



Enap

Análise de Impacto Regulatório: conceitos fundamentais

Módulo

1 Política e Análise Regulatória



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Coordenador-Geral de Produção Web

Carlos Eduardo dos Santos

Equipe responsável

Ana Carla Gualberto Cardoso (Diagramação, 2020).

Fabiany Glaura Alencar e Barbosa (Desenho Instrucional, 2020).

Ivan Lucas Alves Oliveira (Coordenação Web, 2020).

José Luiz Pagnussat (Conteudista, 2020).

Juliana Bermudez Souto de Oliveira (Revisão de texto, 2020).

Kélvia Frota de Albuquerque (Conteudista, 2020).

Mariana Alves da Cunha Guimarães (Produção Audiovisual, 2020).

Priscila Callegari Reis (Desenho Instrucional, 2020)

Rodrigo Mady Silva (Implementação Moodle, 2020).

Sanny Caroline Saraiva Sousa (Direção e produção gráfica, 2020).

Symone Oliveira Lima (Conteudista, 2020).

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.

Curso produzido em Brasília, 2020.

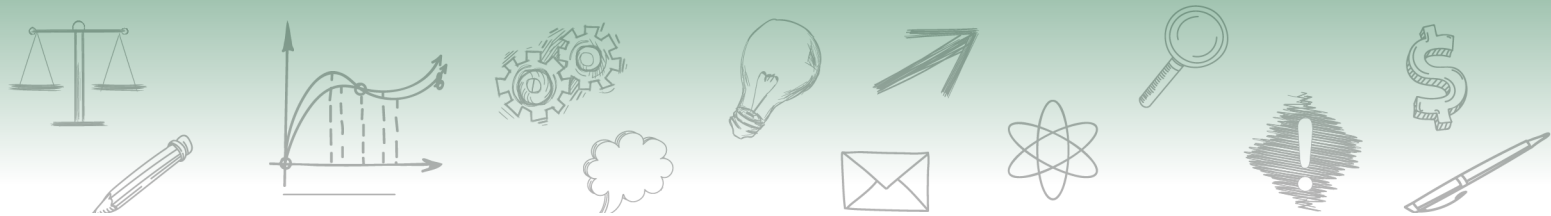


Enap, 2020

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Educação Continuada

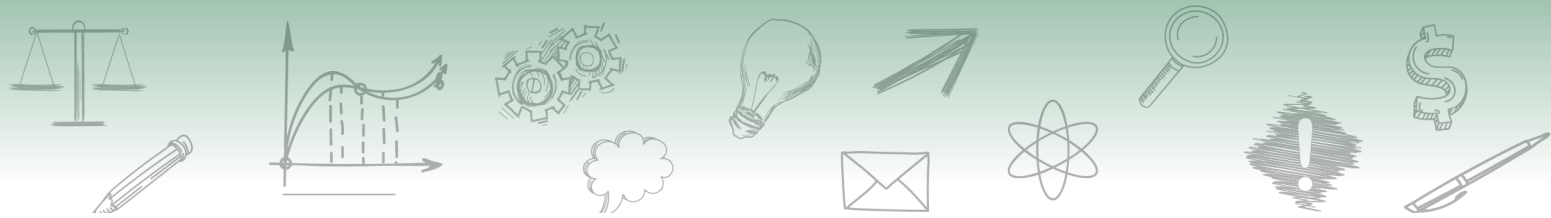
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

Unidade 1 - Regulação e política regulatória	5
1.1. Conceitos de política regulatória	5
1.2. Afinal, quem faz Política Regulatória	5
1.3. Regulação e sua importância	7
1.3.1. O que é Regulação?	7
1.3.2. Importância da Regulação	8
Unidade 2 - Melhoria da qualidade regulatória.....	9
2.1. Melhoria da qualidade regulatória	9
2.2. Recomendações de política regulatória da OCDE	10
2.3. Governança pública - Decreto nº 9.203/2017	12
Unidade 3 - O que é AIR?.....	13
3.1. O que é AIR?	13
3.2. Boas práticas da OCDE em AIR.....	14
Referências.....	15






Módulo

1 Política e Análise Regulatória

Unidade 1 - Regulação e política regulatória


 Ao final desta unidade, você deverá ser capaz de entender os principais conceitos de política regulatória, sua importância e quem a faz.

1.1. Conceitos de política regulatória

Para iniciar os estudos sobre Análise de Impacto Regulatório (AIR), é importante conhecer um pouco sobre a modernização do Estado, a reforma da governança e das políticas públicas e como está sendo feita a regulação no Brasil. Para isso, acesse o seguinte vídeo:

 https://youtu.be/M2_lwoXYSEc?list=PLCDO8oMmhbxtKRJmWhXe97_412sERDMq

Além disso, para entender mais um pouco sobre os conceitos de política regulatória, sugerimos acessar também o vídeo a seguir:

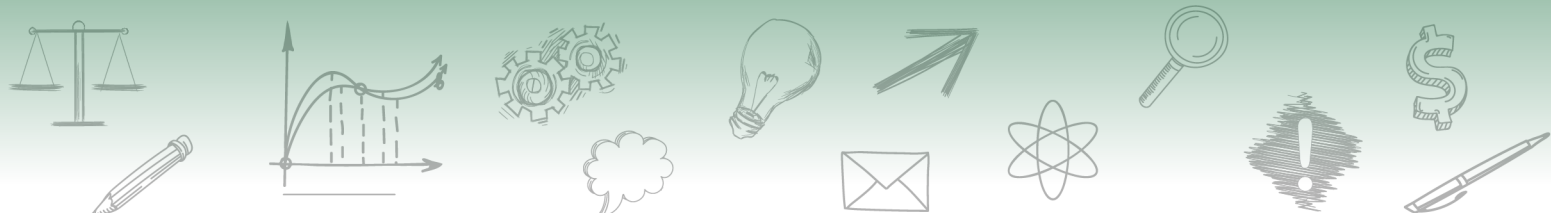
 https://cdn.evg.gov.br/cursos/357_EVG/scorms/modulo01scorm01/scormcontent/assets/ht4xvsDNiOsZfP5L_transcoded-SOKf6NrM9YriSfSD-01_Conceito%20de%20Pol%C3%ADtica%20Regulat%C3%B3ria_v1.mp4

1.2. Afinal, quem faz Política Regulatória

Os governos buscam alcançar o seu objetivo de promover o bem-estar econômico e social dos seus cidadãos por meio da adoção de uma ampla gama de políticas públicas, como as relativas à estabilidade macroeconômica, à elevação do nível de emprego e de renda, as relacionadas à proteção à saúde e ao meio-ambiente, à educação, à concorrência, à previdência social e à política regulatória.

Nesse âmbito, a política regulatória, que versa sobre o uso da regulação para o alcance de objetivos governamentais, tem desempenhado um papel fundamental para permitir a gestão de economias e sociedades cada vez mais complexas, abertas e rapidamente mutáveis.

Evidência disso é que o crescimento dos sistemas regulatórios foi expressivo nas últimas décadas, expandindo-se a um número cada vez maior de áreas, a fim de responder a novos problemas e demandas sociais. A regulação, em decorrência, é uma forma contemporânea de ação do Estado.



1.3. Regulação e sua importância

1.3.1. O que é Regulação?

A regulação é uma forma de ação do Estado que se refere, em sentido geral, ao conjunto de instrumentos jurídico-normativos, como as leis, os decretos e demais regulamentos que o governo dispõe para estabelecer regras ou obrigações a serem cumpridas pelo setor privado, pelos cidadãos e pelo próprio governo.

Segundo a OCDE, cujo foco de atuação é a melhoria da governança global por meio da promoção do diálogo colaborativo, a regulação pode ser tipificada em três grandes categorias: a econômica, a social e a administrativa.

Regulação econômica

Pode ser interpretada pela intervenção do Estado nas decisões de mercado (decisões empresariais), quando os seus mecanismos falham em garantir as escolhas adequadas que maximizariam o bem-estar social.

Regulação social

É o tipo de regulação ou intervenção governamental guiada para proteger os interesses públicos relevantes, como a saúde, a segurança e o meio ambiente.

Regulação administrativa

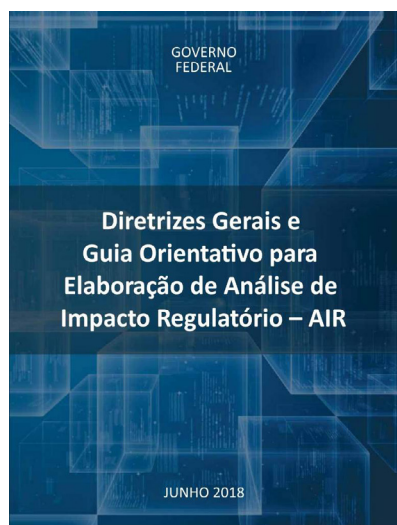
É caracterizada pela imposição de uma série de exigências do próprio Estado para o cumprimento de formalidades administrativas necessárias para assegurar a aplicação das normas, por exemplo, o preenchimento de formulários e outros documentos.

Conceitos de Regulação para OCDE e Casa Civil:



Recomendação da OCDE - Política Regulatória 2012

Para a OCDE, regulação é definida de forma ampla, referindo-se ao conjunto diversificado de instrumentos pelos quais os governos estabelecem requisitos para empresas e cidadãos. Regulações incluem leis, normas formais e informais e regras subordinadas emitidas em todos os níveis de governo, além de normas expedidas por órgãos não governamentais ou autorregulados aos quais os governos tenham delegado poderes regulatórios.



Guia AIR – Casa Civil (2018)

A regulação é o instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes, de modo a promover aumento da eficiência, de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social.

DESTAQUE

Regulação é o estabelecimento de regras e exigências aos agentes econômicos e aos cidadãos. É uma importante forma de atuação do Estado, todavia, deve ser utilizada quando necessário e na medida do que é preciso, pois implica custos e riscos associados.

1.3.2. Importância da Regulação

A regulação também pode ser interpretada como uma forma do Estado promover alguns objetivos, tais como:

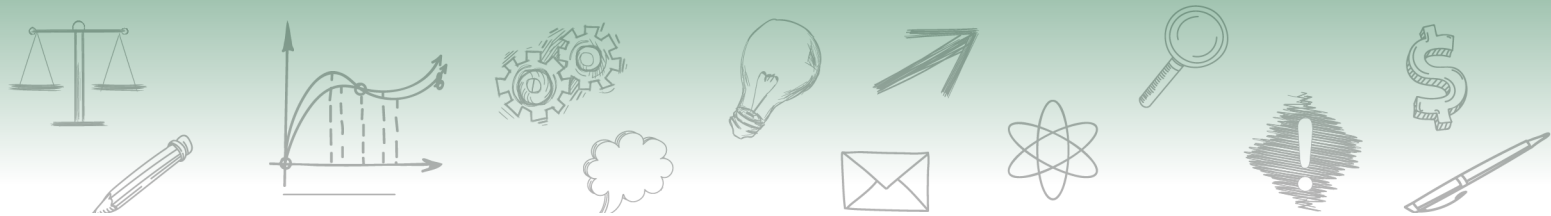
- Aumento da eficiência.
- Crescimento econômico.
- Ganhos de bem-estar social.

Contudo, em função do dinamismo que acarreta mudanças significativas na forma de interação da sociedade moderna, a regulação pode vir a se transformar em obstáculos aos seus próprios objetivos, uma vez que, quando excessiva e desproporcional, pode:

- Impedir ou desestimular a inovação.
- Criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.

Assim, ao impor regras ou obrigações à sociedade, ou seja, ao utilizar-se de sua ação regulatória, é importante que o Estado saiba que pode onerar, de forma injustificada, aqueles que precisarão cumpri-las.

A regulação tem um custo relevante, pouco medido e pouco discutido.



DESTAQUE


Esse custo é absorvido diretamente pelos que precisam atendê-la e apenas indiretamente por aqueles que a propõem. Restrições orçamentárias têm impacto reduzido sobre a elaboração de normas.

Por isso, ela deve ser feita na medida certa, analisando todos os cenários.

Para saber mais sobre o tema, acesse o vídeo a seguir:

 https://youtu.be/zWkewvil89U?list=PLCDO8oMmhbxtKRJmWhXe97_412sERDMq_

Unidade 2 - Melhoria da qualidade regulatória

 Ao final desta unidade, você deverá ser capaz de reconhecer a importância da melhoria da qualidade regulatória, as recomendações da OCDE e qual a relação com a governança pública.

2.1. Melhoria da qualidade regulatória

O conceito de melhoria da qualidade regulatória ganhou força no contexto de vigilância da ação reguladora do Estado.

Segundo a OCDE, a melhoria da qualidade regulatória refere-se a mudanças na regulação que aumentem o seu desempenho, o seu custo-efetividade ou a sua qualidade legal diante das formalidades burocráticas a ela associadas.

A agenda de melhoria da qualidade regulatória passou a ser conhecida pelos seguintes nomes:

- Reforma Regulatória
- Política e Governança Regulatória
- Melhoria regulatória
- *Better/Smart Regulation*

Essa melhoria também ocorre a partir de alguns princípios a serem seguidos:

Previsibilidade

Ter planejamento regulatório.

Proporcionalidade

Intervir apenas quando e no limite do necessário.

Consistência

Garantir robustez técnica.



Transparência

Garantir informação facilmente disponível e regulação simples.

Participação social

Discutir publicamente temas relevantes e ouvir os interessados.

Prestação de contas

Informar, explicar e justificar decisões regulatórias relevantes.


A experiência nos países da OCDE tem demonstrado que a melhoria regulatória contribui para o bom desempenho dos governos e da economia da seguinte maneira:

- Acirramento da concorrência.
- Estímulo à inovação.
- Criação de empregos.
- Aumento da produtividade.
- Queda do nível de preços.
- Aumento da qualidade dos produtos.
- Incentivo ao empreendedorismo.
- Redução da economia informal.

Ao manter o processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade, é possível perceber que há uma expressiva melhora da governança pública.


Para entender mais sobre a melhoria da qualidade regulatória, acesse os vídeos a seguir:

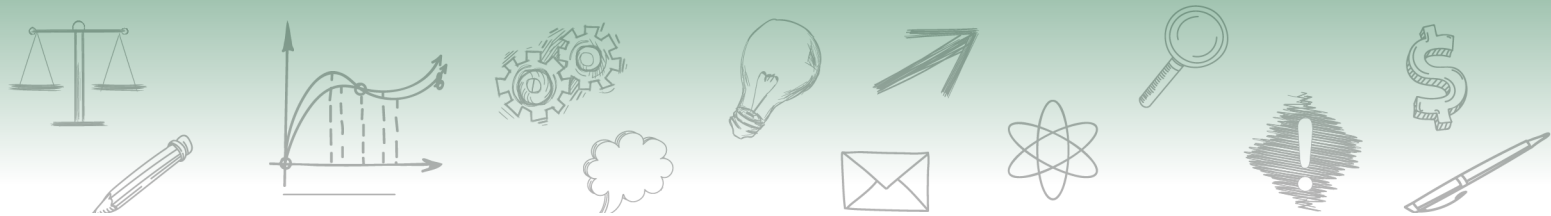
 https://youtu.be/29wXgu3HZH8?list=PLCDO8oMmhbxtKRJmWhXe97_412sERDMq_

 https://cdn.evg.gov.br/cursos/357_EVG/scorms/modulo01scorm01/scormcontent/assets/G0-XszpSSAceo0Ys_transcoded-8JuOwAVwsz4n-y4Z-02_Melhoria%20da%20qualidade%20regulat%C3%B3ria_v2.mp4

2.2. Recomendações de política regulatória da OCDE

Para conhecer as recomendações de política regulatória da OCDE, acesse o seguinte vídeo:

 https://cdn.evg.gov.br/cursos/357_EVG/scorms/modulo01scorm01/scormcontent/assets/Y4dlm94fiJOdUI6a_transcoded-CUbjEPip2qYUAFdq-03_Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20de%20pol%C3%ADtica%20regulat%C3%B3ria%20da%20OCDE_v1.mp4



DESTAQUE

[Melhoria da Qualidade da Regulação Governamental – 1995](#) Nesse site, a OCDE pontua elementos para incentivar governos a examinar a qualidade e o desempenho de suas regulações.

[Política Regulatória e Governança – 2012](#) Nesse site, a OCDE aborda medidas que os governos devem tomar para apoiar a implementação e o avanço da melhoria regulatória de forma sistêmica com o intuito de promover regulações que atendam objetivos da política pública com impactos positivos na economia e na sociedade.

Recomendações sobre Política Regulatória e Governança - 2012

1. Assumir o compromisso com uma política explícita de qualidade regulatória.
2. Respeitar os princípios de um governo aberto incluindo transparência e participação no processo regulatório.
3. Estabelecer mecanismos e instituições para supervisão regulatória.
4. Integrar a AIR nos estágios iniciais do processo regulatório.
5. Rever sistematicamente o estoque regulatório.
6. Publicar regularmente relatórios sobre o desempenho da política regulatória.
7. Coordenar as atividades das Agências Reguladoras.
8. Assegurar a efetividade dos sistemas de revisão da legalidade e imparcialidade processual das regulações.
9. Aplicar regulação baseada em risco.
10. Promover a coerência regulatória entres os níveis de governo.
11. Fomentar o desenvolvimento da capacidade de gestão e desempenho regulatório nos níveis subnacionais de governo.
12. Buscar Cooperação Regulatória Internacional.

Alguns princípios que complementam as recomendações da OCDE sobre política regulatória podem ser implementados. Esses princípios demonstram que há diferenças entre os países e que o mais importante é o esforço em perseguir a implementação da AIR, e não somente seguir os requisitos pré-determinados.

1. Commitment and buy-in for RIA

Compromisso em introduzir e implementar a AIR de forma perene e estruturada.

2. Governance of RIA – having the right set up or system design

Envidar esforços para uma governança voltada para a institucionalização da AIR, devendo ser implementada no contexto do ciclo regulatório.



3. Embedding RIA through strengthening capacity and accountability of the administration

A AIR não pode ser interpretada como uma panaceia, mas como um processo de busca pela melhor alternativa regulatória mediante análise de evidências. O mais importante é a mudança cultural dentro das instituições.

4. Targeted and appropriate RIA methodology

A metodologia adotada para AIR deve ser flexível, não necessariamente sendo obrigatória uma análise de custo-benefício. Nenhuma AIR pode ser bem sucedida sem a definição dos objetivos e, principalmente, sem uma adequada identificação do problema. Ainda, deve ser realizada no estágio inicial do processo.

5. Continuous monitoring, evaluation and improvement of RIA

As análises devem ter um mecanismo integrado de monitoramento e avaliação.

2.3. Governança pública - Decreto nº 9.203/2017

O Decreto nº 9.203, de 22 novembro 2017, conhecido como Decreto de Governança, define governança pública como:



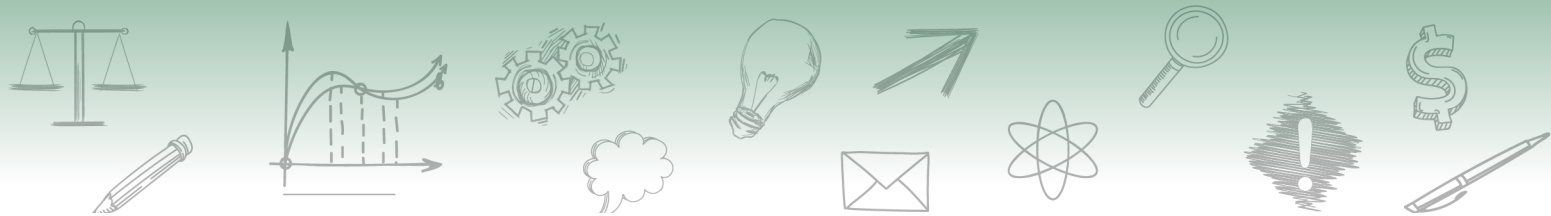
“Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”



Além do conceito, o Decreto de Governança aborda os princípios da governança pública:

- I - capacidade de resposta
- II - integridade
- III - confiabilidade
- IV - melhoria regulatória
- V - prestação de contas e responsabilidade
- VI - transparência


O Guia da Política de Governança Pública, elaborado pela Casa Civil em 2018, define governança pública como:




“A governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade”.




Para entender mais sobre Governança Pública, acesse os vídeos a seguir:

 https://youtu.be/rU3MGy3H5gU?list=PLCDO8oMmhbxTKRJmWhXe97_412sERDMq

 https://cdn.evg.gov.br/cursos/357_EVG/scorms/modulo01scorm01/scormcontent/assets/IxDeonpXwK_DW-q_transcoded-islFTj8-NsHt-arG-04_Governan%C3%A7a%20p%C3%BAblica_v1.mp4

Unidade 3 - O que é AIR?

 Ao final desta unidade, você deverá ser capaz de compreender a importância da AIR e as boas práticas da OCDE em AIR.

3.1. O que é AIR?

No podcast a seguir, será apresentado o conceito de Análise de Impacto Regulatório sob a perspectiva das empresas e dos governos.

 [Análise de Impacto Regulatório e Liberdade Econômica/Perspectivas para empresas e governos.](#)

Segundo a OCDE, a AIR é um processo sistemático de análise baseado em evidências, que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório¹, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão.

Por isso, um problema regulatório pode envolver diferentes fatores, como preço e qualidade de um bem ou serviço, e pode ter diversas naturezas, como falhas de mercado, falhas regulatórias, falhas institucionais, necessidade de garantir condições ou direitos fundamentais a cidadãos, entre outros.

A AIR, portanto, é uma das ferramentas de boas práticas regulatórias reconhecida internacionalmente, voltada para melhorar a qualidade e a eficiência da regulação e proporcionar maior robustez técnica e analítica ao processo decisório dos reguladores ou tomadores de

¹ Problema regulatório é aquele que resulta em distorções no funcionamento do mercado ou em limitação no alcance de objetivo público específico, demandando a tomada de decisão pelo órgão regulador.



decisão. É considerada um instrumento poderoso para garantir intervenções governamentais de melhor qualidade, fomentando decisões baseadas em evidências.

Para saber mais sobre a Análise de Impacto Regulatório, acesse o vídeo a seguir:


 https://youtu.be/-MLJRekA1U?list=PLCDO8oMmhbxtKRJmWhXe97_412sERDMq

DESTAQUE

Desse modo, a AIR é uma ferramenta para melhorar a qualidade da regulação e garantir robustez técnica ao processo decisório, permitindo uma reflexão substantiva sobre o que pode ser feito antes que se opte, automática e apressadamente, pela edição de novos normativos sem a dedicação de tempo suficiente para avaliar, previamente, seus custos, efeitos e consequências.

3.2. Boas práticas da OCDE em AIR

Para conhecer as boas práticas da OCDE em AIR, acesse o seguinte vídeo:

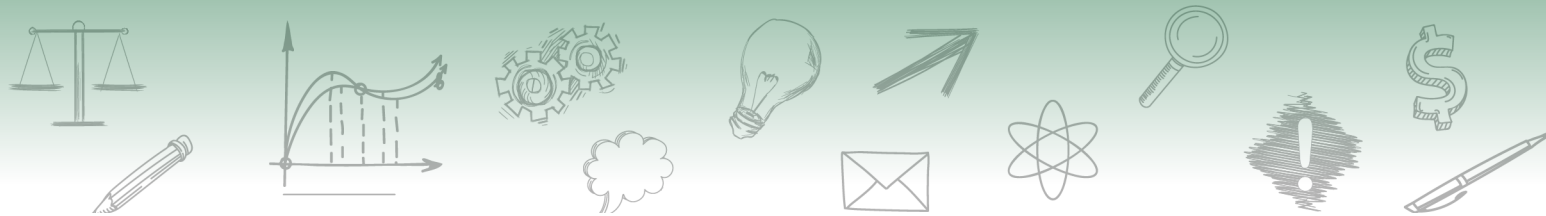
 https://cdn.evg.gov.br/cursos/357_EVG/scorms/modulo01scorm01/scormcontent/assets/dUuLQwGjeVp6lqUL_transcoded-c4kxoD5V9QVSkA_4-05_Boas%20pr%C3%A1ticas%20Air%20Ocde_v1.mp4

Assim, é recomendado pela OCDE a adoção de 5 princípios. São eles:

1. É necessário introduzir e implementar AIR de forma perene e estruturada dentro do país.
2. A governança deve ser voltada para institucionalização da AIR em todos os níveis: federal, estadual e municipal.
3. É necessário que o país adote uma metodologia flexível para implementação da AIR.
4. A AIR deve começar nos estágios iniciais do processo regulatório.
5. Deve haver um mecanismo integrado de avaliação e monitoramento dentro da AIR.

SAIBA MAIS

Para obter mais informações sobre as políticas, práticas e instituições necessárias na melhoria da política regulatória e apoio a uma melhor governança regulatória, sugerimos acessar o link: [Princípios de Melhores Práticas para Política Regulatória da OCDE](#) (texto em inglês).



Referências

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera as Leis nº 9.427/1996, nº 9.472/1997, nº 9.478/1997, nº 9.782/1999, nº 9.961/2000, nº 9.984/2000, nº 9.986/2000, nº 10.233/2001, a Medida Provisória nº 2.228-1/2001, a Lei nº 11.182/2005 e nº 10.180/2001. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Presidência da República, 2018. v. 1. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília: Presidência da República, 2018. v. 2. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504&Itemid=433. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Guia Técnico de Boas Práticas Regulatórias: orientações técnicas para o aprimoramento do processo regulatório. Rio de Janeiro: ANS, 2014. Disponível em: http://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais_para_pesquisa/Materiais_por_assunto/guia_tecnico_boas_praticas.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

GUEDES, Felipe Machado. A Atuação do Estado na Economia como Acionista Minoritário: possibilidades e limites. São Paulo: Almedina, 2015.

OCDE. Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047618.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

OCDE. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Paris: OCDE, 2008. Versão 1.0. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

OCDE. Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OCDE, 1995. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128_en.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

OCDE. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris: OCDE, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.



OCDE. Regulatory Impact Analysis: a tool for policy coherence. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WYoa24grKUk#page1. Acesso em: 14 out. 2020.

OCDE. Regulatory Impact Assessment (RIA) Inventory: note by the secretariat. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

OCDE. Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance. Paris: OCDE, 2002. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en. Acesso em: 14 out. 2020.

OCDE. The OECD Report on Regulatory Reform: synthesis. Paris: OCDE, 1997.