



Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia de Análise e Acompanhamento  
de Políticas Governamentais

# **Qualidade regulatória: Lei Geral das Agências e Análise de Impacto Regulatório**

**Kélvia Albuquerque**

Assessora Especial

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Novembro/2017

# CONTEXTO NO NOVO GOVERNO

- ✓ Crise econômica;
- ✓ Restrição orçamentária;
- ✓ Necessidade de geração de empregos;
- ✓ Necessidade de atração da iniciativa privada para investimentos e parcerias na prestação de serviços públicos;
- ✓ Necessidade de melhoria do ambiente de negócios;
- ✓ Necessidade de estabilidade e de qualidade regulatória;

**Oportunidade para fazer avançar a agenda de melhoria regulatória**

# MELHORIA REGULATÓRIA:IMPORTÂNCIA

- ✓ A Regulação pode se transformar em obstáculo para que sejam atingidos os objetivos de bem-estar social e econômico para os quais foi desenhada, pois **pode**:
  - ✓ Ser excessiva;
  - ✓ Impedir a inovação;
  - ✓ Criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.

# MELHORIA REGULATÓRIA: RESULTADOS

- ✓ A experiência nos países da OCDE tem demonstrado que a melhoria regulatória contribui para o bom desempenho dos governos e da economia:
  - ✓ Acirramento da concorrência
  - ✓ Estímulo à inovação
  - ✓ Criação de empregos
  - ✓ Aumento da produtividade
  - ✓ Queda do nível de preços
  - ✓ Aumento da qualidade dos produtos
  - ✓ Aumento da competitividade
  - ✓ Incentivo ao empreendedorismo
  - ✓ Redução da economia informal



**Crescimento  
Econômico**

# AGENDA ESTRATÉGICA – MELHORIA DE AMBIENTE DE NEGÓCIOS

## PRIORIDADE PRESIDENCIAL ACOMPANHADA NO ÂMBITO DA CASA CIVIL:

- ✓ Medidas de aprimoramento de marcos regulatórios;
- ✓ Criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI);
- ✓ **Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras**
  - ✓ Projeto aprovado no Senado em Dezembro de 2016 ([PLS 52/2013](#));
  - ✓ Em tramitação na Câmara dos Deputados ([PL 6621/2016](#));
  - ✓ Em discussão há 12 anos (?!);
  - ✓ SAG coordenou o diálogo com MF, MPDG e Agências Reguladoras para a retomada da discussão da matéria e construção de consenso, com foco em sua rápida aprovação.

# PL AGÊNCIAS - PRINCIPAIS ELEMENTOS

- ✓ **AIR obrigatória** prévia à edição de atos normativos de interesse geral;
- ✓ **Efetivação da autonomia orçamentária e administrativa:** relação direta com Planejamento e limites orçamentários individualizados, dissociados do ministério supervisor;
- ✓ **Requisitos técnicos para a indicação do corpo diretivo, padronização** do tempo de mandato (5 anos, sem recondução), hipóteses de perda, vedações para a indicação e durante o exercício e quarentena por 6 meses após o mandato;
- ✓ **Transparência e controle social:** reuniões deliberativas públicas, plano de gestão anual, agenda regulatória, consulta e audiência pública, Ouvidoria autônoma;
- ✓ **Articulação institucional** com órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, de defesa do consumidor e do meio ambiente e órgãos reguladores subnacionais.

# ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) NO PL

- ✓ Obrigatória antes da edição de atos normativos de interesse geral;
- ✓ Deve conter informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato;
- ✓ Cada Agência disciplinará, no Regimento Interno, o processo de elaboração da AIR;
- ✓ **Decreto Presidencial regulamentará:**
  - ✓ Conteúdo;
  - ✓ Metodologia;
  - ✓ Requisitos mínimos a serem observados;
  - ✓ Casos obrigatórios e dispensáveis.

# ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

Análise de Impacto Regulatório (AIR), de acordo com a OCDE:

- ✓ O Exame e quantificação dos custos e benefícios prováveis decorrentes de novas normas ou de alterações de normas já existentes;
- ✓ Instrumento formal de explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis de política e das consequências das decisões, em cada caso concreto, mediante a utilização de dados empíricos;
- ✓ Modelo que estrutura a tomada de decisão baseada em evidências;
- ✓ Não regular pode ser a melhor opção;
- ✓ Informa a decisão regulatória, mas NÃO a substitui.



# REGULAMENTAÇÃO DA AIR

- ✓ A coordenação de ações para o aprimoramento do Sistema Regulatório Brasileiro é prioridade;
- ✓ SAG tem competência legal para a coordenação e a integração da ação governamental;
- ✓ SAG tem coordenado ações juntamente com MF, MPDG e com as 10 Agências Reguladoras Federais desde janeiro de 2017 para subsidiar a elaboração do decreto que regulamentará a AIR;
- ✓ DÚVIDA: Como regulamentar a AIR se não se sabe qual a situação atual, do ponto de vista global, nas Agências?

# CONSTRUINDO A ESTRATÉGIA PARA A REGULAMENTAÇÃO DA AIR

- ✓ SAG enviou **questionário** às Agências para mapear o estado da arte hoje – **INVENTÁRIO DE AIR (coletando informações)**;
- ✓ SAG coordenou **reuniões semanais** com as Agências, MF e MPDG para a apresentação da experiência de cada uma em AIR e para oportunizar discussão técnica (**fase de consulta nível 1 e aprendizado coletivo com os pares**);
- ✓ Após o **mapeamento** foi possível verificar que todas as 10 Agências Reguladoras Federais utilizam elementos de AIR, mas em diferentes níveis de abrangência, aprofundamento e maturidade.

# INVENTÁRIO DE AIR – QUESTIONÁRIO

- ✓ Abrangência, Base legal;
- ✓ Padronização, Previsão de excepcionalidade;
- ✓ Metodologia;
- ✓ Integração com o processo decisório;
- ✓ Participação social e transparência;
- ✓ Governança;
- ✓ Monitoramento e AIR ex-post;
- ✓ Disponibilização da dados;
- ✓ Capacitação, Decisão pela não-regulação, resistência interna;
- ✓ Casos emblemáticos;

# INVENTÁRIO DE AIR – MAPEAMENTO

Característica	ANTT	ANATEL	ANAC	ANTAQ	ANCINE	ANVISA	ANP	ANEEL	ANS	ANA	Inmetro	Conclusões Gerais
Abrangência da AIR	Agência utiliza AIR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>A obrigatoriedade da realização da AIR é percebida como importante para a adequada institucionalização</li> <li>Todas as Agências contam com elementos de AIR no âmbito do processo de elaboração de atos</li> <li>As Agências contam com elementos normativos e em níveis diferenciados de abrangência, maturidade e institucionalização.</li> <li>Menos de 50% das Agências atrela a realização de AIR à agenda regulatória, não existindo critérios pré-definidos de gatilho</li> <li>No maior parte dos casos, o nível de profundidade da análise é sujeito à discricionariedade das equipes ou gatilhos.</li> <li>Agências entendem que a previsão de gatilhos é importante, mas, ao mesmo tempo, a definição de gatilhos quantitativos geram inadequadas a todas as Agências é difícil, dadas as diferenças entre os diferentes setores.</li> </ul>
	Ano de início da elaboração de AIRs	2009 <sup>(1)</sup>	2013	2013	2015	2013	2012	2013	2011 <sup>(2)</sup>	2010 <sup>(3)</sup>	2015	2010
	AIR é obrigatória	X	X	X			X		X	X		
	Quantidade de AIRs realizadas até o momento	26 (da partir de 2014)	39	146	9	7	261	6	93	não soube informar	1 <sup>(4)</sup>	38
	Existe algum tipo de gatilho para elaboração AIR	X <sup>(5)</sup>	X <sup>(5)</sup>				X <sup>(6)</sup>	X <sup>(6)</sup>				
	Normatização	Agência possui normativo sobre AIR	X	X	X	X <sup>(7)</sup>	X	(8)		X	X	X
Padronização	Agência possui manual sobre AIR	X	(9)	(10)	(10)	(10)	(11)	(9)	(10)	(11)	(9)	X
	Previsão de Excepcionalidade	Existe previsão de excepcionalidades para a AIR	X <sup>(12)</sup>	X <sup>(12)</sup>		X	X <sup>(12)</sup>	X	X <sup>(12)</sup>			(25)
	Metodologia	Agência prevê metodologia específica de AIR					X <sup>(13)</sup>					X
Inserção da AIR no processo decisório	Agência prevê níveis diferenciados de AIR	X (2 níveis)	X (3 níveis)				X (3 níveis)	(14)		(15)	(14)	X (3 níveis)
	Análise quantitativa é usual nos processos de AIR da Agência				X	X			X			X
	AIR inclui estudo de experiências internacionais			X	X	X	X	X	X	X		X
	AIR considera coerência com outros normativos já existentes	X	X	X	X	X		X	X	X		X
	AIR avalia possíveis impactos sobre o comércio internacional						X					(26)
	AIR tem inicio na identificação do problema	X			X		X		X			X
Participação Social e Transparéncia	AIR considera mais de uma alternativa para tratamento do problema identificado	X	X	X	X	X		X	X	X		X
	Existem consultas externas no processo de elaboração normativa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	AIR é um documento público	X <sup>(16)</sup>	X	X <sup>(17)</sup>	X	X <sup>(16)</sup>		X <sup>(16)</sup>	X	X		
	AIR é disponibilizada eletronicamente	X	X	X	X	X		X	X	X		
Governança	AIR é disponibilizada para contribuições antes de sua finalização	X	X						X			
	Existe uma área específica da Agência responsável pela elaboração ou acompanhamento da elaboração das AIRs	X	X	(22)	X	X	X	X				X
	AIR passa por revisão antes de ser enviada à Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor	X			X	X						
Monitoramento e AIR ex-post	Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor se manifesta especificamente sobre as AIRs	(20)			X				X			(27)
	Agência possui indicador de qualidade relacionado à AIR	X	(18)									
	Agência elabora AIR ex post	(19)	(19)	(19)	(19)	(19)		X <sup>(20)</sup>			X	
Análise de risco	AIR inclui análise de risco										X	
	Disponibilidade de dados			(28)					X			
	Capacitação em AIR	Profissionais que elaboram ou acompanham AIR tem conhecimento específico sobre o tema	X	X	X	X	X	X				
Decisão pela não-regulação	A capacitação para AIR faz parte da política de capacitação da Agência	X		(23)	X	X	X	X	X		X	
	Agência já contratou consultoria externa para realização de alguma AIR		X			X	X		X			
	Agência já deixou de publicar algum normativo em decorrência de AIR	X	X	X	X		X	X			X	
Resistência interna para implementação da AIR	Resistência interna à utilização de AIR	X	(29)	(21)	(21)	X	X	(21)	X	X	não informou	

# MAPEAMENTO: LIÇÕES APRENDIDAS

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

# MAPEAMENTO: CONSIDERAÇÕES PARA A REGULAMENTAÇÃO AIR

- ✓ Necessidade de flexibilidade metodológica;
- ✓ Necessidade de previsão de casos de dispensa de AIR com maior objetividade;
- ✓ Importância da flexibilidade das ferramentas de participação social;
- ✓ Necessidade de previsão de mecanismos de monitoramento e de avaliação *ex-post*;
- ✓ Consideração de que Agências têm graus de maturidade diferentes com relação à AIR;
- ✓ Necessidade de transparência e de simplicidade na regulamentação da AIR.

# RESULTADOS INTERESSANTES DO TRABALHO PRÉVIO

- ✓ Coordenação vs. Controle/Supervisão;
- ✓ Coordenação é importante e não significa, necessariamente, controle;
- ✓ Rede de Política Regulatória Federal foi reativada - reaproximação dos órgãos e das pessoas da comunidade regulatória;
- ✓ Importância de discutir princípios primeiro e depois o texto legal;
- ✓ Aprendizado mútuo e *benchmarking*;
- ✓ Espaço para o diálogo e para o debate técnico;
- ✓ Construção coletiva e apropriação dos resultados por todos;
- ✓ **Decreto foi a consequência natural do trabalho do Grupo de AIR.**

# SITUAÇÃO ATUAL

- ✓ PL Agências aguarda tramitação na Câmara dos Deputados;
- ✓ Minuta de decreto foi transformada em Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para a Realização de AIR – **Diretrizes Gerais AIR**
- ✓ Elaborado um Guia Orientativo para Elaboração de AIR – **Guia AIR**;
- ✓ Consulta Pública SAG 1-2017: DIRETRIZES GERAIS e GUIA AIR (até 17/11)  
<http://www.regulacao.gov.br/agenciasreguladoras/consulta-publica/consulta-publica-001-2017>

# DIRETRIZES GERAIS AIR

- ✓ Baseada no mapeamento prévio e em harmonia com PL Agências;
- ✓ Redação aberta e pouco prescritiva: margem para aprendizado e guias;
- ✓ Casos de não aplicabilidade
  - ✓ atos de natureza administrativa,
  - ✓ atos normativos de efeitos concretos,
  - ✓ atos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em lei
  - ✓ atos normativos com notório baixo impacto (Guia)
- ✓ Possibilidade de dispensa em casos de urgência, por deliberação Diretoria - implica obrigação de AIR *ex-post* em até 2 anos;
- ✓ AIR faseada em 2 níveis (Nível I e Nível II) – proporcionalidade
- ✓ Metodologia definida caso a caso (flexibilidade);
- ✓ AIR integrada desde o inicio ao processo regulatório;
- ✓ Incentivo à participação social na fase de AIR (discussão dos problemas e possíveis soluções vs. discussão do texto do normativo);
- ✓ Incentivo a implementação de estratégia de coleta e tratamento de dados.

# AIR NÍVEL I

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

## AIR NÍVEL II

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

- ✓ mapeamento da experiência internacional no tratamento do problema regulatório sob análise;
- ✓ mensuração dos possíveis impactos das alternativas de ação identificadas sobre os consumidores ou usuários dos serviços prestados e sobre os demais principais segmentos da sociedade afetados; e
- ✓ mapeamento dos riscos envolvidos em cada uma das alternativas consideradas.

# GUIA AIR

- ✓ Em harmonia com PL Agencias e com as Diretrizes Gerais;
- ✓ Elaborado por Subgrupo do Grupo AIR;
- ✓ Material de apoio e de orientação à elaboração de AIR – não vinculante;
- ✓ Apresenta o conteúdo básico/roteiro analítico de uma AIR;
- ✓ Levou em consideração a experiência prática das Agências
- ✓ Análise de risco a ser elaborada no futuro próximo – pouca maturidade

# **GUIA AIR**

## **1. Introdução**

- 1.1. Finalidade do Guia
- 1.2. Princípios da boa regulação
- 1.3. O que é a AIR
- 1.4. Quando realizar a AIR

## **2. Orientações Gerais**

- 2.1. Proporcionalidade e níveis de análise
- 2.2. Linguagem
- 2.3. Fonte de informação e dados
- 2.4. Participação social e transparência

## **3. Relatório de AIR**

### **AIR Nível I**

- 3.1. Sumário executivo
- 3.2. Identificação do problema
- 3.3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório
- 3.4. Identificação da base legal
- 3.5. Definição dos objetivos que se pretende alcançar
- 3.6. Descrição das possíveis alternativas de ação

- 3.7. Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas
- 3.8. Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento
- 3.9. Considerações sobre as manifestações e contribuições recebidas em processos de participação social para a AIR
- 3.10. Identificação e assinatura dos responsáveis pela AIR

### **AIR Nível II**

- 3.11. Experiência internacional
- 3.12. Impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos ou atores
- 3.13. Riscos das alternativas de ação

## **4. Glossário**

## **5. Bibliografia**

## **Anexo 1 – Questões para orientar a AIR**

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

- ✓ Consulta pública aberta até 17/11/2017: **43 participantes e 466 sugestões;**
- ✓ **270 contribuições às Diretrizes – 196 contribuições ao Guia – 7 a cadastrar;**
- ✓ Fundamental ter produtos concretos – Lei + Diretrizes Gerais (Decreto) + Guia para alavancar a implementação efetiva da AIR no Brasil, inclusive por outros reguladores;
- ✓ Modelo de coordenação de ações utilizado favorece a atenção com fatores críticos para a implementação efetiva da AIR e de outras ações para melhoria da qualidade regulatória:
  - ✓ mapeamento e melhor direcionamento de capacitações (ENAP, ESAF, Prosperity Fund);
  - ✓ mapeamento e difusão de iniciativas de revisão de estoque regulatório;
  - ✓ aproximação e sensibilização das Agências Reguladoras subnacionais;
  - ✓ sensibilização do setor privado e outros atores relevantes sobre o tema.



# Obrigada!

**[kelvia.albuquerque@presidencia.gov.br](mailto:kelvia.albuquerque@presidencia.gov.br)**