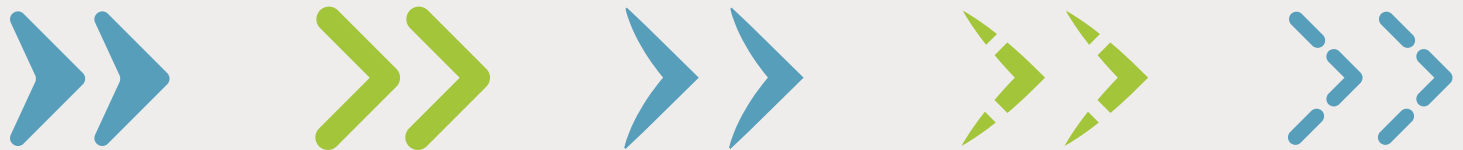


» GUIA PARA ELABORAÇÃO DE ANÁLISE «
DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)



Ministro de Estado da Economia
Paulo Guedes

Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
Carlos Alexandre Jorge Da Costa

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Geanluca Lorenzon

Secretário-Adjunto
Alexandre Messa Peixoto da Silva

Subsecretário de Competitividade e Melhoria Regulatória
Adriano de Carvalho Paranaíba

Chefe de Gabinete da Secretaria Especial de
Produtividade Emprego e Competitividade
Leonardo Batista Paiva

Equipe Técnica
Adriano de Carvalho Paranaíba
Paulo Henrique S. Isobe
Daniel Ciarlini Pinheiro
Vitor Paulo Villarino Pinto
Raquel de Oliveira Alves
Eliezé Bulhões de Carvalho

Contribuição Externa
Prof.^a. Dr.^a. Elaine Cristina Arantes - Instituto Federal do Paraná - IFPR
Prof. Dr. André Andrade Longaray - Universidade Federal do Rio Grande - FURG
Prof.^a. Dr.^a. Marne Santos de Melo - Inmetro

SUMÁRIO

Apresentação	5
1. Introdução	6
1.1 O que é uma boa regulação?	6
1.2 Regulamentação e Inovação	8
1.2.1 Barreiras burocráticas à inovação	9
1.2.2 Evidências de pesquisas sobre barreiras à inovação baseadas em regras	11
1.2.3 O ciclo de vida da inovação	11
1.2.4 Abordagens políticas para reduzir as barreiras burocráticas à inovação	12
1.3 Regulamentação e Concorrência	16
1.4 Custos Regulatórios	18
2. A Análise de Impacto Regulatório - AIR	23
2.1 Problemas Encontrados Antes da AIR e Durante sua Elaboração: Lições da Experiência Internacional	23
2.1.1 Problemas relatados antes da elaboração do AIR	24
2.1.2 Problemas relatados durante a elaboração da AIR	25
2.2 O Ciclo Regulatório	26
2.3 Estrutura do Relatório de AIR	28
2.4 Fontes de informação e dados	28
2.5 Participação social e transparência	29
2.6 Atualização do Estoque Regulatório	30

3. Relatório de AIR	31
3.1 Sumário executivo	31
3.2 O problema regulatório	31
3.3 Identificação dos agentes econômicos e demais afetados pelo problema regulatório	32
3.4 Identificação da fundamentação legal	32
3.5 Definição dos objetivos a serem alcançados	32
3.6 Descrição de alternativas de solução	33
3.7 Impactos das alternativas identificadas	34
3.8 Seleção da metodologia adequada para a comparação das alternativas de ação	36
3.8.1 Análise de custo-benefício	37
3.8.2 Análise de custo-efetividade	40
3.8.3 Análise de Risco e Análise de Risco-Risco	41
3.8.4 Análise multicritério	41
3.8.5 Escalonamento Multidimensional como alternativa à Análise Multicritério	44
3.9 Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas em processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios	46
3.10 Comparativo entre as alternativas	46
3.11 Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado	46
3.12 Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do normativo	47
3.13 Estratégia para implementação da alternativa sugerida	49
4. Avaliação do Resultado Regulatório – ARR	50
Glossário	51
Referências	53

APRESENTAÇÃO

Em 2018, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Presidência da República publicou o documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Essa produção foi possível graças ao empenho da Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Agências Reguladoras Federais, bem como o Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, reunidos em um grupo técnico constituído em janeiro de 2017. O objetivo foi a busca para fortalecer a disseminação de práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória.

Com a nova estrutura do Governo Federal, o rol de competências desta Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE, previsto no Art. 119 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e no § 7º do art. 9º da Lei nº 13.848 de 25 de junho de 2019, passou a contemplar, entre outras atribuições, a manifestação sobre o impacto regulatório dos modelos de regulação e gestão, inclusive quanto ao empreendedorismo e à inovação, de atos regulatórios.

Corroborando com essa atribuição, a publicação do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamentou a Análise de Impacto Regulatório, em seu Art. 20, delega para a SEAE a competência de acompanhar sua implantação.

Diante deste cenário, coube à nossa Secretaria, conforme nossas competências legais, elaborar o Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR do Ministério da Economia. O objetivo é trazer elementos da boa prática regulatória aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

Este Guia se adequa aos novos dispositivos do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Além disso, agrega informações relativas a processos em curso de inovação da advocacia da concorrência.

Geanluca Lorenzon

Secretário da Advocacia da Concorrência e Competitividade República Federativa do Brasil

1. INTRODUÇÃO



A partir da edição da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (BRASIL, 2019b), a Lei das Agências, as autarquias especiais passaram a ser obrigadas a realizar a Análise de Impacto Regulatório – AIR para as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. A Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019c), conhecida como Lei da Liberdade Econômica, estendeu essa obrigação para toda a Administração Pública Federal. Por sua vez, o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020b), o Decreto de AIR, regulamentou ambas as leis e estabeleceu o conteúdo e requisitos mínimos de uma AIR, implementando, de fato, o instrumento.

Este Guia se destina a auxiliar os servidores de órgãos reguladores incumbidos da realização das análises de impacto de medidas regulatórias. Entende-se como órgão regulador aquele que diretamente edita ato normativo infralegal de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, conforme disposto no Decreto 10.411/2020 (Decreto de AIR).

Assim, o Guia apresenta o conteúdo, os requisitos e as diretrizes de uma AIR, conforme o Decreto 10.411/2020 (BRASIL, 2020b). Orienta também para que estas análises levem em conta o impacto regulatório sobre ações empreendedoras e inovadoras. A OCDE (2015) sinaliza a importância da sistematização do processo de avaliação de uma ação regulatória para averiguar se seus objetivos foram alcançados.

Os procedimentos aqui apresentados não possuem caráter vinculante. Sua aplicação deverá ser definida no caso concreto, de acordo com a complexidade do tema objeto de análise e da experiência acumulada pelos órgãos ou entidades da administração pública.

1.1. O que é uma boa regulação?

A regulação é o instrumento por meio do qual a Administração Pública atua, com vistas a assegurar a eficiência de mercado, melhoria na segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social. Entretanto, se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, a regulação pode gerar efeitos nocivos substanciais aos

mercados e à sociedade como um todo. Os efeitos não previstos de uma regulação podem ser: aumento de preços de bens e serviços, desestímulo na atração de investimentos, barreiras de mercado, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, entre outros, e com isso, aumento dos riscos e distorções de mercado (BRASIL, 2018).

Para atingir os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas, o governo utiliza um conjunto de instrumentos regulatórios. Um marco regulatório concebido com clareza, com foco no desenvolvimento setorial, conciliando interesses das empresas e dos cidadãos é fundamental para atração de investimentos. A intervenção governamental promovida pela ação regulatória sobre o ambiente de mercado não deve gerar consequências indesejáveis e resultados negativos para os cidadãos, para além do que seja estritamente necessário para que atinja seus objetivos. Para tanto, é fundamental que se garanta a qualidade dessas medidas regulatórias. A boa regulação é aquela que é a mínima possível, eficiente, transparente, promotora da competitividade e isenta de conflitos de interesses. As boas práticas regulatórias devem defender o interesse dos cidadãos e melhorar a prática setorial. Para que se atinjam esses objetivos, os custos da implantação de medidas regulatórias não podem exceder seus benefícios.

Estudo realizado em 2020, pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (SEPEC, 2020), indicou que o Custo Brasil consome das empresas um valor de aproximadamente R\$ 1,5 trilhão, cifra que representa 22% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Desse valor total, somente o custo para atuar em ambiente jurídico-regulatório eficaz tem uma diferença entre 160 a 200 bilhões ao ano em relação à média dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A análise do custo necessário para a obtenção dos benefícios esperados oferece suporte para que o regulador compreenda a realidade a partir de fatos e evidências fundamentados com dados quantitativos que orientam a tomada de decisão.

A OCDE tem dedicado atenção ao estudo e registro sobre a melhoria da qualidade regulatória. No documento *Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória (Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation)* (OCDE, 2020), a OCDE 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 potencializam seus resultados.

1.2. Regulamentação e Inovação

A melhoria do ambiente de negócios e da produtividade e competitividade do Brasil, com vistas a promover crescimento econômico do país, é um dos principais objetivos do Ministério da Economia. Nesse sentido, metas ambiciosas foram estabelecidas, baseadas em indicadores globais de desempenho ancorados no índice de competitividade global do Fórum Econômico Mundial - Global Competitiveness Index - GCI (GCI, 2019). Uma dessas metas é a de que o Brasil - que estava no GCI em 71º lugar entre 141 economias avaliadas - chegue ao 50º lugar em 2022 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).

Entre os indicadores que compõem o GCI (2019), encontram-se o dinamismo de negócios e a capacidade de inovação. Ambos possuem relação com o ambiente regulatório do país. Tendo em vista que o país ainda se encontra distante dos países da OCDE, e que não houve melhora na capacidade de inovação do país no ano de 2019 com relação ao ano anterior, que permaneceu na 40ª posição, especial atenção deve ser dada a ações voltadas à remoção de obstáculos à produtividade e à competitividade das empresas, como aquelas que visam remover barreiras regulatórias e legais.

Diante de um mundo cada vez mais complexo e que requer soluções muitas vezes bastante distintas das que se apresentam, não é desejável apenas melhorar as soluções existentes. Nesse sentido, a inovação - não apenas incremental, mas disruptiva - representa um papel crucial. Na busca por encontrar respostas aos desafios que as sociedades enfrentam atualmente, formuladores de políticas públicas têm dado atenção especial a sistemas transformadores, colocando resultados individuais e sociais no centro das atenções (OCDE, 2017). O Quadro 1 apresenta ações imperativas identificadas durante a conferência *From Ideas to Impact* promovida pela OCDE, em 2015.



Quadro 1 - Ações imperativas conforme OCDE

Ação 1 - pessoas importam: O governo deve investir na habilidade e capacidade de servidores como catalisadores da inovação. Isso inclui a construção da cultura, incentivos e normas para facilitar novas formas de atuação.

Ação 2 - conhecimento é poder: O governo deve facilitar o livre fluxo da informação, dos dados e do conhecimento no setor público que são utilizados para responder com criatividade aos novos desafios e oportunidades.

Ação 3 - trabalho em equipe resolve problemas: A governança deve promover novas estruturas organizacionais e parcerias que impulsionem abordagens e ferramentas, compartilhando riscos, aproveitando as informações disponíveis e recursos para a inovação.

Ação 4 - regras e processos que ofereçam apoio: O governo deve assegurar que as regras e processos internos estejam equilibrados para mitigar riscos bem como protejam recursos e possibilitem a inovação.

Fonte: OCDE (2017)

Após esclarecida a relação entre regulamentação e inovação, cabe ser discutido mais detalhadamente como a burocracia pode criar - e está criando - barreiras à inovação.

1.2.1. Barreiras burocráticas à inovação

Burocracia, formalidades, excesso de regras e regulamentos são frequentemente percebidos como as principais barreiras à inovação. Isso é especialmente verdadeiro quando se trata do setor público. No entanto, não há evidências empíricas suficientes que indiquem até que ponto são as regras e regulamentos em sentido estrito que inibem a inovação – alegações mais frequentes – ou atitudes e comportamento em relação a eles, tais como aversão ao risco, organizações hierárquicas e falta de diversidade (OCDE, 2017).

Portanto, é importante que se considere a burocracia não apenas como um sistema de regras e procedimentos, mas também como um sistema de valores, definição adotada pela OCDE e, também, neste Guia. Em suma, a "burocracia" é o conjunto de regras e procedimentos internos e o comportamento que geram.

Também merece ser observado que, se focarmos nas características do modelo de burocracia weberiana – tomada de decisão racional, integridade, eficácia, eficiência, transparência, responsabilidade e justiça

(PETERS, 2003) – que as regras procuram defender, ficará evidente que a burocracia trata da defesa de valores compartilhados de governança democrática que a maioria de nós defenderia.

Portanto, depreende-se que não deveria haver relação causal negativa entre procedimentos governamentais e capacidade de inovação no setor público. Contudo, existe tensões entre algumas características da burocracia e da inovação, que merecem ser percebidas e tratadas. São elas: (i) continuidade regulamentada *versus* espaço para assumir riscos; (ii) especialização funcional *versus* colaboração entre silos; (iii) organizações hierárquicas *versus* responsabilidade difusa e (iv) funcionários especializados *versus* conjuntos de habilidades diversas e multidimensionais (OCDE, 2017, p. 34).

• Continuidade regulamentada *versus* espaço para assumir riscos:

Se por um lado, o governo deve funcionar de forma consistente e confiável, promovendo estabilidade e controle, a inovação caminha no sentido inverso, e carrega consigo incerteza e risco de fracasso. Os princípios burocráticos da continuidade regulada, com vistas a fornecer serviços públicos da forma mais eficaz e eficiente possível, também podem funcionar como uma barreira à inovação, pois criam um ambiente de aversão

ao risco (EGGERS E SINGH, 2009; DE VRIES et al., 2015, p.19-20; PATTERSON E KERRIN, 2009).

• **Especialização funcional versus colaboração entre silos:**

De forma geral, as diferentes unidades organizacionais funcionam com divisão clara de trabalho, dentro de suas fronteiras. Desta forma, as organizações com frequência atuam como "sistema de silos", o que as tornam incapazes de coordenar as diferentes tarefas e de colaborar com soluções inovadoras. "Este 'sistema de silos' foi identificado como a principal barreira à inovação (BASON, 2010; AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2010; WALKER 2008)" (OCDE, 2017, p. 34).

• **Organizações hierárquicas versus responsabilidade difusa:**

O sistema de autoridade hierárquica dentro da organização requer obediência a níveis mais altos de autoridade, o que pode inibir a inovação de baixo para cima. O controle hierárquico também desencoraja pessoas que trabalham na linha de frente a propor novas abordagens (KELMAN, 2005, p.17).

• **Funcionários especializados versus conjuntos de habilidades diversas e multidimensionais:**

Trabalhar com profissionais de diferentes origens, diferentes áreas de conhecimento e experiência, diversidade em habilidades e ideias é considerado impulsionador da inovação (ALBURY, 2005; BASON, 2010). Entretanto, o relatório australiano sobre inovação no setor público (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2010) observa que "há uma forte ênfase no recrutamento do setor público em administradores e reguladores experientes", uma vez que se busca aplicação das regras técnicas e legais. Também pode haver uma busca por manutenção do *status quo* (KELMAN, 2005, p. 2).

Uma causa de frustração e de grande preocupação por parte de muitos observadores internacionais é a percepção de que, muitas vezes, as regras obsoletas são mantidas apenas para preservar o *status quo*. Assim, perdem-se frequentemente oportunidades

de melhorar o setor público em função de obstáculos burocráticos que não servem mais adequadamente ao propósito para o qual foram concebidos (COMISSÃO EUROPEIA, 2015; LUNN, 2014; OCDE, 2015b).

Mas o que constitui uma disfunção burocrática? Não há consenso sobre isso, mas é certo que se espera que as burocracias protejam os valores fundamentais da governança e da administração democráticas, e que impliquem em resultados satisfatórios. Quando as burocracias deixam de manter os valores fundamentais esperados, elas se tornam disfuncionais. Quando as burocracias estão protegendo esses valores e não estão promovendo resultados satisfatórios, há que se considerar a possibilidade de conflito de valores subjacentes.



Se a inovação governamental é realmente impedida por restrições desnecessárias, é importante entender melhor como, por que e em que medida isso acontece, e descobrir o que pode ser feito a respeito" (OCDE, 2017, p. 28)

Algumas pesquisas já apontam para algumas conclusões. Por exemplo, pesquisa na Holanda sugere que a principal barreira advém da interpretação conservadora por parte dos servidores públicos quanto às regras existentes e não das próprias leis e regulamentos (KRUITER et al., 2008; CELS et al., 2012). A não utilização do espaço para inovação existente nas leis, portanto, pode advir não só da falta de imaginação, mas também do fato de os servidores estarem sendo explícita ou implicitamente desencorajados para tal. É o caso de culturas organizacionais que não valorizam a inovação ou que, pior ainda, desencorajam os funcionários a assumir riscos, ao responsabilizá-los por eventuais fracassos (OCDE, 2017).



As recompensas pela inovação podem ser muito menores do que as sanções por tentativas e fracassos" (OCDE, 2017, p. 32)

1.2.2. Evidências de pesquisas sobre barreiras à inovação baseadas em regras

A OCDE (2017) aponta resultados obtidos em pesquisa realizada a respeito das barreiras existentes à inovação baseadas em regras. O Quadro 2 resume alguns resultados desta pesquisa.

Quadro 2 - Pesquisa sobre barreiras baseadas em regras

- Os controles e regras administrativos podem restringir a inovação. O estudo longitudinal de Sandford Borins sobre inovadores governamentais premiados descobriu que: “A maior porcentagem de obstáculos era interna à burocracia, abrangendo mais de 50% de todos os obstáculos [...] Os obstáculos encontrados refletem a tendência das inovações de desafiar os padrões ocupacionais, procedimentos operacionais padrão e estruturas de poder” (BORINS, 2014, p. 90).
- Regulamentações rígidas impedem a inovação. Uma revisão sistemática da literatura acadêmica do período 1990-2013 identificou um consenso geral e uma observação consistente de que a regulamentação rígida impede a inovação (DE VRIES et al., 2015).
- Um ecossistema é necessário para a inovação. Estudos empíricos mostram que parte desse ecossistema seriam estruturas administrativas que conduzem à inovação (BLOOM E DEES, 2008).
- A rigidez das regulamentações atua como um obstáculo à inovação. Embora reconheça que as regulamentações e procedimentos estão em vigor para controlar o comportamento inadequado, sua rigidez pode impedir a inovação por não permitir a flexibilidade necessária (EGGERS E SINGH, 2009).
- Regras formais limitam o desenvolvimento de inovação em serviços. Uma pesquisa com autoridades locais inglesas, reunindo dados quantitativos sobre suas percepções de organização e gestão, mostrou que a formalização (regulamentos e procedimentos no estreito sentido) foi considerada como limitadora do desenvolvimento de inovações em serviços (WALKER, 2008, p. 606).
- As regras podem representar obstáculos para novos fornecedores na inovação social disruptiva. Um estudo sobre “jurisdições inovadoras” indica que, na maioria dos casos em que a inovação social disruptiva é difícil, regras, requisitos e obstáculos administrativos atuam como barreiras para entrada de novos provedores (GEORGES, GLYNN-BURKE E MCGRATH 2013, p.16).

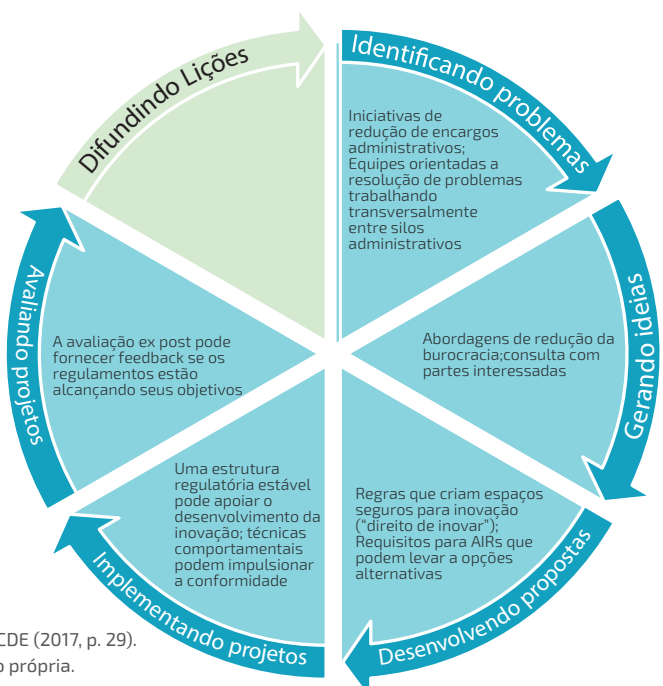
Fonte: OCDE (2017, p. 53)

Cientes de quais características as regras não devem possuir, é importante que se compreenda de que forma a regulamentação pode atuar positivamente no avanço da inovação.

1.2.3. O ciclo de vida da inovação

A Figura 1 apresenta as etapas do ciclo de vida da inovação. Novas ideias, experiências e questões interessantes que podem ajudar a informar os esforços para entender melhor o impacto da regulamentação no avanço da inovação em todo o seu ciclo de vida (OCDE, 2017). Tratam-se de abordagens que podem impulsionar o ciclo de vida da inovação. Cada uma das etapas é descrita na sequência.

Figura 1 - Abordagens para regras e procedimentos que podem impulsionar o ciclo de vida da inovação



Fonte: OCDE (2017, p. 29).
Tradução própria.

• **Identificando problemas:** no processo de elaboração de regras, as consultas iniciais às partes interessadas – grupos consultivos, comitês de consulta etc. – para identificação conjunta das questões regulatórias são também fundamentais para identificar os fatores que inibem a inovação. Sugere-se, ainda, que áreas organizacionais como estratégia, inovação, transformação digital, por meio de uma atuação transversal entre silos administrativos, também sejam envolvidas na busca por novas abordagens para a resolução de problemas e aceleração de inovações.

• **Gerando ideias:** no âmbito da geração de ideias e promoção de regulamentação inovadoras, está a de que regulamentações se concentrem em resultados e valores, ao invés de conformidade de processo.

• **Desenvolvendo propostas:** outra diretriz é a de que se busque incorporar os requisitos para a avaliação de impacto regulatório (AIR) desde o início, pois isso poderia propiciar a identificação de alternativas para a regulação na busca por atingir os objetivos desejados.

• **Implementando projetos:** também é recomendada uma estrutura regulatória estável, com incentivo à inovação. Nesse contexto, a ciência comportamental é vista como tendo papel relevante para, entre outros, fortalecer a conformidade.

• **Avaliando projetos:** no âmbito da avaliação *ex post*, é recomendado maior uso e documentação da avaliação, uma vez que eles contribuem para avaliar o alcance dos objetivos dos regulamentos e a identificar medidas corretivas, se necessárias.

Cientes de que é imprescindível considerar o contexto mais amplo sobre a burocracia para compreender o papel que os regulamentos e procedimentos desempenham no bloqueio à inovação no setor público, uma importante observação merece destaque: formuladores de políticas públicas interessados em remover obstáculos regulatórios que dificultam a inovação devem observar que a existência de regras elucida o que ocorre nas organizações; sem estas regras, contudo, as mesmas características poderiam existir como prática, comportamento e cultura, o que apenas dificultaria sua identificação. Essa é a razão pela qual não se deve se ater exclusivamente em regras e procedimentos reais, mas também em valores e comportamentos burocráticos, codificados ou não (OCDE, 2017).

Nesse sentido, em alguns casos, a fim de ajudar a identificar padrões relevantes de cultura e comportamento burocráticos – o que poderia ser obtido por meio de estudos etnográficos – autores sugerem a compreensão da burocracia no nível da rua (*street-level*) (OCDE, 2017, p. 41).

É importante lembrar que a maior parte dos servidores não faz uso de seu grau de discricionariedade, quando os têm. A principal razão disso é a busca por reduzir “riscos associados à tomada de decisões difíceis diante de um ambiente complexo, monitorado de perto pelo público. Dito de forma diversa, eles “podem sentir que tais decisões são mais fáceis de justificar e menos sujeitas a ataques administrativos ou legais” (OCDE, 2017, p. 43, tradução nossa).

“**A conformidade regulatória é uma forma de isentar o funcionário público individual de qualquer responsabilidade de agir de uma forma que enfoque os resultados reais (“fazer a coisa certa”) ou despende esforço adicional (“ir mais longe”)**” (OCDE, 2017, p. 43).

Contudo, o importante é buscar abordagens que possuam potencial de resolver, de fato, problemas sociais, ou seja, focada em resultados.

Como pode ser depreendido, é salutar adotar o ciclo de vida da inovação quando da elaboração de regulamentos, pois eles não apenas minimizam potenciais barreiras, mas, ao contrário, potencializam a inovação.

“**A abordagem, focada na construção de capacidade para resolver problemas sociais, é mais promissora do que uma abordagem orientada para obstáculos negativos, focada em regras e procedimentos**” (OCDE 2017, p. 45).

1.2.4. Abordagens políticas para reduzir as barreiras burocráticas à inovação

Inúmeras ferramentas têm sido desenvolvidas para detectar, analisar e remover estruturalmente a burocracia, formalidades, excesso de regras e regulamentos. Portanto, é crucial que as organizações públicas façam uso de ferramentas disponíveis. Entre elas, destacam-se: (i) o modelo de custo padrão; (ii) avaliações de impacto regulatório e (iii) discricionariedade e abordagens informais para lidar com

reclamações de clientes (DE JONG AND ZUURMOND, 2010b) (OCDE, 2017).

Ao adotar tais ferramentas, abre-se espaço para que profissionais do setor público se dediquem a tarefas essenciais – e menos burocráticas – e possam, ainda, ser mais inovadores. Exemplo mencionado por de Jong e Zuurmond (2010) é o de profissionais médicos que, estando menos vinculados a protocolos e procedimentos padrão, teriam mais condições de criar soluções sob medida para casos complexos e desenvolver métodos de trabalho mais adequados para ajudar de forma eficaz e eficiente seus clientes (OCDE, 2017).

Para entender a burocracia como um impedimento à inovação – sua criação, desenvolvimento e difusão –, é necessária uma abordagem analítica diferenciada e mais sofisticada.

Várias iniciativas com o intuito de tornar mais fácil inovar em ambientes burocráticos no setor público têm sido buscadas por parte de governantes (OCDE, 2008), por meio de abordagens como consulta, isenções de regras, modelos de entrega de inovação e percepções comportamentais (OCDE, 2017).

• Engajamento (ou envolvimento) das partes interessadas

A prática de envolver as partes interessadas na formulação, implementação e revisão de regulamentações encontra-se difundida nos países da OCDE. Contudo, para garantir que as regras não atrapalhem ou criem barreiras à inovação é importante que aqueles que estarão sujeitos às regulamentações participem ao longo do ciclo de formulação de políticas, desde as fases iniciais do projeto, e não apenas no final do processo, como vem ocorrendo na maioria dos países (OCDE, 2015c).

• Avaliando o impacto e avaliando os regulamentos

A avaliação de impacto regulatório (AIR) – avaliação *ex ante* das implicações de opções regulatórias potenciais –, revela informações fundamentais que apoiam o processo de formulação de políticas públicas. Por um lado, pode ajudar a identificar onde as regras e regulamentos estão sobrepostos ou incoer-

rentes e, assim, contribuir para a tomada de decisão (OCDE, 2015c).



A avaliação dos regulamentos avalia o desempenho dos regulamentos em relação aos objetivos declarados. A pesquisa da OCDE destaca que a avaliação ainda é uma prática limitada em muitos países e é realizada principalmente por meio do processo de AIR” (OCDE, 2017, p. 36).

Por outro, pode ser útil ao avaliar os requisitos para soluções ao desenvolver opções regulatórias. Contudo, defende-se uma melhor avaliação que seja capaz de criar uma base mais sólida para promover abordagens inovadoras na prestação de serviços e políticas, pautadas em tomadas de decisão baseadas em evidências.

• Isenções de regra

A isenção de regra é uma abordagem mais radical, que tem se mostrado eficaz na eliminação de barreiras desnecessárias à inovação no curto prazo e sob certas condições, mas que tendem a não serem sustentáveis ao longo do tempo.

Ela se refere a isenções de regras específicas, que são percebidas com potencial de inibir a capacidade para inovar e melhorar o seu trabalho no setor público, advindas de agências ou jurisdições que passam a ter mais autoridade discricionária (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

• Equipes de entrega de inovação

Outra abordagem orientada a promover inovação são as equipes de entrega de inovação que se constituem em unidades especiais, por exemplo na esfera municipal, que funcionam de forma transversal, entre silos. Com vistas a gerar, facilitar e acelerar a inovação de forma concomitante, as equipes de entrega de inovação fazem uso de uma abordagem colaborativa, orientada a dados e se reportam diretamente ao chefe principal da organização. Trata-se de um modelo explicitamente orientado a problema, que monitora evidências de sucesso e fracasso e que, de forma geral, lidam com desafios particularmente difíceis e/ou problemas públicos urgentes.



A existência de uma equipe de profissionais dedicados que ficam próximos do processo e resolvem os problemas se e quando eles ocorrem permite uma abordagem mais personalizada para navegar pelas regras, procedimentos e outros obstáculos burocráticos (OCDE, 2017, p. 38). Por requerer equipe dedicada e membros altamente qualificados, é uma abordagem cara e trabalhosa, cuja eficácia não foi ainda comprovada.

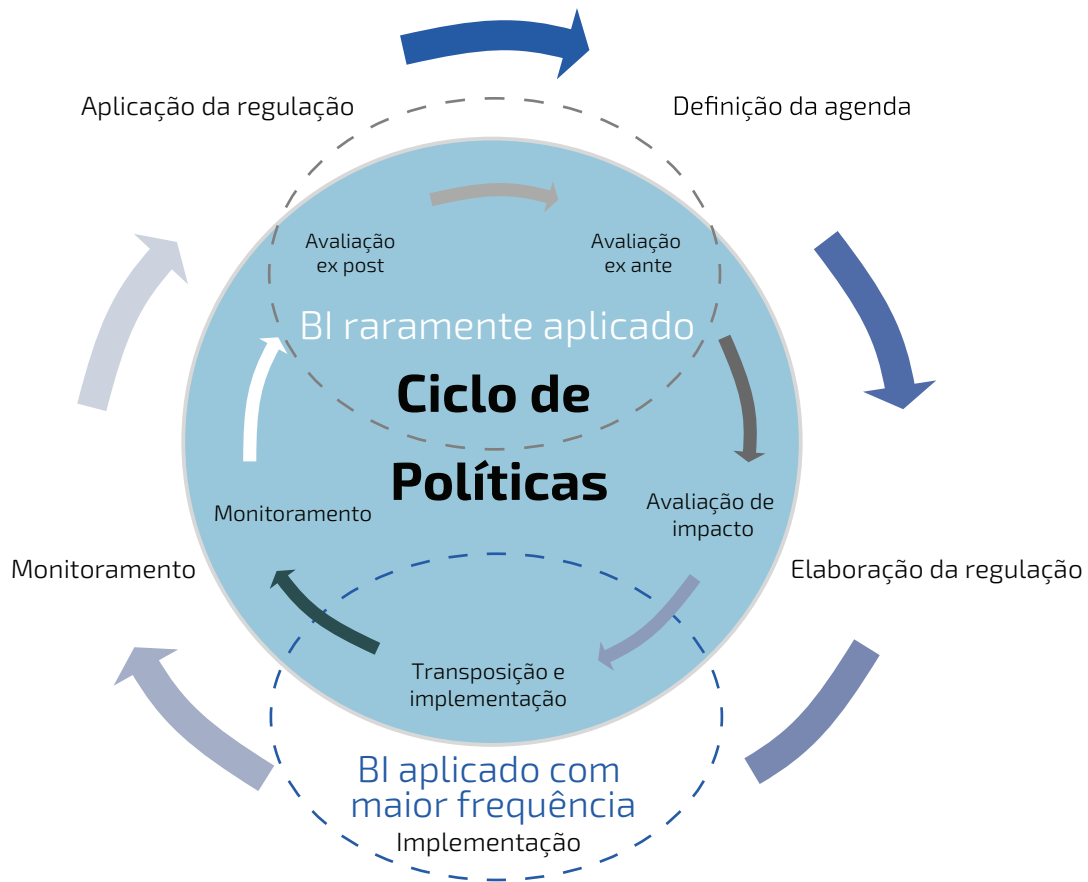
• Insights comportamentais

A utilização de insights comportamentais (Figura 2) busca incorporar a experimentação na

concepção e implementação de políticas públicas, uma vez que questiona a capacidade do indivíduo de agir de forma racional, conforme a teoria econômica padrão.

Ao propiciar uma “cultura de inovação”, essa abordagem busca trazer novos elementos que permitam regular de forma diferenciada, tanto para desregular quanto para regulamentar melhor, de forma a obter melhores resultados. Também podem ajudar os consumidores a fazerem escolhas que atendam às suas necessidades (LUNN, 2014).

Figura 2 - Insights comportamentais e o ciclo de políticas públicas



Fonte: OCDE (2017, p. 41). Tradução própria.

Se os governantes possuem papel crucial na criação de um ambiente que apoie a inovação, a pergunta que não quer calar é: o que os governos podem fazer para remover obstáculos reais e percebidos à inovação?

Se a inovação é inibida por regras e procedimentos, as seguintes perguntas precisam ser feitas primeiro:

- As regras e procedimentos são a melhor e única maneira de proteger os valores subjacentes da burocracia ou podem ter se tornado objetivos em si mesmas?
- A inovação está desafiando algumas regras e procedimentos específicos ou está realmente colocando em risco os valores subjacentes que deveriam defender e os interesses públicos que deveriam proteger?

Fonte: OCDE (2017)

Um cuidado importante a ser tomado pelos inovadores governamentais quando estiverem focados no processo de inovar é a preservação e defesa de seus valores subjacentes mais importantes, com o intuito

de minimizar os resultados indesejáveis associados à burocracia, quando da construção e identificação de novos modelos.

1.3. Regulamentação e Concorrência

A regulação deve, simultaneamente, ser combativa às práticas anticoncorrenciais sem perder o foco na busca de normas que incentivem um ambiente pró-concorrência. Pode parecer algo elementar, mas nem sempre a busca de combate às infrações à ordem econômica representa a construção de um cenário competitivo.



A competição é o meio mais promissor para alcançar e assegurar prosperidade. A competição torna as pessoas capazes, enquanto consumidores, de obter progresso econômico. Assegura que todas as vantagens que resultam da alta produtividade serão eventualmente aproveitadas por elas.

Ludwig Erhard

No que concerne aos padrões pró-concorrência apontados pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), em sua Instrução Normativa nº111/2020, que devem ser tratados como prioridade no âmbito da promoção da regulação, chama-se a atenção para o resumo apresentado no Quadro 3.



Quadro 3 - Padrões pró-concorrência apontados pela SEAE

Critério Orientador	Padrão pró-concorrência
Obrigações regulatórias	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; • Onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; • Deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.
Especificações técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • A exigência de requerimento técnico não deve onerar o mercado a ponto de limitar a concorrência; • O requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; • O requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e • O requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.
Restrições e proibições regulatórias	<ul style="list-style-type: none"> • A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; • A regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; e • A regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.
Licenciamentos	<ul style="list-style-type: none"> • A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; • Onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; e • Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.
Complexidade normativa	<ul style="list-style-type: none"> • A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; e • A regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

Fonte: SEAE (2020)

Neste sentido, é não apenas possível, mas crucial, que se proponham regulações que tragam mais segurança para a sociedade sem causar aumento no fardo regulatório, bem como no custo regulatório, que no inciso IV do art. 2º do Decreto 10.411/2020 (BRASIL, 2020b) é definido como:

Custo regulatório: estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados.

1.4. Custos Regulatórios

A urgente e necessária efetivação da atividade de regulação com o menor impacto financeiro possível para a sociedade perpassa por uma nova perspectiva de atuação sobre os custos regulatórios, objetivando o estabelecimento de novos padrões de produtividade, eficiência e efetividade a serem observados tanto por reguladores quanto por regulados. Cabe ao regulador, portanto, avaliar o potencial competitivo de cada segmento específico de atividade econômica, delineando as condições institucionais mais eficientes para cada setor, levando em consideração os aspectos tecnológicos e de estrutura de custos existente.

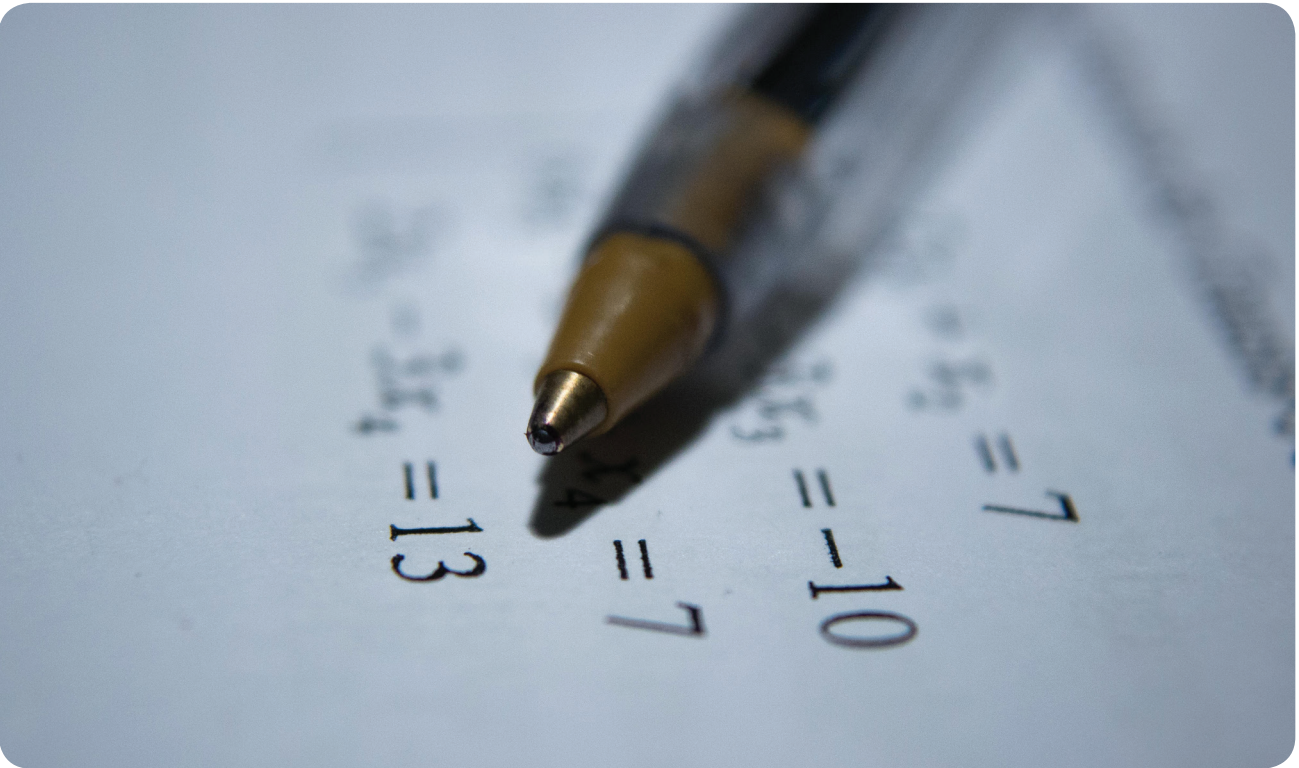
Em busca da eficiência regulatória, mecanismos como o price cap (COWAN, 2002) e o yardstick

competition (ARMSTRONG, COWAN e VICKERS, 1997) têm sido tradicionalmente empregados como métodos tarifários que buscam estimular ganhos de produtividade e reduzir as assimetrias de informação (PIRES e PICCININI, 1999). O emprego dessas metodologias, entretanto, não tem sido suficiente para assegurar a cobertura dos custos de oportunidade, que no caso específico da regulação, se traduz na renúncia à inovação, criando barreiras de entrada de novas empresas nos diversos setores da economia.

Sob esse cenário, além de potenciais benefícios, os regulamentos geram custos tanto para a administração pública, quanto para o setor privado. Estes custos podem ser estruturados em Custos Financeiros Diretos, Custos de Conformidade e Custos para a Administração Pública.

• **Custos Financeiros Diretos**

Os custos financeiros diretos são o resultado de uma obrigação concreta e direta de transferir uma quantidade para o Governo ou autoridade competente. Esses custos incluem encargos administrativos, taxas etc., como, por exemplo, as taxas para solicitar uma licença.



Quadro 4 - Subdivisão de custos substantivos de conformidade

	Tipo de Onerosidade Regulatória	Categoria de Custo Substantivo de Conformidade	Definição	Preço	Quantidade
1	Obrigação Regulatória	Notificação	Custos incorridos quando empresas precisam relatar determinados eventos a uma autoridade reguladora, antes ou depois da ocorrência do evento	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações) x Nº Empresas
2	Complexidade Regulatória Requerimento Técnico	Treinamento/ Capacitação	Custos incorridos para manter-se atualizado com os requisitos regulatórios	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações) x Nº Empresas
3	Licenciamento Obrigação Regulatória	Permissão	Custos incorridos para solicitar e manter a permissão para realizar uma atividade	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações) x Nº Empresas

4	Requerimento Técnico Obrigação Regulatória	Compras	Custos ao adquirir um serviço (ex: consultoria) ou um produto (material ou equipamento) para cumprir uma regulamentação	Custo de Compra (R\$/compra)	Nº de Compras por Ano x Nº Empresas
5	Obrigação Regulatória	Registros	Custos incorridos para manter atualizados os documentos e/ou registros	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações) x Nº Empresas
6	Complexidade Regulatória	Cumprimento legal	Custos incorridos para cooperar com auditorias, inspeções e atividades regulatórias	Custos incorridos para a produção de documentos para terceiros	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)
7	Obrigação Regulatória	Publicação e documentação	Custos incorridos para a produção de documentos para terceiros	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações) x Nº Empresas
8	Complexidade Regulatória Obrigação Regulatória	Processual	Custos não administrativos impostos por alguma regulamentação	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações) x Nº Empresas
9.1	Licenciamento	Atrasos (Custos trabalhistas)	Custos incorridos em função de atrasos administrativos que resultem em despesas trabalhistas	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações) x Nº Empresas
9.2	Licenciamento	Atrasos (Custo do investimento)	Custos de oportunidade em função do investimento realizado para iniciar uma operação	Investimento (R\$)	Nº Empresas
9.3	Licenciamento	Atrasos (Perda de receita)	Custos incorridos em função de atrasos administrativos que resultem em perda de receita	Custo Perda de Receita (R\$)	Nº Empresas

10	Requerimento Técnico Licenciamento	Despesas de capital decorrentes da norma	Custos de capital relacionados com mudanças estruturais, inclusive intervenções de infraestrutura, decorrentes da regulamentação.	Custo de Capital anual (R\$/Ano)	Nº Empresas
11	Obrigação Regulatória	Restrições ou proibições regulatórias	Qualquer outro custo de conformidade (compliance) enfrentado pelas empresas que não se enquadre em uma das categorias acima	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações) x Nº Empresas

Fonte: IN SEAE nº 111/2020

• Custos da Administração Pública

Custos atribuídos aos órgãos da Administração Pública. Os principais custos desta categoria são: pessoal dedicado, espaço físico, investimentos, manutenção e treinamento conforme resumido no Quadro 5.

Quadro 5 - Subdivisão dos Custos para a Administração Pública

	Categoria de Custo da Administração Pública	Definição	Preço	Quantidade
1	Pessoal	Custos que demandam a alocação de pessoal para execução, acompanhamento e fiscalização da nova regulação	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações)
2	Aluguel de Espaço	Custos que demandam a alocação de espaço físico para execução, acompanhamento e fiscalização da nova regulação	Investimento (R\$)	Nº de Aluguéis
3	Investimento	Custos associadas a despesas de capital, como obras, equipamentos e desenvolvimento de sistemas.	Investimento (R\$)	Nº de ocorrências no orçamento
4	Manutenção	Custos que demandam a alocação de orçamento para manutenção para a continuidade da nova regulação	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações)

5	Treinamento	Custos que demandam a alocação de pessoal para treinamento da nova regulação.	Custo da mão-de-obra (R\$/hora)	(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações)
6	Outros	Qualquer outro custo enfrentado pela Administração pública que não se enquadre em uma das categorias acima		(Nº funcionários x Horas Dedicadas x Nº de Interações)

Fonte: IN SEAE nº 111/2020

• **Custos no Tempo**

Importante destacar que este tipo de análise deve considerar os impactos da regulação ao longo do tempo. Nesse sentido, a Metodologia do Cálculo da Onerosidade Regulatória considera o Valor Presente Líquido – VPL de médio prazo (máximo de 10 anos), como uma taxa padrão de desconto equivalente à taxa Selic nominal.

• **Fontes de informação e empresas de referência**

Conforme apresentado, os principais critérios de custos consideram tanto o custo da mão-de-obra (R\$/hora) como o tempo dispendido para realizar as atividades e o número de empresas impactadas. Portanto, entende-se necessária a realização de pesquisas primárias junto ao setor produtivo para que tais informações sejam coletadas e as análises desenvolvidas.

Uma vez que os órgãos reguladores e demais entidades do governo possuem acesso a informações

não públicas que embasam a elaboração dos cálculos de custos, entende-se como fator crítico nesta etapa o estabelecimento da estrutura da empresa de referência.

A pesquisa primária a ser desenvolvida levantará a estrutura de empresas de diferentes setores (custo/hora, colaboradores, tempo gasto em atividades, número de atividades realizadas), regulados e não regulados, de forma a definir as diferentes empresas de referência a serem consideradas nos cálculos. Além dos diferentes segmentos, é importante que o porte das empresas também seja considerado, uma vez que os custos regulatórios tendem a ser proporcionalmente maiores para empresas de menor porte.

A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) disponibiliza no sítio eletrônico <https://gov.br/reg> a CalReg, uma ferramenta com a Metodologia do Cálculo da Onerosidade Regulatória, comprometendo-se em mantê-la atualizada.



www.gov.br/reg

2. A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

Como mencionado, diversas ferramentas têm sido desenvolvidas com o intuito de assegurar que os regulamentos cumpram efetivamente seu papel. Uma das mais importantes é a AIR. Segundo o Decreto de AIR, a análise de impacto regulatório é o *“procedimento, a partir da definição de problema regulatório, (...) que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão”* (BRASIL, 2020b, Art. 2º, I). É, portanto, um dos principais instrumentos voltados à melhoria da qualidade regulatória.

Segundo Costa (2016), a Análise de Impacto Regulatório foi desenvolvida nos Estados Unidos e difundida principalmente entre os países membros da OCDE.

A Análise do Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento que contribui para a melhoria da qualidade regulatória. É uma metodologia que sistematiza a análise do tema, a coleta e a análise dos dados; identifica alternativas comparando seus custos e

benefícios; e aborda o impacto de cada alternativa. Trata-se, portanto, de uma importante ferramenta de apoio à decisão sobre a intervenção ou não intervenção em determinado setor.




Sua redação precisa ter linguagem simples e clara, possibilitando a compreensão de seu texto, que deve ser técnico com exaustiva abordagem sobre o tema. Deve-se promover tanto a participação dos grupos afetados no debate como a comunicação de seus resultados.

2.1 Problemas Encontrados Antes da AIR e Durante sua Elaboração:

Lições da Experiência Internacional

Neste Guia, trazemos o *benchmarking* internacional de boas práticas regulatórias de países com tradição e experiência desta prática: Austrália, Reino Unido e Estados Unidos. O Quadro 6 apresenta a comparação do processo de elaboração e revisão regulatória nesses países.

Quadro 6 – Comparação do processo de elaboração no Reino Unido, Canadá e Estados Unidos

			
Identificação e avaliação do ambiente regulatório, bem como real necessidade de ação governamental	X	X	X
Ação governamental pautada por efetividade, proporcionalidade e abrangência adequadas	X	X	X
Avaliação dos custos e benefícios das alternativas disponíveis, com utilização de AIR	X	X	X
Participação social efetiva e transparente em todo o processo regulatório	X	X	X
Processo de tomada de decisão baseado em evidências	X	X	X
Gestão regulatória centralizada	X	X	X
Cooperação entre agências e intragovernamental	X	X	X
Cooperação regulatória internacional	X	X	X
Monitoramento, avaliação de performance e revisão regulatória	X	X	X
Abordagem regulatória orientada à redução do fardo e maximização do bem estar	X	X	X
Processo de decisão regulatória sujeito à revisão e aprovação do Congresso			X

Fonte: SEAE/KPMG (2020)

Especificamente sobre a experiência dos EUA, estudos apontam obstáculos que foram encontrados para a promoção de boas práticas regulatórias, dentre estes, as experiências com AIR. Neste capítulo, fazemos um levantamento dos problemas que foram encontrados na implantação da Análise de Impacto Regulatório pelas agências daquele país.

2.1.1. Problemas relatados antes da elaboração do AIR

- O regulamento pode acabar ajudando a sociedade em geral, mas a motivação para a regulamentação pode causar custos para entradas de novos atores no mercado, servindo como barreira de mercado;
- Há um problema que é bastante noticiado pelos veículos de comunicação, que é o regulador ser pressionado para encontrar uma solução urgente. Nessa situação, as agências reguladoras podem ser forçadas pela opinião pública para tratar o problema, mesmo quando ainda não há solução clara. Não se presume que isso necessariamente gerará um regulamento ruim, apenas que é menos provável que seja um bom regulamento.

- Os dados apresentados não foram adequadamente revisados. Pode ser que os dados não estejam em conformidade ou podem estar sendo usados dados inadequados ou tendenciosos.
- O regulador pode não compreender as peculiaridades e especificidades do setor ou os setores que está regulando.
- O regulador não considerou seriamente as questões do federalismo.
- A linha de base para os regulamentos deve ser aquela que projeta o que aconteceria sem o regulamento. Se o mercado já está se movendo na direção certa, e os incentivos para continuar a fazê-lo são fortes, nenhuma regulamentação é necessária. Isso implica custos baixos (ou nenhum) e benefícios baixos se um regulamento for aprovado.
- O regulamento não leva em consideração outros regulamentos que tratam do mesmo problema, representando, portanto, uma redundância.
- O regulamento foge à missão do órgão regulador ou é inconstitucional.

¹Williams, R (2010) Regulation Checklist: Common Pitfalls in Regulations. Working Paper nº.10-01. Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.

²Williams, R., & Ellig, J. (2011). Regulatory Oversight: The Basics of Regulatory Impact Analysis. Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.

³Morrall III, J., & Broughel, J. (2014) The role of regulatory impact analysis in federal rulemaking. Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.

- A regulamentação inibirá severamente o crescimento tecnológico e a inovação sem explicitamente reconhecer isso e sem examinar cuidadosamente as formas de mitigar esse efeito adverso. A regulação pode desviar recursos que poderiam ser usados para crescimento e inovação de outras coisas, ou pode adicionar restrições na forma ou tipo de inovações que são aceitáveis.
- O regulamento cria barreiras à entrada ou outros problemas de comércio doméstico ou internacional sem analisar explicitamente essas barreiras.
- O regulamento é excessivamente cauteloso para evitar "sub-regulamentação" sem se preocupar sobre excesso de regulamentação (abuso regulatório).
- Os documentos que embasaram a elaboração do regulamento serem vagos sobre o que se está tentando realizar ou exatamente como irá realizá-lo. Cada regulamento deve ter uma meta ou objetivo orientado para resultados (algo que as pessoas valorizam como habilidades de leitura aumentadas ou risco reduzido). Também deve haver uma conexão clara entre a meta e um meio real de atingir essa meta ou objetivo. Isso significa que a meta deve estar diretamente ligada ao cumprimento da parte codificada do regulamento. Esses objetivos e meios devem ser fáceis de entender e fazer sentido lógico.
- O regulador deixou de disponibilizar seu regulamento ou comentários a um regulamento em um formulário eletrônico, ou partes do regulamento ou comentários são difíceis de encontrar.
- O regulador não relata os custos em termos facilmente compreendidos pelas partes interessadas ou úteis para eles. Por exemplo, os custos esperados por empresa (e a variabilidade desses custos) podem ser mais úteis do que os custos totais da indústria.
- O regulador não fornece tempo suficiente para comentários com base na complexidade do AIR.
- O regulador não reconhece a incerteza de suas descobertas e, mesmo quando o faz, não avalia como suposições alternativas fariam mudar o resultado de sua análise. Isso também pode se manifestar como falsa precisão. A incerteza está sempre presente em análises incluindo descobertas científicas.
- O regulador não conseguiu identificar (e quantificar, quando possível) custos adjacentes a um regulamento. Os custos mais evidentes que podem ser levantados são o custo da supervisão administrativa dos regulamentos para as empresas (*Compliance*).
- O regulador não analisa um número suficiente ou suficientemente variado de opções. Mesmo quando as agências conseguem avaliar um número suficiente de opções, muitas vezes avaliam algumas opções que não fazem sentido ou não se desviam muito de sua alternativa preferida.

2.1.2. Problemas relatados durante a elaboração da AIR

- O regulador depende muito de especialistas internos para obter dados. A confiança na opinião de especialistas deve ser fortemente apoiada, porém é relevante consultar especialistas externos.
- O regulamento está mal redigido, em linguagem jurídica ou confuso. Isso o torna extremamente difícil de ser avaliado e constitui uma ausência de transparência. A análise é apresentada usando jargão técnico ou resultados analíticos que apenas especialistas podem entender. Na medida do possível, deve-se evitar linguagem que torne o texto inacessível quando, sem prejuízo técnico, houver formas mais claras de expressão.
- Não envolvimento das partes interessadas na elaboração de regulamentações que tenham impacto significativo.
- Embora algumas partes do regulamento possam ser bem apoiadas, outras não estão suficientemente fundamentadas. De um ponto de vista econômico, se partes da regulamentação têm custos superiores aos benefícios - mesmo que a regulamentação geral tenha benefícios que excedam seus custos -, então essas partes com suporte fraco devem ser eliminadas, a menos que haja outros motivos (além dos benefícios e custos) para mantê-las.
- O regulador deixa de considerar a opção de reunir mais informações para fazer uma melhor decisão informada.
- O regulador interpreta seletivamente ou interpreta mal a pesquisa científica, incluindo artigos profissionais, pesquisas, grupos de foco e estudos experimentais.
- As premissas estão ocultas ou o porquê de determinadas premissas terem sido escolhidas não é explicado.

⁴ Williams, R. (2010) Regulation Checklist: Common Pitfalls in Regulations. Working Paper nº.10-01. Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.

⁵ Williams, R., & Ellig, J. (2011). Regulatory Oversight: The Basics of Regulatory Impact Analysis. Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.

⁶ Morrall III, J., & Broughel, J. (2014) The role of regulatory impact analysis in federal rulemaking. Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.

- O regulador expõe os benefícios de uma ação regulatória, porém sem indicar os custos associados. Todos os benefícios e custos decorrem de mudanças no mercado (mudança de comportamento, tecnologia etc.) e derivam da necessidade de fazer algo diferente do que é feito agora. Como tal, sempre há custos de oportunidade que resultam da mudança obrigatória ou voluntária em comportamento.
- O regulador não utiliza uma ou mais taxas de desconto sem explicação suficiente para a ausência.
- O regulador não consegue identificar todas as partes afetadas pela regra.
- O regulador não consegue identificar a distribuição de custos e benefícios entre diferentes agentes econômicos.
- O regulador afirma que a regulamentação vai proteger os consumidores de alguma forma, mas não há qualquer dado para apoiar a afirmação.
- O regulador analisa apenas os custos e benefícios das atividades exigidas pelo regulamento, mas não das outras mudanças que ocorrerão por causa do regulamento (também conhecido como custos indiretos).
- O regulador está tratando de um problema que deveria ser de baixa prioridade em comparação com outros problemas de maior prioridade a seu alcance.
- A análise não leva em consideração as ações básicas dos atores do mercado.
- O regulador viola sua própria orientação sobre como abordará os problemas ou como analisar problemas (principalmente avaliações de risco e análise de custo-benefício).
- O regulador deixa de fora parte da ciência que argumenta contra seu caso, mesmo quando amparada em resultados rigorosos.

2.2 O Ciclo Regulatório

Williams e Ellig (2011), em seu artigo *Regulatory Oversight: The Basics of Regulatory Impact Analysis* (2011), sinalizam que a regulação não é a única opção para se encaminhar a solução de problemas. Cabe à autoridade a decisão sobre a ação ou não ação em relação à medida intervencionista. A AIR oferece subsídios e segurança para o processo decisório, porém não retira a competência da autoridade deci-

sória nem substitui seu poder de julgamento. Nesse sentido, cabe ser observado o disposto no Art. 15, § 2º do Decreto de AIR, que estipula que a autoridade competente do órgão ou da entidade, diante de um Relatório de AIR, pode decidir pela adoção da alternativa ou pela combinação de alternativas sugerida no relatório, pela necessidade de complementação da AIR, ou pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

“Adicionalmente, a AIR deve apresentar brevemente uma estratégia de implementação da ação recomendada e informar como seus efeitos podem ser monitorados” (BRASIL, 2018). Deste modo, a AIR não apenas uma ferramenta para elaboração da regulação, mas também parte de todo o ciclo regulatório, como ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Ciclo Regulatório



Fonte: Brasil (2018)

Conforme orienta o Decreto de AIR (Brasil, 2020, Art. 3º, § 2º), guardados os princípios da racionalidade e proporcionalidade, a realização da AIR não é obrigatória para atos normativos):

- De natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;
- De efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;

- III - Que disponham sobre execução orçamentária e financeira;
- IV - Que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;
- V - Que disponham sobre segurança nacional; e
- VI - Que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

No âmbito da administração tributária e aduaneira da União, as análises de impacto regulatório somente são exigidas para atos normativos que instituem ou modifiquem obrigações acessórias (BRASIL, 2020b, Art. 3º, § 1º).

A AIR poderá ser dispensada, conforme especificado no Decreto de AIR (BRASIL, 2020b, Art. 4º), desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

- I. urgência;
- II. ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;
- III. ato normativo considerado de baixo impacto;
- IV. ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;
- V. ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:
 - a. dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;
 - b. dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou
 - c. dos sistemas de pagamentos;
- VI. ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;
- VII. ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII. ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a).

O Decreto de AIR (BRASIL, 2020b, Art. 4º, § 1º) estabelece que, nas hipóteses de dispensa de AIR, deverá ser elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a alteração normativa proposta.

Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, os atos normativos expedidos serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor (BRASIL, 2020b, Art. 12º). Nesse sentido, o Decreto de AIR (BRASIL, 2020b, Art. 4º, § 1º) também exige que a nota técnica ou o documento equivalente que, à época, fundamentou a proposta, identifique o problema regulatório que se pretendia solucionar e os objetivos que se pretendia alcançar, de forma a subsidiar a avaliação de resultado.

Para aumentar a transparência e o controle social, os órgãos e entidades **devem manter seu arquivo 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 (BRASIL, 2020b, Art. 4º, § 3º).

O Relatório de AIR deve apresentar as análises feitas e os resultados obtidos. Tanto os tomadores de decisão como os cidadãos devem ter acesso a esse relatório. que deve esclarecer o problema que originou a discussão sobre a necessidade da medida regulatória. Além disso, deve apontar as alternativas encontradas e o que motivou a decisão final pela ação ou não ação da Administração Pública. Os efeitos da decisão adotada também precisam estar claros no Relatório de AIR. No caso da decisão pela medida regulatória, é preciso evidenciar como ela será implementada e as restrições ou obrigações que serão geradas.

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 poder vinculante.

2.3 Estrutura do Relatório de AIR

O Decreto de AIR (BRASIL, 2020b, Art. 6º) estabelece que a AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

- (a) sumário executivo;
- (b) identificação do problema regulatório que se pretende solucionar;
- (c) identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;
- (d) identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou entidade no tema tratado;
- (e) definição dos objetivos que se pretende alcançar;
- (f) descrição das alternativas possíveis ao 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) considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social;
- (i) mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;
- (j) identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;
- (k) comparação das alternativas consideradas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos;

(l) 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;

O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise (BRASIL, 2020b, Art. 6º, Parágrafo Único). Cada uma das seções do Relatório estabelecidas pelo Decreto de AIR será detalhada na seção 3.

2.4 Fontes de informação e dados

O Decreto de AIR estabelece a necessidade de implementação de estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análises quantitativas e, sempre que possível, análises de custo-benefício (BRASIL, 2020b, Art. 17).

Conforme ENAP (2021), existe um volume grande de dados disponíveis bem como problemas em interpretação destes dados.



Mesmo pesquisadores experimentados podem cair nas diversas armadilhas que uma nova e desconhecida base de dados geralmente apresenta."

ENAP (2021, p.11)

Assim, o principal problema não está na aquisição de dados, mas no seu tratamento para utilização nas análises de seleção de soluções que se pretende realizar no AIR. "O problema é que indicar causa e efeito é muito mais difícil que apenas descrever um fenômeno ou realizar uma predição" (Duarte, 2021, p.15).



Recomendamos o Guia brasileiro de análise de dados: armadilhas & soluções elaborado pela ENAP de disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6039>

2.5 Participação social e transparência

A realização de Consultas e Audiências Públicas já era prática comum entre as Agências Reguladoras Federais, porém com a instituição da Lei 13.848 de 25 de junho de 2019 (BRASIL, 2019b), a Lei das Agên-

cias, passou a ser obrigatória para as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados emanados pelas autarquias especiais.



Conforme Brasil (2018), 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, inclusive 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, caso este, previsto no Art. 8º do Decreto de AIR (BRASIL, 2020b).

Na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo também poderá ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma (BRASIL, 2020b, Art. 9).

Respeitando os normativos que tratem do tema, os processos de participação social para a elaboração da AIR podem tomar diferentes formas, utilizar diferentes meios e canais e ter diferentes abrangências, a depender da natureza das informações que se pretende obter. Contudo, é necessário que o prazo para manifestação pública seja proporcional à complexidade do tema (BRASIL, 2020b, Art. 10).

Conforme BRASIL (2018), alguns aspectos 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;
- realizar a consulta em um período favorável, evitando, sempre que possível, período de férias, festas, feriados etc.; e
- garantir o sigilo de informações sensíveis.

Também segundo Brasil (2018), para facilitar o contato com os atores relevantes, os 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 necessário garantir a representatividade dos atores.

É possível 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 (BRASIL, 2018).

Por fim, o Relatório de AIR deve trazer uma seção específica para informar os processos de participação social realizados, apresentando as considerações do órgão ou entidade sobre as manifestações, contribuições e críticas recebidas nestes processos. Segundo o Decreto de AIR, o órgão ou entidade também deverá disponibilizar em sítio eletrônico a análise das informações e as manifestações recebidas no processo de consulta pública após a decisão final sobre a matéria,

sem estar obrigado a comentar ou considerar individualmente as informações e manifestações recebidas e podendo agrupá-las por conexão ou eliminar manifestações repetitivas e as de conteúdo não conexo ou irrelevante (BRASIL, 2020b, Art. 19).

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 do órgão ou entidade no processo de decisão e a disponibilização do texto preliminar da proposta de ato normativo objeto de consulta não obriga a sua publicação ou condiciona o órgão ou a entidade a adotar os posicionamentos predominantes (BRASIL, 2020b, Art. 11).

2.6 Atualização do Estoque Regulatório

A revisão sistemática do estoque regulatório pelos países em relação aos objetivos predefinidos é recomendada pela OCDE. Orienta-se também que seja incluída a análise dos custos e benefícios da ação regulatória. Dessa maneira, contribui-se para o alcance dos objetivos ao mesmo tempo em que se garante a eficiência, a consistência e a atualização das normas (OCDE, 2012).

Como forma de dirimir estes problemas, o Decreto de AIR estipula que, na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar pela edição ou pela alteração de ato normativo como a alternativa mais adequada disponível ao enfrentamento do problema regulatório identificado, será registrado no relatório de AIR ou, na hipótese de dispensa de AIR, na nota técnica ou no documento equivalente, o prazo máximo para a verificação da norma quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório.

Confira a Bibliografia recomendada na Biblioteca SEAE sobre Análise de Impacto Regulatório



3. RELATÓRIO DE AIR

O objetivo deste capítulo é auxiliar no atendimento ao art. 6º do Decreto AIR. Ressalta-se que no parágrafo único do artigo supracitado é afirmado que o conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhando e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, o que facilitará, não só a transparência da tomada de decisão, mas um melhor entendimento por parte da sociedade e setores regulados.

3.1 Sumário executivo

Conforme Brasil (2018), o sumário deve descrever de forma sucinta e abrangente o problema regulatório, os objetivos a serem alcançados, as alternativas de solução, a alternativa escolhida e a justificativa da escolha, bem como os possíveis impactos decorrentes da decisão.

O objetivo do Sumário é servir como uma introdução ao AIR, devendo ser empregada linguagem simples e acessível ao público geral (Inciso I, art.6º, Decreto AIR).

3.2 O problema regulatório

O ponto de partida para a elaboração da AIR é a correta identificação do problema regulatório, com a determinação das causas que o originaram e os possíveis efeitos (extensões) oriundos dessas causas.

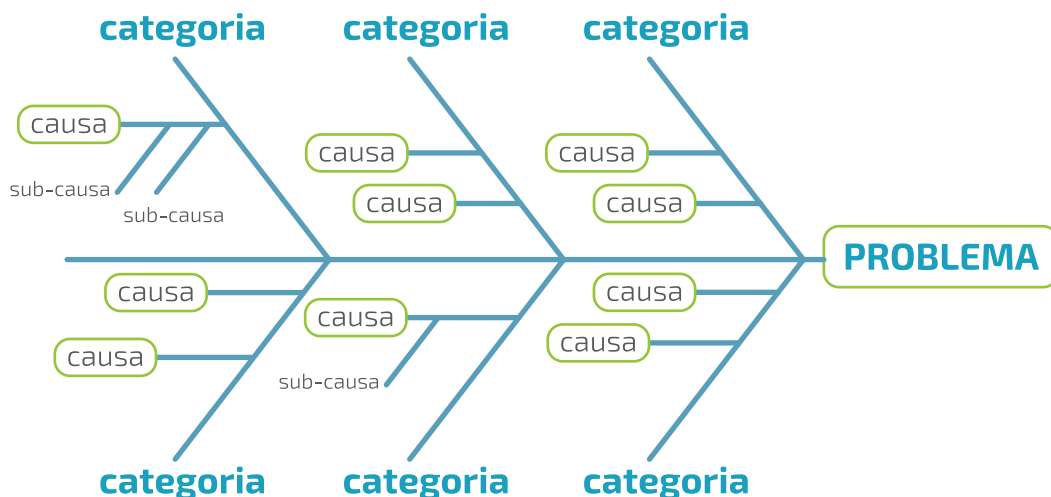
Usualmente, o que se percebe são os efeitos de um problema, ou seja, os resultados indesejáveis daquela situação. Nem sempre as causas estão na superfície do contexto problemático.

Assim, a percepção de um problema está diretamente relacionada aos efeitos que ele produz e a definição desse mesmo problema às causas que o originaram (LONGARAY, 2013). Nesse sentido, Hammond, Keeney e Raiffa (1998) sugerem que a avaliação inicial de um problema deve observar:

- O "porquê" da decisão, ou seja, identificar o gatilho que deu origem à decisão e sua conexão com o problema;
- As restrições existentes na situação e que são responsáveis pelo estreitamento no âmbito das alternativas a serem consideradas;
- A identificação dos elementos essenciais do problema por meio da segmentação entre as partes que o compõem, de modo a garantir que o problema a ser decidido está voltado para o objetivo desejado;
- As compreensões de quais outras decisões afetam e são afetadas pelo problema em análise;
- A busca por novos *insights*, buscando outras visões e perspectivas de atores e *stakeholders* que não necessariamente estejam ligados diretamente ao problema.

Dentre as estratégias para a definição de um problema, seguindo a lógica causa-efeito, uma das possibilidades é o uso do diagrama de Ishikawa por sua robustez e praticidade. Trata-se de um esquema gráfico, com estrutura semelhante a um esqueleto de peixe, cuja cauda representa a origem do problema e a cabeça alude ao efeito percebido desse problema (LONGARAY, 2013).

Figura 4 - Diagrama de Ishikawa



Fonte: ELGScreen (2019)

Importa aqui estabelecer a diferenciação entre causa e efeito de um problema. De acordo com Longaray (2013), uma causa é todo e qualquer fato que origina um problema, já o efeito evidencia e externaliza a ocorrência de um problema, tornando esse problema perceptível.

3.3 Identificação dos agentes econômicos e demais afetados pelo problema regulatório

Uma das questões primordiais para o entendimento do problema regulatório a ser contemplado na AIR diz respeito à correta identificação dos atores integrantes do processo. Conforme Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), entende-se por ator todo aquele indivíduo envolvido direta ou indiretamente no processo decisório e que pode exercer influência sobre aquele cenário decisional.

Os atores podem ser classificados em **intervenientes** e **agidos**. Intervenientes são aqueles atores que, de forma intencional, participam diretamente da decisão com o objetivo de fazer prevalecer suas ideias, opiniões e interesses. No que tange aos **agidos**, esses são atores que sofrem de forma passiva as consequências das decisões. Embora os agidos não se envolvam diretamente no processo, deve-se levar em conta que eles podem exercer pressões sobre os intervenientes (ENSSLIN, MONTIBELLER e NORONHA, 2001).

Ensslin et al. (2001) destacam que, entre os intervenientes, pode-se distinguir três tipos de atores. Os **decisores** são atores cujo poder de decisão foi formalmente ou moralmente delegado. Os **representantes** são aqueles atores designados pelo decisor para representá-lo no processo de apoio à decisão, seja individualmente ou por integração em comitês e representações. Por fim, o **facilitador** é o ator interveniente que tem por função facilitar o processo e trâmite da tomada de decisão, fazendo uso de ferramentas construídas com essa finalidade.

A identificação dos atores intervenientes e agidos em um contexto regulatório deve ser realizada de forma factual e com base em dados primários (entrevistas, *surveys*, reuniões com grupos, *brainstorms* de equipe do problema) e dados secundários (guias, documentos de referência, *portfólios*).

3.4 Identificação da fundamentação legal

Após a definição do problema e de suas causas, se faz necessário identificar a fundamentação legal relativa à competência legal do órgão ou entidade para atuar sobre o problema em questão e que, portanto, ampara suas ações. É importante que o Relatório de AIR detalhe os dispositivos legais que determinam que a competência de tratar o assunto é do órgão ou entidade. Leis, decretos, resoluções, portarias e regimento interno são exemplos que dão a base legal para o órgão ou entidade regulamentar a matéria em questão.

Também cabe apontar pareceres, recomendações e determinação de órgãos externos de controle: Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público.

3.5 Definição dos objetivos a serem alcançados

Estabelecido o problema regulatório a ser contemplado pela AIR, bem como os atores direta e indiretamente envolvidos no cenário, a etapa subsequente diz respeito à definição clara e delimitada dos objetivos a serem alcançados com a decisão que necessita ser tomada.

A correta definição dos objetivos, de forma detalhada, contendo indicadores robustos e que possam ser passíveis de quantificação, é fundamental para que seja exequível estabelecer parâmetros de comparação entre possíveis alternativas para a solução do problema regulatório.

Para que haja uma especificação clara dos objetivos, Drucker (2001, p.16) sugere que os decisores exercitem os seguintes questionamentos:

- Quais são os objetivos que a decisão tem que alcançar?
- Quais as metas mínimas que a decisão deve atingir?
- A que condições-limite os resultados da decisão terão que ser submetidos?
- Quais os KPIs que serão utilizados para acompanhar a eficiência da regulação?

Importante, também, a observância quanto aos níveis dos objetivos a serem alcançados em um processo de decisão. De acordo com Longaray (2007), as metas decisórias podem ser classificadas em

estratégicas, táticas e operacionais. Enquanto um objetivo estratégico diz respeito a um indicador com impacto amplo e institucional (p. ex., posicionar politicamente a agência reguladora frente ao mercado internacional quanto às questões de desregulamentação), tem-se na outra ponta objetivos operacionais, voltados à execução efetiva do que foi postulado no objetivo estratégico (p. ex., veicular campanha publicitária na internet para que empre-

sas de inovação de outros países conheçam a atuação da agência em âmbito mundial). No intermédio dos objetivos estratégicos e operacionais, estão os objetivos táticos, que estabelecem as ferramentas para que os objetivos estratégicos sejam alcançados com a execução dos objetivos operacionais (p. ex., usar a ferramenta de pesquisa de opinião e chamada pública para determinar a forma de prospectar a política de desregulamentação da agência).

Confira a Bibliografia recomendada na Biblioteca SEAE sobre Análise de Impacto Regulatório



3.6 Descrição de alternativas de solução

O objetivo dessa parte do Relatório de AIR é mapear todas as alternativas possíveis para a resolução do problema regulatório que foi identificado. Recomenda-se que se busque, sempre que possível, soluções não normativas. Além disso, é importante que se considere as opções de não ação inclusive a alternativa de não criação de uma regulação, assim como as diferentes alternativas de soluções normativas.

Outro fator importante é que sejam desconsideradas as alternativas inviáveis antes da análise, para evitar o risco de uma análise tendenciosa.

Esse é o momento de levar em considerações alternativas não normativas e/ou inovadoras. Existe uma classificação das alternativas de ação não normativas, conforme a classificação utilizada pela OCDE (2013), apresentadas a seguir:

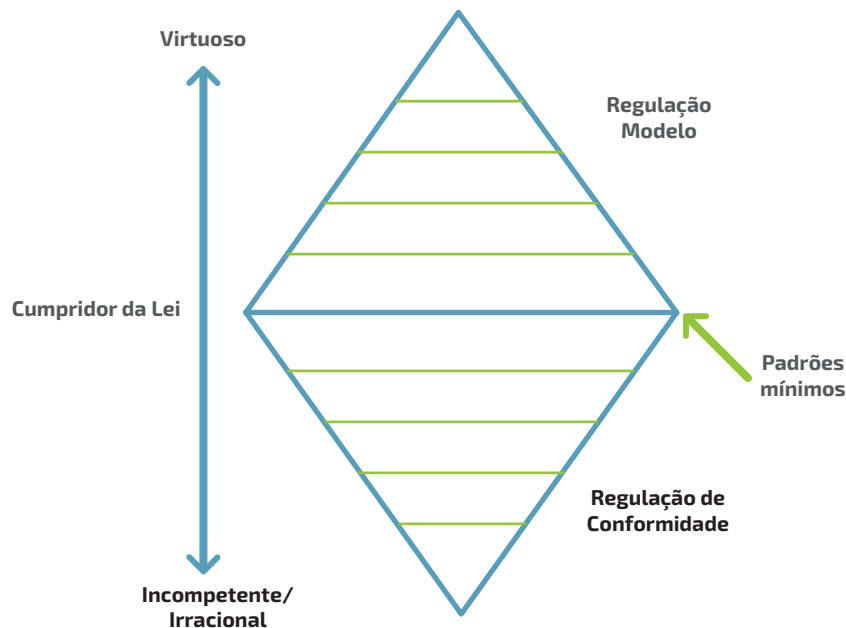
- **Autorregulação:** ocorre quando um grupo organizado regula o comportamento de seus membros. A elaboração e monitoramento, pelo próprio setor, das normas, ações ou códigos que disciplinam suas atividades aumentam a aceitação dessas normas e faz com que os atores se sintam mais responsáveis pelo seu cumprimento.
- **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.

- **Incentivos Econômicos:** 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.
- **Informação e Educação:** 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.

Mello da Silva (2017) sinaliza que técnicas alternativas de regulação como a "regulação responsiva" demonstram amadurecimento da agência no sentido de alcançar seus objetivos. Ações excessivamente prescritivas que criem barreiras ou custos desnecessários aos regulados dispostos a cooperar podem gerar uma cultura de desincentivo e resistência à conformidade. Kolieb (2015) propõe uma representação gráfica (Figura 5) do modelo de regulação responsiva no formato que ele chama de Diamante Regulatório (*Regulatory Diamond*).

Figura 5 - Diamante regulatório: Modelo de regulação responsiva



Fonte: KOLIEB (2015, p.150). Tradução própria.

O diamante é dividido ao meio pelos padrões mínimos de comportamento. A regulação de conformidade (*compliance regulation*) destes padrões estão na parte inferior do diamante. A regulação aspiracional (*aspirational regulation*), na parte superior da figura, representa aquilo que a agência espera para além dos padrões mínimos. Observa-se que a área de cada uma das duas porções se reduz à medida em que se caminha para as extremidades do diamante. Isso significa que quanto mais distante da linha que divide a figura ao meio, menor é a frequência de mecanismos. Ao se afastarem da linha mediana, estes mecanismos passam a ter mais intensidade punitiva na parte inferior e passam a ser mais recompensadores na parte superior.

3.7 Impactos das alternativas identificadas

Essa etapa da AIR tem como objetivo apontar os impactos de cada alternativa de ação, **incluindo as estimativas de custos regulatórios**, de modo a identificar se seus benefícios superam seus custos e desvantagens quando comparadas à alternativa de não ação. Impactos sobre a concorrência e competitividade; impacto sobre as micro e pequenas empresas; impactos sobre o comércio internacional ou nível de abertura dos mercados; impactos sobre saúde; impactos sobre segurança; impactos ambientais; impactos sobre custos administrativos; e impactos orçamentários são os mais relevantes devem ser considerados nessa etapa.

⁷ KPI é uma sigla que vem do inglês para *Key Performance Indicator*, e a tradução literal seria: Indicadores-Chave de Performance. São os indicadores mais importantes para analisar e avaliar a gestão de um projeto

A mensuração dos impactos das alternativas de ação pode ser feita de diferentes maneiras, contudo, o Decreto de AIR (BRASIL, 2020b), em seu Art. 7º, estipula que, para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874 (BRASIL, 2019c), a Lei de Liberdade Econômica, deve-se adotar uma das seguintes metodologias:

- a) análise multicritério;
- b) análise de custo-benefício
- c) análise de custo-efetividade;
- d) análise de custo (custo-padrão);
- e) análise de risco; ou
- f) análise de risco-risco.

Todas as metodologias aqui elencadas têm sido aplicadas com êxito em problemas de contexto regulatório. A opção de adoção de uma determinada metodologia deverá levar em conta sua adequação ao cenário e seus atores, aos dados e às alternativas de ação.

O Decreto de AIR também estipula que a escolha de metodologia deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas (BRASIL, 2020b, Art. 7º, § 1º). O órgão ou entidade poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto (BRASIL, 2020b, Art. 7º, § 2º).



A Seção 1.4 deste Guia buscou detalhar os Custos Regulatórios. O mesmo esforço deve ser feito para o levantamento dos Benefícios.

3.8 Seleção da metodologia adequada para a comparação das alternativas de ação

O Decreto de AIR estipulou em seu artigo 7º um rol de metodologias para aferição da razoabilidade do impacto econômico que deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as demais alternativas (BRASIL, 2020b).

Quadro 7 - Metodologias do Decreto de AIR

Metodologia	Característica	Quando utilizar	Quando não utilizar
Análise multicritério	Modelo Matemático que permite criar perfis de impacto para cada alternativa viabilizando comparar o desempenho de diferentes ações para o mesmo problema.	Quando a decisão regulatória englobar critérios com diferentes tipos de escalas ou que necessitem da construção de descritores matematicamente mensuráveis.	Quando a decisão regulatória incluir critérios com escalas de mensuração claramente definidas e com taxas de compensação (pesos) previamente estipuladas.
Análise de custo-benefício	Modelo Econômico que permite calcular a taxa de utilidade social (função bem estar) de cada alternativa.	Quando o objeto de análise de uma alternativa for a relação entre custo e benefício.	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não for analisar o bem estar social que cada alternativa proporciona.
Análise de custo-efetividade	Modelo Econômico que permite calcular o custo de oportunidade e o índice de custo-efetividade de cada alternativa de decisão.	Quando o objeto de análise de uma alternativa for a efetividade de atingimento dos resultados em função dos custos apurados para aquela ação.	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não for analisar o custo-efetividade de cada alternativa de decisão.
Análise de custo	Modelo Contábil que permite calcular os custos diretos, indiretos, fixos e variáveis de cada alternativa.	Quando o objeto de análise de uma alternativa limitar-se aos custos diretos, custos indiretos, custos fixos e variáveis bem como as perdas envolvidas (ineficiência, ociosidade, qualidade).	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não se limitar à análise contábil de custos das alternativas.
Análise de risco	Modelo Econômico que permite calcular o grau de risco de todos os resultados negativos diretos.	Quando o objeto de análise de uma alternativa for o cálculo do grau de risco (probabilidade de ocorrência vezes a gravidade do resultado).	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não estiver associado diretamente ao grau de risco de uma alternativa.
Análise risco-risco	Modelo Econômico que permite calcular o grau de risco de todos os resultados negativos diretos ou indiretos.	Quando o objeto de análise de uma alternativa for o cálculo do grau de risco - direto ou indireto - de cada alternativa.	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não estiver associado direta ou indiretamente ao grau de risco de uma alternativa.

É importante apontar que a utilização de uma metodologia não exclui a utilização de outra, visto que é possível que exista o uso conjunto dessas metodologias indicadas no Decreto AIR. Por exemplo, é possível que existam impactos monetizáveis e não monetizáveis. Assim, para o levantamento de custos será necessária uma **Análise de Custos**, que sequencialmente deverão ser confrontados com os benefícios monetizáveis, utilizando uma **Análise custo-benefício**. Para uma avaliação completa,

considerando as variáveis não monetizáveis, incorporam-se as variáveis da análise custo-benefício em uma **Análise Multicritério**.

Ressalta-se também que o órgão ou entidade poderá escolher outra metodologia além das mencionadas nessa seção, desde que justifique se tratar de metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto. Nessa perspectiva, para um melhor uso analítico das variáveis levantadas na fase de coleta de dados.

3.8.1 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.

A análise de custo-benefício (CBA) se tornou uma ferramenta amplamente utilizada e bem desenvolvida para avaliação de projetos [...]. Todos os países colocam os resultados do CBA em uma estrutura de avaliação abrangente que também inclui vários tipos de benefícios não monetizados. Uma vantagem importante do uso do CBA é que ele é uma forma de superar as limitações e vieses cognitivos, estruturais e relacionados ao processo na tomada de decisões. Alguns dos principais desafios do CBA e da avaliação quantitativa em geral residem no contexto institucional e político.

Mackie, Worsley e Eliasson (2014)

Para Paranaíba (2017), alguns autores, de forma mais apropriada, nomeiam este método como um critério de análise da Razão Benefício-Custo (B/C), considerando que, se a relação B/C for maior ou igual a unidade melhor e, quanto maior a relação, mais atraente é a proposta analisada.

A razão Benefício/Custo, ou Coeficiente Benefício-Custo, fundamenta-se no esforço de dar valor pecuniário aos benefícios, descontada a taxa de retorno, ou seja, qual retorno monetizável pode-se esperar dos benefícios econômicos identificados nos projetos, conforme a equação (PARANAIBA, 2017, p.47):

$$B/C = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

onde:

t = 0, 1, 2, ..., n

B_t = benefícios no período t;

C_t = custos no período t;

r = taxa de desconto escolhida.

Cálculo dos Custos

O cálculo dos Custos que a proposta possa impactar estão descritos na seção 1.4 deste Guia, fundamentada na Instrução Normativa SEAE nº111/2020. A estruturação dos custos, em um fluxo de caixa com taxa de desconto, pode ser feita na ferramenta CalReg, elaborada para auxiliar os reguladores para este fim.



www.gov.br/reg

Cálculo dos Benefícios

Para Varian (1999), a maximização da satisfação social parte da obtenção das preferências sociais representadas pela soma das utilidades individuais, gerando um tipo de função de agregação conhecida por função de bem-estar, descrita na equação abaixo

$$W(u_1, \dots, u_n) = \sum_{p=1}^n u_p$$

onde:

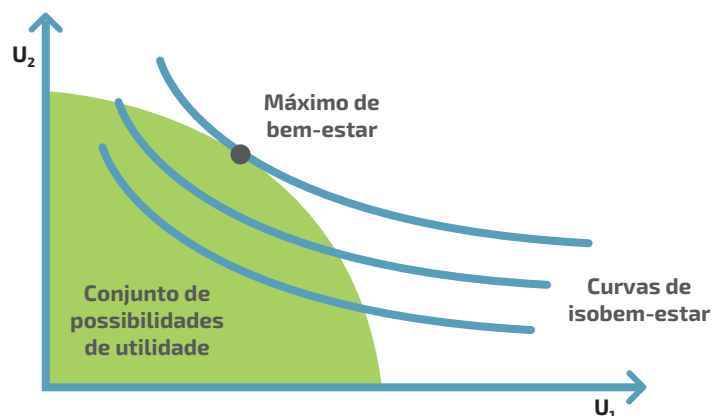
W = função de bem-estar;

p = 1, 2, ..., n pessoas

u = utilidade individual.

Para Mas-Colell, Whinston e Green (1995) e Varian (1999), o ponto ótimo é identificado pelo ponto de tangência das curvas de isobem-estar – curvas de indiferença do bem-estar – com a fronteira do conjunto de possibilidades de utilidade, conforme Figura 6.

Figura 6. Maximização do bem-estar



Fonte: Adaptado de Varian, (1999, p.591)

Porém, algumas alocações de preferências podem não atender à maximização de satisfação dos indivíduos que participam do conjunto de preferências ora

agregados em uma função bem-estar. Uma possível solução seria a ponderação das utilidades para a construção da função bem-estar.

Contudo, implicações do mecanismo de decisão social podem tornar extremamente difícil, mesmo com ponderações das utilidades individuais, para agregarem em uma utilidade social, algo que é apontado no Teorema da Impossibilidade de Arrow (1951), descrevendo que a busca de preferências sociais se contrapõe às propostas de um ordenamento das preferências seguiriam a ordenação de um indivíduo (VARIAN, 1999). Para Elster (1999), outro argumento importante é a proposição de Hayek (1973) de que as informações sobre preferências individuais estão difusas na sociedade e não podem ser reunidas, incorrendo a custos de transações infinitos para gerar sua mensuração e agregação.

Como tentativa de solução destes impasses, bem como para trazer uma proposição que atenda aos princípios de justiça e equidade, a proposta de Rawls (1971) traz uma função de bem-estar social chamada *minimax*, conforme equação,

$$W(u_1, \dots, u_n) = \min\{u_1, \dots, u_n\}$$

Essa perspectiva indica que a utilidade social é igual à utilidade do indivíduo mais desfavorecido, ou seja, o agente econômico em pior situação, incorrendo uma leitura seguindo a utilidade do indivíduo com utilidade mínima.

A situação apontada indica que a solução para o problema do planejamento social não irá atender a uma solução de maximização do bem-estar, uma situação melhor (*First-Best*, ou primeiro-melhor), mas sim uma situação que maximize o indivíduo de pior condição em uma situação não tão boa quanto o primeiro-melhor (*Second-Best*, ou segundo-melhor).

Neste sentido, melhorias que possam superar os custos podem representar benefícios, mesmo que rawlsianos. Deste modo, para mensurar os benefícios, o cálculo do excedente do consumidor contribui para identificar os benefícios líquidos, ou seja, o excedente econômico recebido pelos usuários e regulados.

A avaliação dos benefícios líquidos passa pelo processo de dar valor pecuniário ao impacto do benefício à sociedade, ou seja, identificando o excedente do consumidor como forma de estimar este benefício.

Independentemente de a utilidade social ser de primeiro-melhor ou de segundo-melhor, o cálculo de novos excedentes do consumidor pode ser uma ferramenta importante para mensurar os benefícios que se pretendem identificar em uma proposta que traga benefícios sociais (PARANAIBA, 2017).

3.8.2 Análise de custo-efetividade

A análise de custo-efetividade é uma alternativa à análise de custo-benefício, mas deve ser utilizada apenas quando benefícios são intangíveis e, por isso, de difícil monetização. Contudo, é importante que o regulador prove que os benefícios não podem ser monetizados.

Conforme Castelo Branco (2008), é importante seguir alguns passos para a boa prática desta metodologia, seguindo os trabalhos de BOOTH, TROCKI e BOWLING (1997), e LEVIN e McEWAN (2001). Esses passos estão sistematizados no quadro abaixo.

Quadro 8 - Etapas para Análise de Custo-Efetividade

Etapas para análise de custo-efetividade

- 1) Identificar o problema a fim de que este seja bem compreendido;
- 2) Definir as alternativas a serem comparadas;
- 3) Definir o público que vai ter acesso à análise de custo-efetividade. Esse público pode ser o público primário, que envolve os tomadores de decisão e a clientela, ou pode ser o público secundário, que envolve as pessoas que se beneficiarão das análises;
- 4) Identificar os custos que serão empregados na análise e atribuir valores a esses custos, tendo-se o cuidado de evitar a dupla contagem. Para a identificação dos custos podem ser utilizados os preços de mercado coletados de estudos realizados sobre o assunto ou de revendedores de produtos. Quando este custo não estiver disponível, poderá ser empregado um preço estimado ou o preço sombra (preço de um bem ou serviço que não tem um valor de mercado);
- 5) Organizar uma tabela com os diferentes custos a fim de obter o custo total. Os custos envolvem custo de capital direto;
- 6) Definir a taxa de desconto que envolve trazer o valor dos custos que acontecem em diferentes momentos do tempo para obter o valor presente destes. A taxa de desconto deve refletir o custo de oportunidade do dinheiro;
- 7) Definir as medidas de efetividade que devem refletir o máximo possível o objetivo das alternativas.
- 8) Determinar o índice custo-efetividade:
 $C1/E1$
 $C1$ = custo da alternativa 1, em termos monetários
 $E1$ = efetividade para alternativa 1, em unidades físicas ou medidas de efetividade
- 9) Avaliar os índices e determinar o que possui maior custo-efetividade;
- 10) Realizar a análise de sensibilidade que visa estimar a estabilidade da conclusão do trabalho através da variação de algumas premissas. Pode-se, por exemplo, variar os resultados os custos em diferentes situações, o que permitirá identificar as variáveis que possuem o maior impacto no custo da solução ótima, quando eles são modificados ou quando informações mais específicas acerca destas variáveis são conhecidas.

3.8.3 Análise de Risco e Análise de Risco-Risco

As Análises de Risco e de Risco-Risco são utilizadas para minimizar riscos das alternativas que estão sendo avaliadas, por exemplo, redução de mortes em acidentes de trânsito. A diferença entre as duas metodologias é que na primeira (análise de riscos) são considerados os riscos diretos, enquanto a segunda (risco-risco) considera, também, os riscos indiretamente impactados por cada alternativa de ação.

Hansson (2016) orienta que há cinco dimensões que precisam ser consideradas ao se fazer uma análise de risco: 1. Vantagens e desvantagens precisam ser levadas em conta, além do risco envolvido; 2. Há diferentes formas de pesar um risco em relação ao outro; 3. É preciso que os efeitos diretos tenham mais peso na tomada de decisão dos gestores do que

efeitos indiretos ou incertos; 4. Se a escolha entre riscos é insatisfatória, é preciso que o gestor busque por soluções inovadoras; 5. Não necessariamente o problema da incomensurabilidade é resolvido considerando-se um foco exclusivo.

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 (BRASIL, 2018). Outra desvantagem é que essas metodologias não consideram os custos da regulamentação. Contudo, podem ser utilizadas de forma complementar para uma Análise de Impacto Regulatório mais robusta.

Viscuzi (1994) sinaliza que a análise regulatória tem considerado a análise risco-risco para ampliar a avaliação dos gestores para além da análise custo-benefício.

3.8.4 Análise multicritério

A análise multicritério é um ramo da ciência da pesquisa operacional dedicado ao apoio à decisão. Esse apoio se dá por meio de técnicas científicas que permitem a correta definição do problema e identificação dos atores envolvidos e afetados pela decisão, pela construção de perfis de impacto que permitam medir o desempenho das alternativas em cada um dos critérios levados em conta na decisão e pela não obrigatoriedade de monetização dos impactos das alternativas de ação analisadas na AIR.

A elaboração de um modelo de análise multicritério de apoio à decisão consiste em três etapas. Na primeira etapa, emprega-se uma abordagem de estruturação de problemas da pesquisa operacional, tais como a *Cognitive Mapping* (LONGARAY et al., 2018), a *Soft Systems Methodology* (LONGARAY, ENSSLIN e MACKNESS, 2013) ou a *Value Focus Thinking* (KEENEY, 1992), dentre outras, para identificar os aspectos e atores envolvidos no contexto.

Etapa 1: Estruturação

- Identificar o problema;
- Identificar os atores envolvidos no contexto decisional;
- Identificar e/ou delimitar e/ou definir os critérios;

- Elaborar a estrutura hierárquica de critérios do problema;
- Definir as escalas de avaliação para cada um dos critérios do problema.

Na segunda etapa, etapa de avaliação, com base no conhecimento obtido na etapa de estruturação, concretizado pela estrutura hierárquica de valores do problema, parte-se para a parte lógico-matemática do modelo. Nesta etapa, pode-se empregar métodos matemáticos para ordenar alternativas por ordem de importância, como o método Análise Envolvória de Dados (DEA) (ver LONGARAY et al., 2019), métodos para selecionar uma dentre várias alternativas por meio do desempenho geral de cada alternativa medido em escores brutos, como a Análise Hierárquica de Processo (AHP) (ver LONGARAY et al., 2015) e, métodos para classificar as alternativas, analisando por seu desempenho em áreas e critérios específicos, como o MACBETH (LONGARAY, CAPRARIO E ENSSLIN, 2010) e o próprio AHP.

Etapa 2: Avaliação

- Baseia-se na Teoria das Relações de Preferências
- Um critério pode ser visto como um modelo, segundo o qual é possível fundamentar uma proposição do tipo:

$$u_j(x_1) > u_j(x_2) \leftrightarrow x_1 P x_2$$

- Essa função permite descrever o resultado da comparação entre duas alternativas x_1 e x_2 , segundo um atributo j , a partir da comparação de dois números reais $u_j(x_1)$ e $u_j(x_2)$.
- A cada atributo j associa-se uma escala constituída por um conjunto ordenado de números reais possíveis de serem admitidos por essa função.
- P representa uma relação binária que expressa que x_1 é preferível a x_2 relação ao atributo j .

As hipóteses que sustentam matematicamente seus métodos baseiam-se nas seguintes problemáticas:

- Problema tipo α – selecionar a “melhor” alternativa ou as melhores alternativas.
- Problema do tipo β – aceitar alternativas que parecem “boas” e descartar as que parecem “ruins”.
- Problema do tipo γ – gerar uma ordenação das alternativas.
- Problema do tipo δ – realizar uma descrição das alternativas.

Na última etapa, etapa de elaboração das recomendações, deve-se propor ações de melhoria para aqueles critérios em que o desempenho foi considerado insatisfatório. Aqui recomenda-se não apenas a análise de sensibilidade, mas também outras técnicas gerenciais que permitam o processo de discussão e a geração de novas possibilidades para aquela decisão. Entende-se, aqui, como alternativa de ação, uma

possibilidade de curso a ser tomado pelos gestores, seja um programa, uma determinada estratégia ou conjunto de parâmetros operacionais (LONGARAY et al., 2019).

No que diz respeito aos critérios, esses são medidas de desempenho por meio das quais as alternativas de ação são 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 dessas alternativas. 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 decisores e *stakeholders*, uma vez que eles terão visões diferentes sobre a mesma problemática. Ainda assim, o número de critérios deve ser robusto, permitindo um processo de tomada de decisão criterioso e equalizado, seguindo os parâmetros estabelecidos.

Exemplificando, ilustra-se aqui o uso de um método multicritério de ordenação de alternativas (Figura 7). Neste tipo de ferramenta, 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, ou podem ser muito complexas na atribuição prévia dos pesos, valores e ponderações.

Figura 7 – Exemplo de uma matriz de desempenho baseada no método de ordenação de alternativas para análise multicritério

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

*Peso – Os pesos atribuídos aos critérios refletem a importância deles 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

Fonte: BRASIL, 2018

Cada critério recebe um *score* 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 (BRASIL, 2018).

A validação científica da aplicação de um método de análise multicritério é relevante, considerando que as visões dos diferentes atores afetados devem ser incluídas no processo de análise para definição da melhor alternativa de ação. Deve-se, para tanto, proceder ao necessário enquadramento quanto ao tipo de problema que se quer resol-

ver (de ordenação de alternativas, de seleção de alternativas ou classificação de alternativas) e a consequente escolha de um método que contemple os objetivos da decisão. O inadequado enquadramento metodológico de um contexto decisório levará, possivelmente, à obtenção de resultados inconsistentes.

Outro erro comum no emprego da análise multicritério é a atribuição de pesos aos critérios arbitrariamente, sem uma metodologia predefinida (BRASIL, 2018). Nesse sentido, deve-se observar que para atribuição de pesos, existem as metodologias de *Direct Rating*, Bisseção e de Julgamento Semântico (ENSSLIN, MONTIBELLER e NORONHA, 2001).

Erros no emprego de Análise Multicritério

- "Pular" a etapa de estruturação, indo diretamente para a etapa de avaliação, sem uma prévia análise do contexto decisional
- Na etapa de avaliação, não identificar o método a ser empregado em função de sua adequação às problemáticas *alpha*, *beta*, *gama* e *delta* bem como da questão da superação ou compensação
- Desconsiderar a análise de sensibilidade e a elaboração das recomendações para o modelo desenvolvido e os perfis de impacto das alternativas
- Associar que o uso da análise multicritério implica em desconsiderar a análise de custos ou análise de risco

Fonte: Castelo Branco (2008. P.33)

3.8.5 Escalonamento Multidimensional como alternativa à Análise Multicritério

Conforme o § 2º do artigo 7º do Decreto de AIR aponta, o órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além das mencionadas no *caput* do artigo, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.

Como apontado na seção anterior a Análise Multicritério apresenta benefícios em sua utilização, mas, muito dos erros no emprego podem ser relacionados a algumas limitações desta metodologia. Paranaíba (2018) aponta que a análise multicritério, ao colocar pesos nas variáveis, pode incorrer no uso de subjetividade, o que poderia resultar em escolhas espúrias de variáveis. Outro fator é que, variáveis financeiras e não-financeiras, ou, quantitativas e qualitativas, respectivamente, são variáveis de dimensões díspares que oferecem dados de saídas em escalas distintas, o que requer a utilização de uma metodologia de análise multivariada para que torne possível inseri-las no mesmo modelo (PARANAIBA, 2017).

Para tanto, conforme Paranaíba e Bulhões (2019), as técnicas de Escalonamento Multidimensional são desenvolvidas para realizar representações espaciais de todas as variáveis, financeiras e não financeiras, auxiliando a compreensão de estímulos complexos sobre como as pessoas fazem julgamentos, representando as alternativas como "objetos", a exemplo de um ponto em um espaço dimensional. O Escalonamento Multidimensional (EMD) busca representar medidas de proximidade entre objetos de tal forma que seja possível uma inspeção visual, incorporando dimensões suficientemente capazes de representar a similaridade ou dissimilaridade entre os pares de objetos (SOUZA, 2010).

À medida de distância usualmente utilizada em EMD é a distância Euclidiana. Conforme Esmalifalak et al. (2015), a métrica euclidiana é uma função $d: \mathbb{R}^M \times \mathbb{R}^M \rightarrow \mathbb{R}$ que designa a quaisquer dois vetores (objetos, alternativas, propostas) $i = i_1, \dots, i_m$ e $j = j_1, \dots, j_m$ e $m = 1, \dots, M$ espaço dimensão, que dará a distância entre quaisquer dois vetores. Matematicamente, a distância Euclidiana entre o vetor de i e j podem ser definidos da seguinte forma:

$$d(i, j) = \sqrt{\sum_{m=1}^M (i_m - j_m)^2}$$

onde:

$M = 1, 2, \dots, m$

i_m = valor da variável m para o vetor i

j_m = valor da variável m para o vetor j

Cardoso Junior & Scarpel (2010, p.6) apontam que o Escalonamento Multidimensional produz uma Matriz das distâncias d_{ij} e procura encontrar a disposição dos pontos no espaço com M -dimensões, "de tal forma que as coordenadas dos n pontos ao longo das dimensões produza uma matriz de distâncias Euclidianas cujos elementos estão tão próximos quanto possível aos elementos da matriz de distâncias". A diferença entre essas duas matrizes representa um ruído dada a imprecisão na medida, e conforme Souza (2010), quantificável pela soma de todos os erros sobre os pares (i, j) , definido por Kruskal (1964) por nível de estresse.

O nível de estresse representa a fidedignidade do modelo, "medida semelhante ao coeficiente de correlação, mensurando quanto seria ruim a diferença entre as medidas de proximidade e as correspondentes distâncias" (Bevilacqua, 2004, p.48). Para medir o nível de estresse, existe o Modelo de Stress, conforme Equação.

$$Stress = \frac{\sum_{ij} (\delta(ij) - d_{ij})^2}{\sum d_{ij}^2}$$

Onde:

$\delta(ij)$ = dissimilaridade entre os i -ésimos e o j -ésimos objetos;

d_{ij} = distância original entre os i -ésimos e o j -ésimos objetos

A medida em que a dissimilaridade se aproxima da distância original entre os objetos i e j , menor é o estresse; e o oposto irá demonstrar que a quantidade de dimensões utilizadas para estimar a dissimilaridade encontra-se insuficiente, mesmo que duas dimensões facilitem a visualização para a análise. Contudo,

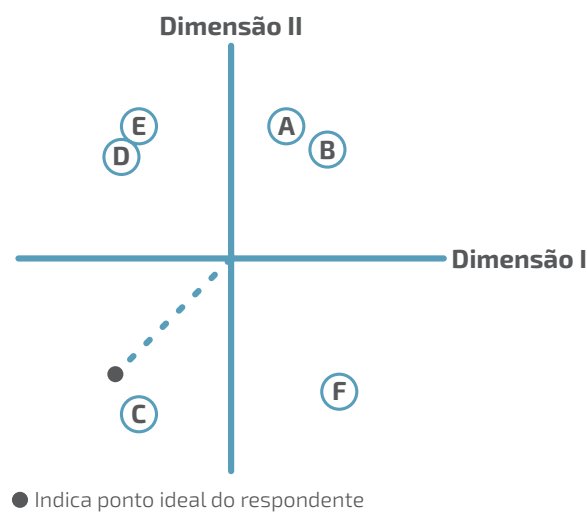
o número de dimensões também depende do número de objetos avaliados, sendo interessante adotar "um número de objetos quatro vezes maior do que o de dimensões" (HAIR et al., 2009, p.496).

Para auxiliar a definição da quantidade de dimensões suficientes, os métodos *Elbow Criterion* e o Diagrama de Shepard atendem aos testes adotados na bibliografia de EMD. O *Elbow Criterion*, ou teste do cotovelo, relaciona o Stress de Kruskal com a dimensionalidade. Após o cálculo das distâncias entre cada par de pontos, obtido o nível de Stress entre as distâncias e as disparidades - sendo este Stress considerado alto -, os pontos deverão ser movidos para minimizar

o Stress; caso o Stress esteja baixo, o Mapa Perceptual poderá ser construído.

Os mapas perceptuais representam o quão distantes os objetos estão uns dos outros, indicando a dissimilaridade entre eles. Entretanto, a disposição espacial não indica qual o melhor ponto, ou qual deverá ser o critério de seleção e priorização. Para Hair et al. (2009), alcançar este fim é possível com a inclusão de um ponto que represente a combinação perfeita entre os atributos, indicando um objeto ideal que sirva de referência para identificar o quão distantes os objetos estão do ponto ideal (PI):

Figura 8 - Mapa Perceptual



Fonte: Hair et al. (2009, p.501)

Na Figura 8 existe um ponto ideal que foi construído a partir dos interesses de um ponto que representasse as melhores características esperadas. Também podem ser adotadas as metas ou expectativas esperadas para a melhor alternativa de proposta a ser escolhida. Observando este mapa, a proximidade com o ponto ideal vai identificar a ordem de preferência entre os pontos do mapa. Neste caso, a ordem seria C, F, D, E, A, B, sendo C o de maior preferência e B o de menor preferência. O método utilizado foi a representação pontual, que é o método mais facilmente compreendido, pois usa a distância euclidiana, ou seja, uma distância em linha reta para ordenar a preferência (HAIR et al., 2009, p.503).

Desta forma, com a inserção de ponto ideal, é possível escalonar preferência, ao identificar as alternativas que mais tenham prioridade que outras, dado um determinado grupo de características para cada ponto que são representadas.

Neste sentido, se durante o processo de seleção de alternativas o mapa perceptual apontar que todas estão distantes do Ponto Ideal, será possível ao gestor responsável pela seleção constatar que nenhuma irá atender os objetivos esperados. Assim, evita-se o risco de escolher a proposta "menos ruim", podendo-se partir para a decisão de nada fazer, ou de se buscar levantar mais alternativas para a resolução do problema regulatório.

3.9 Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas em processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios

O processo de participação social é uma das etapas mais importantes para a implementação de uma norma regulatória.

Na literatura atual das ciências econômicas, aponta-se que assimetrias de informação conduzem ao surgimento de falhas de mercado e, assim, políticas públicas surgem como resposta necessária. Entretanto, o processo regulatório também se depara com o problema do conhecimento dos agentes e sucumbe aos mecanismos de transmissão de informação. Na busca por melhoria regulatória, os agentes demandam por mais intervenções, esquecendo-se de que o efeito cumulativo dessas melhorias potenciais corrói o sistema de mercado ao onerar demasiadamente os custos de operações no setor. O desdobramento deste círculo vicioso leva à "criação de uma linha tênue entre o que é consequência da intervenção (falha de governo) ou da abstenção estatal (falha de mercado)" (SCHOENHERR, 2021, p.13).

Assim, a participação da sociedade e dos agentes econômicos interessados fazem parte do processo de redução de assimetria de informação sobre: custos, impactos, benefícios esperados, entre outros.

A consulta pública e a audiência pública são o instrumento que deve ser realizado para este fim. É importante que ocorra publicidade com antecedência ao início da consulta, e tempo hábil para que os interessados possam se manifestar. O §2º do art. 9º da Lei 13.848 de 2019, Lei das Agências, determina que o prazo das Consultas Públicas deva ser de 45 dias, ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional. Para os demais órgãos reguladores sugere-se adotar os mesmos critérios de prazo, por uma questão isonômica para a sociedade.

3.10 Comparativo entre as alternativas

O Decreto de AIR prevê que o Relatório apresente uma comparação entre alternativas que foram consideradas para a resolução do problema. Recomenda-se que as alternativas sejam apresentadas de forma resumida, objetiva e acessível, preferencialmente em

um quadro-resumo, que traga a seguinte síntese, conforme Brasil (2018):

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

Quando aplicada a metodologia Multicritério ou a Metodologia de Escalonamento Multidimensional, é necessário que, na seção que trata da comparação entre alternativas consideradas para a resolução do problema, fique explicitado e acessível a interpretação dos resultados dos modelos, a fim de que fique compreensível os impactos que foram considerados.

3.11 Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado

O objetivo desta etapa é o de um levantamento da experiência de outros países quanto ao tratamento para o problema regulatório identificado uma forma de *benchmarking*. Para Costa (2016), a Análise de Impacto Regulatória é amplamente difundida em diversos países da Europa, Ásia e Américas, principalmente entre membros da OCDE. Desta forma, o problema regulatório que se pretende abordar, pode já ter sido alvo de estudos e análise nestes países.

Desta forma, questionamentos podem ser feitos para identificar essa experiência internacional, conforme as sugestões de quesitos de comparação internacional presentes na Instrução Normativa SEAE nº 111/2020, como por exemplo:

- Tal Regulação é observada nos países mais competitivos do mercado internacional, particularmente nos mercados de origem dos concorrentes estrangeiros?
- Em mercados dos países mais competitivos do mercado internacional, é exigido o requerimento técnico para a obtenção do resultado almejado?
- Nos dados e informações internacionais que apontam para regulações destinadas a fins de segurança, contenção de danos e relacionados, foi estimada a quantidade de vezes que incidentes poderiam acontecer na ausência e presença do requerimento técnico?

- O requerimento técnico desta Regulação é exigido em outros países, particularmente nos mais competitivos do mercado internacional? Quais as particularidades do país, região ou área no Brasil que tornam a exigência desse requerimento técnico necessário? Os demais países que exigem o requerimento técnico possuem mercados mais aptos a absorver os custos resultantes?
- O requerimento técnico desta Regulação tem suas exigências atualizadas em relação ao desenvolvimento tecnológico contemporâneo, particularmente em relação às práticas adotadas pelos países mais competitivos do mercado internacional?
- Há produtos sendo legalmente e regularmente comercializados em outros países que não atendam o exigido pelo ato normativo brasileiro?
- Se a regulação se baseia no princípio da precaução, existem medidas similares para tratar o mesmo risco em outros países e em quais circunstâncias?
- Foram reportados incidentes no Brasil e em outros países relacionados ao não-cumprimento do requerimento técnico analisado?
- Em caso de restrição proposto na regulação, isso prejudicará a oferta de serviços e produtos brasi-

leiros em relação a outros países mais competitivos do mercado internacional?

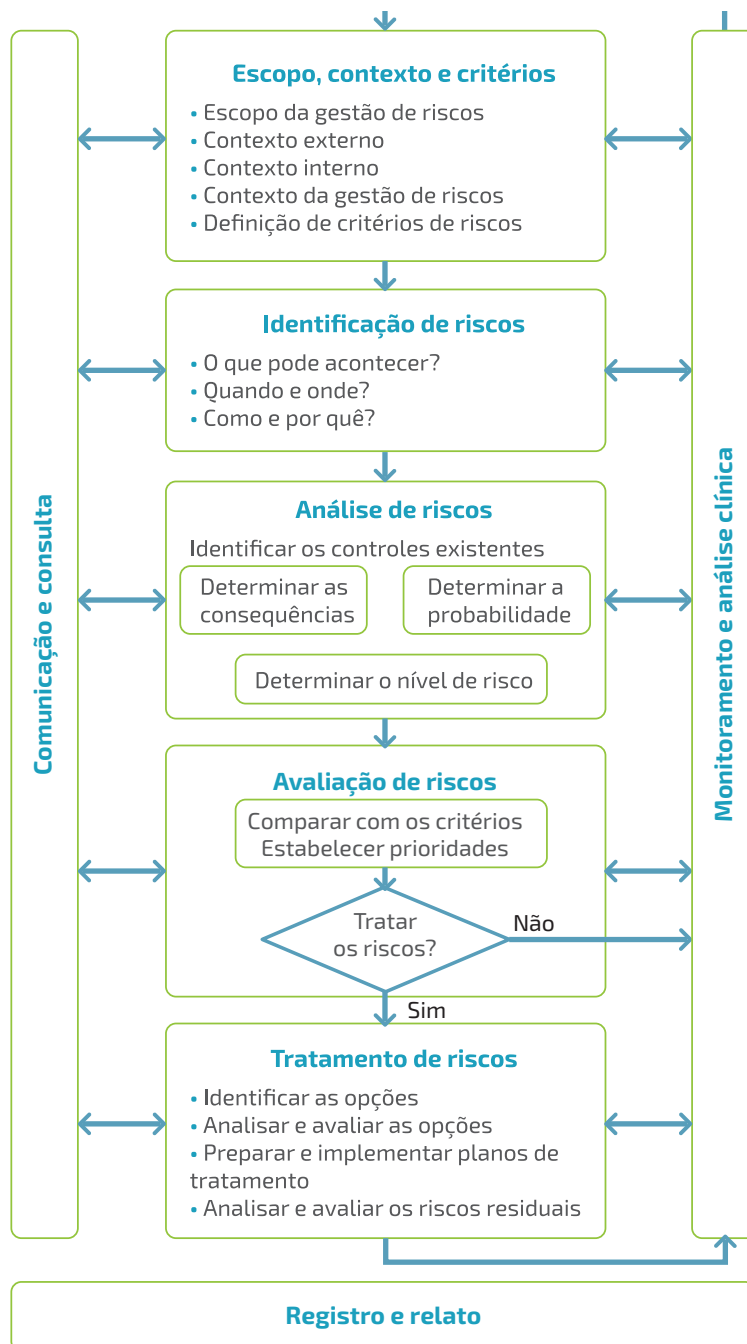
- Em quantos países, entre os mais competitivos do mercado internacional, o ato público de liberação proposto é exigido?

3.12 Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do normativo

Cabe ser observado, inicialmente, que esta etapa não deve ser confundida com as análises de risco das alternativas propostas para resolver o problema regulatório. Essa etapa envolve, na verdade, os riscos intrínsecos à alternativa que foi escolhida para implementação.

Em um cenário ideal, seria interessante que os órgãos reguladores possuíssem em sua estrutura uma diretriz para gerenciamento de riscos, por meio de processo de gestão de risco, como determinado pela Instrução Normativa Conjunta MP e CGU nº 01 de 2016. O mais referenciado e utilizado em todo mundo é o ISO 3100:2018, que estabelece princípios e orientações genéricas sobre gestão de riscos, e, portanto, deveria ser parte integrante de todas as atividades de organizações para a tomada de decisão em diversos níveis, não só para o desenvolvimento de AIRs, conforme a Quadro 9.

Quadro 9 - Detalhamento do Processo de Gestão de Risco ISO 3100:2018



Fonte: Risk Tecnologia (2018)

O Guia de Desregulamentação (SEAE/KPMG, 2020) destaca a importância de se compreender se as ações empreendidas pelos reguladores são proporcionais ao risco regulatório gerenciado, bem como se as aborda-

gens de conformidade e monitoramento são simplificadas e coordenadas, levando-se em consideração as necessidades circunstanciais e operacionais da entidade regulada.

Confira a Bibliografia recomendada na Biblioteca SEAE sobre Análise de Impacto Regulatório



3.13 Estratégia para implementação da alternativa sugerida

Esta seção do Relatório de AIR é destinada à divulgação da estratégia de implantação da alternativa sugerida. Para tanto, é necessária a criação de um cronograma que atenda, como ponto de partida o disposto no art. 4º do Decreto nº10.139/2019:

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

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 no Quadro 9.

Quadro 9 – 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 dele.
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: BRASIL (2018)

Mais do que informar, é importante a criação de uma estrutura de acompanhamento das metas definidas para a resolução do problema regulatório.

Esse monitoramento será vital para a verificação sistemática da norma, que é a Avaliação do Resultado Regulatório (ARR).

4. AVALIAÇÃO DO RESULTADO REGULATÓRIO – ARR

No documento Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança, a OCDE orienta que se deve: "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" (OCDE, 2012).

Nesse sentido, o Decreto de AIR estipula que os órgãos e as entidades devam implementar estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa, de forma isolada ou em conjunto (BRASIL, 2020b, Art. 13). As análises poderão ter caráter temático e serem realizadas apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos (BRASIL, 2020b, Art. 13, § 1º).

O Decreto de AIR também inova e impõe que órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com competência para edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR, instituem agenda de ARR, com, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório (BRASIL, 2020b, Art. 13, § 2º). A agenda deverá ser divulgada no sítio eletrônico do órgão durante o primeiro ano de cada mandato presidencial, contendo os atos normativos que serão avaliados até o último ano do mandato. Também deverão ser informadas as justificativas e o cronograma para cada ato da agenda (BRASIL, 2020b, Art. 13, § 4º).

O Decreto restringe os atos que integrarão a agenda de ARR àqueles que, preferencialmente, observem um ou mais dos seguintes critérios (BRASIL, 2020b, Art. 13, § 3º):

- I - Ampla repercussão na economia ou no País;
- II - Existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;
- III - Impacto significativo em organizações ou grupos específicos;

IV - Tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou

V - Vigência há, no mínimo, cinco anos.

Concluído o processo, as ARRs elaboradas serão divulgadas no sítio eletrônico do órgão ou da entidade, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011).

O tipo e a complexidade da ARR irão depender do tipo de ação a ser avaliada. Segundo a autoridade do Reino Unido, há três principais perspectivas que podem ser adotadas numa ARR, conforme Brasil (2018):

- 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 (BRASIL, 2018).

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. 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 (BRASIL, 2018).

GLOSSÁRIO

Análise de Impacto Regulatório – AIR: procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

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 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.

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.

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

Atualização do Estoque Regulatório - exame periódico dos atos normativos de responsabilidade do órgão ou da entidade competente, com vistas a averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração ou revogação.

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): verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os 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.

Custos Regulatórios - estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;

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 pelo órgão ou entidade competente.

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.

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.

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

Objetivo: declaração de algo que se deseja alcançar, definido em termos de um contexto, de um objeto e uma direção preferencial.

Operacionalização da AIR e da ARR: 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.

Relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado; e

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.

REFERÊNCIAS

- ABNT. (2018). NBR ISO 31000 - Gestão de riscos: Diretrizes. Associação Brasileira de Normas Técnicas.
- ALBURY, D. (2005). *Fostering Innovation in Public Services*. *Public Money & Management*, 25 (1), p. 51-56.
- ARMSTRONG, M.; COWAN, S; VICKERS, J. (1997). *Regulatory Reform*. Economic Analysis and British Experience, Cambridge Massachusetts, MIT Press.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2010). *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*, Management Advisory Committee, Commonwealth of Australia, Barton. Disponível em <http://innovation.govspace.gov.au/barriers/>.
- BASON, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: The Policy Press.
- BEVILACQUA, S. (2004) O emprego da Multidimensional Scaling: estudo de caso envolvendo seis instituições de ensino superior do nordeste paulista, uma contribuição para a Qualidade em Serviços. *Revista Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia da Produção*. N.3, p.43-53.
- BORINS, S. (2014). *The Persistence of Innovation in Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- BRASIL (1988). Constituição Federal de 1988, de 5/10/88. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26/10/2020.
- BRASIL (2011). Lei 12.527 de 18/11/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 27/10/2020.
- BRASIL (2018). 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.
- BRASIL (2019a). Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Presidência da República. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em 27/10/2020.
- BRASIL (2019b). Lei nº 13.848 de 25 de junho de 2019. Presidência da República. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm. Acesso em 27/10/2020.
- BRASIL (2019c). Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº

9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em 27/10/2020.

BOOTH, S.R.; TROCKI, L.R.; BOWLING, L. (1997). A standard methodology for costeffectiveness analysis of new environmental technologies. Los Alamos: Los Alamos National Report LA-UR-91-3251. Disponível em: <https://p2infohouse.org/ref/23/22494.pdf> Acesso em 08/03/2021.

BRASIL (2020a). Decreto no 10.229, de 05/02/2020. Regulamenta o direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou serviço em desacordo com a norma técnica desatualizada de que trata o inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10229.htm. Acesso em 21/02/2020.

BRASIL (2020b). Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Presidência da República. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junho-de-2020-264424798>. Acesso em 27/10/2020.

CARDOSO JUNIOR, M. M.; SCARPEL, R. (2010). Proposta de Indicadores de Estabilidade para o Escalonamento Multidimensional (MDS). Disponível em: <http://www.din.uem.br/sbpo/sbpo2010/pdf/69210.pdf>. Acesso em 08/03/2021.

CASTELO BRANCO, Marina. (2008). A análise custo-efetividade: sua aplicação como auxílio para a definição de políticas de regulamentação do uso de agrotóxicos. 2008. 91 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente)-Universidade de Brasília, Brasília.

CELS, S.; DE JONG, J.; NAUTA, F. (2012). Agents of Change: Strategies and Tactics for Social Innovation. Washington, DC: Brookings Institution Press.

CEPS (2013). *Assessing the costs and benefits of regulation: Study for the European Commission, Secretariat General, Final Report*. Bruxelas, 10/12/2013. Centre for European Policy Studies. Disponível em https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf. Acesso em 27/10/2020.

COMISSÃO EUROPEIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 3. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf. Acesso em: 08/03/2021.

COSTA, ABIMAEEL DE JESUS BARROS (2016) Inovação em Governança Regulatória: proposta de modelo regulatory oversight aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira xvii, 345p.

COWAN, S. Price-Cap Regulation (2002). *Swedish Economic Policy Review*. 9 (2), p. 167-188.

DE JONG, J.; ZUURMOND, A. (2010). *De Professionele Professional. De Andere Kant van het Debat Over Ruimte voor Professionals*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V. J. J. M; e TUMMERS, L.G. (2015). Innovations in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, Disponível em https://www.researchgate.net/publication/315455642_Innovation_in_the_Public_Sector_A_Systematic_Review_and_Future_Research_Agenda. Acesso em 08/03/2021.

DRUCKER, P. A. (2001). Decisão Eficaz. Rio de Janeiro, *Revista do Setor Público - RSP*, p. 169-180. Tradução de Olga Ferrini de Faria. *Harvard Business Review*, Jan/1967.

EGGERS, W. D.; SINGH, S. K. (2009), *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research.

ELLIG, J. (2013). *Ten Principles for Better Regulation*. Arlington (VA): Mercatus Center. George Mason University.

ELSTER, J. (1999). A possibilidade da política racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(39), 13-40.

ENAP (2021) *Guia Brasileiro de Análise de Dados: Armadilhas & Soluções / Editores Claudio D. Shikida, Leonardo Monasterio, Pedro Fernando Nery*. -- Brasília: Enap, 251p.

ENSSLIN L.; MONTIBELLER NETO, G; NORONHA, S. (2001). *Apoio à Decisão: Metodologias para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas*. Florianópolis: Editora Insular.

GCI. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum. Disponível em http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

HAIR, J. F., BLACK, W. C., BABIN, B. J., ANDERSON, R. E., TATHAM, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Bookman.

HANSSON, S. O. (2016). Five caveats for risk-risk analysis. *Journal of Risk Research*, doi:10.1080/13669877.2016.1147493.

HAYEK, F. A. (1973). *Law, Legislation, and Liberty*, Vol. 1. Chicago: University of Chicago Press.

KEENEY, R. L. (1992). *Value Focused Thinking: A Path to Creative Decision Making*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

KELMAN, S. (2005), *Unleashing Change. A Study of Organizational Renewal in Government*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

KOLIEB, J. (2015). *When to Punish, When to Persuade, When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond*. *Monash University Law Review* 41 (1), p. 136-162.

KRUITER, A. J.; DE JONG, J (2008). *Providing services to the marginalized: Anatomy of an access paradox*. In: J. de Jong and G. Rizvi (eds.) *The State of Access: Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

KRUITER, A. J.; DE JONG, J.; van NIEL, J.; HIJZEN, C. (2008), *De Ronde van Hamed: Maatwerk voor Mensen met Meerdere Problemen*. Den Haag: Nicis Institute.

KRUSKAL, J. B. (1964). Multidimensional scaling by optimizing goodness of fit to a nonmetric hypothesis. *Psychometrika*, 29(1), 1-27.

LEWIN, H.M.; McEWAN, P.J. (2001) *Cost-effectiveness analysis*. California: Sage Publications, Inc. 308 p.

LONGARAY, A. (2007). A Teoria da decisão revisitada: análise e perspectivas. *Revista ANGRAD*, 8 (2), p. 137-151. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/263658393_A_teor_da_decisao_revisitada_analise_e_perspectivas. Acesso em 24/10/2020.

LONGARAY, A. (2013). *Introdução à Pesquisa Operacional*. São Paulo: Saraiva.

LONGARAY, A. A.; CAPRARIO, G. N.; ENSSLIN, L. (2012). Análise de decisão Multicritério: um caso empregando o Macbeth. *SINERGIA - Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis*, Rio Grande, Rio Grande do Sul, Brasil, 14 (2), p. 51 - 62, maio 2012. ISSN 2236-7608. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/sinergia/article/view/2510>. Acesso em: 26 out. 2020.

LONGARAY, A.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S.; ALVES, G.; DUTRA, A.; MUNHOZ, P. (2018), *Using MCDA to Evaluate the Performance of the Logistics Process in Public Hospitals: The Case of a Brazilian Teaching Hospital*. Intl. Trans. in Op. Res., 25, p. 133-156. doi:10.1111/itor.12387.

LONGARAY, A.; ENSSLIN, L.; MACKNESS, J. (2013). Uma Proposta de Integração da Soft Systems Methodology à MCDA-C. Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento, 5 (3), 331-372. Recuperado de <https://www.podesenvolvimento.org.br/podesenvolvimento/article/view/212>

LONGARAY, A.; SA, A.; MACHADO, C.; MUNHOZ, P.; TONDOLO, V. (2019). Uso da Técnica DEA-Sharp na Análise do Comportamento de Carteiras de Investimento. Exacta, 17(3), 158-172. doi:<https://doi.org/10.5585/exactaep.v17n3.8537>

LONGARAY, A.A.; ENSSLIN, L.; DUTRA, A.; ENSSLIN, S.; BRASIL, R.; MUNHOZ P. (2019). *Using MCDA-C to Assess the Organizational Performance of Industries Operating at Brazilian Maritime Port Terminals*. Oper. Res. Perspect, 6, 100109.

LUNN, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing, Paris. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>.

MACKIE, P.; WORSLEY, T.; ELIASSON, J. (2014). *Transport appraisal revisited*. Research in Transportation Economics, Elsevier, vol. 47(C), p. 3-18. DOI: 10.1016/j.retrec.2014.09.013

MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M. D.; GREEN, J. R. (1995). *Microeconomic theory*. Oxford University Press.

MELLO DA SILVA, J. M. A. M. (2017) A Regulação Responsiva das Telecomunicações: Novos horizontes para o controle de obrigações pela Anatel. Journal of Law and Regulation, v. 3, n. 1, p. 255-280.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2018). Guia da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia – SGD/ME. Olhar na referência do Guia elaborado em 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2019). Brasil sobre no ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial. Publicado em 09/10/2019. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/10/brasil-sobe-no-ranking-de-competitividade-do-forum-economico-mundial>. Acesso em 08/03/2021.

OCDE (2008). *Regulation inside government*. GOV/PGC/REG(2008)15, Working Party on Regulatory Management and Reform, 21-22 October, Paris.

OCDE (2012). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>. Acesso em 27/10/2020.

OCDE (2013), Alternativas regulatórias y no regulatórias menos restrictivas, Divisão de Política Regulatória 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>. Acesso em 08/03/2021.

OCDE (2015a), *Behavioural Insights and New Approaches to Policy Design: The Views from the Field*, Summary of an International Seminar, 23 January, Paris, <https://www.oecd.org/gov/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf>.

OCDE (2015b), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting An Agenda for Action*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>. Acesso em: 08/03/2021.

OCDE (2015c), *Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.. doi.org/10.1787/9789264238770-en

OCDE (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>. Acesso em 20/10/2020.

OCDE (2019). *Competition Assessment Toolkit*. Vol. 1, 2 e 3. Disponível em <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>. Acesso em 22/10/2020.

OCDE (2020). *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*. OECD/LEGAL/0278.

PARANAIBA, Adriano de Carvalho (2017). Metodologia para priorização de projetos de infraestrutura em mobilidade urbana com base na configuração urbana e no escalonamento multidimensional. 135p. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24709>. Acesso em: 08/03/2021.

PARANAIBA, A. C.; Bulhões, Eliezé (2018). Metodologia para priorização de projetos de infraestrutura em Mobilidade Urbana. In: PLURIS 2018 - 8º Congresso Luso-Brasileiro para Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 2018, Coimbra. Atas do 8º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável: PLURIS 2018. Coimbra, Portugal, 24 a 26 de outubro de 2018. Coimbra: Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Coimbra, v. 1.

PARANAIBA, Adriano; Bulhões, Eliezé (2019). Uma Proposta De Metodologia Para Priorização De Projetos De Infraestrutura Em Mobilidade Urbana. In: Impactos das Tecnologias na Engenharia Civil 3. 1ed.: Atena Editora, v.1, p. 257-270.

PATTERSON, F.; M. KERRIN (2009), *Innovation for the Recovery: Enhancing Innovative Working Practices*, Chartered Management Institute, London.

PETERS, B. Guy. (2003). Dismantling and Rebuilding the Weberian State. 10.1093/0199250154.003.0007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/289936138_Dismantling_and_Rebuilding_the_Weberian_State. Acesso em 08/03/2021.

PIRES, J. C.; PICCININI, M. S (1999). A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. A economia brasileira nos anos, 90, 217-60.

RISK TECNOLOGIA (2018). Gestão de Riscos. Diretrizes para a implementação da ISSO 31000:2018. Coleção Risk Tecnologia. São Paulo.

SCHOENHERR, M. H. (2021). The economical intervention as the genesis of the imbalance of Brazilian markets: and the new paradigm proposed by the recent legislative changes. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, 9. <https://doi.org/10.30800/mises.2021.v9.1313>

SEAE/KPMG (2020). Guia de Desregulamentação "Cutting the Red Tape". Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-desregulamentacao/guia-de-desregulamentacao>. Acesso em 08/03/2021

SEPEC (2019). Governo lança programa para diminuir o custo Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3995-governo-lanca-programa-para-diminuir-o-custo-brasil>. Acesso em 09/11/2020.

SEPEC (2020). Secretaria Especial de Produtividade Emprego e Competitividade. Relatório Anual de Acompanhamento dos Programas Estratégicos 2020. 236 slides. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/outros-relatorios/arquivos/2021/relatorio-anual-sepec-volume-2.pdf>. Acesso em 08/03/2021.

SOUZA E.C (2010). Os métodos biplot e escalonamento multidimensional nos delineamentos experimentais. 135p. Tese de Doutorado. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Universidade de São Paulo. Piracicaba-SP.

VISCUSI, W. K. (1994). Risk-Risk Analysis. *Journal of Risk and Uncertainty*, 8:5-17.

WILLIAMS, R. ELLIG, J. (2011). Regulatory Oversight The Basics of Regulatory Impact Analysis. 11 de Setembro de 2011. Disponível em: <https://www.mercatus.org/publications/regulation/regulatory-oversight>. Acesso em 08/03/2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE
PRODUTIVIDADE, EMPREGO E
COMPETITIVIDADE

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL