



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:

- ✓ Acriramento 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"> • A obrigatoriedade da realização da AIR é percebida como importante para a adequada institucionalização • Todas as Agências contam com elementos de AIR no âmbito do processo de elaboração de atos • Todas as Agências contam com elementos normativos e em níveis diferenciados de abrangência, maturidade e institucionalização. • Todas as Agências atrela a realização de AIR à agenda regulatória, não existindo critérios pré-definidos de gatilho. • Na maior parte dos casos, o nível de profundidade da análise é sujeito à discricionariedade das equipes ou gatilhos. • Agências entendem que a previsão de gatilhos é importante, mas, ao mesmo tempo, a definição de gatilhos para todos os casos é difícil, dadas as diferenças entre os diferentes setores.
	Ano de início da elaboração de AIRs	2009 ⁽¹⁾	2013	2013	2015	2013	2012	2013	2011 ⁽²⁾	2010 ⁽³⁾	2015	2010
	AIR é obrigatória								X	X		
	Quantidade de AIRs realizadas até o momento	X	X	X			X					X ⁽⁴⁾
	Existe algum tipo de gatilho para elaboração AIR	X ⁽⁵⁾	X ⁽⁵⁾				X ⁽⁶⁾	X ⁽⁶⁾				
Normalização	Agência possui normativo sobre AIR	X	X	X	X ⁽⁷⁾	X	(8)		X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • Maioria das Agências conta com base normativa que obrigue ou incentive a realização de AIR. • A utilização de formulários específicos e de guias de orientação é importante para a adequada institucionalização da AIR e para a sua efetiva implementação. • As Agências contam com formulários que abordam a AIR ou com guias de orientação. • As Agências contam com Guias de Boas Práticas Regulatórias que abordam a AIR ou com minutas de guias ou guias específicos de elaboração de AIR.
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 ⁽¹²⁾	X ⁽¹²⁾			X	X ⁽¹²⁾	X	X ⁽¹²⁾			(25)
Metodologia	Agência prevê metodologia específica de AIR						X ⁽¹³⁾					X
	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	X	
Inserção da AIR no processo decisório	AIR avalia possíveis impactos sobre o comércio internacional						X					(26)
	AIR tem início na identificação do problema	X		X	X	X	X	X	X			X
	AIR considera mais de uma alternativa para tratamento do problema identificado	X	X	X	X	X		X	X	X		X
Participação Social e Transparéncia	Existe consulta externa no processo de elaboração normativa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • A inserção da AIR logo no início do processo normativo, na identificação do problema a ser resolvido, é percebida como importante para a adequada institucionalização. • Em todas as Agências, há orientação ou previsão normativa nesse sentido, entretanto, a apresentação da AIR só é exigida no momento da Consulta ou Audiência Pública ou no momento de apresentação da proposta de regulamentação, não necessariamente no processo normativo ou sua utilização apenas como justificativa para decisões já tomadas. • Na prática, o preenchimento do formulário da AIR varia caso a caso, mesmo dentro de cada Agência. • Agências reportaram que na maioria dos casos AIR traz apenas a comparação entre uma proposta de regulamentação e a não-regulamentação.
	AIR é um documento público	X ⁽¹⁶⁾	X	X ⁽¹⁷⁾	X	X ⁽¹⁶⁾		X ⁽¹⁶⁾	X	X		
	AIR é disponibilizada eletronicamente	X	X	X	X	X		X	X	X		
	AIR é disponibilizada para contribuições antes de sua finalização	X	X						X			
Governança	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						
	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)									
Monitoramento e AIR ex-post	Agência elabora AIR ex post	(19)	(19)	(19)	(19)	(19)		X ⁽²⁰⁾			X	
	Análise de risco									X		<ul style="list-style-type: none"> • Nenhuma Agência conta com análise de risco sistematizada até o momento.
Disponibilidade de dados	Disponibilidade adequada de dados (acesso, possibilidade de solicitar os e capacidade adequada de organizá-los e tratá-los)		(28)						X			
	Capacitação em AIR				X		X	X				
Capacitação em AIR	Profissionais que elaboram ou acompanham AIR tem conhecimento específico sobre o tema	X	X		X		X	X				<ul style="list-style-type: none"> • Praticamente todas as Agências enfrentam dificuldades relativas aos dados necessários para análises e monitoramento. • Dificuldades incluem a obtenção, a organização e o tratamento adequado dos dados. • A capacitação estruturada e direcionada foi apontada como fator crítico para a adequada institucionalização da AIR. • AIR é elaborada por profissionais das áreas finalísticas, mas a maioria das Agências tem tentado envolver profissionais das Áreas Centrais de AIR com formação ou experiência prévia. • As Agências que monitoram a qualidade regulatória fazem parte dos planos de capacitação das Agências. • Agências não é prática de contratar consultorias para realização de AIR, salvo em casos específicos e de grande complexidade.
	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			
Decisão pela não-regulação	Agência já deixou de publicar algum normativo em decorrência de AIR	X	X	X	X		X	X			X	<ul style="list-style-type: none"> • Maioria das Agências já deixou de publicar algum regulamento em função de AIR. • A adequada sensibilização do quadro de engajamento e os critérios diretrizes das Agências foi apontado como fator crítico para a adequada institucionalização da AIR e para sua efetiva implementação. • A maioria das Agências ainda observa restrições com relação à elaboração de AIR, seja em função de seu desempenho no âmbito do processo de elaboração normativa da Agência, seja em função de seu desempenho a termo, ou seja, dos resultados obtidos ou das dificuldades encontradas por parte da Agência na regulamentação. • AIR ser vista como mera etapa burocrática adicional.
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