

Ineficiências provocadas pelas normas



instituto
esfera

INSTITUTO ESFERA DE ESTUDOS E INOVAÇÃO

ESFERA PESQUISA N° 01

INEFICIÊNCIAS PROVOCADAS PELAS NORMAS

Fernando B. Meneguim

Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-doutorado em Análise Econômica do Direito pela Universidade de Califórnia – Berkeley. Professor do Mestrado/Doutorado em Administração Pública e Economia do IDP/Brasília. Pesquisador do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB. Presidente da Associação Brasileira de Direito e Economia-ABDE.

Caio Cordeiro de Resende

Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Atualmente, é diretor acadêmico do IDP, onde também atua como coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado Profissional em Administração Pública.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente estudo analisa a importância da qualidade da regulação estatal para o desenvolvimento econômico. Ao examinar a relação entre normas e comportamento dos cidadãos, o texto demonstra como a matriz institucional influencia a eficiência do sistema econômico.

Ao abordar as falhas de governo, o estudo destaca os problemas causados por regulamentações mal elaboradas, que podem gerar custos desnecessários, reduzir a competitividade e prejudicar o bem-estar social. Apesar de haver inúmeras regulações bem sucedidas, são apresentados alguns exemplos de normas que podem ser aprimoradas, a exemplos de questões como a proibição da venda de medicamentos isentos de prescrição em supermercados, a exigência de leiloeiro pessoa física, a restrição à publicidade de profissões reguladas, a vedação de bombas de autosserviço em postos de combustíveis e a duplicidade da captura biométrica.

Para mitigar os efeitos negativos da má regulação, o texto enfatiza a importância de uma análise cuidadosa antes de implementar novas normas, bem como a necessidade de avaliar o impacto regulatório.

A qualidade da regulação é fundamental para o sucesso econômico de um país. Normas bem elaboradas podem estimular a inovação, reduzir custos e promover um ambiente mais eficiente e favorável ao desenvolvimento econômico.

INTRODUÇÃO

Sabe-se que as normas têm o poder de afetar o comportamento dos cidadãos ao criar incentivos que moldam a maneira como as pessoas vivem em sociedade. São regras formais que afetam a todos e compõem o que na literatura econômica chama-se de instituições.

Assim, a matriz institucional precisa funcionar adequadamente de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico e promover o desenvolvimento econômico.

Por conta dos efeitos da matriz institucional é que se torna fundamental o cuidado com as ações oriundas do Estado. A importância de se debruçar sobre o desenho de uma política pública e seus resultados reside no fato de que há perdas significativas que podem acontecer caso a formulação das regras e da organização da política não atenda às necessidades do programa, gerando incentivos errados para a sociedade, que podem acarretar perdas de eficiência para o sistema produtivo.

Para evitar essas ineficiências, temos que assimilar que as normas são interferências do Estado na sociedade. Para que essas interfe-

rências gerem mais benefícios do que custos, algumas premissas devem ser seguidas. A principal delas é que a intervenção deve ser feita se houver um problema a ser resolvido (em termos econômicos, isso acontece geralmente quando há uma falha de mercado). Nos casos em que não há esse motivo, é provável que a intervenção acarrete efeitos colaterais indesejados, podendo inclusive gerar normatização que promoverá queda de bem-estar social.

Essa constatação é especialmente verdadeira no caso da regulação governamental sobre a atividade econômica. Nessa seara, quando se estuda a evolução da regulação econômica, uma das soluções para as ineficiências seria a disseminação de órgãos reguladores autônomos responsáveis por intermediar as relações econômicas, não em prol dos governos ou do mercado, mas, sim, do interesse público, dando origem à figura do Estado Regulador.

No entanto, uma série de reflexões passaram a ser feitas sobre a capacidade desse novo modelo em equilibrar o livre mercado e o interesse público, especialmente diante do processo político e dos

diversos grupos de interesse que influenciam as decisões dos agentes reguladores (Stigler, 1971).

De forma genérica, a tese é que as decisões estatais concretizadas pelas ações dos agentes reguladores, em vez de refletirem o interesse público, podem, na verdade, ocasionar perdas de bem-estar social. Ou seja, com o propósito de corrigir falhas de mercado, os entes reguladores podem gerar outros tipos de ineficiências, as quais são chamadas de falhas de governo.

O que se constatou é que o Estado Regulador é muito mais complexo do que os modelos anteriores (Estado Mínimo e o Estado Interventor), uma vez que a intervenção estatal não deve ser máxima, nem mínima, mas sim adequada. Isso exige da estrutura regulatória procedimentos que permitam a correta tomada de decisão. Um exemplo dessa situação foi a crise financeira mundial de 2008, potencializada pela interferência estatal no mercado de hipotecas e pela falta de regulamentação adequada do mercado financeiro americano, que tornou

evidente as falhas em governança regulatória nas instituições públicas e privadas (OCDE, 2012).

Dessa maneira, a questão que surge nos tempos atuais acerca da regulação estatal consiste em discutir quais são seus limites de atuação e verificar a qualidade dos atos normativos de maneira que se alinhem corretamente os incentivos para estimular o crescimento econômico.

O fato é que a regulação é necessária e há inúmeros casos de sucesso da atuação estatal. Apenas para exemplificar, recentemente foi lançado o livro “Políticas Públicas bem-sucedidas – lições para promover o bem comum”¹, em que há o relato de onze intervenções estatais que contribuíram para melhorar o bem-estar dos brasileiros.

Por outro lado, há ainda normas promovendo comportamentos ineficientes e antiquados, que, em vez de colaborar com o ambiente comercial, geram custos de transação e atrapalham o empreendedorismo, a inovação e o desenvolvimentos das atividades privadas. Esse é o foco

1. Mendes, Marcos. Políticas Públicas bem-sucedidas – lições para promover o bem comum. São Paulo, Editora Jandaíra, 2024.

deste artigo: enfatizar a importância do conteúdo das normas e alertar que existem regulações que podem ser aprimoradas para incrementar o bem-estar social. Nosso objetivo, para além de ressaltar problemas, é mostrar que existem soluções para aprimorarmos o atual ambiente negocial. Para cumprir esse objetivo, o presente texto se organiza da seguinte forma após esta introdução. Comenta-se brevemente o conceito de falhas de governo na seção 2

e apresentam-se, na seção 3, algumas considerações sobre as características que uma boa norma deve conter. Em seguida, cerne desse estudo, tem-se, na seção 4, exemplos de intervenções do Estado que criam mais custos do que benefícios para a sociedade com indicativo de como superar a dificuldade. Por fim, a seção 5 traz as conclusões do estudo.

FALHAS DE GOVERNO

Em Meneguín (2020a), discute-se a liberdade econômica e seus reflexos no Direito Regulatório. Sabe-se que a ordem econômica brasileira tem como um de seus fundamentos a livre iniciativa, conforme disposto no art. 170 da Constituição Federal. Isso significa, em síntese, que os diversos agentes na sociedade devem ter liberdade para participar do mercado, empreendendo, produzindo ou vendendo bens e serviços.

O mercado, por sua vez, deve existir precipuamente para facilitar a troca

de bens e serviços, para diminuir os custos de se efetivarem negociações, isto é, diminuir os custos de transação, conforme ensina o Professor Ronald Coase, Nobel de Economia (Coase, 1988). Se o mercado estiver calibrado corretamente, há uma tendência em direção à eficiência.

Surge então um suposto dilema entre a liberdade econômica e a necessidade de regulação estatal, uma vez que há uma série de situações econômicas que não podem ser deixadas ao livre arbítrio do mercado (são as chamadas falhas de mercado²). É por essa razão

2. Um dos teoremas mais importantes da economia é o chamado Primeiro Teorema do Bem-Estar Social. Ele estabelece que sempre que houver um mercado competitivo, isto é, uma concorrência perfeita, o livre mercado propiciará uma alocação de recursos eficiente do ponto de vista econômico. Contudo, essa é uma possibilidade teórica que pressupõe a ausência de falhas de mercado. No mundo real essas falhas existem na forma de monopólios naturais, externalidades e informações assimétricas, entre outras. As falhas de mercado merecem atenção porque tendem a gerar alocações ineficientes dos recursos, prejudicando toda a sociedade.

que normas são elaboradas e, juntamente com elas, criado um conjunto de incentivos e sanções que provocam reflexos sobre o funcionamento do mercado.

Não se podendo renunciar à presença do Estado Regulador, o dilema enunciado pode ser resolvido com o trabalho para se garantir a pertinência e a adequação das normas regulatórias. Será que o desenho da norma consegue gerar efeitos que eram realmente os esperados? Será que os custos impostos pela regulação superam os benefícios gerados para a sociedade? Nesse ponto, pode-se estabelecer a relação entre os dois importantes conceitos bastante atuais: falhas de governo e abuso regulatório.

Em artigo no qual se discute Análise Econômica do Direito e impacto regulatório, Meneguim (2020b) aborda o primeiro conceito - as falhas de governo. Trata-se de uma ineficiência econômica causada por intervenções governamentais incorretas que geram distorções maiores do que os problemas a que elas se propunham resolver. Um desses efeitos adversos é conhecido na literatura como “Efeito Peltzman”, situação em que a regulação tende a criar condutas não previstas para os regulados, reduzindo ou mesmo revertendo os benefícios almeçados (Peltzman, 2007).

De acordo com Resende (1997), as falhas de governo na implementação da política regulatória se devem a três tipos de restrições:

- Restrições informacionais que refletem o fato de o regulador estar menos informado que a firma regulada, o que gera incertezas;
- Restrições transacionais, isto é, existem custos de transação não-desprezíveis quando da implementação e monitoramento dos contratos pactuados com concessionárias de serviços públicos; e
- Restrições administrativas e políticas, que abarcam características legais e institucionais limitantes da ação do regulador, como rigidez dos procedimentos administrativos, dificuldades de coordenação governamental e até mesmo ingerências de caráter político.

Um exemplo clássico de regulação malfeita é encontrado na história recente do Brasil: o Plano Cruzado, ao promover o congelamento de preços para combater uma hiperinflação, não permitiu o ajuste dos valores de mercadorias sujeitas à sazonalidade, gerando um desequilíbrio de preços. Isso agravou o desabastecimento de bens (ninguém se dispunha a vender com prejuízo ou perder oportu-

tunidades de lucro) e fomentou o surgimento de ágio para compra de produtos escassos, principalmente os que se encontravam na entressafra, como carne e leite.

Outro exemplo diz respeito ao uso de política fiscal anticíclica. Em momentos de desaceleração econômica, é desejável que o setor público amplie gastos ou reduza sua tributação com vistas a aquecer a demanda privada e estimular a retomada do crescimento. Há de haver, contudo, administração do espaço fiscal disponível. Do contrário, se o Estado já estiver operando em níveis elevados de endividamento, o aumento de gastos se torna contraproducente, agravando a situação que se buscava reverter.

Já o segundo conceito - abuso regulatório - ganha destaque no ordenamento jurídico brasileiro com a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica”. Essa norma traz expresso um elenco de situações enquadradas como abuso do poder regulatório e que, como tais, devem ser evitadas pela administração pública. Veja o texto exato constante do art. 4º da Lei 13.874/2019:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita

em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

- I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;
- II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;
- III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;
- IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;
- V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;
- VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;
- VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;
- VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e
- IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a miti-

gar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.

Esse rol é importante para lembrar que a norma existe para aumentar o bem-estar social. Forçar a regulação para além do necessário pode gerar ineficiências contrárias aos objetivos pretendidos.

Situações como essas, caracterizadas como abusos regulatórios, criam barreiras ao empreendedorismo, ao comércio, à inovação ou à concorrência. Em síntese, os abusos regulatórios criam obstáculos a um ambiente de eficiência econômica. Ora, considerando que essas situações surgem em consequência de decisões equivocadas ou exageradas do setor público, e que atrapalham o ambiente negocial, pode-se perfeitamente classificá-las, se chegarem a ser implementadas, como falhas de governo.

Um ambiente regulatório-normativo com problemas é nocivo ao ambiente de negócios, já que dificulta investimentos pela falta de regras claras; encarece e burocratiza o

empreendedorismo e o estímulo à inovação; e eleva o Custo Brasil³, diante dos altos custos de transação, tornando o país menos competitivo no cenário mundial.

Em Meneguim e Melo (2022), destaca-se alguns dados que demonstram as consequências econômicas, diretas e indiretas, dessa realidade:

a) No relatório Doing Business 2020⁴, do Banco Mundial (2020), o Brasil piorou sua colocação⁵ e está na 124ª posição, entre 190 países, no ranking de facilidades de fazer negócios, classificação que considera o ambiente regulatório como um dos critérios.

b) O Brasil continua sendo o país onde se gasta mais tempo para calcular impostos: 1.501 horas por ano em média⁶, sendo que a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é 158,8 horas.

c) A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)⁷ concluiu que as empresas gastam R\$ 137 milhões por dia para acompanhar as modificações da legislação.

3. Medida que se refere aos custos desnecessários ou desproporcionais que tornam os processos mais lentos, caros e ineficientes, dificultando o desenvolvimento e a competitividade.

4. Relatório do Banco Mundial Doing Business 2020. Disponível em: Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies. Acesso em: 19/11/2020.

5. Em 2019, o Brasil estava em 109º no ranking, conforme relatório Doing Business 2019. Disponível em: DOING BUSINESS 2019. Acesso em: 19/11/2020.

6. Relatório Doing Business 2020 – Region Profile Latin America & Caribbean. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/LAC.pdf>. Acesso em: 19/11/2020.

7. Disponível em: Brasil sem burocracia. Acesso em: 19/11/2020.

d) Dados do WJP Open Government Index 2020⁸ colocam o Brasil em 38º no ranking mundial (que considera os dados governamentais disponíveis, o direito à informação e as leis publicadas e de fácil acesso), atrás de países como Índia, Botswana e China.

e) Conforme o Global Competitiveness Report 2017-18⁹, o Brasil é um dos piores países do mundo em relação ao peso de sua carga regulatória, ocupando a 137ª posição. Entre as principais causas para a perda da competitividade brasileira, pelo menos quatro estão diretamente ligadas às normas: instabilidade normativa,

regulações trabalhistas, ineficiência da burocracia e regulações tributárias.

f) Segundo o Ministério da Economia¹⁰, estima-se que o item “atuar em um ambiente jurídico-regulatório eficaz” impacta o Custo Brasil em R\$ 160 a R\$ 200 bilhões.

Assim, é importante que essa realidade seja bem conhecida para que toda a sociedade se mantenha crítica quanto à atuação estatal e exija uma atuação regulatória adequada para se incentivar o desenvolvimento econômico.

COMO GARANTIR BOAS NORMAS

A pesar de o nome não ser tão difundido, existe uma área de estudo do bem legislar – trata-se da Legística – que ganhou relevância no mundo todo. A Legística objetiva estabelecer parâmetros e recomendações para tratar da qualidade da norma jurídica em termos mate-

riais (efetividade quanto aos fins intencionados) e em termos formais (compreensibilidade do texto e uso de técnica adequada).

Portanto, ocupa-se a Legística de avaliar os resultados e efeitos, possíveis e concretos, de uma norma no contexto social, visando, por meio de uma norma bem elabora-

8. O WJP Open Government Index é o primeiro esforço para medir a abertura do governo com base nas experiências e percepções do público em 102 países. O Índice do Governo Aberto considera quatro dimensões: leis divulgadas e dados do governo, direito à informação, participação cívica e mecanismos de reclamação. O relatório 2020 está disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index/global-scores-rankings>. Acesso em: 19/11/2020.

9. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

10. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/11/decreto-orienta-revisao-e-consolidacao-de-atos-normativos-da-administracao-publica-federal. Acesso em: 19/11/2020.

da, reduzir o descompasso entre os efeitos pretendidos e os obtidos.

Há métodos orientadores da produção e da avaliação normativa, que exigem uma análise ex ante ao impulso regulatório, de maneira a delimitar claramente o problema que se quer atacar, a adequação e a viabilidade da solução proposta, os objetivos que se pretendem alcançar e as alternativas existentes para o mesmo fim. Uma nova regulação é necessária quando há falhas de mercado a serem resolvidas, como informação assimétrica, mercados incompletos ou pouco competitivos, custos de transação elevados, entre outras imperfeições de mercado que geram resultados ineficientes. Nesse sentido é que instrumentos de análise normativa foram sendo estabelecidos e implementados. É, no mesmo intuito, que a Lei de Liberdade Econômica transformou em obrigatória a Análise de Impacto Regulatório - AIR para toda a administração pública federal.

A AIR tem se destacado como peça bastante útil nas análises técnicas que se propõem a subsidiar a elaboração ou revisão das normas regulatórias. Lastreada no sucesso de sua aplicação no âmbito da OCDE, a AIR contribui para o aumento da racionalidade do processo decisório governamental atinente a polí-

ticas públicas em geral, sejam elas eminentemente regulatórias ou não (Meneguín, 2020a). Ou seja, as avaliações ex ante propiciam um aumento da probabilidade de decisões mais acertadas, evitando o surgimento de possíveis abusos regulatórios que podem vir a se transformar em falhas de governo.

Outra vertente para o aprimoramento da qualidade regulatória vem por meio da soft regulation. Ciente dos possíveis efeitos colaterais que a regulação pode trazer, tem ganhado peso no âmbito da União Europeia, como maneira para se conseguir mais legitimidade e efetividade das políticas públicas, a consideração de formas de regulação menos rígidas entre o setor público e os agentes privados (Sabel e Zeitlin, 2010).

A soft regulation, essa nova forma de regulação, refere-se ao conjunto de instrumentos não vinculativos, em que não há monitoramento e fiscalização ostensivos por parte da administração pública (Koutalakis, Buzogany e Börzel, 2010; Shaffer e Pollack, 2009).

Um exemplo interessante nesse sentido ocorreu no início dos 2000, com a decisão do governo australiano de substituir a regulação de preços das tarifas aeroportuárias por um modelo mais soft. Em

um contexto de dificuldades financeiras geradas pelos atentados de 11/09, o governo desregulamentou diversos aeroportos e submeteu sete deles a um regime de “regulação por monitoramento (ou por ameaça)”. Havia, então, a percepção dos reguladores Australianos de que dificuldades informacionais estavam gerando um alto risco de falhas regulatórias, que distorciam decisões das empresas, desestimulando a inovação e os investimentos (falhas de governo).

No novo regime, os aeroportos tinham a obrigação de fornecer uma série de informações aos reguladores, não havendo, contudo, qualquer interferência nas decisões empresariais. A regulação mais estrita somente ocorre quando há suspeitas de abuso de poder de mercado, situação que permite ao regulador tomar diversas medidas, entre elas o retorno à regulação tradicional. A regulação é, portanto, indireta –

ou soft -, sendo um dos principais incentivos para a conformidade das empresas a ameaça de reintrodução de uma regulação mais forte (Resende, Fonseca e Caldeira, 2016).

Trata-se de um exemplo ilustrativo sobre a necessidade de existir permanentes esforços acadêmicos e governamentais para se construir instrumentos capazes de conduzir o setor público à “boa regulação”, o que não deve se confundir com uma regulação altamente intervencionista

A construção de uma matriz institucional melhor, que contribui no processo de migração para um bom equilíbrio, associa-se com certeza à prevenção contra abusos regulatórios e à melhoria da qualidade normativa. Evita-se assim ineficiências em decorrência da ação estatal. Ganha o cidadão, ganham as empresas, ganha o País.

ESPAÇO PARA MELHORIAS

Conforme a teoria discutida anteriormente, é essencial cuidar das normas. Esse cuidado deve ser permanente, tanto em relação a novas regulações, quanto a regulações vigentes que podem ter ficado defasadas.

Há sempre que se lembrar de que o Brasil passa por contenção fiscal, não havendo espaço para desperdício de recursos. Também é inadmissível que o setor público dissemine custos de transação desnecessários ao setor privado, atrapalhando os empreendimentos.

Nesse sentido é que trazemos algumas situações vigentes no País que ilustram como existe espaço para melhorar a eficiência do País. Venda de remédio exclusivamente em farmácias e drogarias

No Brasil, a regulamentação da venda de medicamentos é supervisionada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A venda dos medicamentos deve seguir regras conforme a categoria em que são enquadrados. Basicamente, os medicamentos podem ser categorizados como: medicamentos isentos de prescrição médica, medica-

mentos com prescrição médica e medicamentos controlados.

Atualmente, conforme o art. 6º da Lei nº 5.991, de 1973, a venda de medicamentos é bem restrita.

Art. 6º - A dispensação de medicamentos é privativa de:

- a) farmácia;
- b) drogaria;
- c) posto de medicamento e unidade volante;
- d) dispensário de medicamentos.

No entanto, a venda de medicamentos isentos de prescrição (MIPs) em outros estabelecimentos, especialmente supermercados, é um debate corrente no Brasil e que divide opiniões. O assunto está sendo discutido na Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Lei nº 1.774, de 2019.

A questão é: por que proibir a venda de MIPs em outros estabelecimentos que não as farmácias e drogarias? Em outros termos: a ampliação da oferta dos MIPs por meio da permissão de sua venda em supermercados aumenta o bem-estar social? Nessa linha, pode-se trazer vários aspectos atinentes à questão.

A principal fonte das informações seguintes é o artigo “Facilitar o Acesso de Medicamentos Isentos de Prescrição Favorece Consumidores e Traz Ganhos de Bem-estar” (Shikida e Sperandio, 2022).

A primeira consideração é o respaldo internacional que a matéria possui. O uso dos MIPs é entendido, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como um autocuidado ao enfatizar a vantagem de o paciente não precisar se direcionar a um serviço de saúde para tratar um sintoma já conhecido. Além disso, muitos países permitem a venda dos MIPs em supermercados, ou até mesmo em boxes de autoatendimento, como é o caso do Canadá, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra e Suíça.

Qualquer medicamento deve ser autorizado com cautela, pois, do contrário, pode acarretar problemas de saúde pública como intoxicação. Um dos argumentos contrários à liberação da venda dos MIPs nos supermercados é o de que essa situação pode aumentar os números de intoxicação medicamentosa. Se isso realmente for verdade, é um ponto contra a liberação.

No entanto, é importante frisar que todo medicamento tem sua comercialização autorizada pela Agência

Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que estabelece critérios rígidos para uma droga ser classificada como MIP.

Nos termos da Resolução da Diretoria Colegiada nº 98/2016-ANVISA, para ser um medicamento isento de prescrição, as seguintes características devem ser atendidas:

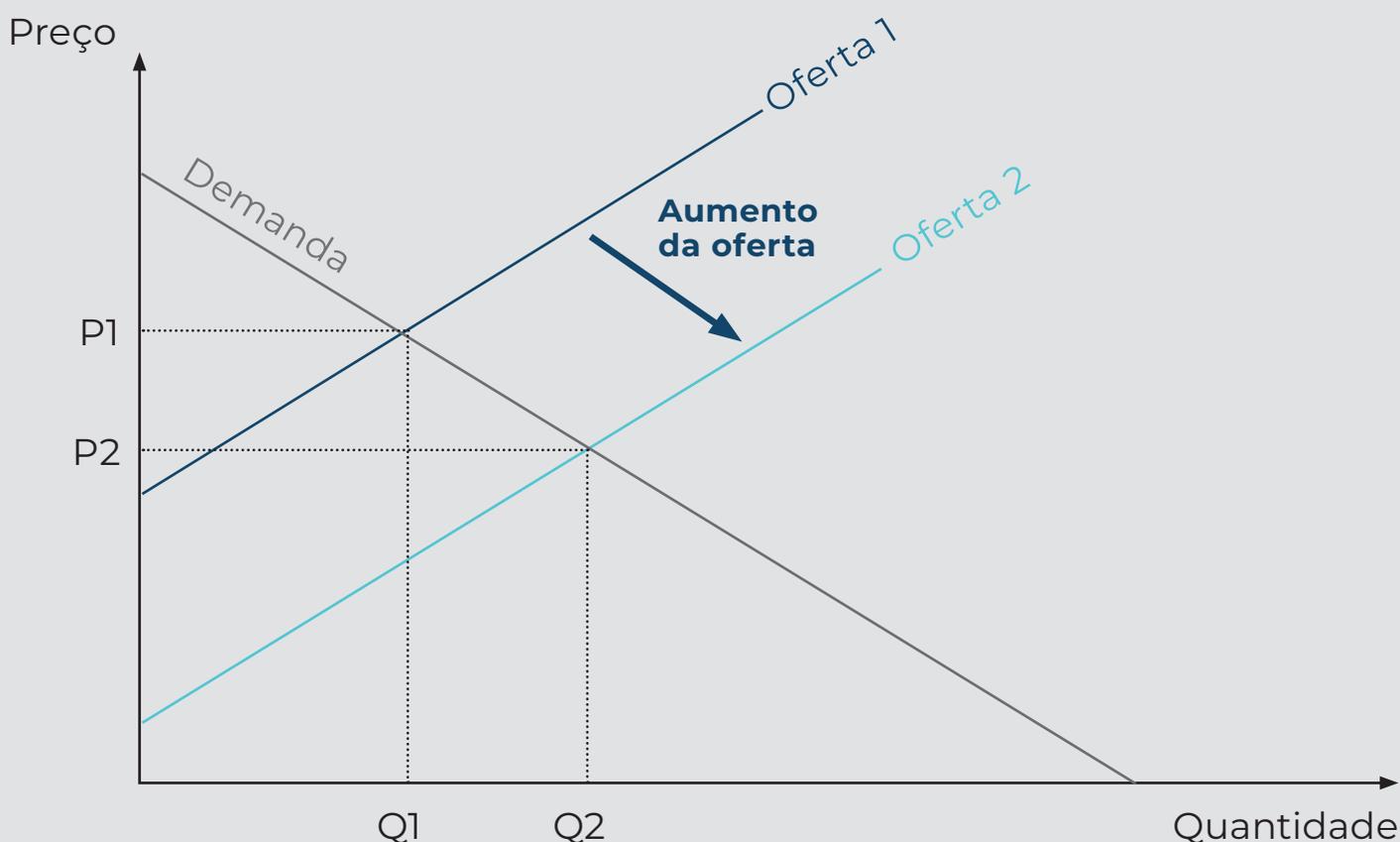
- São indicados para o tratamento de doenças não graves e com evolução lenta ou inexistente;
- O MIP deve possuir reações adversas com casualidades conhecidas, baixo potencial de toxicidade e de interações medicamentosas;
- O MIP deve ser utilizado por um curto período, ou pelo tempo previsto em bula no caso de medicamentos de uso preventivo;
- O MIP deve ser de fácil manejo pelo paciente, cuidador ou mediante orientação pelo farmacêutico;
- O MIP deve apresentar baixo potencial de risco ao paciente;
- O MIP não deve possuir potencial de gerar dependência química ou psíquica.

Portanto, ante todos esses cuidados, o MIP é um medicamento com baixa probabilidade de intoxicação. Isso pode ser comprovado tam-

bém por evidências empíricas. Em análise sobre o grau de segurança de medicamentos, verificou-se que, no período entre 2009 e 2018 no Brasil, houve 85.811 internações hospitalares devido à intoxicação medicamentosa, sendo que, desse número, apenas 3% foram causados por MIPs (Shikida e Sperandio, 2022), logo não procede o argumento contra a proposição.

Em termos de teoria econômica, a expansão do mercado com mais estabelecimentos vendendo MIPs é positiva para o consumidor, pois a maior concorrência deverá propiciar queda nos preços. Isso se caracteriza por um deslocamento da curva de oferta para a direita, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico I: Aumento da oferta dos MIPs



Fonte: elaboração própria

Perceba que a quantidade demandada aumentou. Essa ampliação da quantidade comercializada deve-se, em parte, pela queda de preço que atrai novos consumidores, pois os preços mais baixos permitem que eles tenham acesso aos medicamentos, além de ser mais fácil sua aquisição por meio dos novos pontos de venda. Há nítidos ganhos de eficiência.

Assim, pode-se concluir que há aumento de bem-estar social em decorrência do aumento da oferta, pois isso gera diminuição dos preços e incremento na facilidade do autocuidado. Esse aprimoramento seria atingido pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.774, de 2019.

Intermediação forçada - caso do leiloeiro

A profissão de leiloeiro é regulada por uma norma muito antiga, de 1932. Trata-se do Decreto 21.981/1932, que se aplica a todo o território nacional, dispondo que somente poderá ser leiloeiro no Brasil a pessoa física no gozo dos direitos civis e políticos, com mais de 25 anos, domiciliada há mais de 5 anos no lugar

que exerça a profissão e que tenha idoneidade, comprovada.

Segundo o Sindicato de Leiloeiros do RJ¹¹, “todos os depósitos ou pagamentos só podem ser feitos no CPF do leiloeiro ou CNPJ da empresa proprietária do bem que está sendo vendido. A validade de um leilão está diretamente ligada à personificação dos atos na pessoa natural do leiloeiro, uma vez que somente pessoas físicas podem exercer a função pública de leiloeiro oficial”.

No entanto, por ser muito antiga, a norma não previa à época, por exemplo, os grandes leilões de frota de automóveis, como acontecem atualmente realizados por bancos, seguradoras ou empresas de locação de veículos.

Para fazer um leilão de veículos hoje, precisa-se de uma empresa organizadora, que realiza investimentos altos em estrutura, como pátios, sites de internet, carretas etc. No entanto, essa própria organizadora não pode realizar o leilão, ela deve contratar um leiloeiro.

Isso reduz bastante a atuação dessas organizadoras prejudicando todo o mercado de leilão de veículos. O ônus do custo de transação

11. <https://sindicatodosleiloeirosrj.com.br/noticias/empresas-burlam-a-legislacao-brasileira-ao-promover-leiloes/>

pela exigência de leiloeiro reduz a liquidez do mercado de veículos (por exemplo, os bancos querem vender rapidamente esses ativos que são os automóveis, mas ficam limitados à regra do leiloeiro pessoa física). Trata-se assim, de norma extemporânea, que não acompanhou a evolução dos negócios, impondo ineficiências dispensáveis. A solução para tanto seria um projeto de lei que reformulasse o Decreto 21.981/1932, trazendo nova regulamentação para a profissão de leiloeiro.

Restrição à publicidade - profissões reguladas

A publicidade na maioria dos setores da economia desempenha um papel importante na informação dos consumidores e na garantia de que novos produtos, serviços e fornecedores sejam levados ao conhecimento do público. A publicidade, portanto, pode incentivar a inovação e a entrada de novos produtos. Por outro lado, sua restrição pode criar dificuldades ao consumidor médio para saber onde encontrar ajuda especializada ou determinar o preço provável de um serviço. A importância da publicidade é tão grande que a Lei nº 13.874, de 2019, que instituiu a “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica”,

classificou como abuso regulatório a ação do Poder Público no sentido de “restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico”.

Apesar desse dispositivo, há algumas regulamentações de serviços profissionais que impedem ou dificultam a publicidade, com repercussões negativas para a sociedade. Esse tema foi tratado em Meneguim e Timm (2023).

É comum haver regulação para o exercício de determinadas profissões. Essa regulação pode ser proveniente do Estado ou pode acontecer por meio dos conselhos profissionais mediante delegação estatal. Normalmente os dispositivos abordam questões relacionadas ao ingresso na profissão, à conduta dos profissionais, à exclusividade para o exercício das atividades ou à organização das firmas daquela profissão.

O argumento econômico para a existência dessas regulações consiste na existência de falha de mercado referente à assimetria de informação em alguns mercados profissionais. Essa assimetria pode gerar problemas como a incapacidade de o consumidor aferir a qualidade dos serviços que serão prestados a ele.

Ocorre que a regulamentação dos serviços profissionais pode proteger os consumidores vulneráveis, mas também pode impedir a inovação e outras formas de concorrência. Em muitos países, essas preocupações já vieram à tona como o efeito de a regulamentação profissional restringir a concorrência no mercado de serviços profissionais, aumentando o preço e limitando a variedade e inovação nos serviços prestados. Além disso, alguns estudos demonstram que as restrições à entrada podem ter o efeito de diminuir a qualidade geral do serviço. A limitação da divulgação de serviços por associações profissionais é uma preocupação específica dos membros da OCDE, conforme sua publicação “Policy Roundtables – competition in professional services”¹². Segundo esse estudo, a regulamentação das profissões deve centrar-se somente nos mercados em que persistem efeitos indesejáveis por conta da assimetria informacional, sendo que a intervenção deve ser feita com parcimônia para prejudicar o menos possível a concorrência. Segundo o estudo citado da OCDE, a

publicidade por algumas classes de profissionais geralmente esteve sujeita a uma regulamentação rigorosa, tanto de forma quanto de conteúdo. Informações básicas sobre nome, endereço e número de telefone e alguns detalhes sobre especialização geralmente podem ser divulgados, mas, tradicionalmente, anúncios sobre preços e comparações com outros profissionais eram proibidos. As restrições à publicidade parecem ter sido particularmente difundidas nas profissões jurídicas e médicas. Apesar dessa prática de restrição de publicidade ainda existir, tais proibições estão sendo cada vez mais contestadas, uma vez que impedem a inovação e aumentam os preços.

Um estudo canadense¹³ concluiu que a publicidade de preços dos serviços profissionais melhoraria o acesso do consumidor a esses serviços, promovendo menores tarifas e gerando aumento da eficiência e inovação.

Em conclusão, a abolição das restrições à publicidade gera benefícios para os consumidores. Há evidências de que a remoção das restrições de publicidade de preços resultou em valores mais baixos, bem

12. OECD. Policy Roundtables – competition in professional services (1999). Disponível em <https://www.oecd.org/regreform/sectors/1920231.pdf>

13. TREBILCOCK, TUOHY and WOLFSON, Professional Regulation (1979), p.322

como propiciou o aumento da demanda. Novamente temos o caso de normas gerando ineficiência e queda de bem-estar social.

Uma possível solução para esse problema seria a aprovação de norma que vedasse a restrição ao uso e ao exercício da publicidade e propaganda, a menos que lei específica assim o dispusesse, como é o caso da publicidade infantil.

Proibição do funcionamento de bombas de autosserviço nos postos de abastecimento de combustíveis

Está em vigência até hoje a Lei Federal nº 9.956, de 2000, que, por meio de seus três artigos transcritos abaixo, impôs uma medida que permanece válida, mas que não se coaduna com a tecnologia e o mundo atual.

Art. 1º Fica proibido o funcionamento de bombas de auto-serviço operadas pelo próprio consumidor nos postos de abastecimento de combustíveis, em todo o território nacional.

Art. 2º O descumprimento do disposto nesta Lei implicará aplicação de multa equivalente a duas

mil UFIR ao posto de combustível infrator e à distribuidora à qual o posto estiver vinculado.

Parágrafo único. A reincidência no descumprimento desta Lei implicará o pagamento do dobro do valor da multa estabelecida no caput deste artigo, e, em caso de constatação do terceiro descumprimento, no fechamento do posto.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A proibição para que os consumidores possam abastecer seus carros pessoalmente impede a incorporação de inovações e impõe um custo alto à atividade de revenda varejista de combustíveis, que é repassado ao consumidor.

A proposição que deu origem à Lei 9.956/2000 tem sua origem em 1998 (PL 4.224/98). Na época, a motivação constante da justificção dizia que “a manipulação de combustíveis diretamente pelo público consumidor poderá acarretar elevados riscos para pessoas não treinadas para trabalhar como frentistas nos postos”.

A continuidade da vigência dessa norma consiste em anacronismo que merecia minimamente uma nova avaliação do assunto, podendo revogar a Lei nº 9.956, de 2000.

Duplicidade de captura biométrica

A introdução da nova Carteira de Identidade Nacional (CIN), conforme informações do Governo Digital, vinculadas ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, representa um avanço significativo na integração e segurança dos dados de identificação do cidadão. Com o CPF como número único, a CIN unifica os dados de identificação de forma a estabelecer um fluxo nacional em tempo real, proporcionando maior confiança na autenticidade das informações e reduzindo a ocorrência de fraudes, alinhando-se às diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

A emissão deste novo documento será baseada no registro biométrico do cidadão, parte do qual já foi coletado durante o cadastramento eleitoral. A CIN visa simplificar a vida do cidadão e combater fraudes, ao eliminar a possibilidade de uma pessoa possuir múltiplos números de RG, como ocorria anteriormente, quando os estados não tinham suas bases de dados integradas. Isso fazia com que um mesmo indivíduo pudesse ter até 27 números diferen-

tes de RG, facilitando a prática de crimes como fraudes.

Além disso, a implementação da CIN trará benefícios significativos para a melhoria dos cadastros da administração pública, um aspecto crucial para a implementação de políticas públicas mais eficientes. Com o novo sistema, serviços públicos e privados, tanto em pontos de atendimento físicos quanto digitais, poderão realizar conferências mais precisas dos dados que individualizam e identificam as pessoas, aumentando a segurança e a eficácia dos processos.

Entretanto, um ponto crítico que emerge dessa integração e modernização dos sistemas de identificação é a duplicidade de captura biométrica, uma questão que impõe custos diretos e indiretos à sociedade. Um exemplo disso é a Portaria SENATRAN N° 968, de 25/07/2022, que estabelece procedimentos para a coleta e armazenamento de dados biométricos, como fotografia, assinatura e impressões digitais, dos condutores, com a constituição do banco de imagens do Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH). A duplicação da coleta de dados

biométricos, seja para a CIN ou para o RENACH, resulta em um processo redundante, em que os mesmos dados são registrados em diferentes bases de dados, gerando custos adicionais, aumento de complexidade no gerenciamento de informações e, conseqüentemente, riscos para a eficiência dos sistemas.

Além disso, a duplicidade de captura pode criar problemas operacionais e de confiabilidade, uma vez que a gestão de dados biométricos exige altos padrões de segurança e precisão. A duplicação não apenas aumenta os custos com infraestrutura e pessoal, mas também pode causar frustrações para os cidadãos, que podem ser obrigados a fornecer os mesmos dados múltiplas vezes. Em última instância, a duplicidade compromete o objetivo de simplificação e agilidade dos processos de identificação, que deveria ser um dos principais benefícios da CIN.

Portanto, para que a nova Carteira de Identidade Nacional cumpra plenamente seus objetivos de integração, redução de fraudes e simplificação da vida do cidadão, é essencial que as diversas instituições responsáveis pela coleta de dados biométricos adotem sistemas eficientes e

integrados, evitando a duplicação de captura. A eliminação dessa redundância não apenas contribuirá para a redução de custos, mas também fortalecerá a confiança e a segurança do sistema de identificação nacional, promovendo maior eficiência e transparência na gestão dos dados de identificação da população.

Uma simples coordenação entre os órgãos competentes poderia sanar a duplicidade.

CONCLUSÕES

A elaboração normativa e a regulação econômica desempenham um papel crucial na coordenação e desenvolvimento de um ambiente econômico saudável. Como tal, as normatizações devem ser cuidadosamente calibradas para evitar efeitos colaterais indesejados que prejudiquem o bem-estar social.

Embora a liberdade econômica seja fundamental, a intervenção do Estado é indispensável em várias situações para se garantir eficiência econômica. No entanto, é essencial que essa intervenção não se torne um obstáculo à inovação e ao empreendedorismo, mas que se substancie em um instrumento que promova ambiente propício à competitividade e ao crescimento.

Foram apresentados alguns exemplos de exigências normativas problemáticas ou desatualizadas, como a regulamentação da venda de medicamentos isentos de prescrição e a obsoleta exigência de leiloeiros pessoa física. Essas situações ilustram como intervenções mal planejadas ou antigas podem criar custos de transação e ineficiências.

A atenção aos regramentos normativos são, portanto, fundamentais para reduzir desperdícios de recursos e criar um ambiente de negócios mais eficiente.

Exige-se que o País tenha um compromisso contínuo com a melhoria da qualidade normativa, com base em rigor acadêmico e práticas inovadoras, sendo ouvidos todos os setores da sociedade. Apenas assim será possível criar um ambiente regulatório mais eficiente, que favoreça o desenvolvimento econômico, a competitividade e o bem-estar social.

Instituto Esfera de Estudos e Inovação
Ineficiências provocadas pelas normas

Fernando B. Meneguim

Caio Cordeiro de Resende

Produção e Montagem: Esfera Brasil

Direção de Comunicação: Igor Marcelino

Revisão Textual: Luís Filipe Pereira e Nina Gattis

Diagramação e Ilustrações: Gabriel Piante



O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa o posicionamento da Esfera Brasil. É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que seja citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIM, F. B.; RESENDE, C. C.. **Ineficiências provocadas pelas normas.**

São Paulo: Instituto Esfera de Estudos e Inovação, Fevereiro 2024.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COASE, R. The firm, the market and the law. Chicago, University of Chicago Press, 1988.

KOUTALAKIS, C.; BUZOGANY, A.; BORZEL, T. A. When soft regulation is not enough: The integrated pollution prevention and control directive of the European Union. *Regulation and Governance*, 4(3). 2010.

MENEGUIN, F. B. Lei da Liberdade Econômica e Reflexos no Direito Regulatório - análise de impacto regulatório. In OLIVEIRA, A. F. (org.). Lei da Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020a.

MENEGUIN, F. B. A Análise de Impacto Regulatório e o Aprimoramento das Normas. In YEUNG, L. (org.). Análise Econômica do Direito – Temas Contemporâneos. São Paulo: Actual, 2020b.

MENEGUIN, F. B.; MELO, A. P. A. Uma nova abordagem para a regulação econômica: soft regulation. *Revista Do Serviço Público*, 73(2), 199-218, 2022.

MENEGUIN, FERNANDO B. TIMM, LUCIANO B. O abuso regulatório da restrição à publicidade profissional. *Jota*, 17/01/2023. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/o-abuso-regulatorio-da-restricao-a-publicidade-profissional>

NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Paris: OECD Publishing, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD Publishing, 2015.

PELTZMAN, S. Regulation and the Wealth of Nations: The Connection between Government Regulation and Economic Progress. *New Perspectives on Political Economy*, v. 3, n. 3, p. 185-204, 2007.

RESENDE, C. C.; FONSECA, R. S.; CALDEIRA, T. C. M. Aeroportos competem? Revisão da Literatura e Opções Regulatórias Brasileiras. *Revista do Cade*, v.4, n. 2, 2016.

RESENDE, M. Regimes regulatórios: possibilidades e limites. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.27, n.3, 1997.

SHAFFER, G.; POLLACK, M. A. Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance. *Minnesota Law Review* 94, 706–799. 2009.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 1971.

SHIKIDA, C. D.; SPERANDIO, L. Facilitar o Acesso de Medicamentos Isentos de Prescrição Favorece Consumidores e Traz Ganhos de Bem-estar. *Millenium Papers*, 13ª edição, 2022.



esferabrasil.com.br