

2 Avaliações e recomendações para aprimorar a política regulatória no Brasil

Este capítulo apresenta avaliações e recomendações para a elaboração de uma política bem-sucedida de melhoria da regulação no Brasil. As constatações partem de entrevistas com as partes interessadas do governo brasileiro, da sociedade civil e do setor privado, de pesquisa documental e de informações fornecidas pelos principais atores. As questões descritas nesta seção tratam de aspectos relevantes para a política regulatória, a saber: políticas e instituições, análise de impacto regulatório e participação social; revisão do estoque regulatório; e coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional.

Políticas e instituições

Avaliação

O Brasil tomou medidas para institucionalizar o uso de ferramentas de política regulatória como a análise de impacto regulatório. Entretanto, o país ainda precisa elaborar uma declaração de política de alto nível única que integre e apoie todas as políticas, ferramentas e instituições de melhoria da regulação no Brasil.

O atual marco legal no Brasil obriga a implementação de algumas ferramentas de política regulatória (por exemplo, AIR) e incentiva a adoção de outras (por exemplo, consultas públicas) como parte de uma estratégia mais ampla para aumentar a competitividade do país e melhorar o ambiente de negócios. Entretanto, a implementação desses dispositivos legais não é apoiada por uma declaração de política de alto nível única, como uma lei que contemple todas as ferramentas, instituições e instrumentos de política regulatória. Isso significa que o Brasil carece de um marco político integrado e abrangente que apoie a elaboração e a adoção de um programa de governo como um todo para a melhoria da regulação.

Recentemente, o Brasil renovou seus esforços de melhoria da regulação com a publicação da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) e da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019). Essas leis criam as bases para a adoção de ferramentas como a análise de impacto regulatório (AIR) nas agências reguladoras e ministérios e estabelecem a obrigação de realizar consultas públicas para as propostas de regulação nas agências reguladoras.¹ Os princípios promovidos pela Lei de Liberdade Econômica (LLE) - proteção da liberdade econômica, boa fé e cumprimento dos contratos, investimentos e propriedade privada - influenciam a lógica por trás dos esforços de melhoria da regulação no Brasil. Isso significa que é dada maior ênfase a ferramentas como a simplificação administrativa de certos procedimentos e atos normativos, a digitalização de serviços e a adoção da AIR. Entretanto, essa abordagem não considera todo o ciclo regulatório de forma holística, desde a identificação de um problema de política pública até a escolha do instrumento de política, sua implementação, monitoramento e avaliação *ex post*, tudo isso apoiado por atividades de participação social e esforços de coordenação e colaboração.

Embora a Lei das Agências Reguladoras contemple uma grande quantidade de ferramentas de política regulatória, tais como a obrigação de realizar atividades de participação social e de elaborar uma agenda regulatória, ela se aplica apenas a 11 agências reguladoras² no Brasil. Entretanto, não está claro quando essas ferramentas serão implantadas em todas as outras entidades com atribuições regulatórias no país. Além disso, elementos como atividades de controle e fiscalização e avaliações *ex post* dos atos normativos permanecem de certa forma em segundo plano em todo o governo, com esforços isolados em determinados ministérios ou agências.

A Secretaria de Acompanhamento Econômico está liderando as atividades de supervisão regulatória no Brasil. Entretanto, ainda não foram criadas salvaguardas como uma lei ou decreto para assegurar uma supervisão adequada e permanente da política regulatória.

As funções e responsabilidades da SEAE estão definidas no art. 119 do decreto que cria a estrutura do Ministério da Economia (Decreto nº 9.745/2019). Esse dispositivo legal, entretanto, não inclui um mandato explícito que garanta que a Secretaria possa definir a estratégia para promover e supervisionar uma abordagem de governo única da qualidade regulatória. Na realidade, as funções e objetivos da SEAE como órgão de supervisão regulatória não estão contidos em um documento único de alto nível, como um decreto ou lei que garanta a continuidade da agenda de reformas regulatórias caso haja mudanças no quadro político ou institucional.

Embora várias atribuições de supervisão regulatória estejam espalhadas por várias instituições, não há um mandato único que permita a cada instituição definir uma estratégia de longo prazo para a implementação da política regulatória no país. Em especial, o papel da SEAE como órgão de supervisão regulatória se concentra na avaliação das AIRs, que é obrigatória para análises elaboradas pelas agências reguladoras e, principalmente, de forma *ad hoc* para os ministérios. Outras tarefas realizadas pela SEAE

incluem a melhoria do marco regulatório para promover um melhor ambiente de negócios e a redução do custo de fazer negócios.

Por outro lado, grande parte dos esforços de simplificação administrativa e digitalização estão sob a alçada da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) está liderando os trabalhos em termos de avaliações *ex post* de políticas públicas financiadas seja por gastos diretos ou por subsídios do governo, sendo que a avaliação dos resultados regulatórios se tornará obrigatória em 2022. Além disso, a Casa Civil também tem a capacidade de solicitar e rever as AIRs de leis e decretos. A equipe do estudo pôde perceber a atenção e o esforço de cada um desses órgãos, mas ficou evidente a existência de uma lacuna nos esforços de coordenação. Nesse contexto, as ações sistemáticas de coordenação e colaboração desempenham um papel fundamental para assegurar que todas as funções de supervisão sejam abordadas para evitar a sobreposição de responsabilidades e promover a transparência.³

O Brasil adotou várias iniciativas para promover a elaboração de atos normativos de alta qualidade. Entretanto, esses esforços não fazem parte de uma estratégia de longo prazo com objetivos claramente definidos.

Além da ausência de uma declaração de política de alto nível única, como uma lei que contemple todas as ferramentas, instituições e instrumentos de política regulatória, o Brasil também carece de uma estratégia única e abrangente. Em especial, as prioridades do governo para a adoção de outras ferramentas de gestão regulatória além do uso da AIR, da avaliação *ex post* e da simplificação administrativa não estão explicitamente declaradas. Por exemplo, a participação social é obrigatória para as agências reguladoras contempladas na Lei nº 13.848/2019, mas não está claro quando passará a ser obrigatória para todas as outras instituições com poderes regulatórios. Na realidade, durante a missão de apuração dos fatos, várias partes interessadas mencionaram que a obrigação de realizar uma consulta pública resultará dos compromissos do Brasil previstos no novo anexo sobre boas práticas regulatórias do Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e Transparência. Fatores externos, como um compromisso internacional, podem ser um poderoso instrumento para tornar o uso de ferramentas de melhoria da regulação no país parte de uma estratégia central sobre o tema.

A falta de uma estratégia abrangente dificulta a avaliação do progresso dos esforços de reforma regulatória. Embora a SEAE tenha que elaborar um relatório anual sobre suas atividades (Decreto nº 9.745/2019, Art. 119), ele se concentra principalmente nas medidas tomadas para promover a concorrência econômica. Isso dificulta o monitoramento do desempenho da política regulatória no país e reduz a responsabilidade dos encarregados pela adoção e implementação das ferramentas. Isso impede a identificação de questões menos complexas, limita a quantidade de evidências disponíveis para estabelecer prioridades de longo prazo e reduz a possibilidade de ajustar a estratégia de políticas quando os resultados não estão alinhados com as metas previamente definidas.

Recomendações

O Brasil poderia considerar a atribuição da maioria, se não de todas, as funções de supervisão da política de melhoria da regulação a um único órgão. Isso contribuiria para assegurar uma supervisão adequada e permanente da política.

A localização e a composição precisas desse órgão dependerão de muitos fatores, inclusive de arranjos legais e tradições administrativas, embora evidências de países da OCDE sugiram que é muito comum a existência de um órgão dentro de um ministério ou outra área próxima ao centro do governo.

Independentemente da localização desse órgão no governo, é primordial que o Brasil considere os seguintes elementos no desenho institucional:

- O órgão deve ter um mandato claro e explícito no que diz respeito a suas funções em termos de política regulatória. As funções e responsabilidades devem ser definidas de forma clara e explícita, o que deve incluir a organização dos canais de comunicação. Isso contribuirá para criar uma estratégia global e assegurar a consistência da política de melhoria da regulação.
- É importante que a área administrativa encarregada tenha o apoio do mais alto escalão político para promover uma política abrangente de melhoria da regulação.
- O órgão também deve coordenar agências e ministérios em todos os níveis de governo para buscar a coerência regulatória, assim como para promover uma política de melhoria da regulação nos estados e municípios. O órgão deve ter uma perspectiva geral que permita elaborar procedimentos para evitar que atos normativos sobrepostos ou conflitantes entrem em vigor.
- Caso as principais responsabilidades de supervisão regulatória estejam localizadas em várias entidades ou áreas administrativas, o Brasil deve procurar evitar a sobreposição de funções e definir claramente os mecanismos de coordenação.
- O arranjo institucional deve propiciar a criação de uma supervisão consistente e conhecedora da política regulatória. A localização da supervisão deve permanecer próxima ao centro do governo, protegida de oscilações políticas e focada em sua natureza técnica.
- Ao fortalecer a função de supervisão, a digitalização e o uso de plataformas digitais e outras ferramentas similares pode ajudar a viabilizar as funções de coordenação.
- Garantir que os funcionários do(s) órgão(s) de supervisão tenham conhecimentos e capacidades institucionais e técnicas adequadas. É importante assegurar que a equipe não mude com frequência dentro dos governos.

O Brasil seria beneficiado com a elaboração de um documento único de alto nível que defina e apoiasse uma política de melhoria da regulação do país. O Brasil poderia garantir que a política regulatória seguisse uma abordagem holística, ou seja, que o documento de política considerasse todo o ciclo regulatório. É importante lembrar que não é necessário escolher entre a elaboração de documentos de política mais formais e a implementação efetiva da política.

Essa declaração de política deve promover uma abordagem única de governo da política regulatória que leve em conta as instituições, as ferramentas e os objetivos de política pública. O documento deve estabelecer um marco com as atribuições, mecanismos de coordenação e objetivos das instituições relevantes para a melhoria da regulação no país.

O Brasil já possui decretos administrativos e leis que exigem políticas e ferramentas de melhoria da regulação de reguladores setoriais (Lei das Agências Reguladoras, 2019) e do governo federal (Lei de Liberdade Econômica, 2019). Por isso, caso siga uma trajetória de evolução gradual, o ideal seria aprovar uma lei geral exigindo políticas de melhoria da regulação. Embora o cenário ideal seja ter a declaração de alto nível e a política em um documento vinculativo do mais alto nível, como uma lei, no curto prazo e seguindo uma abordagem gradual, pode ser interessante considerar outros dispositivos, como um decreto presidencial, um documento de planejamento setorial ou algo semelhante.

O documento de alto nível de melhoria da regulação deve ser acompanhado por um plano de implementação gradual com uma priorização clara dos objetivos. O plano poderia articular o uso das ferramentas de gestão regulatória existentes em uma estratégia coerente e implementar aquelas que ainda não foram amplamente exploradas. O plano também poderia incluir metas e objetivos de política no curto e médio prazo, o que poderia ajudar a avaliar o progresso e ajudar a corrigir a trajetória quando necessário. Uma definição e priorização clara dos objetivos contidos no plano de implementação ajudaria as agências e os órgãos da administração direta a direcionar seus recursos de forma mais eficiente e garantir que as bases para a política regulatória no país sejam sólidas. O plano também deve incluir uma forte estratégia de comunicação, incluindo canais de monitoramento.

Nesse esforço, o Brasil poderia ser beneficiado aproveitando a experiência das agências reguladoras para implantar ferramentas de gestão regulatória em todo o governo federal. Isso poderia ajudar a identificar os aprendizados, assim como aproveitar o apoio de outras entidades reguladoras na adoção de ferramentas de gestão regulatória.

Considerando a complexidade do governo federal do Brasil, a abordagem gradual deve ser apoiada por objetivos claros, a fim de responsabilizar as instituições por seu progresso na adoção e implementação dos elementos incluídos no plano. O órgão ou órgãos de supervisão desempenharão um papel fundamental nessa função de fiscalização.

Por fim, é importante destacar o papel dos tratados comerciais internacionais na elaboração de políticas nacionais de melhoria da regulação. Um tratado internacional com um valioso parceiro comercial e de investimento pode ajudar a estimular a consolidação de práticas de melhoria da regulação. Portanto, o protocolo Brasil-EUA pode ser útil para ajudar na implementação de uma melhor regulação no Brasil.

Análise de impacto regulatório e participação social

Avaliação

O Brasil iniciou de maneira efetiva a implementação gradual da AIR no governo federal. O Brasil não definiu objetivos concretos e factíveis para a adoção dessa ferramenta e ainda falta um plano para comunicar essas expectativas de forma clara.

A obrigação de realizar a AIR para todos os principais ministérios entrou em vigor em outubro de 2021. Antecipando-se a esse evento, o Ministério da Economia elaborou um plano para adotar essa obrigação dentro do próprio ministério, levando em consideração que esse exemplo poderia ajudar outros ministérios e órgãos a implementar a AIR. Isso incluiu a publicação de projetos de diretrizes técnicas e a criação de atividades de capacitação antes que a obrigação estivesse totalmente em vigor. O Ministério da Economia também ofereceu assessoria e ajuda a outros ministérios e órgãos do governo federal que quisessem aproveitar essas atividades para implementar a AIR. Entretanto, há espaço para melhorar o plano de implementação já no início da obrigação.

O Brasil não possui um roteiro que defina as etapas necessárias para aumentar a abrangência da AIR para incluir as leis primárias e decretos redigidos pelo governo central submetidos ao congresso e garantir um sistema de vigilância completo- para assegurar que a AIR seja realizada de forma efetiva. Outro aspecto importante é a avaliação da efetividade do limiar para realizar a AIR. Atualmente, o limiar é flexível, o que é bem-vindo estágios iniciais da AIR. Entretanto, existe o risco de que os ministérios imponham a maioria das propostas de regulação sem uma análise de impacto regulatório. Portanto, a SEAE terá o desafio de estudar esse aspecto com muito cuidado e criar um limiar mais concreto, se necessário (como uma calculadora baseada em impactos).

A realização de uma avaliação do sistema de AIR é fundamental para entender seu progresso e suas deficiências. Embora a SEAE tenha elaborado um plano de implementação multifacetado, ela não previu como irá avaliar o sistema de AIR. A SEAE não definiu os indicadores necessários para avaliar a eficácia da AIR durante os primeiros anos de implementação. A questão central é se a AIR está melhorando a qualidade dos atos normativos. A SEAE pode avaliar, por exemplo, o percentual de propostas de regulação submetidas à AIR, o volume de participação em consultas públicas, até que ponto os comentários durante as consultas melhoram positivamente as propostas de regulação e a sofisticação na avaliação dos custos e benefícios. Além dos indicadores específicos, o governo brasileiro precisa discutir quais são as expectativas gerais da AIR.

Além disso, o governo brasileiro ainda não definiu com clareza a atribuição de responsabilidades quando se trata da implementação da AIR. A Lei nº 13.848/2019 sobre Agências Reguladoras confere ao Ministério da Economia, em especial à SEAE, atribuições referentes à supervisão da AIR. Entretanto, de acordo com a SEAE,⁴ a Secretaria não é responsável pela implementação da AIR (que é elaborada pelos

ministérios a quem as AIR são vinculadas). O papel da SEAE se concentra em fornecer pareceres sobre as AIRs apresentadas e divulgar as boas práticas. Sendo assim, há espaço para melhorias que garantam que as entidades tenham um mandato claro em relação a cada função atribuída (ou seja, supervisão das AIRs, implementação e coordenação do sistema de AIR) e entendam claramente os processos e requisitos para minimizar o atrito e maximizar a conformidade.

As atividades de participação social melhoraram e se tornaram uma prática generalizada, mas a consulta pública e as práticas para promover a transparência ainda não são uma parte importante da AIR.

O Brasil aumentou o alcance das suas práticas de participação social, principalmente por meio da implementação do Participa +Brasil,⁵ uma plataforma digital com acesso aberto para consulta pública. O lançamento dessa ferramenta permitiu que os ministérios intensificassem seus próprios esforços, aumentando o alcance de suas consultas públicas por meio do site, ao mesmo tempo em que realizavam consultas informais com as partes interessadas específicas. Embora tudo isso seja um passo importante na direção certa, o sistema de AIR ainda não adotou a consulta como um elemento central para todo o governo federal.

De acordo com o decreto da AIR (Decreto nº 10.411/2020), os ministérios são incentivados a realizar consultas públicas, mas não são obrigados por lei a fazer isso. Por outro lado, as agências reguladoras são as únicas explicitamente obrigadas a realizar essas consultas, uma vez que a obrigação está prevista na Lei das Agências Reguladoras.⁶ As consultas realizadas pelas agências reguladoras devem durar um período mínimo de 45 dias, exceto por questões de urgência e relevância,⁷ que têm de ser devidamente motivadas. Essas consultas devem ser publicadas no site do regulador e todos os comentários recebidos devem ser publicados após o término do período de consulta. Após o período de consulta, o regulador é obrigado a publicar uma posição sobre os comentários recebidos, mas não tem que responder a cada um dos comentários, uma vez que a lei autoriza responder a vários pontos semelhantes com uma resposta consolidada. Os participantes da sociedade civil ressaltaram que nem sempre fica claro como os comentários são analisados e que as propostas de regulação sob consulta não são facilmente encontradas.

Os ministérios têm feito progressos para aumentar a abrangência das atividades de participação social. Por exemplo, o Ministério da Agricultura declarou que o número de propostas de regulação submetidas à consulta pública aumentou de 1% para 20%. No caso específico desse ministério, a decisão de submeter ou não a AIR à consulta diz respeito ao alcance do impacto da proposta de regulação. O Ministério da Infraestrutura também mencionou que tem cerca de 20% das políticas publicadas no Participa +Brasil e que essa parcela é uma das mais altas entre ministérios e reguladores. Um dos desafios iniciais é aumentar a porcentagem de propostas de regulação sujeitas à consulta e desenvolver a capacidade de analisar todos os comentários quando as consultas têm um grande volume de participação.

Além disso, com relação à transparência, embora o Decreto nº 10.411/2020 exija que as entidades mantenham os relatórios de AIR disponíveis em seu site,⁸ a prática de publicar a AIR final ainda é limitada. A publicação da AIR final, juntamente com uma explicação de como os comentários das partes interessadas foram levados em consideração ou os motivos para rejeitá-los, pode trazer benefícios significativos para a qualidade e integridade do processo de tomada de decisão em relação à política regulatória, ao desenho de políticas e ao apoio das partes interessadas. Esta última é uma prática comum entre as agências reguladoras sujeitas à Lei das Agências Reguladoras.

O número limitado de atos normativos e AIRs submetidos à consulta pública cria um problema de qualidade e padronização. Na maioria das vezes, os materiais para consulta são elaborados por cada ministério e publicados em seu próprio site. Outro problema é que a linguagem tende a ser complexa e técnica, pouco acessível ao cidadão, apesar da instrução para que seja usada uma linguagem simples e acessível em partes específicas da análise (por exemplo, o sumário executivo da AIR⁹). De forma mais ampla, a qualidade das audiências públicas (como um subconjunto das consultas públicas) varia entre e dentro dos ministérios. Por fim, o público em geral não conhece a AIR e a sociedade civil não foi treinada

sobre o assunto. Se as partes interessadas não entenderem e acompanharem a AIR, essa ferramenta terá um sucesso limitado.

Os objetivos da consulta pública vão além de receber comentários das partes interessadas. Essa ferramenta ajuda a aumentar a transparência e lança luz sobre as decisões que os governos tomam. Nesse sentido, as consultas não são úteis apenas durante o período de comentários, mas também para se ter um registro permanente dos motivos para que determinada decisão regulatória tenha sido tomada. Isso poderia motivar a adoção da exigência legal de ampliar a obrigação de submeter todas as propostas de regulação à consulta pública, inclusive a partir do estágio inicial de implementação regulatória do sistema de AIR.

Além do alcance limitado das propostas de regulação sujeitas à consulta pública, o Brasil não previu a criação de um mecanismo formalizado de consulta prévia.

O Brasil empregou recursos técnicos para promover a utilização da AIR, incluindo a capacitação. O principal desafio pela frente é a mudança cultural necessária para que a AIR seja adotada de forma efetiva.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que faz parte do Ministério da Economia, lidera os esforços de capacitação. A ENAP realizou vários cursos sobre AIR para diferentes ministérios do governo federal.¹⁰ Ela também presta assessoria para a elaboração de AIRs mediante solicitação específica de funcionários públicos. Embora a ENAP tenha sido capaz de atender a todas as solicitações até o momento, isso pode se tornar mais complicado em um futuro próximo quando a AIR estiver totalmente implementada. De acordo com o governo, os assessores externos da ENAP são frequentemente escolhidos entre funcionários públicos com bastante experiência, geralmente provenientes de agências reguladoras.

Em 2021, a SEAE publicou uma versão atualizada das diretrizes técnicas para a realização da AIR.¹¹ O guia é bastante completo e sua abrangência vai além da explicação técnica dos elementos da AIR. O documento também lança luz sobre uma variedade de assuntos, incluindo a definição do que é uma boa regulação, problemas comuns relacionados à elaboração da AIR, fontes de dados, entre outros.

O desafio citado com mais frequência durante a missão de apuração dos fatos é a necessidade de mudar a cultura da maioria dos funcionários públicos. Em termos práticos, isso significa que os funcionários precisam adotar a mentalidade de que o processo de AIR precisa começar em um estágio inicial quando um problema de política é detectado (ou mesmo antes), e que não é uma tarefa meramente burocrática a ser realizada uma vez que um projeto de regulação estiver pronto. A AIR não se trata apenas de avaliar os efeitos de uma proposta de regulação, mas implica em ter um processo de deliberação efetivo sobre a natureza do problema e as ferramentas regulatórias que estão (ou não) disponíveis para resolver o problema. Uma boa prática do Ministério da Infraestrutura é o Manual de Governança da Análise de Impacto Regulatório,¹² que, por sua vez, baseia-se em uma série de documentos norteadores preparados pelo Ministério da Economia. O manual do Ministério da Infraestrutura inclui o fluxo de trabalho para elaborar a AIR dividido de acordo com as responsabilidades da unidade reguladora, dos gerentes e do conselho diretor.

O Brasil poderia aproveitar os aprendizados das agências reguladoras e de outras instituições para tornar a AIR mais conhecida. Por exemplo, o governo federal poderia compartilhar as experiências da CVM, o regulador financeiro, que tem trabalhado na AIR há mais de uma década. Outro exemplo é a ANEEL, que foi uma das primeiras a adotar a AIR entre as agências reguladoras. Grupos de trabalho especializados em AIR também podem ajudar. Na realidade, o INMETRO já montou uma equipe dedicada à elaboração da AIR, que participou do treinamento realizado pela ENAP. A SEAE poderia aproveitar essa experiência e sistematizar as informações. Uma possível forma de adotar um sistema de AIR seria olhar para as agências nas quais estão localizadas as habilidades mais avançadas e as partes interessadas externas mais concentradas, e expandir para outros ministérios, aproveitando essa experiência (OECD, 2015^[11]).

O Brasil enfrentará o desafio de adotar uma abordagem proporcional da AIR, incluindo decisões sobre análises quantitativas versus qualitativas e a disponibilidade de dados.

A AIR deve ser proporcional à importância do ato normativo. Os formuladores de políticas devem direcionar a AIR para as propostas de regulação com o maior efeito esperado na sociedade. A profundidade da análise dependerá da importância do ato normativo que está sendo avaliado. Se realizada corretamente, a AIR toma tempo e recursos. Para garantir o enfoque correto da estrutura da AIR, é aconselhável se concentrar nas medidas regulatórias mais importantes que tenham o maior impacto.

Os atuais arranjos de AIR no Brasil não definem casos em que os ministérios ou reguladores tenham que realizar uma análise mais aprofundada com base no impacto esperado do projeto de regulação. Nos estágios iniciais de implementação da AIR, esse tipo de arranjo mais flexível pode trazer benefícios. Com o passar do tempo, a necessidade de definir critérios de proporcionalidade se tornará mais urgente, pois os escassos recursos públicos terão que ser direcionados de forma adequada.

A partir do momento em que um sistema de AIR se torna mais maduro, é sempre desejável realizar uma análise quantitativa dos possíveis benefícios e custos das alternativas consideradas na análise da AIR. Nesse caso, as informações quantitativas devem ter preferência e ser utilizadas na AIR sempre que possível e sempre que os dados estiverem disponíveis, pois as análises quantitativas são sempre superiores quando se trata de identificar a opção com o maior benefício líquido. Entretanto, muitas vezes existem limitações para isso, tais como disponibilidade de dados e falta de habilidades técnicas. Sempre que possível (por exemplo, quando os dados estiverem disponíveis), uma opção é concentrar os esforços de uma análise quantitativa de custo-benefício nos projetos de regulação com o maior efeito esperado, ou seja, aqueles acima de um determinado limiar. A SEAE terá de supervisionar cuidadosamente a possibilidade de os ministérios evitarem quantificar os efeitos quando necessário e dar orientações detalhadas sobre como realizar uma análise qualitativa no caso de ser a única opção.

Ter as informações adequadas é essencial para efeitos de quantidade. Entretanto, a coleta, o gerenciamento e a análise de dados também configuram um dos desafios mais citados ao realizar a AIR. Prevendo a importância desse assunto, o Decreto nº 10.411/2020 estipula que “órgãos e entidades implementarão estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análise quantitativa e, quando for o caso, de análise de custo-benefício”.¹³ Existem esforços isolados sendo feitos, mas o desafio é garantir a implementação efetiva de sistemas de coleta e compartilhamento de dados para análise de impacto em todos os ministérios.

Recomendações

Com base nos aprendizados da implementação gradual da AIR, o Brasil seria beneficiado ao definir um roteiro com objetivos claros para a implantação e adoção da AIR na administração pública como um todo. Esse roteiro deve fazer parte do documento de alto nível para a melhoria da regulação e do seu plano descrito acima.

Mesmo que a implementação da AIR tenha sido gradual, é importante que as entidades responsáveis pelo sistema de AIR e aquelas que precisarão adotar essa ferramenta estejam cientes das expectativas, requisitos e próximas etapas. Nesse sentido, o órgão encarregado de coordenar o sistema de AIR deve comunicar com clareza as metas e objetivos a serem alcançados em cada etapa do plano de implementação. Uma maneira de compartilhar informações com as partes interessadas no governo são os cartões informativos elaborados pelo Ministério da Economia, que sintetizam as principais informações de uma maneira simples e de fácil compreensão¹⁴.

O roteiro poderia incluir:

- Como o Brasil planeja incluir na disciplina de AIR todos os tipos de atos normativos que emanam de entidades pertencentes ao Poder Executivo.

- Objetivos e metas a serem alcançados na adoção da AIR.
- Mecanismos de monitoramento e avaliação para avaliar o sistema de AIR em relação aos objetivos definidos no roteiro. Para isso, será necessário definir os dados que serão usados para avaliar esses objetivos e garantir que as partes correspondentes colem sistematicamente as informações.
- Mecanismos de coordenação e colaboração claramente definidos dentro de todas as agências e ministérios.

Como parte da designação de um ou vários órgãos como entidades de supervisão para melhoria da regulação, o Brasil poderia considerar conceder poderes a esses órgãos para ajudar a garantir a implementação efetiva da ferramenta de AIR. A experiência dos países da OCDE mostra que essas atribuições poderiam incluir a exigência de aprovação ministerial das AIRs, o bloqueio da publicação de atos normativos que não elaborarem uma AIR ou não receberem autorização de isenção, ou um mecanismo de “denúncia pública” no qual os ministérios e agências que não elaborarem as AIRs serão identificados publicamente. Nessa situação, as agências reguladoras sujeitas à Lei das Agências Reguladoras, Lei nº 13.848/2019, devem ser isentas, a fim de evitar prejudicar sua independência.

A curto prazo, o Brasil poderia considerar fortalecer o papel da SEAE como um órgão de supervisão da AIR e da participação social. Ao dar à Secretaria a possibilidade de solicitar melhorias e modificações nas AIRs apresentadas pelos ministérios e agências, as análises de impacto se tornam uma ferramenta para a tomada de decisões baseada em evidências e não uma exigência administrativa. É importante incluir no mandato da SEAE a autoridade legal para examinar as análises regulatórias e dar à entidade a possibilidade de devolver as AIRs que não apresentarem uma análise adequada. Funções adequadas de vigilância são fundamentais para construir credibilidade na AIR. O Brasil está nos estágios iniciais da sua jornada de AIR, o que significa que tem que dar atenção especial à criação das bases que incentivarão a adoção e a sustentabilidade da ferramenta.

O Brasil deve promover a participação social no processo regulatório, incorporando a exigência de consulta pública no processo de AIR. O Brasil deve considerar a possibilidade de tornar obrigatória a consulta de projetos de regulação como parte do processo de AIR, como no caso de agências reguladoras. Aproximar as partes interessadas do processo de elaboração de normas resulta em atos normativos de melhor qualidade, permite uma aceitação mais ampla das normas e aumenta a confiança no governo.

Como parte das medidas para aumentar a transparência na elaboração de normas por meio de consulta pública, o Brasil poderia considerar a adoção das seguintes práticas:

- Centralizar a consulta pública e a publicação das AIRs em um único site, cuja primeira opção é o portal Participa +Brasil.
- Promover o uso de uma linguagem acessível ao cidadão em todo o conteúdo da AIR. Considerar a possibilidade de oferecer treinamento sobre o assunto como parte das atividades de capacitação voltadas para a melhoria da regulação. Também poderia se considerar o envolvimento de agentes do conhecimento.
- Garantir que as partes interessadas tenham todas as informações relevantes para participar de forma significativa do processo de consulta. Disponibilizar facilmente a AIR, a proposta de política, estudos e outros documentos relevantes que possam ajudar a fundamentar a opinião das partes interessadas.
- Incentivar a participação dos interessados no processo de consulta.
- Garantir que o órgão de supervisão tenha a tarefa de supervisionar ou se responsabilizar pela realização dessas atividades.

O Brasil seria beneficiado ao garantir uma maior adesão de ministérios e entidades reguladoras, aumentando as práticas de comunicação e participação dentro do governo. O Brasil poderia aproveitar a experiência das agências reguladoras e de outras instituições com um grau maior conhecimento em AIR, incluindo seu próprio Ministério da Economia, para defender uma mudança de cultura dentro dos ministérios de vinculação. Essa mudança de cultura deve ser considerada como uma condição necessária para que a AIR se desenvolva e melhore ao longo do tempo. Dessa forma, o roteiro descrito acima deve incluir ações concretas para garantir que todas as partes relevantes adotem a mentalidade e tenham as habilidades necessárias para usar as evidências como base para as políticas públicas. Além disso, a ENAP e as escolas de políticas públicas podem desempenhar um papel fundamental na promoção de uma mudança na cultura dos funcionários públicos, utilizando o estudo de AIR e treinamento sobre AIR que já existem.

Por meio da criação de uma comunidade de profissionais, os funcionários públicos poderiam aprender com seus colegas e perceber os benefícios que a disciplina de AIR traz para o órgão responsável. Outra opção é um sistema de intercâmbio de funcionários, no qual os funcionários trabalham diretamente com outro regulador ou ministério setoriais por um período específico para conhecer o sistema de AIR a partir de dentro. Essa opção poderia ocorrer tanto com agências brasileiras quanto com entidades estrangeiras, por meio da criação de programas de intercâmbio e parcerias.

Melhorar o uso de critérios de proporcionalidade e testes de limiar para AIR começando com um limiar alto para um pequeno número de AIRs.

Continuar com os esforços para criar uma coleta de dados robusta que forneça informações para as análises regulatórias. A Secretaria Executiva do Ministério da Economia pode liderar a coordenação e colaboração entre a SEAE, a ENAP e a Secretaria de Governo Digital para auxiliar na produção, coleta e acesso aos dados para a AIR. O Brasil seria beneficiado com a criação ou consolidação de catálogos de dados dentro dos ministérios e com a ampliação da troca de informações entre as instituições.

Revisão do estoque regulatório

Avaliação

O Brasil dispõe de estratégias para tornar os serviços públicos mais eficientes, reduzindo a carga administrativa para cidadãos e empresas. As estratégias, assim como as ações planejadas para sua execução, não fazem parte de uma política bem definida, integrada e coordenada de simplificação administrativa.

O governo federal do Brasil possui várias estratégias interinstitucionais para simplificar a regulação e reduzir a carga administrativa criadas por órgãos públicos. As estratégias são fundamentais para facilitar o uso do marco regulatório. Entretanto, elas não fazem parte de uma política nacional e integrada de simplificação administrativa. Embora essas iniciativas sejam relevantes, são esforços isolados com níveis desiguais de implementação e com diferenças na integração de ferramentas de simplificação administrativa. Os resultados esperados dessas estratégias são ambiciosos e sua implementação ainda está em curso. Essas estratégias incluem:

- O caminho para os Top 50 países mais competitivos (TOP 50). Esta estratégia foi planejada para melhorar as formalidades e processos administrativos específicos que afetam o ambiente de negócios e a atração de investimentos estrangeiros.
- O programa de Digitalização dos Serviços Públicos (DSP), que visa à digitalização de todos os serviços públicos no Brasil em nível federal.
- A Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). O objetivo da Redesim é reduzir e simplificar as formalidades para a abertura de empresas, assim como reduzir ao mínimo o tempo e o custo para registrar e formalizar empresas.

- Publicação do Decreto Presidencial nº 10.139 em novembro de 2019. O decreto determinou a obrigação de revisar e consolidar atos normativos inferiores a decreto no governo federal.

O Brasil publicou vários instrumentos e diretrizes no âmbito das atividades de simplificação administrativa. Entretanto, eles não fazem parte de uma política bem definida, integrada e coordenada de simplificação administrativa, abrangendo linhas de ação, uso de ferramentas de simplificação administrativa (e política regulatória), atores (órgãos de supervisão e instituições com responsabilidades sobre simplificação administrativa) e suas funções.

A governança da política de simplificação administrativa é outro elemento com áreas de oportunidade no médio prazo. O Ministério da Economia, por meio da SEAE e da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDG), tem a responsabilidade de gerenciar e supervisionar vários projetos de simplificação administrativa. Atualmente, porém, esses esforços não são coordenados e carecem de um enfoque de âmbito federal. Uma coordenação efetiva exige um órgão de supervisão com objetivos gerais e específicos, assim como metas definidas. Tal órgão ajudaria a executar estratégias desafiadoras como o Redesim, em que estão envolvidos diferentes níveis de governo.

Apesar da adoção de várias estratégias para reduzir a carga administrativa e melhorar as formalidades, falta uma política de governo única nesse sentido.

O Brasil utiliza diversas ferramentas de simplificação administrativa por meio de projetos que visam reduzir a carga administrativa. Entretanto, não há evidências de uma política integrada de simplificação administrativa com uma abordagem de governo única. Por exemplo, não há evidências do uso sistemático de medidas de simplificação antes dos esforços de digitalização na estratégia do DSP. Na Redesim, o enfoque está apenas nas formalidades para a abertura de empresas. Dessa forma, outros processos para empresas e indivíduos são deixados em segundo plano.

Além disso, as entidades públicas apresentam diferentes níveis de implementação de ferramentas de simplificação administrativa. Em especial, as agências reguladoras estão entre as instituições mais avançadas na adoção de tais práticas com esforços significativos. Um exemplo ilustrativo da adoção de práticas de simplificação administrativa com uma abordagem de longo prazo pode ser observado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Em 2018, a ANVISA lançou o Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária. Esse documento estabelece orientações para mensurar a carga administrativa da regulação. Alguns programas piloto para resolver o problema da carga administrativa acompanharam a implementação das diretrizes, o que levou a economias significativas para os cidadãos.

Em nível nacional, em 2020, o Ministério da Economia publicou o Guia de Desregulamentação: *cutting the red tape*. Esse documento é um exemplo relevante para promover a importância de uma estratégia de simplificação no Brasil. Entretanto, é necessária uma declaração de política ou um documento de alto nível indicando planos e objetivos específicos para que o governo alcance bons resultados.

O Brasil avançou com a adoção da avaliação ex post dos atos normativos com a publicação do Decreto nº 10.411/2020 e com a criação do CMAP. Entretanto, a implementação está em um estágio inicial e os esforços estão apenas começando.

O Decreto nº 10.411/2020 determina que as entidades públicas do governo federal realizem uma avaliação de resultado regulatório (ARR) para avaliar os objetivos originais dos atos normativos e outros efeitos observados. O Decreto fornece critérios gerais para a escolha dos possíveis atos normativos que serão submetidos à avaliação. Esses critérios incluem atos normativos com efeitos significativos na economia, a existência de problemas decorrentes da implementação do ato normativo, efeitos significativos em grupos específicos, análise de informações relevantes para a instituição e ato normativo que atinja a marca de 5 anos de vigência.

A exigência formal de realizar uma avaliação *ex post* dos atos normativos é um avanço significativo na gestão do ciclo da política regulatória. O desafio é uma implementação efetiva da prática na qual se avalia um conjunto de atos normativos prioritários para identificar possíveis reformas. Como o decreto foi publicado em 2020, o atual governo começará a implementá-lo em 2022.

A criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) também representa um avanço na avaliação *ex post* das intervenções públicas. O CMAP é um órgão colegiado composto pelo Ministério da Economia, pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria Geral da União (CGU). O CMAP está encarregado de escolher as políticas públicas submetidas à avaliação, de acordo com critérios específicos. A competência do CMAP inclui políticas públicas financiadas por gastos públicos e subsídios. O trabalho do CMAP é importante para as práticas de avaliação *ex post*, pois representa uma experiência importante para a avaliação de instrumentos de política pública mais amplos (tais como atos normativos). O Brasil deve fazer avanços tanto com o trabalho do CMAP quanto com a elaboração da ARR. Entretanto, a ARR possui uma abrangência mais ampla, sendo importante iniciar a prática com padrões de qualidade.

O Brasil possui dispositivos por meio dos quais as entidades públicas devem planejar uma avaliação ex post de seus atos normativos. Esses dispositivos oferecem diretrizes gerais para a escolha dos possíveis atos normativos a serem analisados.

De acordo com o Decreto nº 10.411/2020, durante o primeiro ano de cada mandato presidencial, todas as entidades públicas do governo federal devem escolher pelo menos um ato normativo que integrará a agenda de ARR e publicá-lo em seus respectivos sites. Esse ato normativo deve ser de interesse geral dos agentes econômicos ou usuários dos serviços prestados pela entidade. A avaliação do ato normativo deve ser publicada antes do final de cada mandato. Para o atual governo, a agenda de ARR deve ser publicada até 14 de outubro de 2022 e a avaliação deve ser realizada até 31 de dezembro de 2022. Não está claro, entretanto, como será o processo de intensificação das avaliações *ex post* no país.

O decreto fornece instruções para o planejamento da avaliação *ex post*. Cada entidade pública deve planejar a análise de pelo menos um ato normativo.¹⁵ Isso é um avanço positivo na direção certa. Entretanto, existe o risco de que ministérios e agências decidam avaliar atos normativos que não são necessariamente os mais relevantes, como aqueles que têm efeitos mais significativos, visando atingir as metas com mais facilidade.

Recomendações

Com base nos avanços e resultados alcançados até o momento, o Brasil seria beneficiado com a intensificação dos esforços para simplificar as formalidades e reduzir a carga administrativa, incluindo, entre outras coisas, licenças e autorizações comerciais. A estratégia deve fazer parte de uma estratégia articulada de governo única de simplificação administrativa, que, por sua vez, deve ser um elemento fundamental da política de melhoria da regulação e estar conectada ao uso de outras ferramentas de gestão regulatória.

A estratégia articulada única de governo de simplificação administrativa deve ajudar a enfrentar os desafios identificados pela OCDE no indicador de Regulação do Mercado de Produtos (PMR), especificamente nos subindicadores de complexidade nos procedimentos regulatórios e carga administrativa para as empresas iniciantes. Esses subindicadores tentam identificar, entre outras coisas, os esforços dos processos brasileiros para simplificar e avaliar os atos normativos que não são favoráveis à concorrência e a carga administrativa que as novas empresas têm de enfrentar ao iniciar seus negócios. Embora o Brasil tenha feito algum progresso nessas áreas, como o aumento da disponibilidade de serviços de governo eletrônico, a pontuação do país nesses subindicadores em 2018 são significativamente mais altas do que a média da OCDE e mais altas do que a média latino-americana.¹⁶

A abordagem de governo como um todo implica que a estratégia de simplificação administrativa deve ir além das licenças e autorizações para a criação de empresas e engloba as formalidades e procedimentos governamentais que afetam os cidadãos e todas as outras etapas do ciclo de negócios das empresas, tais como as formalidades necessárias para operação, importação e exportação, entre outras.

O órgão de supervisão com a tarefa de supervisionar a política de melhoria da regulação deve estar encarregado de gerenciar e acompanhar a estratégia articulada única de simplificação administrativa, avaliar o progresso em relação a metas bem definidas e informar ao público. Se houver mais de um órgão de supervisão designado para a melhoria da regulação, devem ser criados mecanismos de coordenação adequados.

Embora cada iniciativa de política nova ou atual como parte da estratégia de simplificação administrativa tenha metas e objetivos específicos, todos esses elementos devem contribuir com os objetivos de alto nível para a melhoria da regulação. Nesse sentido, devem ser criados dispositivos para garantir que cada iniciativa tenha critérios claros de melhoria da regulação que se apliquem horizontalmente a todas elas, tais como medidas de simplificação antes da digitalização dos processos e serviços do governo, entre outros. Além disso, devem ser criados vínculos claros com outras ferramentas de gestão regulatória, por exemplo, com a AIR, nas quais novas formalidades poderiam ser identificadas e simplificadas durante o exame da AIR, antes da criação do dispositivo legal.

O Brasil poderia considerar a realização de mensurações e a redução da carga administrativa para grupos com relação a importantes processos e formalidades do governo como parte da estratégia articulada única de governo de simplificação administrativa, o que ajudará a priorizar os esforços e a aumentar a responsabilidade ao informar os resultados ao público e a outras autoridades governamentais.

A metodologia mais amplamente utilizada por muitos países da OCDE para mensurar a carga administrativa é o Modelo de Custo Padrão (SCM) ou suas variações. O SCM permite a monetização da carga administrativa criada por formalidades, procedimentos governamentais e obrigações de informação que cidadãos e empresas devem preparar e apresentar ao governo. A monetização da carga administrativa facilita a definição de metas de redução, ao mesmo tempo em que permite que os formuladores de políticas se concentrem nos grupos de formalidades mais onerosos. Além disso, uma vez que a simplificação tenha sido alcançada, a monetização da carga dispensa a avaliação das metas de redução e facilita a comunicação com o público em geral.

Outra abordagem para identificar as normas mais onerosas é contar com a participação direta das partes reguladas. Ao criar um processo que permitisse aos cidadãos e empresas sugerir regulamentos, processos e formalidades que poderiam ser simplificados ou eliminados, o governo teria uma indicação inicial sobre onde concentrar os recursos para reduzir a carga administrativa. Como no caso das consultas públicas, é importante fornecer comentários às partes interessadas sobre como e por que suas sugestões foram ou não levadas em consideração.

A atual experiência em mensuração e redução da carga administrativa na digitalização de formalidades e de entidades como a ANVISA poderia ser usada para definir e executar o plano no resto do governo, como parte da estratégia articulada de governo única de simplificação administrativa.

O Brasil deve trabalhar para criar arranjos de governança para permitir uma implementação bem-sucedida dos Decretos nº 10.139/2019 e nº 10.411/2020, de modo que a ferramenta de avaliação ex post da regulação seja utilizada sistematicamente, como parte de uma política mais ampla de melhoria da regulação. O relatório *Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (OECD, 2020) afirma que a governança das avaliações ex post é fundamental para sua eficácia e oferece conselhos em áreas dentro dos sistemas regulatórios para a avaliação ex post da regulação.

Coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional

Avaliação

Embora tenha havido alguns esforços de coordenação para buscar a coerência regulatória nos três níveis de governo, esses esforços foram isolados.

O governo nacional deve garantir a existência de mecanismos que assegurem a coerência regulatória para evitar lacunas, sobreposições ou conflitos, tanto no conteúdo dos instrumentos regulatórios quanto nas abordagens de controle em todos os níveis de governo. Os governos subnacionais têm um papel fundamental na consecução dos objetivos das políticas públicas por meio da regulação. Eles podem ter a capacidade jurídica de editar e aplicar atos normativos dentro da sua própria esfera, haja vista jurisdições do tipo federativa como o Brasil. Por outro lado, eles podem receber a tarefa de implementar e aplicar normas editadas por níveis superiores de governo, por meio de leis locais, manuais ou diretrizes, combinados com ações para garantir a aplicação e a conformidade das normas. Para isso, o governo deve assegurar a coerência regulatória.

O Brasil tomou algumas medidas para melhorar a coordenação e a consistência regulatória em todos os níveis de governo. Entretanto, falta ao país uma abordagem sistemática da coerência regulatória. Evidências esporádicas mostram que estados e municípios não são formalmente consultados no momento da elaboração de novos atos normativos nacionais, gerando problemas na implementação. Assim, em alguns casos, os estados e municípios não dispõem de recursos financeiros ou humanos para implementar atos normativos elaborados em nível nacional.

O Brasil implementou ferramentas para reduzir a carga administrativa para cidadãos e empresas. Esses esforços estão concentrados principalmente em melhorar o ambiente de negócios com o envolvimento de governos subnacionais e buscam promover a coerência regulatória, garantindo que as licenças e autorizações sejam consistentes em todos os diferentes níveis de governo. Uma dessas iniciativas é a Redesim, que trata da simplificação do processo de abertura de uma empresa de baixo risco. A Redesim é uma rede formada por estados e municípios de todo o país.

Alguns governos subnacionais tomaram medidas para implementar ferramentas de melhoria da regulação. Entretanto, esses esforços não são apoiados por um programa nacional ou por uma política ativa coordenada pelo governo federal.

Mesmo que alguns estados e municípios no Brasil utilizem ferramentas de melhoria da regulação como a AIR e apliquem a simplificação administrativa em suas formalidades e serviços, essas não são práticas sistematizadas dentro de estados e municípios. Além disso, o governo federal ainda não tomou medidas para promover de forma ativa a adoção de ferramentas de política regulatória nos governos subnacionais.

Cada estado e município pode desenhar e implementar suas próprias práticas de melhoria da regulação, com base em seus objetivos. Por exemplo, Minas Gerais lançou o Programa Estadual de Desburocratização por meio do Decreto nº 47.776/2019. O programa busca reduzir a carga administrativa para as empresas, eliminando formalidades, tornar as fiscalizações mais eficientes, concentrando-se na identificação e correção de práticas ilícitas, e treinar agentes econômicos para fazer com que a Lei Federal de Liberdade Econômica torne-se efetiva. Além disso, como consequência do alinhamento com o governo federal, o programa busca tornar obrigatório o uso da AIR para todos os atos normativos do estado. Embora esse programa seja uma boa iniciativa, ele não abrange todas as diferentes etapas do ciclo de governança regulatória.

Por fim, a governança da política regulatória em nível subnacional ainda carece de uma declaração de política clara e de um órgão de supervisão que promova sua elaboração.

Existem boas práticas regulatórias em nível subnacional. Entretanto, essas práticas não foram mapeadas e não há qualquer mecanismo por meio do qual importantes práticas de melhoria da regulação possam ser compartilhadas.

Uma maneira de estimular a melhora da capacidade e do desempenho da gestão regulatória em níveis subnacionais de governo é promover as melhores práticas entre essas autoridades governamentais e entre os níveis nacional e subnacional. O compartilhamento de aprendizados, casos de sucesso e “o que fazer e o que não fazer” na elaboração, a implementação e avaliação da política regulatória e suas ferramentas pode promover de forma efetiva sua adoção.

Os governos subnacionais também poderiam apoiar políticas e programas para a melhoria da regulação no interesse da federação. Isso incluiria a participação de secretarias ou agências específicas dos governos estaduais e municipais que seriam responsáveis por garantir que a mensagem de nível nacional fosse amplamente compartilhada e por coordenar as trocas de comunicação. Nesses arranjos, cada nível de governo precisa ter mecanismos de comunicação claros e formas consistentes de compartilhar as mensagens.

Alguns estados e municípios no Brasil adotaram ferramentas de melhoria da regulação, tais como simplificação administrativa e análise de impacto. Atualmente, entretanto, não existe qualquer mecanismo para compartilhar práticas importantes e trocar aprendizados entre os governos subnacionais.¹⁷ A lacuna na implementação de ferramentas e políticas de gestão regulatória pode resultar em diversos marcos regulatórios estaduais ou municipais e acabar afetando cidadãos e empresas.

O governo federal não tem dedicado recursos para identificar e mapear boas práticas de melhoria da regulação entre os governos subnacionais. Consequentemente, o governo federal não está ciente de todas as práticas relevantes que existem em todo o país e não pode se concentrar em sua promoção. A identificação e a promoção de práticas relevantes entre estados e municípios são importantes porque ajudam a preencher a lacuna entre os que avançaram na implementação de ferramentas de melhoria da regulação e os que não avançaram. Isso permite que estados e municípios estejam um passo à frente para evitar erros e facilitar a adoção de ferramentas e políticas regulatórias.

Existem avanços no uso de ferramentas de melhoria da regulação em alguns estados e municípios, mas nem o governo federal nem os governos subnacionais avaliam esses esforços.

Os governos subnacionais fazem parte da máquina da administração pública e, como tal, devem ser capazes de seguir princípios e aplicar as ferramentas apropriadas para garantir que os atos normativos publicados sejam de alta qualidade. Além disso, eles devem garantir a efetiva aplicação e implementação do marco regulatório. Para isso, o governo federal deve intervir para ajudar a criar as capacidades necessárias nos governos subnacionais.

Alguns estados e municípios no Brasil começaram a utilizar ferramentas de melhoria da regulação, sendo as mais comuns a simplificação administrativa e a AIR. Entretanto, sua implementação nem sempre é ideal, pois seus principais motivadores são os mandatos políticos ou esforços isolados de ministérios e agências. Além disso, nem o governo federal nem os governos subnacionais consideram a efetividade dos esforços e das práticas implementadas nos estados e municípios. Isso significa que é difícil para os governos concentrarem seus recursos naquelas ações que melhoram a qualidade da regulação.

Ademais, o governo federal ainda não priorizou a criação de atividades de capacitação para funcionários públicos em nível subnacional.

Recomendações

No documento de alto nível que define e apoia a política de melhoria da regulação do país e seu plano de implementação gradual, o Brasil poderia considerar incluir uma seção que buscasse a coerência regulatória nos três níveis de governo e promovesse a adoção de uma política de melhoria da regulação e suas ferramentas por parte dos governos de estados e municípios. Nesse esforço, é necessário considerar o caráter federativo do Brasil, que estabelece limites claros quanto aos poderes regulatórios de cada nível de governo, garantindo sua autonomia.

O objetivo inicial deveria ser começar rapidamente a promover uma política de melhoria da regulação nos governos regionais e locais, na qual o governo federal poderia desempenhar um papel de liderança. A abordagem gradual e as determinações impostas pelo caráter federativo do Brasil requerem necessariamente de início um modelo baseado na promoção e nas abordagens voluntárias. Assim que houvesse avanços, diferentes arranjos de governança poderiam ser considerados para fortalecer a implementação de melhorias na regulação em nível subnacional, o que pode incluir reformas no marco regulatório.

As atuais iniciativas de simplificação, tais como Top 50 e Redesim, já seguem o modelo em que o envolvimento do governo subnacional é voluntário. A seção subnacional da política de melhoria da regulação do Brasil poderia aproveitar essas experiências e oferecer uma estratégia global e articulada que contemple:

- Dispositivos para buscar a consistência regulatória: isso implica a criação de um mecanismo para notificar os governos subnacionais sobre importantes projetos de regulação e a criação de espaços para a participação dos interessados. Em virtude da dimensão do país, devem ser utilizadas abordagens de proporcionalidade e critérios de priorização. Ao criar mecanismos de coordenação que garantam que os atos normativos não se sobreponham, o Brasil pode reduzir a carga administrativa e promover a segurança jurídica.
- Mecanismos de intercâmbio de boas práticas e aprendizados entre o governo federal e governos subnacionais e entre os diferentes governos subnacionais. Isso fornecerá ao governo federal informações e dados a partir dos quais guias, manuais, conjuntos de ferramentas, modelos de leis ou ferramentas, e um compêndio de boas práticas podem ser elaborados e amplamente compartilhados. O caráter voluntário desse mecanismo necessário implica que a decisão final sobre a adoção desses instrumentos cabe aos governos subnacionais.
- Mecanismos por meio dos quais os governos subnacionais podem voluntariamente solicitar o apoio do governo federal para implementar, aperfeiçoar ou avaliar sua política de melhoria da regulação. Inicialmente, o apoio poderia ser baseado em abordagens “suaves”, tais como assessoria, supervisão, análises e exercícios de capacitação. Dependendo do progresso e de outras considerações da política, o mecanismo poderia evoluir para abranger incentivos mais sofisticados para estimular a adoção, tais como transferências de recursos.

Referência

OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

[1]

Notas

¹ A Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.384/2019, Art. 6 e Art. 9) estabelece a obrigação de realizar análises de impacto regulatório e consultas públicas de propostas de regulação pelas seguintes agências reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), Agência Nacional

de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

² Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

³ De acordo com a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança, o órgão de supervisão regulatória tem cinco responsabilidades principais: controle de qualidade (processo de exame), identificação de áreas de política em que a regulação pode ser mais eficaz (exame da substância), melhoria sistêmica da política regulatória (exame do sistema), coordenação (coerência da abordagem no governo) e orientação, assessoria e apoio (capacitação no governo).

⁴ Oficina Virtual sobre Políticas do Estudo da OCDE sobre Reforma Regulatória no Brasil, 9-10 de dezembro de 2021.

⁵ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>.

⁶ Art. 9º da Lei nº 13.848/2019; Lei das Agências Reguladoras.

⁷ A relevância não está definida na lei.

⁸ Art. 18 do Decreto nº 10.411/2020.

⁹ Art. 6.I do Decreto nº 10.411/2020.

¹⁰ A ENAP realizou os seguintes cursos: 1) Curso aplicado em AIR, 2) AIR - conceitos básicos, 3) AIR - definição do problema, 4) AIR - metodologia técnica, 5) AIR - conceitos fundamentais, 6) Análise *ex ante* de políticas públicas, 7) Mapeamento de atores e rastreamento de agenda para análise *ex ante* de políticas públicas, 8) Avaliação *ex post*, 9) AIR para programas sociais, 10) Indicadores e monitoramento de políticas públicas.

¹¹ https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_gui_a_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf

¹² https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/informacao/air/airmodelodegovernana20210921_english.pdf

¹³ Art. 17 do Decreto nº 10.411.

¹⁴ As pílulas do conhecimento: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/pilulas-do-conhecimento-1>

¹⁵ Para apoiar a adoção desta ferramenta de gestão regulatória, em 2022, o Brasil publicou diretrizes sobre a avaliação *ex post*. O documento fornece orientações para facilitar a implementação desta ferramenta no governo federal. Consulte o capítulo 4.

¹⁶ Inclui Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México.

¹⁷ Em 2021, a SEAE iniciou a elaboração do Índice de Concorrência dos Municípios, que visa incentivar a concorrência entre os municípios através da divulgação de boas práticas de simplificação administrativa e qualidade regulatória. Para mais detalhes sobre o Índice, consulte o capítulo 5.

Annex 2.A. Opções de políticas para implementação das recomendações do Estudo sobre Reforma Regulatória no Brasil

Introdução

Esta nota inclui uma proposta de opções de políticas que pode ajudar as autoridades brasileiras a implementar as recomendações do Estudo sobre Reforma Regulatória no Brasil. As opções descritas abaixo devem ser consideradas como indicativas, com a única intenção de fornecer orientações gerais. Elas devem ser consideradas em conjunto com outras opções que as autoridades brasileiras possam decidir adotar.

Identificação das recomendações

Para facilitar a identificação das recomendações, Tabela do Anexo 2.A.1 propõe um sistema de classificação que atribui um número e um rótulo resumido a cada recomendação. A fim de apreciar o conteúdo detalhado das recomendações, o leitor deve consultar a seção correspondente do Estudo sobre Reforma Regulatória no Brasil.

Tabela do Anexo 2.A.1. Identificação das recomendações

Recomendação	Número de identificação	Rótulo
1. Políticas e instituições		
O Brasil poderia considerar a atribuição da maioria, se não de todas, as funções de supervisão da política de melhoria da regulação a um único órgão	1.1.	Órgão de supervisão para a melhoria da regulação
O Brasil seria beneficiado com a elaboração de um documento único de alto nível que definisse e apoiasse uma política de melhoria da regulação do país.	1.2.	Documento de política de alto nível para a melhoria da regulação
O documento de alto nível para a melhoria da regulação deve ser acompanhado por um plano de implementação gradual	1.3.	Plano de implementação gradual
2. Análise ex ante da regulação e participação social na elaboração de normas		
Com base nos aprendizados da implementação gradual da AIR, o Brasil seria beneficiado ao definir um roteiro com objetivos claros para a implantação e adoção da AIR na administração pública como um todo.	2.1.	Roteiro da AIR
Como parte da designação de um ou vários órgãos como entidades de supervisão para melhoria da regulação, o Brasil poderia considerar conceder poderes a esses órgãos para ajudar a garantir a implementação efetiva da ferramenta de AIR.	2.2.	Supervisão da AIR ao órgão de supervisão
No curto prazo, o Brasil poderia considerar fortalecer o papel da SEAE como um órgão de supervisão da AIR e da participação social.	2.3.	Fortalecer o papel da SEAE na AIR
O Brasil deve promover a participação social no processo regulatório, incorporando a exigência de consulta pública e outros mecanismos de participação social no processo de AIR.	2.4.	Incorporar a participação social na AIR
Como parte das medidas para aumentar a transparência na elaboração de normas por meio de consulta pública, o Brasil poderia considerar a adoção das seguintes práticas ¹	2.5.	Práticas para aumentar a transparência na consulta
O Brasil seria beneficiado ao garantir uma maior adesão de ministérios e entidades reguladoras, aumentando as práticas de comunicação e participação dentro do governo.	2.6.	Garantir uma maior adesão à AIR

Recomendação	Número de identificação	Rótulo
Melhorar o uso de critérios de proporcionalidade e testes de limite para AIR começando com um limite alto para um pequeno número de AIRs.	2.7.	Melhorar o uso de critérios de proporcionalidade na AIR
Continuar com os esforços para criar uma coleta de dados robusta que forneça informações para as análises regulatórias.	2.8.	Continuar com os esforços para criar uma coleta de dados robusta para a AIR
3. Revisão do estoque regulatório		
Com base nos avanços e resultados alcançados até o momento, o Brasil seria beneficiado com a intensificação dos esforços para simplificar as formalidades e reduzir a carga administrativa, incluindo, entre outras coisas, licenças e autorizações comerciais. A estratégia deve fazer parte de uma estratégia articulada única de governo de simplificação administrativa	3.1.	Estratégia para simplificar as formalidades e reduzir a carga administrativa
O Brasil poderia considerar a realização de mensurações e a redução da carga administrativa para grupos em importantes processos e formalidades do governo como parte da estratégia articulada única de governo de simplificação administrativa	3.2.	Redução da carga em importantes processos do governo
O Brasil deve trabalhar para criar arranjos de governança para permitir uma implementação bem-sucedida dos Decretos nº 10.139/2019 e nº 10.411/2020, de modo que a ferramenta de avaliação <i>ex post</i> da regulação seja utilizada sistematicamente	3.3.	Implementação de avaliação <i>ex post</i> da regulação
4. Coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional		
No documento de alto nível que define e apoia a política de melhoria da regulação do país e seu plano de implementação gradual, o Brasil poderia considerar incluir uma seção que buscasse a coerência regulatória nos três níveis de governo e promovesse a adoção de uma política de melhoria da regulação e suas ferramentas por parte dos governos de estados e municípios. a. Dispositivos para buscar a coerência regulatória b. Mecanismos para o intercâmbio de boas práticas e aprendizados c. Mecanismos por meio dos quais o governo subnacional pode solicitar voluntariamente o apoio do governo federal	4.1	Política e plano de implementação para a melhoria da regulação com governos subnacionais

1. Veja a seção correspondente para mais detalhes.

Opção de política 1: implementação de recomendações sobre políticas e instituições

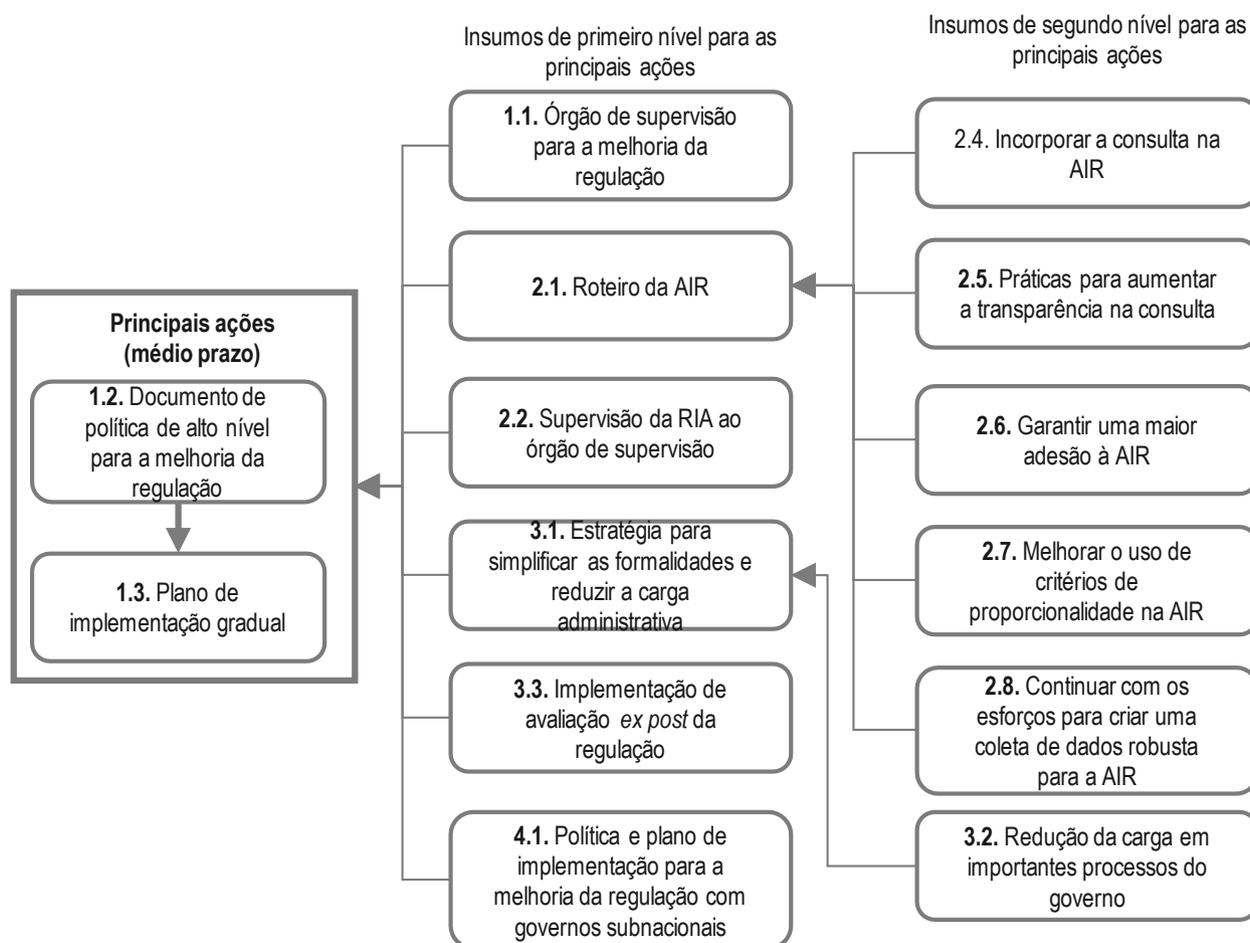
Figura do Anexo 2.A.1 contém uma descrição gráfica da opção 1. Neste cenário, as recomendações 1.2 e 1.3 podem ser consideradas como as principais ações a serem implementadas. A formulação e a eventual publicação de uma política de alto nível para a melhoria da regulação poderia ser acompanhada pela elaboração e publicação de seu plano de implementação gradual.

Figura do Anexo 2.A.1 também identifica as recomendações que poderiam ser consideradas como insumos para as principais ações. Esses insumos são identificados como insumos de primeiro e segundo nível. Os insumos de primeiro nível compreendem as recomendações que podem ajudar a desenvolver e implementar diretamente as principais ações. Elas incluem recomendações para a supervisão do sistema como um todo e para a supervisão da AIR (recomendações 1.1 e 2.2). Elas também incluem a recomendação de continuar a desenvolver o sistema de AIR (recomendação 2.1), de desenvolver a estratégia para simplificar as formalidades e reduzir a carga administrativa (recomendação 3.1), assim como as recomendações para implementar a ferramenta de avaliação *ex post* (recomendação 3.3) e elaborar a política e o plano de implementação para promover a política de melhoria da regulação com governos subnacionais (recomendação 4.1).

Por fim, a Figura do Anexo 2.A.1 distingue as recomendações que poderiam ser consideradas como insumos de segundo nível, já que elas oferecem sugestões mais detalhadas. Essas recomendações podem ajudar a elaborar e a implementar o roteiro da AIR (recomendações 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 e 2.8), e a elaborar e a implementar a estratégia para simplificar as formalidades e reduzir a carga administrativa em importantes processos do governo (recomendação 3.2).

É possível prever que os recursos necessários para realizar as tarefas incluídas na opção de política 1 podem demandar tempo e vontade política, entre muitas outras coisas. Tendo em vista essas demandas, o Brasil poderia almejar a implementação dessas recomendações no médio prazo (2 a 4 anos).

Figura do Anexo 2.A.1. Opção de política 1: políticas e instituições



Opção de política 2: implementação de recomendações sobre a análise *ex ante* da regulação e a participação social na elaboração de normas

Figura do Anexo 2.A.2 mostra a opção de política 2 que trata das recomendações sobre a análise *ex ante* da regulação e a participação social na elaboração de normas. Neste cenário, a recomendação 2.1 “Roteiro da AIR” e a recomendação 2.3 “Fortalecimento do papel da SEAE na AIR” são consideradas as principais ações.

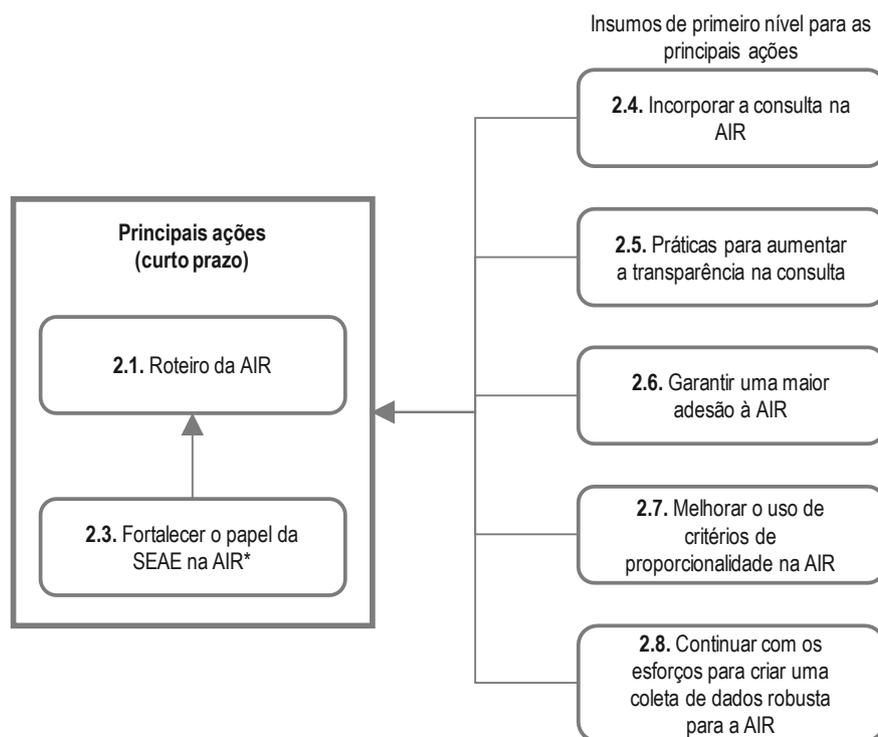
Na Figura do Anexo 2.A.2, os insumos de primeiro nível abrangem as recomendações que podem ajudar a desenvolver e a implementar as principais ações. Por exemplo, ao considerar as ações para fortalecer o papel da SEAE no processo de AIR (recomendação 2.3), deve-se buscar dispositivos para garantir que a SEAE possa aplicar critérios de proporcionalidade ao examinar as AIRs (recomendação 2.7).

A inclusão da recomendação 2.3 “Fortalecer o papel da SEAE na AIR” como uma das principais tarefas na opção de política 2 não sugere que a SEAE deva se tornar, no longo prazo, o órgão de supervisão. As recomendações 1.1 e 2.1 preveem que o Brasil poderia considerar diferentes arranjos institucionais antes de tomar tal decisão.

Em comparação com a opção de política 1, que é muito abrangente e engloba praticamente todas as recomendações do Estudo, a implementação das recomendações incluídas na opção de política 2 pode demandar menos recursos. Portanto, as autoridades brasileiras poderiam considerar a implementação dessas ações no curto prazo (dentro dos próximos dois anos).

Além disso, a opção de política 2 poderia fornecer insumos na forma de aprendizados, capacitação e geração de conhecimento, e boas práticas, que podem contribuir para a elaboração da opção de política 1. Nesse sentido, a implementação da opção de política 2 também deve ser realizada levando em consideração os objetivos mais amplos contidos na opção de política 1, a fim de garantir a consistência e a continuidade.

Figura do Anexo 2.A.2. Opção de política 2: análise *ex ante* da regulação e participação social na elaboração de normas



Observação: * A inclusão desta recomendação na opção de política 1 dependerá das decisões sobre as recomendações 1.1. e 2.1.

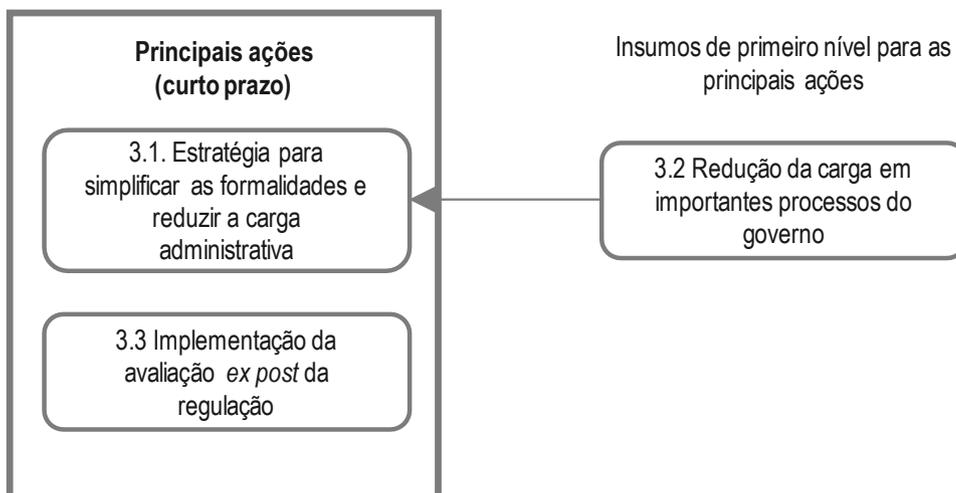
Opção de política 3: implementação de recomendações para a revisão do estoque regulatório

Figura do Anexo 2.A.3 mostra a opção de política 3. Ela inclui as recomendações sobre a revisão do estoque regulatório. A Figura do Anexo 2.A.3 identifica a recomendação 3.1 “Estratégia para simplificar as formalidades e reduzir a carga administrativa” e a recomendação 3.3. “Implementação da avaliação *ex post* da regulação” como ações principais. Embora essas recomendações sejam destinadas a rever e melhorar o estoque de regulação, elas podem ser vistas como duas abordagens distintas.

A recomendação 3.2. “Redução da carga em importantes processos do governo” pode ser considerada como uma fonte de insumos para a elaboração da recomendação 3.1 “Estratégia para simplificar as formalidades e reduzir a carga administrativa”.

As autoridades brasileiras poderiam considerar tomar medidas para implementar essas ações no curto prazo, pois a expectativa é de que os recursos necessários sejam menores em comparação com a opção de política 1. Além disso, a implementação da opção de política 3 também pode oferecer contribuições importantes para a elaboração da opção de política 1.

Figura do Anexo 2.A.3. Opção de política 3: revisão do estoque regulatório

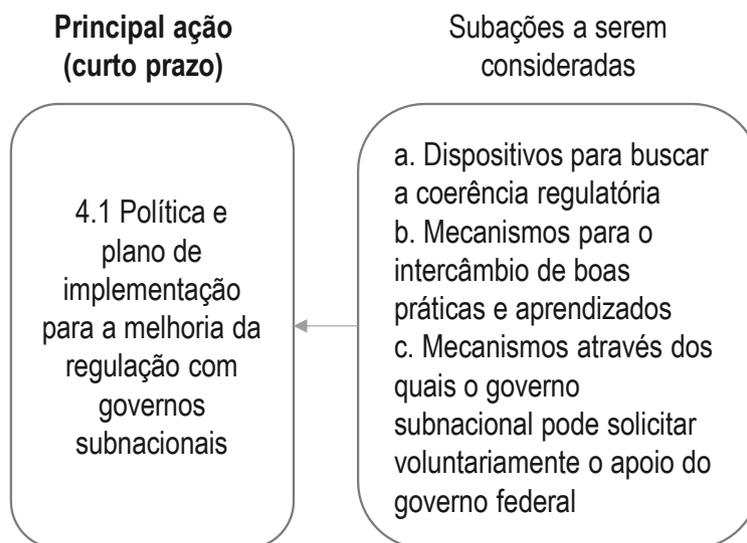


Opção de política 4: implementação de recomendações para coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional

Por fim, a recomendação para coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional é mostrada na Figura do Anexo 2.A.4. Figura do Anexo 2.A.4 também contém as subações a serem consideradas para a implementação dessa recomendação. Elas incluem a criação de dispositivos para buscar a coerência regulatória, de mecanismos de intercâmbio de boas práticas entre os níveis de governo e de processos para promover o apoio entre o governo federal e os governos subnacionais.

O Brasil poderia começar tomando medidas para implementar a recomendação 4.1 no curto prazo. Assim como as opções de políticas anteriores, isso permitiria ao Brasil gerar conhecimento, o que poderia ser usado na implementação da opção de política 1.

Figura do Anexo 2.A.4. Opção de política 4: coerência regulatória e política regulatória em nível subnacional





From:
Regulatory Reform in Brazil

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/d81c15d7-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Avaliações e recomendações para aprimorar a política regulatória no Brasil", in *Regulatory Reform in Brazil*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/d5695d08-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.