

Sumário executivo

Elaborado por: Michelle Moretzsohn Holperin

11 de abril de 2024

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade da autora, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

Como o documento foi construído?

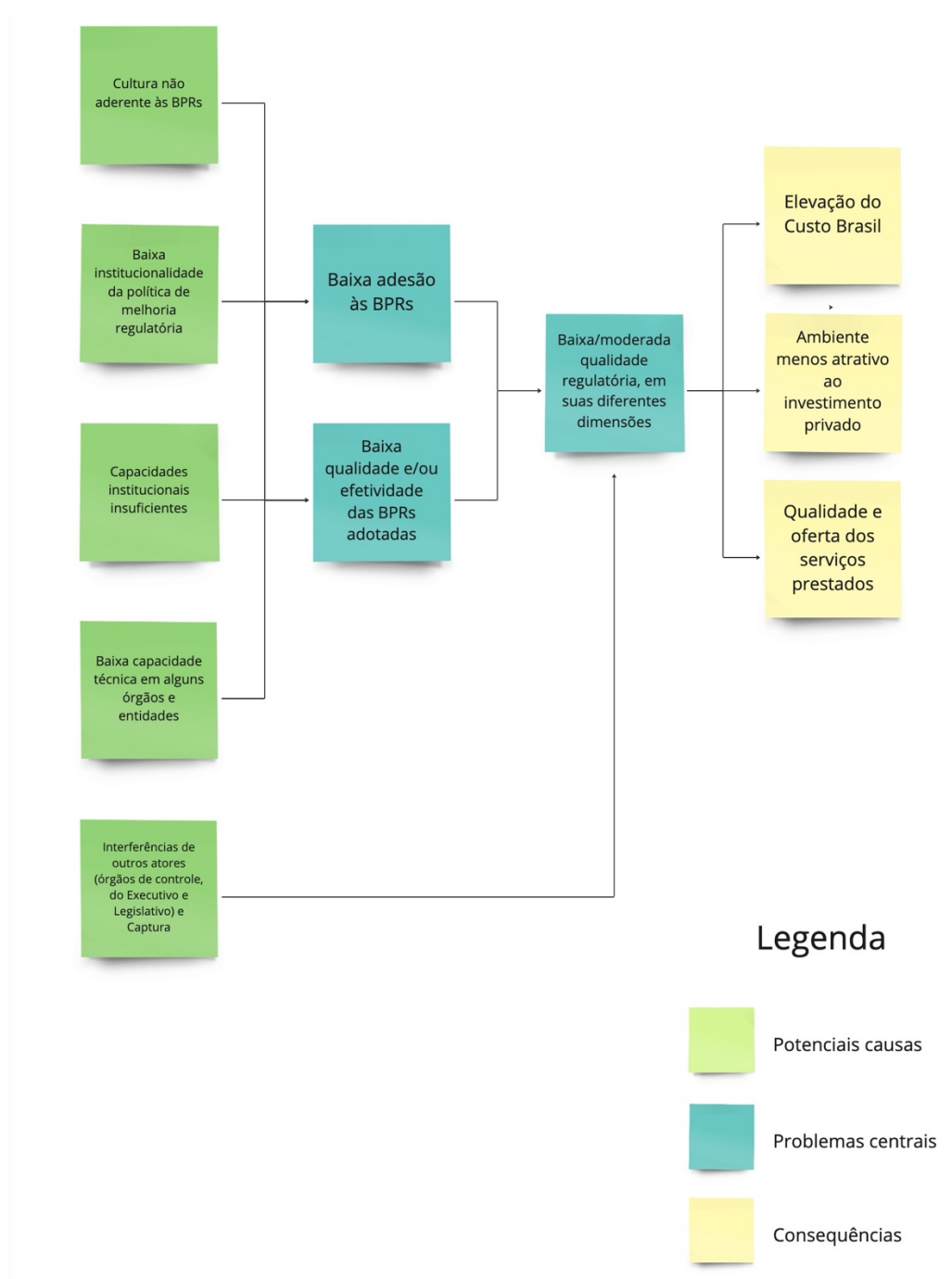
Esta proposta de Estratégia foi construída de forma incremental, a partir dos subsídios obtidos ao longo de seis etapas: (i) análise documental, (ii) entrevistas, (iii) questionários, (iv) oficinas colaborativas, (v) observação de especialistas internacionais e (vi) realização de consulta pública sobre os objetivos geral e específicos da Estratégia.

O documento completo está organizado em 4 (quatro) grandes seções, além de uma introdução e um resumo ao final. A primeira trata do processo de construção da Estratégia. A segunda apresenta a sua justificação, identificando os problemas que a Estratégia busca mitigar, bem como as suas potenciais causas e consequências. A terceira traz os elementos da Estratégia em si: objetivo geral, princípios de uma boa regulação, objetivos específicos e macroações. A quarta apresenta um modelo lógico adaptado, construído para verificar a consistência lógica da proposta e auxiliar na definição das métricas relevantes para o monitoramento e avaliação da Estratégia.

Justificação

O estudo do problema a ser mitigado ocorreu, principalmente, ao longo das 4 primeiras etapas do processo de construção da Estratégia. Uma variedade de problemas foram identificados nas diferentes etapas de coleta e análise de dados (ver **Figura 1**), sendo os problemas centrais (i) a baixa qualidade regulatória em todas as suas dimensões (coerência, clareza, participação social, transparência, uso de evidências e efetividade), (ii) a baixa adesão às boas práticas regulatórias e (iii) a baixa qualidade das boas práticas regulatórias adotadas.

Figura 1. Concepção do Problema revisada



Ainda que seja fundamental a identificação das causas e dos problemas centrais, é nas consequências que reside a razão para que o Governo intervenha no problema. A preocupação com a qualidade das intervenções estatais, em geral, e com a qualidade das intervenções regulatórias, em particular, tem se mostrado fundamental para explicar os seus resultados. Evidências sugerem que os investimentos públicos em infraestrutura induzem um ciclo virtuoso, mas isso somente ocorre na presença de uma

boa governança¹. Da mesma forma, evidências sugerem que a qualidade da regulação de um país têm impactos positivos no crescimento econômico, nos investimentos privados e nas exportações e importações². Por outro lado, uma regulação mais restritiva em um cenário de baixa governança impacta negativamente variáveis relevantes como crescimento econômico, volatilidade e produtividade³. No Brasil, apenas a dimensão de (baixa) eficácia da regulação adiciona ao Custo Brasil um montante de 65,6 bilhões de reais ao ano⁴.

Assim, embora a busca por maior qualidade regulatória possa ser entendida como uma virtude democrática e um bem público em seu próprio mérito⁵, as consequências de uma baixa qualidade regulatória são relevantes o suficiente para justificar uma ação por parte do Estado.

A Estratégia

A Estratégia Nacional de Boas Práticas Regulatórias está organizada em objetivo geral, princípios de uma boa regulação, objetivos específicos e macroações. Todos estes elementos foram revisados após o processo de consulta pública.

Objetivo Geral

Contribuições recebidas na consulta pública buscaram trazer maior detalhamento ao objetivo geral, enfatizando a importância em qualificar tanto (i) o que se vai entender por qualidade regulatória (e.g., ambiente eficiente, transparente e responsivo) como (ii) em especificar os objetivos ou efeitos esperados de uma maior qualidade regulatória (e.g. diminuir custos, concretizar negócios e investimentos privados).

Esta proposta trouxe duas opções para o objetivo geral. A primeira consiste em manter a redação originalmente submetida à CP e a segunda consiste em revisar o texto, adaptando os produtos das Oficinas (como Missão, Visão e Valores) aos valores manifestados na consulta, como coerência, previsibilidade e competitividade.

¹ Ver Rocha (2023), para um resumo.

² Ver Djankov et al (2006); Rocha (2020); Ricker (2020).

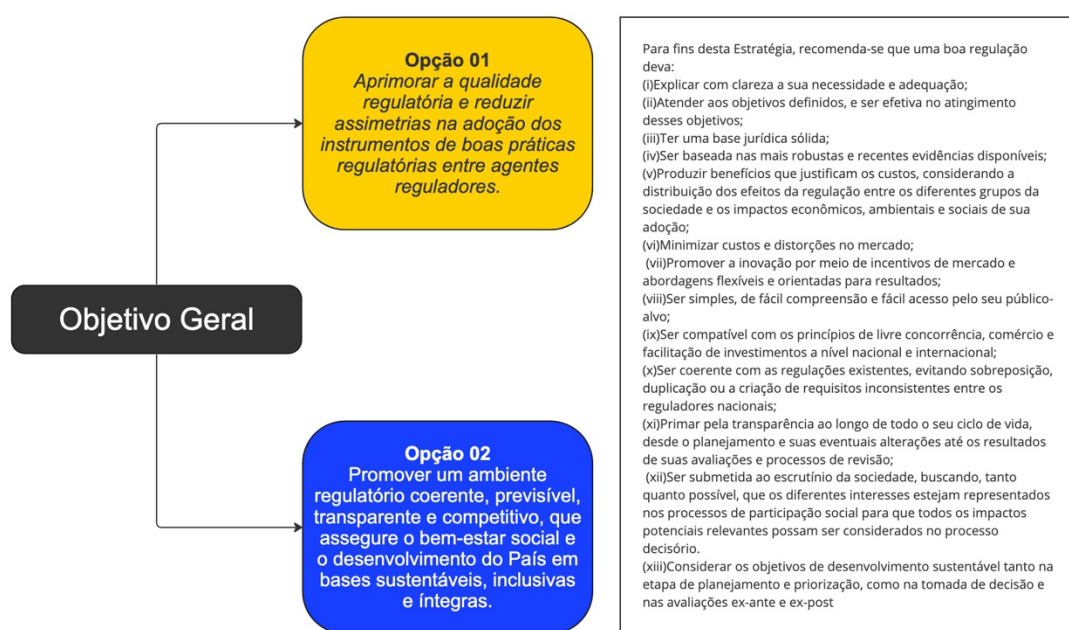
³ Loayza e Servén (2010).

⁴ [Montante estimado](#) do Custo Brasil na subdimensão “Eficácia da Regulação – Eixo F”.

⁵ Cf Relatório Mandelkern (2001)

Nos dois casos, o objetivo é o mesmo: aumentar a qualidade regulatória. A diferença é apenas na ênfase, ou não, à certas dimensões de qualidade regulatória (e.g., coerência) e à certos objetivos últimos (e.g., desenvolvimento). Nos dois casos, recomenda-se incluir os valores ou princípios de uma regulação de qualidade, com base em definições já consolidadas no cenário internacional. Esta é uma prática comum em documentos que promovem reforma regulatória, como a longa e bem-sucedida Ordem Executiva do Governo Clinton, a OE 12.866 (seção 1.b “Princípios da Regulação”).

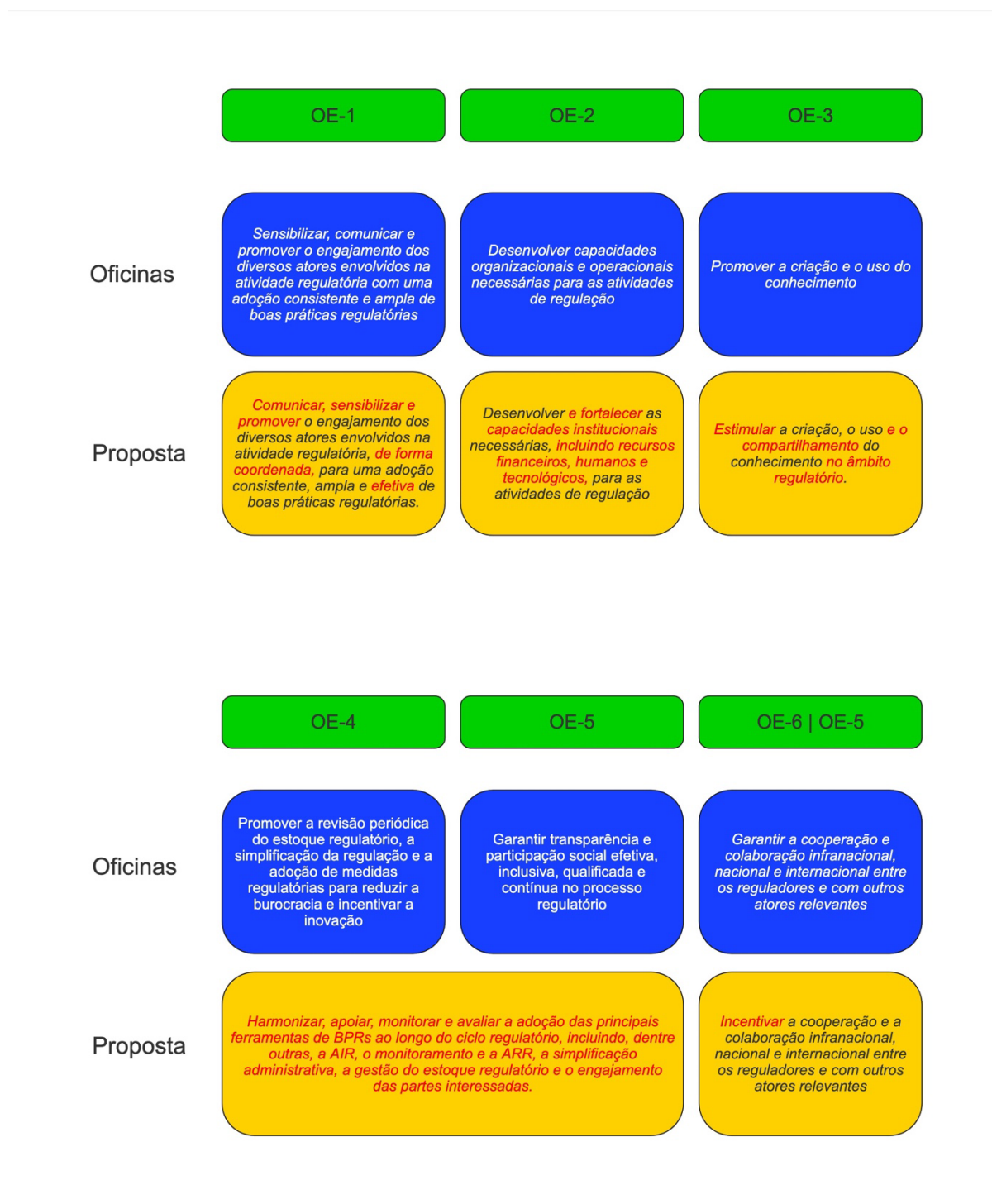
Figura 2. Propostas para o Objetivo Geral



Objetivos Específicos

Os objetivos específicos submetidos à consulta pública relacionam-se tanto às causas do(s) problema(s) identificado(s) como ao problema em si. Dessa forma, e considerando a ampla gama de contribuições chamando atenção para a importância de outras BPRs, como a AIR e ARR, propôs-se unificar os objetivos específicos relacionados ao problema em si em um objetivo único, voltado às principais BPRs. Para os demais objetivos, foram sugeridas alterações de texto sem mudança de escopo, com o duplo objetivo de incorporar sugestões vindas da consulta pública como trazer mais clareza ao texto.

Figura 3. Objetivos específicos revisados



Macroações

Uma série de ações foi proposta por um grupo de especialistas que se debruçou sobre o tema ao longo de 5 (cinco) oficinas presenciais realizadas em Brasília, em uma parceria entre o MDIC e o BID. As ações se organizam em torno de 6 (seis) objetivos específicos e 28 (vinte e oito) macroações. Estes objetivos e

suas macroações foram revisados após o período de consulta pública. São os objetivos e suas respectivas macroações:

- 1) Comunicar, sensibilizar e promover o engajamento dos diversos atores envolvidos na atividade regulatória, de forma coordenada, para uma adoção consistente, ampla e efetiva de boas práticas regulatórias. Ações relacionadas:
 - 1.1. Ações de sensibilização com atores-chave, como órgãos de controle, alta liderança, Legislativo, e Judiciário sobre a importância das BPRs e da qualidade regulatória;
 - 1.2. Publicizar casos de sucesso e premiar casos de excelência em adoção de BPRs;
 - 1.3. Desenvolvimento de material educativo e publicitário sobre BPRs, destacando os impactos positivos da adoção de BPRs e de uma maior qualidade regulatória.
- 2) Desenvolver e fortalecer as capacidades institucionais necessárias, incluindo recursos financeiros, humanos e tecnológicos, para as atividades de regulação. Ações relacionadas:
 - 2.1. Estimular o estabelecimento e o fortalecimento das estruturas internas dedicadas à melhoria regulatória;
 - 2.2. Criação de um programa de formação voltado à melhoria regulatória, incluindo capacitação, mentoria, intercâmbio, identificação de multiplicadores, dentre outras ações;
 - 2.3. Monitorar e avaliar as capacidades institucionais dos reguladores (dividir o I-CIR entre "inputs" e "outputs". Exemplo: autonomia (input), AIR (output));
 - 2.4. Monitorar e avaliar a adoção e uso de BPRs pelos reguladores das três esferas da federação.
- 3) Estimular a criação, o uso e o compartilhamento do conhecimento no âmbito regulatório. Ações relacionadas:
 - 3.1. Construir bases de dados interoperáveis e padronizadas para utilização compartilhada pelos entes reguladores;
 - 3.2. Coletar e formar bancos de dados para fins de formulação, monitoramento e avaliação de políticas regulatórias e políticas públicas;
 - 3.3. Promover a cooperação e postura ativa de compartilhamento de dados entre os agentes reguladores;
 - 3.4. Monitorar e avaliar a utilização dos dados produzidos e compartilhados.

- 4) Harmonizar, apoiar, monitorar e avaliar a adoção das principais ferramentas de BPRs ao longo do ciclo regulatório, incluindo, dentre outras, a AIR, o monitoramento e a ARR, a simplificação administrativa, a gestão do estoque regulatório e o engajamento das partes interessadas. Ações relacionadas:
 - 4.1. Mapear e disseminar novas estratégias regulatórias adaptáveis às mudanças sociais, econômicas e tecnológicas;
 - 4.2. Desenvolver ferramentas para apoiar o uso de BPRs, facilitando a sua adoção e reduzindo a carga administrativa associada;
 - 4.3. Realizar um mapeamento multinível e multissetorial dos reguladores e de seus estoques regulatórios;
 - 4.4. Desenvolvimento e ampla disseminação de material orientativo sobre as principais ferramentas de qualidade regulatória para auxiliar a sua adoção efetiva.
- 5) Incentivar a cooperação e a colaboração infranacional, nacional e internacional entre os reguladores e com outros atores relevantes. Ações relacionadas:
 - 5.1. Estabelecer mecanismos e práticas para promover a convergência regulatória com mercados internacionais estratégicos;
 - 5.2. Estabelecer mecanismos e práticas para promover uma maior cooperação internacional, facilitando a identificação e a comunicação com reguladores e organizações internacionais e a participação em fóruns internacionais;
 - 5.3. Viabilizar mecanismos de cooperação tais como criação de espaços de diálogo, redes e mecanismos de compartilhamento de informações e experiências entre os reguladores nacionais e infranacionais;
 - 5.4. Criar mecanismos de cooperação com o Legislativo e o Judiciário em todos os níveis federativos;
 - 5.5. Realização de levantamentos periódicos junto às partes interessadas para identificação de regulações que apresentam graves problemas (relevante inconsistência, custos elevados e injustificados, prejuízos à livre concorrência, dentre outros).

Modelo Lógico Adaptado

Para que a Estratégia possa ser monitorada e, posteriormente, avaliada, é importante que esteja clara a teoria implícita sobre como a Estratégia “*incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo*”. Além disso, considerando as diversas etapas de construção da Estratégia e os inúmeros subsídios recebidos ao longo deste processo, é crucial que se verifique a sua consistência lógica. O modelo lógico adaptado encontra-se a seguir.

Figura 4. Modelo Lógico Adaptado

