

Curso Regulação e Defesa do Consumidor

Módulo I: Democracia e Participação Social em Regulação

Realização e Apoio:



Ministério da Justiça
Secretaria de Direito Econômico
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
Conselho Federal do Fundos de Direitos Difusos



Banco Interamericano
de Desenvolvimento



FORD FOUNDATION

Análise de Impacto Regulatório como Instrumento de Participação Social

Lucia Helena Salgado
IPEA/ UERJ

Brasília, 01 de julho de 2009

Análise de Impacto Regulatório (AIR)

- Embora utilizado rotineiramente há décadas em algumas jurisdições, o instrumento vem se difundindo desde meados dos anos 1990 do século passado, com a sistematização dos princípios de governança regulatória (transparência, prestação de contas, proporcionalidade etc.);
- A adoção do RIA, idealmente, reforça a credibilidade do regulador e maximiza os resultados da decisão regulatória, em cumprimento dos ditames legais;
- A aplicação do instrumento tem sido objeto de análise e crítica de observadores externos e internos, o que contribuirá para aperfeiçoar metodologias e evitar distorções, como a utilização de RIA para justificar decisões previamente tomadas.

Boas Práticas recomendadas pela OCDE

- Garantir o comprometimento político com a AIR;
- Alocar responsabilidades cuidadosamente para o cumprimento das etapas da AIR;
- Treinar os reguladores;
- Utilizar um método analítico consistente, porém, flexível;
- Desenvolver e implementar estratégias de coleta de dados.
- Concentrar esforços em objetivos precisos;
- Integrar a AIR com os processos de elaboração de políticas, dando início o mais cedo possível;
- Conferir publicidade aos resultados;
- Envolver o público extensivamente;
- Aplicar AIR tanto a novas propostas regulatórias como à revisão de regulação existente.

Análise de Impacto Regulatório (AIR)

- Dentre as boas práticas em AIR estabelecidas pela OCDE em 1997, consiste a adoção de “um método analítico consistente, porém flexível”. Com isso, busca-se identificar o método mais adequado, que melhor auxilie as decisões de políticas públicas;
- A análise custo-benefício (ACB) é o método analítico mais utilizado, dado sua clareza em justificar a escolha regulatória;
- A fim de aperfeiçoar a decisão regulatória, especialmente face à dificuldade em mensurar todos os custos e benefícios envolvidos, outros métodos tem sido adotados, de modo integrado e não excludente à CBA, como *cost-effectiveness analysis*, análises parciais, *threshold tests*, além de uma forma mais flexível da ACB.

Timing da AIR

- Um ponto fundamental para o sucesso de uma AIR é o timing da sua introdução. Só faz sentido de ser introduzida para informar os decisores sobre as alternativas para que determinada decisão seja tomada, através também do processo de consulta pública e do diálogo com a sociedade.
- Quando a análise inicia-se a *posteriori*, em um momento já avançado do processo decisório, a rigor, reduz-se a justificar a decisão já tomada, sendo melhor não fazê-la, dado o dispêndio de recursos públicos envolvidos.

Origens da Análise Custo-Benefício

- Remonta à aplicação do princípio da utilidade, de Jeremy Bentham, às ações de governo:

“a measure of government (...) may be said to be conformable to or dictated by the principle of utility, when in like manner the tendency which it has to augment the happiness of the community is greater than any which it has to diminish it.” (An Introduction to the Principles of Morals and Legislation)

- A economia do bem-estar desenvolvida no século seguinte conformou os fundamentos teóricos da ACB;
- Críticas aos tamanho excessivo do “Estado Regulatório” dão ensejo à aplicação sistemática desses fundamentos às decisões de políticas públicas.

Origem da CBA em Regulação

- Nos Estados Unidos, o Decreto executivo nº11821 de 1974, do presidente Ford, estabelecia que as agências realizassem uma avaliação de impacto inflacionário para as novas regulações. Os economistas do *Council on Wage and Price Stability*, criado pelo Decreto, logo deduziram que, para que não houvesse impacto inflacionário, os benefícios para a sociedade deveriam superar seus custos;
- Em 1981, com o Decreto executivo nº 12291 do Presidente Reagan, é introduzida legalmente a análise custo-benefício (CBA) para AIR por parte das agências norte-americanas;
- Os governos norte-americanos subsequentes deram continuidade à exigência.

Princípios a serem aplicados à ACB

- Devem ser incluídos na avaliação todos os impactos significativos da regulação, independente de serem ou não quantificáveis os custos e benefícios associados;
- Devem ser explicitados quais custos e benefícios podem ser monetizados e quais não podem;
- Aplica-se o princípio da proporcionalidade, com o que esforços devem ser concentrados na consideração dos custos e benefícios mais significativos;
- Deve ser explicitado, tanto quanto possível, quem arca com os custos e quem auferes os benefícios;

Princípios a serem aplicados à ACB

- Havendo significativa incerteza sobre o impacto de uma alternativa regulatória, é boa prática efetuar-se estimativa de sensibilidade dos resultados com relação a mudanças em variáveis mais importantes (confere robustez não só à AIR mas à decisão regulatória final);
- Custos de *compliance* (p. ex., prover informações ou adotar novos requisitos técnicos) devem ser identificados, se possível;
- Também devem ser considerados benefícios e custos dinâmicos (p. ex. maior vigor inovativo, introdução de novos produtos e serviços).

Mensuração dos Custos e Benefícios

- Os custos e benefícios de uma nova regulação, podem ser classificados como:
 - custos e benefícios monetizáveis;
 - custos e benefícios que não são monetizáveis.
- Em uma ACB ideal, a decisão regulatória deve ser positiva sempre que os benefícios excederem os custos que a regulação acarretará;
- Entretanto, a ACB possui fortes limitações. Tratar de forma realista tais limitações contribui para o aperfeiçoamento da análise e do processo regulatório.

Mensuração dos Custos e Benefícios

- orientações práticas

- Custos e benefícios de alternativas regulatórias devem ser quantificados sempre que possível. É difícil quantificar sobretudo benefícios, pois usualmente são difusos, subjetivos, além de incertos;
- Com muita frequência, a quantificação precisa não é possível; devem ser evitadas aproximações espúrias; é recomendável fornecer estimativas amplas, como ordem de grandeza em milhões de unidades monetárias ou intervalos de valores;
- É recomendável também avaliar a dimensão relativa entre custos e benefícios, buscando a aplicação do princípio da proporcionalidade;
- Quando a quantificação é possível, em regra é parcial, ou seja, não é possível quantificar exaustivamente todos os custos e benefícios identificados;
- Não sendo possível a quantificação, cabe a descrição qualitativa dos custos e benefícios identificados.

Limitações da Análise Custo-Benefício

- Diante de efeitos não quantificáveis, pode-se supervalorizar benefícios intangíveis ou deixar de incluí-los na análise;
 - A disponibilidade de dados confiáveis e o elevado custo para obtê-los;
 - O método pode dar ensejo a análise que visam atender objetivos próprios:
 - Pressupostos enviesados;
 - Previsões não realistas;
 - Dupla-contagem de benefícios;
 - Exclusão de custos.
- Podem levar a resultados tendenciosos;
- Melhor salvaguarda é explicitação dos pressupostos de análise em termos quantitativos e qualitativos.

Dificuldades a enfrentar na CBA

- Quantificação de custos e benefícios baseada em pouca informação confiável ou sujeita à alta incerteza sobre benefícios potenciais ou custos podem levar a conclusões errôneas;
- Desafio considerável quando um mercado é aberto à concorrência. É por definição difícil prever com um mínimo de acurácia benefícios potenciais em eficiência ou quantificar de forma razoável benefícios dinâmicos da concorrência – como aumento do vigor inovativo, introdução de novos produtos, serviços e tecnologias;
- Neste caso, cabem estimativas com intervalos de valor associados à probabilidades e margens de erro;
- ACB qualitativa deve ser associada a princípios, como promoção da concorrência. Neste caso, deve-se expor de forma transparente e substantiva como tal princípio traduz-se na prática em benefício para os consumidores.

Análise Custo-Benefício “Branda” (*Soft Cost-Benefit Analysis*)

- Grande parte dos países que adotam a RIA utilizam forma menos rígida de ACB, combinando efeitos quantitativos e qualitativos, admitindo a impossibilidade de uma completa monetização dos custos e benefícios;
- Países com experiência em RIA vem percebendo a necessidade de integração sistemática e sofisticada entre análise quantitativa e qualitativa, reconhecendo as interações e trade-offs entre políticas para elevar a acurácia da RIA;
- Dessa forma, algumas das limitações inerentes à ACB são suavizadas.

Recomendações para o aperfeiçoamento da ACB

- Estabelecer um limiar (*threshold*) para orientar quando uma ACB deve ser aplicada;
- Quando benefícios representam prioridades de políticas governamentais, como favorecer segmentos de baixa renda, devem ser incluídos na análise, atribuindo-lhes maior importância (de modo a reverter o viés de considerar que 1 unidade monetária possui o mesmo valor para todos os indivíduos);
- Considerar também os custos de implementação das alternativas de regulação;

Cost-Effectiveness Analysis (CEA)

- A análise consiste da comparação dos custos entre regulações que geram benefícios iguais ou semelhantes. É usualmente aplicada em casos em que a monetização dos benefícios é inviável;
- Diferentemente da ACB, a ferramenta não se aplica para determinar quais metas devem ser atingidas, mas, uma vez determinadas, é consistente em comparar quais meios são menos custosos para atingi-las;
- É particularmente útil quando o objetivo regulatório já está definido pelo legislador, cabendo apenas avaliação da alternativa menos custosa para atingir aquele objetivo;
- A utilização da CEA é adequada também para afastar questões morais que podem advir da quantificação de benefícios como valorar vidas ou a redução de acidentes;
- Substitui com ganhos notas técnicas e exposições de motivos e pode ser ponto de partida para acumulação de experiência e expertise, para futura adoção de ACB.

Testes de Limiar (*Threshold Tests*)

- Dados os custos associados à AIR e a escassez de recursos, testes de limiar são utilizados de modo a dispensar a análise, ou reduzir a extensão da mesma, para casos onde a regulação gera impactos relativamente pequenos ou quando não há alternativa política apropriada;
- Os limiares podem ser quantitativos, de acordo com os custos gerados pela regulação, qualitativos, em casos onde a regulação gera “pesos significativos”, ou mesmo uma combinação dos dois;

Análises Parciais

- A regulação pode ter impacto desproporcional em alguns grupos de interesse ou em setores socialmente distintos;
- Assim sendo, tem sido utilizadas análises paralelas e complementares ao ACB de forma a auxiliar a tomada de decisões.
- Todavia, deve-se especificar como o impacto deve ser avaliado e ponderado na análise geral, para que não se afete a consistência da AIR;

Análises Parciais

- Como exemplos de análises parciais podem ser citadas a análise de impactos distribucionais, a análise de impactos sobre as pequenas e médias empresas, e as análises do peso administrativo;
- Embora haja grande dificuldade analítica na mensuração dos impactos de uma determinada regulação sob grupos específicos, dada as interações da sociedade, do ambiente e do mercado, análises do tipo tem sido incluídas na AIR;

Participação da sociedade

- As recomendações de “conferir publicidade aos resultados” e “envolver o público extensivamente”, estão previstas no marco legal brasileiro das agências regulatórias, e já foram incorporados à sua prática, sob a forma de audiências públicas, consultas públicas e divulgação das razões que motivaram às decisões;
- Isso pode ser conferido e acompanhado na página de internet das agências, com diferença de qualidade e de profundidade, mas esse aspecto da AIR já é uma rotina no Brasil.

Consulta Pública

- A Consulta pública é o processo pelo qual as partes interessadas informam o regulador a respeito de uma política potencial.
- É uma ferramenta útil para aumentar a transparência, a eficiência e a efetividade da regulação, bem como para reduzir os custos inerentes a ela.

Consulta Pública

- Considerando a função estrita de informar o regulador, a consulta pública oferece dados condizentes com a ótica da parte afetada, bem como possibilita considerar efeitos que inicialmente não seriam percebidos;
- Além disso, possibilita a utilização de dados relativos aos efeitos inicialmente considerados, abrindo a possibilidade de considerar novos efeitos indicados pelos agentes econômicos.

Consulta Pública

- A consulta pública corrobora para a legitimação da decisão tomada, que também é uma das funções da AIR. Pode contribuir nesse aspecto por ser capaz de envolver, além das partes afetadas, toda a sociedade, fazendo com que todos os agentes interessados contribuam com a realização da AIR, tornando-a mais equânime.
- Indubitavelmente, qualquer ação a nível governamental que escute a comunidade na qual esta ação incidirá, tende a ser mais justa do que a que reflita apenas a visão de um agente isolado, e, por sua vez, tende a ser mais bem aceita por essa comunidade.

Consulta Pública

- Observe-se que a consulta pública tem maior utilidade para a AIR se for utilizada como subsídio para análise. Ou seja, se a sua realização for realmente para servir aos reguladores com informações que serão utilizadas no abalancamento dos efeitos da regulação, e não só ser um instrumento de legitimação da decisão tomada, ou, e neste caso função da consulta é nula, como apenas uma etapa burocrática a ser seguida.

Consultas Públicas nas agências reguladoras federais*

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	Total por Agência
Aneel	94	65	41	51	52	53	33	11	11	13	18	442
Anatel	64	90	102	75	112	64	97	68	86	19	-	777
ANP	20	24	15	16	6	3						84
Anvisa	77	119	95	99	92	109	110	103	118	-	-	922
ANS	2	2	4	2	4	8	2	5				29
Antaq	1	4		8								13
ANTT	24	24	23	9	11	11	-	-	-	-	-	102
Anac	15	18										33
Total por Ano	297	346	280	260	277	248	242	187	215	32	18	2.402

Fonte: Site das agências reguladoras.

* Incluindo audiências públicas.

Fadiga da Consulta

- Malyshev (2002) alerta para o que chama de “Fadiga da Consulta”, um efeito evidenciado no Canadá e no Reino Unido, segundo o qual as amplas consultas parecem ter resultado em uma fadiga por parte dos grupos de interesse, que se sentem sobrecarregados pelo extenso número de matérias sobre as quais têm de fornecer informação. O efeito, embora carregue um sinal positivo por indicar que um patamar altamente consultivo e transparente foi alcançado, pode reduzir o nível de qualidade dos comentários das partes envolvidas, prejudicando a tomada de decisão política.

Consultas Públicas - Proposta

- A fim de atender às boas práticas “Conferir publicidade aos resultados” e “Envolver o público extensivamente”, sugere-se que a AIR, no que se refere às consultas públicas, se estruture da seguinte forma:
 - O regulador expõe à sociedade os motivos da criação ou revisão de uma regulação potencial e realiza consulta pública para obtenção das informações necessárias, como impactos em diversos agentes e possíveis formas para atingir os objetivos em questão;
 - A partir das informações obtidas, o regulador elenca os efeitos relevantes, utiliza o(s) método(s) analítico(s) apropriado(s), toma uma decisão parcial, emite o texto da regulação (caso decida regular) e os motivos para tal (incluindo como ponderou os efeitos sobre os diversos agentes), e inicia nova consulta.

Consultas Públicas - Proposta

- A segunda consulta consiste em obter da sociedade considerações acerca do texto emitido, nos moldes de algumas consultas realizadas atualmente. Ao término da consulta, o regulador avalia as contribuições e emite a redação final da regulação, acompanhada da justificativa da decisão final tomada.
- Evitando a fadiga da consulta e o dispêndio de recursos públicos, sugere-se a realização de um teste de limiar, a partir do número e teor das contribuições da primeira consulta, para verificar a necessidade de realização da segunda consulta.
- A realização das duas consultas atenderia aos princípios de transparência e prestação de contas, além de, no caso da primeira, servir como importante fonte de dados.

Consultas Públicas - Proposta

- Em audiências públicas, sugere-se a utilização da tecnologia da informação disponível, como o uso de videoconferência, de modo a permitir a participação de agentes de localidades distantes de onde será realizada a audiência;
- É uma maneira de permitir que agentes com recursos limitados exponham suas posições quanto ao tema em questão e que todos os interessados possam acompanhar as sessões;

Brasil - Iniciativas em qualidade regulatória

- Um dos principais itens a compor uma AIR é a consulta pública;
- O projeto de lei nº 3.337/04, a Lei das Agências, em trâmite no Congresso, prevê em sua atual redação a instituição da consulta pública prévia para todas as agências, bem como a publicação do material técnico e dados que embasaram a proposta;
- A consulta pública já é prática constante, como se viu recentemente nos casos da revisão do Plano Geral de Outorgas, feito pela Anatel, e das novas regras para alocação e realocação de *slots* em aeroportos, feita pela Anac;

Brasil - Iniciativas em qualidade regulatória

- A Proposta de Emenda à Constituição nº 81/2003, em trâmite no Senado Federal, eleva a princípios constitucionais fundamentos da atividade regulatória, como o comprometimento com os interesses do consumidor:
 - “I – **proteção do interesse público**;
 - II – **defesa da concorrência e do direito do consumidor**;
 - III – *promoção da livre iniciativa*;
 - IV – **prestação de contas**;
 - V – **universalização, continuidade e qualidade dos serviços**;
 - VI – **impessoalidade, transparência e publicidade**;
 - VII – *autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira*;
 - VIII – *decisão colegiada*;
 - IX – *investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante os mandatos*;
 - X – *notória capacidade técnica e reputação ilibada para exercício das funções de direção*;
 - XI – *estabilidade e previsibilidade das regras*;
 - XII – *vinculação aos atos normativos e a contratos*”(grifo meu)

Brasil - Iniciativas em qualidade regulatória

- O Decreto nº 2.176/2002, que estabelece normas e diretrizes para projetos de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal, possui em seu anexo I um esboço do que seria uma AIR, ao levantar questões, como (item 12):
 - “Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?”
 - “Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos)?”
 - “Podem os destinatários da norma, em particular as pequenas e médias empresas, suportar esses custos adicionais?”
 - “Procedeu-se à análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou?”

Brasil - Iniciativas em qualidade regulatória

- Em março de 2007 foi criado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), elaborado pela Casa Civil e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a finalidade de
“contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados.”
- O Decreto não menciona a necessidade de implementação de AIR.

Exemplos recentes: o caso da Anac

- Em novembro de 2008 a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) colocou em consulta pública a proposta de melhor utilização do aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro. Em 6 de março último foi publicada resolução revogando a Portaria nº 187/ DGAC;
- A Portaria colidia com a Lei nº 11.182/2005 (a lei de criação da Anac) que consagra o regime da livre mobilidade e livre concorrência, desde que obedecidas “a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC”.

Exemplos recentes: o caso da Anac

- Para assegurar o previsto em lei, a Anac decidiu pela revogação da Portaria. Para liberar o aeroporto Santos Dumont, foram realizados estudos sobre a capacidade do sistema de pistas, de pátio, e dos componentes operacionais do terminal de passageiros;
- Em seguida, foi efetuada a análise da demanda pelo Santos Dumont, a fim de verificar sua compatibilidade com a capacidade instalada;
- A Exposição de Motivos da Resolução traz considerações sobre o impacto da mudança no bem-estar do usuário e os efeitos observados no período que vigoraram as restrições, com ênfase para a não transformação do aeroporto Galeão em *hub* internacional.

Exemplos recentes: o caso da Anac

- Também no ano de 2008, foi criado um grupo de estudo para avaliar os impactos da liberalização das tarifas internacionais, conforme previsto pela Lei nº 11.182. Esse processo foi iniciado em 2007, com a liberalização das tarifas no âmbito da América do Sul;
- Ambos os processos incluíram a análise por grupo de estudo para avaliar o cenário atual e a competitividade das empresas e os efeitos da liberalização tarifária;
- O relatório concluiu que a liberalização é positiva e a proposta foi encaminhada à consulta pública.

Exemplos recentes: o caso da Anac

- Os estudos que fundamentaram as decisões regulatórias não correspondem a RIAs, embora incluam diversas de suas etapas;
- Sinalizam que a introdução desse procedimento na rotina das agências pode se dar sem maiores dificuldades.

Obrigada!

lucia.salgado@ipea.gov.br