocante a alternativa de privatização, essa não se mostra da mesma forma viável referente à eficiência e segurança jurídica, pois os serviços que serão prestados pelos Cartórios, em geral, já dizem respeito a sua expertise de identificação do cidadão, através de emissão de documentos de identidade, informações de transferências de veículo, o que não se mostraria viável a terceiros, desprovidos desse contato inicial com o conceito de segurança jurídica.

Além disso, os cartórios são regulados e fiscalizados pelo Poder Judiciário. Ao privatizar a um agente privado, o Estado teria que criar todo um arcabouço de regulação do serviço, inclusive, uma agência reguladora

Por último, deve ser considerada a dimensão continental do Brasil e que provavelmente, com a privatização, não permitiria a mesma capilaridade dos Cartórios.

5. Caso prático

Por derradeiro, para exemplificar, trazemos a baila como está sendo aplicado os ofícios da cidadania na prática, após mais de um ano da decisão em do STF em sede da ADIN 5754/DF que declarou constitucional a lei dos ofícios da cidadania. (STF, 2019)

Foi pactuado convênio entre Associação dos Registradores Civis – ARPEN e a Receita Federal do Brasil, através dos ofícios da cidadania, para permitir que todos os cartórios de registro civil pudessem realizar serviços de inscrição, alteração, regularização, emissão de segunda via e consulta de CPF. Posteriormente, devido ao sucesso da implantação dos serviços de CPF, esse convênio foi ampliado para abarcar os serviços de recepção, conferência e encaminhamento de procuração RFB à Receita Federal, que concede poderes para que uma pessoa que tenha certificado digital possa acessar todos os serviços da Receita Federal no Portal E-cac (portal de serviços digitais da RFB), dispensando, dessa forma, ao cidadão o deslocamento até a uma agência da RFB para protocolar tal pedido. (ARPEN-BR, 2020)

Importante salientar que a parceria entre os Cartórios e a Receita Federal é um pouco mais antiga que a assinatura do Convênio em questão, quando se fala que em 2014 os Cartórios iniciaram o cancelamento dos CPFs no imediato momento do registro de óbito do cidadão, bem como que em 2017 iniciaram as inscrições de CPF de forma gratuita conjuntamente ao registro de nascimento da criança. Importante salientar que a parceria entre os Cartórios e a Receita Federal é um pouco mais antiga que a assinatura do Convênio em questão, quando se fala que em 2014 os Cartórios iniciaram o cancelamento dos CPFs no imediato momento do registro de óbito do cidadão, bem como que em 2017 iniciaram as inscrições de CPF de forma gratuita conjuntamente ao registro de nascimento da criança. (ARPEN-BR, 2020)

Outro convênio já assinado e dependente de homologação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ foi pactuado com a Secretaria de Aquicultura e Pesca, a fim de permitir que todos os Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais possam proceder ao protocolo e validação de cadastro de pescadores, para propiciá-los receber o seguro defeso, o qual, posteriormente, será estendido para a validação do cadastro das embarcações. (ARPEN-BR, 2020)

Tendo como exemplo prático como esse convênio vem aumentando o acesso a serviços públicos das populações mais carentes e isoladas, temos o caso do Cartório do 2º Ofício do município de Breves, situado na insulada Ilha do Marajó, no Estado do Pará, que atende um município com mais de 100 mil habitantes, entre sede e 7 Distritos – São Miguel dos Macacos, Antonio Lemos, Mututi, Jacaré, Aramã, Mapuá e Curumu, encravados junto a floresta amazônica, nos chamados “furos de Breves”. O Acesso ao município de Breves se dá somente por embarcação, partindo do município de Belém, onde estão localizados a maior parte dos órgãos públicos, especialmente, os federais, sendo 12 horas ou 7 horas de viagem, respectivamente, de navio ou lancha Catamarã, ou avião, nesse último caso, são de 40 minutos a 1 hora de viagem. (IBGE, 2020)

O citado Cartório, através do Ofício da Cidadania, já vem oferecendo aos cidadãos do município de Breves-PA o serviço de inscrição, alteração, regularização, consulta de CPF e protocolo de procuração RFB para acesso aos serviços digitais da Receita Federal, o que denota um avanço ao acesso dos serviços, uma vez que a Unidade da Receita Federal mais próxima do município é situada na capital do Estado – Belém-PA.

É ofertado, ainda, pelo Cartório do 2º Ofício de Breves, o serviço de informação de transferência de veículo pelo alienante ao Detran, através de Convênio firmado, em âmbito regional, diretamente pelo Colégio Notarial do Brasil, seccional do Pará, com o Detran-PA, externo ao ofício da cidadania, o qual propicia aos cidadãos alienantes de veículos que no mesmo momento de reconhecer firma no documento de transferência de veículo – DUT, já informe ao Detran a venda, ficando, dessa forma, isento de futuras responsabilizações administrativas em relação ao veículo alienado. Anteriormente, o cidadão seria obrigado a proceder a dois passos, primeiro iria ao cartório reconhecer firma para só depois apresentar o documento ao Detran para informar a transferência. Atualmente, o cidadão faz todo esse procedimento somente no Cartório que fica incumbido de informar o ato diretamente ao Detran, com acesso aos seus sistemas informatizados. (CNB/PA, 2020)

Diante da expectativa de serem pactuados outros Convênios com órgãos públicos, tanto no âmbito nacional, como no estadual, é que o ofício da cidadania se mostra como um excelente objeto de acesso a serviços públicos em que os Cartórios demonstram a sua vocação para a prestação de serviço público, sendo essa alternativa já explorada em outros

países, a exemplo das Conservatórias Portuguesas, de terceiro em colaboração com o Estado, seguindo a tendência da Administração Pública Contemporânea.

6. Teorema de Coase x Lei nº 13.484 DE 2017

O Teorema de Coase foi formulado por Ronald Coase (*The Problem of Social Cost*, de 1960) e indica que as externalidades podem ser, em determinadas circunstâncias, corrigidas e internalizadas pela negociação entre as partes afetadas, sem necessidade de intervenção de uma entidade reguladora, vinculando ainda a economia com a legislação.

As externalidades - custos ou benefícios econômicos, resultados ou derivados da ação de um agente econômico, podem ser identificadas quando as ações de um agente afetam o bem-estar ou o ganho do outro.

Podemos dizer que o Teorema de Coase oferece a melhor maneira de resolver conflitos entre negócios concorrentes ou outros usos econômicos de recursos limitados (SILVA et al., 2013).

O Teorema de Coase é aplicado quando se tem um problema social e que envolve externalidade, sendo que a solução dessas externalidades poderia ser resolvida por meio de uma negociação privada, sem que fosse necessária a intervenção do governo. A negociação privada, para resolução de problemas sociais, considera três condições: mercados eficientes e competitivos, direitos de propriedade bem definidos e custos de transação baixos. (SILVA et al., 2013)

Destaca-se que os direitos de propriedade bem assegurados são importantes para a resolução de problemas oriundos das externalidades, porque permitem internalizar algumas delas. Isto decorre, pois quando o agente avista o custo de transação, observando o ônus que ele incorrerá, torna-se relevante conhecer os limites do outro agente para dar início ao processo de barganha (DEMSETZ, 1967).

Ao avaliar a Lei 13.484 de 2017, temos justamente um problema social, considerando a ampliação das atividades desempenhadas pelos Oficiais do Registro Civil das Pessoas Naturais, oferecendo serviços públicos à população, por meio de contrapartida dos beneficiários, sem a intervenção do Estado.

Coase (1988) expõe que os custos de transação são definidos como os custos de negociação e de garantia de cumprimento de um contrato, não ligados aos custos de produção, sendo os custos para barganhar, manutenção de segredos e busca por informações, além de dispêndios para aplicação de regras e leis.

Assim, considerando que o custo de transação nesse caso é baixo, chega-se à conclusão que não é necessária a intervenção do governo para correção das externalidades, obtendo assim um resultado eficiente de alocação de recursos. Podemos dizer ainda, que a existência da Lei 13.484 é mais atrativa para a resolução do problema social do que a negociação.

Reconhecendo essas dificuldades do mundo real com a aplicação do Teorema de Coase, alguns economistas veem o teorema não como uma prescrição de como as disputas devem ser resolvidas, mas como uma explicação de por que tantos resultados aparentemente ineficientes para disputas econômicas podem ser encontrados no mundo real.

7. Conclusão

Portanto, conclui-se que as normas sobre os ofícios da cidadania é uma criação legislativa que trouxe um aumento na eficiência do serviço prestado à sociedade, na medida que atingiu um número maior de cidadãos que terão acesso, inclusive àqueles que sequer nunca tiveram esses serviços prestados em sua localidade e conseqüentemente ocasionará um aumento no índice do bem-estar social, especialmente nas localidades mais carentes de serviços, sendo que os recursos públicos que seriam dispendidos para a prestação do serviço podem ser realocados para outras políticas públicas.

Referências

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 344.

DEL'OLMO, F. de S. Curso de Direito Internacional Público. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 226.

NOTÍCIAS PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <https://transparencia.registrocivil.org.br/cartorios>. Acesso em: 21 abr. 2021.

NOTÍCIAS YOUTUBE CANAL ECONOMICAMENTE – HAROLDO TORRES. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GkvvKuljlww>. Acesso em: 24 abr. 2021.

NOTÍCIAS PLANALTO. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/L13484.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

Vista do Aplicação ambiental do teorema de Coase: o caso do mercado de créditos de carbono. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/8691/5970>. Acesso em: 7 mai. 2021.

IBGE | Cidades@ | Pará | Breves | Panorama. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/breves/panorama>. Acesso em: 7 mai. 2021.

LOPES, R.; CIDADANIA, D. N. A.; PORTUGUESA, C. Conservatória são repartições públicas portuguesas em que são feitos registos de diversas naturezas, p. 2020–2022, 2021.

PROVIS, M. et al. Apresentação de emendas. p. 3–7, 2017.

RSP, R. DO S. P. Supremo Tribunal Federal. Revista do Serviço Público, v. 86, n. 3, p. 209, 2019.

Arpen Brasil. Disponível em: <http://www.arpenbrasil.org.br/noticias/10209>. Acesso em: 7 mai. 2021.

L 6.015 compilada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 7 mai. 2021.

Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 mai. 2021.

INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB No 1890, DE 14 DE MAIO DE 2019. v. 2019, p. 100767, 2021.

PLS 283/2016: Incentivos Positivos ao SBDC Advindos das Alterações Propostas nos Artigos 46-A e 47

Fernando Henrique Lima Martins Chíxaro⁵⁸

RESUMO

O presente artigo faz uma análise tendo por base o impacto que potencialmente causará a aprovação do PLS 283/2016 proposto, em 2016, pelo Senador Aécio Neves, no Senado Federal, para o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, tendo como foco principal de análise a proposição de alteração dos artigos 46-A e 47. Primeiro, são feitas algumas considerações sobre o Programa Brasileiro de Acordos de Leniência, as mudanças no cenário de aplicação da legislação e a potencial crise na política de acordos. Depois passa-se a apresentação das premissas consideradas. Há uma breve explicação das distinções entre acordos de leniência e termos de cessação de conduta. Chegando-se a análise dos incentivos que foram alterados, da alternativa escolhida pelos legisladores, do arcabouço jurídico envolvido até os impactos de curto e longo prazo que serão causados aos diversos atores envolvidos nesta questão. Por fim, conclui-se que a alterações analisadas serão onerosas aos infratores que não colaborarem e benéficas ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Palavras-chave: Cartéis; Acordos de Leniência; Termos de Cessação de Conduta; Efeitos Positivos; Indenizações; Reparações de dano; PLS 283/2016

1. Introdução

A política de acordos de leniência no Brasil inicia-se em 2000, com a previsão legislativa do instituto na Medida Provisória 10.149/2000. Em 2003, acontece a primeira assinatura de acordo de leniência no país. No ano de 2011, a lei 12.529/2011 manteve o instituto como parte do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. No ano de 2017, foram assinados 21 acordos⁵⁹, e até ano de 2020, já haviam sido assinados mais de 100 acordos. Tais dados denotam o sucesso do Programa Brasileiro de Leniência Antitruste.

Internacionalmente, entretanto, observa-se um movimento de declínio no número de pedidos de acordos de leniências. YSEWYN e KAHMANN, 2018, apontam em um

⁵⁸ Pós-Graduado em Defesa da Concorrência e Direito Econômico, Fundação Getúlio Vargas. Mestrando em Administração Pública, IDP.

⁵⁹ Dados retirados do site do Cade. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/programa-deleniencia/estatisticas/estatisticas-do-programa-de-leniencia-do-cade>. Acessado em 26 abr. 2021.

artigo tal declínio em relação a União Europeia⁶⁰. No Brasil, entretanto, devido os reflexos da operação lava-jato, que teve como um de seus reflexos o desmantelamento de alguns carteis, que ocasionou um aumento no número de pedidos de leniência, os dados disponíveis não permitem maiores conclusões em relação. Por conta da influência histórica e a importância dos carteis internacionais no Programa de Leniência Antitruste Brasileiro, é possível que tal redução se faça sentir mais cedo ou mais tarde.

Muito se especula sobre qual seriam as causas desta redução. Alguns defendem que talvez os incentivos dos Programas de Leniência tenham perdido um pouco de sua atratividade por conta de transformações no cenário de aplicação das normas antitruste no Brasil e no Mundo.

Hoje, diferente de 21 anos atrás, quando se iniciou o Programa de Leniência Antitruste Brasileiro, existem muito mais autoridades antitruste no Mundo, o que acarreta certo custo para as empresas coordenarem os pedidos de leniência nas diversas autoridades que analisam as infrações em cartéis internacionais. Há ainda um conhecimento maior do público em geral de que os acordos de leniência existem como instrumento de apuração e investigação de infrações antitruste.

No Brasil, aconteceu a operação lava-jato que tornou público a existência de diversos carteis, principalmente, na área de construção civil. Houve grande cobertura da mídia, aprofundando desta forma o conhecimento da população, dos governos e dos Ministérios Públicos sobre o problema que representam os cartéis no cenário econômico, em especial nas licitações públicas. As mudanças no cenário podem ter causado certo temor fundado dos potenciais colaboradores por conta dos custos que pedidos de indenização e reparação de danos podem vir a representar, aumentando desta forma o peso relativo do *enforcement* privado. Tais alterações de cenário podem ter reduzido o equilíbrio entre incentivos e desincentivos a delatar por meio de acordos no Brasil e no mundo.

Embora não esteja textualmente uma de suas justificativas, o projeto de lei do Senado – PLS 283/2016, remetido à Câmara dos Deputado em 26.12.2018, disciplina,

⁶⁰ “Segundo o rating da revista Global Competition Review, o número de pedidos de leniência (incluindo os pedidos de imunidade) reduziu-se em quase 50% nos últimos anos” (tradução nossa). YSEWYN, Johan e KAHMANN, Siobhan. The decline and fall of the leniency programme in Europe. *Concurrences*, v. 2018, n. 1, p. 44–59, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3126172, Consultado em: 26 abr. 2021.

nas alterações propostas para o artigo 46-A e para os artigo 47, importantes incentivos para preservar e até estimular, não só os acordos de leniência, mas, toda a Política de Acordos Antitruste da Superintendência –Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (SG-Cade), que é composta pelos Acordos da SG-Cade acordos de leniência – ALs - e também termos de Cessação de Conduta – TCCs.

2. Premissas da Análise e Conceitos introdutórios

Este artigo parte de alguns entendimentos que são inerentes ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: considera-se o mercado, até hoje, como a melhor opção para a alocação eficiente de recursos disponíveis na sociedade; considera-se que mercados eficientes são competitivos; e que a competitividade é saudável ao sistema uma vez que fomenta a mais eficiente alocação de recursos, o aumento da produtividade, a eficiência dos setores produtivos e a inovação.

Embora sejam eficientes, é preciso levar em conta que existem falhas de mercado que necessitam ser tratadas tais como monopólios. Os acordos ilegais entre concorrentes para fixar preços, limitar quantidades, dividir mercados, clientes e territórios ou manipulando lances em licitações, popularmente conhecidos como cartéis, simulam condições similares ao monopólio, podendo por isso serem considerados uma falha de mercado.

Por serem ilegais, ao invés de serem regulados pelo poder público, como se faz com os monopólios, os cartéis são combatidos por meio de diversos instrumentos utilizando-se do *enforcement* público (investigações ex-officio, denúncias e acordos com as autoridades), *enforcement* privado (ações privadas de indenização e reparação de danos) e por meio de ações de educação e *advocacy*.

O acordo de leniência foi um instrumento de combate a cartéis pensado na década de 1970⁶¹, que, utilizando-se da Teoria Econômica, principalmente do Dilema dos Prisioneiros da Teoria dos Jogos, buscou regular os incentivos para: aumentar a instabilidade inerente aos cartéis; estimular a traição do acordo ilegal assim como a

⁶¹ A Política de Acordos de Leniência iniciou-se nos EUA em 1978, sendo, entretanto, mais efetiva após a reforma do instituto em 1993.

colaboração e a cooperação com as autoridades responsáveis pela apuração; e assim detectar e combater os cartéis (encerrados ou em atuação).

Tal ferramenta auxilia a identificar e responsabilizar participantes de cartéis que, por serem crimes de ocultação, dificilmente seriam descobertos de outra maneira. O instituto também induz novos acordos (ALs e TCCs). Embora a política pública de acordos de leniência tenha sido inaugurada em 1978, nos EUA, apenas após sua reestruturação no ano de 1993 é que ela se tornou mais atuante e efetiva.

No Brasil, a Política de Acordos Antitruste, tendo tido inspiração em modelos internacionais, conforme aconteceu em diversas outras jurisdições e com a importação de outros institutos, tem com eles similaridades, entretanto, possui características próprias que a diferenciam e a tornam peculiar.

3. Ferramentas de Combate a Cartéis

A Política de Acordos Antitruste no Brasil, em combate a cartéis, compõe-se de dois institutos que ao mesmo tempo são semelhantes, mas com características que os tornam bem distintos: os Acordos de Leniência e os Termos de Cessação de Conduta.

De forma bem simples é possível diferenciá-los em dois aspectos: O momento da proposição e dos incentivos que derivam deste momento: Quanto ao momento da proposição, o acordo de leniência é o primeiro acordo proposto e aceito pela autoridade antitruste para determinado cartel. Ele tem como incentivos a concessão de imunidade criminal e Administrativa (completa ou parcial a depender das investigações prévias já realizadas pela autoridade⁶²).

Já o Termo de Cessação de Conduta está disponível a partir do momento que a autoridade já tenha elementos suficientes para caracterizar o cartel e identificar seus

⁶² No caso de a autoridade já ter investigação prévia, mas não suficiente para a condenação há a possibilidade de uma leniência parcial, que concede a imunidade criminal e apenas uma parte da imunidade administrativa, ocorrendo ainda cobrança de contribuição pecuniária. Caso a autoridade já possua investigação prévia com elementos que considere suficiente, não estará disponível a possibilidade de fazer acordo de leniência. 6 Caso o processo já esteja instaurado e a autoridade julgue que já tem elementos suficientes, não estará disponível Acordo de Leniência nem mesmo parcial, estará disponível apenas a celebração de Termos de Cessação de Conduta.

participantes, seja por conta de ter sido assinado algum acordo de leniência ou por meio outros meios tais como a investigação ex-offício ou denúncias⁶³.

Desta forma, caso tenha existido acordo de leniência, ao segundo proponente até o último que venha a fazer a proposição de acordo antes do julgamento do processo para apuração da infração estará disponível a possibilidade de propor um TCC.

Os incentivos para o signatário de TCC são menores. Eles não contam com a imunidade criminal, mas podem negociar a redução na penalidade administrativa de multa. Tal redução pode ser de 50% a 15% a depender do lugar que o proponente esteja na fila, da qualidade de sua colaboração e do momento de tal proposição.

Fica claro que as vantagens da proposição de um acordo de leniência são maiores, por isso só estão disponíveis ao primeiro que propor o acordo, o que acaba por gerar uma corrida entre os infratores para ser o primeiro a colaborar com a autoridade antitruste. A existência de tal corrida aumenta a desconfiança entre partícipes de cartel aumentando o custo de manter a instabilidade do arranjo colusivo.

4. Art. 47: Alterações de Incentivos

É justamente sobre os incentivos da política de acordos do Cade que incidem as mudanças propostas pelo PLS 283/2016. O presente artigo fez uma rápida análise inspirada na Análise de Impacto Legislativo a respeito das alterações propostas para o artigo 46-A e do artigo 47. Para facilitar a análise iremos iniciar a análise pelos parágrafos inseridos no artigo 47.

O artigo 47⁶⁴, da Lei 12.529/2011, determina que os prejudicados por infrações à ordem econômica poderão entrar com ações em juízo pleiteando indenizações por perdas e danos. Entretanto, tal como está hoje, ele não entra na questão de como seriam calculadas tais indenizações e nesse aspecto é que a proposição legislativa atua.

⁶³ Para mais detalhes ver o guia de leniência do Cade e o guia de TCCs do Cade.

⁶⁴ Art. 47. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados referidos no art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do inquérito ou processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação.

§ 1º Os prejudicados terão direito a **ressarcimento em dobro** pelos prejuízos sofridos em razão de infrações à ordem econômica previstas no art. 36, § 3º, incisos I e II, sem prejuízo das sanções aplicadas nas esferas administrativa e penal. (grifo nosso)⁶⁵

No parágrafo primeiro, estabelece-se o direito à indenização em dobro para as reparações de danos para prejuízos sofridos em razão de infrações à ordem econômica prevista no artigo 36, inciso I e II⁶⁶ (englobando as infrações de cartel).

Note-se que a aprovação de tal dispositivo legislativo, acabará por dobrar o valor das indenizações em caso de infrações antitruste, em relação ao parâmetro atual, incluídas entre elas a formação de cartel.

De acordo com a teoria do criminoso racional antes de praticar o crime, o infrator levaria em conta os ganhos esperados assim com a possibilidade de ser pego e condenado. Desta forma, com a aprovação deste novo dispositivo, o valor potencial do *enforcement* privado (por meio de indenizações e reparação de danos) seria o dobrado, o infrator da ordem econômica iria perceber de maneira imediata, a redução significativa do ganho esperado com a possível infração, e de forma mediata, o aumento da possibilidade de condenação, pelo estímulo que tal alteração significaria a delação e a instabilidade inerente aos carteis, aumentado desta forma a possibilidade de ser pego e condenado. Desta forma, a alteração alterará os incentivos no sentido de inibir a prática de cartel.

Entretanto, tal alteração poderia significar um desincentivo a participação de potenciais colaboradores ao Programa de Acordos Antitruste do Brasil (incluindo aqui acordos de leniência e Termos de Cessação de Conduta), uma vez que o acordo de leniência e o TCC importam em assumir a participação no cartel, logo acarretariam exposição a essas indenizações que caso fossem em dobro para todos, inclusive para os signatários de leniência e de termos de cessação de conduta, representariam um grande desestímulo. Uma vez que, em tese, dobraria de o custo do *enforcement* privado para esses colaboradores e os colocaria em posição desprivilegiada.

⁶⁵ (BRASIL. [PLS. 283/2016] Brasília, DF: Senado Federal [2016]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggeter/documento?dm=7908601&ts=1594031941371&disposition=inline>. Acesso em: 30.abr. 2021.

⁶⁶ Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; II - dominar mercado relevante de bens ou serviços; (artigos retirados da lei 12.529/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

Para reduzir tal impacto potencial é que foi inserido na proposta de alteração legislativa o parágrafo segundo, a saber:

§ 2º **Não se aplica** o disposto no § 1º aos coautores de infração à ordem econômica que tenham celebrado acordo de leniência ou termo de compromisso de cessação de prática cujo cumprimento tenha sido declarado pelo Cade, os quais responderão somente pelos prejuízos causados aos prejudicados. (grifo nosso)⁶⁷

Tal parágrafo excluiu do ressarcimento em dobro os signatários de acordos de leniência e de termos de cessação de conduta, retirando desta forma o possível desestímulo que a alteração legislativa poderia representar para os potenciais e futuros colaboradores do Programa de Acordos do Cade.

É de se notar que majorar a reparação em caso de danos por infrações anticompetitivas, notadamente no caso de danos causados por cartéis, não é propriamente uma inovação brasileira. Nos EUA, os participantes de cartel respondem a potenciais indenizações e reparações de danos que podem multiplicar até por três o valor do dano causado, o que lá é chamado de *Treble Damage*.

Aparentemente, o legislador que propôs o PLS entendeu que o triplo do valor seria excessivo, multiplicando apenas por dois o quantum do dano causado para questões de cálculo do valor da reparação de danos causados por infrações à ordem econômica. Sendo nisso acompanhado por seus colegas que aprovaram o PLS.

É relevante destacar que a duplicação do valor de cobranças indevidas, não é propriamente uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Na Lei 8.078/1990, o Código de Defesa do Consumidor, no parágrafo único, do artigo 42⁶⁸, determina-se a indenização em dobro por pagamentos indevidos em excesso pelo consumidor.

Em uma visão ampla, pode-se considerar o sobrepreço causado por um arranjo anticompetitivo ilegal como uma cobrança indevida do consumidor do bem ou serviço cartelizado. Embora nem sempre se configure uma relação de consumo entre o cartel e

⁶⁷ BRASIL. [PLS. 283/2016] Brasília, DF: Senado Federal [2016]. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7908601&ts=1594031941371&disposition=in_line. Acesso em: 30 abr. 2021.

⁶⁸ Art. 42. Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. Parágrafo único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.

quem faz a compra direta do produto ou serviço, visto que muitas vezes os produtos cartelizados fazem parte de insumos intermediários da cadeia produtiva, sendo esta relação entre pessoas jurídica.

Caso a proposição legislativa parasse por aqui, ficariam ainda dois pontos em descoberto: a questão da responsabilização dos signatários de acordos e a questão da solidariedade determinada pela lei 10.406/2002, o Código Civil.

Passemos primeiro a questão da solidariedade. O Código Civil, em seu artigo 264, determina a solidariedade entre àqueles que tem uma mesma obrigação:

Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

O dano causado pela atuação de um cartel, não pode ser individualizado, isto é o dano é causado pela atuação concertada, em conjunto, de um grupo de atores econômicos, por isso devem ser responsabilizados de forma solidária, concorrendo na mesma obrigação todos partícipes ou coautores da infração anticompetitiva.

Ainda, segundo o Código Civil, no artigo 942⁶⁹, coloca à disposição da reparação de dano os bens daqueles que causarem danos a outrem, de forma solidária, caso o tenham causado em conjunto (mais de um autor). Nessa disposição legislativa é onde se encaixa a obrigação solidária de indenizar por danos causados pela infração anticompetitiva caracterizada como cartel.

Para evitar que os signatários dos acordos do Cade fossem demandados de forma direta e imediata por todo o dano causado pelo cartel, mas que também não fossem isentos de reparar os danos que causaram e assim caracterizar uma situação de locupletamento, foi que o autor do projeto sugeriu o parágrafo terceiro:

§ 3º Os signatários do acordo de leniência e do termo de compromisso de cessação de prática são **responsáveis apenas pelo dano que causaram aos prejudicados**, não incidindo sobre eles responsabilidade solidária pelos danos causados pelos demais autores da infração à ordem econômica. (grifo nosso)⁷⁰

⁶⁹ Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

⁷⁰ (BRASIL. [PLS. 283/2016] Brasília, DF: Senado Federal [2016]. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7908601&ts=1594031941371&disposition=inline>. Acesso em: 30 abr. 2021. (grifo nosso)

Desta forma, afasta-se a solidariedade para os signatários de acordos de leniência e termos de cessação de conduta, conservando sua obrigação de reparar os danos, entretanto, mantem-se a solidariedade entre aqueles participantes de cartel que não colaborarem com as autoridades.

Mais uma vez, são alterados os incentivos: para os que colaborarem e cooperarem com as autoridades antitruste a situação após a aprovação do PLS ficaria mais vantajosa que a atual, uma vez que responderiam apenas pelo quantum do dano causado, sendo que na situação atual podem ser demandados a responder pelo total do prejuízo causado pelo cartel. Para aqueles que não colaborarem com as autoridades, o quantum das reparações de danos seria o dobro da configuração atual, respondendo eles de forma solidária.

Caso aprovado pela Câmara, ficam alterados os incentivos na direção de aumentá-los no sentido da colaboração e cooperação. Desta forma, espera-se que tais alterações aumentem ainda de forma significativa o aporte de evidência e a probabilidade de condenação dos não-colaboradores, gerando um incentivo positivo no sistema em direção a uma maior capacidade de detecção de carteis (encerrados ou em atuação) e uma maior agilidade na apuração e condenação destes ilícitos.

Uma outra questão que também fica clara com a inserção do parágrafo terceiro é que os signatários de acordo de leniência e de termos de cessação de conduta terão que reparar os danos que causaram afastando completamente qualquer perspectiva de enriquecimento sem causa.

Ainda, em relação ao arcabouço jurídico que incide sobre essa proposição, temos os artigos 81 e 82 da lei 8.078/1990, Código de Defesa do Consumidor, que determinam os legitimados a agir na defesa de coletiva de interesses, tendo sido o artigo 82 sido textualmente mencionado no artigo 47 da lei 12.529/2011, sendo também legitimados a agir em questões de danos causados por infrações à ordem econômica.

5. Art. 46-A: Alterações e Incentivos

A alteração sugerida pelo artigo 46-A, põe fim a uma controvérsia sobre quando se daria o início da suspensão do prazo prescricional para as ações de reparação de danos

causados por infrações à ordem econômica, viabilizando desta forma as ações de indenização de danos.

“Art. 46-A. Quando a ação de indenização por perdas e danos se originar do direito previsto no art. 47, **não correrá a prescrição durante a vigência do inquérito ou processo administrativo** no âmbito do CADE”⁷¹

Pela redação do novo artigo, fica claro que não ocorrerá a prescrição durante a apuração administrativa no Cade. Desta forma, haverá um duplo efeito: cessará qualquer discussão sobre o momento em que se suspende a prescrição e viabilizar-se-á que as conclusões das investigações do Cade sejam utilizadas como subsídio para os pedidos de indenização e reparação de danos no poder judiciário.

Os parágrafos do novo artigo 46-A, também determinam que o prazo prescricional para as ações de reparação de danos causados por infrações à ordem econômica passe a ser de 5 anos, contados a partir do julgamento final do processo administrativo pelo Cade.

Desta forma, finalizam-se todas as controvérsias em relação a ciência dos fatos de forma inequívoca, conforme o texto do projeto, dos danos causados por essas infrações e se viabiliza prazo e conceitos necessário para que as ações de indenização privadas possam ser realizadas. Sendo desta forma importante fomento ao *enforcement* privado para a Política Brasileira de Combate a Carteis.

6. Objetivos e Impactos do PLS

Em relação os objetivos, no PLS 283/2016, eles foram colocados na justificativa de forma bem clara e concisa. Foi elencado o estímulo ao ajuizamento de ações privadas (indenização e reparações) e resguardo ao bem-sucedido Programa de Leniência do Cade. Tais são os objetivos diretos e imediatos para a proposição. Talvez fosse que ainda possível colocar outras justificativas que o tornariam mais completo, mas também, menos acessível ao público em geral. Isso, porque da forma como foi desenhado, o PLS também irá evitar a potencial crise no Programa de Acordo do Cade (que chega a iniciar 60%⁷²

⁷¹ BRASIL. [PLS. 283/2016] Brasília, DF: Senado Federal [2016]. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7908601&ts=1594031941371&disposition=inline>. Acesso em: 30 abr. 2021. (grifo nosso)

⁷² CHÍXARO, Fernando Martins. Os Acordos depois do Acordo: Da comparação entre Termos de Cessação Conduta homologados no Cade em processo com e sem Acordos de Leniência, entre de 2015 a 2019. Trabalho de Conclusão da Pós-Graduação na FGV. Dezembro 2020.

dos processos para apuração de cartéis no Cade), ajustará a estrutura de incentivos (aumentando a atratividade do Programa de Acordos do Cade) e tornará mais eficiente e efetivo tal programa. Tendo também, caso aprovado, um significativo efeito não só nos acordos de leniência, mas também nos termos de cessação de conduta. Essas últimas perspectivas apresentadas são mais técnicas da área de Direito Concorrencial e poderia ser pouco compreensível para o público em geral.

É ainda possível listar diversos impactos sociais e econômicos, diretos e indiretos aos diversos atores envolvidos caso a alteração legislativa venha a ser efetivada, sendo aprovada pela Câmara dos Deputados e promulgada pela Presidência da República tal como está.

Os efeitos econômicos de curto, médio e longo prazos giram em torno dos seguintes pilares:

- a) O aumento no custo de cartelizar (acordar e manter acordos ilegais com concorrentes) que será causado pela inserção no sistema da reparação de danos em dobro para os partícipes de cartel que não colaborarem com as autoridades;
- b) Aumento da eficiência alocativa e redução comparativa dos preços dos produtos em que os cartéis forem desarticulados.

Há ainda os efeitos sociais de curto, médios e longos prazos, que giram em torno dos seguintes pilares:

- a) Efeito educativo e dissuasório causado pela maior detecção de cartéis e sua divulgação nos meios públicos (decisões condenatórias) e na mídia;
- b) Efeito de justiça ocasionado pelo aumento no número de reparações de danos efetivadas, fazendo com que os recursos ilegalmente apropriados, ao menos parte, voltem para seus legítimos donos.

7. Impactos por Atores

Explorando de forma mais detalhada os impactos, tendo em conta os atores envolvidos tem-se o seguinte: Se considerar-se o governo, centrando o foco na autoridade

antitruste, é possível esperar que a implementação da proposta do PLS 283/2016 nos artigos analisados causem de forma imediata: o aumento da detecção de cartéis por meio de acordo de leniência; o aumento do número de pedidos de ALs e TCCs que serão, ao menos no primeiro momento, analisados com a mesma estrutura administrativa, de recursos humanos e tecnológicos que se apresentam atualmente, logo, é de se esperar uma maior eficiência (por conta do aumento de resultados utilizando-se da mesma estrutura); e também uma maior efetividade (em razão do aumento na detecção de cartéis) na implementação da Política Brasileira de Combate a Cartéis. Outro efeito que será percebido neste âmbito será o aumento da resolução de demandas administrativas de apuração de cartéis por meio de mecanismos de consenso e resolução voluntária entre as partes envolvidas. Se entendendo os Acordos de Leniência e os Termos de Cessação de Conduta como mecanismos de consenso e ao mesmo tempo voluntários para a resolução das demandas administrativas.

Para os futuros e potenciais signatários de acordos (ALs e TCCs) é possível delinear os seguintes impactos imediatos decorrentes da implementação das medidas analisadas: redução do custo de indenizar que diretamente causará um estímulo adicional a delatar os cartéis que por ventura tem feito ou façam parte, de maneira a cooperar e colaborar com as autoridades na resolução e esclarecimento dos fatos ocorridos; Outro impacto que se pode destacar em relação a esses atores é que haverá uma redução da exposição atual a indenizações e reparações de danos, visto que o PLS restringe aos signatários de acordos (ALs e TCCs) a reparação dos danos causados e termina por reconfigurar a solidariedade que hoje existe entre todos os partícipes dos acordos colusivos. Na configuração atual da lei, os signatários de acordos assumem sua participação no ilícito administrativo e expõem-se, ao menos em tese, a serem acionados para reparação do dano integral causado pelo arranjo colusivo, assim como possíveis indenizações, por conta da solidariedade. Na configuração proposta pelo PLS, esse risco será eliminado, visto que é colocado de forma expressa a não aplicação da indenização em dobro aos signatários de acordos (ALs e TCCs) e a previsão de que responderam apenas na proporção dos danos causados.

Para os participantes dos cartéis que forem objeto de apuração que decidam não colaborar com as autoridades haverá o aumento do custo de eventuais indenizações e reparações de danos visto que poderão ser acionados até 5 anos após o julgamento do Cade, por danos causados a terceiros por conta da sua atuação anticompetitiva,

7

umentando desta forma o custo relativo e reduzindo os ganhos esperados de se fazer um cartel. Haverá também um aumento da instabilidade inerente aos arranjos colusivos, uma vez que haverá maiores ganhos relativamente aos atuais para delatar e colaborar com as autoridades. Ainda em relação a esses atores espera-se que com o aumento da colaboração, de forma mediata, aconteça também o aumento da responsabilização destes, seja por conta do aumento de termos de cessação de conduta (resolução voluntária) seja por meio de condenação pelo Tribunal do Cade (uma vez que com mais colaborações é de se esperar que sejam feitas investigações melhores e mais robustas que levaram a aumentar o número de condenações). Todos esses impactos atuam no sentido de desestimular composições colusivas no futuro.

Para os afetados pelos acordos ilegais de cartel, o PLS, assim como colocou em sua justificativa, irá incentivar o crescimento de uma cultura de busca de indenizações e reparações de danos por conta de danos causados por infrações à ordem econômica. Causando de forma mediata uma redução da sensação de impunidade por conta destas infrações e um aumento na sensação de justiça, uma vez que viabiliza a devolução aos afetados, de ao menos parte, do quantum de renda que foi ilegalmente apropriado pelos infratores.

Para o mercado, tendo como foco o ambiente negocial, é de se esperar como impacto imediato o estímulo a atuação conforme as regras da Lei de Defesa da Concorrência, estimulando desta forma a competição, com todos seus efeitos positivos, e fomentando a inovação e seus desdobramentos. É possível também que de forma mediata, se tenha um ambiente negocial mais justo e saudável, pois com as novas regras colocadas pelo PLS haverá um movimento de desarticulação de práticas desleais tais como os cartéis.

Para a sociedade como um todo, a implementação do PLS trará como impactos positivos uma redução relativa de preços de produtos que estavam cartelizados e em que os cartéis foram desarticulados, causando um aumento imediato de recursos disponíveis para o consumo e investimento. Haverá ainda a redução do peso-morto da economia, o aumento da eficiência alocativa e a efetiva reparação de danos que devolverá ao menos parte dos recursos para a sociedade, aumentando mais uma vez o consumo e o investimento. Haverá ainda, o aumento do efeito educativo e dissuasório seja por conta da maior exposição dos casos de cartéis condenados pelas autoridades na imprensa seja

pela divulgação da possibilidade e das ações de indenização e reparação de danos que passaram a ser a cada dia mais comuns.

O efeito educativo se manifesta na medida que com essas ações de fomento, conforme passe o tempo mais pessoas saberão que comportamentos colusivos são ilegais. O efeito dissuasório é que a partir desta educação e da publicidade das condenações é de se esperar que as pessoas que estejam dispostas a se comportar conforme a lei não pratiquem tal comportamento e as pessoas que pensem em praticá-lo sintam-se desestimuladas pela nova configuração dos incentivos.

8. Custos e Benefícios

De forma bem resumida, é possível sintetizar os custos de curto prazo como sendo impostos aos infratores participantes com o aumento do custo relativo a cartelizar, pois com aumento potencial das indenizações e do prazo de prescrição reduzir-se-ão as projeções e ambições de ganho esperado com as infrações à ordem econômica, notadamente carteis. É de se esperar que também em curto prazo ocorra um aumento na instabilidade dos carteis em andamento, uma vez que terá sido alterada de forma significativa os incentivos a delatar e trair o arranjo anticompetitivo. São custos imposto ao comportamento indesejável e fora das regras, sendo, portanto, positivos ao Sistema de Defesa da Concorrência.

Como benefícios de curto prazo podemos destacar que com a implementação da inovação legislativa é de se esperar um aumento no número de pedido de acordos (ALs e TCCs), tendo como efeito mediado provável o aumento na resolução voluntária de investigações administrativas e o aumento na detecção de infrações à ordem econômica, notadamente carteis. É de se esperar também que haja, por conta das novas contribuições dos colaboradores e das novas colaborações, uma redução no tempo de apuração dos processos administrativos. São benefícios que favorecem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência que terão efeitos positivos no ambiente negocial e econômico.

Para o longo prazo, é possível enxergar como possível custo a necessidade de aumento da estrutura (recursos humanos, materiais e tecnológicos) de apuração e

investigação do Cade, caso o número de pedidos de acordos aumentem de forma significativa.

Como benefícios de longo prazo, é possível prever: a ampliação e fortalecimento da política de acordos (TCCs e ALs) com seu duplo efeito de educação e dissuasão; a melhora nas condições de mercado tornando-se mais saudável e competitivo; além de fomento a inovação, eficiência, competitividade e até empreendedorismo, todas características muito positivas aos sistemas econômicos e social.

9. Conclusão

Desta forma, e por todo o exposto, é possível entender que o PLS 283/2016, em especial em seus artigos 46-A e 47, caso aprovado, irá inserir no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência importantes incentivos que tornarão o Programa de Leniência Antitruste Brasileiro, a Política de Combate a Cartéis e a Política de Defesa da Concorrência, mais efetivos e eficazes.

Referências

BRASIL. [PLS. 283/2016] Brasília, DF: Senado Federal [2016]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7908601&ts=1594031941371&disposition=inline>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CHÍXARO, Fernando Martins. Os Acordos depois do Acordo: Da comparação entre Termos de Cessação Conduta homologados no Cade em processo com e sem Acordos de Leniência, entre de 2015 a 2019. Trabalho de Conclusão da Pós-graduação na FGV. Dezembro 2020.

GABAN, Eduardo Molan. Direito Antitruste. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. pg. 320.

MENEGUIN, Fernando B. Balizas para uma metodologia e estudos de caso. in MENEGUIN, Fernando B. e colab. Avaliação de Impacto Legislativo: Cenários e Perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017. p. 88-101.

UNIÃO EUROPEIA. Glossary of terms used in EU competition policy. 2003. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publicationdetail/-/publication/100e1bc8cee3-4f65-b30-e232ec3064d6>. Acesso em: 21 abr. 2021.



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

 (61) 3535-6565

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