

# A PROIBIÇÃO DOS CANUDOS PLÁSTICOS E A (IN) EFICIÊNCIA ECONÔMICA

Autores e infomación del artículo

Mariangela Ghizellini \*

Wagner Roberto Ramos Garcia Junior \*\*

Roberta Muramatsu \*\*\*

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

wagnerrgarcia@gmail.com

## Resumo

O estudo tem como objetivo analisar os efeitos econômicos das leis que proibiram o uso de canudos plásticos no Brasil e os seus possíveis efeitos. A preocupação com o meio ambiente e as demandas por alternativas sustentáveis mostram-se relevantes do ponto de vista ecológico e social, no entanto, a partir de uma Análise Econômica do Direito e aplicando conhecimentos da Economia Comportamental, é possível fazer uma análise crítica da proposta legislativa que, embora baseada em boas intenções, pode não garantir bons resultados. O estudo pretende demonstrar também a incidência do Efeito Peltzman na proposta legislativa que resultou em efeitos antagônicos com relação ao animus do legislador.

## Resumen

El estudio tiene como objetivo analizar los efectos económicos de las leyes que prohibieron el uso de sorbetes plásticos en Brasil y sus posibles efectos. La preocupación con el medio ambiente y las demandas por alternativas sostenibles se muestran relevantes desde el punto de vista ecológico y social, sin embargo, a partir de un Análisis Económico del Derecho y aplicando conocimientos de la Economía Comportamental, es posible hacer un análisis crítico de la propuesta legislativa que, aunque basada en buenas intenciones, no puede garantizar buenos resultados. El estudio pretende demostrar también la incidencia del Efecto Peltzman en la propuesta legislativa que resultó en efectos antagónicos con relación al animus del legislador.

## Abstract

The objective of this study is to analyze the economic effects of laws prohibiting the use of plastic straws in Brazil and their possible effects. The concern with the environment and the demands for sustainable alternatives are relevant from the ecological and social point of view, however, based on an Economic Analysis of the Law and applying Behavioral Economics knowledge, it is possible to make a critical analysis of the proposal which, although based on good intentions, may not guarantee good results. The study also intends to demonstrate the incidence of the Peltzman effect in the legislative proposal that resulted in antagonistic effects with respect to the animus of the legislator.

**Palavras-chave:** Proibição de Canudos, Intervenção, Economia Comportamental, Nudges

## **1. Introdução**

Em abril de 2019, a Câmara de Vereadores da cidade de São Paulo aprovou um projeto de lei que proíbe todos os estabelecimentos comerciais de fornecerem canudos plásticos prevendo, inclusive, a aplicação de multas e fechamento administrativo dos estabelecimentos que descumprirem a legislação. A motivação da proposta legislativa tem como lastro a sensibilidade ambiental e as novas demandas por consumo consciente, produtos recicláveis e a conservação universal do meio ambiente. No Brasil, muitas leis desta mesma temática já estão em vigor em diversos municípios, proibindo o fornecimento de canudos plásticos em estabelecimentos comerciais e obrigando os comerciantes a oferecerem canudos biodegradáveis ou comestíveis. No caso da legislação paulista, o projeto de Lei (PL 01-00099/2018) de autoria do vereador Reginaldo Tripoli (PV) prevê a imposição de multa de até R\$ 8.000 (oito mil reais) podendo até chegar ao fechamento do estabelecimento. O projeto de lei prevê, ainda, a obrigatoriedade dos estabelecimentos em oferecerem canudos biodegradáveis, comestíveis, ou em papel recicláveis embalados individualmente em envelopes hermeticamente fechados (LARA, 2019).

Do ponto de vista econômico, a medida adotada possui efeitos difusos. Ao obrigar os comerciantes a oferecerem canudos biodegradáveis e comestíveis, o custo da operação torna-se excessivamente alto e com isso a demanda por um bem substituto imediato mais barato tende a aumentar. Pela perspectiva microeconômica, os produtores de canudos biodegradáveis e comestíveis encontram dificuldade para atender as demandas dos comerciantes e os preços dos canudos ecológicos disparam. Pela ótica jurídica, o legislador ao se basear apenas em boas intenções, acaba criando uma regulação desconexa com a realidade econômica tendo seus resultados completamente antagônicos ao propósito inicial. A presente pesquisa apresenta os efeitos da proibição e demonstra o porquê que a regulação de mercados, principalmente quando abarca comportamentos humanos, deve ser vista com sensibilidade econômica e ponderabilidade jurídica.

## **2. Metodologia**

Diante da importância que vimos em trazer à tona a discussão sobre os impactos do trabalho legislativo no Brasil, encontramos na economia comportamental uma perspectiva complementar para tais análises. Portanto utilizamos o método exploratório, na forma de um estudo de caso, onde analisamos o efeito Peltzman aplicado à recente legislação que proíbe os estabelecimentos comerciais de fornecer canudinhos plásticos aos seus clientes e também utilizamos a pesquisa bibliográfica para fundamentar conceitos atinentes a Economia Comportamental.

Além do estudo de Peltzman sobre o impacto das leis e regulações no comportamento dos indivíduos e do mercado, buscamos referências na análise econômica do direito e na teoria sobre regulação econômica de Posner (1974).

## **3. O conteúdo do Projeto de Lei 01-00099/2018**

O Projeto de Lei 01-00099/2018 foi proposto pelo vereador Reginaldo Tripoli (PV), oriundo de uma espécie de clã na política paulistana juntamente com seus outros dois irmãos cuja bandeira em campanha foram defesa dos animais e do meio ambiente (GIOVANNELI, 2018).

A Lei conta apenas com seis artigos sendo que o primeiro dispositivo proíbe “o fornecimento de canudos de material plástico aos clientes de hotéis, restaurantes, bares, padarias entre outros estabelecimentos comerciais”. O segundo artigo proíbe o fornecimento dos canudos em casas noturnas e eventos musicais de qualquer espécie e o terceiro artigo elenca uma série de punições em ordem crescente, partindo da imposição de multa até o fechamento administrativo do estabelecimento e instauração de processo crime.

Art. 3º A infração às disposições desta lei acarretará as seguintes penalidades:

I - na primeira autuação, advertência e intimação para cessar a irregularidade;

II - na segunda autuação, multa, no valor de R\$ 1000,00 e nova intimação para cessar a irregularidade;

III - na terceira autuação, multa no dobro do valor da primeira autuação, e assim sucessivamente até a quinta autuação, no valor de R\$ 4000,00;

IV- na sexta autuação, multa no valor de R\$ 8000,00 e fechamento administrativo;

V - desobedecido o fechamento administrativo, será requerida a instauração de inquérito policial, com base no art. 330 do código Penal, e realizado novo fechamento ou embargo de obra, com auxílio policial, se necessário, e, a critério da fiscalização, poderão ser utilizados meios físicos que criem obstáculos ao acesso, tais como emparedamento, defensas de concreto, tubos de concreto, dentre outros.

O PL já foi aprovado pela Câmara Municipal e aguarda a sanção ou veto do Prefeito para entrar em vigor.

#### **4. O Meio Ambiente e as Alternativas Sustentáveis**

A preocupação com o meio ambiente é uma pauta global. Muitas pessoas, governos, empresas e organizações sociais se sensibilizam com a preservação dos recursos naturais e pleiteiam medidas economicamente sustentáveis na utilização dos recursos escassos no cenário econômico global.

No Fórum Econômico Mundial desse ano, um dos debates versou acerca do consumo de plástico no mundo. Na apresentação “PlasticPollution: AnEnd in Sight?” os palestrantes defenderam uma nova cultura calcada em um consumo consciente com o intento de diminuir o descarte de plástico no planeta (JULIO, 2019). É muito pertinente a preocupação com o descarte correto de lixo e medidas alternativas no que tange a reciclagem do plástico. No entanto, a imposição de dispositivos legais proibitivos enseja uma série de complicações principalmente no que atine o impacto econômico e as premissas falsas baseadas somente em boas intenções.

#### **5. O Impacto Econômico da Produção Legislativa**

A análise dos efeitos econômicos de determinadas leis, ex ante, é uma pequena parte da análise do impacto das ações de governantes e legisladores. Embora existam no Brasil manuais de boas práticas para a implementação de políticas públicas que envolvam gastos públicos, disponibilizados no site da Controladoria Geral da União (2018) , ou diretrizes para Análise de

Impacto Regulatório com base nas orientações da OCDE (2018), não tem havido muita preocupação principalmente nos municípios com relação a confecção de análises de impacto legislativo. A falta de preocupação com tais análises tem criado inúmeras distorções econômicas percebidas tanto pela população, visto pelo baixo índice de confiança nas instituições (2015), quanto no meio acadêmico.

Segundo Fernando B. Meneguim em artigo para o Centro de Estudos da Consultoria do Senado (MENEQUIN, 2010), "apesar de haver assessores técnicos especializados em diversas áreas no Congresso Nacional, há a necessidade de padronizar a realização de uma avaliação sistemática de determinados projetos legislativos, principalmente daqueles que mais influenciarão a vida dos cidadãos". Para Meneguim, são várias as motivações para se implementar um processo de análise legislativa, como "a possibilidade de se enquadrarem processos racionais e científicos à produção jurídica".

No intuito de trazer processo científico para a produção legislativa, ter uma abordagem interdisciplinar que garanta a observância dos impactos sociais e econômicos, poderá contribuir para que os efeitos mais perversos das leis sejam mitigados.

O debate sobre a produção legislativa não é atual, mas o debate sobre seus mecanismos de controle tem sido cada vez mais relevantes nas democracias contemporâneas. Segundo Bastiat (2010), "a lei perverteu-se por influência de duas causas bem diferentes: a ambição estúpida e a falsa filantropia", segundo ele, um político na melhor das intenções tenta remediar um mal causando um mal ainda maior e o perpetuando.

## **6. A importância da observação através da análise Econômica do Direito**

A regulação da atividade econômica acarreta inúmeras discussões que muitas vezes acabam sendo levadas ao Poder Judiciário, como no recente caso da ADPF449 de 2017, questionando a Lei 10.553/2016 da cidade de Fortaleza no Ceará, que proíbe o uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas além de prever multa de R\$ 1.400 ao condutor do veículo. A lei foi julgada inconstitucional pelo Supremo em maio de 2019.

Nesse sentido, a tarefa do legislador em regulamentar mercados ou o comportamento dos indivíduos, principalmente na questão de práticas consumo, mostra-se uma tarefa indigesta do ponto de vista econômico, não obstante acarreta ganhos políticos imensuráveis, pois na maior parte das vezes o legislador está atendendo aos interesses de uma parcela da população interessada em determinada reserva de mercado, neste caso aos taxistas.

Richard Posner (1974), em seu clássico *Theories of Economic Regulation*(1974), elucida que em ciência política, os grupos de interesse são formados para monopolizar as políticas públicas, com o intento de ganhar poder político.

Para melhorar este cenário muitos economistas e juristas tem defendido maior diálogo entre o direito e a economia, tanto nas universidades quanto no poder público. De acordo com Carolina Guerra (2006) a necessidade de melhorar o diálogo entre direito e economia decorre do fato de que "por causa da regulação, há um grande número de questões legais que as não eram usualmente resolvidas no Judiciário, mas no Executivo e que estão agora sendo levadas aos juízes".

## **7. A contribuição da Economia Comportamental na análise legislativa e o Efeito Pelzman**

Segundo Ribeiro e Alves (2018, p. 2) “um dos maiores problemas da intervenção por meio da norma jurídica reside justamente nos efeitos indesejáveis que podem dela decorrer”.

O economista Sam Peltzman descobriu, por meio da Economia Comportamental, que “na tentativa de melhorar uma determinada situação, ou evitar consequências negativas de certas práticas, a regulação acaba por incentivar comportamentos não previstos” (DIAS, 2010).

Para fundamentar a sua teoria, Peltzman estudou os efeitos econômicos na regulação de seguros em caso de acidentes automobilísticos nos Estados Unidos da América. Segundo os seus estudos, com a obrigatoriedade de se utilizar o cinto de segurança, ao invés de diminuir os acidentes automobilísticos, o efeito foi completamente oposto. A explicação encontra-se na economia comportamental: com a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança, os motoristas se sentem seguros e, com isso, correm mais e assumem mais riscos, causando mais acidentes por imprudência e negligência (DIAS, 2010).

Ao impor a proibição dos canudos de plástico e determinar o comércio de canudos biodegradáveis, o legislador modifica de forma sensível o funcionamento do mercado de canudos sustentáveis. O que causa um desequilíbrio na oferta desse bem e um aumento abrupto da demanda, fazendo com que seu preço dispare e cria incentivos (nudge) para que o comerciante opte por comercializar uma opção muito mais barata: o copo plástico. Neste cenário, a benevolência do legislador em proteger o meio ambiente e impor de cima pra baixo uma mudança de comportamento causa efeitos concretos nefastos.

## **8. A Análise Econômica do Direito e o Efeito Peltzman na Cidade do Rio de Janeiro**

Em alguns municípios, as leis que proíbem os canudos plásticos já estão em vigor e o efeito Peltzman mostra-se presente. No Rio de Janeiro, por exemplo, a incidência do Efeito Peltzman é evidente. Como a procura por canudos sustentáveis é muito alta, os distribuidores ainda não se adaptaram a nova legislação, o que acaba resultando em escassez. Além do mais, o preço é muito alto. Um pacote de canudo sustentável custa R\$ 150,00 enquanto o pacote do canudo proibido custa apenas R\$ 6,00. O comerciante acaba não tendo incentivos para adquirir o bem e não compensa repassar o custo para o consumidor, portanto a saída é utilizar garrafas e copos plásticos que demoram mais de 200 anos para se decompor.

Embora o intento do legislador carioca fosse estimular práticas sustentáveis e proteger o meio ambiente, o efeito prático da lei foi completamente oposto. Ao proibir o canudo plástico, o legislador incentivou a demanda de garrafas e copos plásticos – muito mais poluidores do que os famigerados canudos proibidos. Neste cenário, resta evidente que a ciência jurídica deve ser moldada à eficiência econômica para que ocorra a otimização dos recursos escassos e a conservação e preservação de fato do meio ambiente. A mudança de pensamento do legislador, bem como a consciência da sociedade passa por um processo lento e profundo de reflexão. A pauta de preservação do meio ambiente é justa e deve ser colocada em evidência. No entanto, existem outros mecanismos mais eficientes do que a mera proibição legislativa, como políticas públicas voltadas à educação ambiental, responsabilidade social dos agentes econômicos, reciclagem, descarte correto e conscientização da população.

## 9. Uma alternativa a coerção: Usando Nudges

A aplicabilidade dos conhecimentos teóricos acerca da Economia Comportamental no caso concreto dos canudinhos nos permite observar que a proibição sumária não se mostra uma medida eficiente do ponto de vista econômico, pois desencadeia uma série de outros problemas atinentes às questões de sustentabilidade. Uma alternativa razoável seria a aplicação de nudges que incentivassem por exemplo o consumo de bebidas sem a inclusão do canudinho ou até mesmo a inserção de políticas públicas voltadas ao correto descarte e reciclagem sustentável do material plástico.

Nudges são utilizadas na esfera pública no intuito de promover o bem estar do indivíduo, de determinados grupos ou da sociedade como um todo, atuando como um paternalismo leve, influenciando a escolha das pessoas ao mesmo tempo em que preserva a sua liberdade, sendo assim uma alternativa à coerção quando da imposição via lei ou regulamentação.

Segundo Cass R. Sunstein (Guia de Economia Comportamental e Experimental, 2015), especialista no assunto, há políticas públicas que têm a forma de imposição ou proibição e outras tem caráter de incentivo ou desincentivo. No Brasil, podemos notar que em sua maioria, as políticas assumem a forma de lei ou regulação, sendo coercitivas, quando há algum tipo de punição no caso do seu descumprimento. E infelizmente, políticas no estilo nudges sequer são cogitadas pelos legisladores, uma vez que o capital político proveniente da proibição disfarçada de “medida ecologicamente correta” mostra-se irresistível do ponto de vista eleitoral.

No eterno antagonismo entre o conflito entre razão e emoção, o emblemático economista Walter Williams já doutrinou acerca de leis baseadas somente em boas intenções.

If we wish to be compassionate with our fellow man, we must learn to engage in dispassionate analysis. In other words, thinking with our hearts, rather than our brains, is a surefire method to hurt those whom we wish to help.<sup>1</sup> (WILLIAMS, 2013)

Williams (2013) aplica de forma emblemática os resultados de legislações baseadas somente em boas intenções: a ausência de racionalidade pode nos levar ao erro e, ao invés de contribuirmos com as pessoas, ou no caso concreto, com o meio ambiente, acabamos o prejudicando, pois a análise econômica não deve ser baseada somente em emoções e boas intenções.

A utilização de nudges como alternativa à coerção, na esfera pública obviamente estará passível a questionamento éticos, devendo sua estratégia e plano de ação serem colocadas de maneira transparente, estando sujeita ao crivo da população. Embora seja talvez a melhor alternativa ao excesso de leis, suas consequências podem vir a ser bastante perversas, caso não sejam utilizadas corretamente, diante do conhecimento imperfeito do planejador central sobre as reais necessidades de indivíduos ou grupos.

## 10. Conclusão

A regulação econômica implica em sérias consequências quando é baseada apenas em boas intenções. A Lei é um instrumento normativo que visa organizar de forma imperativa a sociedade, coibindo ou permitindo determinadas práticas de comportamento. No entanto, os seus efeitos concretos devem ser sopesados pelos legisladores para que o instrumento normativo seja eficiente e cumpra com o que foi cogitado. No presente caso concreto, vimos que embora as intenções de se preservar o meio ambiente sejam nobres, os efeitos práticos da

regulação não são eficientes e acabam prejudicando comerciantes, consumidores e principalmente o meio ambiente. As medidas mais eficientes seriam políticas públicas que criassem mecanismos de incentivo para a educação ambiental da população, bem como o descarte correto e medidas de reciclagem. A economia comportamental e a análise econômica do direito tem muito a oferecer ao debate público e a qualidade das nossas regulações.

## REFERÊNCIAS

BASTIAT, F. A Lei. 3ª. ed. São Paulo: Instituto Mises Brasil, 2010.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante. Controladoria Geral da União, p. 192, 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.

DIAS, C. C. A responsabilidade ilimitada do empresário individual e o efeito Peltzman. Revista da AMDE, v. 4, Julho 2010. ISSN 2175-5590.

FLÁVIA ÁVILA, A. M. B. Guia de Economia Comportamental e Experimental. Tradução de Laura Teixeira Motta. 1ª Edição. ed. São Paulo: [s.n.], 2015.

GOVERIdNTAIS, S. D. A. E. A. D. P. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/acesse-aqui/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativ>>. Acesso em: 10 maio 2019.

GUERRA, C. O diálogo entre a Economia e o Direito. Instituto Tendencias de Direito e Economia, São Paulo, Janeiro 2006.

MENEGUIN, F. B. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Senado Federal, 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>>. Acesso em: 10 maio 2019.

POSNER, R. A. Theories of Economics Regulation. Bell Journal of Economics, Nova Iorque, v. 5, n. 2, p. 335-358, Maio 1974.

Relatório IPCL Brasil. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 37. 2015.

RIBEIRO, M. C. P.; ALVES, G. R. R. Dogmática no século XXI: a lei versus a prática nas sociedades estatais. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 220, p. 197-214, Out-Dez 2018.

WILLIAMS, W. E. Liberty Versus the Tyranny of Socialism: Controversial Essays. [S.l.]: Hoover Press, 2013.

\*Graduada em Moda e mestranda em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

\*\* Graduado em Direito e mestrando em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

\*\*\*Professora adjunta da Universidade Presbiteriana Mackenzie e PhD em Economia pela Erasmus University Rotterdam

1 TRADUÇÃO: Se desejamos ser compassivos com nossos semelhantes, precisamos aprender a nos engajar em uma análise desapaixonada. Em outras palavras, pensar com nossos corações, e não com nossos cérebros, é um método infalível para ferir aqueles a quem desejamos ajudar.