



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Casa Civil
Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

GUIA ORIENTATIVO PARA ELABORAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

Fevereiro/2018

Este Guia é resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e as Agências Reguladoras Federais, para a preparação de guia orientativo para a elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR. O objetivo comum é fortalecer a disseminação de práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória.

As discussões também contaram com a participação do Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

Casa Civil da Presidência da República
Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Ministério da Fazenda
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos

Agência Nacional de Águas – ANA

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

Agência Nacional de Cinema – ANCINE

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP

Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS

Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ

Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA

Agência Nacional de Mineração - ANM (Criada em dezembro de 2017)

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO

Sumário

1. Introdução

- 1.1. [Finalidade do Guia](#)
- 1.2. [Princípios da boa regulação](#)
- 1.3. [O que é a AIR](#)
- 1.4. [Quando realizar a AIR](#)

2. Orientações Gerais

- 2.1. [Proporcionalidade e níveis de análise \(AIR Nível I e AIR Nível II\)](#)
- 2.2. [Linguagem](#)
- 2.3. [Fonte de informação e dados](#)
- 2.4. [Participação social e transparência](#)

3. Relatório de AIR

AIR Nível I

- 3.1. [Sumário executivo](#)
- 3.2. [Identificação do problema](#)
- 3.3. [Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório](#)
- 3.4. [Identificação da base legal](#)
- 3.5. [Definição dos objetivos que se pretende alcançar](#)
- 3.6. [Descrição das possíveis alternativas de ação](#)
- 3.7. [Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas](#)
- 3.8. [Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento](#)
- 3.9. [Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR](#)
- 3.10. [Identificação e assinatura dos responsáveis pela AIR](#)

AIR Nível II

- 3.11. Experiência internacional
- 3.12. Impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos ou atores
- 3.13. Riscos das alternativas de ação

4. [Avaliação de Resultado Regulatório - ARR](#)
5. [Glossário](#)

[Bibliografia](#)

[Anexo I – Questões para orientar a AIR](#)

[Anexo II – Roteiro básico para elaboração da AIR](#)

1. Introdução

1.1. Finalidade do Guia

Este Guia se destina a auxiliar os servidores incumbidos da Análise de Impacto Regulatório – AIR. Busca-se apresentar o roteiro básico de uma AIR, com as diretrizes que devem nortear tal análise, sem, contudo, entrar em discussões detalhadas sobre técnicas ou metodologias específicas.

Para conhecimento mais aprofundado de cada uma das etapas que constituem uma AIR e das técnicas e metodologias aplicáveis, é inegável a importância da consulta a textos, manuais ou publicações especializadas, alguns dos quais são citados ao longo deste documento.

Por ter caráter orientativo, os procedimentos aqui apresentados não são vinculantes. Sua aplicação de modo mais ou menos abrangente deverá ser definida no caso concreto, de acordo com a complexidade do tema objeto de análise e da experiência acumulada pela Agência Reguladora.

Cumpra esclarecer que, embora o Guia tenha sido elaborado com foco nas Agências Reguladoras, as orientações aqui reunidas podem ser utilizadas por quaisquer instituições que editem instrumentos com potencial de alterar direitos ou criar obrigações a terceiros.

O Glossário ao final do documento apresenta os conceitos ou definições adotados neste Guia.

1.2. Princípios da boa regulação

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. Entretanto, se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado. Além disso, a regulação também impõe custos de [fiscalização](#) e [monitoramento](#) ao regulador. Assim, ela só deve ser criada quando sua existência é justificada.

Reconhecendo os custos e consequências da má regulação, a maior parte dos países desenvolvidos tem dirigido esforços, desde o início da década de 90, à implementação de mecanismos e ferramentas para promover a melhoria da qualidade e do desempenho regulatório.

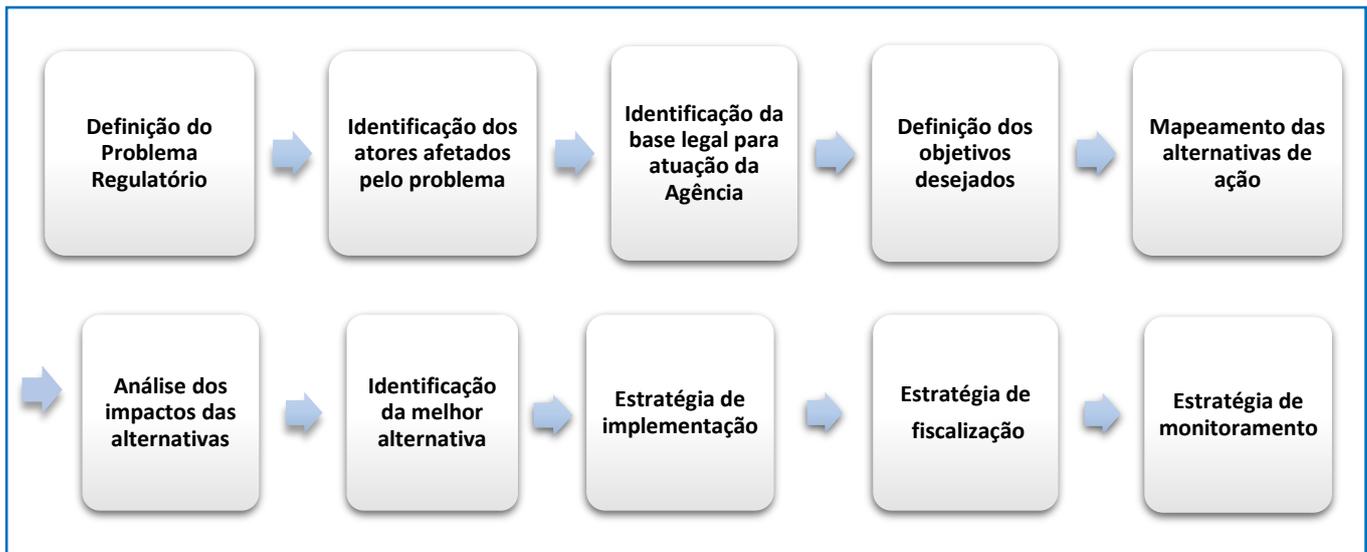
A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE tem dedicado atenção ao estudo e registro do tema. No documento *Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória* (OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation), a Organização propõe um roteiro segundo o qual a boa regulação deve:

- buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos;
- ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado;
- estar fundamentada em uma base legal sólida;
- produzir benefícios que justifiquem os custos;
- considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos;
- minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação;
- ser clara e compreensível aos regulados e usuários;
- ser consistente com outros regulamentos e políticas;
- ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados; e
- considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados.

1.3. O que é a AIR

A AIR é um dos principais instrumentos voltados à melhoria da qualidade regulatória. **Consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um [problema regulatório](#), os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Tem como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes.**

Figura 1 – Processo de Análise de Impacto Regulatório



Em muitos casos, as decisões regulatórias são tomadas a partir de informações limitadas e sem considerar de forma adequada quais grupos serão afetados e de que modo. A AIR busca modificar esta prática. A mera identificação de um problema não é justificativa para a intervenção da Agência.

A AIR não deve ser entendida como uma mera comparação entre alternativas de intervenção. Antes disso, a AIR deve buscar entender a natureza e a magnitude do problema regulatório, definir quais os objetivos pretendidos pela Agência e analisar se algum tipo de intervenção é de fato necessária. Somente após esta reflexão inicial, parte-se para a identificação e análise de possíveis alternativas de ação, de modo a permitir que a melhor escolha possível seja feita. Após o exame de todas as informações e considerações relevantes, a AIR pode inclusive indicar que não regular é a melhor alternativa possível.

Adicionalmente, a AIR deve apresentar brevemente uma estratégia de implementação da ação recomendada e informar como seus efeitos podem ser monitorados. Deste modo, a AIR contribui não só para a elaboração da regulação, mas também para o restante do ciclo regulatório, ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Ciclo Regulatório



As análises e o resultado da AIR devem ser apresentados no Relatório de AIR, a ser disponibilizado aos tomadores de decisão e ao público em geral.

O Relatório permitirá aos tomadores de decisão:

- (a) ter melhor conhecimento sobre a real necessidade de ação da Agência;
- (b) distinguir as alternativas de ação possíveis, as vantagens e desvantagens de cada uma; e
- (c) tomar uma decisão melhor embasada e ter maior segurança sobre seus possíveis efeitos.

Para o público em geral, o Relatório de AIR deve ser capaz de comunicar de modo claro:

- (a) o problema identificado e a necessidade de intervenção da Agência;
- (b) os benefícios esperados com a ação recomendada e porque ela foi escolhida frente às demais opções disponíveis; e
- (c) as restrições ou obrigações geradas pela intervenção recomendada e como ela será implementada.

Tanto os tomadores de decisão quanto os servidores envolvidos na sua elaboração devem ter em mente que o Relatório de AIR é um documento sem caráter vinculante. Trata-se de uma análise técnica que busca subsidiar e dar maior segurança aos tomadores de decisão.

Assim, a AIR não retira a competência do Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada para decidir se a Agência deve ou não agir, tampouco substitui seu poder de julgamento sobre qual a melhor forma de intervenção. Entretanto, para garantir a transparência do processo regulatório, as deliberações contrárias às recomendações da AIR devem ser expressamente fundamentadas pelo Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada.

1.4. Quando realizar a AIR

A AIR deve ser realizada sempre que a Agência Reguladora identificar um [problema regulatório](#) que possa demandar a adoção ou alteração de atos normativos ou algum outro tipo de ação com potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, de consumidores ou dos usuários dos serviços prestados pelas empresas do setor regulado.

Guardando os princípios da racionalidade e proporcionalidade, a realização **da AIR não é aplicável** nos seguintes casos:

I – [atos normativos de natureza administrativa](#), cujos efeitos sejam restritos à própria Agência Reguladora;

II – [atos normativos de efeitos concretos](#), voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;

III – atos normativos que visam correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos, de numeração de normas previamente publicadas;

IV – atos normativos que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito;

V – atos normativos que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito.

A realização da AIR obrigatória poderá ser dispensada, mediante decisão justificada do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, nos seguintes casos:

I – [urgência](#);

II – [atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior, que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias](#);

III – atos normativos de [notório baixo impacto](#).

Os atos normativos ou a alteração de atos normativos dispensados de AIR prévia em virtude de urgência deliberada pelo Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada ou que forem

submetidos à AIR Nível II devem ser objeto de [Avaliação de Resultado Regulatório – ARR](#), com base nos efeitos observados:

- I – no prazo de até 2 anos, a contar da sua entrada em vigor, para os casos de urgência;
- II – no prazo definido na própria norma, para os casos de AIR Nível II.

Importante lembrar que só é possível avaliar o resultado de uma ação mediante a comparação dos efeitos previstos e aqueles efetivamente observados após sua implementação. Deste modo, **nos casos de urgência em que a AIR for dispensada, deve-se identificar, no momento da elaboração do ato normativo, em nota técnica ou documento equivalente, o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração futura da ARR.**

Para aumentar a transparência e o controle social, **as agências devem manter seu estoque de Relatórios de AIR, bem como listagem dos casos em que houver dispensa de AIR, disponível para consulta em seus respectivos sítios eletrônicos**, garantindo fácil localização e identificação do conteúdo ao público em geral, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

2. Orientações Gerais

A AIR não deve ser entendida como um questionário ou uma lista de itens a ser preenchida para justificar a criação de uma regulação. Para que sirva a seu propósito, deve de fato consistir num processo de diagnóstico do problema, de reflexão sobre a necessidade da regulação e de investigação sobre a melhor forma de realizá-la.

Conforme destacado pela OCDE, a contribuição mais importante da AIR para a qualidade das decisões regulatórias não é a precisão dos cálculos, mas a própria ação de analisar, questionando e entendendo os potenciais impactos da regulação e explorando as alternativas possíveis. (OCDE, 2008).

Os métodos, técnicas e metodologias a serem aplicados devem ser definidos caso a caso, entretanto, **uma boa AIR deve ter início logo nos estágios iniciais do processo regulatório** e deve seguir algumas etapas mínimas, detalhadas no capítulo 3 deste Guia.

Toda análise deve ser realizada adotando-se um período de referência como delimitador (5 anos, 10 anos), que deve ser explicitado no Relatório de AIR.

Para garantir a qualidade da análise e a consideração de diferentes perspectivas, é importante que diferentes áreas da Agência sejam envolvidas na elaboração da AIR, sobretudo aquelas responsáveis pela implementação, fiscalização e monitoramento. Caso não seja

possível o envolvimento direto ao longo da elaboração da AIR, deve-se ao menos consultá-las, para que possam trazer contribuições à análise.

Cabe ainda destacar que o roteiro deste guia não deve ser entendido como uma sequência lógica estanque ou exaustiva. Pelo contrário. Na prática, em muitos casos as etapas aqui elencadas serão interativas, de modo que informações trazidas em etapas mais avançadas irão exigir a revisão ou adaptação de etapas anteriores. Em outros casos, etapas e processos pouco detalhados ou não descritos neste guia podem ser necessários em virtude da especificidade ou complexidade do tema.

A despeito das particularidades de cada caso, uma boa AIR deve observar algumas características fundamentais, que são apresentadas a seguir.

2.1. Proporcionalidade e níveis da análise (AIR Nível I e AIR Nível II)

A AIR deve sempre observar o princípio da proporcionalidade, o que significa dizer que os recursos, esforços e tempo empregados em toda a análise devem ser proporcionais à relevância do problema investigado e dos possíveis impactos da intervenção governamental.

Para atender seus propósitos, a AIR deve incluir obrigatoriamente, pelo menos as seguintes etapas – **AIR Nível I**:

- (a) sumário executivo;
- (b) identificação do problema regulatório que se pretende solucionar;
- (c) identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado;
- (d) identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora no tema tratado;
- (e) definição dos objetivos que se pretende alcançar;
- (f) descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além das soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas;
- (g) exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas;
- (h) comparação das alternativas consideradas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos;

(i) descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, incluindo formas de monitoramento e de fiscalização, bem como a necessidade de alteração ou de revogação de normas em vigor;

(j) considerações referentes às informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em eventuais processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios de interessados no tema sob análise; e

(k) nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR.

O princípio da proporcionalidade não tem relação com a necessidade de realizar a AIR na íntegra ou não. Está relacionado ao detalhamento ou à profundidade da análise e deve ser considerado em cada uma das etapas elencadas.

A prática e a experiência irão evidenciar, ao longo da própria elaboração da AIR, os casos que exigem uma análise mais aprofundada. Nos casos mais complexos, o nível de análise mais simples não será capaz de identificar e investigar de modo satisfatório todos os fatores relevantes para a tomada de decisão.

Quando essa análise inicial se mostrar insuficiente, os impactos mais relevantes devem ser submetidos a uma análise mais detalhada – AIR Nível II, se possível, utilizando métodos quantitativos. Além do maior empenho para o emprego de técnicas quantitativas, nos casos mais complexos a análise deve ser complementada com pelo menos os seguintes elementos, além daqueles mencionados anteriormente:

(a) levantamento da experiência internacional no tratamento do problema regulatório;

(b) mensuração dos possíveis impactos das alternativas de ação identificadas sobre os consumidores ou usuários dos serviços prestados e sobre os demais principais segmentos da sociedade afetados; e

(c) identificação dos riscos envolvidos em cada uma das alternativas consideradas.

Alguns critérios que mais comumente influenciam a decisão a respeito da profundidade e do nível da análise são:

- o tipo, a magnitude, a duração e a distribuição dos impactos entre os atores ou grupos;
- o ineditismo ou a pouca experiência com relação ao problema identificado;
- o grau de inovação ou a irreversibilidade das alternativas de ação consideradas;
- o grau de sensibilidade do tema tratado junto a atores relevantes (setor regulado, consumidores, outros entes públicos, poder legislativo, etc);
- o tipo ou nível dos riscos envolvidos no problema ou nas alternativas de ação consideradas; e

- o grau de incerteza ou a sensibilidade dos resultados da análise com relação a elementos relevantes da análise (impactos, premissas, dados, etc);

Em alguns países, optou-se pela edição de normas que definem critérios ou parâmetros, quantitativos ou qualitativos que, uma vez observados, obrigam a realização de uma análise de nível mais avançado. Alguns exemplos de variáveis que são utilizadas como parâmetro para a definição do nível de análise nos países da OCDE são:

- Tipo dos impactos envolvidos: por exemplo, sobre a saúde, segurança, meio ambiente, concorrência, etc;
- Valor total dos custos gerados para os atores externos pelas alternativas de ação consideradas;
- Quantidade ou percentual da população impactada pelas alternativas de ação consideradas;
- Impacto orçamentário das alternativas de ação consideradas, para a própria Agência ou para o governo como um todo.

2.2. Linguagem

A forma de apresentação e a linguagem utilizada no Relatório de AIR são elementos primordiais para a utilidade prática da AIR no processo regulatório.

O Relatório deve apresentar o raciocínio de modo lógico, permitindo o fácil encadeamento entre os fatos, argumentos e conclusões.

O Relatório deve ter foco nas questões relevantes, evitando-se a inclusão de questões secundárias, pois documentos excessivamente longos dificultam e desestimulam sua leitura. Importante ter em mente que o Relatório de AIR não é um documento acadêmico, mas um documento de trabalho. A cada etapa, as questões e argumentos mais relevantes devem ser apresentados primeiro. Análises demasiadamente técnicas, detalhamentos mais aprofundados sobre a metodologia, premissas ou cenários adotados podem ser apresentados em forma de anexo, se não prejudicarem o entendimento da análise.

Importante também lembrar que o Relatório de AIR, além de orientar a decisão do Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada, deve fundamentar e comunicar as ações da Agência ao público externo (empresas reguladas, consumidores, associações, sindicatos, outros órgãos do governo, órgãos de imprensa, etc). Deve ainda incentivar a participação deste público no processo decisório.

Assim, a linguagem utilizada deve ser a mais simples possível, permitindo que o Relatório possa ser compreendido pelos diversos atores interessados. Deve-se evitar o uso excessivo de jargões técnicos ou expressões pouco familiares e quando necessário, deve-se apresentar as definições adotadas para evitar ambiguidades ou questionamentos.

2.3. Fontes de informação e dados

Uma vez que a AIR consiste num processo de análise baseado em evidências, um elemento crucial para sua elaboração é o levantamento de dados e informações que possam garantir a confiabilidade da análise e das conclusões, reduzindo o grau de subjetividade.

Além dos dados de que a Agência dispõe internamente, podem ser utilizadas outras fontes de informação como, por exemplo, outras instituições públicas, bases de dados públicas ou privadas, estudos acadêmicos, publicações especializadas, pesquisas dirigidas, processos de consulta e participação social e informações obtidas no âmbito de processo de intercâmbio de dados ou acordo de cooperação técnica com governos estrangeiros.

O Relatório de AIR deve ser transparente a respeito dos métodos, dos dados e das fontes de informação utilizados, com exceção daqueles de natureza sigilosa. É desejável que as análises possam ser reproduzidas por terceiros qualificados, dando maior legitimidade externa à AIR.

É desejável que o conjunto de dados e informações utilizado ao longo da AIR possua as seguintes características:

- Acessibilidade ao público;
- Acurácia e imparcialidade, isto é, que permitam sua confirmação por meio de outras fontes ou pela evidência empírica e não reflitam somente valores e interesses particulares;
- Reputação da fonte, isto é, de confiabilidade ou credibilidade já reconhecida ou que não apresente razões para antecipar a exigência de questionamentos ou revisão dos dados ou informações utilizados; e
- Atualidade e relevância.

A AIR também deve considerar os dados e informações que serão necessários para o monitoramento e a avaliação dos resultados das ações implementadas.

A Agência Reguladora deve implementar estratégias específicas de coleta, organização e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a realização de análises quantitativas e, posteriormente, permitir o adequado monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório – ARR.

2.4. Participação social e transparência

A experiência internacional demonstra que o diálogo e a consulta a atores externos são fundamentais para uma AIR de qualidade. Quando conduzidos de modo adequado, os processos de [participação social](#) não só reduzem a assimetria de informação, como embasam e legitimam a tomada de decisão.

A realização de Consultas e Audiências Públicas já é prática comum entre as Agências Reguladoras nacionais, que seguem os ritos e procedimentos definidos em lei ou outros normativos próprios sobre o tema. Entretanto, geralmente esses processos são realizados após já tomada a decisão sobre o tipo de ação a ser implementada, buscando colher contribuições e manifestações sobre a minuta do instrumento de intervenção já elaborado.

A boa prática regulatória recomenda que a consulta e o diálogo com os atores interessados no problema regulatório devem começar o mais cedo possível, ainda nos estágios iniciais da AIR. O objetivo é convidar os atores relevantes a contribuir para melhorar a qualidade da análise que orientará a decisão. Quando envolvidos após já tomada a decisão, a tendência é que estes atores só se debrucem sobre a minuta apresentada, questionando seus dispositivos sem considerar o processo de análise que culminou em sua proposição, mesmo que a AIR seja disponibilizada para consulta junto com o instrumento.

Os processos de [participação social](#) para o levantamento de informações e para o recebimento de contribuições podem ocorrer:

- ao longo de toda a realização da AIR;
- em marcos predefinidos da análise;
- quando identificada a necessidade de obtenção de informações adicionais específicas; ou
- ao final da elaboração do Relatório de AIR, como forma de validar as evidências, os diagnósticos, as premissas e os pressupostos que fundamentaram a análise.

Respeitando eventuais normativos que tratem do tema, os processos de participação social para a elaboração da AIR podem tomar diferentes formas e ter diferentes abrangências, a depender da natureza das informações que se pretende obter.

Alguns cuidados a serem observados para a realização dos processos de participação social são:

- definir claramente o objetivo da consulta: se para identificação do problema, mapeamento de alternativas, identificação de impactos, coleta de dados, validação de premissas e hipóteses, etc;
- definir o grupo alvo da consulta: empresas reguladas, consumidores, trabalhadores, outros órgãos de governo, especialistas, etc;
- organizar a demanda de informações, evitando solicitar dados ou fazer perguntas desnecessárias, o que pode reduzir o incentivo à participação ou tirar o foco das informações relevantes;
- definir a melhor forma de consulta para alcançar o público, utilizando canais que facilitem a participação: reuniões; debates, consultas, pesquisas de opinião ou questionários, ofícios, reuniões presenciais, plataformas eletrônicas ou outros meios de comunicação, etc;
- utilizar linguagem adequada ao público alvo da consulta;
- utilizar meios de comunicação ou publicidade adequados para garantir que o público alvo tenha conhecimento sobre o processo de participação com antecedência adequada;
- garantir prazo adequado ao processo de consulta, de acordo com a complexidade do tema em análise e das informações desejadas, de modo a permitir e incentivar que os atores possam preparar contribuições efetivas;
- realizar a consulta em um período favorável, evitando, sempre que possível, período de férias, festas, feriados, etc; e
- garantir o sigilo de informações sensíveis.

Para facilitar o contato com os atores relevantes, as Agências Reguladoras podem manter cadastro de interessados para que estes possam receber, preferencialmente por e-mail e com antecedência, alertas sobre processos de participação social, incluindo a publicação de novas consultas públicas ou audiências públicas.

Durante a preparação do processo de participação social e na análise das contribuições recebidas, é preciso ter cuidado para garantir a representatividade dos atores. É comum que nem todos os grupos impactados pelo problema ou pelas alternativas de solução sejam organizados o suficiente ou tenham condições de manifestar suas opiniões. A Agência deve realizar esforços direcionados a estes grupos, para garantir que seus direitos e interesses também sejam considerados.

No processo de análise das manifestações recebidas, também é preciso observar se elas refletem uma ampla gama de interesses, evitando que a análise seja indevidamente influenciada pelas opiniões de um grupo particular.

Outro ponto importante no processo de participação social consiste em diferenciar opiniões de fatos e evidências. A Agência também deve buscar verificar a qualidade e a confiabilidade dos dados recebidos e deixar claro, no Relatório de AIR, quem os forneceu e como eles foram utilizados na análise.

Por fim, o Relatório de AIR deve trazer uma [seção específica para informar os processos de diálogo e consulta realizados](#), apresentando as considerações gerais da Agência sobre as informações, manifestações, contribuições e críticas recebidas nestes processos.

Cabe esclarecer que o diálogo com o público externo não significa um processo de negociação com estes atores, tampouco implica perda da autoridade e da autonomia da Agência no processo de decisão.

Bibliografia recomendada:

CANADA (s.d), Treasury Board of Canada Secretariat. Guidelines for Effective Regulatory Consultations. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/effective-regulatory-consultations.html>

COMISSÃO EUROPEIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 7. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

ISRAEL (2013), Governance and Social Affairs Department, Prime Minister's Office. Regulatory Impact Assessment: Governmental Handbook. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/mimshal/Regulatory%20Impact%20Assessment.pdf>

OECD (2017) Draft Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (the Principles), Minuta para Consulta Pública, Directorate for Public Governance. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm>

OCDE (2015) Stakeholder engagement and regulatory policy. OECD Regulatory Policy Outlook 2015, Capítulo 3. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015/stakeholder-engagement-and-regulatory-policy_9789264238770-8-en

REINO UNIDO (2016). UK Cabinet Office. Consultation principles: Guidance. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

3. Relatório de AIR

3.1. Sumário executivo

Com o objetivo de aumentar a transparência e favorecer o entendimento, deve-se apresentar no início do Relatório de AIR **um sumário executivo objetivo, conciso, utilizando linguagem simples e acessível ao público em geral.**

Esse sumário deve ser escrito após a finalização da AIR e expressar uma síntese da análise e das conclusões alcançadas.

A despeito de sua forma resumida, o sumário deve fazer sentido mesmo que o leitor não leia a íntegra do Relatório, apresentando as questões mais importantes para a sua compreensão quanto aos seguintes aspectos:

- problema regulatório identificado;
- objetivos desejados;
- alternativas de solução consideradas;
- ação sugerida e porque ela foi escolhida;
- possíveis impactos da ação sugerida.

3.2. Identificação do problema

Esta etapa consiste na apresentação do problema que chamou a atenção da Agência sobre a possível necessidade de uma intervenção regulatória.

A etapa de identificação do problema regulatório é parte essencial para a construção de uma AIR de qualidade. Esta etapa requer uma dedicação especial dos servidores que elaboram a AIR, uma vez que somente a partir do problema corretamente definido será possível encontrar soluções efetivas.

Deve-se iniciar a identificação do problema com uma perspectiva ampla, considerando-o sob vários pontos de vista.

Após essa investigação inicial, o problema deve ser delimitado de modo claro, evitando dubiedades. Também devem ser identificadas e apresentadas a natureza, as causas e as consequências do problema, sua extensão e a expectativa de sua evolução na ausência de intervenção por parte da Agência.

Deve-se evitar utilizar os seguintes termos para definir o problema: **AUSÊNCIA, CARÊNCIA, OBSOLESCÊNCIA, INSUFICIÊNCIA, FALTA DE CAPACIDADE, INADEQUAÇÃO, DESCOORDENAÇÃO, BAIXA QUALIDADE, ATRASOS e INEFICIÊNCIA, CONFIABILIDADE, PERDAS, FRAGILIDADE, dentre outros.**

Um componente-chave em qualquer AIR é o correto entendimento e delineamento do problema que inicialmente chamou a atenção da Agência Reguladora. Trata-se do ponto de partida para todo o trabalho analítico que será desenvolvido ao longo da AIR. Somente a partir de uma definição clara do problema, de suas causas e consequências será possível identificar as possíveis soluções e escolher a melhor alternativa de ação para atingir os objetivos desejados.

Um [problema regulatório](#) pode envolver diferentes fatores como preço, entrada de mercado, informação, qualidade, quantidade, etc. e pode ter diversas naturezas como, por exemplo, falhas de mercado, falhas regulatórias, falhas institucionais, necessidade de garantir condições ou direitos fundamentais a cidadãos ou promover objetivos de políticas públicas.

Quadro 1 - Natureza dos Problemas Regulatórios

<p>Falha de mercado</p>	<p>Ocorre quando o mercado por si só não é capaz de atingir resultados econômicos eficientes, provocando alocações sub-ótimas de recursos e impedindo o alcance de bem-estar máximo do ponto de vista social. As falhas de mercado mais comuns são poder de mercado (monopólio, monopólio natural, concorrência imperfeita), externalidades positivas ou negativas, assimetria de informações e existência de bens públicos ou meritórios.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assimetria de informações entre agentes no mercado de saúde; e • Barreiras à entrada no mercado de exploração de petróleo, devido aos altos investimentos iniciais necessários.
<p>Falha regulatória</p>	<p>Ocorre quando uma ação adotada para solucionar um problema regulatório não é efetiva ou é inconsistente, criando novos problemas ou agravando problema já existente. Isso pode ocorrer por diversos motivos, como problema ou objetivos mal definidos, falha na implementação ou fiscalização da regulação, consequências imprevistas, inconsistência entre regulações concorrentes ou complementares, inovações disruptivas, etc.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulação editada para incentivar a conexão de novas centrais elétricas geradoras próximas aos centros de consumo, visando a diminuição das perdas associadas ao transporte ao longo da rede. Após a implementação da norma, verificou-se o incentivo também às centrais elétricas distantes destes centros, gerando um efeito indesejado.
<p>Falha institucional</p>	<p>Ocorre quando as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e/ou eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados. Falta de clareza, duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, rigidez para alteração de normas ou estruturas para se adaptar a novas realidades, captura das instituições, são exemplos de fatores que podem causar falhas institucionais.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complexidade no texto da norma gera interpretações divergentes sobre as obrigações a serem obedecidas por terceiros; • Sobreposição ou falta de clareza sobre as competências de dois ou mais órgãos ou falta de coordenação sobre estas competências pode gerar normas conflituosas, dificultando ou mesmo impossibilitando que os regulados consigam conformidade com relação a estas regras.
<p>Riscos inaceitáveis</p>	<p>Ocorre quando há riscos que são considerados intoleráveis ou que só podem ser justificados em circunstâncias excepcionais. Este tipo de risco pode variar em função da cultura local, do nível de renda do país, etc.</p> <p>Exemplo:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> Risco de falência do sistema financeiro: pode levar à adoção de regras regulatórias prudenciais.
Contribuir para a garantia de direitos fundamentais	<p>Ocorre diante da necessidade de atuação regulatória para garantir ou preservar direitos fundamentais dos cidadãos como, por exemplo: vida, liberdade, integridade, segurança, privacidade, etc.</p> <p>Exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Garantir a privacidade das pessoas: edição de normas para acesso, uso ou comercialização de dados pessoais, etc.
Contribuir para objetivos de políticas públicas	<p>Ocorre quando há a necessidade de intervenção para garantir objetivos de políticas públicas como, por exemplo: equidade, moradia, saúde, proteção da indústria nacional.</p> <p>Exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regulação que busca a massificação da banda larga, visando contribuir para o atingimento de objetivos de política pública tais como inclusão digital e melhoria da produtividade, com consequências no desenvolvimento econômico, além das políticas educacionais e de saúde.

Uma boa definição de problema deve responder, de forma clara e objetiva, às seguintes questões:

- Qual o contexto no qual o problema se insere? Isto é, quais as circunstâncias a partir das quais se considera o problema? Qual o ambiente no qual ele está inserido?
- Qual a natureza do problema e suas consequências?
- Quais são as causas ou indutores do problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?

Em muitos casos, os problemas são multifacetados, possuindo muitas causas ou origens e afetando vários grupos ou atores de modos diferentes, com intensidades distintas. Nestes casos, é importante considerar e investigar o máximo de aspectos possíveis. Eventualmente alguma ponderação precisará ser realizada entre essas diferentes causas e os diferentes grupos impactados, seja para a definição dos objetivos, seja para a análise das alternativas de ação.

Atenção especial nesta etapa deve ser dispensada à identificação da(s) causa(s) raiz(es) do problema, que são suas causas primárias e fundamentais. São as condições, situações, comportamentos que necessitam ser alterados para evitar que o problema volte a ocorrer. A investigação da causa raiz é importante para que sejam tratadas as reais causas do problema e não seus sintomas. Muito frequentemente, a causa inicialmente identificada para um problema é

gerada por outro fator. Uma maneira lógica de rastrear as causas raízes é tentar construir uma sequência retroativa de eventos, tentando entender as relações entre os fatores contributivos e os fatores primários. Somente por meio do tratamento das causas raízes, pode-se evitar a recorrência do problema. A literatura apresenta diversas técnicas para o processo de análise da causa raiz, sendo as mais conhecidas o método dos 5 Porquês, a Árvore de Problemas, o Diagrama de Ishikawa (também conhecido como Espinha de Peixe), Método de Análise e Solução de Problemas – MASP; Método de Kepner e Tregoe e Teoria das Restrições.

O problema não deve ser definido como "falta de algo" ou como "necessidade de algo", pois isso pode direcionar a definição de objetivos e, conseqüentemente, a escolha da melhor alternativa para o enfrentamento do problema. Castro e Renda (2015) destacam que é essencial que os responsáveis pela definição do problema evitem descrevê-lo como a "falta de uma intervenção pública", pois tal intervenção pode, de fato, ser uma das possíveis soluções para o problema, mas não é "o problema propriamente dito".

A definição do problema deve incluir uma avaliação de sua extensão e de suas conseqüências. Deve-se investigar e demonstrar que o problema é relevante e tem repercussões suficientes para justificar a atuação da Agência Reguladora e que não se trata de um fato isolado ou circunstancial.

Esta etapa também deve incluir uma breve descrição sobre a evolução esperada do problema caso não haja qualquer ação por parte da Agência. Deve-se investigar se ele continuará existindo ou se se agravará, durante o período de tempo definido para a análise, e se suas conseqüências serão irreversíveis. O cenário de não ação (ou de manutenção de alguma ação que já esteja em andamento) é conhecido como cenário base (*baseline scenario*).

Bibliografia recomendada:

ALVAREZ, R. dos R. (1997). Métodos de Identificação, Análise e Solução de Problemas: uma Análise Comparativa. In: XVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Gramado. Anais - ENEGEP 97. Porto Alegre: ABEPRO, 1997.

Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep1997_t1109.pdf .Acessado em 3/7/2017.

AUSTRÁLIA (2003). Department of the Treasury, Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf

CASTRO, R J., RENDA, A. (2015). Guía al Estudio de Impacto Regulatoria em la República de Ecuador. Documento preparado para la Secretaría Nacional de Planificación y el Desarrollo (SENPLADES) del Gobierno de Ecuador.

COMISSÃO EUROPEIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 2. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

REINO UNIDO (2003). HM Treasury, Green Book: Appraisal and evaluation in central government. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

SERRAT, O. (2009). The five ways technique. Washington, DC: Asian Development Bank. 444 Disponível em: <http://www.adb.org/publications/five-whys-technique>

SUBIRATS, J. (2006). Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos em Políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas. Coletânea Volume 1– Brasília: ENAP, 2006. 199-218

3.3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

Nesta etapa, devem ser identificados de modo claro os principais atores ou grupos afetados pelo problema regulatório sob análise.

Conhecer a visão destes atores sobre o problema regulatório em questão é um importante insumo para entender adequadamente suas causas e extensão. Deste modo, deve-se definir uma estratégia de consulta ou diálogo com estes atores.

Parte fundamental para o entendimento e tratamento do problema é a identificação dos atores afetados por ele. A análise deve trazer de modo claro quais são os indivíduos, empresas, grupos ou setores impactados pelo problema, descrevendo de que modo eles são afetados.

Esta etapa deve buscar responder as seguintes questões:

- Quais atores estão sendo afetados pelo problema regulatório?
- Como o problema afeta direta ou indiretamente cada um dos atores?
- Qual a relevância dos efeitos observados para cada ator?
- Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que esses próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?
- Como os efeitos do problema vêm evoluindo para cada ator? Quais as perspectivas para esses efeitos caso nada seja feito?

Para auxiliar o delineamento dos atores afetados, com a distinção entre suas diferentes visões e interesses, pode-se diferenciá-los, por exemplo, da seguinte forma:

- afetados direta ou indireta pelo problema;
- beneficiados e prejudicados;
- segundo seu porte;
- segundo sua localização;
- públicos ou privados; e
- já atuantes no mercado ou novos entrantes.

A identificação dos atores afetados deve ser suportada por base factual. Nesta etapa devem ser apresentados dados, informações, documentos, referências disponíveis que possam demonstrar os efeitos e a relevância do problema sobre os atores apontados.

Para a obtenção destas informações, é importante conhecer a opinião dos próprios atores afetados sobre a questão. Com frequência, eles detêm o conhecimento necessário para identificar equívocos, falsas suposições, informações incorretas e apontar elementos ainda não identificados. Outra alternativa interessante é a consulta a especialistas no tema sob análise. Assim, deve-se definir uma estratégia de consulta e diálogo com esses atores, seja por meio de reuniões, memorandos, ofícios, mensagens eletrônicas, pesquisas disponibilizadas por meio do sítio eletrônico da Agência na Internet.

Bibliografia recomendada:

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox". Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation Guidelines – Guidelines on Stakeholder Consultation. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm

3.4. Identificação da base legal que ampara a atuação da Agência

Nesta etapa, deve ser analisado se a Agência Reguladora tem amparo legal para agir sobre o problema identificado.

Deve-se considerar ainda se há competências concorrentes e complementares com outros órgãos, entes ou esferas de Governo, e se a Agência é o ator mais adequado para agir sobre o problema.

Uma vez definido o problema regulatório e os atores e grupos por ele afetados, deve-se verificar se a Agência Reguladora possui competência legal para atuar sobre o problema em questão. O amparo para a atuação da Agência deve ser demonstrado por meio da identificação dos dispositivos de leis, decretos ou outros normativos que lhe atribuam competência sobre o tema e jurisdição sobre todos os atores e grupos afetados.

Neste momento, deve-se verificar também a existência de competências complementares ou concorrentes de outros órgãos, entes ou esferas de Governo sobre o problema em questão. Caso existam, as competências de cada um deles devem ser brevemente descritas.

No cenário de competência não exclusiva, é preciso analisar se a Agência Reguladora é o ator mais adequado para atuar sobre o problema identificado, se sua competência é suficiente para lidar com a questão ou se a articulação com outros atores competentes se faz necessária.

Também é aconselhável pesquisar se há recomendações ou determinações relevantes de outros órgãos relacionados ao problema identificado como ministérios setoriais, Tribunal de Contas da União, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Caso existam, citar os pareceres, acórdãos, recomendações, decisões que formalizam o posicionamento dessas instituições.

Em alguns casos, em um estágio mais avançado da análise, a complexidade das alternativas de ação ou a intensidade dos impactos esperados, por exemplo, pode demonstrar que a análise inicial acerca da competência da Agência deve ser reavaliada. Alternativamente, pode-se concluir que a Agência não é o melhor ator para atuar sobre o problema ou que sua ação individual não será suficiente para tratá-lo de forma satisfatória.

Fontes de consulta:

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>

<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia>

<http://www.cgu.gov.br/>

<http://www.cade.gov.br/>

3.5. Definição dos objetivos que se pretende alcançar

Nesta etapa devem ser definidos claramente os objetivos que a Agência Reguladora pretende alcançar em relação ao problema regulatório identificado.

Os objetivos devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e ao planejamento estratégico da Agência Reguladora.

Os objetivos devem estar diretamente relacionados e ser proporcionais ao problema regulatório e suas causas.

Os objetivos definidos orientarão a análise e a comparação das alternativas de ação mapeadas e servirão de parâmetro para as estratégias de implementação, monitoramento e avaliação da alternativa de ação escolhida.

Antes de propor soluções para o problema regulatório, é preciso delinear claramente quais **objetivos** a Agência pretende alcançar. Sem essa definição não é possível identificar as alternativas de ação, compará-las de forma objetiva e avaliar qual é a alternativa mais efetiva. Ademais, o sucesso de eventuais ações implementadas só poderá ser avaliado frente os objetivos previamente definidos.

Os objetivos devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e devem estar relacionados à missão e aos objetivos estratégicos da Agência Reguladora.

Um equívoco comum nesta etapa é a confusão entre os fins que se pretende alcançar (objetivos fundamentais) e os meios de alcançá-los (objetivos meios). Por exemplo: “reduzir o índice de poluição do ar” é um objetivo fundamental, que pode ser alcançado por diferentes meios, como redução das emissões de monóxido de carbono por veículos automotores, redução da poluição proveniente de processos industriais, etc. Uma maneira de descobrir se um objetivo proposto é um objetivo fundamental é fazer a pergunta “Por que esse objetivo é importante?”. Se a resposta for “é importante para o atingimento de um outro objetivo”, significa que esse é um objetivo meio.

Embora os objetivos fundamentais devam ser concebidos após a definição do problema e dos atores afetados, o detalhamento dos objetivos desejáveis pode necessitar de ajustes à medida que a AIR avança, em virtude de elementos ou fatores novos conhecidos ao longo da análise.

É possível encontrar na literatura diferentes métodos para a definição de objetivos, como a “Hierarquia de Objetivos Fundamentais” e uma “Rede de Objetivos Meio-Fim” (KEENEY, 1992). Para maior aprofundamento, recomenda-se a leitura da bibliografia indicada ao final desta seção.

À medida que começam a ser definidos os objetivos fundamentais, é importante encontrar formas de descrevê-los, qualitativa ou quantitativamente. Por exemplo, o objetivo “reduzir os custos”, pode ser descrito como “valor em R\$”, “% do orçamento”, ou diversas outras formas. A descrição do objetivo pode influenciar a compreensão dos atores e as análises posteriores.

Uma vez definidos os objetivos e a forma de descrevê-los, deve-se analisar se é possível fixar metas. Enquanto o “objetivo” é representado por um sentido preferencial, a “meta” é representada por um nível fixo e mensurável a ser alcançado. Por exemplo, o objetivo “reduzir os custos” pode ser traduzido numa meta “reduzir os custos em R\$10.000,00 por ano”.

Os objetivos devem estar diretamente relacionados ao problema regulatório e suas causas e devem ser proporcionais a seus impactos, servindo de ligação entre o problema e as alternativas de ação.

A escolha dos objetivos e a definição das metas delimita as alternativas. Objetivos e metas demasiadamente abrangentes possibilitam alternativas fora do contexto de decisão. Retomando o exemplo da poluição do ar, estabelecer um objetivo como “reduzir os índices de enfermidades respiratórias” levaria a alternativas fora do contexto, como o “combate a vírus e bactérias”. Da mesma forma, os objetivos e metas não devem ser demasiadamente limitantes, eliminando desnecessariamente alternativas dentro do contexto. Por exemplo, definir como objetivo “reduzir emissões de poluentes por veículos” pode eliminar ações relativas a outras fontes de poluentes do ar.

Em particular, em hipótese alguma devem ser estabelecidos objetivos ou metas propositalmente restritos com o propósito de estreitar as possibilidades de ação e direcionar a análise para a escolha de uma ação preferida.

Bibliografia recomendada:

KEENEY, R. L. (1992), Value-focused thinking, Harvard University Press.

3.6. Descrição das possíveis alternativas de ação

Nesta etapa devem ser descritas as alternativas de ação para enfrentamento do problema regulatório e alcance dos objetivos desejados.

Para que a AIR seja útil ao processo decisório, é necessário identificar as diferentes possibilidades de se tratar o problema, excluindo aquelas que se mostrarem inviáveis e analisando detalhadamente aquelas que se mostrarem potencialmente eficazes.

As alternativas devem estar alinhadas com a missão e com as diretrizes institucionais.

Dentre as alternativas consideradas, deve-se sempre incluir a alternativa de não ação, isto é, de nada fazer, [alternativas normativas](#) e, sempre que possível, [alternativas não normativas](#).

Com o intuito de trazer clareza ao raciocínio, sugere-se apresentar as alternativas separadamente, uma a uma, iniciando pela alternativa de não ação.

Uma breve explicação sobre as alternativas inicialmente consideradas e descartadas deve ser apresentada nessa etapa, de modo a aumentar a transparência e a confiança dos atores externos na AIR.

Uma vez alcançado um adequado entendimento do problema e definidos os objetivos desejados, é preciso mapear as alternativas para alcançá-los.

Segundo a Comissão Europeia (2013), esta é a etapa da AIR que costuma atrair maior atenção das partes interessadas. Bem elaborada, traz credibilidade à análise e ao processo decisório. Por outro lado, quando mal fundamentada, tende a gerar muitas críticas e questionamentos sobre a qualidade da análise e a efetividade da solução apontada.

A prospecção das alternativas deve sempre ter início de forma ampla e tentando trazer, tanto quanto possível, abordagens inovadoras (“*out of the box*”) para o enfrentamento do problema. Para aumentar a probabilidade de diversidade e de inovação no mapeamento das alternativas, é recomendável que diferentes áreas da Agência Reguladora, com diferentes experiências e perspectivas, participem do processo. Estudar as soluções adotadas em outros países é outra maneira de enriquecer o mapeamento das alternativas.

Para evitar desvios desnecessários, a etapa de identificação das alternativas deve ser orientada para aquelas opções que:

- sejam proporcionais e razoáveis frente ao problema regulatório, isto é, que não resultem em uma intervenção que ultrapasse o necessário para atingir os objetivos desejados; e
- sejam capazes de atuar sobre as causas do problema satisfatoriamente, de modo a promover mudanças nas condições ou comportamentos dos agentes no sentido dos objetivos pretendidos.

Esta etapa da AIR deve sempre considerar a alternativa de não ação e, se possível, alternativas não normativas. A alternativa de “nada fazer” ou de “manter a situação atual” também servirá como linha de base (*baseline*) para avaliar, posteriormente, se a alternativa escolhida resolveu ou não o problema.

Nos casos em que já houver uma regulação em vigor para o problema sob análise, deve-se avaliar se há alternativas para melhorar seu desempenho, seja por meio da melhoria de seu desenho, de sua implementação, de seu monitoramento ou dos mecanismos de fiscalização. Em algumas situações, pode-se concluir que é melhor desregular, em especial quando se verifica que a intervenção, além de não ser efetiva, gera novos problemas.

Existe uma gama de alternativas não normativas e normativas que podem ser avaliadas neste momento, sendo algumas com mais chance de sucesso que outras, a depender dos fatores e características do problema, do cenário ou do setor em que serão aplicadas.

Embora haja uma literatura crescente sobre o tema, não existe ainda uma forma clara e uniforme de classificação das alternativas não normativas, sendo possível encontrar uma multiplicidade de formas de tratamento, a partir de diferentes enfoques (sujeito da regulação, tipo de instrumento utilizado, grau de envolvimento do governo, etc). No entanto, o mais importante nesta parte da AIR é buscar levantar o máximo de opções de solução possíveis, utilizando a criatividade e inovação, estudando situações semelhantes e como elas foram solucionadas. A consulta aos atores afetados pelo problema é outra maneira de descobrir boas alternativas, pois eles são os maiores interessados em ter o problema solucionado.

A seguir, é apresentada a classificação utilizada pela OCDE (2013):

Quadro 2 - Exemplos de alternativas de ação não normativas

Autorregulação	A autorregulação ocorre quando um grupo organizado regula o comportamento de seus membros. A elaboração e monitoramento, pelo próprio setor, das normas, ações ou códigos que disciplinam suas atividades, aumentam a aceitação dessas normas e faz com que os atores se sintam mais responsáveis pelo seu cumprimento. A proximidade com o mercado e o bom conhecimento das atividades e dos seus atores confere a esse grupo sensibilidade para avaliá-los e normatizá-los. Essa abordagem é recomendada quando não há interesses públicos relevantes envolvidos, em especial questões não relacionadas à segurança ou saúde, ou quando os riscos e os impactos envolvidos são baixos. Deve-se cuidar para que a autorregulação não seja capturada pelos interesses da indústria ou setor a que se destina, às custas dos interesses dos demais agentes ou da sociedade como um todo. Um exemplo de autorregulação ocorre no mercado publicitário, no qual o CONAR, uma instituição não-governamental formada por
-----------------------	--

	<p>publicitários e profissionais de outras áreas, elaborou o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária e cuida do monitoramento de sua observância pelas empresas do setor.</p> <p>Sistemas de acreditação voluntária e a adoção voluntária de padrões técnicos ou códigos de conduta também são exemplos deste tipo de instrumento.</p>
Corregulação	<p>A corregulação, ou regulação compartilhada, ocorre quando a indústria desenvolve e administra seus próprios padrões, mas o governo fornece o apoio legal para permitir que eles sejam aplicados. Em geral, o governo determina padrões ou parâmetros de qualidade ou performance, permitindo que os atores escolham a melhor forma de adequar seus produtos, processos, serviços, tecnologia de modo a atender o desempenho esperado.</p> <p>Alguns exemplos de corregulação podem ser códigos de conduta ou de boas práticas desenvolvidos com a participação do governo, guias, acordos setoriais (indústria-governo) e esquemas de acreditação.</p> <p>As normas emitidas pela ABNT são um tipo de corregulação. Trata-se de normas de padronização, certificação, rotulagem, etc. emitidas por uma instituição privada, reconhecida por diversos instrumentos legais e que respeitam as diretrizes estratégicas do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).</p>
Incentivos Econômicos	<p>São instrumentos que buscam alterar o comportamento dos agentes por meio de incentivos econômicos. Em geral, por meio da alteração de preços ou custos relativos de produtos, insumos, tecnologias, serviços.</p> <p>Essa alteração de preços relativos pode ser feita por impostos, taxas, multas, penalidades, subsídios e incentivos financeiros, dentre outras formas.</p> <p>A criação de mercados de comercialização de direitos, licenças ou permissões também é um conhecido instrumento com fundamento em incentivos econômicos. A prática tem demonstrado que a criação desses mercados pode ser um mecanismo eficiente quando é necessário limitar a produção ou o consumo de bens ou serviços em virtude de interesse público. Os benefícios advêm do fato de que o mercado precificará esse direito, fazendo com que ele seja alocado para agentes que podem usá-lo de forma mais eficiente.</p> <p>O mercado de créditos de carbono é um exemplo clássico de regulação por incentivos econômicos, assim como a possibilidade de negociação de direitos de aterrisagem e de decolagem em aeroportos com grande movimentação.</p> <p>Outro exemplo são os mecanismos de <i>price cap</i> incluídos em contratos de concessão, que estimulam, por meio de mecanismos econômicos, que as empresas atuem no sentido de obter ganhos de eficiência ou atendimento a padrões desejados de desempenho de produto ou serviço.</p>
Informação e educação	<p>São instrumentos que se apoiam na divulgação de informações e de educação, seja para corrigir a assimetria de informação entre os agentes, seja para melhorar seu conhecimento sobre algum fator relacionado ao problema.</p>

	<p>Também incluem campanhas em que o governo procura alavancar valores de boa cidadania ou de comportamento responsável, por exemplo.</p> <p>A eficácia destes instrumentos depende da divulgação das informações certas e de modo adequado para alterar o comportamento dos agentes no sentido desejado.</p> <p>A divulgação de informações ou a realização de campanhas educacionais pode ser feita pelo próprio regulador, pelas empresas (de modo voluntário ou por imposição do regulador), por associações de defesa do consumidor, por ONGs, por organismos ou instituições internacionais, etc.</p> <p>Por exemplo, publicar a quantidade de gorduras ou açúcar presente em determinados alimentos, de modo que os consumidores possam tomar sua decisão de consumo individualmente, pode ser uma alternativa a regular a quantidade permitida destes componentes.</p> <p>Outros exemplos são campanhas educativas sobre os malefícios do cigarro ou a criação de selos para classificação de equipamentos de acordo com seu grau de eficiência energética.</p> <p>A criação de rankings de empresas ou produtos de acordo com seu desempenho também pode servir como um instrumento de incentivo (construção/perda de reputação).</p>
--	--

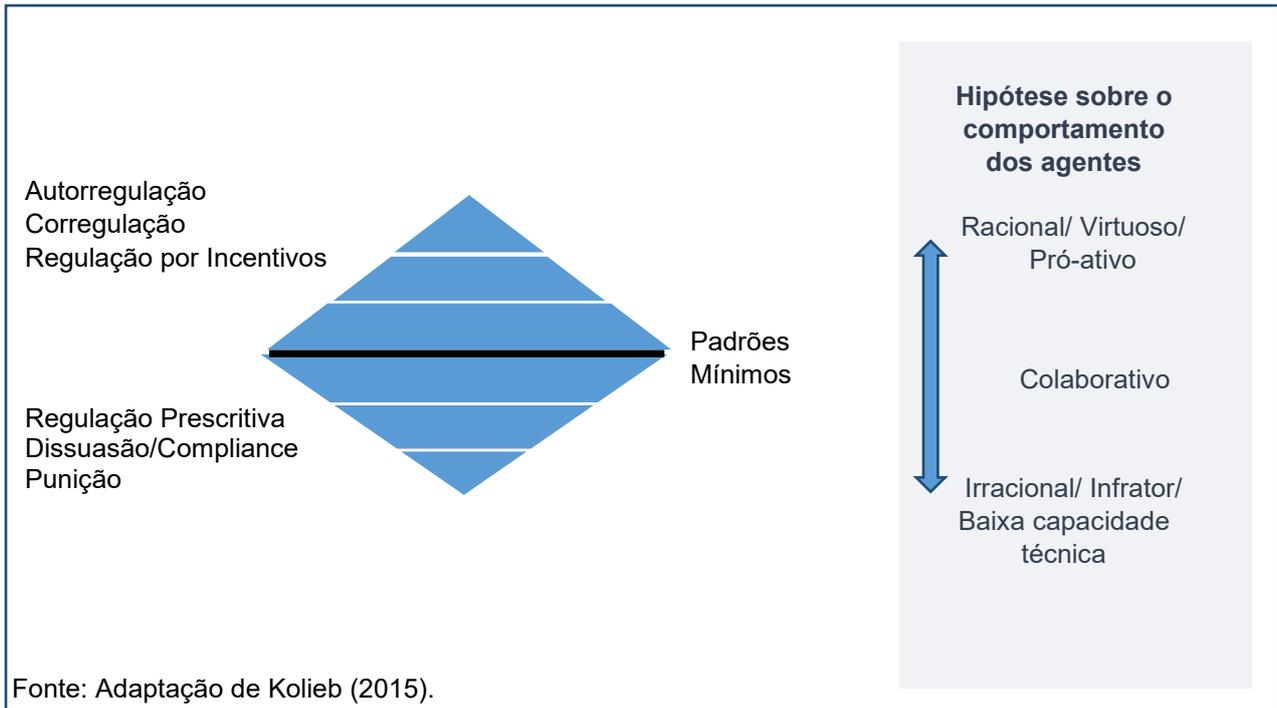
Há um crescente debate sobre qual a melhor forma de atuação do governo: por meio da dissuasão ou da persuasão (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2010). O primeiro modelo está centrado na prescrição, no monitoramento e na punição dos desvios observados, enquanto o segundo enfatiza a cooperação, a prevenção e a conciliação. A advocacia da persuasão está amparada na racionalidade e na cooperação dos atores, que podem agir de modo adequado por meio de incentivos próprios ou externos. Desse modo, as alternativas não normativas devem ser sempre consideradas.

Recomenda-se ainda o desenho de alternativas denominadas na literatura internacional como “regulação responsiva”, isto é, que sejam capazes de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

A dosimetria deve ser analisada e ponderada caso a caso, dependendo do setor, do histórico de seus atores, dos riscos envolvidos, etc. O desafio é conseguir identificar e implementar alternativas que consigam punir os atores transgressores e ao mesmo tempo estimular aqueles que desejam cooperar e até mesmo ultrapassar os padrões mínimos desejados. Ações excessivamente prescritivas que criem barreiras ou custos desnecessários aos regulados cooperativos podem gerar uma cultura de desincentivo e resistência à conformidade.

Kolieb (2015) propõe uma representação gráfica deste modelo de regulação responsiva no formato que ele chama de Diamante Regulatório (*Regulatory Diamond*), representado a seguir.

Diamante da Regulação



A análise aprofundada de todas as alternativas de ação inicialmente mapeadas pode ser custosa e aumentar desnecessariamente o tempo de finalização da AIR. Assim, apenas aquelas alternativas que se mostrarem realmente viáveis e com potencial de efetividade devem ser detalhadas no Relatório de AIR.

A boa prática orienta que se evite a inclusão de alternativas claramente não viáveis ou ineficazes apenas para justificar a alternativa de inação ou ressaltar as vantagens de uma ação já previamente preferida.

Assim, uma vez mapeado o maior número de alternativas de ação possível, é importante avaliá-las em termos de sua viabilidade. Alguns dos critérios que podem ser utilizados para excluir ou diminuir a prioridade de algumas das alternativas, racionalizando e focando a análise, são:

- baixa viabilidade técnica;
- dificuldade de implementação por parte do regulador;
- dificuldade de conformidade por parte dos regulados;
- possibilidade de insegurança jurídica;
- inadequação, atraso ou rigidez com relação aos desenvolvimentos tecnológicos, o que pode tornar a ação obsoleta rapidamente;
- conflito com direitos básicos dos cidadãos;
- conflito ou inconsistências com outras regulações da própria Agência ou de outras instituições;

- alto grau de complexidade na elaboração do normativo em função da necessidade de tratamentos diferenciados de acordo com o tamanho ou natureza dos atores, da região, etc; e
- possibilidade de oposição significativa, a ponto de comprometer os resultados esperados.

Tendo em vista que os atores externos podem ter opiniões diferentes da visão da Agência, as alternativas descartadas devem ser apresentadas nesta etapa do Relatório de AIR, juntamente com uma breve justificativa para sua exclusão. É aconselhável que atenção especial seja dada àquelas alternativas descartadas que são sabidamente de preferência dos atores envolvidos ou impactados. Essa prática também evita possíveis futuros retrabalhos sobre alternativas descartadas que não documentadas.

Nos casos em que só for possível identificar uma alternativa para ser comparada à situação de não ação, recomenda-se apresentar uma justificativa robusta para a ausência de outras alternativas viáveis.

Bibliografia recomendada:

AUSTRÁLIA. Department of the Treasury (2003), Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em:

http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf

BALDWIN, R.; CAVE M.; LODGE, M. (2010). The Oxford Handbook of Regulation, Oxford: Oxford University Press.

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation Toolbox, Seção 2. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_15_en.htm

REINO UNIDO, Environment Agency. Delivering for the Environment: A 21st Century approach to regulation. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/outreach/33947795.pdf>

ISRAEL (2013), Governance and Social Affairs Department, Prime Minister's Office. Regulatory Impact Assessment: Governmental Handbook. Disponível em: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/mimshal/Regulatory%20Impact%20Assessment.pdf>

Kolieb, Jonathan (2015), When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond, Monash University Law Review Vol. 41(1) 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698498

Bibliografia recomendada:

OCDE (2013), Alternativas regulatórias y no regulatórias menos restrictivas, División de Política Regulatória da OCDE. Apresentado na Oficina de Elaboração e Manifestação de Análise de Impacto Regulatório com Análise de Concorrência, Cidade do México, Setembro de 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sesi%C3%B3n-3.2-Presentations.pdf>

OCDE, Alternatives to traditional regulation. Regulatory Policy Division. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>

3.7. Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação

Nesta etapa devem ser identificados os possíveis impactos positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, das alternativas de ação que não foram descartadas na etapa anterior.

O objetivo é analisar se as alternativas identificadas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, considerando todos os atores impactados.

Além dos impactos sobre os agentes externos, devem ser mapeados possíveis impactos das alternativas de ação sobre a própria Agência. Se estes impactos forem significativos, devem ser incluídos na comparação de custos e benefícios das alternativas.

Os impactos positivos e negativos devem ser identificados e analisados, para um período de tempo pré-definido (5 anos, 10 anos), utilizando como referência o cenário de não ação, isto é, o estado atual do problema sob análise e a evolução de seus impactos na ausência de qualquer atuação por parte da Agência.

Deve-se identificar quais são os atores ou grupos impactados, explicando de que modo esses impactos se distribuem entre eles. Essa análise deve considerar pelo menos três grandes grupos: (a) sociedade; (b) empresas e (c) governo.

A metodologia a ser empregada para a avaliação destes impactos deve ser definida caso a caso, dependendo da complexidade do tema, da natureza das variáveis envolvidas e da quantidade e qualidade dos dados disponíveis.

A metodologia utilizada e as razões da sua escolha devem ser brevemente apresentadas no relatório de AIR. Também é fundamental que as premissas, os parâmetros, as hipóteses e as fontes de informação utilizados nessa etapa sejam claramente explicados.

A necessidade de análise sobre tipos de impactos específicos, por exemplo, sobre a concorrência, sobre micro e pequenas empresas, sobre o meio ambiente, sobre a segurança, sobre a saúde, etc., deve ser avaliada caso a caso.

Para acrescentar clareza ao texto, recomenda-se que o Relatório de AIR apresente as alternativas de ação separadamente, da melhor para a pior e que, no detalhamento de cada alternativa, os impactos sejam apresentados em ordem decrescente de relevância ou magnitude.

Esta etapa da AIR tem dois objetivos. Primeiramente, entender os impactos positivos e negativos de cada alternativa de ação de modo a identificar se seus benefícios superam seus custos e desvantagens quando comparadas à alternativa de não ação. Em segundo lugar, essa etapa busca criar uma base de comparação entre as soluções viáveis, de modo que seja possível orientar uma escolha dentre as diferentes possibilidades de ação.

Esta etapa pode seguir os seguintes passos:

- Identificação dos possíveis impactos, positivos e negativos, de cada alternativa de ação;
- Identificação dos atores e grupos impactados pelas alternativas de ação, considerando pelo menos aqueles atores ou grupos afetados pelo problema;
- Análise qualitativa para identificação dos impactos mais relevantes, que pode considerar sua natureza, magnitude e a probabilidade de ocorrência;
- Definição da metodologia para comparação das alternativas de ação;
- Análise mais aprofundada dos impactos mais relevantes, utilizando a metodologia escolhida; e
- Comparação das alternativas de ação.

O levantamento inicial dos possíveis impactos de cada alternativa deve ser tão amplo quanto possível, incluindo os impactos desejáveis e indesejáveis, diretos e indiretos, colaterais, tangíveis e intangíveis, de curto e médio e longo prazos, possíveis diferenças regionais, etc.

A escolha e a priorização dos impactos a serem analisados mais detidamente deve ser feita caso a caso, já que podem variar de setor para setor, em função do problema ou dos objetivos perseguidos.

A partir da prática observada entre os países da OCDE, nota-se que alguns tipos de impacto são mais frequentemente analisados nesta etapa da AIR, de modo obrigatório ou não. São eles:

- (a) impactos concorrenciais;
- (b) impactos sobre as micro e pequenas empresas (no Brasil, em observância à Constituição Federal de 1988 em seu artigo 179 e à Lei 123/2006, Art. 1º § 3º e § 4º);
- (c) impactos sobre o comércio internacional ou nível de abertura dos mercados;
- (d) impactos sobre saúde;
- (e) impactos sobre segurança;
- (f) impactos ambientais;
- (g) impactos sobre [custos administrativos](#); e
- (h) impactos orçamentários.

Uma relação extensa dos diferentes tipos de impacto pode ser encontrada nos Guias da Comissão Europeia (2009 e 2015).

Além dos possíveis impactos de cada uma das alternativas de ação, devem ser identificados os atores ou grupos afetados e como estes impactos se distribuirão entre eles.

Deve-se considerar pelo menos aqueles atores ou grupos apontados na etapa de identificação dos atores (etapa 3.3), isto é, deve-se demonstrar quais serão os possíveis impactos de cada uma das alternativas de ação sobre os atores ou grupos afetados pelo problema. Além disso, é preciso avaliar se grupos não afetados pelo problema podem de alguma forma ser impactados pelas alternativas de ação em análise. Também devem ser considerados os impactos de cada alternativa sobre a própria Agência ou sobre outras instituições ou entes do setor público.

A análise dos impactos de cada alternativa deve ter sempre como referência a opção de não ação, ou seja, os impactos devem ser qualificados ou quantificados como um ganho ou custo líquido com relação ao cenário de inação por parte da Agência. A opção de não ação representa não somente uma fotografia atual do problema, mas deve ser entendida de forma dinâmica, levando-se em conta projeções futuras da evolução do problema e suas repercussões, inclusive a possibilidade de que ele seja resolvido ou minimizado por outros fatores não relacionados às alternativas sob análise.

Deve-se realizar ao menos uma análise qualitativa das vantagens e desvantagens, dos benefícios e custos, de cada uma das alternativas sobre cada um dos atores. Para esta análise, os benefícios ou vantagens devem ser entendidos de forma ampla, isto é, qualquer mudança que melhore significativamente a condição ou o bem-estar de um ator ou grupo frente à situação de não ação. De modo similar, custos ou desvantagens devem ser entendidos como quaisquer fatores que piorem a condição ou bem-estar atual deste ator ou grupo, também com relação ao que ocorreria no cenário de não ação. Essa piora pode ocorrer por meio da imposição de custos financeiros, administrativos, novas obrigações, pela remoção ou redução de alguma condição favorável ou vantagem destes atores, por exemplo.

A análise das alternativas, incluindo a alternativa de não ação, deve ser realizada para um período de referência predefinido, que permita considerar seus impactos de curto, médio e longo prazo. Diversos países recomendam adotar como parâmetro o período de 10 anos. Entretanto, este prazo deve ser avaliado caso a caso. Em situações em que as possíveis ações têm caráter temporário, por exemplo, a análise deve estar associada a este período. Nos casos em que forem realizadas análises quantitativas que impliquem a comparação de valores em diferentes momentos do tempo, é preciso trazê-los para uma mesma data, utilizando taxas de desconto adequadas e claramente explicitadas no Relatório de AIR.

Embora recomendada, a monetização ou mesmo a quantificação dos benefícios e custos nem sempre é possível, seja pela própria natureza desses fatores, seja pela carência de dados ou fontes de informação fidedignas. Em outros casos, ainda que possível, essa quantificação demanda custos e tempo desproporcionais. Para esses casos, pode-se optar por métodos e técnicas que permitam a comparação entre alternativas a partir de critérios qualitativos.

A metodologia mais adequada deverá ser definida caso a caso e deve ser brevemente apresentada, bem como as razões para a sua escolha.

O quadro a seguir sintetiza as metodologias mais comumente utilizadas nos países da OCDE que utilizam a AIR nos seus processos de regulação e de proposição de políticas públicas (OCDE, 1997, 2008, 2009):

Quadro 3 - Metodologias de análise de impacto mais comuns nos países da OCDE

Análise multicritério (Multi-Criteria Analysis)	
Conceito	Consiste na comparação de alternativas considerando seu desempenho à luz de diversos critérios relevantes. Cada critério recebe uma pontuação e uma ponderação de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos.
Vantagens	Permite incorporar à análise, além de aspectos técnicos e econômicos, outros aspectos sociais, políticos ou ambientais, cujos impactos podem ser de difícil mensuração, mas que têm relevância para os objetivos desejados. Permite definir e explicitar de forma objetiva e transparente os critérios que serão aplicados para comparar as alternativas de ação possíveis, mesmo que estes critérios sejam qualitativos. Permite agregar à análise questões distributivas.
Desvantagens	O nível de subjetividade utilizado na pontuação e na ponderação dos critérios utilizados para a análise das alternativas pode gerar questionamentos sobre o resultado obtido. Nem sempre permite incorporar a diferença de valor dos custos e benefícios no tempo.
Análise de custo-benefício (Cost-Benefit analysis)	
Conceito	Consiste na comparação dos valores monetários (em valor presente) dos custos e benefícios esperados da intervenção. A intervenção é considerada adequada sempre que o valor presente dos seus benefícios for superior ao valor presente dos custos que ela acarretará aos envolvidos.
Vantagens	Oferece uma forma objetiva de mensurar os impactos favoráveis e desfavoráveis da intervenção.
Desvantagens	Nem todos os custos e benefícios podem ser monetizáveis ou mesmo quantificáveis, em função de sua natureza ou devido à limitação de dados. Além disso, uma análise global de custo benefício não considera os efeitos distributivos das alternativas de ação. Por isso, uma análise complementar pode ser necessária para verificar se os custos e os benefícios são disseminados ou concentrados em determinados atores ou grupos pode ser necessária.

Análise de custo-efetividade (Cost-effectiveness analysis)	
Conceito	<p>Consiste na comparação dos custos entre alternativas que geram benefícios de natureza semelhantes ou, alternativamente, numa comparação dos custos por unidade de benefício potencial.</p> <p>Considera tanto os custos (em termos monetários) como os resultados (em termos de benefícios) e é medido em termos de custos adicionais por êxito adicional. É usada quando os resultados das intervenções variam, mas podem ser medidos na mesma unidade (ex. curas de doenças, anos de vida ganhos, vidas salvas, casos evitados).</p>
Vantagens	<p>Permite um índice de comparação de eficiência das diferentes alternativas e a eliminação daquelas menos eficientes. Demanda uma quantidade menor de dados que a análise de custo-benefício, pois não exige a monetização dos benefícios gerados.</p> <p>Em alguns casos, esta metodologia é utilizada para evitar controvérsias na monetização de determinados benefícios como vida, saúde, segurança, etc.</p>
Desvantagens	<p>Este método assume os benefícios como um parâmetro pré-definido, permitindo encontrar apenas a forma menos custosa de alcançá-los. Entretanto, o alcance destes benefícios pode ser objeto de questionamento, já que nem sempre podem representar o melhor para a sociedade como um todo.</p> <p>Uma limitação desta metodologia é que ela não permite quantificar se seus benefícios superam os seus custos.</p> <p>Além disso, os resultados encontrados em termos de custo por unidade de benefício podem não oferecer uma resposta definitiva sobre a melhor alternativa. Em alguns casos, pode ser necessário, por exemplo, definir um limite máximo para os custos que se pode ou que se deseja suportar ou dos custos que serão impostos a terceiros.</p>
Análise de custo (Cost Assessment)	
Conceito	<p>Consiste na comparação direta dos custos impostos pelas alternativas nas empresas, consumidores, trabalhadores, governo, etc.</p> <p>É utilizada quando o foco é a identificação da opção de menor custo para obtenção de um determinado benefício.</p>
Vantagens	<p>Permite uma forma direta de demonstrar qual o custo total gerado por cada alternativa de ação.</p>
Desvantagens	<p>Não considera os benefícios gerados, não permitindo diferenciar alternativas que impõem o mesmo custo total mas geram benefícios potenciais diferentes.</p>
Análise de risco (Risk analysis)	
Conceito	<p>Utilizada quando o problema regulatório é um tipo de risco e o objetivo desejável é minimizar este risco.</p> <p>Não se confunde com a análise de risco voltada a examinar os riscos envolvidos nas alternativas de ação consideradas.</p> <p>Consiste na análise das alternativas de ação para identificar aquela que é capaz de reduzir de forma mais eficaz e eficiente o risco identificado.</p> <p>Por exemplo: o objetivo é reduzir o índice de mortes em acidentes de automóvel ou reduzir o risco de falência do sistema financeiro.</p>

Vantagens	Permite identificar se as alternativas serão capazes de promover a redução de riscos de modo significativo.
Desvantagens	Não considera os custos para a redução dos riscos e não considera outros impactos potenciais das alternativas.
Análise risco-risco (Risk-risk analysis)	
Conceito	Similar à análise de risco, mas inclui não só os riscos diretamente afetados, como também os riscos indiretamente impactados por cada alternativa de ação. Utilizada para avaliar o impacto líquido de cada alternativa sobre o risco total em situações em que um tipo de risco pode ser substituído por outro. Por exemplo: uma medida adotada para reduzir o risco de acidentes na aviação civil pode ter um impacto significativo no preço das passagens, a ponto de provocar uma troca de viagens aéreas por viagens terrestres, aumentando o risco de acidentes nas rodovias. Uma análise risco-risco poderia ser aplicada para investigar se a redução do primeiro risco é anulada pelo aumento do segundo.
Vantagens	Permite uma abordagem mais ampla, considerando a redução total do risco em virtude das possíveis alterações no comportamento dos agentes em resposta à ação considerada.
Desvantagens	Definir se o saldo final nos riscos é positivo ou negativo nem sempre é tarefa simples, sobretudo quando os riscos envolvidos são de tipos diferentes.

É fundamental que as premissas, os parâmetros, as hipóteses e as fontes de informação adotados nesta etapa sejam claramente apresentados no Relatório de AIR. Quando as premissas ou parâmetros utilizados apresentarem alto grau de incerteza ou afetarem de forma significativa os possíveis impactos, deve-se avaliar a pertinência de se realizar uma [análise de sensibilidade](#) quanto a tais parâmetros e premissas.

Em alguns casos, a comparação dos impactos positivos e negativos, dos custos e benefícios, indicará que há claramente uma alternativa de ação superior às demais para atingir os objetivos desejados. Em outros, a melhor alternativa pode não ser tão evidente. De todo modo, o Relatório de AIR não precisa necessariamente apontar uma escolha, mas deve necessariamente apresentar uma comparação das alternativas analisadas.

Ao final desta etapa, é o Relatório de AIR deverá apresentar de forma resumida, objetiva e acessível, os resultados encontrados ao longo da análise. Recomenda-se que as alternativas sejam apresentadas em um quadro resumo, que traga, para cada alternativa, a seguinte síntese:

- (a) em que medida a opção atinge os objetivos definidos (efetividade);
- (b) a relação entre benefícios e custos (eficiência); e
- (c) sua coerência com relação aos objetivos estratégicos da Agência.

Se possível, as soluções devem ser apresentadas por ordem de preferência, a partir das conclusões trazidas pela análise.

Além de apresentar em que medida as alternativas alcançam os resultados pretendidos, quais seus benefícios e custos, esse resumo final deve deixar claro eventuais pontos de atenção envolvidos em cada alternativa, por exemplo: se há questões distributivas a serem consideradas, ou seja, se há custos suportados de modo desproporcional por algum setor ou grupo (empresas, pequenas empresas, consumidores, trabalhadores, governo, região, parceiros comerciais, etc); se há questões que podem ser objeto de resistência política, da sociedade ou dos regulados; se há efeitos cumulativos com outras regulações, etc.

Os resultados finais apresentados nessa etapa servirão para demonstrar aos tomadores de decisão as vantagens e desvantagens, os impactos positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, das alternativas de ação e os trade-offs entre as escolhas disponíveis, permitindo uma decisão bem fundamentada.

Bibliografia recomendada:

AUSTRALIA. Australian Government (2006), Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation. Disponível em: https://www.finance.gov.au/sites/default/files/Intro_to_CB_analysis.pdf

AUSTRÁLIA. Department of the Treasury (2003), Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf

BRODER, Ivy E. e MORRALL, John F., Collecting and Using Data for Regulatory Decision-Making, em Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OCDE, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2006), Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Co-operation - Lessons for Canada from International Trends. Working Paper Series n.026. Disponível em: http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/09/Regulatory_Impact_Analysis_In_Regulatory_Prodcess_Method_and_Co-operation_Lessons_for_Canada.pdf

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2007), Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analys-eng.pdf>

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES – CEPS (2013), Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Study for the European Commission, Secretariat General, Bruxelas. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

Bibliografia recomendada:

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 3 e 8. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

ESTADOS UNIDOS. United States Office of Management and Budget (2003), Regulatory Analysis, Circular A-4. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4

ESTADOS UNIDOS. United States Office of Management and Budget (2003), Regulatory Impact Analysis: Frequently Asked Questions. Disponível em: <https://www.regulationwriters.com/downloads/Circular-A-4-RIA-FAQ.pdf>

MEXICO (2013). Regulatory impact evaluation guide, Vol. I - Methods and Methodologies. Disponível em: http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/English_Guide_Vol%201_FINAL.pdf

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

OCDE (2009), Methodological Frameworks for Regulatory Impact Analysis - Valuation, Risk and Benefit-Cost Analysis, em Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OCDE Reviews of Regulatory Reform, capítulo 3. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WWz6tGjyuUk#page7

OCDE (2009) Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, Capítulo 3, Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WYoa24grKUk#page1

REINO UNIDO. HM Treasury (2003), The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government : Treasury Guidance. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

REINO UNIDO. Department for Business Innovation & Skills (2015), Better regulation framework manual: practical guidance for UK government officials. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf

REINO UNIDO. Department for Communities and Local Government (2009), Multi-criteria analysis: a manual. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf

VISCUSI, W. Kip, Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making, em Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OCDE, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

3.8. Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

Nesta etapa deve ser apresentada a estratégia de implementação da opção de ação mais adequada identificada na etapa anterior.

Nos casos em que a alternativa de ação recomendada envolver a criação de obrigações para terceiros, deve-se indicar se é necessário prever mecanismos de coerção para o caso de descumprimento e como a observância destas obrigações será fiscalizada.

Nesta etapa, deve-se indicar se a implementação da ação recomendada requer a revogação ou alteração de normas em vigor.

Essa etapa também deve apresentar uma estratégia para o monitoramento dos resultados da alternativa de ação recomendada, caso implementada, indicando como a Agência acompanhará se as metas planejadas estão sendo atingidas.

É fundamental que essa etapa proponha indicadores que serão utilizados para a avaliação do desempenho da alternativa de ação recomendada. Caso a etapa anterior não tenha recomendado uma alternativa de ação específica, deve-se propor ao menos indicadores gerais para acompanhamento do atingimento dos objetivos.

Caso a etapa anterior tenha apontado a necessidade de algum tipo de intervenção por parte da Agência, é necessário indicar como essa alternativa deve ser implementada, se são necessários mecanismos para assegurar o seu cumprimento e como ela deve ser monitorada para verificar se sua implementação de fato contribuiu para o atingimento das metas planejadas.

Caso as áreas responsáveis pela implementação, [fiscalização](#) e [monitoramento](#) da alternativa recomendada ainda não estejam envolvidas na elaboração da AIR, é imprescindível que elas sejam consultadas neste momento, já que poderão trazer insumos importantes para o sucesso da ação.

A estratégia de implementação da alternativa de ação recomendada deve ser apresentada no Relatório de AIR, isto é, após a indicação do que fazer (escolha da alternativa), deve-se descrever brevemente como implementar a solução proposta, considerando os seguintes aspectos:

- Se é necessária a elaboração de algum tipo de instrumento: edição de normas, a definição de registros ou licenças, a elaboração de material de informação ou educação, etc;
- Se são necessárias penalidades no caso de não conformidade e que tipo de sanções são recomendadas;
- Prazo recomendado para a ação entrar em vigor e se é desejável um prazo máximo para sua vigência ou revisão;
- Se há necessidade de alteração ou de revogação de outras normas em vigor;

- Se há necessidade ou recomendação do envolvimento ou de coordenação com outros órgãos ou instituições;
- Quais áreas da Agência devem ser envolvidas na implementação;
- Se a implementação demanda dados ou informações específicas, se essas informações estão disponíveis ou se é necessária alguma atividade para obtê-las;
- Se é necessário algum plano de comunicação ou divulgação específico, internamente e externamente à Agência; e
- Se é necessário algum tipo de preparação específica ou adaptação interna da Agência para a implementação da ação e qual o tempo necessário, como, por exemplo, criação ou adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal, etc.

A estratégia de implementação pode ser apresentada em formato de lista ou tabela em que se enumerem as várias ações necessárias e se identifiquem os principais desafios para a implementação, incluindo desafios técnicos, de ordem institucional ou de tempo, conforme exemplificado a seguir.

Quadro 4 – Descrição da estratégia de implementação

Desafios (para a implementação da proposta regulatória)	Ações (para superação dos desafios e implementação da proposta)	Áreas Responsáveis	Cronograma

A estratégia de implementação deve sempre buscar a simplicidade, a clareza e a imposição dos menores custos possíveis, tanto para terceiros como para a Agência.

Nesta etapa não é necessário apresentar a minuta do instrumento recomendado (norma, incentivo, orientação ou informação). Seu propósito é apenas apontar as diretrizes, fatores ou parâmetros relevantes a serem observados na sua elaboração, caso a Diretoria Colegiada decida por sua elaboração.

Se a ação recomendada demandar algum tipo de atividade de fiscalização por parte da Agência para garantir a conformidade dos regulados, esta etapa deve apresentar as principais informações a este respeito, quais sejam:

- Tipo de fiscalização recomendada: preventiva, orientativa, inspeção com frequência pré-definida, inspeção aleatória ou seletiva, auditoria, visitas técnicas, testes de conformidade, canais de denúncia e reclamação, etc.;
- Quais áreas da Agência serão responsáveis pela fiscalização;

- Se a Agência possui a infraestrutura, recursos, equipamentos, pessoal necessários para a efetiva fiscalização;
- Se a fiscalização demanda dados ou informações específicas e se essas informações estão disponíveis ou se é necessária alguma atividade para obtê-las;
- Se é necessário algum tipo de preparação específica ou adaptação interna da Agência para a atividade de fiscalização e qual o tempo necessário; e
- Se os custos de fiscalização são compatíveis e proporcionais aos objetivos que se pretende alcançar.

Por fim, esta etapa deve informar como a Agência pretende monitorar o desempenho da ação recomendada.

O sucesso da ação implementada deve ser verificado mediante a comparação dos resultados observados com as metas previamente definidas. Para tanto, é necessário que sejam elaborados [indicadores](#) capazes de mensurar se estas metas estão sendo atingidas.

Existem diferentes categorias de indicadores que podem ser utilizados: indicadores de eficiência, de eficácia, de processo, de impacto, indicadores de atraso, dentre outros. A definição deve ser feita caso a caso, a depender do tipo de ação a ser monitorada, dos objetivos e das metas definidas. Entretanto, sempre que possível, os indicadores devem ser expressos de modo quantitativo (valores, percentuais, médias, taxas, índices, etc). Indicadores qualitativos, quando utilizados, devem ser objetivamente verificáveis.

A relação de indicadores não precisa ser extensa, pelo contrário, deve-se focar nos indicadores relevantes para a verificação do desempenho da ação implementada. Os indicadores devem ser compreensíveis, de mensuração tempestiva e não devem impor custos desproporcionais para seu acompanhamento. Deve-se sempre verificar se os dados ou informações necessários para o cálculo do indicador estão disponíveis ou podem ser obtidos sem prejudicar sua viabilidade.

Para o monitoramento também é fundamental registrar as informações sobre o cenário inicial, isto é, referentes ao momento anterior à implementação da ação eleita, pois somente assim será possível mensurar e avaliar se, e como, a ação alterou o cenário inicial no sentido pretendido.

O monitoramento também pode, eventualmente, se propor a acompanhar se os impactos positivos e negativos observados em decorrência da ação implementada se aproximam daqueles previstos no âmbito da AIR.

O relatório de AIR também deve trazer a estratégia de acompanhamento dos indicadores propostos. Uma das formas recomendadas é a apresentação em formato de tabela, contendo informações básicas para cada indicador, como exemplificado a seguir.

Quadro 5 – Descrição dos indicadores de monitoramento

Elemento a ser mensurado	Informar o que se pretende medir.
Indicador	Informar o indicador a ser utilizado, inclusive a métrica/fórmula do mesmo.
Parâmetro do Cenário Inicial	Medição do cenário inicial que servirá de referência para comparação com o indicador.
Área responsável	Área responsável pelo acompanhamento do indicador.
Fontes de dados	Indicar as fontes para obtenção dos dados necessários para o cálculo do indicador ou como eles podem ser gerados. É importante verificar se as fontes de dados indicadas atendem à periodicidade de medição adequada para o indicador proposto.
Frequência de coleta de dados	Caso seja necessária a geração de dados primários, indicar com que frequência eles devem ser gerados. Se forem utilizados dados secundários, indicar qual a melhor frequência de solicitação ou consulta aos dados.
Frequência de cálculo do indicador	Indicar com que frequência o indicador deve ser calculado para o monitoramento adequado.
Meta relacionada ao indicador	Informar a meta à qual o indicador está relacionado.
Data alvo para atingimento da meta	Definir a data limite desejada para o atingimento da meta.

Além de informar se as metas definidas estão sendo alcançadas, é desejável que o monitoramento também seja capaz de trazer informações que sirvam de insumo para eventuais revisões do instrumento implementado.

Caso seja observado que as metas não estão sendo alcançadas, o monitoramento deve ser capaz de indicar se isso ocorreu por falha na definição do problema, na construção do instrumento, na sua implementação ou fiscalização, por fatores externos imprevisíveis, devido a alterações legislativas posteriores à norma, etc. Identificados esses fatores, é desejável que o monitoramento também apresente orientação acerca de medidas a serem tomadas pela Agência para remediar o não atingimento das metas.

Sempre que possível, a Agência deve tornar públicos os indicadores de monitoramento das ações implementadas.

Bibliografia recomendada:

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat (2009), Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan Disponível em: http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/sct-tbs/BT22-134-2009-eng.pdf

OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214031e.pdf?expires=1502221589&id=id&accname=guest&checksum=A4700E6E44991DC2C0B6C6BE475182C6>

Sandhu-Rojon, Ruby. Selecting Indicators for impact evaluation, United Nations Development Programme (UNDP). Disponível em: <http://www.i-three.org/wp-content/uploads/2015/03/Selecting-Indicators-for-Impact-Evaluation.pdf>

Mosse, Roberto e Sontheimer Leigh Ellen (1996). Performance Monitoring Indicators Handbook. World Bank Technical Paper No. 334. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186409169154/24pub_br217.pdf

3.9. Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR

Esta etapa deve apresentar um resumo das informações, contribuições e manifestações colhidas ao longo da elaboração da AIR, de modo a dar transparência aos atores internos e externos sobre as informações recebidas e de que modo elas foram consideradas na análise.

O Relatório de AIR deve trazer uma seção específica para apresentar as considerações da Agência sobre as contribuições e manifestações relevantes recebidas em processos de consulta a atores externos ou internos realizados ainda durante a elaboração da AIR.

Importante ressaltar que as considerações trazidas no Relatório de AIR não se confundem com aquelas que devem ser apresentadas para os processos de Consulta ou Audiência Pública. O posicionamento da Agência Reguladora sobre as críticas ou contribuições recebidas nestes processos serão objeto de relatório próprio.

O objetivo desta seção do Relatório de AIR é dar transparência às informações e opiniões colhidas dos atores externos e internos **ao longo da realização da AIR**, bem como informar como essas contribuições foram utilizadas na análise e demonstrar que não houve direcionamento ou favorecimento indevido de algum ator ou grupo.

Essa seção deve trazer de modo resumido:

- Os atores consultados;
- Quando e como ocorreram as consultas;
- Informar os dados, contribuições e manifestações relevantes colhidos nestes processos e como eles foram utilizados; e
- Manifestação sobre oposições ou questionamentos relevantes recebidos nestes processos.

Não é necessário apresentar considerações individualizadas e detalhadas sobre todas as contribuições recebidas. Recomenda-se atenção especial àquelas relacionadas a pontos mais sensíveis da análise como a metodologia empregada ou a distribuição dos impactos das alternativas entre os grupos afetados.

Caso alguma manifestação demande uma resposta mais detalhada ou complexa, recomenda-se que ela seja apresentada de modo resumido no corpo do Relatório de AIR e que a análise completa seja apresentada em forma de anexo ou em documentos encaminhados diretamente à fonte da manifestação.

Se alguma contribuição ou manifestação recebida numa fase mais adiantada da AIR levar à revisão e alteração relevante das etapas anteriores, recomenda-se que essa questão seja brevemente apresentada no Relatório.

Caso atores relevantes não tenham se manifestado, seja em processos de consulta gerais ou direcionados a estes atores, é importante que esta informação também seja apresentada no Relatório de AIR.

Por fim, cumpre lembrar que é importante resguardar o sigilo de informações sensíveis, seja para os atores externos seja para a própria Agência.

Bibliografia recomendada:

JORDÂNIA (2010). A manual for stakeholder consultation: Jordan. USAID Jordan Economic Development Program. Disponível em: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Jordan-Stakeholder-Consultation-Manual-2009.pdf>

COMISSÃO EUROPEIA (2002), Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>

3.10. Informação sobre participantes e assinatura do responsável pela elaboração da AIR

Em observância ao princípio da transparência, o Relatório de AIR deve apresentar o nome e o cargo de todos os servidores que participaram da sua elaboração.

Como um documento institucional, que integrará o processo de decisão regulatória da Agência, o documento também deve contar com a assinatura de pelo menos um servidor responsável pela AIR, que pode ser o chefe da área responsável, o coordenador do grupo de trabalho criado para elaborar a AIR ou outro servidor designado pela Agência.

3.11. Experiência Internacional

Esta etapa tem como objetivo mapear o tratamento aplicado em outros países ao problema regulatório em análise, com vistas a subsidiar o mapeamento das ações possíveis e identificar efeitos ou impactos ainda não detectados pela Agência.

O objetivo desta etapa é investigar como o mesmo problema regulatório, ou problema semelhante, foi tratado em outros países, trazendo subsídios adicionais que possam enriquecer a AIR. Esse mapeamento da experiência internacional também pode ser realizado tendo como referência a natureza do problema sob análise (falha de mercado, falha institucional, falha regulatória, etc).

O estudo da experiência internacional pode contribuir nas diversas etapas da AIR. Por exemplo:

- Trazendo outras perspectivas sobre o problema regulatório;
- Apontando abordagens e possibilidades de ação ainda não identificadas pela Agência;
- Apontando impactos do problema ou das alternativas de ação não identificados inicialmente pela Agência;
- Trazendo dados úteis à análise;
- Antecipando problemas observados em alternativas de ação já testadas;
- Antecipando reações inesperadas dos agentes a alternativas de ação já testadas;
- Auxiliando na definição de indicadores de monitoramento da intervenção;
- Trazendo parâmetros de desempenho de referência.

A experiência internacional pode constituir marco referencial importante, especialmente quando se considera que a tradição de regulação independente no Brasil é bastante recente

frente àquela observada em diversos países. Contudo é evidente que as experiências observadas internacionalmente devem ser incorporadas sem que se deixe de considerar as peculiaridades nacionais.

Para a pesquisa da experiência internacional podem ser consultadas, além das agências pares de outros países, órgãos setoriais, organismos e instituições internacionais. A OCDE e o Banco Mundial, por exemplo, têm tradição em publicar estudos de benchmarking e de melhores práticas internacionais sobre temas regulatórios específicos.

3.12. Mensuração dos impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos e atores (Será elaborado posteriormente)

3.13. Riscos das alternativas de ação (Será elaborado posteriormente)

4. Avaliação de Resultado Regulatório – ARR

Avaliação da Resultado Regulatório – ARR é o processo sistemático de avaliação de uma ação para averiguar se seus objetivos foram alcançados (OCDE, 2015). Não deve ser confundida com os processos de fiscalização ou monitoramento, que buscam averiguar o cumprimento de obrigações e o atingimento de metas pré-definidas, respectivamente. O objetivo da ARR é verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação escolhida pela Agência.

Embora seja uma ferramenta ainda menos difundida, a ARR é considerada uma etapa importante no ciclo regulatório, pois além de fornecer um retorno sobre a performance de ações implementadas, traz insumos importantes para a evolução da regulação ao longo do tempo.

Conforme ressaltado pela autoridade Australiana (2011), mesmo que todas as regulações sejam sujeitas a rigorosos processos de avaliação de impacto regulatório (*ex ante*), há sempre a possibilidade da ocorrência de fatores imprevisíveis ou de alterações de contexto, de mudanças tecnológicas ou de adaptações incontornáveis no comportamento dos agentes após a implementação de uma ação. Além disso, os efeitos de uma regulação podem ser alterados por outras normas, regulações ou leis criadas ou alteradas posteriormente à sua entrada em vigor. Assim, no médio e longo prazo, uma regulação que inicialmente era efetiva e eficaz pode ficar ultrapassada ou inadequada.

A ausência de qualquer tipo de avaliação *ex-post* pode resultar:

- Na permanência de regulações ineficazes, que geram custos aos regulados e ao governo desnecessariamente;
- No desconhecimento de impactos indesejados eventualmente gerados pela ação implementada;
- No desconhecimento sobre a necessidade ou oportunidades de melhorias na regulação em vigor;
- Na carência de fundamentos técnicos para demonstrar os benefícios promovidos pela ação implementada e comprovar a adequação da decisão tomada pela Agência.

Em sua Recomendação sobre Política Regulatória e Governança (2012), a OCDE recomenda:

“Realizar revisões sistemáticas do [estoque regulatório](#) frente a objetivos claramente definidos, incluindo a análise de seus custos e benefícios, para garantir que as normas permaneçam atualizadas, eficientes, consistentes e contribuindo para os objetivos pretendidos”.

Recomenda-se que a ARR seja realizada pelo menos para os casos de normas regulatórias mais complexas, que foram submetidas à AIR nível II, ou para as normas que tenham sido dispensadas da realização da AIR em virtude de [urgência](#).

O tipo e a complexidade da ARR irá depender do tipo de ação a ser avaliada. Segundo a autoridade do Reino Unido (2011), há três principais perspectivas que podem ser adotadas numa ARR:

- Avaliação de processo: busca avaliar como a ação foi implementada, com foco nos meios e processos empregados e como eles contribuíram para o sucesso ou fracasso na obtenção dos objetivos esperados;
- Avaliação de impacto: busca avaliar se a ação implementada de fato agiu sobre o problema identificado, quais impactos positivos ou negativos ela gerou, como eles se distribuíram entre os diferentes grupos e se houve impactos inesperados;
- Avaliação econômica: busca avaliar se os benefícios gerados pela ação implementada superaram seus custos.

Ao realizar a ARR deve-se tentar identificar outros fatores que possam ter contribuído para os resultados observados, tentando isolar na análise, tanto quanto possível, os efeitos que foram diretamente decorrentes da ação implementada. Uma boa ARR também deve levar em consideração, ao avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de uma ação, o que teria ocorrido no período analisado se nenhuma ação tivesse sido implementada.

Os processos de fiscalização e monitoramento da ação implementada podem trazer dados e informações importantes para a ARR. Assim, recomenda-se que alguma reflexão sobre as questões básicas que deverão ser respondidas na ARR seja feita ainda durante a elaboração da estratégia de fiscalização e monitoramento.

A partir das conclusões alcançadas, a ARR deve trazer uma orientação sobre a pertinência de manutenção, alteração ou revogação do regulamento avaliado.

Para trazer outras perspectivas na avaliação da ação implementada, a ARR pode ser realizada por equipe distinta daquela que conduziu a AIR, por grupo especialmente constituído para tal tarefa, por consultoria externa contratada, etc.

Bibliografia recomendada:

ALEMANHA (2013), Expert report on the implementation of ex-post evaluations: Good practice and experience in other countries, National Regulatory Control Council.

https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?__blob=publicationFile&v=2

OCDE (2015), Regulatory Policy Outlook 2015, Capítulo 5, OECD Publishing, Paris. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page120

OCDE (2016), Supporting Evidence-based Policy: The Importance of Ex-post Evaluation, Public Governance and Territorial Development Directorate.

REINO UNIDO (2011). HM Treasury, The Magenta Book: Guidance for Evaluation. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

5. Glossário

Alternativas normativas: opções de intervenção do Estado que buscam resolver problemas regulatórios alterando o comportamento dos agentes econômicos por meio de atos de “comando e controle” (*command and control*). Tradicionalmente consistem na edição, pelo poder público, de ato normativo prescritivo que impõe um conjunto de regras de conduta ou padrões a serem observados pelos particulares, sob pena de punição.

Alternativas não normativas: opções de intervenção que buscam resolver problemas regulatórios utilizando mecanismos de incentivo que não envolvem a edição pelo Estado de ato normativo do tipo “comando e controle”. Em geral, estão fundamentadas em incentivos econômicos, autorregulação, correção, campanhas de informação e educação.

Análise de sensibilidade: é a análise dos efeitos observados nos resultados de uma alternativa em resposta a mudanças nas premissas ou parâmetros utilizados. Num contexto de tomada de decisão, pode ser utilizada para: (a) testar a robustez da alternativa (quão insensível ela é à alteração dos parâmetros), (b) qual será alteração dos resultados diante das alterações dos parâmetros, (c) o limite que esses parâmetros podem assumir sem afetar os resultados.

Ato normativo de efeito concreto, voltado a disciplinar situação específica: ato dirigido a pessoa ou empresa certa e determinada, criando situações jurídicas individuais, como autorizações, concessões, permissões. Também podem ser enquadrados nesta categoria os reajustes de taxas, tarifas ou preços com regras de reajustes já definidas em normas ou contratos.

Ato normativo de interesse geral: ato normativo que tenha potencialidade de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, dos consumidores ou usuários dos serviços prestados pelas empresas reguladas.

Ato normativo de natureza administrativa: ato normativo voltado a disciplinar assuntos relacionados à gestão, administração ou operação da própria Agência Reguladora ou voltado a disciplinar as atividades e conduta de seus agentes, sem criar obrigações ou efeitos para atores externos.

Ato normativo voltado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior, que não permita a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias: ato normativo elaborado em virtude da publicação de instrumento legal superior que exija a regulamentação de seus dispositivos, mas que já traz em seu texto a própria definição da alternativa de intervenção, não permitindo a análise de alternativas de ação por parte da Agência Reguladora.

Avaliação: atividade que busca analisar se os impactos esperados e os objetivos finais originalmente pretendidos com uma ação foram observados, utilizando os indicadores elaborados para tal análise e tendo como parâmetro o cenário inicial anterior à ação implementada.

Avaliação de Resultado Regulatório (ARR): é um instrumento de avaliação do desempenho do ato normativo adotado ou alterado, considerando o atingimento dos objetivos e resultados originalmente pretendidos, bem como demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

Custos administrativos: custos (financeiros, de tempo, aprendizagem, adaptação ou realização) incorridos para o cumprimento de obrigações criadas pelo Estado relacionadas à

geração, guarda e envio de informações, obtenção de alvarás, licenças, preenchimento de formulários, preparação para inspeções, etc.

Efetividade: desempenho com relação ao alcance dos objetivos ou impactos pretendidos. Uma ação efetiva é aquela capaz de alcançar os objetivos ou impactos finais desejados, independentemente dos custos envolvidos ou do atingimento das metas planejadas.

Eficácia: desempenho com relação ao alcance dos resultados. Uma ação eficaz é aquela capaz de alcançar as metas planejadas, independentemente dos custos envolvidos ou do alcance dos objetivos ou impactos finais desejados.

Eficiência: desempenho considerando a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Uma ação eficiente é aquela capaz de alcançar os resultados desejados com o menor custo possível, independentemente do alcance dos impactos desejados.

Estoque regulatório: acervo de atos normativos publicados pela Agência Reguladora.

Fiscalização: atividade que busca observar as práticas dos agentes em relação às obrigações de fazer ou não fazer previstas em normas visando verificar se elas estão sendo atendidas.

Gestão de estoque regulatório: prática de exame periódico dos atos normativos publicados pela Agência, visando averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração, atualização ou revogação, tendo em vista sua efetividade, atualidade, consistência com o arcabouço normativo, etc.

Notório baixo impacto: para fins da AIR, normas de notório baixo impacto devem ser entendidas como aquelas que se enquadram nos seguintes casos:

- (a) não provocam impactos significativos sobre a saúde, segurança, meio ambiente, economia ou sociedade; ou
- (b) não geram aumento significativo de custos para os entes regulados e usuários, nem de despesas orçamentárias para a Agência.

Objetivo: declaração de algo que se deseja alcançar, definido em termos de um contexto, de um objeto e uma direção preferencial. (ex. reduzir [direção] custos [objeto] de fiscalização de operadores aéreos [contexto])

Indicador: é uma variável definida para descrever, classificar, ordenar, comparar, qualificar ou quantificar aspectos de um objeto (*política, programa, projeto, ação, etc.*), de maneira sistemática. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação) ou construída (ação), de maneira a permitir sua observação, acompanhamento e avaliação.

Meta: é o resultado específico, tangível ou mensurável, do objetivo que se pretende alcançar. É a especificação quantitativa do objetivo e deve preferencialmente ser acompanhada de uma referência temporal que indique o prazo pretendido para seu alcance. (Ex: 5% de redução do número da emissão de monóxido de carbono veicular em 2 anos).

Monitoramento: atividade que busca acompanhar, quantificando ou qualificando, os impactos das ações implementadas, visando verificar se as metas estão sendo alcançadas.

Operacionalização da AIR e da ARR no âmbito das Agências Reguladoras: é a definição das unidades organizacionais envolvidas na sua elaboração e suas respectivas competências.

Participação social: para fins deste Guia, considera-se participação social em sentido amplo, isto é, qualquer processo que permita o recebimento de informações, críticas, sugestões e

contribuições de agentes diretamente interessados e do público em geral sobre questões regulatórias em análise pela Agência, utilizando os diferentes meios e canais que forem considerados adequados.

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 regulador.

Urgência: Necessidade de resposta de modo imediato ou célere, em virtude da existência de risco iminente ou de grave dano à saúde, à segurança, ao meio ambiente, à economia ou à sociedade, ou necessidade de pronta regulação em função de prazo definido em instrumento legal superior.

Bibliografia

AUSTRÁLIA (2003). Department of the Treasury, Practice Guide for Preparing Regulatory Impact Statements. Disponível em: http://www.treasury.act.gov.au/documents/regulatory_impact_statement_guide.pdf. (Consultado em 07/07/17)

AUSTRÁLIA. Australian Government (2007), Best Practice Regulation Handbook, Canberra. Disponível em: http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/AustralianGovernment_Best_Practice_Regulation.pdf (Consultado em 07/07/17)

BANCO MUNDIAL, Global Database for Regulatory Impact Assessment (RIA). Disponível em: <http://rulemaking.worldbank.org/ria-documents>. Consultado em 06/08/2017.

BRASIL (2014). Agência Nacional de Saúde Suplementar, Guia Técnico de Boas Práticas Regulatórias: Orientações técnicas para o aprimoramento do processo regulatório, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais_para_pesquisa/Materiais_por_assunto/guia_tecnico_boas_praticas.pdf. (Consultado em 07/07/17)

BRASIL (2016). Agência Nacional de Transportes Terrestres, Manual de Análise De Impacto Regulatório, 2ª. Edição. Disponível em: http://agendaregulatoria.antt.gov.br/html/objects/downloadblob.php?cod_blob=1038. (Consultado em 07/07/17)

CANADÁ (2009). Treasury Board of Canada Secretariat, RIAs Write's Guide. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/riawg-grrier/riawg-grrier-eng.pdf> (Consultado em 07/07/17)

COMISSÃO EUROPÉIA (2009). European Commission, Impact Assessment Guidelines. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iaq_2009_en.pdf (Consultado em 07/07/17)

COMISSÃO EUROPÉIA (2015). Better Regulation "Toolbox", Capítulo 3. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

ESTADOS UNIDOS (2003). United States Office of Management and Budget, Regulatory Analysis, Circular A-4. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4 (Consultado em 07/07/17)

GUEDES, FILIPE MACHADO (2015), "A Atuação do Estado na Economia como Acionista Minoritário: Possibilidades e Limites, Editora Almedina Brasil.

Ladegaard, Peter Farup; Rimmer, Stephen; Rodrigo Enriquez, Delia (2009), Making it work : 'Ria light' for developing countries. Washington, D.C. : World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/184141468167049021/Making-it-work-Ria-light-for-developing-countries> (Consultado em 08/08/17)

OCDE (1995), Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>. (Consultado em 01/08/2017)

OCDE (2002), Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance, OECD Reviews of Regulatory Reform. Disponível em

<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-Regulatory-Policies-in-OECD-Countries-2002.pdf>

OCDE (2004), Regulatory Impact Assessment (RIA) Inventory: Note by the Secretariat, GOV/PGC/RD(2004)1. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf> (Consultado em 07/07/17)

OCDE (2008), Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis – RIA, Versão 1.0 Outubro 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> (Consultado em 07/07/17)

OCDE (2009). Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis, Regulatory Division Public Governance and Territorial Development Department. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047618.pdf> (Consultado em 16/07/17)

OCDE (2009) Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WYoa24grKUk#page1 (Consultado em 08/08/17)

OCDE (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OCDE Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> . Consultado em 07.08/2017.

POLÔNIA. Ministry of Economy (2007), Guidelines for the Regulation Impact Assessment. Disponível em: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Poland-Guidelines-Regulation-Impact-Assessment-2007.pdf> (Consultado em 07/07/17)

REINO UNIDO (2003). Department for Business Innovation & Skills, Better regulation framework manual: practical guidance for UK government officials. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework-manual> (Consultado em 07/07/17)

REINO UNIDO (2003). HM Treasury, Green Book: Appraisal and evaluation in central government. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf. (Consultado em 08/07/17)

Anexo I – Questões para orientar a AIR

3.1. Sumário executivo

- Não se aplica

3.2. Identificação do problema

- Qual o contexto no qual o problema se insere?
- Quais são a natureza do problema e suas consequências?
- Quais são as causas ou indutores do problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?

3.3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

- Quais atores estão sendo afetados pelo problema regulatório?
- Como o problema afeta direta ou indiretamente cada um dos atores?
- Qual a relevância dos efeitos observados para cada ator?
- Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que estes próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?
- Como os efeitos do problema vêm evoluindo para cada ator? Quais as perspectivas para estes efeitos caso nada seja feito?

3.4. Identificação da base legal

- Qual é a base legal que estabelece a competência da Agência Reguladora para agir sobre o problema identificado?
- Existem outras instituições (ex.: governamentais, em diferentes níveis da federação, organismos internacionais), que podem atuar sobre o problema com competências concorrentes ou complementares?
- As ações da Agência Reguladora sobre o problema podem criar conflitos com atribuições legais de outras instituições?
- Há recomendações ou determinações relevantes de outras instituições governamentais, tais como órgãos de controle, sobre o problema identificado?

3.5. Definição dos objetivos que se pretende alcançar

- Os objetivos são diretamente relacionados e proporcionais ao problema regulatório?
- Os objetivos estão alinhados com os objetivos estratégicos da Agência Reguladora?
- Foram estabelecidos objetivos em diferentes níveis hierárquicos, traduzindo objetivos gerais em específicos e, quando apropriado, em objetivos operacionais?
- Quais são os resultados pretendidos e os efeitos esperados com a intervenção?

3.6 Descrição das possíveis alternativas de ação

- Quais são as alternativas para enfrentar o problema e alcançar os objetivos definidos? Descarte alternativas inviáveis, ineficazes ou de difícil implementação.
- Existem outras formas de intervenção que não a edição de nova regulamentação?
- As opções escolhidas, inclusive a de nada fazer, levam em consideração o escopo de atuação da Agência, a viabilidade de execução de cada alternativa apontada, bem como sua proporcionalidade para lidar com o problema?

3.7. Possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas

- Quais são os principais impactos (econômicos, sociais, ambientais) esperados (positivos e negativos, desejáveis e não desejáveis, diretos e indiretos) das alternativas de ação consideradas?
- Há impactos específicos que devem ser examinados (por exemplo, sobre a concorrência, pequenas e médias empresas, sobre a competitividade, acordos internacionais, etc).
- Quais são os benefícios prováveis das opções propostas? Quais grupos se beneficiarão (sociedade, empresas, governo)? Como será a distribuição dos benefícios entre os diversos atores ou grupos?
- Quais são os custos prováveis das alternativas propostas? Quais grupos incorrerão nesses custos (sociedade, empresas, governo)? Como será a distribuição dos custos entre os diversos atores ou grupos?
- De que forma as alternativas de ação podem ser comparadas em relação aos critérios de efetividade, eficiência e coerência em resolver o problema?
- As alternativas consideradas resultam em benefícios superiores à alternativa de nada fazer (manter o *status quo*)?
- Qual a alternativa recomendada?

3.8. Estratégia de implementação, monitoramento e fiscalização

- Como a alternativa escolhida será implementada?
- Há necessidade de um período de transição ou adaptação dos atores impactados (*vacatio legis*)?
- A alternativa recomendada necessita de fiscalização? Como ela será fiscalizada?
- Quais são as formas de monitoramento dos resultados da solução escolhida? Defina indicadores para avaliar se as metas definidas estão sendo alcançadas;
- Será necessária alguma adaptação interna à Agência para a implementação das estratégias de fiscalização e monitoramento? A estrutura de monitoramento e avaliação já existe? Os dados necessários para medição estão disponíveis ou será necessário demandar novas informações dos agentes?
- Há necessidade de desenvolver ou adaptar algum sistema de informática?
- A norma proposta será revista? Defina um prazo para reavaliação.

3.9. Considerações sobre manifestações recebidas em processos de participação social

- Quais atores foram consultados? Quando e de que modo?
- Quais foram as contribuições e informações relevantes recebidas dos atores e grupos consultados e como elas foram utilizadas na análise?

3.10. Nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR

- Não se aplica

3.11. Experiência internacional

- Existem experiências internacionais relacionadas ao problema identificado?
- Como o problema foi tratado no cenário internacional?
- É possível replicar as boas práticas internacionais identificadas para solucionar o problema no Brasil?

Anexo II – Roteiro básico para elaboração da AIR

