

# ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO BRASIL

Janeiro, 2020

Panorama Geral

## LABORATÓRIO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA UERJ

### Análise de Impacto Regulatório: Panorama Geral

Janeiro de 2020

#### Coordenação do UERJ Reg.

José Vicente Mendonça

#### Coordenação do Projeto

Michelle Moretzsohn Holperin

#### Equipe

Ana Luiza Calil

Carina Castro

César Lima

Felipe Pereira

Mariana Vianna

Tales Gaspar

Williana Nayara

**Como citar o documento:** UERJ REG., Laboratório de Regulação Econômica da UERJ. *Análise de Impacto Regulatório no Brasil: Panorama Geral*. Relatório de Pesquisa, 1ª versão. 28 pp. Rio de Janeiro, Janeiro de 2020.

[www.uerjreg.com.br](http://www.uerjreg.com.br) | [uerjreg@gmail.com](mailto:uerjreg@gmail.com)

## AVISO

O conteúdo apresentado neste estudo é de responsabilidade da equipe que o elaborou e não representa a posição oficial da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Relatório técnico parcial elaborado entre 2019 e 2020.

## SUMÁRIO

<b>O UERJ REG.</b> .....	<b>4</b>
<b>SOBRE O RELATÓRIO</b> .....	<b>5</b>
<b>RESUMO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>6</b>
<b>PARTE 1. COLETA DE DADOS</b> .....	<b>7</b>
I.    PROCESSO DE COLETA .....	7
II.   DOCUMENTOS RECEBIDOS VIA LAI E INVENTÁRIO DA CASA CIVIL .....	8
<b>PARTE 2. ANÁLISE</b> .....	<b>11</b>
I.    AIRS RETIDAS PARA ANÁLISE .....	11
II.   O BANCO DE DADOS .....	12
III.  NÃO REGULAR É MESMO UMA OPÇÃO? .....	14
IV.   ANÁLISE DE IMPACTO, DESCRIÇÃO DE IMPACTO OU NENHUMA DAS ANTERIORES? .....	16
V.    AIR ENTRE AS AGÊNCIAS .....	20
<b>OBSERVAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>23</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>27</b>

## O UERJ Reg.

O Laboratório de Regulação Econômica - UERJ Reg. é um projeto de extensão voltado à pesquisa em regulação norteado por problemas práticos, de abrangência nacional.

Por ser um projeto sem fins lucrativos vinculado à Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, promover o engajamento dos alunos da Graduação e da Pós-Graduação é um de nossos objetivos centrais.

Além da condução de pesquisas e de cursos, o UERJ Reg. é responsável pela realização das Olimpíadas de Direito Administrativo e do Fórum de Inovação no Direito Público. Também participamos de consultas públicas e de audiências públicas, dentre outras atividades relacionadas à regulação, a fim de contribuir com sugestões para aprimoramento dos temas tratados.

## Sobre o relatório

O Uerj Reg. possui um grupo dedicado à análise de impacto regulatório (AIR) e à Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), desenvolvendo atividades de pesquisa e capacitação em AIR e ARR, além de produção técnica, como a elaboração e a adaptação de Guias de Boas Práticas Regulatórias.

O projeto AIR no Brasil é parte da linha de pesquisa em Boas Práticas Regulatórias. Esta linha volta-se a temas relacionados à governança regulatória, incluindo ferramentas regulatórias, práticas de participação social, desenho institucional das agências e transparência regulatória.

Este relatório apresenta os resultados parciais de uma das pesquisas conduzidas no âmbito do projeto AIR no Brasil. A pesquisa teve início em 2018 e tem como objetivo examinar a experiência das agências reguladoras federais brasileiras com a análise de impacto regulatório. Parte do projeto consiste no desenvolvimento de um banco de dados das AIRs já realizadas, que permita, em um primeiro momento, identificar elementos centrais destas análises e entender seu uso pelas agências. Este relatório apresenta os resultados do projeto em 2019.

## Resumo dos resultados

Os principais resultados apresentados neste relatório são:

- 1) Três das dez agências reguladoras analisadas disponibilizam seus relatórios de AIR em um espaço exclusivo em seu sítio na internet. Destas, apenas duas disponibilizam todas, ou a grande maioria, das AIRs já produzidas;
- 2) A variedade de respostas e arquivos recebidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) não permite saber, ao certo, quantas AIRs já foram realizadas pelas agências reguladoras federais brasileiras;
- 3) A divergência entre as quantidades (i) que podem ser obtidas no site das agências, (ii) recebidas via LAI, e (iii) informadas por meio de questionário da Casa Civil da Presidência da República indicam que a transparência do processo de AIR nas agências federais carece de melhoria significativa;
- 4) Um total de 635 documentos de AIR foram retidos para análise. Destes, mais de 85% concentram-se em duas agências reguladoras: Anvisa e Aneel;
- 5) Seguindo recomendações do Guia da Casa Civil e da experiência internacional, as agências consideraram a opção de *nada fazer* em mais de 90% das AIRs;
- 6) No entanto, a opção de *nada fazer* foi recomendada em menos de 1% das AIRs;
- 7) Enquanto os impactos são descritos em 95% dos documentos, apenas cerca de 8% apresentam algum tipo de tentativa de mensuração;
- 8) Em sua grande maioria (98%), as agências descrevem - em níveis bastante variados de profundidade - os possíveis impactos da(s) alternativa(s) regulatória considerada(s) na análise.

## Parte 1. Coleta de Dados

### I. Processo de Coleta

O processo de coleta foi estruturado em duas partes. A primeira consistiu em verificar nos sítios da internet de cada agência a presença, ou não, de espaço exclusivo para os relatórios de análise de impacto.

Tabela 1. AIRs nos Sites das Agências

Agência	Espaço Exclusivo	Quantidade Disponibilizada
Aneel	Não	-
ANP	Não	-
Anatel	Não	-
ANS	Não	-
Anvisa	Sim	484
Antt	Sim	4
Antaq	Não	-
Ancine	Sim	7
Anac	Não	-
ANA	Não	-

Fonte: Site das agências, elaboração própria.  
Informação válida em 05/06/2019.

O número acima representa a quantidade de relatórios de AIR que podem ser encontrados de imediato nos sites das agências. No entanto, 98% desse total são AIRs da Anvisa. Pode-se observar que apenas 3 das 10 agências reguladoras federais possui espaço exclusivo, dentro de seus sítios na internet, para os relatórios de AIR.

A segunda etapa do processo de coleta consistiu na realização de pedidos de informação via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, o e-sic. Os pedidos foram realizados entre os meses de Maio de 2018 e Janeiro de 2019.

A forma de resposta foi variada entre as agências, com envio de planilhas, links de acesso e relatórios de AIR. Das dez agências reguladoras federais para as quais foram enviados pedidos, apenas a ANTT cobrou para enviar seus relatórios. A tabela a seguir contém a quantidade de relatórios obtida via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic).



Tabela 2. AIRs recebidas via Lei de Acesso à Informação

Agências	Pedido via e-sic?	Quantidade coletada	Observações
Aneel	Sim	138	Necessidade de recurso. Planilha com audiências nas quais foram realizadas e disponibilizadas AIRs. Das 38, 25 não se referem especificamente a AIR, mas são notas técnicas que podem ser consideradas AIR.
ANP	Sim	4	Resposta satisfatória, sem necessidade de recurso.
Anatel	Sim	61	Necessidade de recurso. Após recurso, enviada planilha com número do processo e link. Dos 61 processos, não foram identificadas AIRs em 19. Além disso, 16 não são públicas.
ANS	Sim	24	Foram enviados apenas os links de acesso. No entanto, por serem links distintos - intranet, reuniões de diretoria e links diretos para processos -, a quantidade de arquivos encontrada (24) não corresponde à quantidade informada no relatório de resposta (47).
Anvisa	Sim	452	Resposta satisfatória, sem necessidade de recurso.
Antt	Sim	4	Arquivos não enviados. Necessidade de recurso. Agência demanda pagamento de emolumentos para envio das 125 folhas de AIR.
Antaq	Sim	-	Resposta satisfatória, sem necessidade de recurso. Agência encaminhou links para 14 audiências. Destes, 4 não abrem a página, 8 possuem apenas resolução e relatório de consulta e/ou degravação de audiência e 2 possuem nota técnica. Nenhuma das notas técnicas foi classificada como AIR.
Ancine	Sim	7	Resposta satisfatória, sem necessidade de recurso.
Anac	Sim	-	Arquivos não enviados. Apenas link para página geral de audiências/consultas públicas.
ANA	Sim	-	Resposta satisfatória, sem necessidade de recurso. AIR piloto em fase de elaboração.
<b>Total</b>		<b>690</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recebidos via LAI

## II. Documentos Recebidos via LAI e Inventário da Casa Civil

A Casa Civil da Presidência da República realizou, no ano de 2017, inventário para levantamento do que já havia sido feito no Brasil em termos de análise de impacto regulatório. O inventário coletou, dentre outras informações, a (i) quantidade de AIRs feitas; (ii) o ano de início da elaboração; (iii) a presença de manual e normativo

sobre AIR; e (iv) a resistência interna para implementação de AIR. O total de AIRs feitas e informadas à Casa Civil encontra-se na tabela abaixo.

Tabela 3. Informação repassada à Casa Civil pelas Agências

Agência	Quantidade Informada
Aneel	93
ANP	6
Anatel	39
ANS	-
Anvisa	261
Antt	28
Antaq	9
Ancine	7
Anac	146
ANA	1
Total	590

Fonte: Casa Civil (2017, [online](#))

Com exceção da Ancine, em nenhuma das agências analisadas a quantidade de AIRs coletadas via LAI é a mesma que a informada à Casa Civil no inventário (conforme Tabela 4 abaixo). A primeira razão é simples: os dados foram coletados em anos distintos. Assim, as agências que forneceram AIRs em quantidade superior ao informado à Casa Civil podem simplesmente ter elaborado estas análises entre uma coleta e outra. No entanto, essa alternativa só poderá ser confirmada ao final do processo de análise, eis que os arquivos acessados e/ou enviados se encontram em formatos muito distintos, impedindo análise rápida da quantidade de arquivos por ano.

Tabela 4. Coleta de AIRs - Consolidado

Agência	Casa Civil (2017)	LAI (2018-2019)	Diferença
Aneel	93	138	45
ANP	6	4	(2)
Anatel	39	61	22
ANS	-	24	24
Anvisa	261	452	191
Antt	28	4	(24)
Antaq	9	-	(9)
Ancine	7	7	-
Anac	146	-	NA
ANA	1	-	(1)

Fonte: Tabela consolidada os dados das tabelas 1, 2 e 3. Mesmas fontes e observações se aplicam.

Ao mesmo tempo, conforme indica a tabela 4, algumas agências informaram à Casa Civil uma quantidade de AIRs superior à identificada em nosso processo de coleta. Ou seja, a quantidade informada em 2017 é maior do que a quantidade identificada entre 2018-2019. Isso não pode ser explicado pela diferença temporal da coleta, mas pela forma com que os dados foram coletados. Enquanto a Casa Civil solicitou via questionário o total de AIRs já elaboradas pelas agências até aquele momento, nosso grupo solicitou o envio das AIRs já realizadas. Independentemente da causa da divergência, o que podemos concluir deste processo de coleta é que não é possível determinar a quantidade exata de AIRs já realizadas pelas agências federais até o momento.

## Parte 2. Análise

### I. AIRs Retidas para Análise

Conforme mencionado na seção acima, não foi possível, durante o processo de coleta, precisar a quantidade total de AIRs já feitas. Durante a análise, todos os arquivos enviados e obtidos foram examinados. Assim, podemos chegar na quantidade total de AIRs trabalhadas neste projeto, conforme tabela a seguir.

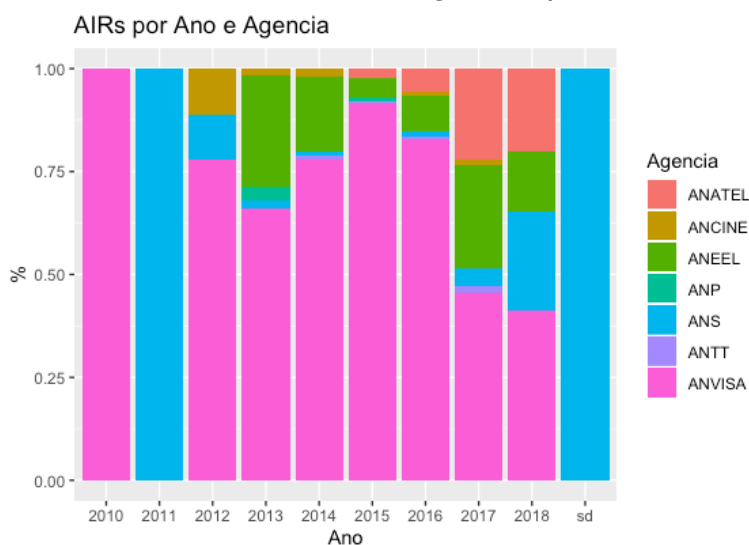
Tabela 5. Documentos de AIR retidos para Análise

Agência	Total
Aneel	83
ANP	4
Anatel	42
ANS	29
Anvisa	466
Antt	4
Antaq	-
Ancine	7
Anac	-
ANA	-
<b>Total</b>	<b>635</b>

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser observado na tabela acima, e no gráfico a seguir, a Anvisa concentra a maior parte das AIRs já realizadas. Em cinco dos dez anos de AIR no Brasil, a Anvisa, sozinha, respondeu por mais de 75% das análises feitas.

**Gráfico 1. AIR entre as Agências por Ano**



Além da Anvisa, a Aneel também possui expressiva experiência com AIRs, sendo a segunda agência em quantidade de análises realizadas. As experiências da Anvisa e da Aneel devem ser reconhecidas, assim como os processos de aperfeiçoamento já implementados por elas. A Aneel realizou, em 2017, uma AIR sobre o seu processo de AIR, e a Anvisa reestruturou seu sistema de AIR em 2019.

## II. O Banco de Dados

Este projeto tinha como objetivo inicial traçar um panorama da experiência acumulada com AIR pelas agências. Assim, nosso interesse primeiro era (i) acessar os documentos já produzidos, verificando a facilidade em obtê-los, e (ii) observar as características dos relatórios produzidos. Diferentemente de estudos empíricos sobre qualidade das AIRs em outras jurisdições - como Estados Unidos e Europa -, nosso objetivo era mapear as características dos documentos para, posteriormente, propor indicadores adequados para o caso brasileiro e o nível de maturidade do país com a ferramenta. É importante lembrar que a AIR passou a ser obrigatória para as agências reguladoras federais apenas em junho de 2019, com a publicação da Lei Federal Nº 13.848, a Lei das Agências. Em seguida, a AIR também passou a ser obrigatória para os demais órgãos da Administração pública federal, incluindo as autarquias e fundações, por força da Lei de Liberdade Econômica, a Lei Nº 13.874, de agosto de 2019.

Assim, o banco foi dividido em seis blocos:

1. Características Gerais: Agência, Ano, Título, Páginas, Área responsável;
2. Elementos essenciais (presença ou não): Sumário Executivo, Problema, Grupos afetados, Status Quo (cenário de nada fazer), Alternativas (nº de cenários considerados);
3. Tipo de Intervenção: Objetivo (criar ou rever regras/programas) e Tipo de Regulação (técnica, social ou econômica);
4. Participação Social: Consulta (0, 1 ou 1+), Audiência (0 ou 1), Tempo (em dias corridos), Relatório de Consulta (sim ou não), Quantidade de Contribuições;
5. Avaliação de Impacto: Descrição dos Impactos (sim ou não), Mensuração dos impactos (sim ou não), Profundidade da Análise (1 ou 2), Tipo de Dados utilizados, Escolha da Melhor Alternativa e Análise de risco;
6. Conclusão: Opção Selecionada, Norma Resultante e Monitoramento ex-post.

Como pode ser verificado, alguns dos elementos são de imediata codificação e não envolvem conflito de interpretação (e.g., número de páginas), enquanto outros são de difícil localização (e.g. quantidade de consultas) e/ou codificação (e.g., tipo de regulação e profundidade da análise).

Assim, este relatório versa sobre quatro variáveis de grande interesse teórico e prático do Uerj Reg., mas que não envolveram dificuldade em localização e codificação: a presença do *status quo* enquanto opção, a alternativa recomendada, a descrição dos impactos e a mensuração dos impactos. Embora possam ocorrer diferenças de interpretação sobre a mensuração dos impactos em um documento de AIR, isto foi minimizado adotando os seguintes critérios: (i) somente os documentos sem nenhum tipo de tentativa de mensuração de impacto foram classificados como “não”, e (ii) foi adicionado um campo de “tipos de dados” que, em um primeiro momento, serviu com um ponto de checagem desta variável. Ou seja, se qualquer tipo de tentativa de mensuração tivesse sido feita, algum tipo de dado deveria constar neste segundo campo. Além disso, cerca de 20% das análises foram

verificadas por um segundo pesquisador, sem divergências encontradas nesta variável específica.

### III. Não regular é mesmo uma opção?

Um dos aspectos mais difundidos da AIR é a importância da opção de “nada fazer”. O Guia da Casa Civil (2018), que incorpora a boa prática internacional e nacional sobre o tema, destaca:

**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. (Casa Civil, 2018, p. 29)**

A ênfase dada ao *status quo* é justificada tanto por uma questão metodológica - i.e., pela necessidade da presença de uma alternativa com a qual as demais serão comparadas -, quanto por uma questão de contexto institucional da AIR. No primeiro caso, considerando que a AIR se apresenta como um processo racional de tomada de decisão, o *status quo* pode, em teoria, ser a melhor opção, em termos de benefício líquido.

No segundo caso, é importante lembrar que a análise de impacto regulatório nasce com uma preocupação em limitar a ação reguladora do Estado. Introduzida como análise de impacto inflacionário de medidas regulatórias, na Administração Ford em 1974, a AIR se institucionaliza pela Ordem Executiva 12.291/1981, do presidente Reagan. É esta Ordem que introduz a ideia de que a ação reguladora do Estado só deve ocorrer quando há benefício social líquido, ou seja, quando os benefícios são superiores aos custos associados à intervenção (Salgado e Holperin, 2010). Trajetória similar ocorreu no Reino Unido, onde as avaliações de impacto (*impact assessments*) foram uma evolução das avaliações de custos de *compliance*, ou *compliance cost assessments* (Baldwin, 2005). Avaliações de custo de *compliance* têm como objetivo central a redução dos custos regulatórios sobre os negócios.

A ênfase na redução de custos é tão forte que deu origem a um novo “tipo” de política regulatória: as políticas de compensação regulatória, ou políticas do tipo OIXO, *one-in, x-out* (Trnka & Thuerer, 2019). A ideia é simples: para cada nova regulação - ou unidade monetária de custo introduzida - x regulações (ou unidades

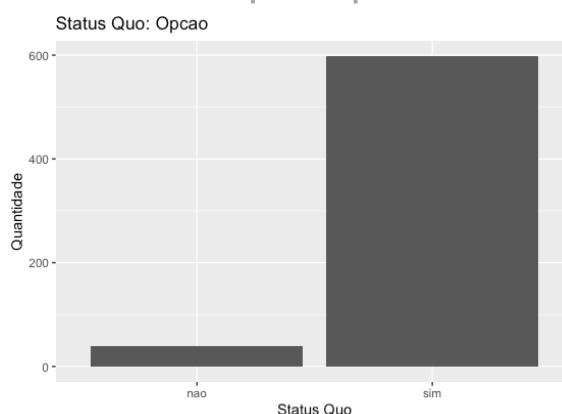
monetárias) precisam ser eliminadas. A razão atual no Reino Unido é 1-3 (um entra, três saem), e esta informação deve constar no formulário de AIR. A política foi recentemente adotada nos Estados Unidos, pela administração Trump<sup>1</sup>, via Ordem Executiva 13,771, de 2017. Desde então, uma nova regulação não poderá ser implementada, ou encaminhada para consulta pública, sem que sejam identificadas pelo menos duas regulações existentes a serem eliminadas.

Ao mesmo tempo, reguladores também estão suscetíveis a vieses de ação. Especialmente no caso da AIR, onde um problema já foi identificado e, portanto, também as oportunidades de “ganho”, os reguladores envolvidos da AIR podem enfrentar forte viés de ação. Neste caso, erra-se ao assumir que os participantes tomam decisões racionais (Patt & Zeckhauser, 2000).

Assim, o primeiro passo da análise consistiu em verificar a presença do “nada fazer” como um dos cenários da AIR. Esta é uma variável binária que, portanto, assume dois valores apenas: 0 (quando *status quo* não foi considerado opção) e 1 (quando *status quo* foi considerado opção).

A análise das AIRs coletadas neste projeto indica que o *status quo* é, na ampla maioria das vezes (~94%) incluído como um dos cenários analisados.

Gráfico 2. Status quo enquanto cenário



Fonte: Elaboração própria.

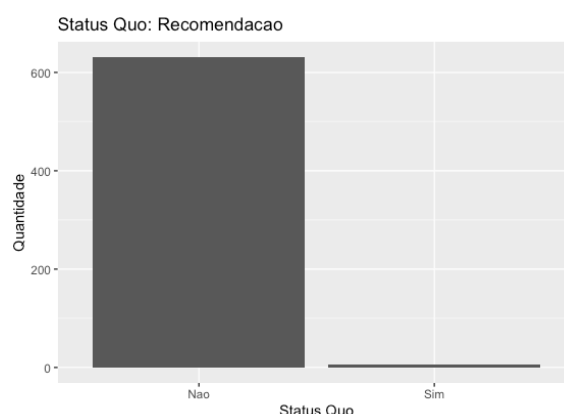
Como pode-se verificar no gráfico acima, as AIRs já realizadas pelas agências seguem quase à risca a recomendação de incluir o *status quo*, ou a opção de “não regular”, como um dos cenários da análise.

<sup>1</sup> Apesar de considerados “*late adopters*” deste tipo de política, os Estados Unidos adotaram critério mais complexo de mensuração/compensação, ao determinar que os custos indiretos também precisam ser contabilizados (Ver Renda, 2017).



No entanto, quando analisamos a recomendação destas AIRs, o cenário se inverte. Enquanto o *status quo* aparece como opção regulatória na maior parte das AIRs já feitas, a recomendação pelo *status quo* é rara, tendo sido observada em menos de 1% dos documentos.

Gráfico 3. Status quo enquanto Recomendação



Fonte: Elaboração própria.

Este relatório não examina porque isso ocorre, ou seja, porque as agências quase nunca recomendam o *status quo*. Por ora, notamos apenas que as justificativas são bastante variadas, podendo fazer menção às evidências presentes no relatório de AIR ou simplesmente alegando que não regular implica um “retorno ao ponto de identificação do problema”.

#### IV. Análise de Impacto, Descrição de Impacto ou Nenhuma das Anteriores?

Um segundo aspecto de interesse do projeto era verificar, na prática, o que tem sido feito em termos de análise de impacto. Isso é fundamental, uma vez que AIR é, acima de tudo, a análise [*ex-ante*] dos impactos da regulação. Embora a AIR como processo incorpore outros valores caros à administração pública, como transparência e participação social, a racionalidade é seu componente fundamental. Racionalidade significa que o processo decisório se estrutura em uma sequência lógica de etapas, começando com a definição dos objetivos, seguido pela identificação das alternativas, avaliação do seu impacto e escolha informada (Kørnø & Thissen, 2000). Levado a um extremo, isso significa uma nova ação regulatória somente deve ocorrer quando os benefícios potenciais desta ação

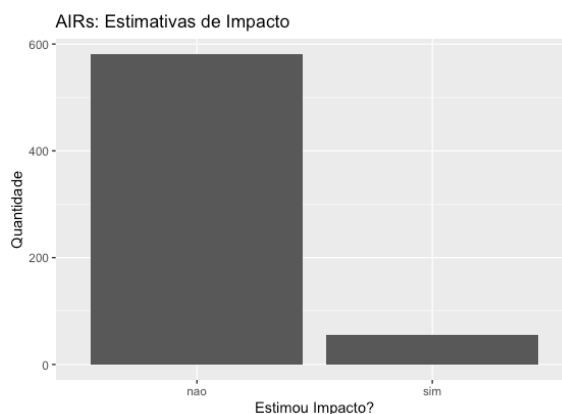
superarem os custos. Considerando que este postulado esteve em vigor até a administração Clinton, a análise custo-benefício se consolidou como o método analítico, e critério decisório, mais popular no contexto das AIRs.

Ao mesmo tempo, a dificuldade em quantificar custos e benefícios - especialmente estes últimos - torna a prática da AIR de difícil execução. A literatura internacional apresenta, de modo geral, um cenário pessimista com relação à avaliação de impactos. Hahn e Dudley (2007), analisando as regulações da agência de proteção ambiental dos Estados Unidos (EPA), concluíram que mais de 70% das análises da amostra não forneceram qualquer informação quantitativa sobre os benefícios líquidos. Ellig, McLaughlin e Morrall (2012) chegaram à conclusão similar, indicando que a qualidade das grandes regulações (*major regulations*) promulgadas entre 2008-2010 é baixa, sendo alguns tipos ainda piores, como as regulações orçamentárias e as de fim de mandato. A experiência europeia é similar, sendo a AIR considerada ação simbólica (Radaelli, 2010) - ou seja, uma política que confere aspecto de mudança, mas, na prática, preserva o *status quo*. Mais otimista são os resultados de Cecot et al (2008), que observaram uma melhora na qualidade das análises ao longo do tempo, e de acordo com o impacto potencial (i.e., AIRs com custos potenciais mais elevados também apresentam melhores análises).

*Mas, e o que tem sido feito no Brasil?*

Apesar de termos mais de 600 relatórios de AIR, surpreendentemente, apenas cerca de 8% do total de documentos analisados apresenta qualquer tipo de estimativa de impacto das alternativas de ação.

Gráfico 4. Estimativas de Impacto nas AIRs



Fonte: Elaboração própria.

Em primeiro lugar, é importante mencionar que não é possível reproduzir os mesmos padrões e critérios utilizados nos estudos que analisaram o contexto americano e europeu. Itens como “melhor estimativa dos custos/benefícios totais” ou “apresentou faixas de custos/benefícios totais” ainda não se aplicam à experiência brasileira. Isso foi verificado na prática, e foi necessário reformular os critérios inicialmente desenhados, conforme mencionado na descrição do banco de dados. Assim, conforme observávamos que pouquíssimas análises apresentavam “qualquer número”, ou qualquer tentativa de atribuir uma quantidade e/ou valor a uma categoria de custo/benefício, modificamos o banco para adaptar ao contexto atual.

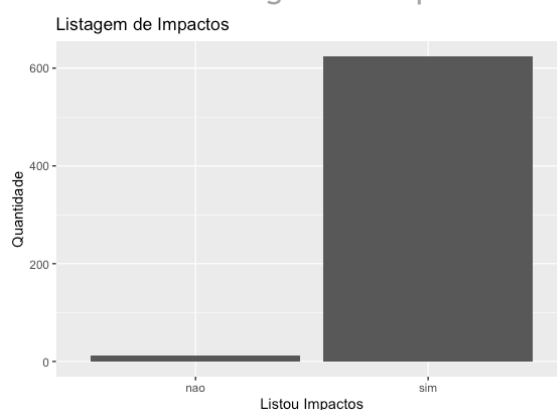
Ou seja, quando falamos em “estimativas de impacto”, estamos falando de qualquer tentativa de estimar o impacto das alternativas regulatórias. Isso inclui simulações de cenários com a nova proposta para verificar potencial de correção do problema identificado, estimativa de custo operacional, estimativas de outras jurisdições (com ou sem aprofundamento da sua adequação ao contexto local), percepção de impacto, dentre outras.

Uma segunda ressalva precisa ser feita. No que diz respeito ao uso de percepção de impacto, foram consideradas como estimativas de impacto todas as tentativas que envolveram obtenção de dados com atores internos e externos. Por exemplo: a atribuição de impacto e magnitude feita apenas pela equipe envolvida na AIR não é considerada como estimativa de impacto. Ao mesmo tempo, quando as atribuições de impacto e magnitude são obtidas a partir de dados coletados com diferentes atores, esta é considerada como uma estimativa de impacto.

*Se as AIRs não estimam os impactos, o que, então, fazem?*

Como mencionado, um dos campos incluídos no banco de dados foi o campo de descrição dos impactos. Este campo assume apenas dois valores, 0 e 1 (não e sim), e, portanto, indica apenas a presença ou ausência de qualquer tipo de menção a qualquer tipo de impacto.

**Gráfico 5. Listagem de Impactos nas AIRs**



Fonte: Uerj Reg

O gráfico acima indica que quase a totalidade de relatórios de AIR (98%) descreve ou lista os impactos das alternativas. Ou seja, quase a totalidade dos relatórios atende ao item g do relatório nível I de AIR do Guia da Casa Civil, qual seja, “(g) exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas;”. (Casa Civil, 2018, p. 11).

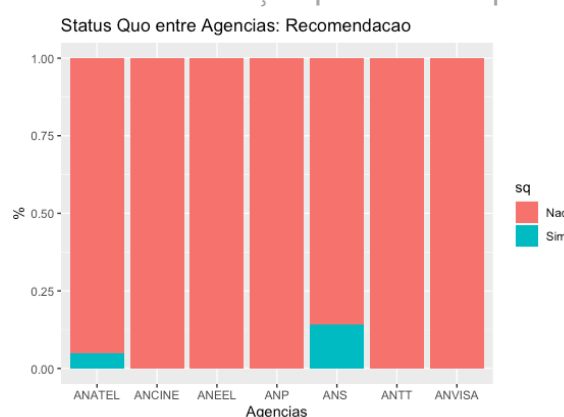
Embora tenhamos optado, neste momento, por não diferenciar em termos qualitativos as “descrições de impacto”, é fundamental realizar esta diferenciação no futuro. Considerando que a obrigatoriedade legal pode gerar um “boom” de formulários de AIR nível I entre os órgãos da administração federal, e que há uma enorme disparidade entre os relatórios já elaborados, a definição de critérios que permitam separar os formulários de acordo com a qualidade da discussão feita é fundamental para o contexto brasileiro, onde a ênfase parece ser na descrição, e não na mensuração dos impactos.

## V. AIR entre as Agências

Por fim, como destacado na seção anterior, Anvisa e Aneel possuem produção expressiva de AIRs, representando, juntas, 86% do total de documentos analisados. Assim, analisar os dados de forma agregada traz muita informação sobre Anvisa, menos sobre Aneel, e muito pouca sobre as demais agências.

Quando observamos, por exemplo, a recomendação pela manutenção do *status quo* entre as agências, vemos que, dos documentos aos quais tivemos acesso, apenas ANS e Anatel o fizeram.

Gráfico 6. Recomendação pelo status quo entre agências



Fonte: Elaboração própria.

Embora o gráfico 6 indique que a Anvisa, por exemplo, nunca optou pelo *status quo* em suas AIRs, houve caso em que a análise preliminar indicou a necessidade de obtenção de dados adicionais antes da tomada de decisão. Ou seja, recomendou-se por aprofundar a análise dos impactos antes que qualquer decisão fosse tomada.

"Em suma, considerando a insuficiência de dados para a realização da AIR referente à proposta de Resolução da Diretoria Colegiada que dispõe sobre a concessão e renovação de registro de medicamentos com princípios ativos sintéticos e semi-sintéticos, classificados como novos, genéricos e similares, **este Núcleo se manifesta pela necessidade de busca ativa das informações antes da tomada de decisão.**" (AIR Anvisa referente ao processo n. 25351.136007/2011-10, p.16)

Caso similar ocorreu com uma AIR da ANS sobre elaboração de processo regulatório e institucionalização da AIR. A Nota Técnica à qual tivemos acesso - e

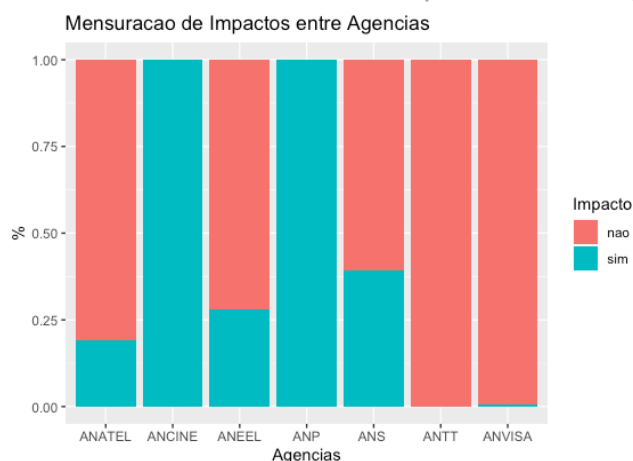
que possui elementos de AIR, por isso foi considerada como tal - não realiza nenhuma recomendação.

"Esta Nota Técnica somente poderá ser concluída, com a justificativa da escolha da melhor opção analisada, ao final de todo o processo de análise, que inclui os resultados e os desdobramentos de todas as consultas realizadas."(NT ANS, 2016, Fluxo de Elaboração Regulatória e Institucionalização da Análise de Impacto Regulatório, p.10)

É importante destacar que a necessidade de mais estudos, como no caso da AIR da Anvisa, e a elaboração de um documento preliminar de apoio, como no caso da AIR da ANS, consistem em boas práticas de AIR.

No que diz respeito as estimativas de impacto em AIRs, há também grande diferença entre agências, conforme indicado no gráfico a seguir.

Gráfico 7. Estimativas de Impactos entre agências



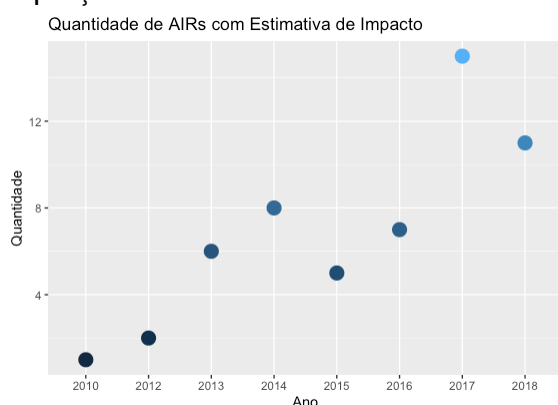
Fonte: Elaboração própria.

Curiosamente, as duas agências que estimaram impactos em 100% de seus relatórios de AIR, ANP e Ancine, possuem pouca produção de AIRs, com 4 e 7 relatórios analisados, respectivamente. Isso poderia sugerir que “menos é mais”, ou seja, que as agências selecionam apenas temas mais importantes para submeter a uma análise de impacto, realizando análises mais “profundas”. No entanto, a ANTT possui a mesma quantidade de AIRs retidas para análise que a ANP, e em nenhum relatório foi identificada tentativa de estimar qualquer tipo de impacto dos cenários analisados.

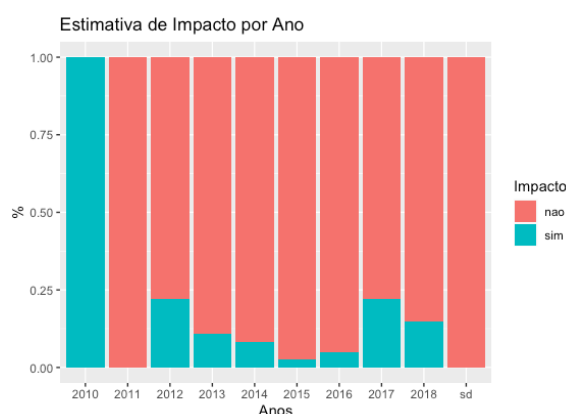
Novamente, lembramos que não foi feita, ainda, uma diferenciação em termos de qualidade e profundidade das estimativas realizadas. Considerando o estágio atual em termos de AIR no Brasil, decidimos começar a análise com uma variável binária, na qual qualquer tentativa de mensuração de impactos - ou uma mínima parte deles - foi considerada como “estimou impactos”. Esperamos esta diferenciação possa ser feita para as AIRs futuras, a partir de critérios já utilizados em pesquisas que analisam a qualidade das AIRs (e.g., Ellig, 2016; Cecot et al, 2008).

No entanto, não é possível afirmar haver, para o momento, uma melhora nas estimativas de impacto ao longo dos anos.

**Gráfico 7. AIRs com estimativas: quantidade proporção**



**Gráfico 8. AIRs com estimativas:**



Fonte: Elaboração própria.

Em termos absolutos, parece haver uma tendência de melhora das AIRs, em termos de estimativa de impacto, conforme indicado no gráfico 7. Ao mesmo tempo, quando analisamos o percentual de AIRs com estimativa de impacto por ano, não parece haver tendência de ampliação das tentativas de mensuração.

## Observações finais

Este projeto tem como objetivo entender a experiência nacional com a análise de impacto regulatório a partir do estoque de AIRs já produzidas. A primeira etapa deste projeto, a etapa de coleta de dados, revelou aspectos ainda problemáticos no que diz respeito à transparência dos relatórios produzidos. O processo de coleta dos relatórios de AIR já elaborados pelas agências reguladoras federais mostrou que:

1. Apenas Anvisa, Ancine e ANTT dispõem de espaço exclusivo em seus sítios na internet para os relatórios de AIR. Ou seja, uma busca imediata por estes relatórios apenas pode ser feita nos sítios destas três agências;
2. Nestes espaços é possível verificar que apenas Anvisa e Ancine disponibilizam todas, ou a maioria, das AIRs já elaboradas. No caso da ANTT, a agência informou ter realizado 28 AIRs até 2017, mas apenas 4 estavam disponíveis no sítio até o momento da elaboração deste relatório;
3. Todas as agências pesquisadas, com exceção da ANTT, responderam de forma satisfatória ao pedido de acesso às AIRs. Por satisfatória entende-se que enviaram a "melhor informação disponível". No entanto, entendemos que a variedade de formatos enviados indica que parte das agências ainda não sabe, ao certo, quantas AIRs já foram realizadas. Destacamos duas possíveis razões para isso: (i) notas técnicas podem ser consideradas como AIR; (ii) ausência de setor administrativo específico para coordenar o processo de AIR na agência;
4. A falta de padronização dos arquivos torna complexa qualquer tarefa de análise dos documentos. Ao considerar notas técnicas como AIR, incluir a AIR no meio de um processo escaneado, desmembrar a análise em diferentes documentos (como sumário, relatório de AIR e nota técnica) e/ou consolidar diferentes AIRs em um único arquivo, as agências tornam bastante difícil precisar com acurácia a quantidade de AIRs já realizadas. Apenas ao fim da análise de todos os arquivos recebidos foi possível determinar quantas AIRs diferentes foram recebidas;



5. A divergência entre as quantidades (i) que podem ser obtidas no site das agências, (ii) recebidas via Lei de Acesso à Informação e (iii) informadas por meio de questionário da Casa Civil indicam que a transparência do processo de AIR nas agências federais carece de melhoria significativa.

A etapa de análise dos documentos também foi desafiadora, tanto em função dos diferentes formatos dos relatórios como pela baixa qualidade geral destes. Neste relatório, foi debatida variável que consideramos materializar um dos valores centrais da AIR: a racionalidade do processo decisório. Assim, analisamos por ora o papel do *status quo* e das estimativas de impacto. Esta primeira análise revelou que:

1. Dos 635 documentos de AIR retidos para análise, mais de 85% concentram-se em duas agências reguladoras: Anvisa e Aneel;
2. Seguindo recomendações do Guia da Casa Civil e da experiência internacional, as agências consideraram a opção de *nada fazer* em mais de 90% das AIRs;
3. No entanto, a opção de *nada fazer* foi recomendada em menos de 1% das AIRs;
4. Enquanto os impactos são descritos em 95% dos documentos, apenas cerca de 8% apresentam qualquer tipo de tentativa de mensuração;
5. Os dados de estimativas de impacto variam bastante entre agências. As duas agências que forneceram algum tipo de estimativa de impacto em 100% dos seus relatórios também são agências com baixo estoque de AIRs (ANP e Ancine). Ao mesmo tempo, as duas agências que menos apresentaram estimativas de impacto em seus relatórios possuem estoques muito distintos de AIR, tendo a Anvisa mais de 400 relatórios, e a ANTT, apenas 4;
6. Em sua grande maioria (98%), as agências descrevem - em níveis bastante variados de profundidade - os possíveis impactos da(s) alternativa(s).

A análise de impacto regulatório é parte fundamental de uma agenda de melhoria regulatória, e, como tal, é permeada por diferentes valores acerca de um processo decisório “ideal” no setor público. São três os principais valores embutidos nas AIRs: participação social, transparência e racionalidade. Esses valores são

materializados em consultas e audiências públicas, métodos sistemáticos de avaliação de impactos potenciais (e.g., análise custo-benefício) e disponibilização dos resultados e documentos que embasaram a decisão. Em suma, a AIR é, ou se propõe a ser, um processo sistemático, transparente e aberto de tomada de decisão.

Neste primeiro ano de projeto, verificamos que há muito espaço para melhora nas dimensões de transparência e racionalidade. Um aspecto fundamental da introdução bem-sucedida da AIR no Brasil - qual seja, o fácil acesso às análises realizadas - ainda se encontra em estágio incipiente. É importante lembrar que, de acordo com o Banco Mundial, existem dois requerimentos fundamentais para AIRs bem-sucedidas na experiência internacional: (i) As análises ficam disponíveis publicamente em um sítio único na internet e (ii) Presença de órgão especializado para revisão e monitoramento das AIRs feitas. O processo de coleta deste projeto indicou não apenas a ausência do primeiro requerimento, mas também uma dificuldade em determinar, com precisão, a quantidade de AIRs elaboradas no Brasil até o momento.

Acreditamos que uma maior coordenação do processo seja o próximo passo no amadurecimento da AIR no Brasil. Esta coordenação pressionaria por uma melhoria na qualidade das análises, a partir de uma visão técnica externa, e facilitaria a troca de experiências entre as agências. Ao mesmo tempo, deve-se atentar para uma possível burocratização do processo, caso esta coordenação assuma um formato de supervisão coercitiva. Realizar uma AIR não deve ser apenas um requisito legal. O objetivo-fim da AIR é que os órgãos da administração pública tomem melhores decisões.

A preocupação em evitar que a AIR se tornasse mais uma etapa burocrática do processo decisório sempre esteve presente no nível do discurso. No entanto, o estoque de AIRs analisadas aqui indica ter ocorrido uma grande proliferação de formulários, pouca atenção *de fato* ao *status quo* e tímidas tentativas de mensuração de impactos. Este cenário tende a se repetir nos demais órgãos da Administração pública federal, agora obrigados a conduzir AIRs por força da Lei n.13.874/2019, mas possivelmente ainda pouco equipados para cumprir com o mandato legal.

Nesse sentido, a experiência de agências como Aneel e Anvisa, que já institucionalizaram a análise de impacto, deve ser mais estudada e compartilhada.

As duas agências possuem grande acúmulo de experiência e já revisaram os seus processos internos de AIR, caminhando para reverter o cenário de proliferação de formulários, no qual a racionalidade perdeu espaço para a burocratização do processo. A Aneel, por exemplo, conduziu uma AIR sobre a sua norma interna de AIR, em 2017. O sumário executivo destacava que:

"Transcorridos mais de 4 anos desde a edição da referida norma [REN 540], apesar no número de AIRs realizadas pela ANEEL ter aumentado significativamente, a qualidade das análises ainda é questionável, limitando a efetividade da REN nº 540/2013 sobre a melhoria do processo de regulamentação."<sup>2</sup> (grifo nosso)

Por fim, para além das limitações apresentadas neste relatório, há uma segunda questão de enorme relevância para a efetividade da introdução da AIR no aparato normativo brasileiro, também encontrada na experiência internacional: o gap entre as recomendações técnicas e as decisões tomadas pela agência. Como colocam Hahn e Tetlock (2008, p.69): *independente de quão boa a análise é, os políticos por vezes escolhem não levar a sério ideias econômicas básicas.*

O compromisso político com a AIR pode ser o fator que explica a diferença entre as experiências das agências federais. Uma hipótese é que a AIR apenas se institucionalizou em algumas agências em função do suporte político interno recebido. Nas demais, há pouca experiência e, em muitos casos, oriunda de projetos-piloto que não foram adiante. No governo federal, embora a obrigatoriedade da AIR tenha sido introduzida em duas leis distintas, ela se aplica “aos outros”, ou seja, aos atos normativos inferiores a decreto. Em termos de decisões de grande impacto social, materializadas em legislação primária, ainda aguardamos com esperança uma maior transparência e uso de evidências antes que novas leis e decretos sejam incorporadas ao estoque legal vigente.

---

<sup>2</sup> ANEEL, Formulário de Análise de Impacto Regulatório de 23/06/2017. Processo n. 48575.003566/2017-00-1.

## Referências

Baldwin, R. (2005). Is Better Regulation Smarter Regulation? *Public Law (Autumn)*, n.3, pp. 485-511.

Casa Civil da Presidência da República (2018). *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*. Brasília, Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, Casa Civil.

Cecot, C., Hahn, R., Renda, A., Schrefler, L. (2008). An Evaluation of the Quality of Impact Assessment in the European Union with Lessons for the US and the EU. *Regulation & Governance* 2, 405-424.

Ellig, J. (2016). *Evaluating the Quality and Use of Regulatory Impact Analysis: The Mercatus Center's Regulatory Report Card, 2008-2013*. Mercatus Working Paper, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, July 2016.

Ellig, J., McLaughlin, P.A., Morrall III, J.F. (2012). Continuity, change, and priorities: The quality and use of regulatory analysis across US administrations, *Regulation & Governance*, Vol.7, Issue 2, pp.153-173.

Hahn, R.W., Dudley, P. (2007). How Well Does the Government Do Cost-Benefit Analysis? *Review of Environmental Economics and Policy*, 1(2): 192-211.

Hahn, R.W., Tetlock, P.C. (2008). Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions? *Journal of Economic Perspectives*. Volume 22, Number 1—Winter 2008—Pages 67-84.

Kørnøv, L., Thissen, W.A.H. (2000) Rationality in decision- and policy- making: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18:3, 191-200, DOI: 10.3152/147154600781767402.

Patt, A., Zeckhauser, R. (2000). Action Bias and Environmental Decisions. *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol.21, No.1, pp. 45-72.

Radaelli, C. (2010). Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33 - No. 2.

Renda, A. (2017). One Step Forward, Two Steps Back? The New U.S. Regulatory Budgeting Rules in Light of the International Experience. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8(3), 291-304. doi:10.1017/bca.2017.18

Salgado, L.H.; Holperin, M.M. (2010). Análise de Impacto: Ferramenta e Processo de Aperfeiçoamento da Regulação. *Radar n.8*, Brasília, IPEA.

Trnka, D., Thuerer, Y. (2019). *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries*. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 11, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/67d71764-en>.