

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Histórico, Experiências e Diretrizes

Junho 2019

GUSTAVO DE PAULA E OLIVEIRA

Assessor Especial
Secretaria Executiva



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

www.economia.gov.br

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

- Definições: regulação, melhoria regulatória e AIR
- Experiência internacional com a AIR
- Introdução da AIR no Brasil
 - PRO-REG
 - Agenda 2016-2018
 - Projeto de Lei das Agências e MP 881/2019
- Aprendizados e Desafios



REGULAÇÃO É UM CONCEITO AMPLO

“Conjunto de atos normativos por meio dos quais os governos estabelecem exigências aos agentes econômicos e aos cidadãos”(OCDE, 1997)



RISCOS E CUSTOS DA REGULAÇÃO

A regulação pode se transformar em obstáculo para que sejam atingidos os objetivos de bem-estar social e econômico para os quais foi desenhada, pois pode:



Ser excessiva



Impedir a inovação



Criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.

A REGULAÇÃO MERECE ATENÇÃO!

Desde a CF de 1988 (IBPT, 2018):

- Em média foram editadas 774 normas por dia útil;
- Em média cada norma tem 3 mil palavras;
- Somente 4,13% das normas editadas no período não sofreram nenhuma alteração.

QUANTIDADE DE NORMAS EDITADAS - 30 ANOS DA CF DE 1988		
NORMAS FEDERAIS	GERAIS	TRIBUTÁRIAS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL	1	1
EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE REVISÃO	6	-
EMENDAS CONSTITUCIONAIS	100	16
LEIS DELEGADAS	2	-
LEIS COMPLEMENTARES	104	46
LEIS ORDINÁRIAS	5.967	1.147
MEDIDAS PROVISÓRIAS ORIGINÁRIAS	1.461	246
MEDIDAS PROVISÓRIAS REEDITADAS	5.491	1.674
DECRETOS FEDERAIS	12.643	1.669
NORMAS COMPLEMENTARES*	140.466	27.138
TOTAL	166.241	31.937
MÉDIA POR DIA	15,17	2,92
MÉDIA POR DIA ÚTIL	21,90	4,21

Fonte: IBPT, Outubro/2018.

MELHORIA REGULATÓRIA

Medidas sistemáticas para ampliar a qualidade da regulação e melhorar o desempenho, o custo/efetividade ou a qualidade legal da regulação e das formalidades burocráticas associadas (OCDE, 1997)



MELHORIA REGULATÓRIA

A experiência nos países da OCDE tem demonstrado que a melhoria regulatória contribui para:



IMPORTÂNCIA DA AGENDA DE MELHORIA REGULATÓRIA



**MELHORIA
AMBIENTE DE
NEGÓCIOS**



**MAIS INVESTIMENTOS
MAIS PRODUTIVIDADE
MAIS COMÉRCIO
INTERNACIONAL
MAIS EMPREGOS
CRESCIMENTO ECONÔMICO**

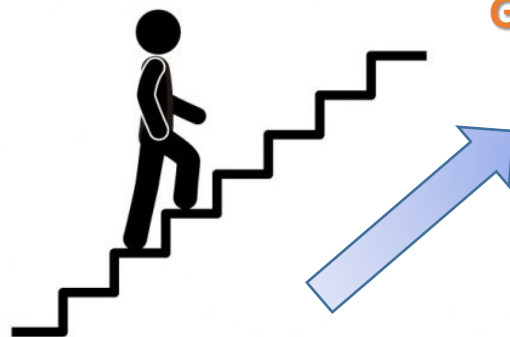
AGENDA TRANSVERSAL

FOCO NA GOVERNANÇA

REGULAR MELHOR E APENAS QUANDO NECESSÁRIO

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

- Processo sistemático de análise baseado em evidências:
 - Busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas disponíveis ao alcance dos objetivos pretendidos para orientar e subsidiar a tomada de decisão (**Diretrizes Gerais AIR**);
 - Processo de explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis de intervenção e de suas possíveis consequências, nos casos concretos, utilizando dados empíricos.



GANHO ESTÁ NO PROCESSO!

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

- Estrutura a tomada de decisão baseada em evidências;
- **Não regular pode ser a melhor opção;**
- Deve fundamentar e orientar o processo decisório e não apenas justificá-lo;
- Informa e qualifica a decisão regulatória, mas NÃO a substitui;
- Não é apenas mais um requisito formal do processo administrativo.



A man in a dark suit stands with his back to the camera on the edge of a rocky cliff. He is looking out over a vast, dense cityscape, likely New York City, with a large body of water in the distance. The entire scene is overlaid with a semi-transparent blue filter. A white rectangular box is positioned in the upper middle of the image, containing the text.

Experiência Internacional

AIR – ESTADOS UNIDOS

- AIR surgiu no fim dos anos 70, no âmbito do *Office of Management and Budget - OMB*, com foco nos efeitos inflacionários da regulação
- O *Paper Reduction Act*, de 1980, estabeleceu o órgão de supervisão regulatória: *Office of Information and Regulatory Affairs - OIRA*
- Ordem Executiva N°12866/1993, sobre o Planejamento e Revisão Regulatória:
 - estabelece que as AIR de regulações consideradas relevantes (efeito econômico > US\$ 100 milhões ou com efeitos adversos sobre diversos setores da economia, saúde pública, segurança ou comunidades) devem ser submetidas à revisão do OIRA
 - agências do Poder Executivo deveriam avaliar os custos e benefícios das alternativas regulatórias disponíveis
 - os reguladores devem preparar uma agenda anual das regulações planejadas e submetê-la ao OIRA para ser incorporada à Agenda Regulatória Unificada do Governo
- As circulares do OMB direcionaram a forma de realização da AIR do Governo Americano, sempre mantendo-se a metodologia da análise custo-benefício
- Governo Trump: nova Ordem Executiva estabeleceu o “*one in, two out*”

AIR – REINO UNIDO

- Reforma liberal dos anos 80: foco na redução de custos. Anos 90: AIR obrigatória à toda Administração, com medição dos benefícios e consideração dos riscos regulatórios
- Principais aspectos atuais:
 - são executadas em cada ministério com o apoio de uma equipe de melhoria regulatória estruturada internamente
 - a versão final da AIR é subscrita pelo ministro da pasta, que atesta que os benefícios da regulação ultrapassam seus custos
 - a AIR é analisada pelo Comitê de Política Regulatória, órgão independente de supervisão da qualidade regulatória, que atesta a sua adequação aos seus propósitos e depois enviada ao Comitê de Redução da Regulação, para deliberação quanto à sua conveniência
- Limite: em 2018, foi introduzido o piso de 5 milhões de libras como impacto positivo ou negativo da proposta regulatória para sua submissão ao Comitê de Política Regulatória

AIR – UNIÃO EUROPEIA

- A atividade regulatória é executada pela Comissão Europeia, que necessita submeter propostas legislativas ao Parlamento e ao Conselho Europeu
- Os tipos de propostas normativas que são submetidas à AIR podem ser legislativas, não legislativas (e.g. diretrizes políticas, white papers, planos de ação) ou medidas de implementação dessas propostas
- A Comissão possui um *Regulatory Scrutiny Board*, para avaliar a qualidade da atividade regulatória, que examina e faz sugestões nas minutas de AIR produzidas pelas áreas técnicas
- O *Regulatory Scrutiny Board* é comandado por um diretor-geral da Comissão e consiste de três oficiais seniores e três especialistas recrutados externamente
- O Conselho e o Parlamento Europeu devem produzir seus próprios AIRs quando divergirem substancialmente da proposta encaminhada pela Comissão Europeia

AIR – MÉXICO

- AIR foi introduzida em 1995, mas se tornou obrigatória para toda a Administração Pública no ano 2000
- A Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) foi criada em 2000, como um órgão vinculado à Secretaria de Economia, com o objetivo de garantir a qualidade da regulação e como uma ponte de interação com o setor privado e com os cidadãos
- Recentemente, uma reforma constitucional no México trouxe o *princípio de boa prática regulatória para dentro da Constituição* e uma lei geral de regulação foi editada transformando a COFEMER em CONAMER - um órgão mais autônomo e com mais poderes. A Lei Geral também estabeleceu uma nova governança para essa área, com um conselho nacional, um observatório de boa regulação e o estabelecimento de uma regra restritiva da regulação do tipo da americana (*one in, two out*)
- Processo da AIR: os reguladores enviam suas minutas de regulamentos para a CONAMER, junto do AIR (ou pedido de isenção) e devem indicar quais as obrigações regulatórias ou atos que deverão ser eliminados

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL – CONCLUSÃO

- Na maioria dos países, a AIR começou de forma burocrática, sem muita ênfase no resultado econômico da análise, exceto para casos de maior relevância
- Difundida pelos países desenvolvidos: hoje, todos os membros da OCDE realizam.
- Em geral, AIR são realizadas para todos os tipos de atos normativos de conteúdo regulatório
- O principal responsável pela evolução foi o trabalho dos **órgãos de supervisão regulatória**

Histórico das Ações Melhoria Regulatória no Brasil

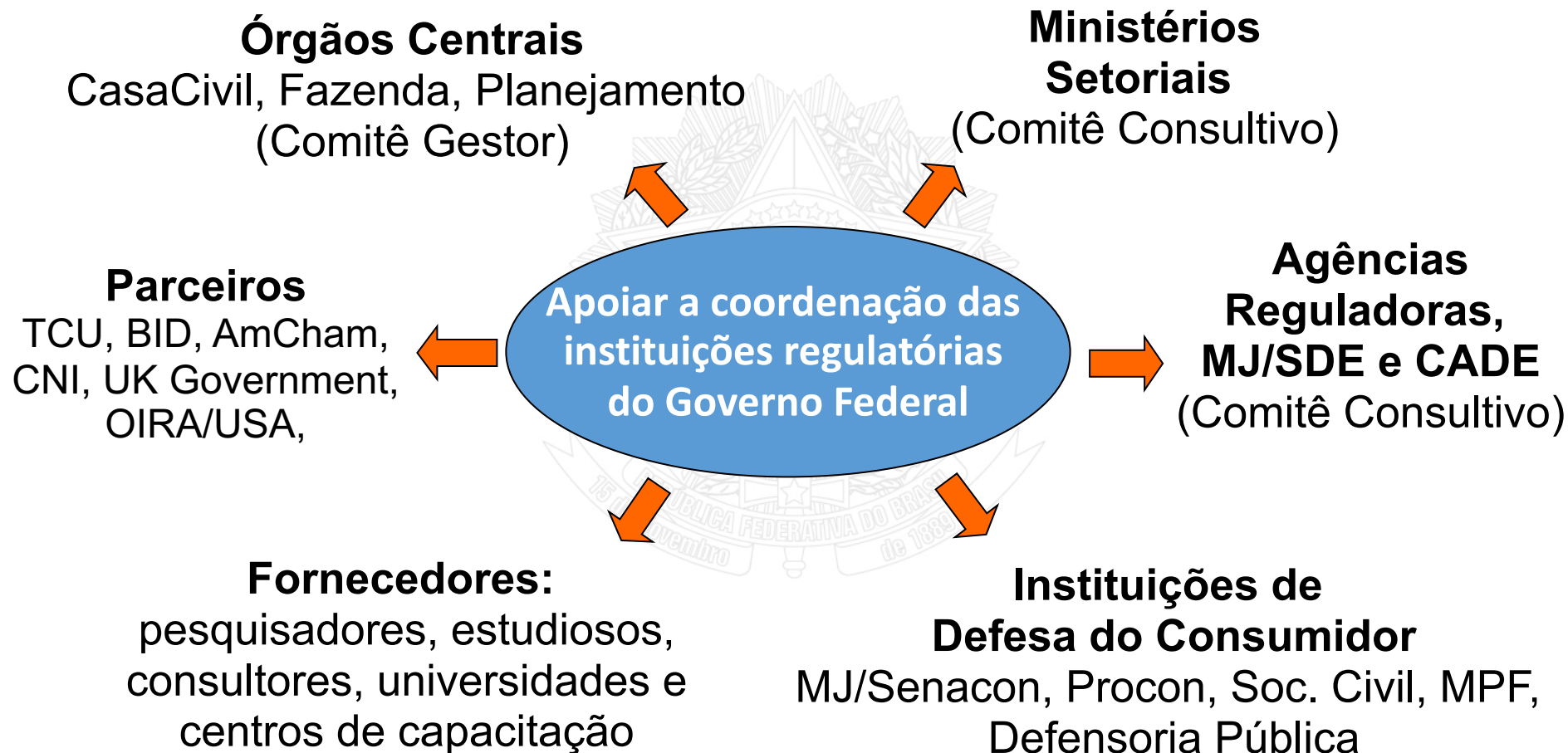


FASE I - PRO-REG (2007 - 2013)

Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), instituído pelo Decreto nº 6.062, de março de 2007, com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade da regulação no Brasil:

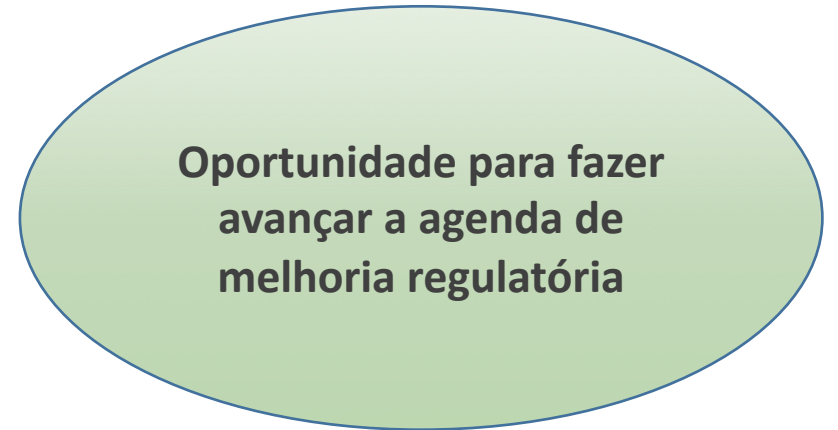
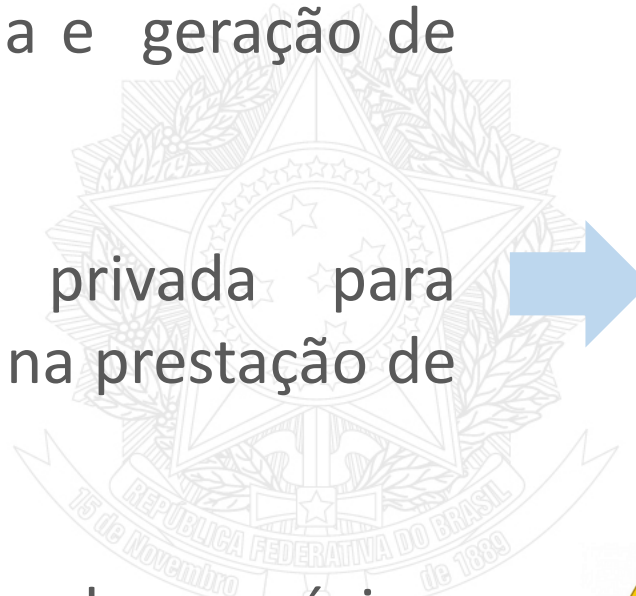
- ✓ fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados;
- ✓ melhorar a coordenação e o alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório;
- ✓ promover a autonomia, transparência e o desempenho das agências reguladoras, e
- ✓ desenvolver os mecanismos de controle social e transparência no âmbito do processo regulatório.

FASE I - PRO-REG (2007-2013)



FASE II – AGENDA PRIORITÁRIA DO GOVERNO FEDERAL (2016 - 2018)

- Grave crise econômica: prioridade recuperação da economia e geração de empregos
- Atração da iniciativa privada para investimentos e parceria na prestação de serviços públicos
- Melhoria do ambiente de negócios, estabilidade e qualidade regulatória



**PRIORIDADE PRESIDENCIAL
ACOMPANHADA NO ÂMBITO DA
CASA CIVIL**

FASE II - AÇÕES IMPLEMENTADAS

CASA CIVIL RETOMOU A COORDENAÇÃO DE AÇÕES VOLTADAS À MELHORIA REGULATÓRIA:

- Liderança estratégica (SAG e CIG)
- Coordenação e acompanhamento da **tramitação do PL das Agências** (aguardando sanção presidencial) – **2016/2018**
- Coordenação do **Grupo Análise de Impacto Regulatório (Grupo AIR)**, composto pelos Min. da Fazenda e Planejamento, Agências Reguladoras e Inmetro – **2017**
 - Reuniões, mapeamento estado da arte: questionário, apresentações, discussão, inventário; trabalho em rede, *peer learning*, *benchmarking*, workshop internacional
- Coordenação do **Grupo Boas Práticas Regulatórias**, resultado da ampliação temática do Grupo AIR – **2018**
 - Reuniões do Grupo para debater temas de boas práticas
 - Interlocução com atores relevantes para a melhoria do ambiente regulatório (setor privado, academia, Senacon, ABAR, IBRAC, CGU, TCU, Camex, etc) – parcerias estratégicas;

AIR NO INÍCIO DE 2017

MAPEAMENTO INDICOU:

- Todas as 10 Agências Reguladoras Federais e Inmetro utilizavam elementos de AIR, mas em diferentes níveis de abrangência, aprofundamento e maturidade
- Algumas Agências já possuíam manuais ou regulamentos internos sobre AIR
- Pouca transparência para os relatórios de AIR
- Consulta pública realizada após escolhida alternativa regulatória, para contribuições sobre a minuta de regulação
- Diferentes modelos de governança de AIR nas Agências
- Carência de dados organizados e tratados para uso de metodologias quantitativas na AIR
- Carência de cursos práticos (*hands on*) sobre AIR

DIRETRIZES GERAIS

Foco inicial nas Agências Reguladoras, mas uso possível por qualquer regulador, com adaptação às suas realidades

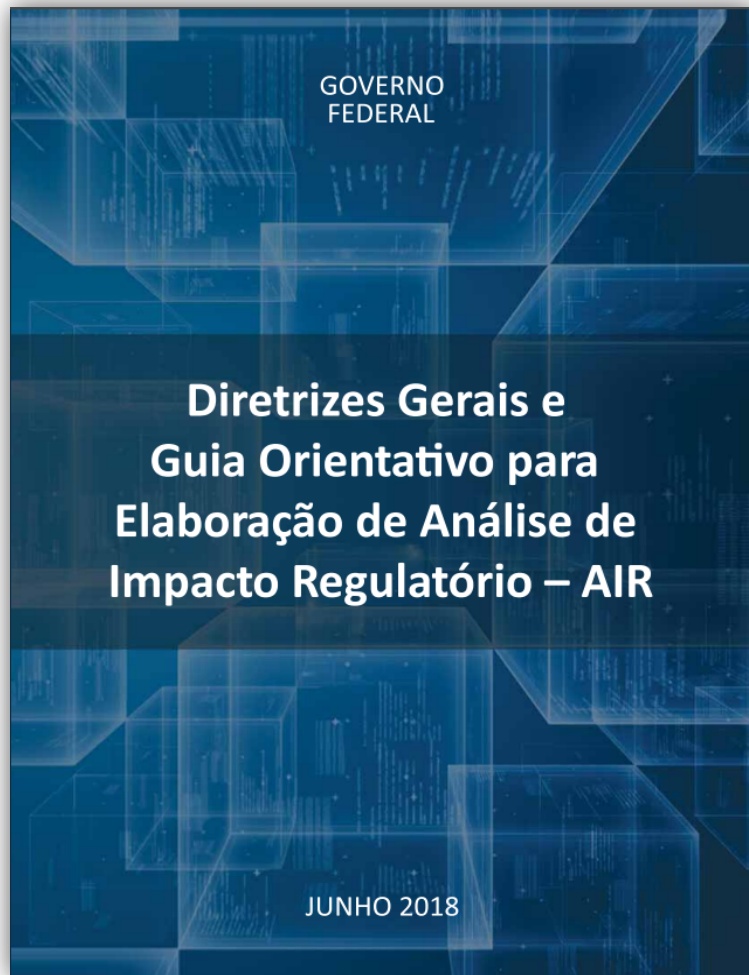
PREMISSAS ADOTADAS

- atual maturidade institucional com relação à AIR;
- flexibilidade metodológica (metodologia definida caso a caso, justificadamente);
- linguagem aberta e pouco prescritiva;
- foco mais gerencial e menos procedimental;
- evolução e aprendizado ao longo do tempo; e
- orientações mais detalhadas no Guia.

DIRETRIZES GERAIS

Obrigatoriedade	AIR obrigatória antes da edição ou alteração de atos normativos que tenham potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços
Possibilidade de dispensa	Casos de possibilidade de dispensa , mediante decisão da Diretoria Colegiada, e de não aplicabilidade;
Proporcionalidade	AIR faseada em 2 níveis (Nível I e Nível II)
Mais cedo possível	AIR integrada desde o início ao processo regulatório
Participação social	Incentivo à participação social na fase de AIR (discussão dos problemas e das possíveis soluções vs. discussão do texto do normativo);
Dados	Incentivo à implementação de estratégia de coleta e tratamento de dados
Transparência	Estoque de relatórios de AIR, bem como listagem dos casos em que houve dispensa de AIR, devem ficar disponíveis para consulta no site da Agência

DIRETRIZES GERAIS E GUIA AIR



[Guia para
Elaboração de AIR](#)



Apresentar o conteúdo básico/roteiro analítico de uma AIR



Objetivo é orientar, mas não engessar as análises



Não tem a pretensão de esgotar os métodos e as técnicas disponíveis, que deverão se adequar ao caso concreto



Considerou as boas práticas internacionais e a experiência prática das Agências



Manual **não vinculante** de apoio na elaboração da AIR

AIR NÍVEL I – ELEMENTOS ESSENCIAIS

- a) **sumário executivo** em linguagem simples;
- b) **identificação do problema regulatório** que se pretende solucionar;
- c) **identificação dos atores ou grupos afetados** pelo problema regulatório
- d) **identificação da base legal** que ampara a ação da Agência Reguladora;
- e) **definição dos objetivos** que se pretende alcançar;
- f) descrição das **possíveis alternativas** para o enfrentamento do problema (a opção de não ação, soluções **normativas e não-normativas**);
- g) exposição dos **possíveis impactos** das alternativas identificadas;
- h) **comparação das alternativas** consideradas, apontando, justificadamente a mais adequada;
- i) breve descrição da **estratégia para implementação** da alternativa sugerida (monitoramento, fiscalização, bem como a necessidade de alteração ou de revogação de normas em vigor);
- j) **considerações referentes** às manifestações recebidas em **processos de participação social**; e
- k) nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis.

AIR NÍVEL II – ELEMENTOS ESSENCIAIS

Caso o problema regulatório em questão tenha significativa complexidade ou caso as alternativas identificadas apresentem impactos significativos, os seguintes aspectos devem ser abordados, adicionalmente:

l) mapeamento da experiência internacional no tratamento do problema regulatório sob análise

m) mensuração dos possíveis impactos das alternativas de ação identificadas sobre os consumidores ou usuários dos serviços prestados e sobre os demais principais segmentos da sociedade afetados e

n) mapeamento dos riscos envolvidos em cada uma das alternativas consideradas

AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO E GESTÃO DO ESTOQUE

Garantem que as normas permaneçam atualizadas, eficientes, consistentes e contribuindo para os objetivos pretendidos

Avaliação do Resultado Regulatório – ARR: avaliação *ex post* do desempenho do ato normativo para **averiguar se os objetivos originalmente definidos foram alcançados**

Menos difundida, a ARR é etapa importante no ciclo regulatório, pois além de fornecer retorno sobre a performance de ações implementadas, traz insumos para a evolução da regulação ao longo do tempo – **desafio ao redor do globo**

Gestão do estoque regulatório: exame periódico dos atos normativos publicados visando averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração, atualização ou revogação

FASE II - OUTRAS AÇÕES IMPLEMENTADAS

- “Advocacia” de boas práticas regulatórias

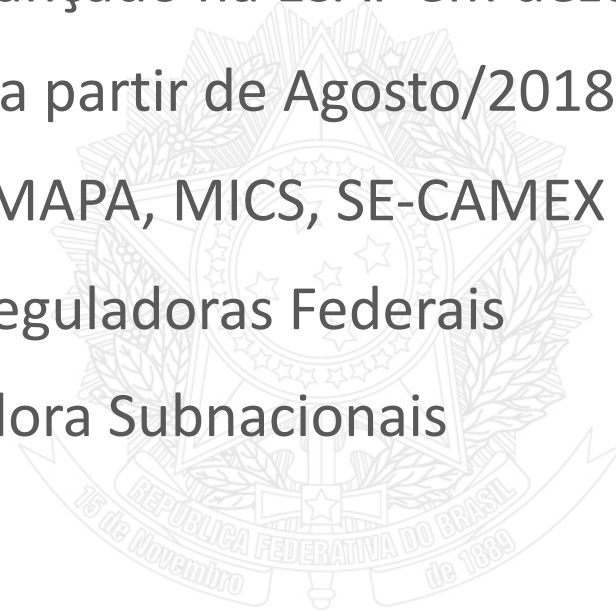
- Eventos na ENAP (18 eventos ao longo de 2018): abertos, transmitidos ao vivo e gravados – ampliar o diálogo
- **Vídeos** de disseminação e sensibilização sobre boas práticas regulatórias e AIR – site Casa Civil
- Criação de menu dedicado (<http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao>)

- **Inserção Internacional**

- Workshop internacional de AIR realizado na Casa Civil (Março 2017);
- Videoconferências sobre boas práticas com o *Office of Information and Regulatory Affairs - OIRA/EUA*
- Participação efetiva em **fóruns internacionais** (*Regulatory Policy Committee – RPC/OCDE – abril e novembro; Rede Ibero Americana de Melhoria Regulatória – RED – março e outubro*)
- Apresentação das Diretrizes Gerais e Guia AIR na reunião de novembro/2018 – OCDE e distribuição de exemplares em inglês
- Participação em acordos e memorandos de entendimento sobre BPR.

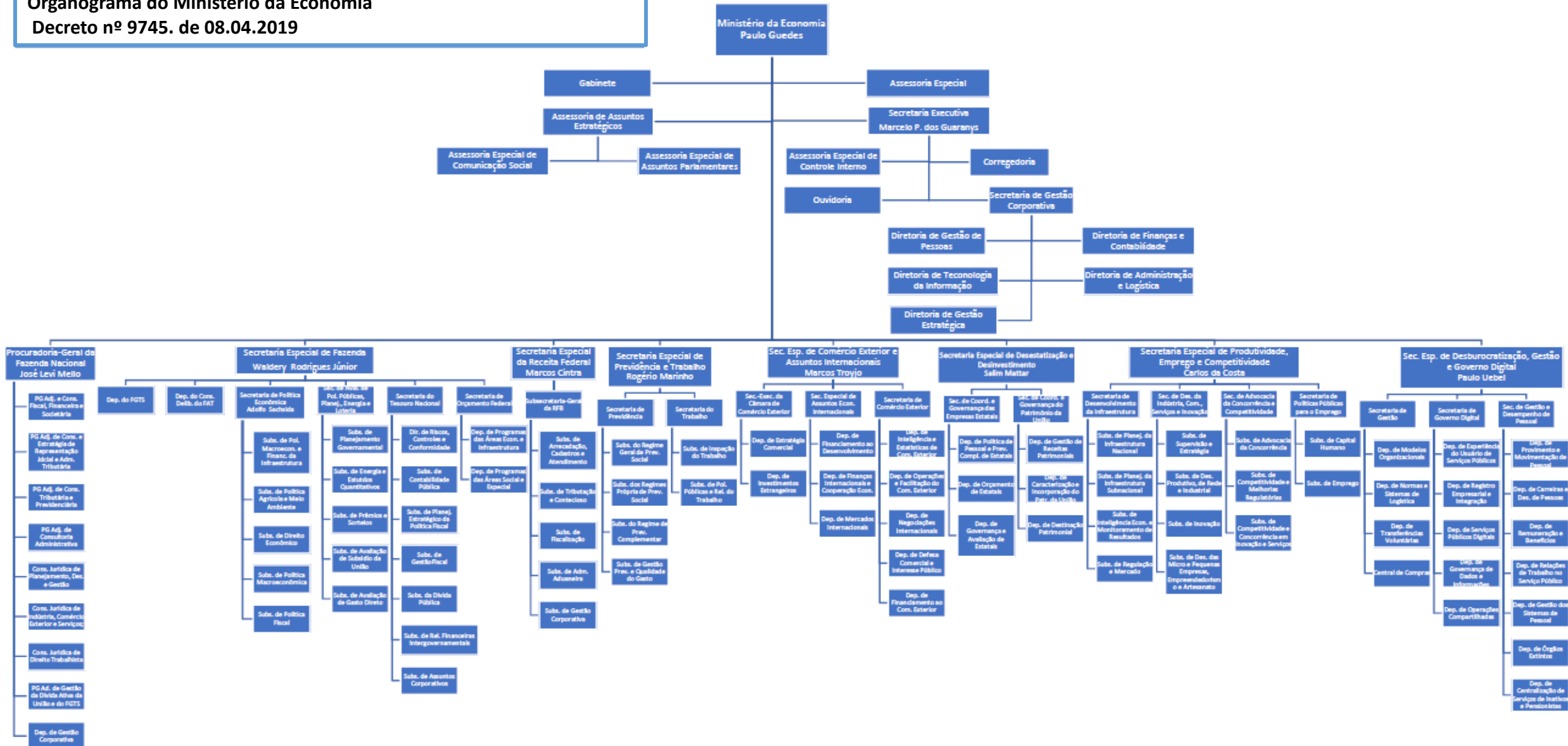
FASE II - OUTRAS AÇÕES IMPLEMENTADAS

- Capacitações na ENAP nível intermediário e avançado a partir de Agosto/2018;
- Turma específica MF nível avançado na ESAF em dezembro/2018;
- Condução de projetos piloto a partir de Agosto/2018:
 - MF, Planejamento, CGU, MAPA, MICS, SE-CAMEX – Administração Direta
 - ANA e ANM – Agências Reguladoras Federais
 - ADASA – Agência Reguladora Subnacionais

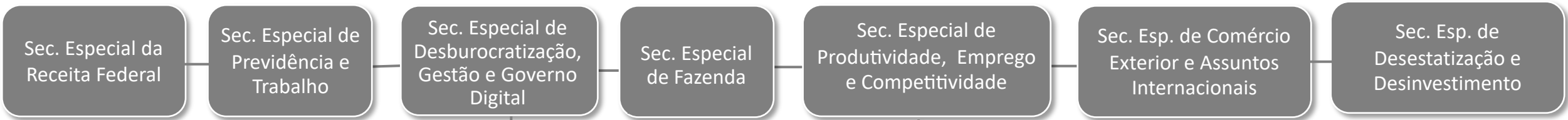


FASE III - MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Organograma do Ministério da Economia
Decreto nº 9745, de 08.04.2019



MINISTÉRIO DA ECONOMIA



Secretarias



Coordenações



FASE III - ARCABOUÇO NORMATIVO

AIR

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**.



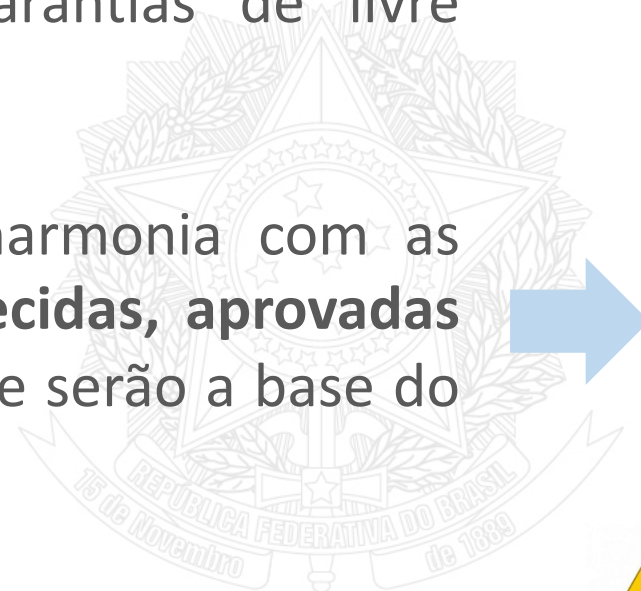
AIR

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a **data de início da exigência** de que trata o **caput** e sobre o **conteúdo, a metodologia da análise** de impacto regulatório, sobre os **quesitos mínimos** a serem objeto de exame, sobre as **hipóteses em que será obrigatória** sua realização e sobre as **hipóteses em que poderá ser dispensada**.

FASE III - MP 881/2019 – LIBERDADE ECONÔMICA, LIVRE MERCADO E AIR

- Institui a Declaração de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado e AIR
- Texto AIR (art. 5º) em harmonia com as Diretrizes Gerais, **já conhecidas, aprovadas pelo CIG, publicadas** e que serão a base do decreto regulamentador
- Regulamento disporá sobre a data de início da exigência
- Administração Pública Federal já vem sendo preparada desde junho/2018



Realizar fins públicos ao menor custo possível para a sociedade: decisões baseadas em evidências



Importante avanço institucional sem sobressaltos

APRENDIZADOS E DESAFIOS

- Importância da institucionalização da AIR
- Importância de o corpo diretor e o corpo técnico entenderem que a AIR é um instrumento de sistematização da reflexão que traz elementos para a decisão e não como a decisão em si
- Implementação da AIR deve ser gradual e progressiva: introdução com exigências muito complexas desincentiva e cria resistências junto ao corpo técnico
- Processos de tomada de subsídios e de consulta pública enriquecem as discussões e trazem informações importantes, além de aumentarem a transparência
- Conflito entre o tempo necessário para a realização da AIR e o desejo de agilidade na regulamentação
- Importância do arranjo institucional para coordenação e acompanhamento das questões relacionadas à qualidade regulatória
- Importância do planejamento e da agenda regulatória
- Capacitação sobre problematização é fundamental, pois se o problema não estiver bem definido, AIR perde seu propósito
- Dificuldade no emprego de metodologias quantitativas e de monetização de custos e benefícios das normas

OBRIGADO!

GUSTAVO.OLIVEIRA@ECONOMIA.GOV.BR



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



www.economia.gov.br

PRIMEIRAS AIRs UTILIZANDO DIRETRIZES E GUIA

- ANVISA: [Regulação sobre Rotulagem Nutricional](#)



Relatório preliminar de
Análise de Impacto
Regulatório
de Rotulagem
Nutricional

ANVISA



Estrutura do Relatório de AIR

Resumo executivo

1. Introdução
2. Identificação de análise do problema regulatório
3. Identificação dos atores e grupos afetados pelo problema
4. Identificação da base legal que ampara a atuação da Anvisa
5. Definição dos objetivos da intervenção regulatória
6. Experiências regulatórias internacionais
7. Revisão das evidências científicas sobre rotulagem nutricional frontal
8. Descrição e análise das possíveis alternativas de ação
9. Análise dos possíveis impactos
10. Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento
11. Riscos das alternativas de ação
12. Referências bibliográficas



ANVISA
Agência Nacional de Vigilância Sanitária

- ANEEL/ ANATEL: [Regulação compartilhamento de postes](#)

CONSULTAS PÚBLICAS

Consulta 016/2018

Objeto

Obter subsídios para a Análise de Impacto Regulatório sobre a revisão da Resolução Conjunta nº 04/2014, que trata do compartilhamento de infraestrutura com empresas de telecomunicações.

1ª Fase

Modalidade

Intercâmbio Documental

Período

De 2

Para envio de contribuição

cp016_2018@aneel.gov.br

Documentos disponibilizados

Aviso de Abertura da Consulta Pública nº 015/2018, publicado em 10/05/2018, pág. 110
Íntegra e Resumo do Aviso da Consulta Pública nº 016/2018
Procedimentos para Participação em Audiências e Consultas
Modelo para envio de contribuições
Nota Técnica nº 0095/2018-SRD/SMA/ANEEL



ANEEL ANATEL

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



COMITÊ INTERMINISTERIAL DE GOVERNANÇA (CIG)

Ata 3ª reunião CIG

Aprovar as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório (Diretrizes Gerais AIR) e o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (Guia AIR) e recomendar a utilização de ambos, como boa prática, por toda a Administração Pública Federal, bem como aprovar a realização de projetos piloto de análise de impacto regulatório em órgãos da Administração Pública Federal ao longo do ano de 2018”.



MINISTÉRIO DA **ECONOMIA**
www.economia.gov.br