



# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Experiências nacionais e estrangeiras

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

[eduardo.jordao@fgv.br](mailto:eduardo.jordao@fgv.br)

## **Análise de Impacto Regulatório**

Trata-se de procedimento que exige do regulador um momento de reflexão, para assegurar que as suas escolhas sejam feitas após uma consideração apropriada das prováveis consequências.

## **Análise de Impacto Regulatório**

### *Três passos básicos*

1 - Necessidade da ação regulatória

2 - Abordagens regulatórias

3 - Estimativa de benefícios e custos e alternativas

AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## **AIR nos Estados Unidos**

Governo Reagan: Executive Order 12.291



## **AIR nos Estados Unidos**

Governo Reagan: Executive Order 12.291

1. Sistema formal de revisão na OIRA
2. Análise custo-benefício quantitativa
3. Regulações de “impacto significativo”

AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## AIR nos Estados Unidos

Governo Clinton: **Executive Order 12.866**



## AIR nos Estados Unidos

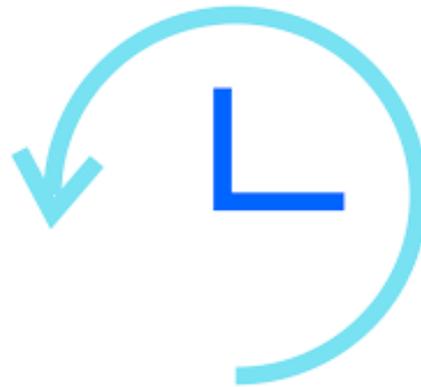
Governo Clinton: **Executive Order 12.866**

1. Critérios objetivos – “significativa”
2. Custos e benefícios não quantificáveis
3. *Accountability*

AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback***



# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback***

- Revisão do estoque regulatório
- Análise retrospectiva
- Custos e benefícios reais, não estimados
- Evita super-estimativas dos dados fornecidos

## AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

### *Regulatory Lookback*

Michael Greenstone:

“O maior problema do sistema atual é que a maioria das regulações estão sujeitas a uma análise de custo-benefício apenas antes da sua implementação. Esse é o momento em que menos se sabe e qualquer análise deve se assentar em várias hipóteses não verificadas e potencialmente controversas”.



AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência nos EUA*

Governo Obama: a **Executive Order 13.563/11** e AIR retrospectiva



*Cass Sunstein à frente da OIRA*

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência nos EUA*

### **Executive Order 13.563/11:**

Seção 6. Análises retrospectivas de regras existentes.

(a) Para facilitar a revisão periódica de regulações significativas existentes, as agências devem considerar como melhor promover análises retrospectivas de regras que podem estar defasadas, inefetivas, insuficientes, ou excessivamente onerosas, a modificar, modernizar, expandir ou revogar essas regras em consonância com essas conclusões. Tais análises retrospectivas, incluindo as informações que as embasarem, devem ser disponibilizadas na internet sempre que possível.

## AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

### ***Regulatory Lookback*** *Experiência nos EUA*

#### **Executive Order 13.563/11:**

Seção 6. Análises retrospectivas de regras existentes.

(b) Dentro de 120 dias da data desta Ordem, cada agência deverá desenvolver e submeter ao Office of Information and Regulatory Affairs um plano preliminar, em consonância com a lei e as suas prioridades regulatórias e de recursos, com base no qual a agência irá periodicamente revisar suas regulações significantes existentes para determinar quais dessas regulações devem ser modificadas, modernizadas, expandidas ou revogadas, de forma a tornar o programa regulatório da agência mais efetivo e menos oneroso na consecução dos objetivos regulatórios.

# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência nos EUA*

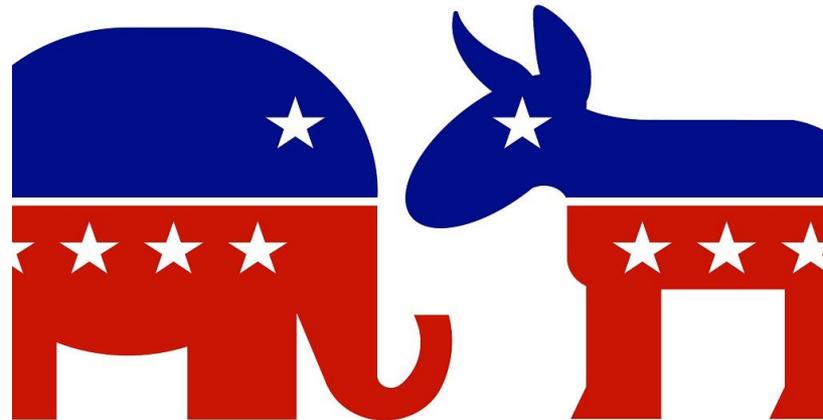
### **Executive Order 13.563/11:**

- Prazo de 120 dias para envio de regulações anacrônicas e redundantes
- 580 propostas recebidas pela OIRA

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência nos EUA*

### **Executive Order 13.563/11:**

- *Lookback* inaugurada por governo de esquerda:



# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência nos EUA*

**Executive Order 13.610/12** para melhorar rotina do *regulatory lookback*:

1. Solicitações contínuas ao público
2. Prioridade a impactos significativos
3. Devem informar a OIRA, continuamente sobre o progresso da revisão

AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência nos EUA*

Governo Trump: foco em “*cutting the red tape*”



AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

***Regulatory Lookback***  
*Experiência nos EUA*

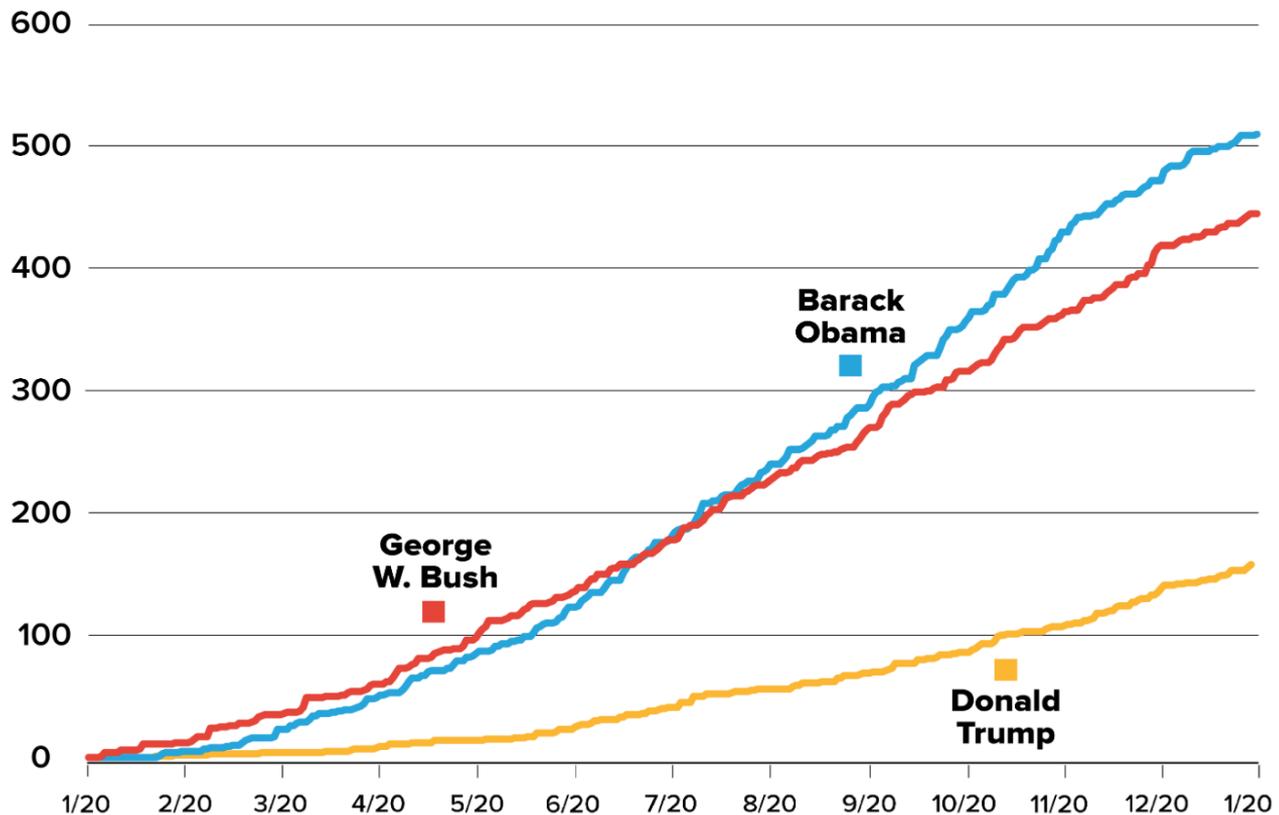
**Executive Order 13.771 de 30 de janeiro de 2017:**

**1 – Regra do “dois para um”**

**2 – Regra orçamentária (custo total zero)**

## **Regulatory Lookback** *Experiência nos EUA*

### **Executive Order 13.771 de 30 de janeiro de 2017:**



## **A experiência do Canadá**

Em 2012 e 2013, no Canadá, foram instituídas três novas exigências importantes relacionadas à AIR retrospectiva:

- ***One-for-one rule***
- ***Rolling Five Year Department Evaluation Plan***
- ***Performance Measurement and Evaluation Plan (PMEP)***

## A experiência do Canadá

➤ ***One-for-one rule***

Precedeu a dos EUA

Compensação, do estoque, de nível equivalente de custos burocráticos

Previsão legal expressa – único país

## **A experiência do Canadá**

### ➤ ***Rolling Five Year Department Evaluation Plan***

Agências enviam plano quinquenal ao órgão regulatório central

Cronograma para revisitação das principais medidas da agência

## A experiência do Canadá

### ➤ ***Performance Measurement and Evaluation Plan (PMEP)***

Plano com procedimentos e cronogramas para AIR *ex ante* e *ex post*

- fixa-se, desde logo, como as variáveis serão mensuradas, evitando-se dificuldades e divergência metodológicas entre a as AIRs prospectivas e retrospectivas
- permite um monitoramento periódico de variáveis previamente fixadas e já avaliadas no AIR *ex ante*

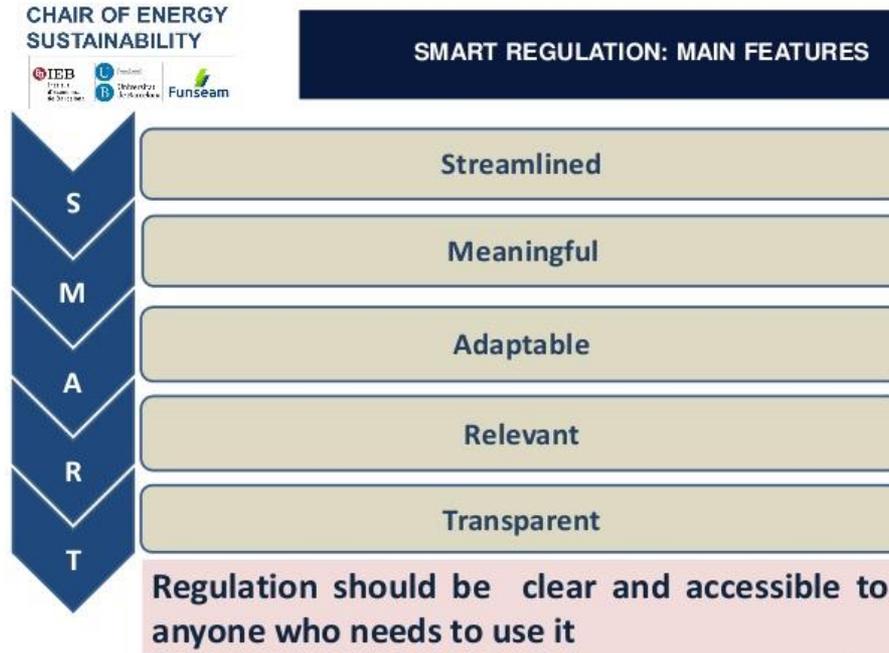
# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência na União Europeia (2003)*



## **Regulatory Lookback** *Experiência na União Europeia (2010)*



Source: World Bank (2013). Doing Business Report

5

*“From design to review”*

***Regulatory Lookback***  
*Experiência na União Europeia (2010)*

➤ **Evaluate First Principle**

➤ Avaliações Ad hoc

AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

***Regulatory Lookback***  
*Experiência na União Europeia*

**REFIT - Regulatory Fitness and Performance Programme:**  
institucionalizar e profissionalizar a AIR retrospectiva



**REFIT**  
Making EU law lighter,  
simpler and less costly

# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## **Regulatory Lookback** *Experiência na União Europeia*

### *Regulatory Scrutiny Board*

Em 2015: “REFIT Platform”.

Contribuições do público sobre regulações:

1. Não vêm atingindo seus objetivos;
2. Mais custos do que benefícios; e
3. Nível local seria mais adequado

## **Regulatory Lookback** *Experiência na União Europeia*



English 

Home > Better regulation toolbox

## Better regulation toolbox

### PAGE CONTENTS

**I. General principles of better regulation**

**II. How to carry out an impact assessment**

**III. Identify impacts in impact assessments, evaluations and fitness checks**

**IV. Implementation, transposition & preparing proposals**

### **I. General principles of better regulation**

---

- TOOL #1. [Principles, procedures & exceptions](#)
- TOOL #2. [The Regulatory Fitness Programme and the REFIT Platform](#)
- TOOL #3. [Role of the Regulatory Scrutiny Board](#)
- TOOL #4. [Evidence-based better regulation](#)
- TOOL #5. [Legal basis, subsidiarity and proportionality](#)
- TOOL #6. [Planning and validation of initiatives](#)
- TOOL #7. [Drafting roadmaps, evaluation roadmaps and inception Impact assessments](#)

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência na União Europeia*

200 iniciativas de redução de encargos administrativos.

Medidas aplicadas:

- Protocolo unitário de pedidos de patentes
- Digitalização de procedimentos de licitações públicas
- Menos burocracia no IVA

# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback*** *Experiência na União Europeia*

### **Principais desafios:**

- Poderes limitados da Comissão Europeia
- Coleta de dados difusa

# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## **Regulatory Lookback** Reino Unido

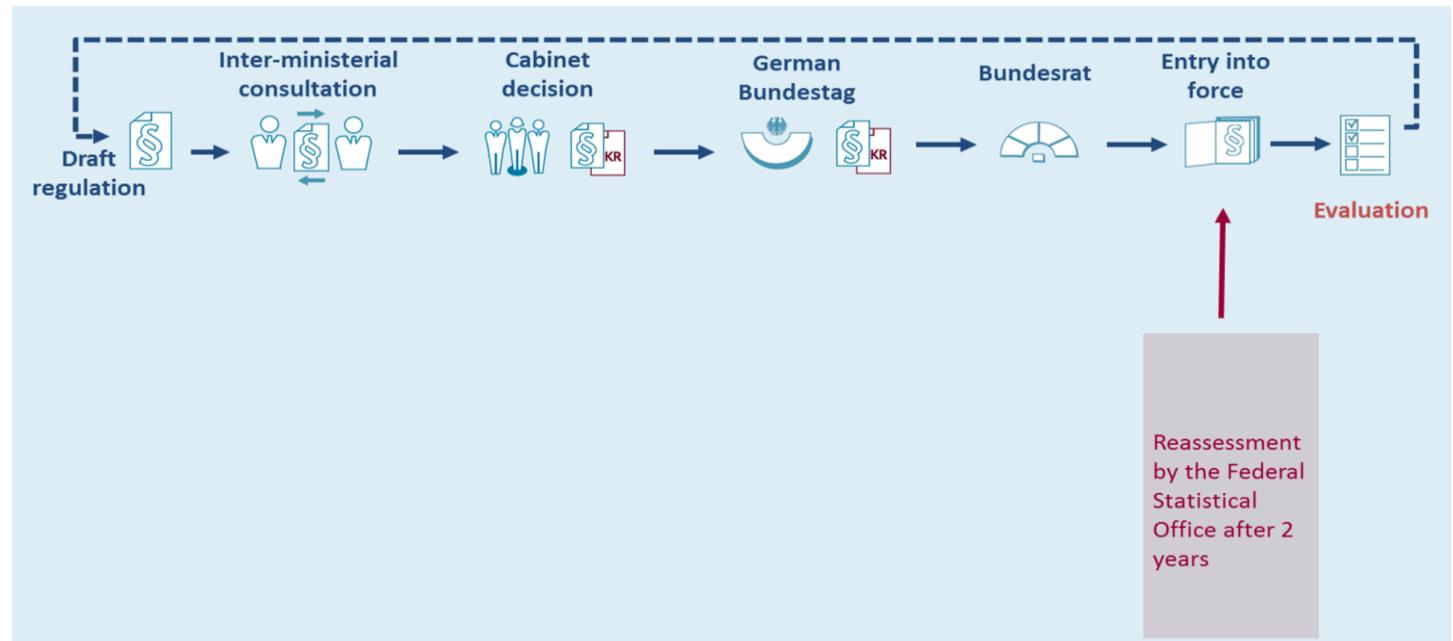
2013 (governo de coalizão):

➤ *Sunset Clauses*

➤ *Review Clauses*



## **Regulatory Lookback** Alemanha



# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## **Regulatory Lookback** Alemanha

- Reavaliações dos custos de *compliance* em 2 anos
- AIR *ex post se*:
  1. Previsão expressa nos motivos
  2. Altos custos de *compliance*
  3. Cláusula expressa

## **Regulatory Lookback** Alemanha

- AIR *ex post* – 3 a 5 anos pós entrada em vigor da norma:
  - (i) progresso na consecução os objetivos (principal critério),
  - (ii) efeitos colaterais da regulação,
  - (iii) aderência da regulação,
  - (iv) sua praticidade e
  - (v) considerações de proporcionalidade dos custos em relação aos benefícios.

## ***Regulatory Lookback*** *Alemanha*

Exemplo: reavaliação da **Base de Dados sobre Extremistas de Direita**

Cláusula de Reavaliação que exigia uma avaliação *ex post* da:

- Intensidade da interferência com direitos humanos na coleta de dados (direito à privacidade, intimidade).
- Sua utilidade prática no combate ao extremismo.

## ***Regulatory Lookback*** *Alemanha*

Exemplo: reavaliação da **Base de Dados sobre Extremistas de Direita**

Cláusula de Reavaliação que exigia uma avaliação *ex post* da:

- Intensidade da interferência com direitos humanos na coleta de dados (direito à privacidade, intimidade). **Quantidade de dados pessoais salvos, número de acessos à base e frequência da recorribilidade a ela pela polícia.**
- Sua utilidade prática no combate ao extremismo. **Entrevistas com agentes que a utilizavam e pesquisas padronizadas da sua utilidade.**

# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

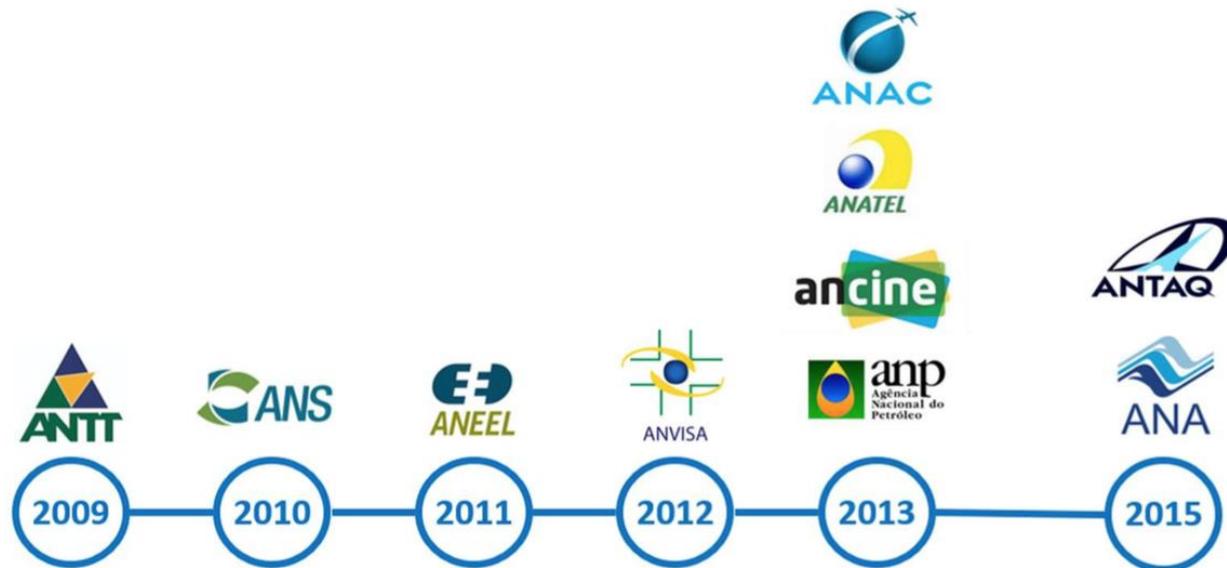
## AIR no Brasil

- 2007: criação do PRO-REG



## AIR no Brasil

Figura 1 – Ano de início de elaboração da AIR pelas Agências Federais



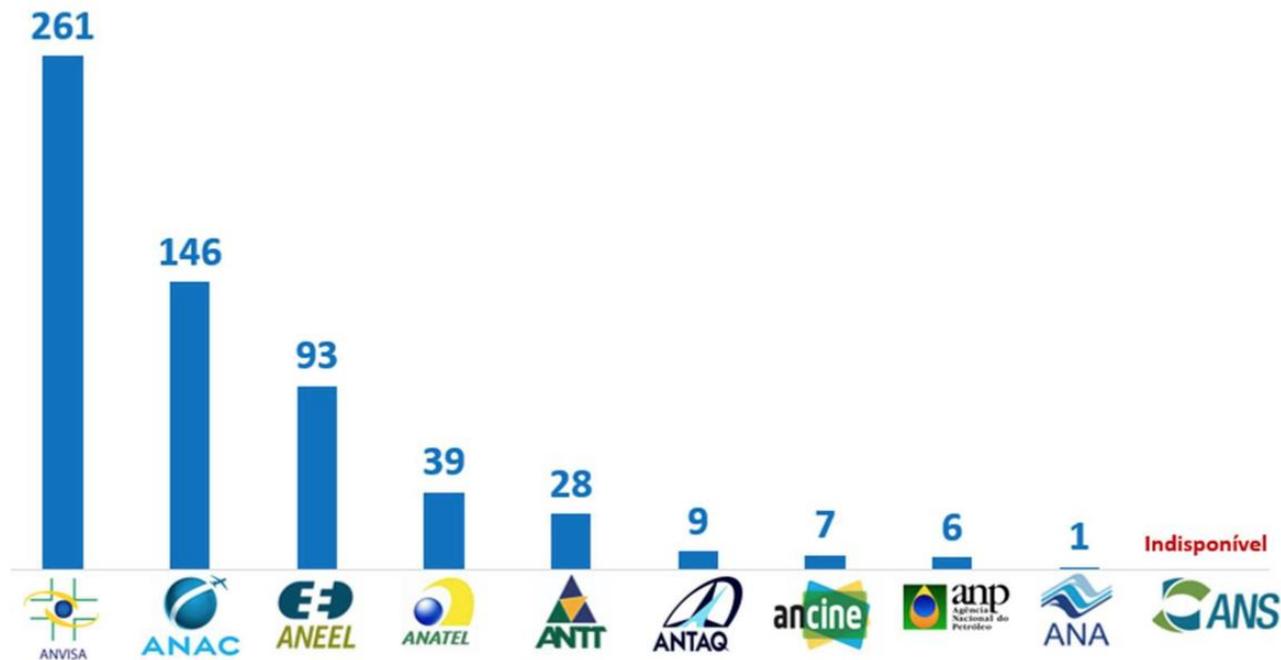
Fonte: Inventário AIR Agências Federais (Casa Civil), 2017<sup>15</sup>

Elaboração: Ragazzo (2018)

# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## AIR no Brasil



Fonte: Inventário AIR Agências Federais (Casa Civil), 2017.

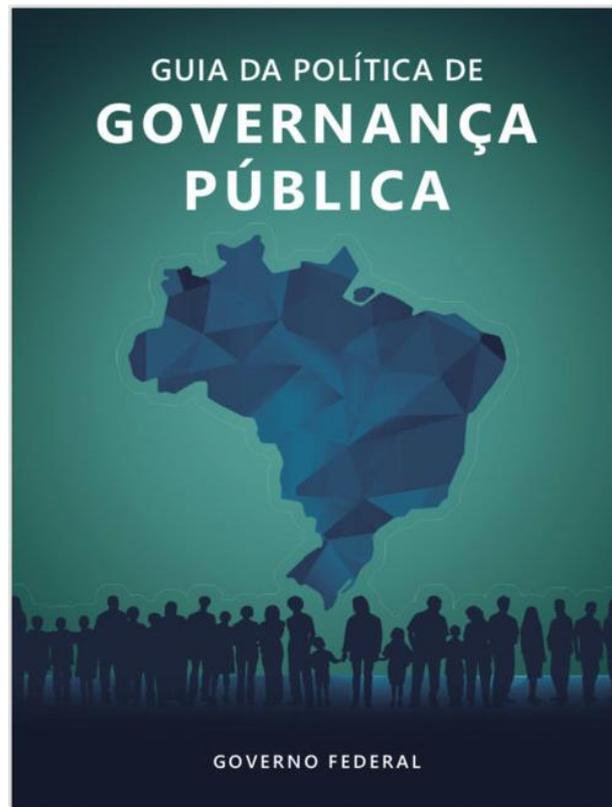
Elaboração: Ragazzo (2018)

# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## AIR no Brasil

- 2017: Política de Governança Pública Federal

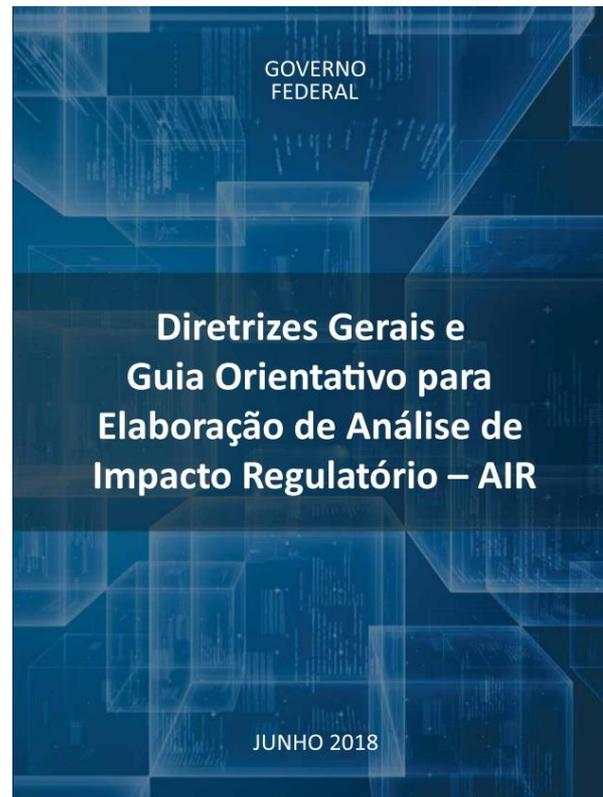


# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## AIR no Brasil

- 2018: Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório da Casa Civil



## **AIR no Brasil**

### Lei 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências):

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

## AIR no Brasil

### Lei 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências):

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

(...)

## AIR no Brasil

### Lei 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências):

(...)

3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, indicando os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

## ***Regulatory Lookback no Brasil?***

Quais são as experiências de *lookback* no Brasil?

O que falta fazer para avançarmos?

AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## ***Regulatory Lookback no Brasil?***

Quais são as experiências de *lookback* no Brasil?

O que falta fazer para avançarmos?

Um exemplo recente da mudança de paradigmas no país:

## “Revogação” do governo Bolsonaro

FOLHA DE S.PAULO



GOVERNO BOLSONARO

# Em revogação, Bolsonaro anulará efeitos de 250 decretos normativos

Medida deve ser assinada até quinta-feira e tem como objetivo simplificar as normas vigentes e reduzir o excesso de regras



## Decreto faz 'revogação' de normas; objetivo é simplificar legislação, diz governo

Revogação de 250 decretos foi assinada pelo presidente Jair Bolsonaro em cerimônia que marcou 100 dias de governo.

## “Revogaço” do governo Bolsonaro

“Queremos mandar mensagem clara do presidente Bolsonaro. Quando ele dizia ‘vou tirar o governo do cangote do brasileiro e da brasileira’, o presidente queria dizer: simplificação, clareza”

“O cidadão brasileiro enfrenta uma burocracia de um tamanho que pode ser expressa por esses 27 mil decretos que atormentam a vida das pessoas, que muitas vezes negam princípios e valores constitucionais”



*Afirmções de Onyx Lorenzoni sobre o “revogaço”*

## “Revogaço” do governo Bolsonaro

O Decreto nº 9.757/2019 revogou nada menos que 250 decretos

Hipótese distinta da que analisamos até aqui:

- Revogados apenas decretos implicitamente revogados ou com a eficácia ou validade prejudicada.
- Ideia de “limpar” estoque legislativo retirando-se o que não serve mais

## “Revogaço” do governo Bolsonaro

O Decreto nº 9.757/2019 revogou nada menos que 250 decretos

Hipótese distinta da que analisamos até aqui:

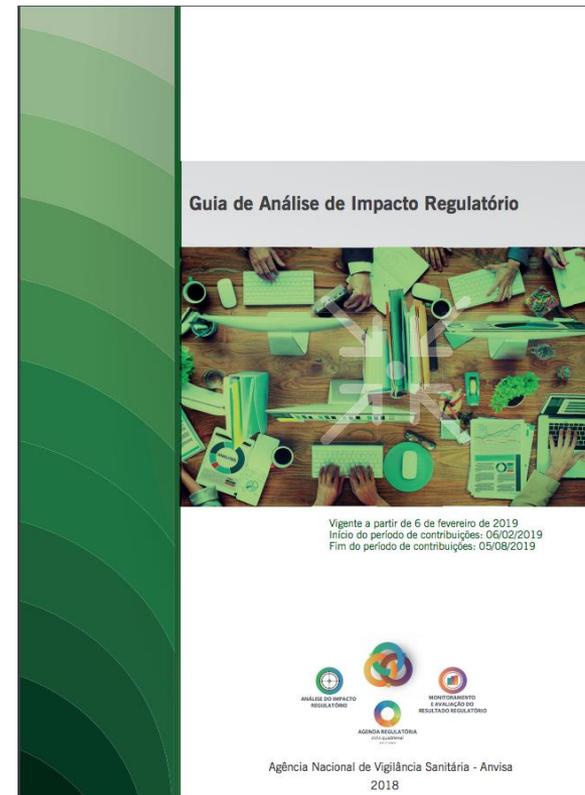
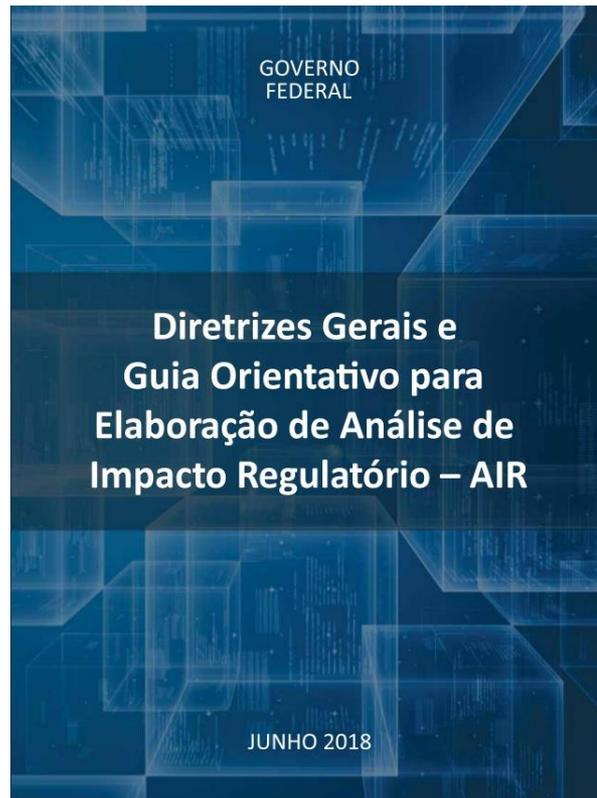
- Revogados apenas decretos implicitamente revogados ou com a eficácia ou validade prejudicada.
- Ideia de “limpar” estoque legislativo retirando-se o que não serve mais

Mas evidencia que a revisão retrospectiva de normas começa a ganhar espaço no debate público brasileiro

# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## **Regulatory Lookback no Brasil**



No Guia: Avaliação de resultado regulatório (ARR)

AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## **Um exemplo no Brasil: tomadas de três pinos**



## Um exemplo no Brasil: tomadas de três pinos

---

### NOTA TÉCNICA

---

**Número:** Dconf/Diape/047/2015

**Referência:** Avaliação de Resultados Regulatórios - Portaria 136/2001, do Regulamento Técnico de Certificação Compulsória dos Plugues e Tomadas, para uso doméstico e análogo, para tensões de até 250V e corrente até 20A, e da Portaria 324/2007, do Regulamento de Adaptadores.

---



## Um exemplo no Brasil: tomadas de três pinos

2011: adoção da tomada de três pinos

2015: INMETRO realiza ARR – “Análise de Avaliação de Resultados Regulatórios”

Dificuldades de coleta de dados por ausência de AIR na implementação da medida

Falta de indicadores de monitoramento específicos para avaliar



## Um exemplo no Brasil: tomadas de três pinos

### Objetivos e alternativas regulatórias na ARR:

- “A partir dos considerandos declarados nas normativas, pode-se afirmar que os objetivos para se regulamentar os plugues e tomadas (P&T) seriam dois:
  - i. Reduzir os desperdícios de energia elétrica causados por esses produtos, e
  - ii. Reduzir os riscos de incêndios e diversos acidentes residenciais provocados por esses produtos”.
  
- Identificaram as alternativas mundo afora, selecionando as compatíveis como sistema elétrico brasileiro



## Um exemplo no Brasil: tomadas de três pinos

Conclusão do relatório:

“Recomenda-se a manutenção das medidas regulatórias (mitigadoras, complementares,...), tendo em vistas o alcance dos objetivos propostos na intervenção do Estado no Mercado. Como dito acima, deve-se estabelecer indicadores e métodos de monitoramento que possam comprovar a solução dos problemas originalmente apontados”.



## Um exemplo no Brasil: tomadas de três pinos

2019: Nova avaliação?



The image shows a screenshot of a news article header from the website EXAME. The header is a dark red bar with the EXAME logo in white. To the right of the logo are navigation links: Lula, Sergio Moro, Previdência, Compliance, Revista, and News. Below the header, the word 'TECNOLOGIA' is written in red. The main title of the article is 'Governo avança para dar fim a tomada a três pinos' in large black font. Below the title is a subtitle: 'Obrigatório desde 2011, uso do padrão para a tomada voltou a ser tema no Planalto'. At the bottom left of the article header, it says 'Por Rodrigo Loureiro' and '© 19 jun 2019, 17h03'.

≡ EXAME

↗ Lula Sergio Moro Previdência Compliance Revista News

TECNOLOGIA

# Governo avança para dar fim a tomada a três pinos

Obrigatório desde 2011, uso do padrão para a tomada voltou a ser tema no Planalto

Por **Rodrigo Loureiro**  
© 19 jun 2019, 17h03

Embora ainda não haja novos estudos técnicos, o governo pretende reavaliar novamente a medida

## ***Regulatory Lookback no Brasil***

- Maio/2018: relatório sobre Gestão de Estoque Regulatório



CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

**Gestão do Estoque Regulatório**

**Iniciativas das Agências Reguladoras Federais – Maio/2018**

## ***Regulatory Lookback no Brasil***

➤ Maio/2018: relatório sobre Gestão de Estoque Regulatório

➤ ANP: tempo médio de vigência de 23 para 7 anos



## ***Regulatory Lookback no Brasil***

- Maio/2018: relatório sobre Gestão de Estoque Regulatório

- ANP: tempo médio de vigência de 23 para 7 anos



- ANVISA: “Guilhotina Regulatória”



## ***Regulatory Lookback no Brasil***

- Maio/2018: relatório sobre Gestão de Estoque Regulatório

- ANP: tempo médio de vigência de 23 para 7 anos



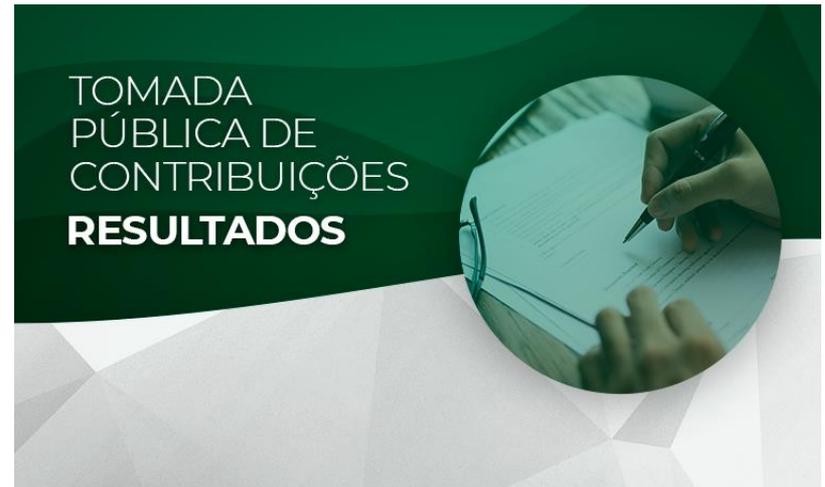
- ANVISA: “Guilhotina Regulatória”



- Apenas eliminação de normas obsoletas

## ***Regulatory Lookback no Brasil***

- ANP: Tomadas Públicas de Contribuições



# AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

## **Regulatory Lookback no Brasil**

Exemplo: TPC nº 1/2018

Após a greve dos caminhoneiros, motivadas pelas normas vigentes de repasse dos reajustes ao preço dos combustíveis, a ANP resolveu rever a norma

Foi feito, então, um *regulatory lookback*, produzindo-se um relatório de AIR *ex post*



## ***Regulatory Lookback no Brasil***



Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP.

Rio de Janeiro, 16 de julho de 2018.

**Assunto: Tomada Pública de Contribuições (TPC) sobre a periodicidade de repasse dos reajustes de preços nos combustíveis.**

**Referência: Processo nº 48610.005908/2018.**

## ***Regulatory Lookback no Brasil***

É um exemplo (ainda raro no Brasil) de AIR posterior para avaliar se a norma produziu os efeitos desejados e as alternativas

Mas isso só foi feito após forte pressão e paralisação – **não é processo institucionalizado** como nos países que vimos

**Experiências heterogêneas e não sistematizadas**

## ***Regulatory Lookback no Brasil***



**PARA UMA REFORMA NACIONAL  
EM FAVOR DA LIBERDADE ECONÔMICA  
E DAS FINALIDADES PÚBLICAS  
DA REGULAÇÃO**

Proposta acadêmica para a reforma das bases jurídicas da regulação  
e de sua governança  
nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal,  
com minuta de projeto para a ***Lei Nacional da Liberdade Econômica***

**AIR: da análise prospectiva para a retrospectiva**

Eduardo Jordão (FGV Direito Rio)

**Obrigado!**

**[eduardo.jordao@fgv.br](mailto:eduardo.jordao@fgv.br)**