



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

SECRETARIA ESPECIAL DE PRODUTIVIDADE, EMPREGO E COMPETITIVIDADE

SECRETARIA DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE



CONSULTA PÚBLICA SEAE nº 02/2020

DESONERAÇÃO REGULATÓRIA

Brasília, 16 de julho de 2020

1 **1.** Submetemos, ao público em geral, a proposta de Instrução Normativa que visa
2 estabelecer os quesitos de referência para análises concernentes a melhoria regulatória
3 relacionada à diminuição dos custos de negócios.

4 **2.** O direito regulatório pátrio como um todo, ainda na contramão das melhores
5 práticas internacionais, promove um ambiente anticompetitivo e inviável para a melhoria
6 da oferta de bens e serviços pelo mercado. Este cenário é responsável, por exemplo, pelo
7 mau desempenho no Índice *Doing Business*, no qual o Brasil retrocedeu da 109ª à 124ª
8 posição em 2019.

9 **3.** Estudo realizado em 2019, pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e
10 Competitividade (SEPEC) do Ministério da Economia, indicou que o Custo Brasil consome
11 das empresas um valor de aproximadamente R\$ 1,5 trilhão, cifra que representa 22% do
12 Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Desse valor total, somente o custo para atuar em
13 ambiente jurídico-regulatório eficaz tem uma diferença entre 160 a 200 bilhões ao ano em
14 relação à média dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
15 (OCDE).

16 **4.** Vários instrumentos legais e infralegais foram editados para endereçar essas
17 mazelas. Entre eles, destacam-se a **Lei de Liberdade Econômica** (Lei nº 13.874, de 20 de
18 setembro de 2019), o **Decreto do Licenciamento 4.0** (Decreto nº 10.178, de 18 de
19 dezembro de 2019), o **Decreto da Internacionalização Normativa** (Decreto nº 10.229, de



5 de fevereiro de 2020) e, recentemente publicado, o **Decreto de Análise de Impacto Regulatório** (Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020). A proposta da presente Instrução Normativa vem a se somar a esse conjunto histórico de transformação regulatória do país.

5. De acordo com 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, cabe, entre outras atribuições:

- (i) a **manifestação em processos de elaboração de atos normativos** de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados; e
- (ii) a **manifestação sobre o impacto regulatório dos modelos de regulação e gestão**, inclusive quanto ao empreendedorismo e à inovação, de atos regulatórios.

6. No âmbito desta SEAE, portanto, cabe uma efetiva atuação *ex ante* para garantir uma implementação de modelos de regulação e gestão que sejam racionais e não promovam distorções de mercado, ao mesmo tempo que promovam avanços de qualidade regulatória para aumento da eficiência dos mercados.

7. 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 de melhoria regulatória, os agentes demandam por mais intervenções, ou melhores, olvidando-se de que o efeito cumulativo dessas potencial corrói o sistema de mercado ao onerar demasiadamente os custos de operações no setor.

8. Amparada pelas competências descritas no Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, esta Secretaria propõe a edição de Instrução Normativa apta a orientar os trabalhos internos de análise de proposição de edição de atos normativos através do parâmetro de **onerossidade regulatória como propulsora de anticompetitividade**.

9. Sobre isso, sabe-se que toda regulação, quando contemplada de maneira isolada, é, em si, uma restrição/onerossidade às atividades dos agentes econômicos. O aumento desses custos de operação dos mercados, muitas vezes, não pode ser suportado por agentes de menor porte, de modo que a continuidade das suas atividades fica inviabilizada e, ainda, impede novos competidores de adentrarem no mercado. Esse é o objeto ora endereçado pela presente proposta de Instrução Normativa.



10. Assim, propõe-se a análise de onerosidade regulatória através de cinco critérios orientadores, sendo eles:

1 – Obrigações regulatórias

2 – Especificações técnicas

3 – Restrições/proibições regulatórias

4 – Licenciamentos

5 – Complexidade normativa

11. No **Critério 1**, relativo às obrigações regulatórias, elencam-se quesitos que têm como cerne a aferição do impacto que tais imposições terão sobre a concorrência de mercado. As obrigações regulatórias trazem consigo o custo regulatório, sejam eles diretos ou indiretos para o adimplemento das exigências expressas, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento delas. Assim, os quesitos buscam orientar e justificar o estabelecimento das obrigações no exercício de poder regulador.

12. No **Critério 2**, relativo às especificações técnicas, listam-se quesitos que buscam justificar a racionalidade dos parâmetros usados no Brasil, especialmente quanto a potenciais reservas de mercado, barreiras técnicas de todos os tipos, aumento de custos de transação, entre outros potenciais externalidades negativa, tendo como base a necessidade do melhor resultado efetivo do objeto regulatório e o amparo em normas internacionais de referência que garantam que o agente econômico brasileiro não seja sobreonerado em relação a seus concorrentes estrangeiros.

13. No **Critério 3**, relativo às restrições e proibições regulatórias, enumeram-se quesitos aptos a precisar os riscos e o impacto anticompetitivo que imposições negativas trarão ao setor regulado. Excessos nas restrições e proibições podem sufocar tecnologias emergentes e formas disruptivas de atendimento às demandas de consumidores. A restrição de oferta de novas modalidades de produtos e serviços também tem o potencial de manter a demanda estrangulada e limitada a agentes econômicos anteriormente estabelecidos, reduzindo a possibilidade de surgimento de modelos mais competitivos de mercado.

14. No **Critério 4**, relativo ao licenciamento, propõem-se quesitos que busquem garantir que os custos da ação *ex ante* do regulador sobre o exercício da atividade econômica não onere os agentes econômicos a ponto de distorcer o mercado, orientando-se também pelo regime de melhoria regulatória disposto no Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019. Os requisitos desse critério buscam garantir a consideração das características dos



diferentes agentes regulados, a isonomia de acesso ao mercado, o custo do fardo burocrático da intervenção *ex ante*, entre outros aspectos que podem potencialmente impor barreiras de entrada ao setor regulado.

15. No **Critério 5**, relativo à complexidade normativa, o objetivo consiste em estabelecer quesitos de simplificação regulatória que garantam isonomia, acesso universal e eficácia regulatória entre todos os competidores do mercado.

16. Enfim, ao estabelecermos tais parâmetros em Instrução Normativa, esta Secretaria estaria mais bem justificada para atuar de maneira preventiva no contexto do direito concorrencial brasileiro, garantindo um dos princípios gerais da atividade econômica, como positivado pela Constituição Federal de 1988: a livre concorrência.

17. Adicionalmente, acreditamos que este instrumento, em harmonia com as inovações legais e infralegais supramencionadas, será de capital relevância para garantir um melhor desempenho do Brasil nos índices internacionais. Nesse sentido, o presente processo de consulta pública visa dar transparência, previsibilidade e garantia de participação, tantos aos agentes econômicos quanto aos reguladores, aos princípios e disposições que orientarão os trabalhos internos da SEAE no futuro próximo.

18. São essas, em suma, as razões que nos levam a propor a edição do projeto de Instrução Normativa em tela.

Respeitosamente,

O Sr. Secretário da Advocacia da Concorrência e Competitividade da República Federativa do Brasil,

GEANLUCA LORENZON



MINUTA

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº XX, DE XX DE SETEMBRO DE 2020

Estabelece critérios e quesitos de referência para análises relacionadas a melhoria regulatória e diminuição dos custos de negócios no Brasil.

O SECRETÁRIO DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE, no

uso das atribuições que lhe confere o inciso III do art. 35 do Regimento Interno da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE, aprovado pela Portaria MF nº 282, de 14 de junho de 2018, e tendo em vista o disposto e nos incisos II, IV e V do **caput** do art. 119 do Anexo I ao Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, resolve:

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece parâmetros de referência para processos exclusivamente internos da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE quanto ao exercício de sua competência de análise e manifestação acerca de atos normativos referentes a aspectos de melhorias regulatórias relacionados à diminuição dos custos de negócios, conforme estabelecido na alínea “b” do inciso VIII, e dos incisos I, II, IV e V do **caput** do art. 119 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

Parágrafo único. Este ato normativo orienta a execução de normas vigentes pelos agentes públicos da SEAE para fins exclusivamente internos da Secretaria, não possuindo efeitos externos na forma do disposto no inciso III do **caput** do art. 2º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

Definições e conceitos

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – complexidade regulatória – a onerosidade associada às barreiras de acesso à informação regulatória, inclusive quanto a quantidade e qualidade normativa,



harmonização terminológica, isonomia e previsibilidade da aplicabilidade de dispositivos, acessibilidade a diferentes agentes inclusive estrangeiros, entre outros.

II – licenciamento – a exigibilidade de ato público de liberação, na forma do § 6º do art. 1º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019;

III – obrigações regulatórias – a exigibilidade de cumprimentos procedimentais ou relacionados, compulsórios e dispostos em ato normativo infralegal editado pelo regulador, incluindo quanto a fornecimento de dados e informações, pagamento de taxas e emolumentos e relacionados ou deveres genéricos referentes a comunicações, formulários, disponibilizações, entregas, transferências, entre outros;

IV – onerosidade regulatória – os custos regulatórios, diretos ou indiretos, decorrentes do cumprimento dos cinco critérios dispostos no Anexo I desta Instrução Normativa;

V – regulação – ato normativo infralegal de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados;

VI – regulador – órgão ou entidade da Administração pública direta, autárquica ou fundacional, responsável pela edição de regulação;

VII – requerimento técnico – a exigibilidade de padrão, técnica, forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, profissional, nacionalidade, entre outros, para fins qualitativos ou não, a ser observada no exercício de atividade dos agentes econômicos regulados; e

VIII – restrições ou proibições regulatórias – a vedação, disposta em ato normativo infralegal editado pelo regulador, que iniba, restrinja ou proíba, direta ou indiretamente, prática, oferta, método, disponibilização, produção, desenvolvimento, uso, funcionamento, entre outros, de produto ou serviço no setor regulado.

Forma de uso e manutenção dos quesitos

Art. 3º Fica estabelecida, na forma do Anexo I desta Instrução Normativa, relação orientadora e exemplificativa de quesitos a serem utilizados exclusivamente para fins internos de análise de impacto concorrencial relacionada a redução dos custos de realização



de negócios, na forma do inciso I combinado com a alínea “b” do inciso VII do **caput** do art. 119 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 2019.

Parágrafo único. Os quesitos e critérios listados nesta Instrução Normativa possuem caráter meramente referencial, podendo ser aplicados, modificados ou afastados, inclusive parcialmente, a qualquer tempo por motivos de conveniência ou oportunidade.

Vigência

Art. 4º Esta Instrução Normativa entra em vigor em XX de setembro de 2020.



ANEXO I

LISTA DE QUESITOS

Número	Quesito
Critério I - OBRIGAÇÕES REGULATÓRIAS	
Padrão pró-concorrência: – 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.	
1.01	Os custos para as empresas em consequência da obrigação regulatória são quantificados, e comparados com eventuais benefícios, de modo a não prejudicar a concorrência do setor e nem prejudicar o ambiente de negócios para novos entrantes?
1.02	Os agentes econômicos de menor participação, incluindo potenciais entrantes, terão como suportar os custos dessas obrigações sem prejuízos significativos às suas atividades, à inovação e à competitividade no setor?
1.03	Existe manual, instrução normativa, guia ou outro instrumento publicado, bem como política de suporte, em vigor que facilite a compreensão e o cumprimento desta obrigação de modo a garantir isonomia entre concorrentes?
1.04	Tal obrigação é observada em economias desenvolvidas, particularmente nos mercados de origem dos concorrentes estrangeiros?
1.05	Existem formas voluntárias ou alternativas de obter os resultados pretendidos pela regulação, inclusive através de provisão adequada de incentivos?
1.06	Há ciência da quantidade de obrigações que o agente econômico médio do setor submete-se para manutenção do status de regularidade?
1.07	As obrigações de prestação de dados e informações e relacionadas, estabelecidas na regulação, dizem respeito a informações públicas ou que já foram fornecidas ao Poder Público pelo agente econômico?
1.08	As informações exigidas em obrigações estabelecidas na regulação são estritamente necessárias para os fins do objeto regulado?
1.09	Existem evidências, ao contrário de hipóteses ou suposições, dispostas no processo de instrução à edição do ato normativo, de que a proposta solucionará o problema regulatório identificado?



1.10	Em caso de resposta positiva ao quesito 1.09 , essas evidências apontam consequências, inclusive externalidades positivas ou negativas, no ambiente de concorrência?
1.11	Qual será o impacto no preço final médio de bens e serviços do setor regulado como resultado dessa obrigação?
1.12	Os consumidores finais enfrentarão um ambiente de menor concorrência e competitividade em consequência do estabelecimento dessa obrigação?
Critério II – REQUERIMENTOS TÉCNICOS	
Padrão pró-concorrência: - 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.	
2.01	O requerimento técnico exigido está fundamentado em garantias de segurança ou é apenas uma exigência qualitativa sem impacto real na probabilidade de dano?
2.02	O requerimento técnico poderia ser obtido de maneira satisfatória por meio de escolha informada do consumidor em mercado competitivo?
2.03	Em mercados de referência globais, é exigido o requerimento técnico para a obtenção do resultado almejado?
2.04	Existe potencial de imposição de custos assimétricos aos agentes econômicos, em função do estabelecimento da exigibilidade do requerimento técnico?
2.05	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?
2.06	A probabilidade de incidentes, referido no quesito 2.05 , é compatível com os dados e informações disponíveis de outros países, que guardem grau de semelhança, dos quais existam concorrentes ao mercado brasileiro?
2.07	O requerimento técnico é exigido em outros países, particularmente nos mais competitivos do mercado internacional?



2.08	Em caso de resposta negativa ao quesito 2.07 , quais as particularidades do país, região ou área no Brasil que tornam a exigência desse requerimento técnico necessário?
2.09	Em caso de resposta positiva ao quesito 2.07 , os demais países que exigem o requerimento técnico possuem mercados mais aptos a absorver os custos resultantes?
2.10	Em caso de resposta positiva ao quesito 2.07 , como isso afeta o Custo Brasil e a concorrência para novos entrantes?
2.11	O requerimento técnico tem suas exigências atualizadas em relação ao desenvolvimento tecnológico contemporâneo, particularmente em relação às práticas adotadas pelos países mais competitivos do mercado internacional?
2.12	O estudo que justificou o requerimento técnico faz uma separação estrita entre o que é concreto e o que é hipotético?
Critério III – RESTRIÇÕES E PROIBIÇÕES	
Padrão pró-concorrência - 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.	
3.01	Qual o tipo de risco oferecido (<i>e.g.</i> : de segurança, danos a terceiros, externalidades negativas, sistêmico, assimetria de mercado, etc.) para a imposição da restrição?
3.02	Essa restrição existe em outros mercados, particularmente naqueles mais competitivos do cenário internacional, inclusive naqueles dos quais potenciais concorrentes estrangeiros podem se valer?
3.03	Essa restrição prejudicará a oferta de serviços e produtos brasileiros em relação a outros países de alta competitividade e concorrência?
3.04	A restrição privilegiará determinados agentes econômicos em detrimento de outros?
3.05	Existe demanda observável, reprimida ou potencial pelo objeto restringido no mercado, inclusive pelo informal/irregular?
3.06	Em caso de resposta positiva ao quesito 3.05 , como a demanda se comportará após a edição da regulação?



3.07	Existe o risco de que a satisfação dessa demanda seja feita através do mercado informal ou de atividades irregulares, inclusive gerando incentivos para atuação de agentes ilícitos?
3.08	Em caso de resposta positiva ao quesito 3.07 , existem instrumentos projetados para evitar a concorrência desleal entre agentes econômicos formais/ regulares e informais/ irregulares?
3.09	Existe restrição similar em outros setores do mercado brasileiro?
3.10	Existem evidências empíricas, em detrimento de hipóteses e suposições, de que a restrição imposta solucionará satisfatoriamente o problema do objeto regulatório?
3.11	Há estudo técnico indicando se a restrição em questão gerará barreiras ao comércio exterior, inclusive limitando a concorrência no setor?
3.12	Em caso de resposta positiva ao quesito 3.11 , o estudo técnico apresenta impactos quantitativos em consequência dessas restrições ao comércio exterior?
Critério IV – LICENCIAMENTO	
Padrão pró-concorrência: - 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.	
4.01	O ato público de liberação tem tempo máximo para deferimento administrativo, para efeitos de aprovação tácita, fixado em ato normativo próprio do órgão ou entidade, a fim de garantir isonomia entre concorrentes do setor?
4.02	Existindo prazos, estes refletem as melhores práticas internacionais de estímulo à eficiência e concorrência?
4.03	Em quantos países, entre os mais competitivos do mercado internacional, o ato público de liberação proposto é exigido?
4.04	A instrução do pedido de licenciamento envolverá custos diretos (<i>e.g.</i> : pagamento de taxas, contratação de serviços, etc.) e indiretos (<i>e.g.</i> : coleta de dados e informações, adequação de contratos, etc.) que possam ter impacto na eficiência e concorrência do setor?



4.05	Existindo custos com impacto regulatório em métricas de ambiente de negócios internacionais, esses são quantificados?
4.06	A descrição do licenciamento é isonômica a todos os concorrentes de forma que (i) qualquer agente econômico possui todas as informações listadas na Carta de Serviços ao Usuário (§§ 2º e 3º do art. 11 do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017) e (ii) elas são suficientes, objetivas e exaustivas?
4.07	O órgão ou entidade responsável pelo ato público de liberação possui política pública que assegure que os agentes econômicos licenciados não sofrerão concorrência desleal daqueles não-licenciados, irregulares ou informais?
4.08	A instrução do pedido de licenciamento, bem como todo seu processo, são disponibilizados em plataforma digital que permita acompanhamento e transparência do processo entre concorrentes?
4.09	Existirá qualquer exigência de que determinado documento seja mantido em formato físico e/ou em posse do particular?
Critério V – COMPLEXIDADE NORMATIVA	
Padrão pró-concorrência: - 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.	
5.01	A regulação é efetivamente simplificada, em linguagem padronizada e acessível a qualquer concorrente de maneira isonômica?
5.02	Existe instrumento que garanta plena isonomia, inclusive efeito vinculante às interpretações dadas pelo regulador, a fim de garantir concorrência justa entre os agentes econômicos?
5.03	A regulação é consolidada por pertinência temática de maneira a prover exaustivamente todas as informações necessárias aos agentes econômicos, inclusive para facilitar o acesso a novos entrantes?
5.04	O órgão discrimina a quantos outros normativos faz-se referência, inclusive implícita, na regulação?
5.05	Existe instrumento apto a assegurar que a dúvida em relação à interpretação da norma beneficie o regulado, nos termos do § 2º do art. 1º e do inciso V do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019?



5.06	A regulação consolidada será disponibilizada em plataforma digital acessível aos agentes econômicos?
5.07	A dispensa de janela regulatória por motivada urgência (parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.139, de 2019) pode potencialmente afetar distintamente um concorrente em detrimento de outros?