

GOVERNO
FEDERAL

**Diretrizes Gerais e
Guia Orientativo para
Elaboração de Análise de
Impacto Regulatório – AIR**

JUNHO 2018

**GOVERNO
FEDERAL**

**Diretrizes Gerais e
Guia Orientativo para
Elaboração de Análise de
Impacto Regulatório -AIR**

JUNHO 2018

Inicialmente elaborados com foco nas Agências Reguladoras, as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório – Diretrizes AIR e o Guia Orientativo para a Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – Guia AIR foram aprovados pelo Comitê Interministerial de Governança – CIG como recomendação de boas práticas para todos os órgãos da Administração Pública Federal.

Esta publicação é resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e as Agências Reguladoras Federais.

O objetivo comum é promover a formulação de regulação com base em evidências e fortalecer a disseminação de práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória.

As discussões também contaram com a participação do Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

A AIR é uma ferramenta que busca assegurar que a tomada de decisões esteja fundamentada pela análise sistemática e transparente da melhor evidência disponível, a partir da definição do problema que se deseja resolver e dos objetivos que se pretende alcançar.

As Diretrizes Gerais AIR definem conceitos, etapas e padrões mínimos a serem observados na elaboração da Análise de Impacto Regulatório. O Guia AIR detalha cada um dos elementos que devem ser apresentados no Relatório de AIR, em especial pontos de atenção e recomendações a partir das melhores práticas observadas internacionalmente.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministro-Chefe da Casa Civil

Eliseu Lemos Padilha

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Marcelo Pacheco dos Guarany

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF)

Ministro da Fazenda

Eduardo Refinetti Guardia

Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac)

Secretário

João Manoel Pinho de Mello

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP)

Ministro do Planejamento

Esteves Pedro Colnago Junior

Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan)

Secretário

Júlio Alexandre Menezes da Silva

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA

Diretora-Presidente

Christianne Dias

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC

Diretor-Presidente

José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA – ANCINE

Diretor-Presidente

Christian de Castro

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

Diretor-Geral

Romeu Donizete Rufino

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP

Diretor-Geral

Décio Fabrício Oddone

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR – ANS

Diretor-Presidente Substituto

Leandro Fonseca da Silva

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL

Diretor-Presidente

Juarez Quadros

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ

Diretor-Geral

Mário Povia

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

Diretor-Geral

Mario Rodrigues Junior

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA

Diretor-Presidente

Jarbas Barbosa

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM (CRIADA EM DEZEMBRO DE 2017)

Diretor-Geral

Victor Hugo Froner Bicca

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA – INMETRO

Presidente

Carlos Augusto de Azevedo

Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018. 108p. :il.

ISBN 978-85-85142-84-1

1. Análise de impacto regulatório. 2. Poder regulamentar – Qualidade – Brasil. 3. Agência reguladora – Brasil. 4. Administração pública – Regulação – Brasil. I. Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais.

CDU 35.072.2

EQUIPE TÉCNICA

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (Coordenação Técnica)

Kélvia Frota de Albuquerque
Gustavo de Paula Oliveira
Suiane Inez da Costa Fernandes
Symone Oliveira Lima

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF) Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac)

Marcelo de Matos Ramos

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP) Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan)

Marcia Ribeiro Fantuzze Dias

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA

Flávia Oliveira
Nazareno Araújo

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIO- COMBUSTÍVEIS – ANP

Abel Abdalla Torres
Alice Kinue
Bárbara Sagioro
Bruno Moura
Patrícia Mannarino Silva
Sérgio Trigo
Vitor Moreira Magalhães de Oliveira

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC

Gustavo Machado de Freitas
Marcelo Rezende Bernardes
Marco Aurélio Bonilauri Santin
Priscilla Brito Silva Vieira

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA – ANCINE

Akio Assunção Nakamura
Marcela Chieregatti Machado

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

Alex Sandro Feil
André Ramon Silva Martins
Carlos Marcel Ferreira da Silva
João Marcelo Cavalcante de Albuquerque
Nara Rubia de Souza

Natália Addas Porto
Patrícia Trindade Dortal

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR – ANS

Ana Carolina Rios
Graziela Scalercio
Lenise Secchin
Luiz Nolasco
Mirella Jordão Amorim
Suriêtte Apolinário dos Santos
Rudolf Noronha

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL

Marcos Vinicius Ramos da Cruz
Roberto Mitsuke Hirayama
Simone Brandão

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ

Flavia Morais Lopes Takafashi
Henrique Serra
Sergio Augusto Nogueira de Oliveira

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

Hugo Alves Silva Ribeiro
Márcia Lika Mon-Ma
Mariana de Lima
Nara Kohlsdorf

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA

Cíntia Gava
Daniela Martins Ferreira
Gabrielle Cunha Barbosa Cavalcanti e Cysne Troncoso
Gustavo Garcia
Mateus Cerqueira
Thiago Silva Carvalho

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM

Saulo Sampaio Vaz de Melo

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA – INMETRO

Alexsandro Reis
Mayard Zolotar
Raimisson Costa
Regiane Brito



SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 7 |
| Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico sugerido para análise de impacto regulatório - Diretrizes Gerais AIR | 11 |
| Guia Orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório - Guia AIR | 19 |
| 1. INTRODUÇÃO | 21 |
| 1.1 Finalidade do Guia..... | 21 |
| 1.2 Princípios da boa regulação | 21 |
| 1.3 O que é a AIR..... | 23 |
| 1.4 Quando realizar a AIR | 25 |
| 2. ORIENTAÇÕES GERAIS | 27 |
| 2.1 Proporcionalidade e níveis da análise (AIR Nível I e AIR Nível II)..... | 28 |
| 2.2 Linguagem..... | 30 |
| 2.3 Fontes de informação e dados..... | 30 |
| 2.4 Participação social e transparência | 31 |
| 3. RELATÓRIO DE AIR | 35 |
| AIR Nível I | |
| 3.1 Sumário executivo | 35 |
| 3.2 Identificação do problema | 35 |
| 3.3 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório..... | 40 |
| 3.4 Identificação da base legal..... | 41 |

| | | |
|---|---|------------|
| 3.5 | Definição dos objetivos que se pretende alcançar..... | 42 |
| 3.6 | Descrição das possíveis alternativas de ação | 44 |
| 3.7 | Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação | 51 |
| 3.8 | Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento | 59 |
| 3.9 | Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR | 64 |
| 3.10 | Informação sobre participantes e assinatura do responsável pela elaboração da AIR | 65 |
| AIR Nível II | | |
| 3.11 | Experiência internacional | 65 |
| 3.12 | Mensuração dos impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos e atores | 67 |
| 3.13 | Abordagem do risco na AIR..... | 79 |
| 4. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO – ARR | | 89 |
| 5. GLOSSÁRIO | | 93 |
| BIBLIOGRAFIA | | 97 |
| ANEXO I - Questões para orientar a elaboração da AIR | | 101 |
| ANEXO II - Fluxograma AIR | | 105 |
| ANEXO III - Ata do Comitê Interministerial de Governança | | 107 |

APRESENTAÇÃO

A regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado e se refere, em sentido geral, ao conjunto de instrumentos jurídico-normativos (leis, decretos, regulamentos e outras normas) de que dispõe o governo para estabelecer obrigações que devem ser cumpridas pelo setor privado, pelos cidadãos e pelo próprio governo. É, assim, um dos principais instrumentos por meio dos quais os governos promovem o bem-estar social e econômico dos seus cidadãos. Pode, contudo, a regulação se transformar em obstáculo a esses mesmos objetivos, pois quando excessiva e desproporcional, pode impedir a inovação ou criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.

Por que regular? Para que regular? Como definir qual a melhor regra a ser adotada para uma determinada situação? As respostas a tais perguntas devem estar presentes sempre que se vai elaborar qualquer regra que tenha por objetivo alterar comportamentos. Fazer regras é uma atividade aparentemente com baixo custo para quem a executa, mas que tem potencial de gerar alto custo para quem terá que cumprir a regra. Torna-se vital, portanto, aumentar a qualidade da análise das opções regulatórias e, conseqüentemente, o custo de realizá-las para que as regras sejam melhor pensadas e não onerem de forma injustificada aqueles que precisarão cumpri-las.

Nesse sentido, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) pode ser definida como um processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. Como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória, proporciona maior fundamentação técnica e analítica ao ente regulador no momento da sua tomada de decisão, especialmente quando esta significa a imposição de regras a serem cumpridas.

Com a finalidade de orientar a elaboração e a aplicação da AIR no Governo Federal, apresentamos aqui as Diretrizes Gerais e o Guia para Elaboração de AIR. As Diretrizes Gerais trazem orientações para a implementação prática da AIR por qualquer órgão da administração pública, apresentando um conjunto de padrões mínimos comuns para a aplicação dessa ferramenta. O Guia AIR, por sua vez, está em harmonia com as Diretrizes Gerais e se destina a orientar e auxiliar tecnicamente qualquer pessoa na elaboração dessa análise. A proposta do Guia é apresentar o conteúdo básico e as linhas gerais que devem nortear a realização da AIR, sem, contudo, entrar em discussões detalhadas sobre as técnicas ou metodologias específicas.

Tanto as Diretrizes Gerais quanto o Guia AIR estão pautados nos princípios: (i) de que é fundamental iniciar uma AIR logo nos estágios iniciais do processo regulatório, ou seja, previamente à elaboração de leis, decretos, regulamentos e outras normas; e (ii) de que é fundamental fomentar a integração de mecanismos de participação social durante a fase de construção e elaboração da AIR.

Ambos os documentos foram resultado das discussões de um grupo técnico constituído em janeiro de 2017 por iniciativa da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, que o coordenou, composto por representantes das Agências Reguladoras Federais, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Inmetro. Como resultado, têm-se os presentes documentos contendo padrões gerais mínimos para a efetiva implementação de AIR de maneira uniforme, transparente e participativa. Ressalta-se que tais orientações não têm a pretensão de esgotar os métodos e técnicas disponíveis, que deverão se adequar a cada caso concreto.

O foco preliminar das Diretrizes Gerais e do Guia AIR foi voltado às Agências Reguladoras, uma vez que foram elaborados em função do PL nº 6.621/2016, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social desses órgãos, mas podem ser perfeitamente aplicados por qualquer outra instituição que edite atos com potencial de alterar direitos ou criar obrigações a terceiros.

Por esse motivo, ambos os documentos foram apresentados, no último dia 11 de junho, ao Comitê Interministerial de Governança (CIG), formado pelos Ministro de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Transparência e Controladoria-Geral da União, e da Casa Civil da Presidência da República, que o coordena. O CIG aprovou a recomendação da utilização das Diretrizes Gerais e do Guia AIR em toda a administração pública federal brasileira, reconhecendo esses documentos como importantes instrumen-

tos para implementação da melhoria regulatória, um dos princípios da governança pública reconhecido no Decreto de Governança Pública.

Espera-se com isso iniciar a mudança de cultura institucional da administração pública para que regras passem a ser elaboradas de forma mais cuidadosa e adequada aos seus fins, alcançando os resultados almejados com os menores custos possíveis para a sociedade, contribuindo assim para o desenvolvimento econômico do País.

MARCELO PACHECO DOS GUARANYS

Subchefe de Análise e Acompanhamento de
Políticas Governamentais da Casa Civil



The background features a dark blue field with numerous semi-transparent, glowing blue cubes of various sizes and orientations. These cubes are interconnected by a network of thin, light blue lines, creating a complex, geometric pattern that suggests a digital or analytical environment. The overall aesthetic is modern and technical.

**Diretrizes e Roteiro Analítico Sugerido
para Análise de Impacto Regulatório
Diretrizes AIR**

DIRETRIZES GERAIS E ROTEIRO ANALÍTICO SUGERIDO PARA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

DIRETRIZES GERAIS AIR

| | |
|-------------------------|---|
| ORIENTAÇÃO GERAL | <p>Cumpra esclarecer que, embora as Diretrizes tenham sido elaboradas com foco nas Agências Reguladoras, as orientações aqui reunidas podem ser utilizadas por quaisquer órgãos ou entidades da administração pública que editem instrumentos com potencial de alterar direitos ou criar obrigações a terceiros.</p> |
| CONCEITOS | <p>Análise de Impacto Regulatório – AIR é o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão;</p> <p>Avaliação de Resultado Regulatório – ARR é um instrumento de avaliação do desempenho do ato normativo adotado ou alterado, considerando o atingimento dos objetivos e resultados originalmente pretendidos, bem como demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação;</p> <p>Ato normativo de interesse geral dos agentes econômicos, dos consumidores ou usuários dos serviços prestados é aquele que tenha potencialidade de influir sobre seus direitos ou obrigações;</p> <p>Operacionalização da AIR e da ARR no âmbito das Agências Reguladoras, dos órgãos ou entidades da administração pública é a definição das unidades organizacionais envolvidas na sua elaboração e suas respectivas competências.</p> |
| OBJETIVOS | <p>A AIR tem por objetivo:</p> <p>I – orientar e subsidiar o processo de tomada de decisão;</p> <p>II – propiciar maior eficiência às decisões regulatórias;</p> <p>III – propiciar maior coerência e qualidade regulatórias;</p> <p>IV – propiciar maior robustez técnica e previsibilidade às decisões regulatórias relevantes;</p> <p>V – aumentar a transparência e a compreensão sobre o processo regulatório como um todo, permitindo aos agentes de mercado e à sociedade em geral conhecer os problemas regulatórios, as etapas de análise, as técnicas utilizadas, as alternativas de solução vislumbradas e os critérios considerados para fundamentar decisões regulatórias relevantes; e</p> <p>VI – contribuir para o aprimoramento contínuo do resultado das ações regulatórias.</p> |
| APLICABILIDADE | <p>A AIR, contendo informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo, precederá a adoção e as propostas de alteração, pelas Agências Reguladoras e pelos órgãos e entidades da administração pública, de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados.</p> |

| | |
|---|--|
| NÃO APLICABILIDADE | <p>I – atos normativos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à própria Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública;</p> <p>II – atos normativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;</p> <p>III – atos normativos que visam correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos, de numeração de normas previamente publicadas;</p> <p>IV – atos normativos que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito; e</p> <p>V – atos normativos que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito.</p> |
| INÍCIO DA AIR | A AIR deverá ser iniciada logo que a Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública empreenda ações concretas voltadas à resolução de um problema regulatório identificado. |
| POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE AIR | <p>A realização da AIR obrigatória poderá ser dispensada, mediante decisão fundamentada do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou da(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública nos seguintes casos:</p> <p>I – urgência;</p> <p>II – atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias; e</p> <p>III – atos normativos de notório baixo impacto.</p> <p>Para subsidiar a elaboração futura da Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, nos casos de urgência em que a AIR obrigatória for dispensada mediante decisão fundamentada do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou da(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública, será necessário identificar, em nota técnica ou documento equivalente, o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar.</p> |
| APRESENTAÇÃO DA AIR (RELATÓRIO DE AIR) | A AIR deverá ser apresentada em forma de relatório específico – Relatório de AIR, e deverá conter alguns elementos essenciais. |
| AIR NÍVEL I – ELEMENTOS ESSENCIAIS | <ul style="list-style-type: none"> (a) sumário executivo objetivo, conciso, utilizando linguagem simples e acessível ao público em geral; (b) identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, apresentando suas causas e extensão; (c) identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório; (d) identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública no tema tratado; (e) definição dos objetivos que se pretende alcançar; (f) descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além de soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas; (g) exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas; (h) comparação das alternativas consideradas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos; |

| | |
|---|---|
| AIR NÍVEL I – ELEMENTOS ESSENCIAIS | <ul style="list-style-type: none"> (i) descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, incluindo formas de monitoramento e de fiscalização, bem como a necessidade de alteração ou de revogação de normas em vigor; (j) considerações referentes às informações, contribuições e manifestações recebidas para a elaboração da AIR em eventuais processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios de interessados no tema sob análise; (k) nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR. |
| AIR NÍVEL II – ELEMENTOS ESSENCIAIS | <p>Caso o problema regulatório objeto da análise revista-se de significativa complexidade ou caso as alternativas identificadas para seu enfrentamento apresentem impactos significativos, a Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública deverá promover a análise dos seguintes aspectos, adicionalmente aos itens “a” a “k”:</p> <ul style="list-style-type: none"> (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) abordagem do risco na AIR. |
| CONTEÚDO MÍNIMO E COMPLEMENTAÇÃO | <p>Sempre que possível, o conteúdo analítico mínimo elencado anteriormente deverá ser detalhado e complementado com elementos adicionais, de acordo com o grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria objeto da AIR.</p> |
| METODOLOGIA | <p>A metodologia a ser empregada deverá ser descrita, de modo claro e objetivo, no Relatório de AIR e poderá ser definida, justificadamente, caso a caso, de forma a se adequar ao caso concreto, em conformidade com as características e a complexidade da matéria objeto da análise e das informações e dados disponíveis, cujas fontes de consulta devem ser citadas.</p> <p>Sempre que possível, a AIR Nível II deverá contemplar análises quantitativas que permitam mensurar e comparar, de forma objetiva, os custos e benefícios das alternativas identificadas.</p> |
| PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DA AIR | <p>Com a finalidade de ampliar a transparência do processo regulatório e as fontes de informação disponíveis, o Relatório de AIR, parcial ou completo, deve, sempre que possível, ser objeto de processo de participação social específico, que permita o recebimento de críticas, sugestões e contribuições de agentes diretamente interessados e do público em geral.</p> <p>Esse processo de participação social específico, quando realizado, deverá ser concluído antes de ser iniciada a elaboração de eventual minuta ou de proposta de alteração de ato normativo para o enfrentamento do problema regulatório identificado.</p> <p>Para tal processo de participação social <i>lato sensu</i>, a Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública deverá utilizar os meios e canais que julgar adequados, garantindo que o prazo para manifestação pública seja proporcional à complexidade do tema.</p> <p>O Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou a(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública poderá(ão) se manifestar durante a elaboração do Relatório de AIR de forma a orientar o curso de ação a ser adotado e racionalizar o processo decisório no âmbito da respectiva Agência, órgão ou entidade.</p> |

**PROCESSO DECISÓRIO
E PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NO ÂMBITO
DA ADOÇÃO OU
ALTERAÇÃO DE ATO
NORMATIVO**

O Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou a(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública manifestar-se-á(ão), 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.

A manifestação em tela 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 da Agência Reguladora ou a(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública decida(m) pela continuidade do procedimento administrativo.

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.

CONSULTA PÚBLICA

Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo Conselho Diretor ou pela Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou pela(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública na Internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

A Agência Reguladora, o órgão ou a entidade da administração pública deverá possibilitar, sem prejuízo de outras soluções de acesso que entender convenientes, que as contribuições possam ser remetidas em sua totalidade, sem limitações de tamanho ou formato, por meio da Internet, observadas as limitações técnicas da Agência, do órgão ou da entidade.

A Agência Reguladora, o órgão ou a entidade da administração pública deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na Internet, quando do início da consulta pública, o Relatório de AIR, os estudos, os dados, sempre que possível em formato aberto, e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública e no respectivo sítio na Internet, em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

O posicionamento da Agência Reguladora, do órgão ou da entidade da administração pública sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da Agência, órgão ou entidade e no respectivo sítio na Internet em até 30 (trinta) dias úteis após a deliberação final sobre a matéria pelo Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou pela(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública.

| | |
|--|---|
| <p>AUDIÊNCIA PÚBLICA</p> | <p>O órgão responsável no Ministério da Fazenda opinará, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública.</p> <p>A Agência Reguladora, o órgão ou entidade da administração pública, por decisão do Conselho Diretor, Diretoria Colegiada ou Autoridade(s) Decisória(s), poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.</p> <p>A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.</p> <p>A Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na Internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis ao início do período de audiência pública, os seguintes documentos:</p> <p>I – para as propostas de ato normativo e de alteração de atos normativos submetidas à audiência pública, o Relatório de AIR, os estudos, os dados, sempre que possível em formato aberto, e o material técnico que as tenha fundamentado, ressalvados aqueles de caráter sigiloso; e</p> <p>II – para outras propostas submetidas à audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado.</p> <p>A Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública deverá estabelecer os procedimentos a serem observados nas consultas e nas audiências públicas.</p> <p>A Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública poderá estabelecer outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.</p> <p>O posicionamento da Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública deverá ser disponibilizado na sede e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a decisão sobre a matéria.</p> <p>Os relatórios da audiência pública e de outros meios de participação de interessados nas decisões deverão ser disponibilizados na sede da Agência, órgão ou entidade da administração pública e no respectivo sítio na Internet, em até 30 (trinta) dias úteis após o seu encerramento.</p> <p>Os relatórios de audiência pública deverão conter, no mínimo, a lista dos presentes, o registro sintético e o número de manifestações.</p> <p>Em casos de grande complexidade, o prazo em questão poderá ser prorrogado por igual período, justificadamente, uma única vez.</p> |
| <p>CADASTRO DE INTERESSADOS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL</p> | <p>As Agências Reguladoras, órgãos ou entidades da administração pública poderão manter cadastro de interessados para que possam receber, preferencialmente por e-mail, alertas sobre processos de participação social, a publicação de novas consultas públicas, seu prazo de contribuição, bem como o agendamento de audiências públicas.</p> |

| | |
|---|--|
| NÃO VINCULAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO AO RELATÓRIO DE AIR | O Relatório de AIR não vincula a decisão do Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada das Agências Reguladoras ou da(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública. |
| FUNDAMENTAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO DIRETOR, DIRETORIA COLEGIADA OU AUTORIDADE(S) DECISÓRIA(S) | As deliberações contrárias às recomendações da AIR deverão ser fundamentadas pelo Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada das Agências Reguladoras ou pela(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública. |
| OPERACIONALIZAÇÃO DA AIR E DA ARR | <p>O regimento interno de cada Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública disporá sobre a operacionalização da AIR e da ARR.</p> <p>Entende-se como operacionalização, a definição das unidades organizacionais envolvidas na elaboração tanto da AIR quanto da ARR e suas respectivas competências, devendo os procedimentos específicos da análise ser estabelecidos em norma própria.</p> |
| VERIFICAÇÃO PARA FINS DE GESTÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO | Caso a Agência Reguladora, o órgão ou a entidade da administração pública opte por adoção ou alteração de ato normativo, como a melhor alternativa disponível para o enfrentamento do problema regulatório identificado, o mesmo deverá conter dispositivo que aponte prazo máximo para a sua verificação para fins de gestão do estoque regulatório da Agência, órgão ou entidade. |
| AValiação DE RESULTADO REGULATÓRIO - ARR | <p>Os atos normativos ou a alteração de atos normativos dispensados de AIR prévia em virtude de urgência deliberada pelo Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada das Agências Reguladoras ou pela(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública, ou que forem submetidos à AIR Nível II, deverão ser objeto de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, com base nos efeitos observados:</p> <p>I – no prazo de até 2 anos, a contar da sua entrada em vigor, para os casos de urgência;</p> <p>II – no prazo definido na própria norma, para os casos de AIR Nível II.</p> |
| ESTRATÉGIAS DE COLETA E DE TRATAMENTO DE DADOS | A Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública deverá implementar estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a realização de análises quantitativas de custo e benefício, quando for o caso. |
| DISPONIBILIDADE DO ESTOQUE DE RELATÓRIOS DE AIR E LISTAGEM DOS CASOS DE DISPENSA DE AIR PARA CONSULTA ELETRÔNICA | A Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública deverá manter seu estoque de Relatórios de AIR, bem como listagem dos casos em que houve dispensa de AIR, disponível para consulta em seus respectivos sítios eletrônicos, garantindo fácil localização e identificação do conteúdo ao público em geral, ressalvados aqueles de caráter sigiloso. |



**Guia Orientativo para a Elaboração de
Análise de Impacto Regulatório
Guia AIR**



1. INTRODUÇÃO

1.1 Finalidade do Guia

Este Guia se destina a auxiliar os servidores incumbidos da Análise de Impacto Regulatório – AIR. Busca-se apresentar o roteiro básico de uma AIR, com as diretrizes que devem nortear tal análise, sem, contudo, entrar em discussões detalhadas sobre técnicas ou metodologias específicas.

Para conhecimento mais aprofundado de cada uma das etapas que constituem uma AIR e das técnicas e metodologias aplicáveis, é inegável a importância da consulta a textos, manuais ou publicações especializadas, alguns dos quais são citados ao longo deste documento.

Por ter caráter orientativo, os procedimentos aqui apresentados não são vinculantes. Sua aplicação de modo mais ou menos abrangente deverá ser definida no caso concreto, de acordo com a complexidade do tema objeto de análise e da experiência acumulada pela Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública.

Cumprе esclarecer que, embora o Guia tenha sido inicialmente elaborado com foco nas Agências Reguladoras, as orientações aqui reunidas podem ser utilizadas por quaisquer instituições que editem instrumentos com potencial de alterar direitos ou criar obrigações a terceiros.

O Glossário ao final do documento apresenta os conceitos ou definições adotados neste Guia.

1.2 Princípios da boa regulação

A regulação é o instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes, de modo a promover aumento da eficiência, de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social. Entretanto, se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada,

barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado. Além disso, a regulação também impõe custos de **fiscalização** e **monitoramento** ao regulador. Assim, ela só deve ser criada quando sua existência é justificada.

Reconhecendo os custos e consequências da má regulação, a maior parte dos países desenvolvidos tem dirigido esforços, desde o início da década de 90, à implementação de mecanismos e ferramentas para promover a melhoria da qualidade e do desempenho regulatório.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE tem dedicado atenção ao estudo e registro do tema. No documento *Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória (OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation)*, a Organização propõe um roteiro segundo o qual a boa regulação deve:

- buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos;
- ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado;
- estar fundamentada em uma base legal sólida;
- produzir benefícios que justifiquem os custos;
- considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos;
- minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação;
- ser clara e compreensível aos regulados e usuários;
- ser consistente com outros regulamentos e políticas;
- ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados; e
- considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados.

Conforme destaca Carlos Ari Sundfeld:

“a regulação, enquanto espécie de intervenção estatal, manifesta-se tanto por poderes e ações com objetivos declaradamente econômicos (o controle de concentrações empresariais, a repressão de infrações à ordem econômica, o controle de preços e tarifas, a admissão de novos agentes no mercado) como por outros com justificativas diversas, mas efeitos econômicos inevitáveis (medidas ambientais, urbanísticas, de normalização, de disciplina das profissões, etc.). Fazem regulação autoridades cuja missão seja cuidar de um específico campo de atividades considerado em seu conjunto (o mercado

de ações, as telecomunicações, a energia, os seguros de saúde, o petróleo), mas também aquelas com poderes sobre a generalidade dos agentes da economia (exemplo: órgãos ambientais). (Direito Administrativo Econômico. 2002, p. 18).¹

No Brasil, em que pese a existência de diversas agências reguladoras destinadas a setores específicos, diversos outros órgãos e entidades desempenham atividades regulatórias como, por exemplo, o Banco Central – Bacen, Comissão de Valores Mobiliários – CVM, Superintendência de Seguros Privados – Susep, etc. A Administração Direta historicamente também exerce função regulatória por meio de seus atos. Por exemplo: aumento e redução da alíquota do IOF para intervir na compra e venda de moeda estrangeira (Receita Federal), regulação do nível de depósito compulsório das instituições financeiras para aumentar ou reduzir a quantidade de moeda em circulação (Bacen); regulação sobre a quantidade, qualidade e regras de financiamento à educação superior com o objetivo de ampliar a oferta ou o acesso a esse serviço (Ministério da Educação); regulação para produção e comercialização de produtos de origem animal e de bebidas e produtos de origem vegetal (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

1.3 O que é a AIR

A AIR é um dos principais instrumentos voltados à melhoria da qualidade regulatória. **Consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Tem como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes.**

Figura 1 – Processo de Análise de Impacto Regulatório



Fonte: Elaboração própria

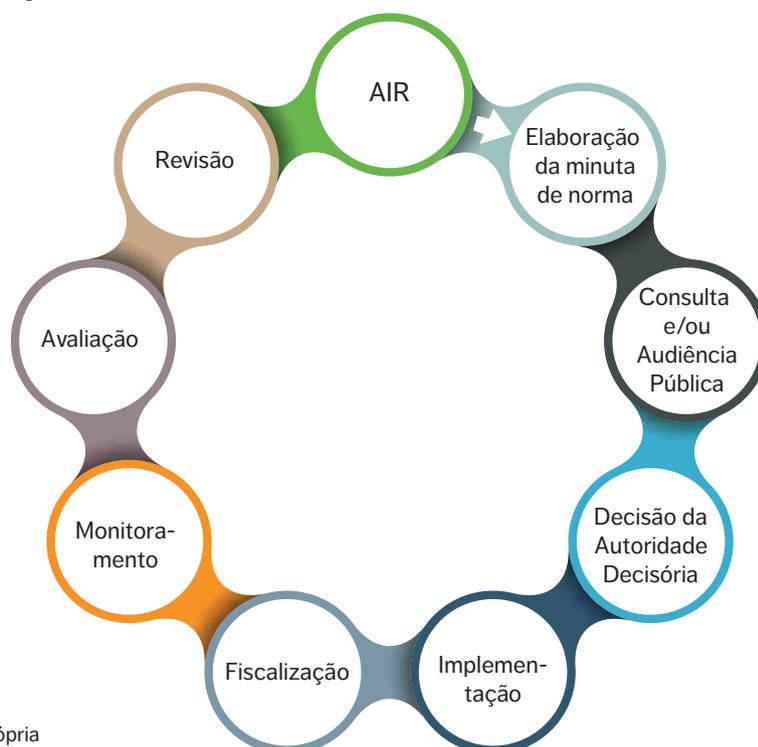
¹ Em CONSTANTINO, Giuseppe Luigi Pantoja. Regulação de serviços públicos: conceitos e evolução histórica. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49487&seo=1>.

Em muitos casos, as decisões regulatórias são tomadas a partir de informações limitadas e sem considerar de forma adequada quais grupos serão afetados e de que modo. A AIR busca modificar esta prática. A mera identificação de um problema não é justificativa para a intervenção governamental.

A AIR não deve ser entendida como uma mera comparação entre alternativas de intervenção. Antes disso, a AIR deve buscar entender a natureza e a magnitude do problema regulatório, definir quais os objetivos pretendidos pelo regulador e analisar se algum tipo de intervenção é de fato necessária. Somente após esta reflexão inicial, parte-se para a identificação e análise de possíveis alternativas de ação, de modo a permitir que a melhor escolha possível seja feita. Após o exame de todas as informações e considerações relevantes, a AIR pode inclusive indicar que não regular é a melhor alternativa possível.

Adicionalmente, a AIR deve apresentar brevemente uma estratégia de implementação da ação recomendada e informar como seus efeitos podem ser monitorados. Deste modo, a AIR contribui não só para a elaboração da regulação, mas também para o restante do ciclo regulatório, ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Ciclo Regulatório



Fonte: Elaboração própria

As análises e o resultado da AIR devem ser apresentados no Relatório de AIR, a ser disponibilizado aos tomadores de decisão e ao público em geral.

O Relatório permitirá aos tomadores de decisão:

- (a) ter melhor conhecimento sobre a real necessidade de ação por parte da Agência, órgão ou entidade da administração pública;
- (b) distinguir as alternativas de ação possíveis, as vantagens e desvantagens de cada uma; e
- (c) tomar uma decisão melhor embasada e ter maior segurança sobre seus possíveis efeitos.

Para o público em geral, o Relatório de AIR deve ser capaz de comunicar de modo claro:

- (a) o problema identificado e a necessidade de intervenção da agência, órgão ou entidade da administração pública;
- (b) os benefícios esperados com a ação recomendada e porque ela foi escolhida frente às demais opções disponíveis; e
- (c) as restrições ou obrigações geradas pela intervenção recomendada e como ela será implementada.

Tanto os tomadores de decisão quanto os servidores envolvidos na sua elaboração devem ter em mente que o Relatório de AIR é um documento sem caráter vinculante. Trata-se de uma análise técnica que busca subsidiar e dar maior segurança aos tomadores de decisão.

Assim, a AIR não retira a competência do Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou da(s) Autoridade(s) Decisória(s) dos órgãos ou entidades da administração pública sobre agir ou não agir, tampouco substitui seu poder de julgamento sobre qual a melhor forma de intervenção. Entretanto, para garantir a transparência do processo regulatório, as deliberações contrárias às recomendações da AIR devem ser expressamente fundamentadas pelo Conselho Diretor, Diretoria Colegiada ou Autoridade(s) Decisória(s).

1.4 Quando realizar a AIR

A AIR deve ser realizada sempre que a Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública identificar um **problema regulatório** que possa demandar a adoção ou alteração de atos normativos ou algum outro tipo de ação com potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, de consumidores ou dos usuários dos serviços prestados pelas empresas do setor regulado.

Guardando os princípios da racionalidade e proporcionalidade, a realização **da AIR não é aplicável** nos seguintes casos:

I – atos normativos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à própria Agência Reguladora, órgão ou entidade;

II – atos normativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;

III – atos normativos que visam correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos, de numeração de normas previamente publicadas;

IV – atos normativos que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito; e

V – atos normativos que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito.

A realização da AIR poderá ser dispensada, mediante decisão justificada do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou da(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública, nos seguintes casos:

I – urgência;

II – atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior, que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias; e

III – atos normativos de notório baixo impacto.

Os atos normativos ou a alteração de atos normativos dispensados de AIR prévia em virtude de urgência deliberada pelo Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou pela(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública, ou que forem submetidos à AIR Nível II devem ser objeto de [Avaliação de Resultado Regulatório – ARR](#), com base nos efeitos observados:

I – no prazo de até 2 anos, a contar da sua entrada em vigor, para os casos de urgência; e

II – no prazo definido na própria norma, para os casos de AIR Nível II.

Importante lembrar que só é possível avaliar o resultado de uma ação mediante a comparação dos efeitos previstos e aqueles efetivamente observados após sua implementação. Deste modo, **nos casos de urgência em que a AIR for dispensada, deve-se identificar, no momento da elaboração do ato normativo, em nota técnica ou documento equivalente, o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração futura da ARR.**

Para aumentar a transparência e o controle social, **as agências, órgãos ou entidades devem manter seu estoque de Relatórios de AIR, bem como listagem dos casos em que houver dispensa de AIR, disponível para consulta em seus respectivos sítios eletrônicos, garantindo fácil localização e identificação do conteúdo ao público em geral, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.**

2. ORIENTAÇÕES GERAIS

A AIR não deve ser entendida como um questionário ou uma lista de itens a ser preenchida para justificar a criação de uma regulação. Para que sirva a seu propósito, deve de fato consistir num processo de diagnóstico do problema, de reflexão sobre a necessidade da regulação e de investigação sobre a melhor forma de realizá-la.

Conforme destacado pela OCDE, a contribuição mais importante da AIR para a qualidade das decisões regulatórias não é a precisão dos cálculos, mas a própria ação de analisar, questionando e entendendo os potenciais impactos da regulação e explorando as alternativas possíveis (OCDE, 2008).

Os métodos, técnicas e metodologias a serem aplicados devem ser definidos caso a caso, entretanto, **uma boa AIR deve ter início logo nos estágios iniciais do processo regulatório** e deve seguir algumas etapas mínimas, detalhadas no capítulo 3 deste Guia.

Toda análise deve ser realizada adotando-se um período de referência como delimitador (5 anos, 10 anos), que deve ser explicitado no Relatório de AIR.

Para garantir a qualidade da análise e a consideração de diferentes perspectivas, é importante que diferentes áreas da agência, órgão ou entidade sejam envolvidas na elaboração da AIR, sobretudo aquelas responsáveis pela implementação, fiscalização e monitoramento. Caso não seja possível o envolvimento direto ao longo da elaboração da AIR, deve-se ao menos consultá-las, para que possam trazer contribuições à análise.

Cabe ainda destacar que o roteiro deste guia não deve ser entendido como uma sequência lógica estanque ou exaustiva. Pelo contrário. Na prática, em muitos casos as etapas aqui elencadas serão interativas, de modo que informações trazidas em etapas mais avançadas irão exigir a revisão ou adaptação de etapas anteriores. Em outros casos, etapas e processos pouco detalhados ou não descritos neste guia podem ser necessários em virtude da especificidade ou complexidade do tema.

A despeito das particularidades de cada caso, uma boa AIR deve observar algumas características fundamentais, que são apresentadas a seguir.

2.1 Proporcionalidade e níveis da análise (AIR Nível I e AIR Nível II)

A AIR deve sempre observar o princípio da proporcionalidade, o que significa dizer que os recursos, esforços e tempo empregados em toda a análise devem ser proporcionais à relevância do problema investigado e dos possíveis impactos da intervenção governamental.

Para atender seus propósitos, a AIR deve incluir obrigatoriamente, pelo menos as seguintes etapas – **AIR Nível I:**

- (a) sumário executivo;
- (b) identificação do problema regulatório que se pretende solucionar;
- (c) identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado;
- (d) identificação da base legal que ampara a ação da agência, órgão ou entidade no tema tratado;
- (e) definição dos objetivos que se pretende alcançar;
- (f) descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além das soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas;
- (g) exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas;
- (h) comparação das alternativas consideradas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos;
- (i) descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, incluindo formas de monitoramento e de fiscalização, bem como a necessidade de alteração ou de revogação de normas em vigor;
- (j) considerações referentes às informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em eventuais processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios de interessados no tema sob análise; e
- (k) nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR.

O princípio da proporcionalidade não tem relação com a necessidade de realizar a AIR na íntegra ou não. Está relacionado ao detalhamento ou à profundidade da análise e deve ser considerado em cada uma das etapas elencadas.

A prática e a experiência irão evidenciar, ao longo da própria elaboração da AIR, os casos que exigem uma análise mais aprofundada. Nos casos mais complexos, o nível de análise mais simples não será capaz de identificar e investigar de modo satisfatório todos os fatores relevantes para a tomada de decisão.

Quando essa análise inicial se mostrar insuficiente, os impactos mais relevantes devem ser submetidos a uma análise mais detalhada – AIR Nível II, se possível, utilizando métodos quantitativos. Além do maior empenho para o emprego de técnicas quantitativas, nos casos mais complexos a análise deve ser complementada com pelo menos os seguintes elementos, além daqueles mencionados anteriormente:

- (l) levantamento da experiência internacional no tratamento do problema regulatório;
- (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) abordagem do risco na AIR.

Alguns critérios que mais comumente influenciam a decisão a respeito da profundidade e do nível da análise são:

- o tipo, a magnitude, a duração e a distribuição dos impactos entre os atores ou grupos;
- o ineditismo ou a pouca experiência com relação ao problema identificado;
- o grau de inovação ou a irreversibilidade das alternativas de ação consideradas;
- o grau de sensibilidade do tema tratado junto a atores relevantes (setor regulado, consumidores, outros entes públicos, poder legislativo, etc);
- o tipo ou nível dos riscos envolvidos no problema ou nas alternativas de ação consideradas; e
- o grau de incerteza ou a sensibilidade dos resultados da análise com relação a elementos relevantes da análise (impactos, premissas, dados, etc).

Em alguns países, optou-se pela edição de normas que definem critérios ou parâmetros, quantitativos ou qualitativos que, uma vez observados, obrigam a realização de uma análise de nível mais avançado. Alguns exemplos de variáveis que são utilizadas como parâmetro para a definição do nível de análise nos países da OCDE são:

- Tipo dos impactos envolvidos: por exemplo, sobre a saúde, segurança, meio ambiente, concorrência, etc;
- Valor total dos custos gerados para os atores externos pelas alternativas de ação consideradas;
- Quantidade ou percentual da população impactada pelas alternativas de ação consideradas;
- Impacto orçamentário das alternativas de ação consideradas, para a própria agência, órgão ou entidade ou para o governo como um todo.

2.2 Linguagem

A forma de apresentação e a linguagem utilizada no Relatório de AIR são elementos primordiais para a utilidade prática da AIR no processo regulatório.

O Relatório deve apresentar o raciocínio de modo lógico, permitindo o fácil encadeamento entre os fatos, argumentos e conclusões.

O Relatório deve ter foco nas questões relevantes, evitando-se a inclusão de aspectos secundários, pois documentos excessivamente longos dificultam e desestimulam sua leitura. Importante ter em mente que o Relatório de AIR não é um documento acadêmico, mas um documento de trabalho. A cada etapa, as questões e argumentos mais relevantes devem ser apresentados primeiro. Análises demasiadamente técnicas, detalhamentos mais aprofundados sobre a metodologia, premissas ou cenários adotados podem ser apresentados em forma de anexo, se não prejudicarem o entendimento da análise.

Importante também lembrar que o Relatório de AIR, além de orientar a decisão do Conselho Diretor, Diretoria Colegiada ou Autoridade(s) Decisória(s), deve fundamentar e comunicar as ações da agência, órgão ou entidade ao público externo (empresas reguladas, consumidores, associações, sindicatos, outros órgãos do governo, órgãos de imprensa, etc). Deve ainda incentivar a participação deste público no processo decisório.

Assim, a linguagem utilizada deve ser a mais simples possível, permitindo que o Relatório possa ser compreendido pelos diversos atores interessados. Deve-se evitar o uso excessivo de jargões técnicos ou expressões pouco familiares e quando necessário, deve-se apresentar as definições adotadas para evitar ambiguidades ou questionamentos.

2.3 Fontes de informação e dados

Uma vez que a AIR consiste num processo de análise baseado em evidências, um elemento crucial para sua elaboração é o levantamento de dados e informações que possam garantir a confiabilidade da análise e das conclusões, reduzindo o grau de subjetividade.

Além dos dados de que a agência, órgão ou entidade dispõe internamente, podem ser utilizadas outras fontes de informação como, por exemplo, outras instituições públicas, bases de dados públicas ou privadas, estudos acadêmicos, publicações especializadas, pesquisas dirigidas, processos de consulta e participação social e informações obtidas no âmbito de processo de intercâmbio de dados ou acordo de cooperação técnica com governos estrangeiros.

O Relatório de AIR deve ser transparente a respeito dos métodos, dos dados e das fontes de informação utilizados, com exceção daqueles de natureza sigilosa. É desejável que as análises possam ser reproduzidas por terceiros qualificados, dando maior legitimidade externa à AIR.

É desejável que o conjunto de dados e informações utilizado ao longo da AIR possua as seguintes características:

- Acessibilidade ao público;
- Acurácia e imparcialidade, isto é, que permita sua confirmação por meio de outras fontes ou pela evidência empírica e não reflita somente valores e interesses particulares;
- Reputação da fonte, isto é, de confiabilidade ou credibilidade já reconhecida ou que não apresente razões para antecipar a exigência de questionamentos ou revisão dos dados ou informações utilizados; e
- Atualidade e relevância.

A AIR também deve considerar os dados e informações que serão necessários para o monitoramento e a avaliação dos resultados das ações implementadas.

As agências, órgãos e entidades devem implementar estratégias específicas de coleta, organização e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a realização de análises quantitativas e, posteriormente, permitir o adequado monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório – ARR.

2.4 Participação social e transparência

A experiência internacional demonstra que o diálogo e a consulta a atores externos são fundamentais para uma AIR de qualidade. Quando conduzidos de modo adequado, os processos de **participação social** não só reduzem a assimetria de informação, como embasam e legitimam a tomada de decisão.

A realização de Consultas e Audiências Públicas já é prática comum entre as Agências Reguladoras Federais, que seguem os ritos e procedimentos definidos em lei ou outros normativos próprios sobre o tema, e entre alguns órgãos e entidades da Administração Direta. Entretanto, geralmente esses processos são realizados após já tomada a decisão sobre o tipo de ação a ser implementada, buscando colher contribuições e manifestações sobre a minuta do instrumento de intervenção já elaborado.

A boa prática regulatória recomenda que a consulta e o diálogo com os atores interessados no problema regulatório devem começar o mais cedo possível, ainda nos estágios iniciais da AIR. O objetivo é convidar os atores relevantes a contribuir para melhorar a qualidade da análise que orientará a decisão. Quando envolvidos após já tomada a decisão, a tendência é que estes atores só se debrucem sobre a minuta apresentada, questionando seus dispositivos sem considerar o processo de análise que culminou em sua proposição, mesmo que a AIR seja disponibilizada para consulta junto com o instrumento.

Os processos de **participação social** para o levantamento de informações e para o recebimento de contribuições podem ocorrer:

- ao longo de toda a realização da AIR;
- em marcos predefinidos da análise;
- quando identificada a necessidade de obtenção de informações adicionais específicas; ou
- ao final da elaboração do Relatório de AIR, como forma de validar as evidências, os diagnósticos, as premissas e os pressupostos que fundamentaram a análise.

Respeitando os normativos gerais ou internos que tratem do tema, os processos de participação social para a elaboração da AIR podem tomar diferentes formas e ter diferentes abrangências, a depender da natureza das informações que se pretende obter².

Alguns cuidados a serem observados para a realização dos processos de participação social são:

- definir claramente o objetivo da consulta: se para identificação do problema, mapeamento de alternativas, identificação de impactos, coleta de dados, validação de premissas e hipóteses, etc;
- definir o grupo alvo da consulta: empresas reguladas, consumidores, trabalhadores, outros órgãos de governo, especialistas, etc;
- organizar a demanda de informações, evitando solicitar dados ou fazer perguntas desnecessárias, o que pode reduzir o incentivo à participação ou tirar o foco das informações relevantes;
- definir a melhor forma de consulta para alcançar o público, utilizando canais que facilitem a participação: reuniões, debates, consultas, pesquisas de opinião, questionários, ofícios, reuniões presenciais, plataformas eletrônicas ou outros meios de comunicação, etc;
- utilizar linguagem adequada ao público alvo da consulta;
- utilizar meios de comunicação ou publicidade adequados para garantir que o público alvo tenha conhecimento sobre o processo de participação com antecedência adequada;
- garantir prazo adequado ao processo de consulta, de acordo com a complexidade do tema em análise e das informações desejadas, de modo a permitir e incentivar que os

² O Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, apresenta diretrizes mínimas para consultas e audiências públicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm

atores possam preparar contribuições efetivas;

- realizar a consulta em um período favorável, evitando, sempre que possível, período de férias, festas, feriados, etc; e
- garantir o sigilo de informações sensíveis.

Para facilitar o contato com os atores relevantes, as agências, órgãos e entidades podem manter cadastro de interessados para que estes possam receber, preferencialmente por e-mail e com antecedência, alertas sobre processos de participação social, incluindo a publicação de novas consultas públicas ou audiências públicas.

Durante a preparação do processo de participação social e na análise das contribuições recebidas, é preciso ter cuidado para garantir a representatividade dos atores. É comum que nem todos os grupos impactados pelo problema ou pelas alternativas de solução sejam organizados o suficiente ou tenham condições de manifestar suas opiniões. A agência, órgão ou entidade deve realizar esforços direcionados a estes grupos, para garantir que seus direitos e interesses também sejam considerados.

No processo de análise das manifestações recebidas, também é preciso observar se elas refletem uma ampla gama de interesses, evitando que a análise seja indevidamente influenciada pelas opiniões de um grupo particular.

Outro ponto importante no processo de participação social consiste em diferenciar opiniões de fatos e evidências. A agência, órgão ou entidade também deve buscar verificar a qualidade e a confiabilidade dos dados recebidos e deixar claro no Relatório de AIR quem os forneceu e como eles foram utilizados na análise.

Por fim, o Relatório de AIR deve trazer uma **seção específica para informar os processos de diálogo e consulta realizados**, apresentando as considerações gerais da agência, órgão ou entidade sobre as informações, manifestações, contribuições e críticas recebidas nestes processos.

Cabe esclarecer que o diálogo com o público externo não significa um processo de negociação com estes atores, tampouco implica perda da autoridade e da autonomia da agência, órgão ou entidade no processo de decisão.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

CANADA (s.d), Treasury Board of Canada Secretariat. Guidelines for Effective Regulatory Consultations. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/effective-regulatory-consultations.html>

COMISSÃO EUROPEIA (2015). Better Regulation “Toolbox”, Capítulo 7. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

ISRAEL (2013), Governance and Social Affairs Department, Prime Minister’s Office. Regulatory Impact Assessment: Governmental Handbook. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/mimshal/Regulatory%20Impact%20Assessment.pdf>

OECD (2017) Draft Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (the Principles), Minuta para Consulta Pública, Directorate for Public Governance. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm>

OCDE (2015) Stakeholder engagement and regulatory policy. OECD Regulatory Policy Outlook 2015, Capítulo 3. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015/stakeholder-engagement-and-regulatory-policy_9789264238770-8-en

REINO UNIDO (2016). UK Cabinet Office. Consultation principles: Guidance. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

3. RELATÓRIO DE AIR

AIR Nível I

3.1 Sumário executivo

Com o objetivo de aumentar a transparência e favorecer o entendimento, deve-se apresentar no início do Relatório de AIR **um sumário executivo objetivo, conciso, utilizando linguagem simples e acessível ao público em geral.**

Esse sumário deve ser escrito após a finalização da AIR e expressar uma síntese da análise e das conclusões alcançadas.

A despeito de sua forma resumida, o sumário deve fazer sentido mesmo que o leitor não leia a íntegra do Relatório, apresentando as questões mais importantes para a sua compreensão quanto aos seguintes aspectos:

- problema regulatório identificado;
- objetivos desejados;
- alternativas de solução consideradas;
- ação sugerida e porque ela foi escolhida;
- possíveis impactos da ação sugerida.

3.2 Identificação do problema

Esta etapa consiste na apresentação do problema que chamou a atenção da agência, órgão ou entidade sobre a possível necessidade de uma intervenção regulatória.

A etapa de identificação do problema regulatório é parte essencial para a construção de uma AIR de qualidade. Esta etapa requer uma dedicação especial dos servidores que elaboram a AIR, uma vez que somente a partir do problema corretamente definido será possível encontrar soluções efetivas.

Deve-se iniciar a identificação do problema com uma perspectiva ampla, considerando-o sob vários pontos de vista.

Após essa investigação inicial, o problema deve ser delimitado de modo claro, evitando ambiguidades. Também devem ser identificadas e apresentadas a natureza, as causas e as consequências do problema, sua extensão e a expectativa de sua evolução na ausência de intervenção.

Deve-se evitar utilizar os seguintes termos para definir o problema: AUSÊNCIA, CARÊNCIA, OBSOLESCÊNCIA, INSUFICIÊNCIA, FALTA DE CAPACIDADE, INADEQUAÇÃO, DESCOORDENAÇÃO, BAIXA QUALIDADE, ATRASOS e INEFICIÊNCIA, CONFIABILIDADE, PERDAS, FRAGILIDADE, dentre outros.

Um componente-chave em qualquer AIR é o correto entendimento e delineamento do problema que inicialmente chamou a atenção da agência, órgão ou entidade. Trata-se do ponto de partida para todo o trabalho analítico que será desenvolvido ao longo da AIR. Somente a partir de uma definição clara do problema, de suas causas e consequências será possível identificar as possíveis soluções e escolher a melhor alternativa de ação para atingir os objetivos desejados.

Um **problema regulatório** pode envolver diferentes fatores como preço, entrada de mercado, informação, qualidade, quantidade, etc. e pode ter diversas naturezas como, por exemplo, falhas de mercado, falhas regulatórias, falhas institucionais, necessidade de garantir condições ou direitos fundamentais a cidadãos ou promover objetivos de políticas públicas.

Quadro 1 - Natureza dos Problemas Regulatórios

| | |
|---------------------------------|--|
| <p>Falha de mercado</p> | <p>Ocorre quando o mercado por si só não é capaz de atingir resultados econômicos eficientes, provocando alocações sub-ótimas de recursos e impedindo o alcance de bem-estar máximo do ponto de vista social. As falhas de mercado mais comuns são poder de mercado (monopólio, monopólio natural, concorrência imperfeita), externalidades positivas ou negativas, assimetria de informações e existência de bens públicos ou meritórios.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assimetria de informações entre agentes no mercado de saúde; e • Barreiras à entrada no mercado de exploração de petróleo, devido aos altos investimentos iniciais necessários. |
| <p>Falha regulatória</p> | <p>Ocorre quando uma ação adotada para solucionar um problema regulatório não é efetiva ou é inconsistente, criando novos problemas ou agravando problema já existente. Isso pode ocorrer por diversos motivos, como problema ou objetivos mal definidos, falha na implementação ou fiscalização da regulação, consequências imprevistas, inconsistência entre regulações concorrentes ou complementares, inovações disruptivas, etc.</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>Exemplos:</p> <p>Regulação editada para incentivar a conexão de novas centrais elétricas geradoras próximas aos centros de consumo, visando a diminuição das perdas associadas ao transporte ao longo da rede. Após a implementação da norma, verificou-se o incentivo também às centrais elétricas distantes destes centros, gerando um efeito indesejado.</p> |
| Falha institucional | <p>Ocorre quando as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e/ou eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados. Falta de clareza, duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, rigidez para alteração de normas ou estruturas para se adaptar a novas realidades, captura das instituições, são exemplos de fatores que podem causar falhas institucionais.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complexidade no texto da norma gera interpretações divergentes sobre as obrigações a serem obedecidas por terceiros; • Sobreposição ou falta de clareza sobre as competências de dois ou mais órgãos ou falta de coordenação sobre estas competências pode gerar normas conflituosas, dificultando ou mesmo impossibilitando que os regulados consigam conformidade com relação a estas regras. |
| Riscos inaceitáveis | <p>Ocorre quando há riscos que são considerados intoleráveis ou que só podem ser justificados em circunstâncias excepcionais. Este tipo de risco pode variar em função da cultura local, do nível de renda do país, etc.</p> <p>Exemplo:</p> <p>Risco de falência do sistema financeiro: pode levar à adoção de regras regulatórias prudenciais.</p> |
| Contribuir para a garantia de direitos fundamentais | <p>Ocorre diante da necessidade de atuação regulatória para garantir ou preservar direitos fundamentais dos cidadãos como, por exemplo: vida, liberdade, integridade, segurança, privacidade, etc.</p> <p>Exemplo:</p> <p>Garantir a privacidade das pessoas: edição de normas para acesso, uso ou comercialização de dados pessoais, etc.</p> |
| Contribuir para objetivos de políticas públicas | <p>Ocorre quando há a necessidade de intervenção para garantir objetivos de políticas públicas como, por exemplo: equidade, moradia, saúde, proteção da indústria nacional.</p> <p>Exemplo:</p> <p>Regulação que busca a massificação da banda larga, visando contribuir para o atingimento de objetivos de política pública tais como inclusão digital e melhoria da produtividade, com consequências no desenvolvimento econômico, além das políticas educacionais e de saúde.</p> |

Fonte: Elaboração própria

Uma boa definição de problema deve responder, de forma clara e objetiva, às seguintes questões:

- Qual o contexto no qual o problema se insere? Isto é, quais as circunstâncias a partir das quais se considera o problema? Qual o ambiente no qual ele está inserido?
- Qual a natureza do problema e suas consequências?
- Quais são as causas ou indutores do problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?

Em muitos casos, os problemas são multifacetados, possuindo muitas causas ou origens e afetando vários grupos ou atores de modos diferentes, com intensidades distintas. Nestes casos, é importante considerar e investigar o máximo de aspectos possíveis. Eventualmente alguma ponderação precisará ser realizada entre essas diferentes causas e os diferentes grupos impactados, seja para a definição dos objetivos, seja para a análise das alternativas de ação.

Atenção especial nesta etapa deve ser dispensada à identificação da(s) causa(s) raiz(es) do problema, que são suas causas primárias e fundamentais. São as condições, situações, comportamentos que necessitam ser alterados para evitar que o problema volte a ocorrer. A investigação da causa raiz é importante para que sejam tratadas as reais causas do problema e não seus sintomas. Muito frequentemente, a causa inicialmente identificada para um problema é gerada por outro fator. Uma maneira lógica de rastrear as causas raízes é tentar construir uma sequência retroativa de eventos, tentando entender as relações entre os fatores contributivos e os fatores primários. Somente por meio do tratamento das causas raízes, pode-se evitar a recorrência do problema. A literatura apresenta diversas técnicas para o processo de análise da causa raiz, sendo as mais conhecidas o método dos 5 Porquês, a Árvore de Problemas, o Diagrama de Ishikawa (também conhecido como Espinha de Peixe), Método de Análise e Solução de Problemas – MASP; Método de Kepner e Tregoe e Teoria das Restrições.

O problema não deve ser definido como "falta de algo" ou como "necessidade de algo", pois isso pode direcionar a definição de objetivos e, conseqüentemente, a escolha da melhor alternativa para o enfrentamento do problema. Castro e Renda (2015) destacam que é essencial que os responsáveis pela definição do problema evitem descrevê-lo como a "falta de uma intervenção pública", pois tal intervenção pode, de fato, ser uma das possíveis soluções para o problema, mas não é "o problema propriamente dito".

A definição do problema deve incluir uma avaliação de sua extensão e de suas consequências. Deve-se investigar e demonstrar que o problema é relevante e tem repercussões

suficientes para justificar a atuação da agência, órgão ou entidade e que não se trata de um fato isolado ou circunstancial.

Esta etapa também deve incluir uma breve descrição sobre a evolução esperada do problema caso não haja qualquer intervenção. Deve-se investigar se ele continuará existindo ou se agravará, durante o período de tempo definido para a análise, e se suas consequências serão irreversíveis. O cenário de não ação (ou de manutenção de alguma ação que já esteja em andamento) é conhecido como cenário base (*baseline scenario*).

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

ALVAREZ, R. dos R. (1997). Métodos de Identificação, Análise e Solução de Problemas: uma Análise Comparativa. In: XVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Gramado. Anais - ENEGEP 97. Porto Alegre: ABEPRO, 1997. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep1997_t1109.pdf.

AUSTRÁLIA (2003). Department of the Treasury, Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf

CASTRO, R J., RENDA, A. (2015). Guía al Estudio de Impacto Regulatoria em la República de Ecuador. Documento preparado para la Secretaría Nacional de Planificación y el Desarrollo (SENPLADES) del Gobierno de Ecuador.

COMISSÃO EUROPEIA (2015). Better Regulation “Toolbox”, Capítulo 2. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

REINO UNIDO (2018). HM Treasury, Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

SERRAT, O. (2009). The five ways technique. Washington, DC: Asian Development Bank. Disponível em: <http://www.adb.org/publications/five-whys-technique>

SUBIRATS, J. (2006). Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos em políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas. Coletânea Volume 1– Brasília: ENAP, 2006. 199-218

3.3 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

Nesta etapa, devem ser identificados de modo claro os principais atores ou grupos afetados pelo problema regulatório sob análise.

Conhecer a visão destes atores sobre o problema regulatório em questão é um importante insumo para entender adequadamente suas causas e extensão. Deste modo, deve-se definir uma estratégia de consulta ou diálogo com estes atores.

Parte fundamental para o entendimento e tratamento do problema é a identificação dos atores afetados por ele. A análise deve trazer de modo claro quais são os indivíduos, empresas, grupos ou setores impactados pelo problema, descrevendo de que modo eles são afetados.

Esta etapa deve buscar responder as seguintes questões:

- Quais atores estão sendo afetados pelo problema regulatório?
- Como o problema afeta direta ou indiretamente cada um dos atores?
- Qual a relevância dos efeitos observados para cada ator?
- Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que esses próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?
- Como os efeitos do problema vêm evoluindo para cada ator? Quais as perspectivas para esses efeitos caso nada seja feito?

Para auxiliar o delineamento dos atores afetados, com a distinção entre suas diferentes visões e interesses, pode-se diferenciá-los, por exemplo, da seguinte forma:

- afetados direta ou indiretamente pelo problema;
- beneficiados e prejudicados;
- segundo seu porte;
- segundo sua localização;
- públicos ou privados; e
- já atuantes no mercado ou novos entrantes.

A identificação dos atores afetados deve ser amparada por base factual. Nesta etapa devem ser apresentados dados, informações, documentos, referências disponíveis que possam demonstrar os efeitos e a relevância do problema sobre os atores apontados.

Para a obtenção destas informações, é importante conhecer a opinião dos próprios atores afetados sobre a questão. Com frequência, eles detêm o conhecimento necessário para

identificar equívocos, falsas suposições, informações incorretas e apontar elementos ainda não identificados. Outra alternativa interessante é a consulta a especialistas no tema sob análise. Assim, deve-se definir uma estratégia de consulta e diálogo com esses atores, seja por meio de reuniões, memorandos, ofícios, mensagens eletrônicas, pesquisas disponibilizadas por meio do sítio eletrônico da agência, órgão ou entidade na Internet.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation “Toolbox”. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation Guidelines – Guidelines on Stakeholder Consultation. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm

3.4 Identificação da base legal

Nesta etapa, deve ser analisado se a agência, órgão ou entidade tem amparo legal para agir sobre o problema identificado.

Deve-se considerar ainda se há competências concorrentes e complementares com outros órgãos, entes ou esferas de Governo, e se a agência, órgão ou entidade é o ator mais adequado para agir sobre o problema.

Uma vez definido o problema regulatório e os atores e grupos por ele afetados, deve-se verificar se a agência, órgão ou entidade possui competência legal para atuar sobre o problema em questão. O amparo para sua atuação deve ser demonstrado por meio da identificação dos dispositivos de leis, decretos ou outros normativos que lhe atribuam competência sobre o tema e jurisdição sobre todos os atores e grupos afetados.

Neste momento, deve-se verificar também a existência de competências complementares ou concorrentes de outros órgãos, entes ou esferas de Governo sobre o problema em questão. Caso existam, as competências de cada um deles devem ser brevemente descritas.

No cenário de competência não exclusiva, é preciso analisar se a agência, órgão ou entidade é o ator mais adequado para atuar sobre o problema identificado, se sua competência é suficiente para lidar com a questão ou se a articulação com outros atores competentes se faz necessária.

Também é aconselhável pesquisar se há recomendações ou determinações relevantes de outros órgãos relacionados ao problema identificado como ministérios setoriais, Tribunal de Contas da União, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Conselho

Administrativo de Defesa Econômica. Caso existam, citar os pareceres, acórdãos, recomendações, decisões que formalizam o posicionamento dessas instituições.

Em alguns casos, em um estágio mais avançado da análise, a complexidade das alternativas de ação ou a intensidade dos impactos esperados, por exemplo, pode demonstrar que a análise inicial acerca da competência para atuação deve ser reavaliada. Pode-se concluir que a agência, órgão ou entidade não é o melhor ator para atuar sobre o problema ou que sua ação individual não será suficiente para tratá-lo de forma satisfatória.

FONTES DE CONSULTA

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>

<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia>

<http://www.cgu.gov.br/>

<http://www.cade.gov.br/>

3.5 Definição dos objetivos que se pretende alcançar

Nesta etapa devem ser definidos claramente os objetivos que a agência, órgão ou entidade pretende alcançar em relação ao problema regulatório identificado.

Os objetivos devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e ao planejamento estratégico da agência, órgão ou entidade.

Os objetivos devem estar diretamente relacionados e ser proporcionais ao problema regulatório e suas causas.

Os objetivos definidos orientarão a análise e a comparação das alternativas de ação mapeadas e servirão de parâmetro para as estratégias de implementação, monitoramento e avaliação da alternativa de ação escolhida.

Antes de propor soluções para o problema regulatório, é preciso delinear claramente quais **objetivos** a agência, órgão ou entidade pretende alcançar. Sem essa definição não é possível identificar as alternativas de ação, compará-las de forma objetiva e avaliar qual é a alternativa mais efetiva. Ademais, o sucesso de eventuais ações implementadas só poderá ser avaliado frente os objetivos previamente definidos.

Os objetivos devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e devem estar relacionados à missão e aos objetivos estratégicos da agência, órgão ou entidade.

Um equívoco comum nesta etapa é a confusão entre os fins que se pretende alcançar (objetivos fundamentais) e os meios de alcançá-los (objetivos meios). Por exemplo: “reduzir o índice de poluição do ar” é um objetivo fundamental, que pode ser alcançado por diferentes meios, como redução das emissões de monóxido de carbono por veículos automotores, redução da poluição proveniente de processos industriais, etc. Uma maneira de descobrir se um objetivo proposto é um objetivo fundamental é fazer a pergunta “Porque esse objetivo é importante?”. Se a resposta for “é importante para o atingimento de um outro objetivo”, significa que esse é um objetivo meio.

Embora os objetivos fundamentais devam ser concebidos após a definição do problema e dos atores afetados, o detalhamento dos objetivos desejáveis pode necessitar de ajustes à medida que a AIR avança, em virtude de elementos ou fatores novos conhecidos ao longo da análise.

É possível encontrar na literatura diferentes métodos para a definição de objetivos, como a “Hierarquia de Objetivos Fundamentais” e uma “Rede de Objetivos Meio-Fim” (KEENEY, 1992). Para maior aprofundamento, recomenda-se a leitura da bibliografia indicada ao final desta seção.

À medida que começam a ser definidos os objetivos fundamentais, é importante encontrar formas de descrevê-los, qualitativa ou quantitativamente. Por exemplo, o objetivo “reduzir os custos”, pode ser descrito como “valor em R\$”, “% do orçamento”, ou diversas outras formas. A descrição do objetivo pode influenciar a compreensão dos atores e as análises posteriores.

Uma vez definidos os objetivos e a forma de descrevê-los, deve-se analisar se é possível fixar **metas**. Enquanto o “objetivo” é representado por um sentido preferencial, a “meta” é representada por um nível fixo e mensurável a ser alcançado. Por exemplo, o objetivo “reduzir os custos” pode ser traduzido numa meta “reduzir os custos em R\$10.000,00 por ano”.

Os objetivos devem estar diretamente relacionados ao problema regulatório e suas causas e devem ser proporcionais a seus impactos, servindo de ligação entre o problema e as alternativas de ação.

A escolha dos objetivos e a definição das metas delimita as alternativas. Objetivos e metas demasiadamente abrangentes possibilitam alternativas fora do contexto de decisão. Retomando o exemplo da poluição do ar, estabelecer um objetivo como “reduzir os índices de enfermidades respiratórias” levaria a alternativas fora do contexto, como o “combate a vírus e bactérias”. Da mesma forma, os objetivos e metas não devem ser demasiadamente limitantes, eliminando desnecessariamente alternativas dentro do contexto. Por exemplo, definir como objetivo “reduzir emissões de poluentes por veículos” pode eliminar ações re-

lativas a outras fontes de poluentes do ar.

Em particular, em hipótese alguma devem ser estabelecidos objetivos ou metas propositalmente restritos com o propósito de estreitar as possibilidades de ação e direcionar a análise para a escolha de uma ação preferida.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

KEENEY, R. L. (1992), Value-focused thinking, Harvard University Press.

3.6 Descrição das possíveis alternativas de ação

Nesta etapa devem ser descritas as alternativas de ação para enfrentamento do problema regulatório e alcance dos objetivos desejados.

Para que a AIR seja útil ao processo decisório, é necessário identificar as diferentes possibilidades de se tratar o problema, excluindo aquelas que se mostrarem inviáveis e analisando detalhadamente aquelas que se mostrarem potencialmente eficazes.

As alternativas devem estar alinhadas com a missão e com as diretrizes institucionais.

Dentre as alternativas consideradas, deve-se sempre incluir a alternativa de não ação, isto é, de nada fazer, alternativas normativas e, sempre que possível, alternativas não normativas.

Com o intuito de trazer clareza ao raciocínio, sugere-se apresentar as alternativas separadamente, uma a uma, iniciando pela alternativa de não ação.

Uma breve explicação sobre as alternativas inicialmente consideradas e descartadas deve ser apresentada nessa etapa, de modo a aumentar a transparência e a confiança dos atores externos na AIR.

Uma vez alcançado um adequado entendimento do problema e definidos os objetivos desejados, é preciso mapear as alternativas para alcançá-los.

Segundo a Comissão Europeia (2013), esta é a etapa da AIR que costuma atrair maior atenção das partes interessadas. Bem elaborada, traz credibilidade à análise e ao processo decisório. Por outro lado, quando mal fundamentada, tende a gerar muitas críticas e questionamentos sobre a qualidade da análise e a efetividade da solução apontada.

A prospecção das alternativas deve sempre ter início de forma ampla e tentando trazer, tanto quanto possível, abordagens inovadoras (“*out of the box*”) para o enfrentamento do problema. Para aumentar a probabilidade de diversidade e de inovação no mapeamento das alternativas, é recomendável que diferentes áreas da agência, órgão ou entidade, com dife-

rentes experiências e perspectivas, participem do processo. Estudar as soluções adotadas em outros países é outra maneira de enriquecer o mapeamento das alternativas.

Para evitar desvios desnecessários, a etapa de identificação das alternativas deve ser orientada para aquelas opções que:

- sejam proporcionais e razoáveis frente ao problema regulatório, isto é, que não resultem em uma intervenção que ultrapasse o necessário para atingir os objetivos desejados;
- e
- sejam capazes de atuar sobre as causas do problema satisfatoriamente, de modo a promover mudanças nas condições ou comportamentos dos agentes no sentido dos objetivos pretendidos.

Esta etapa da AIR deve sempre considerar a alternativa de não ação e, se possível, alternativas não normativas. A alternativa de “nada fazer” ou de “manter a situação atual” também servirá como linha de base (*baseline*) para avaliar, posteriormente, se a alternativa escolhida resolveu ou não o problema.

Nos casos em que já houver uma regulação em vigor para o problema sob análise, deve-se avaliar se há alternativas para melhorar seu desempenho, seja por meio da melhoria de seu desenho, de sua implementação, de seu monitoramento ou dos mecanismos de fiscalização. Em algumas situações, pode-se concluir que é melhor desregular, em especial quando se verifica que a intervenção, além de não ser efetiva, gera novos problemas.

Existe uma gama de alternativas **não normativas** e **normativas** que podem ser avaliadas neste momento, sendo algumas com mais chance de sucesso que outras, a depender dos fatores e características do problema, do cenário ou do setor em que serão aplicadas.

Embora haja uma literatura crescente sobre o tema, não existe ainda uma forma clara e uniforme de classificação das alternativas não normativas, sendo possível encontrar uma multiplicidade de formas de tratamento, a partir de diferentes enfoques (sujeito da regulação, tipo de instrumento utilizado, grau de envolvimento do governo, etc). No entanto, o mais importante nesta parte da AIR é buscar levantar o máximo de opções de solução possíveis, utilizando a criatividade e inovação, estudando situações semelhantes e como elas foram solucionadas. A consulta aos atores afetados pelo problema é outra maneira de descobrir boas alternativas, pois eles são os maiores interessados em ter o problema solucionado.

A seguir, é apresentada a classificação utilizada pela OCDE (2013):

Quadro 2 - Exemplos de alternativas de ação não normativas

| | |
|-------------------------------------|--|
| <p>Autorregulação</p> | <p>A autorregulação ocorre quando um grupo organizado regula o comportamento de seus membros. A elaboração e monitoramento, pelo próprio setor, das normas, ações ou códigos que disciplinam suas atividades, aumentam a aceitação dessas normas e faz com que os atores se sintam mais responsáveis pelo seu cumprimento. A proximidade com o mercado e o bom conhecimento das atividades e dos seus atores confere a esse grupo sensibilidade para avaliá-los e normatizá-los.</p> <p>Essa abordagem é recomendada quando não há interesses públicos relevantes envolvidos, em especial questões não relacionadas à segurança ou saúde, ou quando os riscos e os impactos envolvidos são baixos.</p> <p>Deve-se cuidar para que a autoregulação não seja capturada pelos interesses da indústria ou setor a que se destina, às custas dos interesses dos demais agentes ou da sociedade como um todo.</p> <p>Um exemplo de autorregulação ocorre no mercado publicitário, no qual o CONAR, uma instituição não-governamental formada por publicitários e profissionais de outras áreas, elaborou o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária e cuida do monitoramento de sua observância pelas empresas do setor.</p> <p>Sistemas de acreditação voluntária e a adoção voluntária de padrões técnicos ou códigos de conduta também são exemplos deste tipo de instrumento.</p> |
| <p>Corregulação</p> | <p>A corregulação, ou regulação compartilhada, ocorre quando a indústria desenvolve e administra seus próprios padrões, mas o governo fornece o apoio legal para permitir que eles sejam aplicados. Em geral, o governo determina padrões ou parâmetros de qualidade ou performance, permitindo que os atores escolham a melhor forma de adequar seus produtos, processos, serviços ou tecnologia de modo a atender o desempenho esperado.</p> <p>Alguns exemplos de corregulação podem ser códigos de conduta ou de boas práticas desenvolvidos com a participação do governo, guias, acordos setoriais (indústria-governo) e esquemas de acreditação.</p> <p>As normas emitidas pela ABNT são um tipo de corregulação. Trata-se de normas de padronização, certificação, rotulagem, etc. emitidas por uma instituição privada, reconhecida por diversos instrumentos legais e que respeitam as diretrizes estratégicas do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).</p> |
| <p>Incentivos Econômicos</p> | <p>São instrumentos que buscam alterar o comportamento dos agentes por meio de incentivos econômicos. Em geral, por meio da alteração de preços ou custos relativos de produtos, insumos, tecnologias, serviços.</p> <p>Essa alteração de preços relativos pode ser feita por impostos, taxas, multas, penalidades, subsídios e incentivos financeiros, dentre outras formas.</p> |

| | |
|-------------------------------------|---|
| <p>Incentivos Econômicos</p> | <p>A criação de mercados de comercialização de direitos, licenças ou permissões também é um conhecido instrumento com fundamento em incentivos econômicos. A prática tem demonstrado que a criação desses mercados pode ser um mecanismo eficiente quando é necessário limitar a produção ou o consumo de bens ou serviços em virtude de interesse público. Os benefícios advêm do fato de que o mercado precificará esse direito, fazendo com que ele seja alocado para agentes que podem usá-lo de forma mais eficiente.</p> <p>O mercado de créditos de carbono é um exemplo clássico de regulação por incentivos econômicos, assim como a possibilidade de negociação de direitos de aterrissagem e de decolagem em aeroportos com grande movimentação.</p> <p>Outro exemplo são os mecanismos de <i>price-cap</i> incluídos em contratos de concessão, que estimulam, por meio de mecanismos econômicos, que as empresas atuem no sentido de obter ganhos de eficiência ou atendimento a padrões desejados de desempenho de produto ou serviço.</p> |
| <p>Informação e educação</p> | <p>São instrumentos que se apoiam na divulgação de informações e de educação, seja para corrigir a assimetria de informação entre os agentes, seja para melhorar seu conhecimento sobre algum fator relacionado ao problema.</p> <p>Também incluem campanhas em que o governo procura alavancar valores de boa cidadania ou de comportamento responsável, por exemplo.</p> <p>A eficácia destes instrumentos depende da divulgação das informações certas e de modo adequado para alterar o comportamento dos agentes no sentido desejado.</p> <p>A divulgação de informações ou a realização de campanhas educacionais pode ser feita pelo próprio regulador, pelas empresas (de modo voluntário ou por imposição do regulador), por associações de defesa do consumidor, por ONGs, por organismos ou instituições internacionais, etc.</p> <p>Por exemplo, publicar a quantidade de gorduras ou açúcar presente em determinados alimentos, de modo que os consumidores possam tomar sua decisão de consumo individualmente, pode ser uma alternativa a regular a quantidade permitida destes componentes.</p> <p>Outros exemplos são campanhas educativas sobre os malefícios do cigarro ou a criação de selos para classificação de equipamentos de acordo com seu grau de eficiência energética.</p> <p>A criação de rankings de empresas ou produtos de acordo com seu desempenho também pode servir como um instrumento de incentivo (construção/perda de reputação).</p> |

Fonte: Elaboração própria

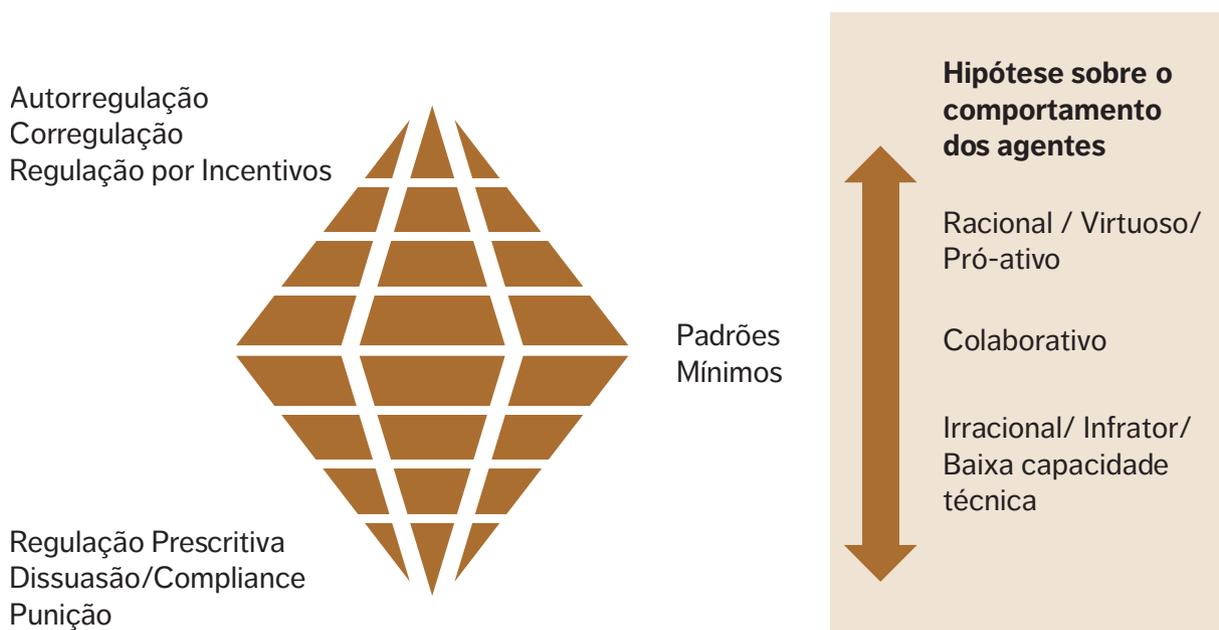
Há um crescente debate sobre qual a melhor forma de atuação do governo: por meio da dissuasão ou da persuasão (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2010). O primeiro modelo está centrado na prescrição, no monitoramento e na punição dos desvios observados, enquanto o segundo enfatiza a cooperação, a prevenção e a conciliação. A advocacia da persuasão está amparada na racionalidade e na cooperação dos atores, que podem agir de modo adequado por meio de incentivos próprios ou externos. Desse modo, as alternativas não normativas devem ser sempre consideradas.

Recomenda-se ainda o desenho de alternativas denominadas na literatura internacional como “regulação responsiva”, isto é, que sejam capazes de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

A ponderação entre as medidas de incentivo, restritivas e punitivas deve ser analisada caso a caso, dependendo do setor, do histórico de seus atores, dos riscos envolvidos, etc. O desafio é conseguir identificar e implementar alternativas que consigam punir os atores transgressores e ao mesmo tempo estimular aqueles que desejam cooperar e até mesmo ultrapassar os padrões mínimos desejados. Ações excessivamente prescritivas que criem barreiras ou custos desnecessários aos regulados cooperativos podem gerar uma cultura de desincentivo e resistência à conformidade.

Kolieb (2015) propõe uma representação gráfica deste modelo de regulação responsiva no formato que ele chama de Diamante Regulatório (*Regulatory Diamond*), representado a seguir.

Figura 3 – Diamante da Regulação



Fonte: Adaptação de Kolieb (2015).

A análise aprofundada de todas as alternativas de ação inicialmente mapeadas pode ser custosa e aumentar desnecessariamente o tempo de finalização da AIR. Assim, apenas aquelas alternativas que se mostrarem realmente viáveis e com potencial de efetividade devem ser detalhadas no Relatório de AIR.

A boa prática orienta que se evite a inclusão de alternativas claramente não viáveis ou ineficazes apenas para justificar a alternativa de inação ou ressaltar as vantagens de uma ação já previamente preferida.

Assim, uma vez mapeado o maior número de alternativas de ação possível, é importante avaliá-las em termos de sua viabilidade. Alguns dos critérios que podem ser utilizados para excluir ou diminuir a prioridade de algumas das alternativas, racionalizando e focando a análise, são:

- baixa viabilidade técnica;
- dificuldade de implementação por parte da agência, órgão ou entidade;
- dificuldade de conformidade por parte dos regulados;
- possibilidade de insegurança jurídica;
- inadequação, atraso ou rigidez com relação aos desenvolvimentos tecnológicos, o que pode tornar a ação obsoleta rapidamente;
- conflito com direitos básicos dos cidadãos;
- conflito ou inconsistências com outras regulações da própria agência, órgão ou entidade ou regulações de outras instituições;
- alto grau de complexidade na elaboração do normativo em função da necessidade de tratamentos diferenciados de acordo com o tamanho ou natureza dos atores, da região, etc; e
- possibilidade de oposição significativa, a ponto de comprometer os resultados esperados.

Tendo em vista que os atores externos podem ter opiniões diferentes da visão da agência, órgão ou entidade, as alternativas descartadas devem ser apresentadas nesta etapa do Relatório de AIR, juntamente com uma breve justificativa para sua exclusão. É aconselhável que atenção especial seja dada àquelas alternativas descartadas que são sabidamente de preferência dos atores envolvidos ou impactados. Essa prática também evita possíveis futuros retrabalhos sobre alternativas descartadas não documentadas.

Nos casos em que só for possível identificar uma alternativa para ser comparada à situação de não ação, recomenda-se apresentar uma justificativa robusta para a ausência de outras alternativas viáveis.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

AUSTRÁLIA. Department of the Treasury (2003), Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf

BALDWIN, R.; CAVE M.; LODGE, M. (2010). The Oxford Handbook of Regulation, Oxford: Oxford University Press.

COMISSÃO EUROPEIA (2015). Better Regulation Toolbox, Seção 2. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_15_en.htm

OCDE (2002), Regulatory Alternatives, Annex II, Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance, OECD Reviews of Regulatory Reform. Disponível em http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf

REINO UNIDO, Environment Agency. Delivering for the Environment: A 21st Century approach to regulation. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/outreach/33947795.pdf>

ISRAEL (2013), Governance and Social Affairs Department, Prime Minister's Office. Regulatory Impact Assessment: Governmental Handbook. Disponível em: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/mimshalRegulatory%20Impact%20Assessment.pdf>

KOLIEB, Jonathan (2015), When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond, Monash University Law Review Vol. 41(1) 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698498

OCDE, Alternatives to traditional regulation. Regulatory Policy Division. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>

OCDE (2013), Alternativas regulatorias y no regulatorias menos restrictivas, División de Política Regulatoria da OCDE. Apresentado na Oficina de Elaboração e Manifestação de Análise de Impacto Regulatório com Análise de Concorrência, Cidade do México, Setembro de 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sesi%C3%B3n-3.2-Presentations.pdf>

3.7 Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação

Nesta etapa devem ser identificados os possíveis impactos positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, das alternativas de ação que não foram descartadas na etapa anterior.

O objetivo é analisar se as alternativas identificadas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, considerando todos os atores impactados.

Além dos impactos sobre os agentes externos, devem ser mapeados possíveis impactos das alternativas de ação sobre a própria agência, órgão ou entidade. Se estes impactos forem significativos, devem ser incluídos na comparação de custos e benefícios das alternativas.

Os impactos positivos e negativos devem ser identificados e analisados, para um período de tempo pré-definido (5 anos, 10 anos), utilizando como referência o cenário de não ação, isto é, o estado atual do problema sob análise e a evolução de seus impactos na ausência de qualquer atuação por parte da agência, órgão ou entidade.

Deve-se identificar quais são os atores ou grupos impactados, explicando de que modo esses impactos se distribuem entre eles. Essa análise deve considerar pelo menos três grandes grupos: (a) sociedade; (b) empresas e (c) governo.

A metodologia a ser empregada para a avaliação destes impactos deve ser definida caso a caso, dependendo da complexidade do tema, da natureza das variáveis envolvidas e da quantidade e qualidade dos dados disponíveis.

A metodologia utilizada e as razões da sua escolha devem ser brevemente apresentadas no relatório de AIR. Também é fundamental que as premissas, os parâmetros, as hipóteses e as fontes de informação utilizados nessa etapa sejam claramente explicados.

A necessidade de análise sobre tipos de impactos específicos, por exemplo, sobre a concorrência, sobre micro e pequenas empresas, sobre o meio ambiente, sobre a segurança, sobre a saúde, etc., deve ser avaliada caso a caso.

Para acrescentar clareza ao texto, recomenda-se que o Relatório de AIR apresente as alternativas de ação separadamente, da melhor para a pior e que, no detalhamento de cada alternativa, os impactos sejam apresentados em ordem decrescente de relevância ou magnitude.

Essa etapa da AIR tem dois objetivos. Primeiramente, entender os impactos positivos e negativos de cada alternativa de ação de modo a identificar se seus benefícios superam seus custos e desvantagens quando comparadas à alternativa de não ação. Em segundo lugar, essa etapa busca criar uma base de comparação entre as soluções viáveis, de modo que seja possível orientar uma escolha dentre as diferentes possibilidades de ação.

Esta etapa pode seguir os seguintes passos:

- Identificação dos possíveis impactos, positivos e negativos, de cada alternativa de ação;

- Identificação dos atores e grupos impactados pelas alternativas de ação, considerando pelo menos aqueles atores ou grupos afetados pelo problema;
- Análise qualitativa para identificação dos impactos mais relevantes, que pode considerar sua natureza, magnitude e a probabilidade de ocorrência;
- Definição da metodologia para comparação das alternativas de ação;
- Análise mais aprofundada dos impactos mais relevantes, utilizando a metodologia escolhida; e
- Comparação das alternativas de ação.

O levantamento inicial dos possíveis impactos de cada alternativa deve ser tão amplo quanto possível, incluindo os impactos desejáveis e indesejáveis, diretos e indiretos, colaterais, tangíveis e intangíveis, de curto, médio e longo prazos, possíveis diferenças regionais, etc.

A escolha e a priorização dos impactos a serem analisados mais detidamente deve ser feita caso a caso, já que podem variar de setor para setor, em função do problema ou dos objetivos perseguidos.

A partir da prática observada entre os países da OCDE, nota-se que alguns tipos de impacto são mais frequentemente analisados nesta etapa da AIR, de modo obrigatório ou não. São eles:

- (a) impactos concorrenciais³;
- (b) impactos sobre as micro e pequenas empresas (no Brasil, em observância à Constituição Federal de 1988 em seu artigo 179 e à Lei 123/2006, Art. 10 § 3º e § 4º);
- (c) impactos sobre o comércio internacional ou nível de abertura dos mercados;
- (d) impactos sobre saúde;
- (e) impactos sobre segurança;
- (f) impactos ambientais;
- (g) impactos sobre **custos administrativos**; e
- (h) impactos orçamentários.

Uma relação extensa dos diferentes tipos de impacto pode ser encontrada nos Guias da Comissão Europeia (2009 e 2015).

Além dos possíveis impactos de cada uma das alternativas de ação, devem ser identificados os atores ou grupos afetados e como estes impactos se distribuirão entre eles.

³ Sobre este tema pode ser consultado: OCDE (2017), Guia para Avaliação de Concorrência, <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

Deve-se considerar pelo menos aqueles atores ou grupos apontados na etapa de identificação dos atores (etapa 3.3), isto é, deve-se demonstrar quais serão os possíveis impactos de cada uma das alternativas de ação sobre os atores ou grupos afetados pelo problema. Além disso, é preciso avaliar se grupos não afetados pelo problema podem de alguma forma ser impactados pelas alternativas de ação em análise. Também devem ser considerados os impactos de cada alternativa sobre a própria agência, órgão ou entidade ou sobre outras instituições ou entes do setor público.

A análise dos impactos de cada alternativa deve ter sempre como referência a opção de não ação, ou seja, os impactos devem ser qualificados ou quantificados como um ganho ou custo líquido com relação ao cenário de inação por parte da agência, órgão ou entidade. A opção de não ação representa não somente uma fotografia atual do problema, mas deve ser entendida de forma dinâmica, levando-se em conta projeções futuras da evolução do problema e suas repercussões, inclusive a possibilidade de que ele seja resolvido ou minimizado por outros fatores não relacionados às alternativas sob análise.

Deve-se realizar ao menos uma análise qualitativa das vantagens e desvantagens, dos benefícios e custos, de cada uma das alternativas sobre cada um dos atores. Para esta análise, os benefícios ou vantagens devem ser entendidos de forma ampla, isto é, qualquer mudança que melhore significativamente a condição ou o bem-estar de um ator ou grupo frente à situação de não ação. De modo similar, custos ou desvantagens devem ser entendidos como quaisquer fatores que piorem a condição ou bem-estar atual deste ator ou grupo, também com relação ao que ocorreria no cenário de não ação. Essa piora pode ocorrer por meio da imposição de custos financeiros, administrativos, novas obrigações, pela remoção ou redução de alguma condição favorável ou vantagem destes atores, por exemplo.

A análise das alternativas, incluindo a alternativa de não ação, deve ser realizada para um período de referência predefinido, que permita considerar seus impactos de curto, médio e longo prazo. Diversos países recomendam adotar como parâmetro o período de 10 anos. Entretanto, este prazo deve ser avaliado caso a caso. Em situações em que as possíveis ações têm caráter temporário, por exemplo, a análise deve estar associada a este período. Nos casos em que forem realizadas análises quantitativas que impliquem a comparação de valores em diferentes momentos do tempo, é preciso trazê-los para uma mesma data, utilizando taxas de desconto adequadas e claramente explicitadas no Relatório de AIR.

Embora recomendada, a monetização ou mesmo a quantificação dos benefícios e custos nem sempre é possível, seja pela própria natureza desses fatores, seja pela carência de dados ou fontes de informação fidedignas. Em outros casos, ainda que possível, essa quantificação demanda custos e tempo desproporcionais. Para esses casos, pode-se optar por métodos e técnicas que permitam a comparação entre alternativas a partir de critérios qualitativos.

A metodologia mais adequada deverá ser definida caso a caso e deve ser brevemente apresentada, bem como as razões para a sua escolha.

O quadro a seguir sintetiza as metodologias mais comumente utilizadas nos países da OCDE que utilizam a AIR nos seus processos de regulação e de proposição de políticas públicas (OCDE, 1997, 2008, 2009):

Quadro 3 - Metodologias de análise de impacto mais comuns nos países da OCDE

| Análise multicritério (Multi-Criteria Analysis) | |
|---|--|
| Conceito | Consiste na comparação de alternativas considerando seu desempenho à luz de diversos critérios relevantes. Cada critério recebe uma pontuação e uma ponderação de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos. |
| Vantagens | Permite incorporar à análise, além de aspectos técnicos e econômicos, outros aspectos sociais, políticos ou ambientais, cujos impactos podem ser de difícil mensuração, mas que têm relevância para os objetivos desejados. Permite definir e explicitar de forma objetiva e transparente os critérios que serão aplicados para comparar as alternativas de ação possíveis, mesmo que estes critérios sejam qualitativos. Permite agregar à análise questões distributivas. |
| Desvantagens | O nível de subjetividade utilizado na pontuação e na ponderação dos critérios utilizados para a análise das alternativas pode gerar questionamentos sobre o resultado obtido. Nem sempre permite incorporar a diferença de valor dos custos e benefícios no tempo. |
| Análise de custo-benefício (Cost-Benefit Analysis) | |
| Conceito | Consiste na comparação dos valores monetários (em valor presente) dos custos e benefícios esperados da intervenção. A intervenção é considerada adequada sempre que o valor presente dos seus benefícios for superior ao valor presente dos custos que ela acarretará aos envolvidos. |
| Vantagens | Oferece uma forma objetiva de mensurar os impactos favoráveis e desfavoráveis da intervenção. |
| Desvantagens | Nem todos os custos e benefícios podem ser monetizáveis ou mesmo quantificáveis, em função de sua natureza ou devido à limitação de dados. Além disso, uma análise global de custo-benefício não considera os efeitos distributivos das alternativas de ação. Por isso, uma análise complementar pode ser necessária para verificar se os custos e os benefícios são disseminados ou concentrados em determinados atores ou grupos pode ser necessária. |

| Análise de custo-efetividade (Cost-Effectiveness Analysis) | |
|---|--|
| Conceito | <p>Consiste na comparação dos custos entre alternativas que geram benefícios de natureza semelhantes ou, alternativamente, numa comparação dos custos por unidade de benefício potencial.</p> <p>Considera tanto os custos (em termos monetários) como os resultados (em termos de benefícios) e é medido em termos de custos adicionais por êxito adicional. É usada quando os resultados das intervenções variam, mas podem ser medidos na mesma unidade (ex. curas de doenças, anos de vida ganhos, vidas salvas, casos evitados).</p> |
| Vantagens | <p>Permite um índice de comparação de eficiência das diferentes alternativas e a eliminação daquelas menos eficientes. Demanda uma quantidade menor de dados que a análise de custo-benefício, pois não exige a monetização dos benefícios gerados.</p> <p>Em alguns casos, esta metodologia é utilizada para evitar controvérsias na monetização de determinados benefícios como vida, saúde, segurança, etc.</p> |
| Desvantagens | <p>Este método assume os benefícios como um parâmetro predefinido, permitindo encontrar apenas a forma menos custosa de alcançá-los. Entretanto, o alcance destes benefícios pode ser objeto de questionamento, já que nem sempre podem representar o melhor para a sociedade como um todo.</p> <p>Uma limitação desta metodologia é que ela não permite quantificar se seus benefícios superam os seus custos.</p> <p>Além disso, os resultados encontrados em termos de custo por unidade de benefício podem não oferecer uma resposta definitiva sobre a melhor alternativa. Em alguns casos, pode ser necessário, por exemplo, definir um limite máximo para os custos que se pode ou que se deseja suportar ou dos custos que serão impostos a terceiros.</p> |
| Análise de custo (Cost Assessment) | |
| Conceito | <p>Consiste na comparação direta dos custos impostos pelas alternativas nas empresas, consumidores, trabalhadores, governo, etc.</p> <p>É utilizada quando o foco é a identificação da opção de menor custo para obtenção de um determinado benefício.</p> |
| Vantagens | <p>Permite uma forma direta de demonstrar qual o custo total gerado por cada alternativa de ação.</p> |
| Desvantagens | <p>Não considera os benefícios gerados, não permitindo diferenciar alternativas que impõem o mesmo custo total mas geram benefícios potenciais diferentes.</p> |

| Análise de risco (Risk Analysis) | |
|---|--|
| Conceito | Utilizada quando o problema regulatório é um tipo de risco e o objetivo desejável é minimizar este risco. Não se confunde com a análise de risco voltada a examinar os riscos envolvidos nas alternativas de ação consideradas. Consiste na análise das alternativas de ação para identificar aquela que é capaz de reduzir de forma mais eficaz e eficiente o risco identificado. Por exemplo: o objetivo é reduzir o índice de mortes em acidentes de automóvel ou reduzir o risco de falência do sistema financeiro. |
| Vantagens | Permite identificar se as alternativas serão capazes de promover a redução de riscos de modo significativo. |
| Desvantagens | Não considera os custos para a redução dos riscos e não considera outros impactos potenciais das alternativas. |
| Análise risco-risco (Risk-Risk Analysis) | |
| Conceito | Similar à análise de risco, mas inclui não só os riscos diretamente afetados, como também os riscos indiretamente impactados por cada alternativa de ação. Utilizada para avaliar o impacto líquido de cada alternativa sobre o risco total em situações em que um tipo de risco pode ser substituído por outro. Por exemplo: uma medida adotada para reduzir o risco de acidentes na aviação civil pode ter um impacto significativo no preço das passagens, a ponto de provocar uma troca de viagens aéreas por viagens terrestres, aumentando o risco de acidentes nas rodovias. Uma análise risco-risco poderia ser aplicada para investigar se a redução do primeiro risco é anulada pelo aumento do segundo. |
| Vantagens | Permite uma abordagem mais ampla, considerando a redução total do risco em virtude das possíveis alterações no comportamento dos agentes em resposta à ação considerada. |
| Desvantagens | Definir se o saldo final nos riscos é positivo ou negativo nem sempre é tarefa simples, sobretudo quando os riscos envolvidos são de tipos diferentes. |

Fonte: Elaboração própria

É fundamental que as premissas, os parâmetros, as hipóteses e as fontes de informação adotados nesta etapa sejam claramente apresentados no Relatório de AIR. Quando as premissas ou parâmetros utilizados apresentarem alto grau de incerteza ou afetarem de forma significativa os possíveis impactos, deve-se avaliar a pertinência de se realizar uma **análise de sensibilidade** quanto a tais parâmetros e premissas.

Em alguns casos, a comparação dos impactos positivos e negativos, dos custos e benefícios, indicará que há claramente uma alternativa de ação superior às demais para atingir os objetivos desejados. Em outros, a melhor alternativa pode não ser tão evidente. De todo

modo, o Relatório de AIR não precisa necessariamente apontar uma escolha, mas deve necessariamente apresentar uma comparação das alternativas analisadas.

Ao final desta etapa, o Relatório de AIR deverá apresentar de forma resumida, objetiva e acessível, os resultados encontrados ao longo da análise. Recomenda-se que as alternativas sejam apresentadas em um quadro-resumo, que traga, para cada alternativa, a seguinte síntese:

- (a) em que medida a opção atinge os objetivos definidos (efetividade);
- (b) a relação entre benefícios e custos (eficiência); e
- (c) sua coerência com relação aos objetivos estratégicos da agência, órgão ou entidade.

Se possível, as soluções devem ser apresentadas por ordem de preferência, a partir das conclusões trazidas pela análise.

Além de apresentar em que medida as alternativas alcançam os resultados pretendidos, quais seus benefícios e custos, esse resumo final deve deixar claro eventuais pontos de atenção envolvidos em cada alternativa, por exemplo: se há questões distributivas a serem consideradas, ou seja, se há custos suportados de modo desproporcional por algum setor ou grupo (empresas, pequenas empresas, consumidores, trabalhadores, governo, região, parceiros comerciais, etc); se há questões que podem ser objeto de resistência; se há efeitos cumulativos com outras regulações, etc.

Os resultados finais apresentados nessa etapa servirão para demonstrar aos tomadores de decisão as vantagens e desvantagens, os impactos positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, das alternativas de ação e os *trade-offs* entre as escolhas disponíveis, permitindo uma decisão bem fundamentada.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

AUSTRALIA. Australian Government (2006), Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation. Disponível em: https://www.finance.gov.au/sites/default/files/Intro_to_CB_analysis.pdf

AUSTRÁLIA. Department of the Treasury (2003), Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf

BRODER, Ivy E. e MORRALL, John F. Collecting and Using Data for Regulatory Decision-Making, em Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OCDE, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2006). Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Co-operation - Lessons for Canada from International Trends.

Working Paper Series n.026. Disponível em: http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/09/Regulatory_Impact_Analysis_In_Regulatory_Prodcess_Method_and_Co-operation_Lessons_for_Canada.pdf

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2007). Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analys-eng.pdf>

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES – CEPS (2013). Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Study for the European Commission, Secretariat General, Bruxelas. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

COMISSÃO EUROPEIA (2015). Better Regulation “Toolbox”, Capítulo 3 e 8. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

ESTADOS UNIDOS. United States Office of Management and Budget (2003). Regulatory Analysis, Circular A-4. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

ESTADOS UNIDOS. United States Office of Management and Budget (2003). Regulatory Impact Analysis: Frequently Asked Questions. Disponível em: <https://www.regulationwriters.com/downloads/Circular-A-4-RIA-FAQ.pdf>

MEXICO (2013). Regulatory impact evaluation guide, Vol. I - Methods and Methodologies. Disponível em: http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/English_Guide_Vol%201_FINA.pdf

OCDE (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis – RIA, Versão 1.0 Outubro 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

OCDE (2009). Methodological Frameworks for Regulatory Impact Analysis - Valuation, Risk and Benefit-Cost Analysis, em Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OCDE Reviews of Regulatory Reform, capítulo 3. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#

OCDE (2009). Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, Capítulo 3, Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WYoa24grKUK#page1

REINO UNIDO (2018). HM Treasury, Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

REINO UNIDO. Department for Business Innovation & Skills (2015). Better regulation framework manual: practical guidance for UK government officials. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf

REINO UNIDO. Department for Communities and Local Government (2009). Multi-criteria analysis: a manual. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf

VISCUSI, W. Kip. Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making, em Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OCDE, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

3.8 Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

Nesta etapa deve ser apresentada a estratégia de implementação da opção de ação mais adequada identificada na etapa anterior.

Nos casos em que a alternativa de ação recomendada envolver a criação de obrigações para terceiros, deve-se indicar se é necessário prever mecanismos de coerção para o caso de descumprimento e como a observância destas obrigações será fiscalizada.

Nesta etapa, deve-se indicar se a implementação da ação recomendada requer a revogação ou alteração de normas em vigor.

Essa etapa também deve apresentar uma estratégia para o monitoramento dos resultados da alternativa de ação recomendada, caso implementada, indicando como a agência, órgão ou entidade acompanhará se as metas planejadas estão sendo atingidas.

É fundamental que essa etapa proponha indicadores que serão utilizados para a avaliação do desempenho da alternativa de ação recomendada. Caso a etapa anterior não tenha recomendado uma alternativa de ação específica, deve-se propor ao menos indicadores gerais para acompanhamento do atingimento dos objetivos.

Caso a etapa anterior tenha apontado a necessidade de algum tipo de intervenção por parte da agência, órgão ou entidade, é necessário indicar como essa alternativa deve ser implementada, se são necessários mecanismos para assegurar o seu cumprimento e como ela deve ser monitorada para verificar se sua implementação de fato contribuiu para o atingimento das metas planejadas.

Caso as áreas responsáveis pela implementação, **fiscalização** e **monitoramento** da alternativa recomendada ainda não estejam envolvidas na elaboração da AIR, é imprescindível que elas sejam consultadas neste momento, já que poderão trazer insumos importantes para o sucesso da ação.

A estratégia de implementação da alternativa de ação recomendada deve ser apresentada no Relatório de AIR, isto é, após a indicação do que fazer (escolha da alternativa), deve-se descrever brevemente como implementar a solução proposta, considerando os seguintes aspectos:

- Se é necessária a elaboração de algum tipo de instrumento: edição de normas, a definição de registros ou licenças, a elaboração de material de informação ou educação, etc;
- Se são necessárias penalidades no caso de não conformidade e que tipo de sanções são recomendadas;
- Prazo recomendado para a ação entrar em vigor e se é desejável um prazo máximo para sua vigência ou revisão;
- Se há necessidade de alteração ou de revogação de outras normas em vigor;
- Se há necessidade ou recomendação do envolvimento ou de coordenação com outros órgãos ou instituições;
- Quais áreas da agência, órgão ou entidade devem ser envolvidas na implementação;
- Se a implementação demanda dados ou informações específicas, se essas informações estão disponíveis ou se é necessária alguma atividade para obtê-las;
- Se é necessário algum plano de comunicação ou divulgação específico, internamente e externamente à agência, órgão ou entidade; e
- Se é necessário algum tipo de preparação específica ou adaptação interna da agência, órgão ou entidade para a implementação da ação e qual o tempo necessário, como, por exemplo, criação ou adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal, etc.

A estratégia de implementação pode ser apresentada em formato de lista ou tabela em que se enumerem as várias ações necessárias e se identifiquem os principais desafios para a implementação, incluindo desafios técnicos, de ordem institucional ou de tempo, conforme exemplificado a seguir.

Quadro 4 – Descrição da estratégia de implementação

| Desafios (para a implementação da proposta regulatória) | Ações (para superação dos desafios e implementação da proposta) | Áreas Responsáveis | Cronograma |
|--|--|-------------------------------|-------------------|
| | | | |

Fonte: Elaboração própria

A estratégia de implementação deve sempre buscar a simplicidade, a clareza e a imposição dos menores custos possíveis, tanto para terceiros como para a própria agência, órgão ou entidade.

Nesta etapa não é necessário apresentar a minuta do instrumento recomendado (norma, incentivo, orientação ou informação). Seu propósito é apenas apontar as diretrizes, fatores ou parâmetros relevantes a serem observados na sua elaboração, caso o Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou a(s) Autoridade Decisória(s) do órgão ou entidade decida(m) por sua elaboração.

Se a ação recomendada demandar algum tipo de atividade de fiscalização para garantir a conformidade dos regulados, esta etapa deve apresentar as principais informações a este respeito, quais sejam:

- Tipo de fiscalização recomendada: preventiva, orientativa, inspeção com frequência pré-definida, inspeção aleatória ou seletiva, auditoria, visitas técnicas, testes de conformidade, canais de denúncia e reclamação, etc.;
- Quais áreas serão responsáveis pela fiscalização;
- Se a agência, órgão ou entidade possui a infraestrutura, recursos, equipamentos, pessoal necessários para a efetiva fiscalização;
- Se a fiscalização demanda dados ou informações específicas e se essas informações estão disponíveis ou se é necessária alguma atividade para obtê-las;
- Se é necessário algum tipo de preparação específica ou adaptação interna para a atividade de fiscalização e qual o tempo necessário; e
- Se os custos de fiscalização são compatíveis e proporcionais aos objetivos que se pretende alcançar.

Por fim, esta etapa deve informar como a agência, órgão ou entidade pretende monitorar o desempenho da ação recomendada.

O sucesso da ação implementada deve ser verificado mediante a comparação dos resultados observados com as metas previamente definidas. Para tanto, é necessário que sejam elaborados **indicadores** capazes de mensurar se estas metas estão sendo atingidas.

Existem diferentes categorias de indicadores que podem ser utilizados: indicadores de eficiência, de eficácia, de processo, de impacto, indicadores de atraso, dentre outros. A definição deve ser feita caso a caso, a depender do tipo de ação a ser monitorada, dos objetivos e das metas definidas. Entretanto, sempre que possível, os indicadores devem ser expressos de modo quantitativo (valores, percentuais, médias, taxas, índices, etc). Indicadores qualitativos, quando utilizados, devem ser objetivamente verificáveis.

A relação de indicadores não precisa ser extensa, pelo contrário, deve-se focar nos indicadores relevantes para a verificação do desempenho da ação implementada. Os indicadores devem ser compreensíveis, de mensuração tempestiva e não devem impor custos desproporcionais para seu acompanhamento. Deve-se sempre verificar se os dados ou informações necessários para o cálculo do indicador estão disponíveis ou podem ser obtidos sem prejudicar sua viabilidade.

Para o monitoramento também é fundamental registrar as informações sobre o cenário inicial, isto é, referentes ao momento anterior à implementação da ação eleita, pois somente assim será possível mensurar e avaliar se, e como, a ação alterou o cenário inicial no sentido pretendido.

O monitoramento também pode, eventualmente, se propor a acompanhar se os impactos positivos e negativos observados em decorrência da ação implementada se aproximam daqueles previstos no âmbito da AIR.

O relatório de AIR também deve trazer a estratégia de acompanhamento dos indicadores propostos. Uma das formas recomendadas é a apresentação em formato de tabela, contendo informações básicas para cada indicador, como exemplificado a seguir.

Quadro 5 – Descrição dos indicadores de monitoramento

| | |
|---|--|
| Elemento a ser mensurado | Informar o que se pretende medir. |
| Indicador | Informar o indicador a ser utilizado, inclusive a métrica/fórmula do mesmo. |
| Parâmetro do cenário inicial | Medição do cenário inicial que servirá de referência para comparação com o indicador. |
| Área responsável | Área responsável pelo acompanhamento do indicador. |
| Fontes de dados | Indicar as fontes para obtenção dos dados necessários para o cálculo do indicador ou como eles podem ser gerados. É importante verificar se as fontes de dados indicadas atendem à periodicidade de medição adequada para o indicador proposto. |
| Frequência de coleta de dados | Caso seja necessária a geração de dados primários, indicar com que frequência eles devem ser gerados. Se forem utilizados dados secundários, indicar qual a melhor frequência de solicitação ou consulta aos dados. |
| Frequência de cálculo do indicador | Indicar com que frequência o indicador deve ser calculado para o monitoramento adequado. |
| Meta relacionada ao indicador | Informar a meta à qual o indicador está relacionado. |
| Data alvo para atingimento da meta | Definir a data limite desejada para o atingimento da meta. |

Fonte: Elaboração própria

Além de informar se as metas definidas estão sendo alcançadas, é desejável que o monitoramento também seja capaz de trazer informações que sirvam de insumo para eventuais revisões do instrumento implementado.

Caso seja observado que as metas não estão sendo alcançadas, o monitoramento deve ser capaz de indicar se isso ocorreu por falha na definição do problema, na construção do instrumento, na sua implementação ou fiscalização, por fatores externos imprevisíveis, devido a alterações legislativas posteriores à norma, etc. Identificados esses fatores, é desejável que o monitoramento também apresente orientação acerca de medidas a serem tomadas para remediar o não atingimento das metas.

Sempre que possível, a agência, órgão ou entidade deve tornar públicos os indicadores de monitoramento das ações implementadas.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2009), Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan Disponível em: http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/sct-tbs/BT22-134-2009-eng.pdf

OECD (2014). Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-enforcement-and-inspections-9789264208117-en.htm>

SANDHU-ROJON, Ruby. Selecting Indicators for impact evaluation, United Nations Development Programme (UNDP). Disponível em: <http://www.i-three.org/wp-content/uploads/2015/03/Selecting-Indicators-for-Impact-Evaluation.pdf>

MOSSE, Roberto e Sontheimer Leigh Ellen (1996). Performance Monitoring Indicators Handbook. World Bank Technical Paper No. 334. Disponível em: http://sitere-sources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186409169154/24pub_br217.pdf

3.9 Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR

Esta etapa deve apresentar um resumo das informações, contribuições e manifestações colhidas ao longo da elaboração da AIR, de modo a dar transparência aos atores internos e externos sobre as informações recebidas e de que modo elas foram consideradas na análise.

O Relatório de AIR deve trazer uma seção específica para apresentar as considerações da agência, órgão ou entidade sobre as contribuições e manifestações relevantes recebidas em processos de consulta a atores externos ou internos realizados ainda durante a elaboração da AIR.

Importante ressaltar que as considerações trazidas no Relatório de AIR não se confundem com aquelas que devem ser apresentadas para os processos de Consulta ou Audiência Pública. O posicionamento da agência, órgão ou entidade sobre as críticas ou contribuições recebidas nestes processos serão objeto de relatório próprio.

O objetivo desta seção do Relatório de AIR é dar transparência às informações e opiniões colhidas dos atores externos e internos **ao longo da realização da AIR**, bem como informar como essas contribuições foram utilizadas na análise e demonstrar que não houve direcionamento ou favorecimento indevido de algum ator ou grupo.

Essa seção deve trazer de modo resumido:

- Os atores consultados;
- Quando e como ocorreram as consultas;
- Informar os dados, contribuições e manifestações relevantes colhidos nestes processos e como eles foram utilizados; e
- Manifestação sobre oposições ou questionamentos relevantes recebidos nestes processos.

Não é necessário apresentar considerações individualizadas e detalhadas sobre todas as contribuições recebidas. Recomenda-se atenção especial àquelas relacionadas a pontos mais sensíveis da análise como a metodologia empregada ou a distribuição dos impactos das alternativas entre os grupos afetados.

Caso alguma manifestação demande uma resposta mais detalhada ou complexa, recomenda-se que ela seja apresentada de modo resumido no corpo do Relatório de AIR e que a análise completa seja apresentada em forma de anexo ou em documentos encaminhados diretamente à fonte da manifestação.

Se alguma contribuição ou manifestação recebida numa fase mais adiantada da AIR levar à revisão e alteração relevante das etapas anteriores, recomenda-se que essa questão seja brevemente apresentada no Relatório.

Caso atores relevantes não tenham se manifestado, seja em processos de consulta gerais ou direcionados a estes atores, é importante que esta informação também seja apresentada no Relatório de AIR.

Por fim, cumpre lembrar que é importante resguardar o sigilo de informações sensíveis, seja para os atores externos seja para a própria agência, órgão ou entidade.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

JORDÂNIA (2010). A manual for stakeholder consultation: Jordan. USAID Jordan Economic Development Program. Disponível em: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Jordan-Stakeholder-Consultation-Manual-2009.pdf>

COMISSÃO EUROPEIA (2002). Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Disponível em: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

3.10 Informação sobre participantes e assinatura do responsável pela elaboração da AIR

Em observância ao princípio da transparência, o Relatório de AIR deve apresentar o nome e o cargo de todos os servidores que participaram da sua elaboração.

Como um documento institucional, que integrará o processo de decisão da agência, órgão ou entidade, o documento também deve contar com a assinatura de pelo menos um servidor responsável pela AIR, que pode ser o chefe da área responsável, o coordenador do grupo de trabalho criado para elaborar a AIR ou outro servidor designado pela instituição.

AIR Nível II

3.11 - Experiência Internacional

Esta etapa tem como objetivo mapear o tratamento aplicado em outros países ao problema regulatório em análise, com vistas a subsidiar o levantamento das ações possíveis e identificar efeitos ou impactos ainda não detectados pela agência, órgão ou entidade.

O objetivo desta etapa é investigar como o mesmo problema regulatório, ou problema semelhante, foi tratado em outros países, trazendo subsídios adicionais que possam enriquecer a AIR. Esse mapeamento da experiência internacional também pode ser realizado tendo como referência a natureza do problema sob análise (falha de mercado, falha institucional, falha regulatória, etc).

O estudo da experiência internacional pode contribuir nas diversas etapas da AIR. Por exemplo:

- Trazendo outras perspectivas sobre o problema regulatório;
- Apontando abordagens e possibilidades de ação ainda não identificadas pela agência, órgão ou entidade;
- Apontando impactos do problema ou das alternativas de ação não identificados inicialmente pela agência, órgão ou entidade;
- Trazendo dados úteis à análise;
- Antecipando problemas observados em alternativas de ação já testadas;
- Antecipando reações inesperadas dos agentes a alternativas de ação já testadas;
- Auxiliando na definição de indicadores de monitoramento da intervenção; e
- Trazendo parâmetros de desempenho de referência.

A experiência internacional pode constituir marco referencial importante, especialmente quando se considera que a tradição de regulação independente no Brasil é bastante recente frente àquela observada em diversos países. Contudo, é evidente que as experiências observadas internacionalmente devem ser incorporadas sem que se deixe de considerar as peculiaridades nacionais.

Para a pesquisa da experiência internacional podem ser consultadas, além das agências, órgãos ou entidades pares de outros países, órgãos setoriais, organismos e instituições internacionais. A OCDE e o Banco Mundial, por exemplo, têm tradição em publicar estudos de *benchmarking* e de melhores práticas internacionais sobre temas regulatórios específicos.

3.12 Mensuração dos impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos e atores⁴

Nos casos em que o problema regulatório ou os impactos das alternativas de ação mostram-se de maior complexidade, a agência, órgão ou entidade deve empreender maiores esforços para realizar a mensuração dos impactos sobre os grupos afetados.

A identificação dos impactos deve ser cuidadosamente construída com ajuda dos atores afetados.

Um mesmo impacto pode ter efeitos contrários sobre atores diferentes (efeito positivo para uns e negativo para outros). É importante atentar para que eles não sejam considerados em duplicidade no momento da mensuração.

A mensuração dos impactos pode ser feita de diferentes maneiras, podendo ser realizada por meio de uma análise qualitativa ou quantitativa, com ou sem monetização.

A escolha da metodologia depende de vários fatores e todas elas oferecem vantagens e desvantagens que a agência, órgão ou entidade precisa avaliar antes de decidir qual a mais adequada ao caso concreto.

A qualidade dos dados disponíveis também é uma variável relevante na escolha da metodologia. A interação e consulta aos atores afetados pode ser uma fonte importante para obtenção e validação dos dados necessários.

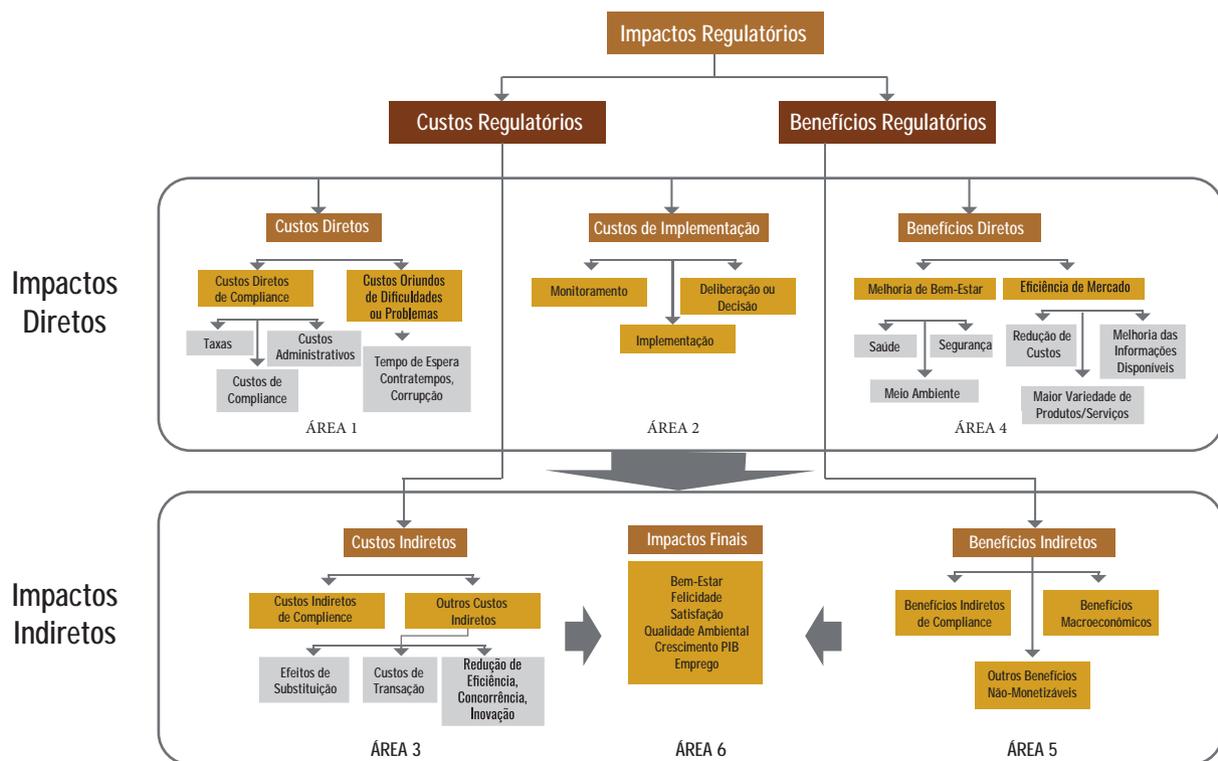
A mensuração dos impactos de cada alternativa deve ter sempre como referência a opção de não ação, ou seja, os impactos devem ser mensurados como um ganho ou custo líquido com relação ao cenário de inação por parte da agência, órgão ou entidade.

Apenas uma metodologia deve ser utilizada para mensuração dos impactos, caso contrário não será possível obter um resultado final comparável que permita a escolha entre as diversas alternativas de ação.

Os impactos que o regulador pode criar com sua intervenção podem ser positivos ou negativos. Existem várias tipologias em nível internacional que organizam esses impactos em categorias com o intuito de ajudar na preparação de uma AIR. Um exemplo é a tipologia utilizada na União Europeia, que é aqui recomendada como referência por ser suficientemente completa. Maiores detalhes sobre as definições adotadas para cada tipo de impacto e as ferramentas metodológicas que podem ser utilizadas para sua mensuração podem ser encontrados no documento do Centre for European Policy Studies – CEPS (2013).

⁴ A elaboração desse item do Guia contou com o apoio do *UK Prosperity Fund*, liderado pela Embaixada do Reino Unido no Brasil, para a contratação da Especialista Sênior em Qualidade Regulatória Delia Rodrigo.

Figura 4 – Tipologia de impactos regulatórios negativos e positivos



Fonte: CEPS (2013). Tradução própria para o português.

A mensuração dos impactos das alternativas de ação pode ser feita de diferentes maneiras, podendo ser utilizados métodos qualitativos ou quantitativos, com ou sem a monetização dos impactos. Para isso existem diferentes tipos de metodologia, por exemplo, a análise multicritério, análise de custo ou análise de custo-benefício, algumas das quais apresentadas na seção 3.7.

A escolha da metodologia depende de vários fatores, mas todas oferecem vantagens e desvantagens que o regulador precisa avaliar antes de decidir sobre como comparar as alternativas de ação.

Quadro 6 – Possibilidades de mensuração dos impactos e metodologias mais comumente usadas na AIR⁵

| Qualificação e quantificação dos impactos | Quantificação dos impactos | | |
|---|---------------------------------------|---------------------------|--|
| | Quantificação e monetização de custos | | Quantificação e monetização de custos e benefícios |
| Análise multicritério | Análise de custos | Análise custo-efetividade | Análise custo-benefício |

Fonte: elaboração própria

⁵ No Quadro 3 da seção 3.7. são também mencionadas as metodologias de análise de risco e análise de risco-risco.

Uma análise multicritério pode ter o mesmo rigor técnico e complexidade do que uma análise custo-benefício. Porém, há países que preferem a análise custo-benefício porque consideram a quantificação e a monetização como elementos essenciais do processo de tomada de decisão baseada em evidências.

A correta identificação de impactos, sua quantificação e monetização permitem um entendimento sobre como são distribuídos, dentro da sociedade, os custos e os benefícios das possíveis intervenções regulatórias, além de identificarem a melhor opção para garantir o bem-estar social. Mas a factibilidade da monetização depende, em grande medida, dos dados que o regulador tenha conseguido coletar ao longo do processo da AIR e somente com dados de qualidade é recomendável fazer uma quantificação e monetização dos custos e benefícios das possíveis alternativas de intervenção.

A mensuração, como explicado, pode não ser apresentada em termos monetários. Um bem que não tem preço e nem se comercializa é chamado de intangível, mesmo que se possa, por meio de alguma técnica, atribuir um valor monetário a ele. Por exemplo, o tempo de deslocamento de um usuário de um sistema de transporte é um bem intangível, pois não é comercializado e não tem um preço, no entanto, pode ser monetizado.

Os impactos que o regulador pode causar com sua intervenção podem ser de diversas naturezas. A possibilidade de quantificação e monetização dependerá dos elementos envolvidos. Os seguintes exemplos mostram a natureza dos bens que podem ser considerados no âmbito da AIR:

- Bens que têm valor de mercado e podem ser monetizados, tais como unidades de transporte urbano ou produtos oferecidos no supermercado;
- Bens que não têm valor de mercado, mas que podem ser quantificados e monetizados, tais como os riscos associados à perda da saúde;
- Bens que não têm valor de mercado e que podem ser quantificados, mas não monetizados, tais como o número de espécies em perigo de extinção;
- Bens que não têm valor de mercado e que não podem ser quantificados, tal como a justiça social.

A decisão sobre o que mensurar e como fazê-lo dependerá do regulador, do tema a ser analisado, dos dados disponíveis e da capacidade institucional para desenvolver abordagens metodológicas avançadas.

Os impactos de cada alternativa devem ter sempre como referência a não ação, ou seja, os impactos devem ser mensurados como um ganho ou custo líquido com relação ao cenário de inação por parte do regulador – aquele em que o regulador não adota nenhuma medida.

O processo de mensuração dos impactos apresenta, de forma geral, os seguintes passos:

- a) Identificação dos impactos sobre diferentes grupos ou atores afetados para a análise das alternativas de ação;
- b) Seleção da metodologia adequada para a comparação das alternativas de ação; e
- c) Aplicação da metodologia para comparar as alternativas de ação.

3.12.1 - Identificação dos impactos para a análise das alternativas de ação

O primeiro passo para a mensuração dos impactos consiste em identificar os impactos positivos e negativos que deverão ser incorporados à análise para a comparação das alternativas de ação. Desde a identificação do problema, a agência, órgão ou entidade precisa identificar as causas e efeitos do problema a ser resolvido. Esses efeitos vão constituir parte dos impactos que a agência, órgão ou entidade vai tentar minimizar, caso eles sejam negativos, ou potencializar, caso eles sejam positivos.

A agência, órgão ou entidade também precisa incluir os impactos que a possível intervenção terá sobre as causas do problema, pois são elas que devem ser modificadas para mudar a situação atual. Dependendo da escolha dos instrumentos para intervir, as causas serão impactadas de forma diferenciada. Por exemplo, se uma das alternativas está baseada em uma campanha de informação e uma outra alternativa consiste na preparação de um regulamento, esses instrumentos vão atingir de forma diferenciada as causas da problemática.

A agência, órgão ou entidade pode se orientar por uma tipologia de impactos positivos e negativos, como a que foi apresentada no início desta seção, mas é importante lembrar que cada problemática vai ter as suas características particulares e, portanto, os impactos serão específicos ao caso concreto. A agência, órgão ou entidade deve tentar incluir o maior número de impactos possíveis relevantes para a análise.

Uma forma de conseguir visualizar os impactos e sua vinculação com os atores potencialmente afetados é a preparação de uma tabela que deverá ser feita para cada alternativa analisada.

Quadro 7 – Identificação dos impactos positivos e negativos

| ALTERNATIVA Nº X | | |
|------------------|--------------------|--------------------|
| Atores | Impactos negativos | Impactos positivos |
| Ator 1 | | |
| Ator 2 | | |
| Ator 3 | | |

Fonte: Elaboração própria

A identificação dos impactos deve ser cuidadosamente construída com ajuda dos atores afetados. É importante considerar que na identificação dos impactos deve-se evitar a duplicação daqueles que vão ser incorporados à análise. Alguns impactos negativos para alguns grupos afetados podem significar impactos positivos para outros. Também é recomendável revisar a relação de atores afetados, pois é possível que alguns deles não tenham sido identificados na etapa de identificação do problema.

Por exemplo, a introdução de um padrão técnico novo aumentaria em R\$ 50 milhões os custos diretos para os fabricantes de geladeiras. A metade desse montante seria repassada para os consumidores por meio da elevação dos preços dos produtos. Considerar os R\$ 50 milhões de custos para os produtores e os R\$ 25 milhões de custos para os consumidores significaria uma duplicação na contabilização desses custos. O correto seria atribuir R\$ 25 milhões de impacto para cada um destes grupos. Mas os custos de oportunidade que os consumidores vão ter porque decidem não comprar uma geladeira, em virtude do aumento do preço, também devem ser contabilizados como uma perda líquida para a sociedade.

3.12.2 - Seleção da metodologia adequada para a comparação das alternativas de ação

O passo seguinte no processo é determinar qual a metodologia mais adequada para comparar as alternativas de ação identificadas. Vários elementos precisam ser considerados para decidir qual metodologia usar:

- As capacidades da agência, órgão ou entidade, sejam técnicas ou de recursos, para aplicar a metodologia;
- A disponibilidade e a qualidade dos dados, não só para a coleta mas também para sua validação; e
- A proporcionalidade dos impactos, pois quanto maior o impacto do problema analisado, maior deve ser o esforço metodológico.

Apenas uma metodologia deve ser utilizada para a análise, caso contrário não será possível obter um resultado final comparável que permita a escolha entre as diversas alternativas. As metodologias mais comumente utilizadas no processo da AIR para qualificar, quantificar e chegar até a monetização podem ser agrupadas em quatro categorias⁶:

- Análise multicritério (qualificação e até quantificação dos impactos, mas sem necessidade de monetização);
- Análise de custos, principalmente de *compliance* (quantificação e monetização só de custos);

⁶ A ordem de apresentação não representa uma preferência na escolha da metodologia.

- Análise de custo-efetividade (quantificação e monetização de custos e possível quantificação de benefícios, sem monetização); e
- Análise de custo-benefício (quantificação e monetização de custos e de benefícios).

Cada uma delas requer a utilização de outras ferramentas metodológicas adicionais para serem executadas. A qualidade dos dados disponíveis ou que possam ser obtidos é fundamental para avançar da quantificação até a monetização.

No uso de cada uma das metodologias é preciso definir uma estratégia de coleta de dados. Provavelmente, a interação com os atores afetados será necessária para obter as informações requeridas e sua validação. A coleta de dados é um processo que deve ser iniciado na definição do problema, mas a fase de análise das alternativas de ação, seguramente, vai exigir esforços renovados para a obtenção de dados específicos, caso a agência, órgão ou entidade deseje usar metodologias quantitativas avançadas.

3.12.2.1 - Análise multicritério

A análise multicritério abrange várias técnicas metodológicas que contribuem para a tomada de decisão, sem a necessidade de monetização dos impactos das alternativas de ação analisadas na AIR.

O princípio básico da análise multicritério consiste na comparação de alternativas de ação considerando seu desempenho à luz de diversos critérios que são relevantes para a tomada de decisão. A construção dos critérios deve permitir capturar e comparar os impactos positivos e negativos que cada uma das alternativas de ação apresenta, mas sem a necessidade de sua quantificação e monetização. Os critérios também devem guardar relação direta com os objetivos pretendidos, pois a tomada de decisão visa encontrar a melhor opção para resolver o problema inicialmente identificado.

Os critérios são as medidas de desempenho por meio das quais as alternativas de ação vão ser comparadas. Uma maneira de selecioná-los é se perguntar: “Qual seria a diferença entre uma boa tomada de decisão e uma ruim tendo em vista o problema que estamos tentando resolver? ” Os critérios devem assegurar diferenciar as alternativas de ação e geralmente vão responder aos objetivos das mesmas. Os aspectos relevantes para a solução do problema devem ser exaustivamente contemplados pelos critérios, que devem ser independentes entre si e ser construídos com a participação dos grupos de atores afetados, uma vez que eles terão visões diferentes sobre a problemática. O número de critérios não deve ser muito grande, mas deve permitir um processo de tomada de decisão bem fundamentado.

Com o uso de uma matriz de desempenho é possível determinar qual a melhor alternativa de ação em função dos critérios definidos. As matrizes de desempenho podem ser qualitativas, sem peso e nem valor, e também podem ser muito complexas na atribuição prévia dos pesos, valores e ponderações.

Quadro 8 – Exemplo de uma matriz de desempenho simples para análise multicritério

| Critérios | Peso* | Alternativa 1 | | Alternativa 2 | | Alternativa 3 | |
|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|
| | | V** | Po*** | V** | Po*** | V** | Po*** |
| Critério 1 | | | | | | | |
| Critério 2 | | | | | | | |
| Critério 3 | | | | | | | |
| Critério 4 | | | | | | | |
| Critério 5... | | | | | | | |
| Resultado**** | | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria

*Peso – Os pesos atribuídos aos critérios refletem a importância dos mesmos para a tomada de decisão

**Valor – Os valores indicam como a alternativa de ação atinge cada um dos critérios

***Ponderação – Produto da multiplicação do peso pelo valor, permite obter uma pontuação de cada critério para cada alternativa

****Resultado – Soma dos valores ponderados de cada alternativa

Cada critério recebe um valor e um peso, de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos. Os resultados podem ser objeto de uma análise de sensibilidade para verificar se com a modificação de algumas variáveis, tais como pesos ou valores, as alternativas de ação apontam para os mesmos resultados.

O erro mais comum na análise multicritério é atribuir pesos aos critérios arbitrariamente, sem uma metodologia predefinida. A validação da aplicação da metodologia é relevante, considerando que as visões dos diferentes atores afetados devem ser incluídas no processo de análise para definição da melhor alternativa de ação.

3.12.2.2 - Análise de custos de *compliance*

Vários países quantificam os custos das possíveis intervenções com a finalidade de conhecer quanto custa cumprir a regulação. O *compliance* corresponde principalmente aos regulados, aqueles que têm que cumprir com as obrigações impostas pela intervenção, mas também pode ser mensurado para o regulador, considerando o que é preciso para implementar, fiscalizar e monitorar o cumprimento da intervenção.

A monetização básica dos custos de *compliance* consiste em converter em dinheiro o tempo investido no processo para garantir o cumprimento da regulação, além de considerar também os custos substantivos e valores pagos decorrentes da intervenção.

Várias metodologias têm sido desenvolvidas para monetizar alguns desses custos. O Modelo de Custo Padrão (*Standard Cost Model*), por exemplo, foi criado na Holanda para

mensurar os custos administrativos do regulado que resultam da obrigação de fornecer informações e dados para as instituições no processo de cumprimento da regulação.

3.12.2.2.1 - Modelo de Custo Padrão (*Standard Cost Model*)

O Modelo de Custo Padrão (MCP) permite a mensuração das barreiras administrativas, entendidas como aquelas que surgem como resultado do cumprimento de obrigações criadas pelo Estado relacionadas à geração, à guarda e ao envio de informações. É uma metodologia que parte de estimativas sobre o tempo que as empresas e os cidadãos precisam alocar para fazer atividades administrativas (AA) a fim de obter algo do Estado: um alvará, uma licença, um documento, etc.

A metodologia pode ser aplicada para analisar uma regulação existente (análise *ex post*) ou para avaliar as possíveis obrigações impostas aos regulados, caso haja intervenção regulatória (*ex ante*). A regulação é, então, desagregada em unidades de análise, chamadas “obrigações de informação” (OI). A metodologia permite uma padronização das AA requeridas para cumprir com as obrigações. Das conversas com os regulados, realizadas com grupos focais de 6 a 8 empresas ou cidadãos, por exemplo, podem ser obtidas informações sobre as atividades, os tempos e os custos associados à preparação necessária para o cumprimento das obrigações.

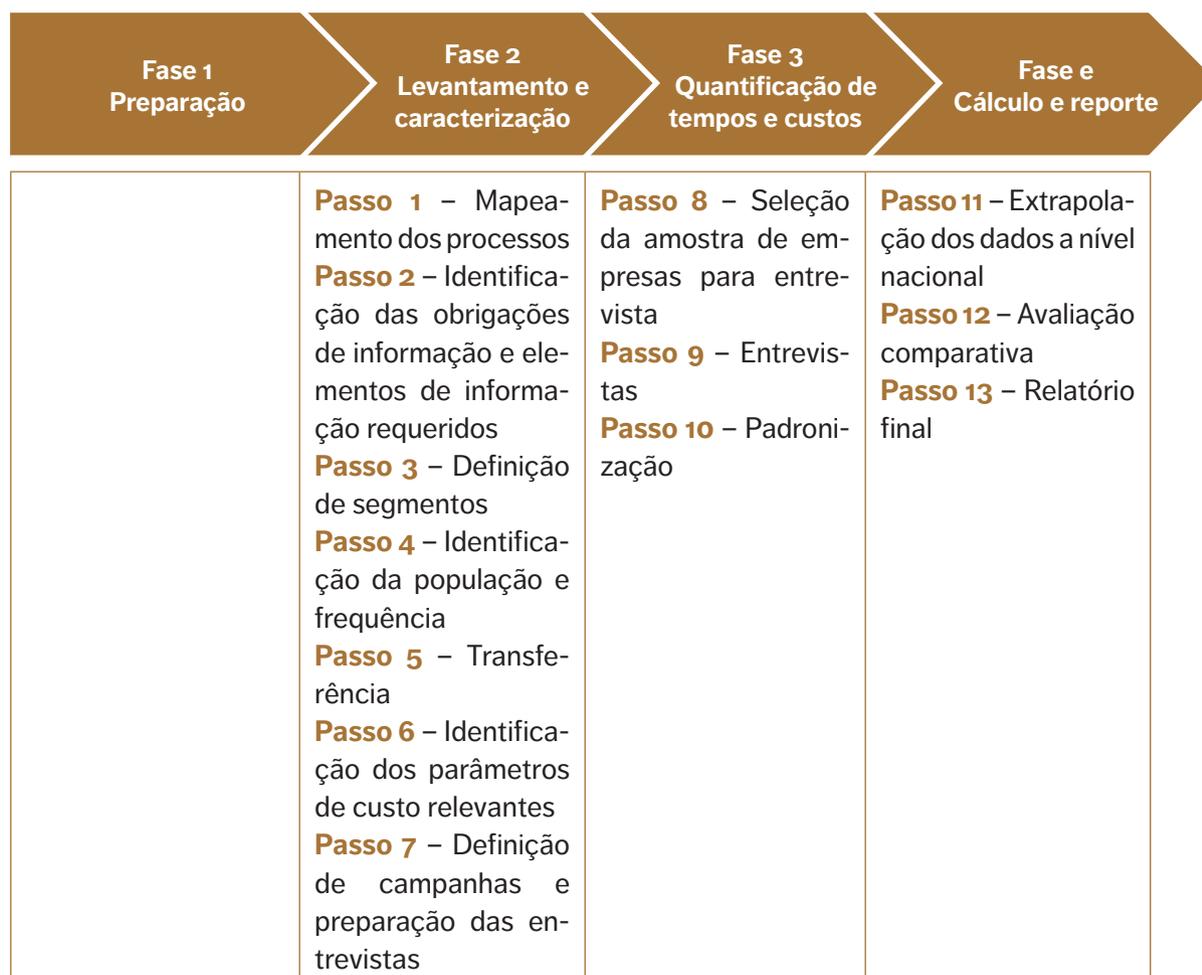
O MCP tem uma fórmula comum para expressar os custos administrativos em termos monetários:

$$\text{Custo Administrativo}_{OI} = \sum_{AA} (\text{Tempo} \times \text{Taxa-hora}) \times (\text{População} \times \text{Frequência})$$

Onde:

- TEMPO = Tempo necessário para completar cada AA e assim cumprir com determinada OI;
- TAXA HORA = Taxa-hora associada à execução de cada AA (calculada a partir do vencimento básico, remuneração etc.);
- POPULAÇÃO = Força de trabalho envolvida no cumprimento de determinada OI; e
- FREQUÊNCIA = Frequência com que cada OI tem de ser cumprida.

As fases e os principais passos para fazer a estimativa dos custos administrativos de uma intervenção são:

Quadro 9 – Estimativa Custos Administrativos

Fonte: Agência para Modernização Administrativa

Os valores obtidos da aplicação do MCP estarão monetizados. Eles vão refletir, em termos monetários, quanto custa fazer as atividades administrativas para cumprir com as obrigações de informação impostas pela regulação.

3.12.2.3 - Análise de custo-efetividade

A análise de custo-efetividade é uma alternativa à análise de custo-benefício. Foi originalmente desenvolvida na época da Segunda Guerra Mundial para a tomada de decisão em situações com recursos limitados, e depois utilizada em áreas de política pública nas quais os benefícios são intangíveis e, por isso, de difícil monetização, tais como a saúde ou meio ambiente. Nos Estados Unidos, por exemplo, é aceitável uma análise de custo-efetividade se o regulador pode provar que os benefícios não podem ser monetizados.

A análise de custo-efetividade permite uma comparação dos custos das alternativas e a sua efetividade, esta última entendida como a capacidade da alternativa de cumprir os objetivos definidos no início da AIR. A efetividade também reflete o resultado positivo da intervenção, isto é, o seu principal benefício.

A efetividade e, conseqüentemente, o benefício, é representado como uma “medida de efetividade” que não precisa ser monetizada, mas que deve ser quantificada. Exemplos dessas medidas de efetividade podem ser: vidas salvas, empregos criados, espécies protegidas, etc. A agência, órgão ou entidade não precisa, por exemplo, chegar a um valor monetário para “emprego criado”, mas pode estabelecer um número de empregos criados para considerar a sua alternativa como efetiva.

A análise de custo-efetividade é uma boa metodologia quando os recursos de implementação são conhecidos e o governo tenta encontrar a opção que dê os melhores resultados com os recursos disponíveis. Porém, se a disponibilidade dos recursos não é conhecida, a análise custo-efetividade pode apresentar uma distorção na escolha da melhor opção porque nem sempre a alternativa com o menor custo-efetividade é a melhor. Nesse sentido, a agência, órgão ou entidade precisa sempre revisar os resultados da análise para garantir que os benefícios estão sendo adequadamente avaliados.

Além da quantificação dos custos e da seleção da medida de efetividade, a análise de custo-efetividade precisa computar a relação entre ambos, da seguinte forma:

$$\text{Relação de custo-efetividade} = C1/E1$$

$$\text{Relação de efetividade-custo} = E1/C1$$

$C1$ = custo da alternativa 1, em termos monetários

$E1$ = efetividade para alternativa 1, em unidades físicas ou medidas de efetividade

A primeira equação representa o custo por unidade para a efetividade (por exemplo, reais gastos por uma vida salva) e, nesse caso, as alternativas têm que ser classificadas da menor para a maior relação custo-efetividade (CE). A opção mais custo-efetiva seria aquela que tem a menor relação CE. A segunda equação representa a efetividade por unidade de custo (por exemplo, vidas salvas por real gasto). Nesse caso, as alternativas são classificadas da maior à menor relação efetividade-custo (EC).

Por exemplo, se o Ministério da Saúde não tem uma restrição orçamentária específica e busca apenas a melhor forma de tirar 30.000 crianças da desnutrição, então ele buscará a melhor relação custo-efetividade. Já se o Ministério tem um orçamento anual de R\$ 800.000,00 para alguma intervenção para reduzir a desnutrição infantil, precisará determinar quantas crianças serão tiradas da desnutrição com esses recursos e ele buscará aquela intervenção que ofereça a melhor relação de efetividade-custo.

3.12.2.4 - Análise de custo-benefício

Segundo as práticas dos países mais avançados no uso da AIR, a análise que oferece mais informações e dados para a tomada de decisão é a análise de custo-benefício. A metodologia requer a quantificação e a monetização de todos os custos e de todos os benefícios de cada uma das alternativas de ação sob análise.

O grande desafio da quantificação e da monetização dos benefícios é, na maioria dos casos, o fato de eles não serem transacionados no mercado. Se os benefícios não têm um valor de mercado, então a análise custo-benefício precisa do uso de outras abordagens metodológicas para lhes atribuir um valor monetário a fim de estabelecer a relação entre os custos e os benefícios.

As técnicas para conhecer o valor dos bens que não são transacionados podem ser classificadas em duas grandes famílias a partir do comportamento dos atores: preferências reveladas e preferências declaradas. Nas técnicas de preferências reveladas, os indivíduos revelam as suas preferências em situações reais observadas, enquanto nas preferências declaradas, os indivíduos vão ser apresentados a situações hipotéticas que poderiam se aproximar da realidade. A ideia principal dessas abordagens é poder capturar a disposição de pagar das pessoas (ou a disposição das pessoas a serem compensadas) para conseguir, manter ou mudar a condição frente a bens intangíveis. Por exemplo, quanto uma pessoa está disposta a pagar por um tratamento médico pode ser utilizado para atribuir um valor monetário ao sofrimento (a disposição de pagar para eliminar o sofrimento).

A utilização dessas abordagens metodológicas implica muita interação com atores potencialmente afetados, principalmente pela preparação de questionários e estudos com grupos bem definidos, análise estatística e de probabilidade para entender as tendências nas respostas, além da elaboração de modelos que possam criar informações, caso não exista informação adequada já disponível. São abordagens que precisam de tempo, recursos e organização.

Além de categorizar, quantificar e monetizar os custos e os benefícios que vão ser integrados na análise, essa metodologia requer atenção quanto aos seguintes aspectos:

- Os custos e os benefícios devem ser apresentados como um fluxo de caixa, para um período de referência predefinido, e os valores precisam ser descontados a valor presente. Diversos países recomendam adotar como parâmetro o período de 10 anos. Entretanto, este prazo deve ser avaliado caso a caso;
- A agência, órgão ou entidade deve, para isso, depreciar os valores monetários obtidos com o uso de uma taxa de desconto para comparar valores em diferentes pontos do tempo. Internacionalmente, as taxas de desconto utilizadas na análise de custo-benefício das AIRs tendem a refletir o custo de oportunidade da economia como um todo e são uniformes para toda a administração;

- Os valores dos custos e dos benefícios que vão ocorrer no futuro devem ser trazidos a valor presente líquido, pois o valor do dinheiro agora não é o mesmo que no futuro;
- Importante ter em conta os efeitos distributivos. A análise custo-benefício busca encontrar a melhor escolha para a eficiência econômica, mas a agência, órgão ou entidade precisa entender também os efeitos das alternativas de ação sobre diversos grupos sociais. É importante considerar os ganhos e as perdas de diferentes atores afetados pelas alternativas de ação;
- Uma vez realizada a análise de custo-benefício, é importante conduzir uma análise de sensibilidade para confirmar se, com algumas modificações nos valores das variáveis, os resultados se mantêm.

A análise custo-benefício mostrará a melhor relação em termos de vantagem econômica entre cada uma das alternativas de intervenção. O resultado deve ser analisado a partir do Valor Presente Líquido (VPL). As alternativas podem ser classificadas de acordo com o VPL obtido. Aquela que tem melhor VPL (positivo e maior) será a alternativa mais indicada.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

Agência para Modernização Administrativa, Guia Prático para a Quantificação dos Encargos Administrativos de Acordo com a Metodologia Standard Cost Model – Manual PT SCM, Lisboa. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/documents/24077/178841/manualSCM.pdf/22919800-c3f1-4dce-b2e9-22752f004110>

Centre for European Policy Studies – CEPS (2013). Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Study for the European Commission, Secretariat General, Bruxelas. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

Department for Communities and Local Government (2009). Multi-Criteria Analysis: A Manual, London. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf

OECD (2007). Methodological Frameworks for Regulatory Impact Analysis: Valuation, Risk and Cost-Benefit Analysis, SG/GRP(2007)6, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis/methodological-frameworks-for-regulatory-impact-analysis_9789264067110-3-en

OECD (2014). OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, Paris, OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/compliance-costs.htm>

Office of Best Practice Regulation (2016). Cost-benefit Analysis Guidance Note, Canberra. Disponível em: <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/006-Cost-benefit-analysis.pdf>

United States Government (1992). Guidelines and discount rates for benefit-cost analysis of Federal programs, Circular A-94, Office of Management and Budget, Washington, D.C. Disponível em: <https://www.wbdg.org/FFC/FED/OMB/OMB-Circular-A94.pdf>

World Health Organisation (2003). WHO Guide to Cost-Effectiveness Analysis, Geneva. Disponível em: http://www.who.int/choice/publications/p_2003_generalised_cea.pdf

3.13 Abordagem do risco na AIR⁷

Nos casos de maior complexidade, a agência, órgão ou entidade da administração pública deve buscar incorporar a análise de risco na preparação da AIR.

A severidade e a probabilidade de ocorrência dos riscos devem ser identificadas a partir da definição do problema. Posteriormente deve-se desenvolver uma estratégia adequada de análise, tratamento, gestão e supervisão dos riscos, ao longo das demais etapas da AIR.

O tipo de relação da agência, órgão ou entidade com os riscos identificados irá definir a estratégia a ser adotada no tratamento desses riscos: aceitação, impedimento ou mitigação.

A agência, órgão ou entidade não pode ignorar os riscos associados às suas atividades regulatórias, porém precisa perseguir um equilíbrio nas suas intervenções, buscando não causar riscos adicionais ou custos injustificados para o seu tratamento.

Em suas decisões, a agência, órgão ou entidade deve ponderar entre os benefícios da intervenção, os custos das medidas de tratamento e as perdas associadas ao risco.

Tanto nas atividades públicas como nas privadas há riscos que podem afetar aquilo que tem valor para as pessoas, os negócios, as instituições e a sociedade em geral. A identificação, a prevenção e o tratamento desses riscos são relevantes na preparação da AIR porque são determinantes no processo da tomada de decisão.

Em alguns países, as avaliações de risco são conduzidas por áreas especializadas, pois elas têm as capacidades necessárias para esse fim. Porém todos os reguladores precisam conhecer como integrar o tema de risco à AIR. O papel principal da agência, órgão ou entidade, nesse aspecto, é tentar identificar, avaliar e adotar medidas para confrontar os possíveis efeitos produzidos pelos riscos. Neste sentido, estabelecer a severidade e a probabilidade de ocorrência dos riscos no momento da definição do problema, para depois desenvolver uma estratégia adequada de análise, tratamento, gestão e supervisão dos riscos, são passos relevantes a serem incluídos na preparação da AIR.

O risco é um fator que pode se manter presente ao longo das atividades regulatórias da agência, órgão ou entidade. Por isso é preciso fortalecer as competências para a sua gestão e assegurar intervenções mais inteligentes que possam reduzir sua probabilidade de ocorrência

⁷ A elaboração desse item do Guia contou com o apoio do *UK Prosperity Fund*, liderado pela Embaixada do Reino Unido no Brasil, para a contratação da Especialista Sênior em Qualidade Regulatória Delia Rodrigo.

e seus efeitos negativos. Os riscos são hoje melhor compreendidos porque os reguladores têm acesso a mais dados, como produto de um melhor monitoramento e controle, podem consultar especialistas e conseguem aprender com as lições passadas nos casos em que alguma situação adversa tenha ocorrido.

Conceitos relevantes

Vários conceitos são relevantes no tratamento do risco:

- **Risco** é um evento futuro incerto com um efeito negativo⁸. É também considerado como “um efeito da incerteza nos objetivos” (ISO 31000). Também pode ser definido como a possibilidade de que alguém seja prejudicado ou algo seja danificado ou experimente algum efeito adverso por estar exposto a algum perigo.
- **Perigo ou fonte de risco** é um objeto, uma ação ou uma atividade que, individualmente ou de maneira combinada, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco.

A diferença entre risco e perigo é relevante porque o regulador precisa definir corretamente o risco e a fonte que o produz. Alguns exemplos podem ajudar para uma melhor compreensão das diferenças entre esses conceitos:

No problema do tabagismo, a fonte de risco são os cigarros, que expõem os cidadãos à possibilidade de desenvolver câncer. O risco é o desenvolvimento do câncer de pulmão, que tem uma probabilidade 15 vezes maior de acontecer com pessoas que fumam.

O vento de 15 nós que sopra diretamente na pista de um aeródromo é um perigo. A perda de controle da aeronave durante o pouso ou decolagem é uma das possíveis consequências do perigo. As consequências sobre a possível perda do controle do avião expressa em termos de probabilidade e severidade é o risco.

- **Probabilidade** refere-se à possibilidade, à frequência de que o risco se materialize. Por exemplo, a probabilidade de que uma criança nasça com lábio leporino no Brasil é de um para cada 550 nascimentos por ano. Neste caso, a probabilidade de que o bebê tenha lábio leporino de nascimento é 1/550, igual a 0,0018.
- **Severidade ou gravidade** do efeito ou impacto do risco descreve o dano aos atores afetados e à sociedade em conjunto que resulta do risco, caso aconteça e conforme aconteça.

⁸ Como aponta Casa Civil/Ipea (2018), “é preciso salientar que podem existir riscos com resultados positivos sobre os objetivos, também chamados de oportunidades, além daqueles com impactos negativos, conhecidos como ameaças. Neste guia, para fins de estratégia de implementação de uma política pública, considera-se possível utilizar apenas o risco negativo, sendo facultado ao órgão demandante incluir ou não os positivos no gerenciamento de riscos de implementação da política pública proposta”.

Por exemplo, os roubos de supermercados numa cidade brasileira foram estimados em 80 incidências por ano. O valor das mercadorias roubadas é estimado em R\$1.500,00 em média por roubo. O dano econômico causado é, portanto, de R\$120.000,00 anuais na cidade em questão. Assim, podemos mensurar a severidade do risco relacionado aos roubos nesta cidade.

- **Efeito, dano esperado ou nível do risco** é a magnitude do risco que se calcula multiplicando a probabilidade do risco pela severidade do seu efeito. O resultado reflete o custo social do risco, considerando a probabilidade de que ele possa acontecer.

Por exemplo, os efeitos da intoxicação produzida pela ingestão de frutos de mar são estimados em R\$8.500,00 (tratamento e medicamentos por paciente) e a probabilidade de que a intoxicação aconteça é de 1 em 50 (0,02) a cada refeição com frutos do mar. O dano esperado pelo risco de intoxicação é de $R\$8.500,00 \times 0,02 = R\$ 170,00$.

O tema do risco apresenta-se, com frequência, nas atividades da agência, órgão ou entidade reguladora. Intervenções sem risco não existem, porém, a capacidade da gestão dos riscos varia muito entre as áreas de política pública/regulatória. A incorporação deste elemento no processo regulatório é relativamente recente. A maioria dos países ainda está experimentando abordagens teóricas que possam ajudar na gestão adequada dos riscos e das suas externalidades no processo regulatório.

O primeiro passo é determinar a relação que a agência, órgão ou entidade tem com o tema de risco no seu setor regulado. Essa relação irá determinar o tipo de tratamento que será adotado para o risco identificado. Existem três estratégias principais no mundo do regulador e cada uma delas tem vantagens e desvantagens, conforme segue:

- **Aceitar o risco.** Essa estratégia consiste em identificar os riscos e não adotar medidas proativas para reduzir a probabilidade de ocorrência ou a severidade dos seus efeitos. É conveniente quando o risco é muito pequeno e quando o custo de tratá-lo pode ser maior do que o dano esperado. A aceitação do risco pode ser vinculada a uma estratégia de gerenciamento de crise caso esse risco eventualmente se materialize;
- **Evitar o risco.** Essa estratégia busca evitar o risco completamente, proibindo a atividade que dá origem ao mesmo. Uma estratégia dessa natureza pode ser interessante quando o risco tem uma alta probabilidade de acontecer, os danos podem ser muito negativos e/ou a atividade que dá origem ao risco não traz um grande benefício à sociedade. O problema associado com a proibição da atividade consiste no fato de criar consequências adicionais que podem trazer custos ainda mais elevados;
- **Mitigar o risco.** A mitigação do risco consiste em tentar reduzir a probabilidade da sua materialização ou a severidade dos seus efeitos. A mitigação precisa contar com

os recursos adequados para sua gestão e é necessário estabelecer um mecanismo de supervisão e fiscalização que possa garantir a transferência total ou parcial do risco (geralmente com o gerenciamento do risco sendo transferido do regulador para um terceiro) e um controle bem-sucedido.

A mitigação de risco é a estratégia mais usada internacionalmente e os reguladores buscam aprimorá-la para garantir, em última instância, o bem-estar social. A agência, órgão ou entidade não pode ignorar os riscos associados à sua atividade, porém, precisa perseguir o equilíbrio nas suas intervenções regulatórias, sem causar riscos adicionais ou custos injustificados para o seu tratamento.

Se o problema que a agência, órgão ou entidade investiga se relaciona com algum tipo de risco, a sua incorporação na AIR precisa ser feita ao longo de toda a análise. O tratamento de risco pode ser puramente descritivo, mas uma AIR avançada deve apresentar maiores elementos para mensurar os efeitos/danos que o fenômeno do risco pode trazer para os atores relevantes e a sociedade em conjunto.

Como mostra a figura seguinte, há espaço para a integração do tema do risco em cada um dos passos da AIR, considerando que o tratamento do risco tem por objetivo principal garantir o bem-estar social sem impor custos desnecessários ou reduzir oportunidades para os atores afetados.

Figura 5 – Integração da Análise de Risco na AIR

Fonte: Elaboração própria

Uma explicação mais detalhada sobre a abordagem do risco na AIR é apresentada a seguir:

1 - Na definição do problema, espera-se que a agência, órgão ou entidade possa identificar e fazer um diagnóstico dos riscos associados⁹: a relação causal entre os perigos e os efeitos que eles podem apresentar para os atores envolvidos e a sociedade em conjunto; a probabilidade de ocorrência (pesquisando dados históricos do fenômeno ou experiências internacionais sobre a matéria) e a caracterização do risco, descrevendo a sua severidade e o dano que ele pode trazer ao se materializar.

Na AIR é importante que a agência, órgão ou entidade tente encontrar o melhor equilíbrio entre o benefício da eventual intervenção, o grau do risco que pode ser aceito e os custos da gestão dos riscos. A gestão do risco deve partir da análise do problema, etapa na qual o risco já foi identificado e existe um entendimento claro das causas que lhe dão origem, bem como dos possíveis efeitos que ele pode produzir. A correlação da sequência entre causas e efeitos é fundamental para poder desenhar uma estratégia adequada de gestão do risco.

⁹ A publicação da Casa Civil/Ipea (2018), apresentada na Bibliografia ao final desta seção, oferece uma lista das técnicas mais usadas para a identificação dos riscos, tais como: , entrevistas, análise de listas de verificação de riscos e Técnica Delphi.

2 - Uma vez integrado o risco na definição do problema, a agência, órgão ou entidade deve estabelecer os objetivos da sua eventual intervenção. Muito provavelmente, os objetivos terão relação com a gestão de risco, tentando buscar um equilíbrio entre os custos e perdas que eles impõem à sociedade, assim como os benefícios de uma possível intervenção. Seja qual for a estratégia utilizada (aceitar, evitar ou mitigar o risco), a agência, órgão ou entidade deve ter objetivos de intervenção bem definidos.

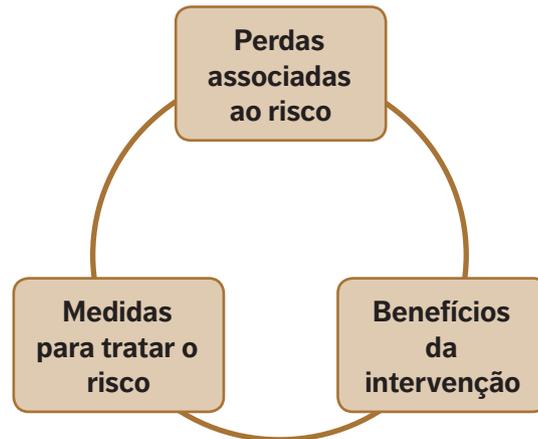
3 - A seleção das alternativas de ação estará relacionada aos objetivos e ao problema, podendo ser utilizadas alternativas normativas e não normativas para o tratamento do risco. Qualquer tipo de intervenção proposta deve explicar como será a gestão de risco, permitindo a comparação das alternativas para identificar qual é a melhor.

Na construção das alternativas de ação podem surgir riscos associados à viabilidade de implementação, que devem também ser incorporados na análise. Cada alternativa pode ter riscos associados de diversas naturezas: operacionais, de imagem ou reputação, legais, financeiros ou orçamentários¹⁰.

4 - Na análise de impacto das alternativas de ação, independentemente da metodologia a ser utilizada, também é necessário incorporar o tema do risco. Em uma análise multicritério, e se o objetivo for mitigar o risco, então os critérios têm que capturar a efetividade das alternativas para conseguir essa mitigação. A análise multicritério pode ajudar a entender como as alternativas são percebidas pelos diferentes atores envolvidos no problema e como elas respondem aos critérios de avaliação adotados na sua comparação. Na análise multicritério, é possível qualificar e quantificar elementos relacionados com o risco, mas não é necessária a sua monetização.

Se a metodologia de custo-benefício for a escolhida, então será preciso estimar valores monetários para as diferentes alternativas de ação analisadas. Geralmente são três elementos principais que compõem a quantificação do risco, apresentados na figura seguinte. Eles vão ser integrados junto a outros custos e benefícios identificados e devem ser quantificados e monetizados:

¹⁰ Casa Civil da Presidência da República e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018), página 145.

Figura 6 – Principais Elementos na Quantificação de Riscos

Fonte: Adaptação da UNECE (2012)

- As medidas para tratar o risco são todas aquelas intervenções que a agência, órgão ou entidade pode usar e que geram um custo. Se a estratégia selecionada é a de mitigação, então elas devem incluir as medidas de mitigação e também as medidas de controle e supervisão para garantir que a mitigação seja efetiva. Elas são não apenas as medidas que afetam a própria agência, órgão ou entidade e outras instituições responsáveis por sua implementação, mas também todas aquelas que os regulados precisam implementar para minimizar a probabilidade de ocorrência do risco e a sua severidade;
- As perdas associadas ao risco referem-se àqueles custos que resultariam se o risco viesse a se concretizar, bem como os custos de oportunidade advindos do tratamento do risco. Elas devem ser associadas aos vários atores afetados pela possibilidade de o risco acontecer;
- Os benefícios da intervenção referem-se aos benefícios que serão obtidos, em termos de bem-estar da sociedade, caso as medidas de tratamento de risco sejam bem-sucedidas e os objetivos finais sejam alcançados.

Qualquer ação que a agência, órgão ou entidade pretenda tomar pode ter consequências na forma de relacionamento entre estes três elementos: custos das medidas de tratamento do risco, benefícios da intervenção e perdas associadas ao risco. A agência, órgão ou entidade precisa analisar diversas situações:

- Caso a agência, órgão ou entidade pretenda reduzir os custos das medidas de mitigação do risco, as perdas associadas a esse risco podem aumentar e os benefícios da intervenção podem ser menores;

- Caso a agência, órgão ou entidade pretenda minimizar as perdas associadas ao risco, com o conseqüente aumento dos benefícios, deverá ampliar as medidas de mitigação e o seu custo vai aumentar;
- Caso a agência, órgão ou entidade pretenda aumentar os benefícios da intervenção, então precisará ampliar as medidas de mitigação, podendo aumentar também os custos da intervenção.

5 - A conclusão da AIR apresenta a escolha da melhor alternativa de ação, aquela que alcança os resultados pretendidos trazendo mais impactos positivos do que negativos para a sociedade. Ela será também aquela que oferece uma gestão de risco adequada, de acordo com a definição do problema, os objetivos definidos e o gerenciamento das incertezas específicas para sua implementação.

6 - Na fase final da AIR, no passo da implementação e do monitoramento, deve-se apresentar uma estratégia sobre como implementar e fiscalizar, além de como monitorar ao longo do tempo, a medida proposta para tratar o problema, incluído o elemento de risco. Um bom planejamento de implementação e monitoramento é fundamental para poder gerir adequadamente o risco e ter uma intervenção bem-sucedida.

Exemplo sobre a abordagem do risco na AIR: Caso Luvas Cirúrgicas

O Inmetro e a Anvisa identificaram que havia um problema relacionado ao tamanho e à resistência das luvas cirúrgicas de látex comercializadas no Brasil. A maioria desses produtos vinha da China, onde o tamanho era diferente do padrão brasileiro. Além disso, rasgavam com facilidade, trazendo riscos para os profissionais e pacientes. Para tentar minimizar estes problemas, o Inmetro definiu requisitos relacionados ao tamanho e à resistência das luvas de látex.

Em determinado momento, os dois órgãos reguladores consideraram que também deveriam ser definidos requisitos para as luvas cirúrgicas livres de látex, que são aquelas utilizadas nos casos de alergia ao material. Dessa forma, a alternativa regulatória definida para as luvas de látex (certificação compulsória), foi estendida para as luvas livres de látex.

As luvas livres de látex eram basicamente importadas e correspondiam a cerca de 1% do mercado de luvas, sendo o restante ocupado por luvas de látex. Com a regulamentação, os importadores chegaram à conclusão de que não valeria a pena comercializar estes produtos, pois o custo da certificação inviabilizaria o preço de venda. Com isso, o mercado brasileiro ficou desabastecido. Hospitais como Albert Einstein e o Hospital das Clínicas de São Paulo entraram em contato com o Inmetro e com a Anvisa, pois várias cirurgias tiveram que ser canceladas e remarcadas, devido à impossibilidade de comprar luvas livres de látex.

Nesse caso, há pelo menos dois riscos a serem considerados: o primeiro é relativo ao problema que se desejava resolver ou minimizar com a certificação compulsória das luvas

cirúrgicas, qual seja, os riscos para os profissionais e pacientes decorrentes da baixa qualidade das luvas cirúrgicas, que se rasgam facilmente. O segundo é o risco de desabastecimento do mercado brasileiro de luvas cirúrgicas em função do aumento de custos para fabricantes e importadores, ocasionado pela alternativa escolhida para resolução do problema (certificação compulsória).

Fonte: INMETRO

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

Australian Government (2007). Best Practice Regulation Handbook, Canberra. Disponível em: https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/COAG_best_practice_guide_2007.pdf

Casa Civil da Presidência e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, Vol. 1, Brasília, IPEA. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>

COFEMER (2013). Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación, Vol. 1 Métodos y Metodologías, México. Disponível em: http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf

European Commission (2009). Impact Assessment Guidelines, Brussels. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

European Commission (2016). Better Regulation Toolbox. Toolbox 15: Risk Assessment and Management, Brussels. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-15_en_o.pdf

ISO 31000:2018 “Risk management – Guidelines”, International Organization for Standardization. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/65694.html>

MOR, Guy (2018). A Guide to Risk Management in Regulation and Public Policy, Prime Minister’s Office, Tel Aviv. Disponível em: http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/O-16944%20roham_risk_man%20EN%20forWeb.pdf

OECD (2010). Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, Paris. Disponível em: http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/O-16944%20roham_risk_man%20EN%20forWeb.pdf

UNECE (2012). Risk Management in Regulatory Frameworks: Towards a Better Management of Risks, New York and Geneva. Disponível em: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/WP6_ECE_TRADE_390.pdf



4. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO – ARR

Avaliação da Resultado Regulatório – ARR é o processo sistemático de avaliação de uma ação para averiguar se seus objetivos foram alcançados (OCDE, 2015). Não deve ser confundida com os processos de fiscalização ou monitoramento, que buscam averiguar o cumprimento de obrigações e o atingimento de metas predefinidas, respectivamente. O objetivo da ARR é verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação escolhida pela agência, órgão ou entidade.

Embora seja uma ferramenta ainda menos difundida, a ARR é considerada uma etapa importante no ciclo regulatório, pois além de fornecer um retorno sobre a performance de ações implementadas, traz insumos importantes para a evolução da regulação ao longo do tempo.

Conforme ressaltado pela autoridade Australiana (2011), mesmo que todas as regulações sejam sujeitas a rigorosos processos de avaliação de impacto regulatório (*ex ante*), há sempre a possibilidade da ocorrência de fatores imprevisíveis ou de alterações de contexto, de mudanças tecnológicas ou de adaptações incontornáveis no comportamento dos agentes após a implementação de uma ação. Além disso, os efeitos de uma regulação podem ser alterados por outras normas, regulações ou leis criadas ou alteradas posteriormente à sua entrada em vigor. Assim, no médio e longo prazo, uma regulação que inicialmente era efetiva e eficaz pode ficar ultrapassada ou inadequada.

A ausência de qualquer tipo de avaliação *ex-post* pode resultar:

- Na permanência de regulações ineficazes, que geram custos aos regulados e ao governo desnecessariamente;
- No desconhecimento de impactos indesejados eventualmente gerados pela ação implementada;
- No desconhecimento sobre a necessidade ou oportunidades de melhorias na regulação em vigor;

- Na carência de fundamentos técnicos para demonstrar os benefícios promovidos pela ação implementada e comprovar a adequação da decisão tomada pela agência, órgão ou entidade.

Em sua Recomendação sobre Política Regulatória e Governança (2012), a OCDE recomenda:

“Realizar revisões sistemáticas do **estoque regulatório** frente a objetivos claramente definidos, incluindo a análise de seus custos e benefícios, para garantir que as normas permaneçam atualizadas, eficientes, consistentes e contribuindo para os objetivos pretendidos”.

Recomenda-se que a ARR seja realizada pelo menos para os casos de normas regulatórias mais complexas, que foram submetidas à AIR nível II, ou para as normas que tenham sido dispensadas da realização da AIR em virtude de urgência.

O tipo e a complexidade da ARR irá depender do tipo de ação a ser avaliada. Segundo a autoridade do Reino Unido (2011), há três principais perspectivas que podem ser adotadas numa ARR:

- Avaliação de processo: busca avaliar como a ação foi implementada, com foco nos meios e processos empregados e como eles contribuíram para o sucesso ou fracasso na obtenção dos objetivos esperados;
- Avaliação de impacto: busca avaliar se a ação implementada de fato agiu sobre o problema identificado, quais impactos positivos ou negativos ela gerou, como eles se distribuíram entre os diferentes grupos e se houve impactos inesperados;
- Avaliação econômica: busca avaliar se os benefícios gerados pela ação implementada superaram seus custos.

Ao realizar a ARR deve-se tentar identificar outros fatores que possam ter contribuído para os resultados observados, tentando isolar na análise, tanto quanto possível, os efeitos que foram diretamente decorrentes da ação implementada. Uma boa ARR também deve levar em consideração, ao avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de uma ação, o que teria ocorrido no período analisado se nenhuma ação tivesse sido implementada.

Os processos de fiscalização e monitoramento da ação implementada podem trazer dados e informações importantes para a ARR. Assim, recomenda-se que alguma reflexão sobre as questões básicas que deverão ser respondidas na ARR seja feita ainda durante a elaboração da estratégia de fiscalização e monitoramento.

A partir das conclusões alcançadas, a ARR deve trazer uma orientação sobre a pertinência de manutenção, alteração ou revogação do regulamento avaliado.

Para trazer outras perspectivas na avaliação da ação implementada, a ARR pode ser realizada por equipe distinta daquela que conduziu a AIR, por grupo especialmente constituído para tal tarefa, por consultoria externa contratada, etc.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

ALEMANHA (2013). Expert report on the implementation of ex-ante evaluations: Good practice and experience in other countries, National Regulatory Control Council. Disponível em: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?__blob=publicationFile&v=2

OCDE (2015). Regulatory Policy Outlook 2015, Capítulo 5, OECD Publishing, Paris. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page120

OCDE (2016). Supporting Evidence-based Policy: The Importance of Ex-ante Evaluation, Public Governance and Territorial Development Directorate.

REINO UNIDO (2011). HM Treasury, The Magenta Book: Guidance for Evaluation. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

5. GLOSSÁRIO

Alternativas normativas: opções de intervenção do Estado que buscam resolver problemas regulatórios alterando o comportamento dos agentes econômicos por meio de atos de “comando e controle” (*command and control*). Tradicionalmente consistem na edição, pelo poder público, de ato normativo prescritivo que impõe um conjunto de regras de conduta ou padrões a serem observados pelos particulares, sob pena de punição.

Alternativas não normativas: opções de intervenção que buscam resolver problemas regulatórios utilizando mecanismos de incentivo que não envolvem a edição pelo Estado de ato normativo do tipo “comando e controle”. Em geral, estão fundamentadas em incentivos econômicos, autorregulação, correção, campanhas de informação e educação.

Análise de sensibilidade: é a análise dos efeitos observados nos resultados de uma alternativa em resposta a mudanças nas premissas ou parâmetros utilizados. Num contexto de tomada de decisão, pode ser utilizada para: (a) testar a robustez da alternativa (quão insensível ela é à alteração dos parâmetros), (b) qual será alteração dos resultados diante das alterações dos parâmetros, (c) o limite que esses parâmetros podem assumir sem afetar os resultados.

Ato normativo de efeito concreto, voltado a disciplinar situação específica: ato dirigido a pessoa ou empresa certa e determinada, criando situações jurídicas individuais, como autorizações, concessões, permissões. Também podem ser enquadrados nesta categoria os reajustes de taxas, tarifas ou preços com regras de reajustes já definidas em normas ou contratos.

Ato normativo de interesse geral: ato normativo que tenha potencialidade de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, dos consumidores ou usuários dos serviços prestados pelas empresas reguladas.

Ato normativo de natureza administrativa: ato normativo voltado a disciplinar assuntos relacionados à gestão, administração ou operação da própria agência, órgão ou entidade ou voltado a disciplinar as atividades e conduta de seus agentes, sem criar obrigações ou efeitos para atores externos.

Ato normativo voltado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior, que não permita a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias: ato normativo elaborado em virtude da publicação de instrumento legal superior que exija a regulamentação de seus dispositivos, mas que já traz em seu texto a própria definição da alternativa de intervenção, não permitindo a análise de alternativas de ação por parte da agência, órgão ou entidade.

Avaliação: atividade que busca analisar se os impactos esperados e os objetivos finais originalmente pretendidos com uma ação foram observados, utilizando os indicadores elaborados para tal análise e tendo como parâmetro o cenário inicial anterior à ação implementada.

Avaliação de Resultado Regulatório (ARR): é um instrumento de avaliação do desempenho do ato normativo adotado ou alterado, considerando o atingimento dos objetivos e resultados originalmente pretendidos, bem como demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

Custos administrativos: custos (financeiros, de tempo, aprendizagem, adaptação ou realização) incorridos para o cumprimento de obrigações criadas pelo Estado relacionadas à geração, guarda e envio de informações, obtenção de alvarás, licenças, preenchimento de formulários, preparação para inspeções, etc.

Efetividade: desempenho com relação ao alcance dos objetivos ou impactos pretendidos. Uma ação efetiva é aquela capaz de alcançar os objetivos ou impactos finais desejados, independentemente dos custos envolvidos ou do atingimento das metas planejadas.

Eficácia: desempenho com relação ao alcance dos resultados. Uma ação eficaz é aquela capaz de alcançar as metas planejadas, independentemente dos custos envolvidos ou do alcance dos objetivos ou impactos finais desejados.

Eficiência: desempenho considerando a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Uma ação eficiente é aquela capaz de alcançar os resultados desejados com o menor custo possível, independentemente do alcance dos impactos desejados.

Estoque regulatório: acervo de atos normativos publicados pela agência, órgão ou entidade.

Fiscalização: atividade que busca observar as práticas dos agentes em relação às obrigações de fazer ou não fazer previstas em normas visando verificar se elas estão sendo atendidas.

Gestão de estoque regulatório: prática de exame periódico dos atos normativos publicados pela agência, órgão ou entidade, visando averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração, atualização ou revogação, tendo em vista sua efetividade, atualidade, consistência com o arcabouço normativo, etc.

Notório baixo impacto: para fins da AIR, normas de notório baixo impacto devem ser entendidas como aquelas que se enquadram nos seguintes casos:

(a) não provocam impactos significativos sobre a saúde, segurança, meio ambiente, economia ou sociedade; ou

(b) não geram aumento significativo de custos para os entes regulados e usuários, nem de despesas orçamentárias para a Agência, órgão ou entidade.

Objetivo: declaração de algo que se deseja alcançar, definido em termos de um contexto, de um objeto e uma direção preferencial. (ex. reduzir [direção] custos [objeto] de fiscalização de operadores aéreos [contexto])

Indicador: é uma variável definida para descrever, classificar, ordenar, comparar, qualificar ou quantificar aspectos de um objeto (*política, programa, projeto, ação, etc.*), de maneira sistemática. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação) ou construída (ação), de maneira a permitir sua observação, acompanhamento e avaliação.

Meta: é o resultado específico, tangível ou mensurável, do objetivo que se pretende alcançar. É a especificação quantitativa do objetivo e deve preferencialmente ser acompanhada de uma referência temporal que indique o prazo pretendido para seu alcance. (Ex: 5% de redução do número da emissão de monóxido de carbono veicular em 2 anos).

Monitoramento: atividade que busca acompanhar, quantificando ou qualificando, os impactos das ações implementadas, visando verificar se as metas estão sendo alcançadas.

Operacionalização da AIR e da ARR no âmbito das agências reguladoras, órgão ou entidade da Administração Pública: é a definição das unidades organizacionais envolvidas na sua elaboração e suas respectivas competências.

Participação social: para fins deste Guia, considera-se participação social em sentido amplo, isto é, qualquer processo que permita o recebimento de informações, críticas, sugestões e contribuições de agentes diretamente interessados e do público em geral sobre questões regulatórias em análise pela agência, órgão ou entidade, utilizando os diferentes meios e canais que forem considerados adequados.

Problema regulatório: é aquele que resulta em distorções no funcionamento do mercado ou em limitação no alcance de objetivo público específico, demandando a tomada de decisão pela agência, órgão ou entidade reguladora.

Urgência: necessidade de resposta de modo imediato ou célere, em virtude da existência de risco iminente ou de grave dano à saúde, à segurança, ao meio ambiente, à economia ou à sociedade, ou necessidade de pronta regulação em função de prazo definido em instrumento legal superior.



BIBLIOGRAFIA

AUSTRÁLIA (2003). Department of the Treasury, Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf

AUSTRÁLIA. Australian Government (2007), Best Practice Regulation Handbook, Canberra. Disponível em: http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/AustralianGovernment_Best_Practice_Regulation.pdf

BANCO MUNDIAL, Global Database for Regulatory Impact Assessment (RIA). Disponível em: <https://rulemaking.worldbank.org/en/ria-documents>

BRASIL (2014). Agência Nacional de Saúde Suplementar, Guia Técnico de Boas Práticas Regulatórias: Orientações técnicas para o aprimoramento do processo regulatório, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais_para_pesquisa/Materiais_por_assunto/guia_tecnico_boas_praticas.pdf.

BRASIL (2016). Agência Nacional de Transportes Terrestres, Manual de Análise De Impacto Regulatório, 2ª. Edição. Disponível em: http://agendaregulatoria.antt.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=1038.

CANADÁ (2009). Treasury Board of Canada Secretariat, RIAs Write's Guide. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/riaswg-grrier/riaswg-grrier-eng.pdf>

COMISSÃO EUROPÉIA (2009). European Commission, Impact Assessment Guidelines. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 3. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

ESTADOS UNIDOS (2003). United States Office of Management and Budget, Regulatory Analysis, Circular A-4. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A4/a-4.pdf>

GUEDES, Felipe Machado (2015). A Atuação do Estado na Economia como Acionista Minoritário: Possibilidades e Limites, Editora Almedina Brasil.

LADEGAARD, Peter Farup; RIMMER, Stephen; RODRIGO ENRIQUEZ, Delia (2009), Making it work : 'Ria light' for developing countries. Washington, D.C. : World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/184141468167049021/Making-it-work-Ria-light-for-developing-countries>

OCDE (1995). "Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en.

OCDE (2002). "Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance, OECD Reviews of Regulatory Reform. Disponível em Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en

OCDE (2004). "Regulatory Impact Assessment (RIA) Inventory: Note by the Secretariat, GOV/PGC/RD(2004)1. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf>

OCDE (2008). "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis – RIA, Versão 1.0 Outubro 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

OCDE (2009). Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis, Regulatory Division Public Governance and Territorial Development Department. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047618.pdf>

OCDE (2009) Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WYoa24grKUK#page1

OCDE (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OCDE Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

POLÔNIA. Ministry of Economy (2007), Guidelines for the Regulation Impact Assessment. Disponível em: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Poland-Guidelines-Regulation-Impact-Assessment-2007.pdf>

REINO UNIDO (2003). Department for Business Innovation & Skills, Better regulation framework manual: practical guidance for UK government officials. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework-manual>.

REINO UNIDO (2003). HM Treasury, Green Book: Appraisal and evaluation in central government. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book--appraisal-and-evaluation-in-central-government>.

ANEXO I

QUESTÕES PARA ORIENTAR A ELABORAÇÃO DA AIR

3.1 Sumário executivo

- Breve síntese da análise e das conclusões alcançadas, em linguagem simples e acessível ao público em geral, a ser elaborada após a finalização da AIR.

3.2 Identificação do problema

- Qual o contexto no qual o problema se insere?
- Quais são a natureza do problema e suas consequências?
- Quais são as causas ou indutores do problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?

3.3 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

- Quais atores estão sendo afetados pelo problema regulatório?
- Como o problema afeta direta ou indiretamente cada um dos atores?
- Qual a relevância dos efeitos observados para cada ator?
- Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que estes próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?
- Como os efeitos do problema vêm evoluindo para cada ator? Quais as perspectivas para estes efeitos caso nada seja feito?

3.4 Identificação da base legal

- Qual é a base legal que estabelece a competência da agência, órgão ou entidade para agir sobre o problema identificado?
- Existem outras instituições (ex.: governamentais, em diferentes níveis da federação, organismos internacionais), que podem atuar sobre o problema com competências concorrentes ou complementares?

- As ações da agência, órgão ou entidade sobre o problema podem criar conflitos com atribuições legais de outras instituições?
- Há recomendações ou determinações relevantes de outras instituições governamentais, tais como órgãos de controle, sobre o problema identificado?

3.5 Definição dos objetivos que se pretende alcançar

- Os objetivos são diretamente relacionados e proporcionais ao problema regulatório?
- Os objetivos estão alinhados com os objetivos estratégicos da agência, órgão ou entidade?
- Foram estabelecidos objetivos em diferentes níveis hierárquicos, traduzindo objetivos gerais em específicos e, quando apropriado, em objetivos operacionais?
- Quais são os resultados pretendidos e os efeitos esperados com a intervenção?

3.6 Descrição das possíveis alternativas de ação

- Quais são as alternativas para enfrentar o problema e alcançar os objetivos definidos? Descarte alternativas inviáveis, ineficazes ou de difícil implementação.
- Existem outras formas de intervenção que não a edição de nova regulamentação?
- As opções escolhidas, inclusive a de nada fazer, levam em consideração o escopo de atuação da agência, órgão ou entidade, a viabilidade de execução de cada alternativa apontada, bem como sua proporcionalidade para lidar com o problema?

3.7 Possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas

- Quais são os principais impactos (econômicos, sociais, ambientais) esperados (positivos e negativos, desejáveis e não desejáveis, diretos e indiretos) das alternativas de ação consideradas?
- Há impactos específicos que devem ser examinados (por exemplo, sobre a concorrência, pequenas e médias empresas, sobre a competitividade, acordos internacionais, etc)?
- Quais são os benefícios prováveis das opções propostas? Quais grupos se beneficiarão (sociedade, empresas, governo)? Como será a distribuição dos benefícios entre os diversos atores ou grupos?
- Quais são os custos prováveis das alternativas propostas? Quais grupos incorrerão nesses custos (sociedade, empresas, governo)? Como será a distribuição dos custos entre os diversos atores ou grupos?
- De que forma as alternativas de ação podem ser comparadas em relação aos critérios de efetividade, eficiência e coerência em resolver o problema?

- As alternativas consideradas resultam em benefícios superiores à alternativa de nada fazer (manter o *status quo*)?
- Qual a alternativa recomendada?

3.8 Estratégia de implementação, monitoramento e fiscalização

- Como a alternativa escolhida será implementada?
- Há necessidade de um período de transição ou adaptação dos atores impactados (*vacatio legis*)?
- A alternativa recomendada necessita de fiscalização? Como ela será fiscalizada?
- Quais são as formas de monitoramento dos resultados da solução escolhida? Defina indicadores para avaliar se as metas definidas estão sendo alcançadas;
- Será necessária alguma adaptação interna para a implementação das estratégias de fiscalização e monitoramento? A estrutura de monitoramento e avaliação já existe? Os dados necessários para medição estão disponíveis ou será necessário demandar novas informações dos agentes?
- Há necessidade de desenvolver ou adaptar algum sistema de informática?
- A norma proposta será revista? Defina um prazo para reavaliação.

3.9 Considerações sobre manifestações recebidas em processos de participação social

- Quais atores foram consultados? Quando e de que modo?
- Quais foram as contribuições e informações relevantes recebidas dos atores e grupos consultados e como elas foram utilizadas na análise?

3.10 Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR

- Nome completo, cargo ou função dos servidores envolvidos na elaboração da AIR e assinatura de pelo menos um responsável pelo documento.

3.11 Experiência internacional

- Existem experiências internacionais relacionadas ao problema identificado?
- Como o problema foi tratado no cenário internacional?
- É possível replicar as boas práticas internacionais identificadas para solucionar o problema no Brasil?

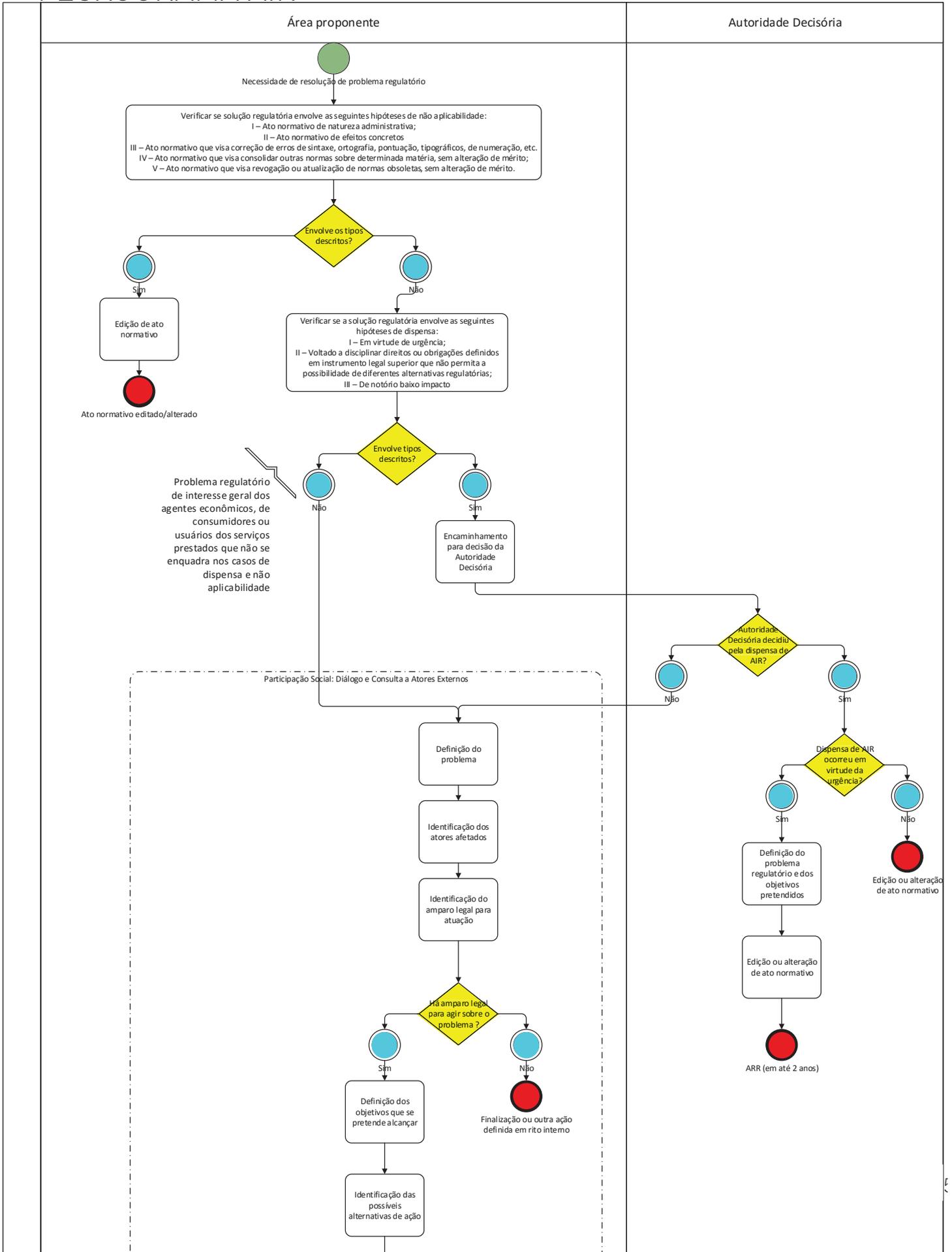
3.12. Mensuração dos impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos ou atores

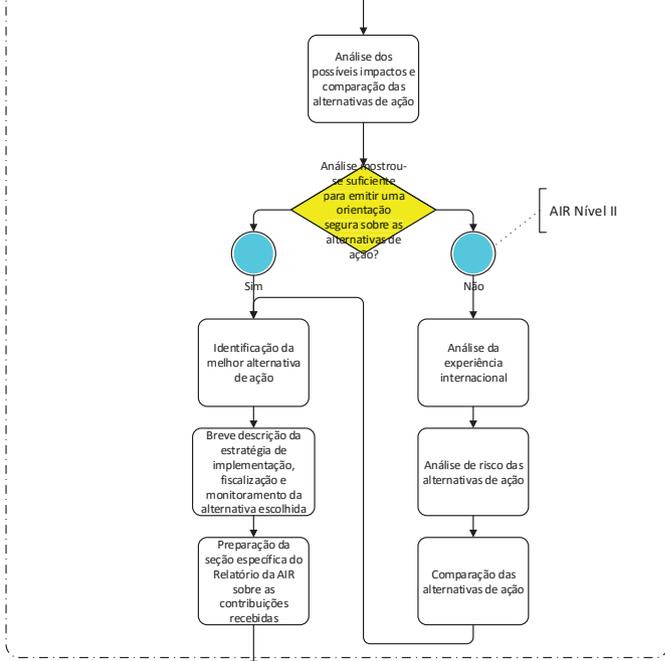
- A significância dos impactos identificados na seção 3.7 demanda o emprego de maiores esforços para sua mensuração?
- Qual a natureza dos elementos envolvidos para a mensuração dos impactos? Eles podem ser quantificados e/ou monetizados?
- Qual a melhor metodologia para a mensuração dos impactos?
- Os dados disponíveis são suficientes em termos de qualidade e quantidade ou é possível obtê-los?
- A agência, órgão ou entidade possui a capacidade técnica necessária para aplicar a metodologia escolhida?
- Os impactos identificados afetam diferentes grupos de modo contrário? Como eles devem ser contabilizados de modo a se evitar dupla contagem?

3.13. Abordagem do Risco na AIR

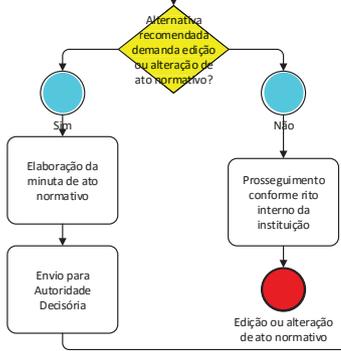
- Quais são os riscos associados ao problema regulatório sob análise?
- Quais são as fontes, probabilidade de ocorrência e severidade dos riscos identificados?
- Os riscos identificados podem ser aceitos, devem ser evitados ou mitigados?
- Como as alternativas de ação consideradas tratam os riscos? Essas alternativas acrescentam novos riscos?
- Como implementar e fiscalizar as medidas para tratamento do risco?
- Como os custos de tratamento e as perdas associadas aos riscos envolvidos serão incorporados na mensuração e na comparação das alternativas de ação?

FLUXOGRAMA AIR

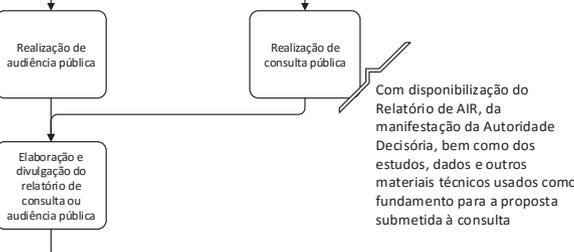
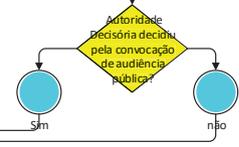




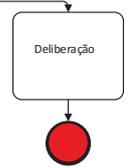
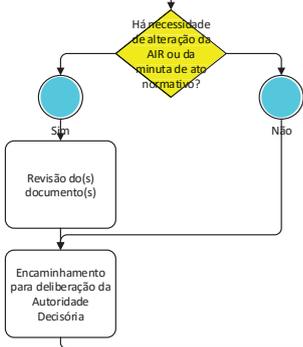
Elaboração do sumário executivo



Com disponibilização do Relatório de AIR, da manifestação da Autoridade Decisória, bem como dos estudos, dados e outros materiais técnicos usados como fundamento para a proposta submetida à audiência



Com disponibilização do Relatório de AIR, da manifestação da Autoridade Decisória, bem como dos estudos, dados e outros materiais técnicos usados como fundamento para a proposta submetida à consulta



Publicação do ato normativo e/ou implementação de outras ações

ATA DO COMITÊ INTERMINISTERIAL DE GOVERNANÇA

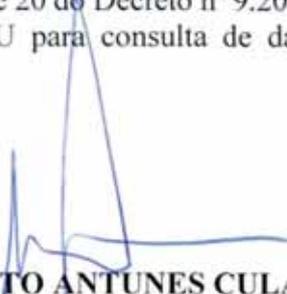
Ata da 3ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança

Em 11 de junho de 2018, os membros do COMITÊ INTERMINISTERIAL DE GOVERNANÇA, instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, acordaram:

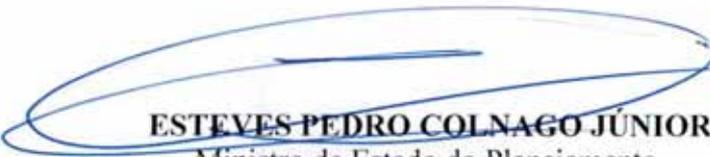
1. Aprovar a versão preliminar da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para a realização de consulta pública;
2. Aprovar as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório (Diretrizes Gerais AIR) e o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de 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.
3. Recomendar aos Comitês Internos de Governança dos Ministérios que orientem seus órgãos e unidades vinculadas a responderem com a maior fidedignidade possível o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública (IGG) do Tribunal de Contas da União (TCU), ciclo 2018, efetuando o levantamento e descrição das evidências para as respostas dadas e garantindo que as respostas sejam devidamente apropriadas pela alta administração em cada órgão, a fim de que já sejam buscados os aprimoramentos necessários a partir da autoavaliação propiciada pela ferramenta disponibilizada pelo TCU.
4. Recomendar à CGU que:
 - a) Oficie aos Ministérios no intuito de que estes intensifiquem no âmbito de seus órgãos e unidades vinculadas a adoção do previsto nos Arts. 14 e 20 do Decreto nº 9.203/2017.
 - b) Elabore estudo com intuito de definir área da CGU para consulta de dados das empresas para as Comissões de Licitação.



ELISEU PADILHA
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República



ARIOSTO ANTUNES CULAU
Secretário-Executivo Adjunto
do Ministério da Fazenda



ESTEVES PEDRO COLNAGO JÚNIOR
Ministro de Estado do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão



WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Ministro de Estado da Transparência e
Controladoria-Geral da União

The background is a deep blue gradient with numerous semi-transparent, glowing blue cubes of various sizes and orientations. Some cubes are in sharp focus, while others are blurred, creating a sense of depth and movement. Faint, white, vertical lines resembling data or code are scattered throughout the scene, adding a digital or technological feel.

AIR

CASA CIVIL

GOVERNO FEDERAL